



ORIGINAL

Evaluation of the gender perspective from a public policy perspective in Cuba

Evaluación de la perspectiva de género desde las políticas públicas en Cuba

Yasmani Pérez Forteza¹

¹Maestría en Estudios Latinoamericanos en Territorio, Sociedad y Cultura. Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México.

Citar como: Pérez Forteza Y. Evaluation of the gender perspective from a public policy perspective in Cuba. Southern perspective / Perspectiva austral. 2024; 1:74. <https://doi.org/10.56294/pa202374>

Enviado: 10-06-2023

Revisado: 11-09-2023

Aceptado: 22-12-2023

Publicado: 23-12-2023

Editor: Mileydis Cruz Quevedo

ABSTRACT

Cuba has been working on gender and gender equity issues for decades after the triumph of the Cuban Revolution on January 1, 1959 from legal frameworks to addressing gender equity in aspects such as education, violence and political participation. In turn, the Cuban government has implemented a series of legal, judicial and administrative measures with the purpose of eliminating any type of inequality or discrimination related to gender. Within this context, this paper aims to evaluate the gender approach in Cuban public policies, which introduce the concept of mainstreaming the perspective in legislation, policies and programs implemented in the period from 2019 to 2023 with emphasis on the Program for the Advancement of Women and the Comprehensive Strategy for the Prevention of Gender and Domestic Violence.

Keywords: Government; Gender; Public Policies; Governance.

RESUMEN

Cuba ha estado trabajando en cuestiones de género y equidad de género durante décadas después del triunfo de la Revolución Cubana el 1ro de enero de 1959 desde los marcos legales hasta el tratamiento de la equidad de género en aspectos como la educación, la violencia y la participación política. A su vez, el Gobierno cubano ha implementado una serie de medidas legales, judiciales y administrativas con el propósito de eliminar cualquier tipo de desigualdad o discriminación relacionada con el género. Dentro de ese contexto, la presente ponencia pretende evaluar el enfoque de género en las políticas públicas cubanas, las cuales introducen el concepto de transversalización de la perspectiva en la legislación, las políticas y los programas implementados en el período de 2019 a 2023 con énfasis en el Programa de Adelanto de la Mujer y la Estrategia Integral de Prevención de la Violencia de Género e Intrafamiliar.

Palabras claves: Gobierno; Género; Políticas Públicas; Gobernanza.

INTRODUCCIÓN

La perspectiva de género en las políticas públicas de Cuba ha sido una preocupación y un objetivo importante del gobierno cubano durante décadas marcado por el compromiso con la igualdad de género que ha tenido entre sus propósitos erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres.

Dentro de elementos que ha enfatizado desde el gobierno cubano destacan la participación de las mujeres en la vida sociopolítica del país, ocupando en 2023 el segundo lugar con más féminas en el Parlamento (55,7 %), según datos de Unión Interparlamentaria (2023). A su vez, ha implementado leyes que incluyen disposiciones sobre igualdad salarial, protección contra la violencia de género y garantías de acceso a la educación y la atención médica, incluida la atención prenatal y el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva. Mientras

que en el ámbito laboral garantiza la igualdad de oportunidades laborales y la participación de las mujeres en la fuerza laboral a través de garantías como la licencia de maternidad y el acceso a cuidado infantil.

Antecedentes

En el contexto cubano, es esencial mirar hacia el pasado para entender la situación actual de las mujeres y la igualdad de género. La Revolución produjo cambios profundos en la estructura de la sociedad cubana, lo que tuvo un impacto significativo en el papel de las mujeres en la sociedad (Morales y Rojas, 2016).

Cuba inició sus primeros esfuerzos en la defensa de los derechos de las mujeres a principios del siglo XX, con la formación de la Asociación Partido Popular Feminista en 1912 y, posteriormente, surgieron el Partido de Sufragistas Cubanas y el Partido Nacional Feminista. Según González-Pagés (2005), estas organizaciones abogaban por la igualdad en los ámbitos civil, político y social entre ambos géneros, promoviendo propuestas legislativas y medidas para el sufragio femenino y la mejora de las condiciones laborales de las mujeres.

Es relevante destacar que durante la época republicana (1902-1958), algunas féminas prominentes como Camila Henríquez, Aurelia de Castillo y Gertrudis Gómez Avellaneda fueron defensoras de los derechos de las mujeres. Abogaron por la participación de las mujeres en la esfera pública, lucharon por los derechos de las mujeres casadas, promovieron la licencia de maternidad y la participación de las mujeres en los movimientos políticos y sociales de la época, entre otras causas.

De acuerdo con Macías (2011), el triunfo de la Revolución Cubana en 1959 marcó un hito significativo en el reconocimiento del papel de la mujer en la sociedad. Durante este período, se llevaron a cabo acciones clave, como la fundación de la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la participación de las mujeres en la Campaña de Alfabetización y su involucramiento en movimientos culturales, sociales y políticos. Además, los medios de comunicación reflejaron el nuevo rol de la mujer en la sociedad cubana, incluyendo su participación en ámbitos que antes no eran tradicionalmente femeninos.

Desde la década de 1980, se produjeron cambios tanto en el ámbito nacional como internacional que propiciaron el crecimiento del movimiento feminista y el desarrollo de la teoría de género. Además, surgieron estudios académicos en diversas instituciones, inicialmente de forma individual y luego respaldados por iniciativas institucionales. Estos avances se vieron impulsados por la designación del Decenio de la Mujer por parte de las Naciones Unidas y la celebración de diversas Conferencias sobre la Mujer (Giménez, 2007).

En los años finales de 1990, se establecieron oficialmente las Cátedras de la Mujer en las universidades cubanas, se organizaron eventos y encuentros académicos a nivel internacional, y se inauguró la Maestría en Estudios de Género, entre otras acciones. Estas iniciativas posibilitaron un análisis de la posición de la mujer en la sociedad cubana en relación con las estructuras patriarcales que aún persisten.

Desde el período del 2000 a la actualidad se implementan más recientemente un conjunto de normativas en beneficio a la mujer, además de la parte institucional un mayor tratamiento comunicativo a los temas relacionados con el género (Trinquete, 2022). Además, se visibiliza en el espacio virtual un activismo que ejerce demandas en beneficio de la igualdad y contra la violencia de género hacia las mujeres.

Una mirada con perspectiva de género a las políticas públicas cubanas

En Cuba la igualdad de género y la atención a la violencia de género es voluntad política del Estado y el Gobierno. Se ha sido eficaz en la adopción de procesos y mecanismos que permiten integrar el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5, dedicado a la igualdad de género, en la legislación, programas, planes y presupuestos, así como la implementación de los instrumentos internacionales que reconocen estos derechos, tales como la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* (1979) y la *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing* de 1995.

En ese sentido, Proveyer (2014) plantea que hay un abanico de instituciones gubernamentales cuyo encargo social tiene que ver directa o indirectamente con la prevención de la violencia y/o con la atención a las víctimas en alguna de las fases del ciclo, pero no existe un protocolo especializado que guíe las acciones y delimite las funciones y responsabilidades de estas en ese accionar.

Sin embargo, las relaciones entre las distintas instituciones y organizaciones que en el ámbito comunitario desarrollan acciones para prevenir y ayudar a las víctimas de la violencia, carecen de sistematicidad, ni están pautadas por objetivos ni tareas planificadas.

El abordaje institucional de la violencia contra las mujeres se dificulta, sobre todo cuando quienes tienen ese encargo carecen de los conocimientos, de las herramientas teórico-metodológicas y de la imprescindible perspectiva de género para llevarlo a buen fin, además se carece de servicios especializados de atención a las víctimas de violencia de género, los cuales contribuirían a darle mayor coherencia y efectividad a la atención social a esta problemática (Perojo, 2015).

En el contexto cubano, y sobre todo después de la reforma constitucional de 2019, varias legislaciones se complementan para colocar la perspectiva de género en todo el sistema legal, desarrollar herramientas que garanticen la igualdad y atender y juzgar las violencias de género e intrafamiliares.

Precisamente, la Constitución de 2019 ha consagrado en su artículo 43 la igualdad de derechos y responsabilidades en lo económico, político, cultural, laboral, social, familiar y en cualquier otro ámbito entre el hombre y la mujer, al tiempo que señala al Estado como garante de ofrecer a ambos las mismas oportunidades y posibilidades. Por otra parte, señala la obligatoriedad de proteger a las mujeres de la violencia de género en cualquiera de sus manifestaciones y espacios, y de crear los mecanismos institucionales y legales al efecto (Constitución de la República de Cuba, 2019).

Dentro de ese contexto legislativo se incluyen el nuevo Código Penal y la Ley de Ejecución Penal, aprobadas en mayo de 2022 por el Parlamento cubano, que complementan un conjunto de normas que incluyen también la Ley 143 “del Proceso Penal”, la 141 o Código de Procesos, y la 142, “del Proceso Administrativo”, estas últimas de fines de 2021. Tales normativas incorporan por primera vez la violencia de género a las categorías de los delitos, y a decir del ministro de Justicia, Rubén Remigio, aparecen nuevas sanciones accesorias, circunstancias agravantes y reglas de adecuación para enfrentar la discriminación en todas sus manifestaciones, la violencia de género y familiar (Remigio, 2022).

Sin embargo, no se típica el femicidio, término que ha servido para tipificar y sancionar los hechos de asesinatos cometidos hacia ellas por su condición de ser mujeres o por la suposición de propiedad sobre las mujeres, como un delito. Con respecto a ello, la diputada y directora del Centro Nacional de Educación Sexual, Mariela Castro señala que haberla incluido “apuntaría a una mayor coherencia del cuerpo legislativo con la voluntad política del Estado, para fortalecer la respuesta de protección y diseñar protocolos de prevención al respecto” (Castro, 2022).

A su vez, dentro del ámbito legislativo se aprobó en septiembre de 2022 un nuevo Código de las Familias donde se apunta tanto a la violencia basada en género, en la cual las mujeres son, por estadísticas las principales víctimas, aunque no las únicas y, además, la que ocurre contra las niñas, niños y adolescentes, y contra las personas adultas, mayores o en situación de discapacidad (Código de las Familias, 2022). Además, se tiene en cuenta las expresiones y tipologías, ya sea maltrato físico, verbal, psicológico, moral, sexual, económico, patrimonial o negligencia, tanto por acción u omisión y las consecuencias jurídicas en cada una de las instituciones familiares ante la presencia de estos casos.

Asimismo, aunque no constituye una ley, en 2021 por Decreto presidencial se aprobó el *Programa de Adelanto de la Mujer* y por acuerdo del Consejo de Ministros la *Estrategia Integral para la Prevención y Atención de la Violencia de Género*, las cuales tienen carácter vinculante y están publicadas en la Gaceta Oficial de la República de Cuba. A propósito, la representante de la FMC, Rosemary Santiesteban, subrayó que, como mecanismo nacional para «el adelanto de la mujer en Cuba, no solo vamos a exigir el cumplimiento de esta estrategia, sino que nos tenemos que unir para cumplir protocolos a todos los niveles, también para cumplir con cada uno de sus componentes» (Santiesteban, 2022).

Diversas investigadoras y juristas como Clotilde Proveyer, Rosa Campoalegre e Ivonne Pérez consideran la pertinencia de seguir avanzando hacia una legislación integral específica para atender la violencia de género que tenga en cuenta una perspectiva interseccional, y sirva de resumen de todo un proceso legislativo sistémico (Trinquete, 2022). Por otra parte, según Castro (2022), desde la sociedad civil también se suman a la demanda con exigencias específicas como la habilitación de refugios y casas de acogida para las víctimas, la recogida de estadísticas oficiales y construir programas de concientización para las mujeres, los agresores, las instituciones y la sociedad en su conjunto.

Programa de Adelanto de la Mujer (PAM)

El Programa de Adelanto de la Mujer (PAM) (2021) es una herramienta esencial para garantizar los derechos de las mujeres y la justicia social en general. Para su implementación, se incluye un Plan de Acción que asigna responsabilidades a varios organismos del gobierno y organizaciones nacionales para cumplir con él y responder a las recomendaciones del *Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres* de Naciones Unidas.

El mismo tiene como antecedente fundamental el Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de Seguimiento a la IV Conferencia de la ONU sobre la Mujer aprobado por Cuba en el año 1997. La última revisión de esta política, llevada a cabo en 2013, identificó desafíos en la lucha contra la discriminación y violencia hacia las mujeres, tales hallazgos subrayaron la importancia de actualizarla para que se adapte mejor al entorno actual.

Primeramente, se debe identificar como objetivo general el de promover el avance de las mujeres y la igualdad de derechos, oportunidades y posibilidades mediante la eliminación de los factores que impiden obtener mejores resultados en este sentido dentro de los ámbitos económico, político, social y familiar (PAM, 2021). Asimismo, entre sus objetivos específicos se encuentran:

- Integrar cuestiones de género en la formación y capacitación de líderes y en los planes de estudio de todos los niveles educativos.
- Fomentar relaciones interpersonales basadas en la igualdad, el respeto y la responsabilidad

compartida.

- Promover el debate sobre el papel de las mujeres en los ámbitos público y doméstico.
- Brindar asesoramiento en la creación, implementación y evaluación de leyes y políticas públicas relacionadas con cuestiones de género.
- Abordar y combatir la violencia y la discriminación hacia las mujeres en todos los sectores de la sociedad.

En términos generales, el PAM busca aumentar la participación de las mujeres en diversos aspectos de la sociedad cubana y promover una mayor conciencia sobre igualdad de género, discriminación y violencia contra las mujeres a través de la educación, la difusión y la prevención. Sin embargo, aunque la declaración menciona objetivos importantes relacionados con la igualdad de género y la concienciación sobre cuestiones de género, carece de la especificidad y las medidas concretas necesarias para lograr un impacto efectivo en la promoción de la igualdad de género en la sociedad cubana.

Por otra parte, se deben mencionar sus áreas de acción en las que la educación se entrelaza a todas las aristas contempladas en el Plan de Acción establecido en el Programa, las cuales son: la salud sexual y reproductiva; el empoderamiento económico de las mujeres; el acceso a la toma de decisiones; la legislación y derecho; los medios de comunicación; la educación, prevención y trabajo social; y las estadísticas e investigaciones (PAM, 2021). Se puede precisar que para el tratamiento efectivo de estas temáticas es indispensable la coordinación entre diferentes organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y otros actores relevantes debido a que para su éxito debe existir una colaboración efectiva entre todos los múltiples actores.

Además, para lograr un progreso efectivo hacia la igualdad de género en todas las áreas mencionadas es preciso una mayor claridad, priorización y coordinación, junto con una evaluación constante de su implementación. A tales pasos se encaminan las acciones realizadas para su control sistemático en reuniones del Grupo Temporal de Trabajo para su implementación y la Asamblea Nacional del Poder Popular.

El Plan de Acción del PAM carece de profundidad, ya que se limita a exponer los ejes y mencionar acciones, sin proporcionar detalles concretos como tareas específicas, plazos de evaluación, metas en etapas particulares, indicadores o variables a medir, como se observa en la figura 1.

“PROGRAMA NACIONAL PARA EL ADELANTO DE LAS MUJERES” PLAN DE ACCIÓN Y MEDIDAS

ÁREA 1. EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES.

1. Realizar evaluaciones periódicas sobre las necesidades y posibilidades de empleo en cada territorio y en los diferentes sectores de la economía, con el fin de trabajar con el potencial de mujeres sin vínculo laboral, con énfasis en las jóvenes, orientando esa fuerza hacia los sectores estratégicos del país; exigir de las personas naturales y jurídicas empleadoras la creación de condiciones adecuadas de trabajo, que permitan el desarrollo de su actividad laboral sin discriminación, tanto en la contratación como en el ejercicio de sus funciones, que tengan en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, y la atención diferenciada a las gestantes.

Responsable: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Participantes: Órganos del Estado, organismos de la Administración Central del Estado, entidades nacionales, órganos locales del Poder Popular, Unión de Jóvenes Comunistas de Cuba, Federación de Mujeres Cubanas, Central de Trabajadores de Cuba y Asociación Nacional de Agricultores Pequeños.

Figura 1. Captura del Plan de Acción y Medidas (PAM, 2021)

Tales elementos son indispensables al momento de diseñar e implementar políticas públicas, por lo que se puede considerar que es un plan abstracto, lo que dificulta su análisis, medición y evaluación práctica. En consecuencia, el éxito del Plan de Acción estará vinculado a la claridad y especificidad de las medidas en cada área, enfatizando la importancia de acciones precisas y metas alcanzables. Además, presenta como un reto fundamental el trabajo a nivel de las localidades y comunidades, más que a niveles nacionales y macroestatales.

Estrategia Integral para la Prevención y Atención de la Violencia de Género

Por otra parte, la Estrategia Integral (2021) presenta el propósito de establecer mecanismos que aseguren una respuesta integral y coordinada, tanto dentro de los sectores involucrados como entre ellos, para abordar eficazmente esta forma de violencia. A su vez, facilitará la detección, identificación, prevención, atención, acompañamiento, reparación de daños a víctimas y sobrevivientes, coordinando de manera oportuna y ofreciendo tratamiento a los agresores.

El artículo 7 establece la implementación en dos fases que abarcan de 2021 a 2030, por lo cual se llevará a cabo una evaluación a medio plazo en 2026 para ajustar las acciones según las necesidades identificadas hasta ese momento (Estrategia Integral, 2021). Asimismo, la Estrategia se compone de diez elementos principales

que están alineados con los ejes de acción del Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres. Estos elementos incluyen comunicación social, educación y formación continua, prevención, involucramiento local y comunitario, atención, protección, legislación, recopilación de información y estadísticas, investigación, y seguimiento y evaluación.

Para cada una de estas áreas, la Estrategia establece objetivos generales y específicos, junto con acciones concretas a realizar, identifica las entidades responsables y establece los resultados esperados. A pesar de la falta de indicadores específicos para medir estos resultados, la Estrategia aborda meticulosamente los desafíos, cómo enfrentarlos y las partes responsables de hacerlo.

La Estrategia cuenta con ocho ejes transversales —denominados enfoques—, que permiten examinar el problema desde diferentes perspectivas y garantizar una respuesta adecuada. Tales enfoques son el de derechos humanos, el de género, el centrado en la persona, el intersectorial, el interseccional, interés superior de niños y niñas, el de víctimas y el de información y estadísticas, los cuales se encargan de identificar vulnerabilidades específicas, buscar la participación de todos los sectores y posibilitar el análisis, diseño de políticas, acciones diferenciadas y el seguimiento y monitoreo de la Estrategia.

Es importante destacar que el éxito en la implementación de la Estrategia dependerá de la creación y aplicación de protocolos específicos en diferentes sectores e instituciones, así como de la capacitación de los actores sociales encargados de su ejecución. Esto se debe a que transformar muchas de las prácticas anteriores en la lucha contra la violencia de género representa un desafío significativo y requiere abordar las resistencias culturales que aún persisten en la sociedad.

CONCLUSIONES

Si bien Cuba ha avanzado en la incorporación de la perspectiva de género a través de sus políticas públicas, todavía existen desafíos y áreas de mejora, como la implementación efectiva de las políticas, la sensibilización continua sobre cuestiones de género y la lucha contra la violencia de género. Aunque se ha demostrado un compromiso significativo con la igualdad de género, la crítica constructiva es esencial para abordar los desafíos y garantizar que las mujeres cubanas disfruten plenamente de sus derechos y oportunidades, por lo que debe seguir siendo un tema importante en el debate político y social para lograr una sociedad más equitativa.

Dentro de los principales desafíos que existen se encuentra la implementación efectiva de políticas, debido a que, si bien Cuba ha promulgado leyes y políticas progresistas, es importante garantizar que estas se pongan en práctica para lo que también es necesario una sensibilización continua sobre cuestiones de género. Asimismo, es necesaria una participación de la sociedad civil, incluidas organizaciones de mujeres y grupos defensores de los derechos de género, ya que la diversidad de voces y perspectivas en la toma de decisiones puede enriquecer la promoción de la igualdad de género.

A su vez, es preciso implementar mecanismos de monitoreo y evaluación sólidos que permitan un seguimiento regular y transparente de los avances y retrocesos en materia de igualdad de derechos y con perspectiva de género, que a su vez garanticen flexibilidad y adaptación de tales políticas a las cambiantes realidades y necesidades de las mujeres cubanas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Castro, J. (2022). Ley contra la violencia de género en Cuba, la solicitud que no ha sido escuchada. El Toque. Recuperado de <https://eltoque.com/ley-contra-la-violencia-de-genero-en-cuba-la-solicitud-que-no-ha-sido-escuchada>
2. Consejo de Ministros. (2021). Estrategia Integral para la Prevención y Atención de la Violencia de Género. https://oig.cepal.org/sites/default/files/2021-acuerdo9231_cub.pdf
3. Giménez, P. (2007). El decenio de Naciones Unidas para el avance de las mujeres (1975-1985).
4. <http://ddfv.ufv.es/bitstream/handle/10641/511/El%20decenio%20de%20Naciones%20Unidas%20para%20el%20avance%20de%20las%20mujeres.1975-1985.pdf>
5. González Pagés, J. C. (2005). Construcción y ciudadanía femenina cubana a inicios del siglo XX. Influencias del sufragismo y el feminismo (1898-1925). En Proveyer Cervantes, C. Selección de lecturas de Sociología y Política Social de Género. La Habana. Editorial Félix Varela.
6. Macías, J. (2011). Revolución cubana: mujer, género y sociedad civil. Viento Sur, 1-3. <https://www.vientosur.info/documentos/Cuba%20%20Joseba.pdf>
7. MINJUS. (2022). Código de las Familias. <https://www.minjus.gob.cu/sites/default/files/archivos/publicacion/2022-09/goc-2022-o99.pdf>

8. Morales, J. M., y Rojas, B. (2016). La violencia contra las mujeres por parte de sus parejas: aproximación a su estudio. Dilemas contemporáneos: Educación, Política y Valores. <https://www.dilemascontemporaneoseducacionpoliticayvalores.com/index.php/dilemas/article/download/208/699/>
9. Presidencia de la República de Cuba. (2021). Programa de Adelanto de la Mujer. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-ex14.pdf>
10. Proveyer, C. (2014) Violencia de género. Aproximación desde la realidad cubana. Revista Sexología y Sociedad, 20 (1).
11. Remigio, R. (2022). Diputados cubanos aprueban nueva Ley del Código Penal. Cubadebate. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/05/15/diputados-cubanos-aprueban-nueva-ley-del-codigo-penal-pdf/>
12. Santiesteban, R. (2022). Presentan estrategia contra la violencia de género en Cuba. <https://misiones.cubaminrex.cu/es/articulo/presentan-estrategia-contra-la-violencia-de-genero-en-cuba>
13. Trinquete, D. E. (2022). Comunicar la violencia: Desafíos de una agenda en construcción Amecopress. Recuperado de <https://www.amecopress.net/Comunicar-la-violencia-Desafios-de-una-agenda-en-construccion>
14. Unión Interparlamentaria. (2023). Monthly ranking of women in national parliaments. <https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2023>

FINANCIACIÓN

Ninguna.

CONFLICTO DE INTERESES

Ninguno.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORÍA

Conceptualización: Yasmani Pérez Forteza.

Análisis formal: Yasmani Pérez Forteza.

Investigación: Yasmani Pérez Forteza.

Redacción - borrador original: Yasmani Pérez Forteza.

Redacción - revisión y edición: Yasmani Pérez Forteza.