



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

SEDE ACADÉMICA DE MÉXICO

Maestría en Ciencias Sociales

Promoción XX (vigésima)

2014- 2016

**Decisiones sobre el ingreso a la Educación Superior en Cuba:  
¿Distintos actores, distintos problemas, distintas soluciones?**

Tesis para obtener el grado de Maestra en Ciencias Sociales

Autora: Lidice Curbelo González

Directora: Dra. Gloria del Castillo Alemán

Seminario: Análisis de Políticas Públicas

Línea de investigación: Procesos políticos, representación y democracia

México, D.F., Julio de 2016

Gracias al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)

## **Resumen**

La política de ingreso a la Educación Superior en Cuba ha sufrido cambios en los últimos años. Sus decisiones fundamentales fueron aprobadas en el 2010 y forman parte de las modificaciones en todo el sistema de educación terciaria. Este estudio aborda las definiciones de distintos actores (decisores, profesores universitarios, madres de estudiantes) del ingreso como problema público, con el fin de comprender el proceso decisional que sirvió de base a las decisiones de política. La teoría sobre definición de problemas públicos desde los estudios de políticas, es el eje que articula la investigación. Las narrativas políticas, examinadas a través del Análisis Político del Discurso permiten develar la forma en que los actores valoran las decisiones implementadas, así como el modo en que incidieron en ellas. El estudio del contexto de política en que se produjeron las decisiones permite dar sentido a las transformaciones en el ingreso, así como a develar elementos de la lógica decisional en la política educativa en sentido general.

**Palabras clave:** Política educativa, Educación Superior, Cuba, definición de problemas públicos, decisión, contextos de las políticas, narrativas políticas.

## **Abstract**

Cuban admission system to high education has changed in the last years. In 2010 was approved a set of decisions that regulate it and is part of modifications in all the system of tertiary education. This study constitutes an approach to the definitions of different actors (decision makers, university teachers and mothers of students) of admission system as a public problem in regard of understand the decisional process in what decisions were based. The axis that articulates the investigation is the theory of problem definition with an approach from policy studies. Political narratives allow knowing how actors appreciate the decisions implemented and the way they influence them. The study of the policy context in which decisions had place gives sense to the transformations in admission so as reveals some elements of the logic of decisions in policy education.

**Keywords:** Policy education, High Education, Cuba, definition of public problems, decision, policy context, policy narratives.

## **Agradecimientos**

Una investigación demanda siempre un gran empeño de parte de su autor. Para mí, la realización de esta tesis implicó acercarme a un campo teórico totalmente nuevo, construir una mirada analítica con pocos referentes en otros estudios y analizar información procedente de múltiples fuentes. Todo ello no hubiera ocurrido si no hubiera estado en la FLACSO- México, aprendiendo y creciendo. Por eso quiero agradecer:

En primer lugar, a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede México, por darme una silla dentro de un salón hace casi dos años y poner delante de mí a excelentes profesores que me abrieron los ojos (académicos, teóricos, profesionales) a otro mundo.

Al Seminario de Tesis “Análisis de Políticas Públicas”, espacio en el que todos aportamos a todos.

A la profe Gloria, mi directora y coordinadora de Seminario, por no perder la paciencia y permitirme que aprendiera este nuevo idioma.

A mis lectoras, Dra. Danay Quintana y Dra. Cecilia Bobes, pendientes y brillantes.

A Danay, en especial, por ser el ojo crítico y la guía continua para entender “el problema”.

A mi familia, mis amigos y mi amor, que de cerca o lejos me recuerdan el sentido de cada cosa que hago.

## Índice general

Agradecimientos.....	III
Introducción .....	1
Capítulo I.....	9
Aproximación teórica al campo de los estudios de políticas .....	9
1.1- Dos enfoques de política: Policy Analysis, Policy Studies .....	9
1.1.1- Lógicas de los estudios y los análisis de las políticas .....	10
1.1.2- ¿Procesos de política vs. Ciclo de las políticas?.....	13
1.2- El Estado en las políticas, las políticas en los Estados .....	15
1.3- La definición de los problemas públicos en el marco de los estudios de políticas .....	18
1.4- Contextos de producción narrativa .....	28
1.5- Enlaces con otros campos teóricos. ....	30
1.6- Críticas a los estudios de definición de problemas .....	33
1.7- Actores en la definición de los problemas de políticas.....	35
1.8- Estudiar la educación .....	40
1.9- Antecedentes de los estudios de políticas y ES en Cuba .....	46
1.10- Marco analítico .....	49
Capítulo II .....	56
El contexto de las decisiones sobre Educación Superior .....	56
2.1- Del Triunfo de la Revolución (1959) a la institucionalización (1976) .	57
2.2- Período de institucionalización (1976) .....	61
2.3- La crisis de los 90 .....	65
2.4- La Batalla de Ideas.....	67
2.5- ¿Nuevos objetivos, nuevas políticas? .....	73
Capítulo III .....	87
Los problemas para los actores .....	87
3.1- Los Profesores.....	88
3.1.1- Problema(s) .....	89
3.1.2- Decisiones .....	97
3.1.3- Participación.....	98
3.2- Madres.....	101
3.2.1- Problema .....	102

3.2.2- Decisiones .....	104
3.2.3- Participación.....	105
3.3- Decisores.....	106
3.3.1- Problema .....	106
3.2.2- Decisiones .....	108
3.4- Secuelas.....	112
Capítulo IV. Hallazgos .....	117
4.1- Recomendaciones (de política).....	121
Bibliografía.....	124
Anexos.....	133
I- Anexo metodológico.....	133
1.1- Técnicas de investigación .....	133
1.2- Criterio de selección de los sujetos de entrevista.....	134
1.3- Síntesis metodológica.....	135

### Índice de cuadros

Cuadro 1. La definición de problemas públicos desde dos aproximaciones analíticas.....	20
Cuadro 2. Tipologías de actores .....	35
Cuadro 3. Clasificación de actores .....	38
Cuadro 4. Aprobados en los exámenes de ingreso.....	84
Cuadro 5. Relación entre elementos metodológicos .....	135

### Índice de gráficos

Gráfico 1. Evolución de la matrícula universitaria .....	57
Gráfico 2. Gasto en educación en millones de pesos .....	70
Gráfico 3. Evolución de la matrícula universitaria entre 2008 y 2013 .....	84
Gráfico 4. Gasto de gobierno en educación en millones de pesos a precios constantes de 1997 .....	85
Gráfico 5. Distribución de la matrícula universitaria por áreas de especialidad .....	110

## **Introducción**

Las políticas sociales del Estado cubano han servido desde 1959 para legitimar su modelo social, económico y político. La centralización de la toma de decisiones por parte del Estado permite que este se presente como el actor que condensa y promueve los intereses de la ciudadanía, al mismo tiempo que es el principal protagonista de las decisiones de política.

Dentro del campo educativo, la Educación Superior (ES) funciona como medio de difusión y consolidación de la ideología y los intereses de los grupos dominantes. Además, supone un reflejo de la estrategia de desarrollo científico y técnico del país. En el sistema social cubano la universidad aumentó su valor simbólico dado que la pretensión de graduar estudiantes no pasaba solo por el plano político y educativo, sino también por ser una fuente de prestigio e integración social. La calidad de la enseñanza y el elevado nivel profesional de los egresados constituían parte fundamental de la noción de universidad. Razones como estas contribuyeron a que el amplio acceso se mantuviera como principal orientación de la política de ES incluso durante los años del “Período Especial”.

Sin embargo, en los últimos años han crecido las críticas a los procesos docentes y a los resultados de los estudiantes en todos los niveles. Al mismo tiempo han ocurrido cambios en el sistema educativo que no son presentados como soluciones a los problemas que se le señalan, sino como resultado de la necesidad de transformaciones en el sector para mejorar su calidad.

El nivel superior no escapa a esta dinámica y su sistema de ingreso es la mejor muestra de ello. El modo en que se regula tiene implicaciones en la conformación del estudiantado de la ES y en la estructura laboral del país en los siguientes cinco años, además de que los resultados de los exámenes de ingreso muestran la eficacia de los niveles educativos anteriores. Por ello, si se quiere intervenir para mejorar la política de nivel superior, es preciso conocer su sistema de ingreso. Comprender la lógica decisional que la sustenta da luces sobre cómo se decide en materia educativa, qué se

espera de la ES en el sistema cubano, qué objetivos persiguen sus cambios y por qué los problemas a los que se orientan parecen no ser solucionados.

Para entender las decisiones resulta necesario entonces observar el contexto de políticas en que estas se producen, tanto como sus contenidos. El sistema de ingreso actual obedece a un conjunto de decisiones adoptadas en el 2010, año en que el entorno nacional estuvo marcado por la discusión del documento de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (PCC, 2011). En el plano formal, los Lineamientos definen el carácter general de las políticas en el país desde su aprobación en 2011, aunque en el plano político- discursivo ya se difundía como estrategia de la nueva etapa política. El discurso de los Lineamientos ha puesto el acento en la necesidad de reformas para el perfeccionamiento del socialismo como sistema político y la consigna estatal ha sido la de la racionalización económica y la salvaguarda de las políticas sociales que son “logros de la Revolución”, por ejemplo el sistema educativo.

Sin embargo, sí se han producido cambios en la ES enmarcados en este discurso del *perfeccionamiento* del sistema y en la búsqueda por aumentar su *calidad*. Respecto al ingreso, el contenido de las decisiones actuales combina la facilitación del ingreso por algunas vías, con mecanismos de filtro<sup>1</sup> por otras, y ello contrapone los principios de amplio acceso sobre los que se erige la ES, los objetivos de las decisiones y las acciones de política que las conforman. Así mismo, aparecen representaciones diversas sobre las decisiones entre distintos actores relevantes para el proceso decisional, denotando brechas entre las valoraciones que unos y otros tienen sobre ellas.

Pensar las decisiones en términos de coherencia conduce, al menos, a dos ideas: - existen objetivos latentes en la política y para su consecución se toman decisiones que hacen saltar incongruencias entre los objetivos que sí son claramente definidos y las

---

<sup>1</sup> El Capítulo III de este texto se dedica al análisis del contenido de las decisiones, pero vale aclarar aquí para presentar el argumento que las contradicciones se evidencian en la instauración de exámenes obligatorios, con puntuaciones más elevadas como requisito de aprobación, al mismo tiempo que se brindan más convocatorias de examen y se reducen los requisitos especiales de 37 carreras, dejándolos en solo 7 de ellas.

acciones para alcanzarlos, o -las decisiones implementadas comparten el mismo objetivo pero no son la mejor manera de alcanzarlo, indicando fallas de carácter técnico en el proceso decisional o intenciones políticas no declaradas.

Resolver la paradoja planteada implica conocer el proceso decisional que dio a luz a los cambios en el sistema de ingreso. Por ello, este trabajo articula un marco analítico que, dentro del enfoque de los estudios de las políticas, *policy studies*, permite comprender la relación entre *politics* y *policy* que se manifiesta en las decisiones sobre el ingreso a la ES en Cuba. El enfoque resulta relevante pues permite vincular las características del contexto decisional con la lógica de las decisiones en educación, las cuales permean el modo en que se dispone el ingreso, y esto también es resultado de la interacción de los actores en el ámbito de la ES.

Al respecto, no existe en los últimos años un documento completo a nivel de Ley en el campo de la ES cubana, sino que las transformaciones obedecen a Resoluciones Ministeriales (RM) del Ministerio de Educación Superior (MES) introducidas paulatinamente. Ello dificulta el rastreo de todo el proceso decisional como espacio de propuestas, discusión y aprobación de las políticas. Una variante para su estudio es la comprensión de sus objetivos, que no forman parte solo de los textos de las políticas, sino que están presentes en los discursos que les dan forma y a través de los cuales las decisiones de política son comunicadas y promovidas.

En este caso, se focaliza en la definición del problema público, momento inicial de todo proceso de política que tiene influencias en el curso posterior de las decisiones. Se aborda la definición de problema que subyace a las decisiones sobre el ingreso y que contribuye a que las acciones de política hayan sido unas y no otras. La entrada a partir de la definición de problemas supone que estos son construcciones (reinterpretaciones) de la situación indeseada por grupos o individuos, en las que se presentan juicios, diagnósticos y estrategias de solución que reflejan sus preferencias en el proceso de las decisiones.



Los conocimientos sobre las causas, las consecuencias y los modos en que pueden ser resueltos son fundamentales en la conformación de las opciones de política para articular acciones resolutivas. Las fuentes de esos conocimientos son los actores que intervienen en el proceso de definición desde distintos ámbitos: político, técnico, de los afectados, de los beneficiados por la situación, etc. Entre ellos no es obligatorio el acuerdo, pero el modo en que son tenidos en cuenta en la definición y en todo el proceso decisional aumenta la efectividad de las políticas, genera legitimidad alrededor de las decisiones y garantiza el apoyo a sucesivos procesos decisionales.

De ahí, este estudio de políticas se plantea responder dos interrogantes generales: ¿cuál es la definición del ingreso como problema público contenida en las decisiones aprobadas el año 2010? ¿En qué medida estas decisiones reflejan las definiciones del problema producidas por parte de decisores (actores políticos), profesores universitarios (actores burocráticos) y madres<sup>2</sup> de estudiantes (actores con intereses especiales)?

La hipótesis que guía la investigación es que la definición del problema del ingreso a la ES que subyace a las decisiones de 2010 refleja la desigual influencia de distintos actores en el proceso decisional de las políticas públicas en materia de ES en Cuba, campo monopolizado por los decisores como actores políticos. De su demostración se deslindan recomendaciones respecto a la importancia de la participación de actores no políticos en los procesos decisionales y a la implementación de acciones de política que tengan la mirada puesta en el desarrollo de la ES y no solo como soluciones emergentes ante exigencias circunstanciales.

El objetivo general es explicar cómo se producen las definiciones del problema del ingreso a la ES a partir de los discursos de tres actores -los decisores de políticas, los profesores universitarios y las madres de estudiantes que se presentan a exámenes de ingreso- que favorece que los decisores de política monopolicen los procesos decisionales, limitando la eficacia de las decisiones sobre el ingreso.

---

<sup>2</sup> A lo largo del documento se usan las variantes familias, padres y madres. Los términos familias y padres se usan de modo genérico cuando se hace referencia a los familiares de los estudiantes como parte de la sociedad civil. El término madre se emplea cuando se hace referencia directa a las personas entrevistadas como parte de la muestra.

Los objetivos específicos consisten en:

- ✓ Identificar las características del contexto de las políticas, condiciones que influyen la toma de decisiones sobre el ingreso a la ES a partir de los documentos oficiales, medios de prensa y el discurso de los actores.
- ✓ Identificar las explicaciones causales sobre el origen y las consecuencias del problema del ingreso que producen los actores.
- ✓ Determinar los recursos y estrategias discursivas a través de los que cada grupo define el problema del ingreso.
- ✓ Generar recomendaciones relativas a las decisiones sobre el ingreso a ES.

Para dar cuenta de las interrogantes planteadas se propone una metodología de tipo cualitativa. El origen de los estudios de tipo cualitativo en las ciencias sociales se enlaza a la propuesta weberiana del método comprensivo de la Sociología como ciencia (Weber, 2002). Su objetivo es la descripción de las cualidades de los fenómenos (Mella, 2014) y comprender, a través del análisis de la información obtenida, el modo en que los individuos perciben e interpretan el mundo y poder atribuir causalidad a partir de analizar el contexto en que se producen esas interpretaciones (Taylor & Bogdan, 2000).

Este estudio se considera cualitativo por su focalización en los discursos producidos por los individuos sobre un fenómeno en particular para, a través de sus contenidos, dar sentido al fenómeno político con que se relacionan. Por ello también pueda caracterizarse como un típico *policy study*.

El método empleado es el Análisis Político del Discurso (APD) en el que el carácter discursivo del mundo se convierte en la premisa del análisis, que encuentra en las palabras la condición de inteligibilidad de los objetos y los procesos sociales (Buenfil, 2010). El APD destaca la dimensión política de los discursos, que opera a través de inclusiones y exclusiones en los sistemas de significación que, de últimas, son los que definen al mundo. Foucault (1992) señala que los sistemas de exclusión operan en el orden del discurso a partir de principios prohibitivos y de enrarecimiento a partir de

los cuales se establecen distintas posibilidades discursivas para los individuos en la medida en que penetren o no los sistemas de exclusión. La posibilidad de definir el campo discursivo es el poder mismo.

El desarrollo del APD en esta investigación asume, además, que las relaciones de comunicación implican no solo la transmisión de sentidos, sino que actualizan las relaciones entre los locutores y sus grupos. Por ende, los discursos son espacios de difusión y reproducción de relaciones de poder simbólico (Bourdieu, 1985). Los protagonistas de los discursos tienen la posibilidad y la ambición de dominar el campo de las representaciones para así definir los procesos y eventos.

Compartiendo el principio posestructuralista del valor y sentido de los discursos políticos, la perspectiva de las Narrativas Políticas (*Policy Narrative*) constituye la herramienta de análisis para el estudio de las definiciones de problemas que aquí se desarrolla. Estas *constituyen representaciones de políticas creadas por los actores* (Radaelli, Dunlop, and Fritsch (2012, p. 2) citado en Shanahan et al, 2013: 455) y en ellas se ponen en juego creencias, percepciones y representaciones de los procesos de las políticas.

En este caso, la definición del problema del acceso a la ES cubana, más allá de las contendencias entre actores, permite identificar cómo los diferentes grupos valoran y se representan las decisiones, asumiendo que muestran poderes desigualmente distribuidos y reflejan las brechas entre las concepciones políticas sobre las decisiones.

Explicitar los contenidos de las definiciones de los distintos actores permitirá contrastarlos con los de las decisiones e ilustrará cómo fueron tenidos en cuenta en el proceso de decisión, particularmente en la definición de problemas. Entendiendo que el modo en que se definió el problema del ingreso modeló las acciones tomadas, cabría preguntarse si una conjugación distinta en la definición hubiera conducido a otras acciones de política. Además, se les da voz a actores ausentes en el proceso, lo que brinda información sobre qué contenidos podrían ayudar a la toma de decisiones en materia de ES. La importancia de este conocimiento radica en su posibilidad potencial

de mejorar las decisiones futuras sobre el ingreso y la ES en sentido general, campo en el que continuamente se producen ajustes.

En consecuencia, se vinculan tres dimensiones de análisis, una macro (político/contextual), una meso (institucional de la ES) y una micro (decisiones específicas en la que están implicados diversos actores). Para ello se interrelacionan conceptos fundamentales como decisiones de política, definición de problemas públicos, contexto de las políticas, actores y narrativa política, los que constituyen las categorías de análisis en la investigación.

A continuación se introduce el capítulo destinado a explicitar el enfoque teórico que conduce este trabajo. En él se abordan las características de los estudios de políticas, campo en el que se inserta esta investigación. Para delimitarlo, se señalan sus peculiaridades respecto a otras maneras de estudiar las políticas. La misma lógica se sigue al abordar el modo en que, desde la teoría, se trata la definición de los problemas públicos y su rol en los procesos decisionales. Se abordan los actores desde distintas propuestas, señalando las nociones que serán compartidas en esta investigación. Además, incluye un apretado acápite sobre los principales antecedentes en los estudios de políticas sociales en Cuba, para finalizar con el marco analítico empleado en el trabajo.

El capítulo segundo presenta el análisis de los contextos de las decisiones de interés. Contiene un recorrido por las decisiones sobre el ingreso desde el año 1959 hasta el 2010, el cual brinda información sobre la historia de las decisiones y permite evidenciar qué lógica acompaña las más recientes. Como se señalaba antes, los contextos políticos, económicos y sociales son tenidos en cuenta para comprender el marco en que se desarrollan las decisiones.

El siguiente capítulo, el tercero, analiza los contenidos de las definiciones de los actores estudiados. Estos son interpretados a partir de la información que cada uno de los actores refiere, el contexto en que se enmarcan y las propias decisiones estudiadas. Así se completan los objetivos planteados en la investigación.

El capítulo cuarto contiene un resumen de los hallazgos de la investigación, los principales resultados a partir de los objetivos planteados. Por último se señalan recomendaciones de política, que pueden servir como insumos para la modificación de las decisiones actuales como para futuros procesos decisionales. El valor agregado puede ser que la información generada por la investigación aporte no solo al campo de la ES, sino que de algunos indicios sobre los cambios que se están produciendo en Cuba en otros campos atravesados por la misma lógica estatal.

En el apartado de Anexos se presentan elementos fundamentales de la construcción metodológica del trabajo, específicamente las técnicas de investigación, el instrumento aplicado y el criterio de selección de los sujetos de entrevista.

## Capítulo I

### Aproximación teórica al campo de los estudios de políticas

En el presente capítulo se abordan las principales corrientes las políticas como campo de saber y práctica científica. Definir las características de cada una permite colocar el contenido teórico de interés, el ingreso a la ES en Cuba como problema público definido por distintos actores, en sus propios marcos. Por ello, siguiendo una línea expositiva de contenidos generales a contenidos particulares, se presentan las ciencias de las políticas, sus dos líneas de desarrollo principales (policy analysis y policy studies) y los modelos que los caracterizan (ciclo de las políticas y políticas como procesos). Seguidamente se presenta la discusión sobre la definición de los problemas públicos (eje teórico articulador de la investigación), sus conexiones con otros acercamientos a los procesos de las políticas, así como las críticas que ha merecido. Por último, se sintetizan y discuten algunos acercamientos al papel de los actores en los distintos enfoques de las políticas.

#### 1.1- Dos enfoques de política: Policy Analysis, Policy Studies

El origen de los estudios de las ciencias de las políticas es diverso respecto a sus objetos de investigación y las disciplinas de las que hace uso. Ante la diversidad, Harold Lasswell define las *ciencias de las políticas* como las “interesadas en el conocimiento para y en los procesos de decisión de orden público y cívico” (Lasswell, 1971: 1), delimitando un campo particular de conocimientos. Inserto en este, los estudios sobre políticas públicas (PP) comparten tres atributos distintivos: la orientación a problemas, la relación con un contexto particular y la diversidad de métodos y disciplinas de los que se nutren. En consecuencia, las ciencias de las políticas son caminos disponibles para comprender y guiar las alternativas de política pública (Ascher, 2007).

Lasswell planteaba la síntesis de las herramientas de estudio generadas desde las distintas disciplinas, resaltando su carácter “interdependiente y complementario” (Jaime

et al, 2013). Sin embargo, con el desarrollo de trabajos en el campo de las ciencias de las políticas se produjo entre teóricos e investigadores la diferenciación de dos líneas de trabajo: los estudios *en* el proceso de las políticas y los estudios *del* proceso de las políticas. En ocasiones, los límites entre ellas resultan difusos, pero pueden ser distinguidos a partir de los métodos de estudio y los supuestos de base. La diferenciación ha contribuido a la especificidad de cada una, resultando que todo estudio sobre políticas públicas, al acercarse a su objeto de investigación, deja claro con sus conceptos de partida y sus métodos a cuál línea se adscribe, orientando al lector sobre qué tipo de investigación va a encontrar.

La diferenciación en los dos tipos de abordajes ha sido tratada de manera profunda (Del Castillo (2014), Jaime et al (2013), Aguilar (2013), Parsons (2007)), por ello aquí solo se señalan características generales de cada una y, más específicamente, las que justifican que la presente es una investigación que sigue la lógica de los estudios *del* proceso de las políticas.

### **1.1.1- Lógicas de los estudios y los análisis de las políticas**

Los estudios *en* los procesos de las PP, devenidos *análisis de políticas* o *policy analysis*, se orientan a la producción de conocimientos que ayudan a tomar la mejor decisión posible a partir de la información disponible. Permiten establecer relaciones causales entre las políticas, las condiciones en que ellas se producen y sus resultados, e implican la interacción del investigador en la decisión de PP.

En ellos, el foco de interés del analista se sitúa en la predictibilidad de los resultados de las decisiones de política, para lo cual se establecen comparaciones con decisiones similares<sup>3</sup>. La elaboración de las políticas se fundamenta en cálculos racionales que conducen a la producción de alternativas de políticas costo-eficientes y cuentan con la Economía como herramienta primordial. En consecuencia, a los análisis de políticas se les critica el excesivo énfasis técnico (Del Castillo, 2014), que convierte en recetas o fórmulas las técnicas más sofisticadas (Subirats, 1991 en Lindblom, 1991),

---

<sup>3</sup> La similitud podría estar dada por los contextos de las decisiones, los objetivos de las políticas, etc.

y no integran los procesos de cambio en los sistemas sociales y políticos (Dente y Subirats, 2014).

Por su parte, la observación *del* proceso de las PP, estudios de políticas o *policy studies*, se orientan a “producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un gobierno toma decisiones relativas a la solución de un problema público” (Valenti y Flores, 2009: 171). Para ello tienen en cuenta variables independientes relativas a contextos, actores, interacciones y decisiones. La política se estudia como variable dependiente y, más que establecer relaciones de causalidad, se trata de explicar el proceso a través del cual se produce la decisión.

Los *policy studies* se asocian a métodos cualitativos, donde los discursos y las interacciones tienen un peso esencial en las explicaciones. Por ello las Ciencias Políticas, la Sociología, la Psicología y el Derecho son sus herramientas de análisis más frecuentes. De los resultados de estos estudios se derivan sugerencias para el perfeccionamiento de las políticas puesto que, en su desarrollo, desentrañan el proceso de hechura de las mismas y los diversos factores que la influyeron pueden constituir objetos de cambio. Lo más frecuente en ellos es encontrar análisis retrospectivos de las decisiones y su proceso de conformación.

Las dimensiones de *polity*, *politics* y *policy*, elementos interdependientes en el proceso decisional, también se combinan de modo diferente en cada enfoque. *Polity* corresponde al ámbito político más general, en el que un conjunto de reglas ordena y legitima la toma de decisiones y las relaciones entre los distintos actores políticos. Ello se traduce en un tipo particular de Estado y un régimen político exclusivo. Todo ello sintetiza los poderes establecidos legalmente (Valenti y Flores, 2009).

*Politics* comprende el juego entre actores e instituciones, cómo interactúan en el espacio de lucha política por el logro de sus objetivos y qué recursos y estrategias ponen en práctica para asegurarse la posición dominante. Refleja la conexión entre todos los elementos de los sistemas políticos, en los que se combinan las reglas decisionales



macro con la lógica de los individuos y las organizaciones. Refleja principalmente los poderes de influencia de los contendientes en el proceso de las políticas (Dente y Subirats, 2014).

*Policy* es la dimensión de las decisiones como hechos concretos, es decir, la respuesta de los gobiernos a si intervenir o no sobre los problemas. En ella se materializan los intereses de actores e instituciones así como el marco institucional, de disponibilidad de recursos y de estrategias de negociación que permiten que la decisión sea llevada a cabo (Jaime et al, 2013).

Es característico en los estudios de políticas el tratamiento de las PP como variables dependientes, en los que las *politics* determinan las *policies*, entendiéndose que estas últimas son el producto de influencias de actores y contextos decisionales que moldean los resultados de las decisiones. En cambio, los análisis de políticas conciben las PP como variables independientes, por lo cual las mejores decisiones técnicas atendidas a las características de las instituciones y las reglas de decisión impactan en los contextos de decisión y en las preferencias de los actores. En su desarrollo e implementación, las *policies* determinan el carácter de las *politics* e influyen en las *polities*.

La diferenciación entre cada una de estas dimensiones tiene carácter metodológico. En términos analíticos es muy complejo separar un espacio de otro, pues al comprender las decisiones como procesos, los actores, las instituciones y las decisiones están imbricados. Aunque es posible identificar las características del diseño político y de las instituciones formales e informales instituidas en la sociedad, no resulta sencillo distinguir en el comportamiento o discurso de un actor qué efectos tiene el formar parte de ciertas instituciones, desenvolverse bajo las normas del sistema político en el que vive y de qué modo valora el proceso de la política en cuestión. Para facilitar la aprehensión de los objetos de estudio resulta más enriquecedor realizar cortes transversales en los que se asuma la relación de todas estas condiciones en un momento dado.

### 1.1.2- ¿Procesos de política vs. Ciclo de las políticas?

En los orígenes de la disciplina, influido por los aportes de H. Lasswell, se identificaba a las políticas como un conjunto de acciones consecutivas que producen resultados específicos: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación (Lasswell, 1971: 28), las cuales constituyen fases de un ciclo. Las etapas iniciales comprenden la búsqueda de información sobre la situación indeseada para promover su construcción como problema con alternativas de solución, lo que luego es difundido y socializado hasta la puesta en práctica de la alternativa escogida. Al término de la implementación, se evalúan los resultados de las acciones emprendidas.

La visión por etapas de las políticas trajo consigo una abundante revisión de la trayectoria de los procesos decisionales, que condujo a diversos autores a replantear el modelo de siete fases. Aunque existe un sinnúmero de propuestas<sup>4</sup> que lo reproducen y acotan, este modelo es ampliamente criticado por presentar las decisiones como el campo de un único actor, institución o grupo que, siguiendo el modelo de elección racional, delimita las soluciones que inmediatamente pueden y deben ser implementadas (Majone (1989; 2005), dejando de lado la intervención de distintos actores en diversas arenas decisionales. Sabatier (2007), principal crítico de la propuesta, señala su incapacidad para determinar relaciones de causalidad como pretende, provocando también estancos en los estudios sobre cada una de las etapas, los cuales parcelan la producción de información sobre los procesos decisionales.

La perspectiva del ciclo simplifica la complejidad de las decisiones, lo que dificulta su explicación exhaustiva. Al perder la visión de las dinámicas generales del proceso, parece posible delimitar cada uno de los momentos de la formulación e implementación de las políticas como si todo el tiempo no se estuvieran evaluando decisiones, buscando alternativas y registrando la actividad de actores en pos de alcanzar

---

<sup>4</sup> Bardach (1988) señala ocho pasos, DeLeon y Brewer (1983) señalan seis momentos, Anderson (1984) propone cinco, en Aguilar (1993) y en Parsons (2007) se resumen otras cuatro propuestas diferentes.

resultados beneficiosos para sí mismos. Los procesos decisionales distan de ser ordenados, racionales y eficientes, por lo que su complejidad escapa a los límites impuestos por la división en etapas.

El modelo procesual, por otra parte, propone superar la linealidad de las etapas del ciclo y se presenta como una variante de carácter más metodológico que conceptual (Valenti y Flores, 2009). Este deja abierta la puerta a la relación entre los componentes de cada una de las fases y las interacciones entre variables que demandan entender el proceso decisional como un proceso recursivo, en el que se actualizan las condiciones contextuales, instituciones, actores de diverso tipo, recursos y exigencias políticas. De ahí se rescata el entender “la elaboración de políticas públicas como un proceso muy complejo, sin principio ni fin y cuyos límites permanecen muy inciertos” (Lindblom, 1991: 13).

Así, los estudios de las políticas como procesos se alejan de la delimitación racional de los mejores resultados a partir de una acción de política. Las decisiones resultan de la combinación de intereses, valores, percepciones y preferencias de los actores, los niveles de gobierno involucrados, las causas y los impactos probables de los problemas en cuestión (Sabatier, (2007); Rochefort y Cobb (1993). A lo largo del proceso se ponen en juego poderes que reflejan lo “paradójico” (Stone, 1988) de los problemas y las decisiones y que tienen su principal espacio de manifestación en los discursos de los actores.

En consecuencia, la argumentación y la persuasión en la comunicación de los intereses tienen gran peso en la adopción de una u otra alternativa política (Majone, (1989, 2005), lo que desplaza el foco de atención a los modos en que se producen las decisiones, a la intersección entre *policy* y *politics* y los resultados a los que conlleva. Los medios de comunicación y las estructuras decisionales bajo la lógica democrática se convierten en los espacios privilegiados para el desarrollo de la política, más que las instituciones formales y los espacios decisionales cerrados.

## 1.2- El Estado en las políticas, las políticas en los Estados

Una discusión fundamental en este sentido constituye la relativa al Estado que abriga los procesos de las políticas. Como “comunidad humana que, dentro de un determinado territorio reclama (con éxito) para sí el monopolio de la violencia física legítima” (Weber, 1968), el Estado basa su ejercicio en la legitimidad reconocida a su institución. Ello no implica la obligatoriedad del ejercicio de la violencia, sino su capacidad de influencia por el goce de un poder cualitativamente diferente al del resto de las instituciones sociales. Se erige sobre la necesidad de una entidad que detente “la posibilidad de legislar, ‘llevar a cabo’, resolver litigios y gobernar” (Castoriadis, 1996). Regula los poderes individuales y colectivos y los límites que la legalidad determina para su ejercicio, por lo que resulta el origen de las relaciones asimétricas entre el Estado y la sociedad o entre la sociedad política y la sociedad civil. Esta última, constituida por el conjunto de instituciones, privadas o no, que se distinguen y plantean exigencias respecto al Estado como institución (De La Garza, 1988), resulta la principal instancia a la que éste se debe en su funcionamiento como institución.

El modo en que se establecen las relaciones entre las instituciones legales, políticas, económicas, culturales y religiosas, ha delimitado a través de la historia el surgimiento de diversos regímenes políticos. La visión del Estado como promotor de políticas públicas encuentra sus bases en los regímenes liberales democráticos definidos mínimamente por la existencia de elecciones libres y competidas de los representantes de los ciudadanos, el respeto a las libertades civiles, los derechos políticos (libre expresión y reunión, derecho a competir políticamente) y los derechos de propiedad (Dahl, 1961), los que el Estado tiene como encargo resguardar.

Su presupuesto de base es la existencia de múltiples vías a través de las cuales la ciudadanía se conecta con la élite política, privilegiando el respeto a los derechos que posibilitan el ejercicio de ciudadanía. Lo que en realidad ocurre, por lo que ha sido más factible declarar esta concepción como mínima procedimental, es que el ejercicio de ciudadanía se reduce al voto electoral, a la elección de representantes que defenderán sus preferencias en el espacio político o a través de la delegación en políticos “expertos” la

atención a temas de interés. En teoría, los mecanismos de participación señalados implican controles al ejercicio de gobierno, por lo que las decisiones de política deberían ser un buen reflejo de los intereses de la sociedad civil.

En el ejercicio y respeto de los derechos ciudadanos también se produce la diferenciación entre lo público y lo privado como espacios que acentúan la individualización del desenvolvimiento de las personas (Bazúa, 2010). El privado se convierte en el espacio de desarrollo individual, donde el hombre hace uso de sus derechos civiles, económicos y políticos sin inclusión de la acción del Estado ni de otros particulares siempre que respete las normas que el primero establece y que acotan su comportamiento. El espacio público, en cambio, resulta el ámbito de comprensión de acciones colectivas más que individuales. Las dos esferas se producen mutuamente, constituyendo una la condición necesaria de existencia de la otra.

En ese sentido, autores como Aguilar (1993) y Bazúa (2010), restringen la existencia de políticas públicas a los regímenes democráticos con una esfera pública amplia y dinámica en la que se producen depuraciones relativas a los problemas abordados durante los procesos de decisión. En casos como esos, la esfera pública constituye el ámbito de acción del Estado y es obligación de este la atención a las situaciones indeseadas que en ella aparecen.

El carácter público de las políticas depende del modo en que maximicen el bienestar de la población bajo una estrategia resolutive orientada a satisfacer a la ciudadanía afectada por los problemas a tratar (Bazúa, 2010). Igualmente, el autor reconoce que, como en estados autocráticos y centralizados, existe una continua tensión entre la ciudadanía y los “buropolíticos” pues ellos tienden a orientar las decisiones de PP en función de maximizar el beneficio personal, pero para ello funcionan mecanismos de transparencia respecto al accionar político y los medios de comunicación resultan una vía de exigencia de legalidad.

Bajo estos lentes el análisis de PP en regímenes no democráticos carece de sentido. Se asume que en regímenes centralizados y totalitarios no tiene sentido abordar

la sociedad civil o la ciudadanía, dado que se caracterizan por el irrespeto a los derechos civiles, políticos, económicos individuales de las sociedades liberales y democráticas. En consecuencia, no existe distinción entre las esferas pública y privada y no tiene sustento observar la orientación pública de las políticas. Ellas se resumen a decisiones políticas, sin que exista un proceso de definición y construcción de problemas que enfatice en el carácter participativo de las decisiones de política<sup>5</sup>, así como tampoco existen mecanismos eficaces de rendición de cuentas de la actividad política a la ciudadanía.

En una línea crítica, De la Garza (1988) propone una explicación a la evolución del Estado mexicano que resulta útil para entender otros países con recorridos históricos y políticos distintos al “mainstream”. El autor reinterpreta la relación Estado- sociedad a partir de observar que Estados en los que la sociedad civil es subsumida en la esfera política, o esta última tiene una fuerte influencia en la esfera civil, devienen de la imposibilidad de la burguesía de contener la lucha de clases, encontrando como alternativa la expansión del ámbito político a todas las esferas de la sociedad. Ello conduce a comprender un nuevo tipo de Estado, el social autoritario, como resultado de crisis del régimen liberal.

La politización de la sociedad civil en términos gramscianos, la politización y estatalización del Estado moderno según Schmitt (referido en De La Garza, 1988: 23) hace que desaparezcan las viejas distinciones entre esfera civil y política, contribuyendo también a que no existan más espacios como el estatal, el económico, el cultural, dado que el Estado y su lógica de funcionamiento político son omnipresentes. Por lo mismo, todo problema en cualquiera de las esferas de la sociedad se convierte automáticamente en objeto de interés estatal.

El Estado Social Autoritario se distingue por su intervención en la regulación de la economía y la politización de la esfera corporativa de la sociedad. Por ello se alega que ocurre una expansión de la sociedad política hacia la sociedad civil y la economía y

---

<sup>5</sup> Existen diferencias entre decisiones políticas y decisiones de política. Bazúa (2010) señala como las primeras se refieren a decisiones en la dimensión de las *politics* mientras las segundas se refieren a decisiones en la dimensión de las *policies*.

que esto no implica la desaparición de la esfera privada en la que las alternativas y lógicas individuales continúan constituyendo sus principios de funcionamiento.

En el proceso, el Estado refuerza su hegemonía y la “tarea central del consenso ya no pertenece solo a lo privado sino a lo público o a lo privado hecho público” (De La Garza, 1988: 24). Aquí la legitimidad se refuerza, principalmente, desde la esfera legal y por ello, su aparato burocrático es más fuerte que en la versión liberal.

La relación entre Estado Social Autoritario y sociedad no implica que no existan políticas del Estado para atender situaciones indeseadas porque todo corresponde al Estado, sino que las soluciones propuestas responden a lógicas políticas estatales que prevalecen en todo el sistema, resultando en políticas estatales o sociales (según los propios términos del enfoque), más que a la idea tradicional de políticas públicas.

Aunque el autor (De la Garza) estudia la evolución del Estado mexicano, su comprensión de las relaciones entre Estado, sociedad y políticas, brinda un marco interpretativo útil para el análisis del caso cubano en términos menos restrictivos que la distinción democracia- no democracia que reduce la discusión a los elementos procedimentales de la teoría dominante de la democracia.

Siendo así, es posible comprender las PP (o sociales o del Estado) en Cuba a partir de su conceptualización como “el conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera consistente y coherente” (Aguilar, 2010: 29),

### **1.3- La definición de los problemas públicos en el marco de los estudios de políticas**

Con anterioridad se señalaba que los estudios de políticas se orientan a la resolución de problemas y esa es una de sus peculiaridades. Los problemas públicos constituyen el punto de partida en todo proceso decisional: su manifestación

desencadena acciones de política y su modificación delinea el curso de la elaboración de la política.

La aparición de una situación indeseada para personas, comunidades o instituciones no es suficiente para asumir la existencia de un problema. Ello solo es posible al comprender que la situación señala una discordancia entre el estado actual y el estado deseado de las cosas y que es posible acercar el primero al segundo a través de un “proceso que los correlacione y borre las diferencias” (Simon, 1969 citado en Dery, 1984: 24). Los problemas no son entidades objetivas (Dery, 1984) sino constructos analíticos que contienen valoraciones sobre la situación y preferencias relativas a las posibles soluciones.

El modo en que se han desarrollado los estudios sobre la definición de los problemas públicos reproduce la distinción entre estudios que se adhieren a la lógica de los *policy analysis* y los que siguen la lógica de los *policy studies*. En el cuadro a continuación se sintetizan y comparan los dos modos de comprender la definición de los problemas públicos con el fin de mostrar de manera explícita, los fundamentos y características que hacen peculiar el acercamiento desde la lógica que sigue esta investigación, la de *los policy studies*.



**Cuadro 1. La definición de problemas públicos desde dos aproximaciones analíticas**

	<b>Policy Analysis</b>	<b>Policy Studies</b>
<b>Autores y textos fundantes</b>	D. Dery- “PD in policy analysis”	D. Stone- “Policy Paradox and political reason”
<b>Presupuestos teórico/analíticos sobre las políticas</b>	Las PPs son decisiones científico/ técnicas a través de las cuales se busca dar respuesta a situaciones problemáticas concretas.	Las PPs son procesos multidimensionales en los que intervienen factores contextuales, actores e intereses diversos, que moldean las decisiones relativas a los problemas planteados.
<b>Conceptualización de la definición de problemas</b>	“Marco en el que ciertas intervenciones son consideradas, y son definidas, como soluciones” (Dery, 1984: 5). Marco de sentido para acciones de PP.	“Representación estratégica de situaciones” (Stone, 1988).
<b>Sentido de definir problemas públicos</b>	Sentido científico/ técnico/ administrativo. Señala una discordancia entre la situación problemática y su solución y traza la ruta a través de la que la primera se acerca a la segunda, las metas a las que se orientan las decisiones.	Sentido político. Señala el juego político (Portz, 1996) en el que ciertos actores intervienen destacando causas y condiciones que les permitan transmitir su interpretación de la situación y promover soluciones convenientes a su posición.

	Señalar la mejor solución científico- técnica para el problema, teniendo en cuenta sus orígenes, causas y consecuencias.	Comprender los intereses puestos en juego por parte de los actores que participan en el proceso, los que dan sentido e interactúan con las causas, condiciones y soluciones para el establecimiento del problema tal como cada uno lo promueve.
<b>Implicaciones de definir problemas de políticas</b>	Mientras más claramente sean indicadas las soluciones, mejor definición será. La información relevante disponible para la toma de decisiones tiene un peso decisivo en la decisión.	Existen múltiples definiciones y soluciones relativas a un mismo problema en la medida en que intervienen distintos actores. Los discursos y las narrativas son las primeras fuentes de información.
	Distintas definiciones conducen a distintas soluciones. La decisión política señala el fin de una fase del ciclo de la política y el inicio de fases subsiguientes basadas en procedimientos técnicos y racionales.	La decisión política señala la preponderancia de un actor y sus intereses por sobre los otros implicados en el problema. La definición es un ejercicio retórico.
<b>Énfasis analítico</b>	Identificar las soluciones de política a la situación indeseada.	La comprensión de las causas y contextos del problema que permiten analizar los resultados del proceso decisional.
<b>Rol analítico dentro del estudio de las PP</b>	A través de definiciones de problemas en los que se establecen claramente causas y soluciones se logran implementar acciones que generen un cambio respecto a la	Permite comprender la lógica del proceso de las decisiones.  Establecer opciones de política.  Explicar el proceso de

	<p>situación anterior.</p> <p>Búsqueda de soluciones.</p> <p>Racionalidad en la toma de decisiones.</p> <p>La decisión es el detonador de un ciclo.</p>	<p>construcción de la agenda política.</p> <p>Explicar el cambio en las políticas (<i>policy change</i>).</p> <p>La decisión forma parte de un proceso.</p>
<b>Actores principales que participan</b>	<p>Están directamente vinculados con la toma de decisiones. Poseen un conjunto de conocimientos que les hace imprescindibles en la valoración de soluciones y/o forman parte de las estructuras decisionales. Ej.: Policymakers, Instituciones, Think Tanks, Expertos.</p>	<p>No vinculados a la toma de decisiones de modo directo, tienen intereses asociados a la situación problemática por lo que contienden y/o compiten por que su interpretación de la situación sea la postura asumida en la decisión, o al menos sea contenida en esta. Ej.: Instituciones, Policymakers, Expertos, Stakeholders, Organizaciones no gubernamentales, Comunidades, Individuos.</p>
<b>Estrategia típica de investigación</b>	<p>Recabar información científica, técnica, administrativa relativa a las causas y las consecuencias del problema.</p> <p>Probar causalidad del problema que da origen a un ciclo de PPs.</p> <p>Indicar la mejor decisión en términos costo-eficientes y de eficacia.</p>	<p>Sistematizar las distintas definiciones propuestas por los actores, los argumentos que las constituyen, las preferencias y los intereses que reflejan.</p> <p>Explicar el contexto por el que se justifican las propuestas de los distintos actores y sus interacciones.</p> <p>Describir, explicar el problema que da origen a un proceso de PPS y finalmente hacer sugerencias de política.</p>
<b>Rasgos positivos</b>	Marco teórico básico de	Focalizan en el carácter

<p><b>del enfoque</b></p>	<p>PD.</p> <p>Problemas como oportunidades de innovación.</p> <p>Importancia de la información en el tratamiento de los problemas.</p>	<p>político de PD.</p> <p>Intervención de múltiples actores en la construcción de los problemas, amplía el sentido de lo público.</p> <p>Relación entre PD y todo el proceso de las políticas, no solo la determinación de soluciones.</p> <p>Genera nuevas líneas teóricas y de investigación, principalmente los estudios sobre el establecimiento de las agendas políticas y el cambio en las políticas.</p>
<p><b>Limitaciones del enfoque</b></p>	<p>No captan la complejidad del proceso de las políticas, las diferentes influencias que impactan en las decisiones.</p> <p>No profundizan en la importancia del PD en todo el proceso decisional, no solo en la solución del problema.</p> <p>No abordan ámbitos de participación más allá que en las instituciones y en las estructuras de toma de decisiones políticas.</p>	<p>Pobre delimitación de las características del contexto de las decisiones que influyen en las definiciones de problemas.</p> <p>Frecuente tratamiento de <i>issue definition</i> y <i>problem definition</i> como sinónimos, siendo elementos distintos.</p> <p>Mayor peso en el análisis político del proceso, dejando de lado con frecuencia el análisis técnico.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de (Fifer & Orr, 2013); (Houston & Richardson, 2000); (Kay, 2003); (Oxley, Vedlitz, Arnold, & Wood, 2014); (Nowlin, 2015); (Smith, 1989); (Plein, 1994); (Primm & Clark, 1996); (Wood B. & Vedlitz, 2007); (Dery, 1984); (Parsons W. , 2007); (Jeon & Haider-Markel, 2001).

El origen de la definición de problemas como objeto de interés dentro del campo de las políticas corresponde al trabajo de D. Dery. El autor muestra la definición de problemas como un marco de sentido para las acciones de política al señalar que el modo en que las situaciones indeseadas son interpretadas y redimensionadas condiciona la manera en que son atendidas. En ese sentido, las definiciones organizan los diferentes tipos de información que se encuentran disponibles sobre las situaciones indeseadas, reflejan los intereses de quienes pueden influir en las políticas y constituyen un punto de referencia respecto al cual evaluar las decisiones (Dery, 1984).

Los problemas parten de situaciones indeseadas de tipo social o técnico (Bardach, 1988). Su carácter depende del modo en que sus promotores los presentan. Las situaciones sociales se pueden convertir en insumos para la definición del problema, sin embargo, la selección de los medios más adecuados para la resolución de los problemas parte de su planteamiento técnico pues “solo examinando una variedad de soluciones, el analista de costo-beneficio puede escoger la mejor alternativa, sin considerar necesariamente alternativas que salen de la definición del problema” (Dery, 1988). Desde esta perspectiva, el sentido de definir los problemas es “dibujar” las soluciones. La búsqueda y comprensión de las causas de la situación son relevantes sólo en la medida en que promuevan soluciones viables, haciendo de la decisión el momento realmente significativo del proceso de la política.

Un acierto en esta manera de comprender la definición de problemas, más allá de los señalados en el recuadro, radica en considerar que cuando varios *stakeholders* (promotores de política) son afectados por la situación, deben ser tenidos en cuenta en la definición para una solución efectiva (Smith, 1989). Detrás de ello se despliega la discusión con los defensores de la postura institucionalista en la que ciertos problemas, dada su magnitud y urgencia, solo deben estar en manos de expertos y decisores o que, en el caso de algunas políticas, las decisiones corresponden solo a los gobiernos en los que tienen lugar y por eso la discusión debe discurrir dentro de los marcos institucionales y ser regulada por las normas democráticas (Aguilar, 1993). El encierro

de los procesos de definición en las arenas institucionales es una de las críticas que recibe esta concepción, pues limita los ámbitos de la participación de individuos distintos a los expertos o decisores “profesionales”.

De cualquier manera, el reconocimiento de diversos actores incluye la necesidad de entender los múltiples valores que pueden defender y promover, lo que complejiza el proceso de definición (Smith, 1988). La complejidad se refiere a las diferentes variables a tener en cuenta durante el proceso decisional y el desafío consiste en acompañar las distintas metas que se plantean por los actores y por las dimensiones del problema.

El “decisionismo” (Majone, 1989) que implica la centralidad en las soluciones en este tipo de análisis, la linealidad que refleja en el estudio del proceso de decisión que contribuye a que se pierda la visión más general del proceso, así como la preponderancia de actores racionales y formales participando en las definiciones, conduce a desarrollar otras perspectivas en el estudio de la definición de problemas que puedan dar mejores explicaciones sobre el proceso.

Por ello, dentro del marco general de los *policy studies*, se encuentra una preocupación mayor por comprender y explicar los problemas desde sus causas y orígenes más que desde las posibles soluciones. Se considera que el análisis técnico de las situaciones y el cálculo racional de las mejores soluciones deja de lado componentes fundamentales del proceso: los actores y sus preferencias. La “retórica del problema” (Bardach, 1988), antes ignorada, pasa aquí a primera plana.

La perspectiva comparte la noción sociológica de la realidad social como producto de construcciones subjetivas. Para el constructivismo la realidad es resultado de la interacción de los sujetos que, en su relación, construyen, objetivizan y dan sentido a la realidad social (Cejudo, 2008; Berger y Luckmann, 1968). El lenguaje como recurso expresivo resulta la vía primordial a través de la que se objetiva la interacción. Debido a ello los discursos y las narrativas se convierten en el objeto de atención principal para quien desea comprender la sociedad.

El trabajo más significativo en esta línea ha sido desarrollado por Deborah Stone, precursora en el estudio de las políticas a partir de las narrativas con las que los actores las fundamentan o promueven. La autora entiende los problemas como “representaciones estratégicas de situaciones” (Stone, 1988: 6), con las que los actores que tratan de ganar a la audiencia hacia la posición que desean resulte ganadora en la contienda por establecer los significados de los problemas (Stone, 1988).

Las narrativas pueden analizarse a partir de su constitución semántica y sintáctica, que no es más que el contenido de la narración y las distintas formas en que puede ser expuesto. Stone señala que las narrativas sobre los problemas públicos incluyen la construcción de símbolos, el uso de números (datos), el señalamiento de causas, de los intereses en litigio y, por último, las decisiones que constituyen el resumen de todos los argumentos manejados.

Estos elementos narrativos son articulados a través de la construcción de historias, la explicitación de mecanismos causales sobre los orígenes del problema y sus consecuencias, así como de recursos expresivos como las metáforas, las sinécdotes y la ambigüedad. De esta manera los actores construyen historias en las que señalan los orígenes del problema, sus causas, sus consecuencias, así como la existencia de culpables de la situación (villanos), de afectados (víctimas) y de héroes que dan movimiento a la narración y justifican la aparición de cada uno de los actores en el escenario de las decisiones (Ídem).

Una variante en consonancia con la propuesta de la autora es la que desarrollan Shanahan et al (2013), quienes distinguen entre elementos narrativos y estrategias narrativas. Los primeros incluyen la explicitación del problema, personajes, evidencias de la existencia del problema, mecanismos causales que conectan los componentes del problema, una moral de la historia que puede ser entendida como la propuesta de solución y un resumen, recurso que relaciona todos los elementos de la historia. Entre las estrategias narrativas los autores incluyen la expansión (concentración de beneficios y expansión de costos), la contención (difuminación de beneficios y concentración de costos), el desplazamiento diabólico (exageración en la historia en la que otros actores

tienen una condición inferior y negativa) y el desplazamiento angelical (exacerbación del compromiso o habilidad de actor para resolver un problema)

En ambos casos, analizar narrativas implica identificar sus estructuras, historias con un inicio, medio y final que contienen algún cambio o transformación (Stone, 2002: 138; citado en Shanahan et al, 2013: 9), y la presencia de actores/ narradores cada uno con su propia historia que, como en la literatura, emplean recursos y estrategias de narración donde figuran villanos, inocentes y víctimas (Stone, 1988: 109) para dar forma al problema<sup>6</sup>. En ese sentido es que la definición de problemas es un ejercicio retórico y resulta imposible analizar el proceso de toma de decisiones a partir de la definición de los problemas públicos sin entender que este reviste una discusión política (Rochefort y Cobb, 1994).

Los actores pueden proceder de diversas fuentes y producir definiciones diferentes que, a su vez, conducen a políticas divergentes. La lengua y la comunicación, al ser las principales herramientas de contendencia, rescatan la idea foucaultiana de que “el discurso no es solo aquello que traduce las luchas o los sistemas de dominación, sino aquello por lo que, y por medio de lo cual se lucha, aquel poder del que quiere uno adueñarse” (Foucault, 1992: 6) para promover decisiones a su favor. Visto desde la posición contraria, existen soluciones y estrategias políticas deseables para distintos grupos a las que se les buscan problemas en correspondencia (Boscarino, 2009) y estos son definidos de cierta manera que conecte esas soluciones con los problemas señalados.

El discurso es, además, el medio a través del cual los individuos construyen, constituyen, cambian, definen y contribuyen a las estructuras sociales, pero la relación

---

<sup>6</sup> Vale acotar que las narrativas políticas se constituyen como objetos de investigación en la línea de Policy Narratives. Además, los contenidos de los discursos y el manejo que se hace de estos se conectan con una serie de estudios sobre los medios más propicios para la transmisión de los mensajes políticos, el orden de los argumentos, el tipo de datos que se transmite, entre otros muchos elementos, que tienen como fundamento las Ciencias de la Comunicación.



no ocurre de modo directo entre individuos y sociedad, sino que está mediada por el conjunto de conocimientos de los primeros que les permiten desarrollarse y comprender a la segunda (Van Dijk, 2002). Por ello, las narrativas políticas manifiestan relaciones de poder instituidas y la producción de discursos es el recurso principal a través del cual se definen los problemas públicos.

La definición del problema enmarca los términos de la competencia entre representaciones y para que una definición predomine o enmarque exitosamente el problema debe ser comprehensiva en su descripción de la situación y de todas las necesidades que implica (Houston y Richardson, 2000). En consecuencia, los desacuerdos, las divergencias entre los modos en que los individuos comprenden y reelaboran los problemas, son una característica natural y necesaria del proceso de las políticas (Fuller, 2013).

La definición del problema debe incluir conocimientos adquiridos a través de investigación, conocimiento empírico y creencias pertinentes a la situación problemática (Smith, 1988). “Sin conocimientos la hechura de las políticas es ciega (...), los diferentes conocimientos salen de diferentes marcos y prácticas de los grupos que los crean y validan” (Fuller, 2013: 351) y es difícil que solo un grupo social pueda abarcar todos los ámbitos teóricos, técnicos y empíricos de un problema particular. En términos estrictos aquí, como en los análisis de políticas, los problemas son definidos por los decisores, quienes tienen la función legal y técnica de hacerlo, pero la definición es el resultado de interacciones entre distintos actores con distintas perspectivas del problema.

#### **1.4- Contextos de producción narrativa**

Por otra parte, la definición de problemas desde los policy studies supone que las diferencias entre definiciones también son producto de los contextos en que tienen lugar los procesos de las políticas. En este sentido, el contexto aparece como concepto sin contornos definidos, llenado a conveniencia del analista/ investigador.

Lasswell considera que los contextos en las ciencias de las políticas responden a “la configuración de las instituciones que influyen en el desenvolvimiento de los actores

y las decisiones y cómo estos también producen modificaciones en las instituciones” (Lasswell, 1971: 22). Por ello, los contextos y las influencias que ejercen describen las relaciones entre *politic* y *policy* y sus transformaciones a lo largo del proceso decisional.

Por su parte, Majone (1989) señala que “el contexto de las políticas incluye valores, normas, percepciones e ideologías”, y por esta misma razón se desestima la posibilidad de desarrollar criterios de definición que contengan únicamente análisis técnicos. En ese sentido es que el análisis de los contextos decisionales permite develar los constreñimientos y las oportunidades para tener mejorías respecto al problema.

En consonancia, los *policy studies* comprenden los contextos como las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales, naturales, etc., en las que tienen lugar los procesos de decisión. Un ejemplo en el que se conjugan todas estas variables lo constituye el estudio comparado de Fifer y Orr (2013) sobre el modo en que Canadá y Estados Unidos definieron el problema de la atención a los incendios forestales en el territorio que comparten del Parque Yellowstone. En él se evidencia cómo dos definiciones con acentos en distintos contenidos promovieron decisiones diferentes a una misma situación indeseada. La explicación de las diferencias discurre, en este caso, por el entorno político, institucional y natural en el que cada una de las decisiones tuvo lugar.

Sus resultados demuestran que la existencia de instituciones especializadas en bosques protegidos, flora y fauna en Canadá fomentó el establecimiento de una política de protección de áreas naturales ante incendios forestales. De otro modo, en Estados Unidos la atención de las áreas protegidas se mantiene bajo una lógica programática nacional, lo que condujo a una decisión de política que no tuvo en cuenta las peculiaridades del Parque Yellowstone y la importancia de los fuegos ocurridos de forma espontánea para el equilibrio del ecosistema.

En términos del constructivismo social, los contextos también pueden definirse desde la perspectiva de los actores. En este caso, resulta preciso comprender que la condición social de los individuos resulta de su interacción con otros individuos y con

instituciones (socialización primaria y secundaria) (Berger y Luckmann, 2001). Igualmente, la realidad es construida socialmente por los individuos y estos utilizan como principal herramienta para la interacción su situación biográficamente determinada<sup>7</sup> (Schütz, 1974).

Lo señalado hasta aquí conduce a entender que las condiciones económicas, sociales, políticas, culturales y la posición que dentro de ellas se ocupa, modulan las representaciones de los sujetos sobre las políticas, así como estas los modelan a ellos en su desarrollo. El peso del contexto en el análisis de las decisiones puede variar, pero en esencia responde al conjunto de condiciones en las que se desarrolla las políticas y que las influyen, del mismo modo en que son construidas y asimiladas por los individuos.

### **1.5- Enlaces con otros campos teóricos.**

La importancia del desarrollo teórico relativo a la definición de problemas se puede encontrar en, al menos, otras dos líneas de abordaje del proceso de las políticas: los estudios sobre las agendas de políticas<sup>8</sup> y sobre el marco de coaliciones promotoras de políticas. Como enseguida se señala, cada una de ellas establece una relación particular con la definición de problemas, aunque comparten el supuesto de la competencia entre grupos por establecer significados sobre los problemas.

---

<sup>7</sup> El concepto de situación biográficamente determinada es el “medio físico y sociocultural que el hombre define y dentro del cual ocupa una posición, no solo en términos de espacio físico y tiempo exterior, o de su estatus y su rol dentro del sistema social, sino también una posición moral e ideológica. (...) como sedimentación de experiencias previas, organizadas en el patrimonio corriente de su acervo de conocimiento a mano y que es dada a él y solo a él” (Schütz, 2008:40). Por tanto, el mundo nunca es privado, es un mundo de interacción y socialización en el que el individuo se define.

<sup>8</sup> Para algunos autores (Parsons, (2007); Jaime et al (2014), entre otros) la definición de los problemas públicos es una fase particular dentro de la etapa de establecimiento de las agendas para las políticas públicas. Sin embargo, “que un tema llegue a la agenda gubernamental es una condición necesaria pero no suficiente para que dé lugar a una política pública que intente solucionarlo” (Pérez, s/f: 75). En los términos de esta investigación se considera a la definición de problemas como un elemento del proceso decisional conectado con el resto de los elementos intervinientes en el proceso, entre ellos, la conformación de la agenda.

Los estudios sobre agenda abordan los temas y problemas instaurados en las agendas de decisiones gubernamentales y la pregunta esencial de ellos es: ¿Cómo se conforma la agenda pública? Las respuestas han sido varias (Rocheffort y Cobb (1993); Baumgartner y Jones (1993); Kingdon, (1995)), y reconocen la necesidad de la conjugación de condiciones políticas, sociales, de los medios y de la acción de actores para que un tema entre varios sea elevado a la agenda de decisiones y configurado como problema al que se dará atención. Todo ello, al producirse, constituye un cambio de políticas, que puede ser traducido en un cambio de *status quo* de los distintos actores implicados en el proceso de decisión. Considerando que el tema de interés en este estudio no es la construcción de las agendas públicas ni el cambio en las políticas, solo se rescatan aquí dos conceptos fundamentales surgidos de estos estudios, ellos son conflicto y monopolio de política.

Como ya se refería, el conflicto es un elemento “natural” de los procesos de definición de políticas. En el marco de los estudios de agenda, los conflictos se manifiestan entre los actores (estos pueden ser agencias, instituciones, comités, los medios, promotores individuales, gobiernos, etc.), toda vez que encuentran beneficios en mantener y promover una perspectiva sobre la política en cuestión (Baumgartner y Jones, 1993). El modo en que se resuelven refleja su acceso a recursos (de información, políticos, económicos, de relaciones con instituciones y agencias), estrategias de promoción de sus intereses, el sistema de creencias que los constituyen, los valores que defienden y su capacidad para aprovechar las ventanas de oportunidad (Kingdon, 1995) y así ganar atención y establecer el tema que promueven en la agenda. De gran relevancia en este sentido resulta el modo en que se presenta el problema a las distintas audiencias<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> La inclusión de: comparaciones sobre la separación entre lo real y lo que se desea, dificultades y constreñimientos que pueden obstaculizar el logro de los objetivos deseados, valores y preferencias que se alcanzarían con el resultado de una decisión particular, sus metas, los medios y estrategias que permitirían obtener la solución, el diagnóstico causal de los orígenes del problema, el establecimiento de hechos y creencias relacionadas con el problema y la adopción

La resolución de los conflictos sobre la definición de los temas y problemas conduce a cambios en la manera en que se definen los problemas tanto como en quiénes producen las definiciones ganadoras. Cada grupo se encuentra interesado en establecer el monopolio sobre las definiciones relativas al problema, pues con ello se garantiza que sean sus preferencias, intereses y valores los reflejados en las soluciones políticas. El monopolio sobre la política constituye “el predominio de un actor sobre la comprensión política de la política en cuestión, así como un arreglo institucional que refuerce esa comprensión particular” (Baumgartner y Jones, 1995:6). La desaparición y emergencia de monopolios es un tema fundamental en el análisis de los cambios y la estabilidad en las políticas.

Por su parte, el Marco de las Coaliciones Promotoras (ACF por sus siglas en inglés), desarrollada por P. Sabatier en la década de los 80 y refinada posteriormente de conjunto con H. Jenkins-Smith, contempla la necesidad de incluir los niveles de información en los procesos de toma de decisiones, destacando que los cambios en las políticas en las sociedades modernas precisan ser entendidos dentro de los subsistemas políticos en los que se insertan. Estos subsistemas se constituyen por “actores de una variedad de organizaciones privadas y públicas que están activamente interesados en un problema público o asunto y que buscan regularmente influir en ese dominio de política pública” (Sabatier y Jenkins- Smith, 1999: 138).

Las coaliciones pueden conformarse por distintos niveles de gobierno, agencias, instituciones, organizaciones o individuos no pertenecientes a ninguna de las anteriores, como periodistas o activistas, que buscan influir en los procesos decisionales. En desarrollos teóricos posteriores superan esa distinción y asumen las coaliciones como grupos de interés que pueden ser identificados a partir de sistemas de creencias similares o congruentes respecto a las políticas.

---

de una perspectiva específica del problema, son elementos de la narración del problema por parte de los actores en conflicto (Smith, (1989); Rochefort y Cobb (1994)).

En el ACF, la descripción de los subsistemas políticos se basa en la existencia de distintos niveles de creencias (núcleo profundo, núcleo de creencias de políticas y aspectos secundarios), relativos a distintos objetos o fenómenos, con diferentes niveles de estabilidad y arraigo. El núcleo de las creencias es más fácilmente constatable, por ser relativo a políticas específicas, reflejando además cómo se conectan los aspectos del contexto (aspectos secundarios) con las creencias sobre valores y principios más abstractos como la igualdad o la soberanía que conforman el primer nivel (núcleo profundo).

Debido a ello, para analizar los procesos de coalición se enfatiza en las interacciones entre actores, portadores de valores y principios significativos para la decisión, el “intercambio constante de información, desarrollo de estrategias en conjunto, coordinación para lograr productos comunes, estrategias de lobby, testimonios comunes, etc.” (Zafonte y Sabatier, 2004: 99-100, citado en Acevedo y Valenti, 2015).

#### **1.6- Críticas a los estudios de definición de problemas**

Luego de presentar los fundamentos de la definición de problemas públicos como línea teórica y empírica de los estudios del proceso de las políticas, es posible señalar algunas críticas. En ese sentido, como se exponía anteriormente, al tratar de desarrollar un estudio sobre la definición de problemas como único cuerpo teórico se confrontan dos dificultades principales: la escasez de elementos a través de los cuales definir a los actores y la pobre delimitación de los elementos del contexto en que se desarrollan las políticas que son de interés para comprenderlas.

La primera de las críticas señaladas conduce a que en estudios como Kay (2003) Houston y Richardson (2000), Bakenova (2008), Terry (2001), Jeon y Haiden- Markel (2001), Fifer y Orr (2013) y muchos otros, con temas tan variables que van desde política aeroespacial hasta exportación de recursos hidráulicos, pasando por la definición de las discapacidades en programas sociales, se trate a individuos, agencias, sindicatos, Congresos, medios de prensa, entre otros, como ejemplos de la categoría actores sin que quede en claro a qué hace referencia o qué los define como tales.

Debido a ello, el marco de las ACF con su planteamiento riguroso de la estructura del sistema de creencias que guía la formación y la acción de las coaliciones, se ha convertido en una herramienta de análisis del desempeño de los actores y la comprensión del proceso de instauración de definiciones de problemas públicos.

La segunda de las críticas, el tratamiento del contexto, radica en que quedan abiertos campos muy amplios entre los que se pueden incluir contextos sociales con sus múltiples dimensiones (educación, cultura, servicios de salud, desempleo, hábitos nocivos, programas sociales), los contextos económicos (con dimensiones como economía interna, relaciones comerciales con otros países, mercados económicos), por solo citar dos. La poca delimitación de qué elementos del contexto o qué dimensiones de cada uno de los contextos (económico, político, social, etc.) son los que mayor influencia tienen en los problemas tratados conduce a faltas de agudeza analítica.

Debido a estas falencias se desarrollaron otros marcos teóricos con distinto foco analítico, como los ya mencionados (ACF, estabilidad y cambio en las agendas políticas, subsistemas de políticas), que frecuentemente complementan los estudios de los procesos de las políticas.

También la combinación de elementos teóricos de distintas líneas teóricas conduce a otro efecto indeseado que es criticado en los estudios de definición de problemas públicos: la continua confusión en el tratamiento de los términos *issue definition* y *problem definition* como sinónimos cuando realmente no se constituyen como tales. En este caso, la distinción proviene de observar que en los estudios de agenda se aborda la emergencia y preponderancia de *issues* en la planificación del gobierno, mientras que el proceso de definición trata de *problems* a los que se dirigen estrategias resolutorias. Una fuente de validación de esta observación son los resultados de Cheol (1998), que demuestra cómo la información que influye en la definición de los problemas es distinta en sus características a la información que influye en establecimiento de la agenda y en la decisión, constituyendo dos procesos similares entre sí pero específicos en sí mismos.

### 1.7- Actores en la definición de los problemas de políticas

Hasta este momento se ha señalado la centralidad de los actores en la definición de los problemas públicos y como, contradictoriamente, desde este marco teórico no son tratados de manera precisa. Sin embargo, saliendo del campo de la definición de problemas públicos, es posible encontrar abordajes más finos sobre el rol de los actores en los procesos de política. En el cuadro a continuación se resumen algunos de ellos, mostrando las categorizaciones que han producido y la composición de cada categoría específica:

**Cuadro 2. Tipologías de actores**

Autor(es)	Categorías	Componentes
<b>Birkland (2011)</b>	Actores oficiales	Poder ejecutivo, Poder legislativo, Poder judicial, Agencias administrativas
	Actores no oficiales	Ciudadanos individuales, Grupos de interés, Movimientos sociales, Partidos políticos, Think Tanks e investigadores, Medios de comunicación
<b>Lindblom (1991)</b>	Decisores	Poder Ejecutivo, Poder legislativo, Partidos políticos
	Instancias de control	Empresarios privados, Grupos de interés
<b>March y Olsen (2012)</b>	Actores políticos	Responden a instituciones políticas
	Actores individuales	Responden a las identidades relacionadas con sus preferencias individuales
<b>Sabatier y Jenkins-Smith (1988, 1993, 1999)</b>	Coaliciones promotoras	Legisladores, Agencias oficiales, Grupos de interés, Investigadores, Periodistas especializados



<b>Dente y Subirats (2014)</b>	Políticos	Representantes electos
	Burócratas	Empleados del sistema administrativo-burocrático, Actores políticos en condiciones especiales
	Intereses especiales	Ciudadanos, Especialistas
	Intereses generales	ONGs, Fundaciones

Fuente: Elaboración propia a partir de Dente y Subirats (2014), Birkland (2011) y Parsons (2007).

De modo general, la comprensión de los actores varía en un espectro no tan amplio. Como aparece en el cuadro, casi todos los autores señalan la existencia de actores políticos y actores no políticos. Resulta interesante observar la combinación de actores individuales y colectivos bajo categorías comunes. Además, es frecuente encontrar la categorización en dos grupos, uno de los cuales tiene la obligación legal de decidir y otros pueden funcionar como contrapesos a la decisión. Estos casos toman como base el funcionamiento de las normas democráticas de representación. Por ende, señalan como arenas de participación al ejercicio del voto como práctica de ciudadanía (Birkland, 2011), los medios, la canalización de intereses vía partidos políticos o grupos de interés respecto a temáticas particulares (Lindblom, 1991), (March y Olsen, 2012).

Entre los autores y trabajos señalados también sobresalen los aportes de Dente y Subirats (2014). Estos entienden como actores a “aquellos que llevan a cabo las acciones relevantes” (Dente y Subirats, 2014: 73) en los procesos decisionales. En ese sentido, aunque reconocen que el actuar o no actuar está definido por múltiples condiciones de posibilidad y que tanto uno como otro tiene implicaciones en las decisiones políticas que son adoptadas, escogen dejar fuera del espectro a todos aquellos grupos o individuos que no desarrollan acciones concretas de política.

Los autores asumen la existencia de actores racionales que orientan sus acciones de acuerdo a sus intereses y que, al evaluar las restricciones del contexto, ordenan sus

preferencias. Por ello, para describir y comprender el desempeño de los actores son los objetivos que persiguen y los recursos de los que disponen para hacer efectivas esas preferencias.

Los objetivos pueden ser de contenido o de proceso. Los primeros reflejan las preferencias de los actores sobre el problema a tratar y la solución a alcanzar. Los segundos expresan los casos en los que, más que por el resultado del proceso decisional, los actores se interesan en la distribución de poder que ocurre en la toma de decisiones y en las consecuencias que esta tendría en sus propios recursos y posición (Ídem: 80).

Los principales recursos son los políticos, los legales, los económicos y los cognitivos. Los recursos políticos reflejan la cantidad de consenso que puede generar cada actor en la persecución de sus objetivos y se relaciona con la legitimidad que se le confiere, su carisma, entre otros. Los recursos económicos se identifican con los bienes o el dinero que cada actor puede movilizar para influir en los comportamientos de otros así como para adquirir otros recursos necesarios.

Los recursos legales se corresponden con la posición, deberes y derechos que las normas distribuyen en los procesos decisionales. Algunos de los recursos legales son los de asignación de competencias (un actor es el indicado para alguna actividad), la definición de qué constituye una violación de la regla, la posibilidad de ser impugnado por el incumplimiento de un deber pautado, así como la existencia de procedimientos formales que pautan el desempeño de los actores.

Los recursos cognitivos resultan el conjunto de conocimientos y experiencias que hacen de un actor un experto en el tema o problema alrededor del cual gira el proceso decisional. Finalmente, todos estos recursos deben ser en alguna medida, intercambiables para la obtención de consenso por parte del resto de los intervinientes, ese es el componente esencial en los procesos decisionales (Ídem: 80- 106).

La tipología que proponen los autores se resume de la siguiente manera:

**Cuadro 3. Clasificación de actores**

Tipo de actor	Recursos	Objetivos
<b>Político</b>	Políticos/ Legales	De contenido
<b>Burocrático</b>	Legales/ Cognitivos	De proceso
<b>Intereses especiales</b>	Legales/ Cognitivos/ Económicos/ Políticos	De proceso/ De contenido
<b>Intereses generales</b>	Políticos/ Legales	De proceso/ De contenido

Fuente: Elaboración propia a partir de Dente y Subirats (2014).

Los actores políticos son aquellos que buscan al intervenir en los procesos decisionales mantener su *estatus quo* y ganar consenso con las decisiones que adoptan. El recurso fundamental del que hacen uso es el político, principalmente la dimensión comunicativa/persuasiva a través de la que se suman adherentes y se genera consenso. En ese sentido, se reconoce la dimensión político-discursiva de los procesos de políticas y todos los medios a través de los cuales se compite por los resultados de estos. Los actores en esta categoría también hacen uso de recursos legales, fundamentando su práctica en que ocupan un lugar legitimado por las leyes que los habilitan para desempeñar sus funciones. En cierta medida, los recursos legales no son las vías explícitas en las que fundamentan sus intervenciones discursivamente, sino que es socialmente compartido el rol que desempeñan gracias al conjunto de leyes que los respaldan.

Los actores burocráticos, por su lado, sí hacen uso preciso de los recursos legales que les “atribuyen una responsabilidad determinada en el procedimiento de adopción de la política” (Dente y Subirats, 2014: 110). Son actores básicamente formales, preocupados por el proceso de toma de decisiones más allá de sus contenidos. Su intervención en este depende del grado en que se respetan las normas constitutivas del proceso, las que fundamentan todas sus acciones. Los actores burocráticos recogen el

sentido weberiano de la administración burocrática como profesionalización en los procedimientos y que supone actores racionales, en el sentido de la coherencia entre la norma y su comportamiento.

Los actores con intereses especiales basan su “propósito de intervención en el hecho de que la elección entre las alternativas incide directamente sobre sus intereses, sea por los costes que les conlleva, sea por la posibilidad de obtener beneficios” (Ídem: 112). Pueden ser individuos o grupos que consideran que quien está en una posición de autoridad debe necesariamente reflejar los intereses de los ciudadanos y por tanto estos están en el derecho de exigir y sugerir modos de influir en las decisiones, tanto en términos de proceso como de contenidos. El uso de los recursos por ellos es más variado, pues en dependencia de sus objetivos activan unos u otros en aras de alcanzar sus aspiraciones.

Los actores con intereses generales se entienden como “representantes de sujetos o intereses que no pueden defenderse por sí mismos y (...) no son capaces de actuar en primera persona” (Ídem; 113). Sus recursos característicos son también los políticos y los legales, pues su estatus reconocido en la estructura social les dota de la posibilidad de hacer valer los intereses de los “ausentes”. Su reconocimiento formal impide que sean acallados fácilmente.

La propuesta resulta sobresaliente por su especificidad y la noción de actor que le sirve de sustento. Sobre la primera razón, gracias a lo exhaustivo de las características de los actores y la relación entre sus objetivos y los recursos a su disposición, resulta posible incluir actores desde el nivel individual hasta el grupal, ampliando también las arenas desde las que es factible acceder a la toma de decisiones y a los procesos de definición. Por otra parte, su especificidad en los recursos y los objetivos al definir a los actores, enclaustra los sentidos de cada una de las categorías, recortando la aplicabilidad de cada una de ellas y desconociendo que el desempeño de los roles depende tanto del contexto como de sus contenidos.

Conectado a ello, la noción de actor que sustentan es, aparentemente, más cercana a comprender a los individuos y grupos en su capacidad de agencia. Existe una distinción marcada desde la Filosofía política y la Sociología entre actores y agentes. La noción de actor, más cercano al estructural-funcionalismo de Parsons, radica en su observación como “sistema organizado de todos sus estatus y roles, como objeto social y como autor de un sistema de actividades de rol” (Parsons, 1984: 20). El actor como relación de estatus y roles refleja las influencias que recibe y su lugar en la estructura social. Más que un promotor de acciones es entendido como medio a través del cual se manifiesta el sistema de relaciones que es la sociedad.

Guiddens, con una propuesta que refleja mejor el modo en que se producen las interacciones entre individuo y sociedad, observa a los individuos como “agentes intencionales cuyas actividades obedecen a razones y que son capaces de abundar discursivamente sobre ellas” (Guiddens, 1995: 40). Ello implica la capacidad de discernir las consecuencias de la conducta individual, así como la reflexividad en la acción, la cual puede ser expresada discursivamente.

En ese sentido, la estructura no es constreñimiento para la acción en términos parsonianos, sino que contienen el conjunto de reglas y recursos que posibilitan al agente desarrollar acciones repetidamente en el tiempo, reproduciendo las instituciones a través de estas mismas reglas y recursos. La agencia constituye una capacidad e implica la posibilidad de producir cambios e influir en que otros desplieguen también su capacidad de agencia (Guiddens, 1995: 51). Las interacciones son, por tanto, la interrelación entre poderes desplegados por los agentes.

### **1.8- Estudiar la educación**

La investigación y la práctica educativa atraviesan discusiones teóricas, epistemológicas y sobre la praxis. El cuestionamiento del sentido de la educación y los objetivos que persigue, es uno de los campos donde pueden señalarse múltiples disputas en la investigación y práctica educativa. Existen variadas respuestas que enmarcan distintas apuestas: la formación de valores, la promoción de prácticas democráticas, la forja del espíritu revolucionario, la incentivación de una ciudadanía crítica, el fomento

de personas cultas, de ciencia o de individuos aptos para el análisis y solución de las problemáticas que forman parte de la cotidianidad de las sociedades modernas. Todas marcan, desde ángulos distintos, el valor de la educación en distintas concepciones de los sistemas sociales.

Los Estados y las políticas que regulan el funcionamiento de los sistemas educativos son definitorios en la enunciación de los objetivos de la educación y los caminos que son idóneos para alcanzarlos. Por ello, más allá de la dimensión pedagógica, la comprensión de las políticas educativas es cardinal para develar cómo se concibe a la sociedad desde el Estado y qué recursos políticos, económicos y culturales este está dispuesto a poner en juego para difundir su apuesta social. Dentro de la educación en sentido general, las políticas educativas de nivel terciario cobran especial significación dada su relación directa con el sostenimiento de la estructura técnica y profesional de las sociedades.

En las últimas tres décadas los sistemas educativos del mundo han recibido una fuerte impronta de organismos internacionales como la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) que han funcionado como promotores de políticas al establecer los criterios de deseabilidad en el desarrollo de la educación. Estos, a su vez, han sido los “traductores” al ámbito de la educación de los intereses de organismos de carácter económico (Banco Mundial, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, Comisión Económica Para América Latina) que han tenido un rol importante en la impulsión de políticas desarrollistas en todo el mundo.

De esa manera se pone en primer plano la “pertinencia” de la educación, concepto que hace referencia a la relación entre los resultados de los sistemas de ES y las expectativas de las sociedades (UNESCO, 1998) y que relaciona la educación terciaria con el desarrollo económico y el mercado. Se asume que la educación es la garantía de procesos productivos más eficientes y de la potenciación de la innovación tecnológica, la cual marca el crecimiento vertiginoso de grandes economías, por ejemplo algunas de las asiáticas. Mientras exista mayor profesionalización entre los trabajadores,

más eficiente será la producción. Mientras mayor inversión en innovación, mayores posibilidades de expansión económica.

Especial significación adquieren aquí los indicadores económicos relativos a la educación y a la economía en general, interpretados como la conexión entre la voluntad política respecto a la educación y su desarrollo<sup>10</sup>. La evaluación de los indicadores en cada nación contiene el valor positivo de constituir un reforzamiento externo para incentivar la (pre)ocupación estatal en el rubro y servir como patrón de comparación entre países. Esto último tiene también un valor negativo si, más que centrarse en la promoción de experiencias enriquecedoras, soslaya las diferencias entre países a las que se deben las ventajas y atrasos en el sector educativo, así como en el económico.

Bajo esta lógica se han promovido las reformas en la educación en distintas regiones y países. En el caso latinoamericano se transitó a la formación de sistemas educativos fuertes en el mismo período en que se produjo el “crecimiento hacia adentro”, período en el que se desarrollaron programas intensivos de educación con el fin de tener una mano de obra más calificada para los procesos industriales<sup>11</sup> (Bértola y Ocampo, 2013). Una segunda fase importante de cambios ha estado signada por el fracaso de los planes desarrollistas de la economía, que se reprodujeron en nuestro continente como copia de los modelos de desarrollo de países “centrales” sin tener en cuenta el recorrido socio-histórico de cada país, todos “dependientes” de las economías desarrolladas (Cardoso y Faletto, 1977). Esta fase, claramente discernible en la década de los 90 en países como Brasil, Argentina, Chile, México, entre otros, signó lo que ha sido el desarrollo posterior de la educación.

Las reformas educativas que tuvieron lugar durante esa década en Latinoamérica se orientaron, entre otros elementos, a la generación e implementación de políticas compensatorias que permitieran la inclusión de jóvenes de sectores menos favorecidos,

---

<sup>10</sup> Sobresalen entre ellos el Producto Interno Bruto (PIB), la inversión neta en educación, el porcentaje del PIB dedicado a educación, las áreas de conocimientos en las que se invierte, así como el aporte a la economía nacional de los servicios educativos.

<sup>11</sup> La temporalidad varía en dependencia de los países principalmente entre las décadas de los 60 y 70 del pasado siglo, pero la lógica histórica es la misma, conectada con el devenir del desarrollo económico.

el aumento de la inversión en programas universalistas, así como la descentralización del financiamiento y organización de los sistemas educativos, haciendo del acceso y la calidad las puntas de lanza de las políticas (Guzmán, 2004). Así se trataba de atenuar los efectos de exclusión y marginación que resultaron de etapas anteriores, lo cual implicó que las reformas, amparadas y financiadas por organismos internacionales, trasladaron la neoliberalización predominante en los modelos económicos nacionales a los sistemas de educación, lo cual se indica como la raíz del distanciamiento del Estado de la toma de decisiones en educación bajo la consigna de la autonomía escolar (Ídem).

El concepto de ES y la noción de calidad fueron cargados de tantas características deseables y variadas que han conllevado al vaciamiento de su significado, imposibilitando también la articulación de argumentos críticos contra las perspectivas propuestas (Soler, 2011). Otra consecuencia de la polisemia de la calidad es la posibilidad de interpretarla y desarrollar políticas de muy diferente índole, aparentemente bajo un mismo objetivo. Igualmente, facilita la justificación del fracaso de decisiones disputadas al ser prácticamente imposible alcanzar satisfactoriamente todas sus dimensiones.

El predominio en el discurso de los organismos internacionales de conceptos como calidad, financiamiento y colaboración internacional (Malagón, 2003) constituyeron la camisa de fuerza para someter a los sistemas educativos a estándares internacionales y fueron traducidos en “eficiencia, competitividad, repliegue del Estado y regulación del mercado” (Guzmán, 2004: 9)<sup>12</sup>.

La intervención de los organismos internacionales que asumieron y difundieron la obligación de las instituciones universitarias de “producir” profesionales en consonancia con los sistemas económicos de los distintos países produjo la mutación de la noción de las universidades como fuentes de conocimientos e innovación a la noción de universidades como instituciones de servicios a la orden de los intereses del capital

---

<sup>12</sup> Un ejemplo claro es el informe final de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior de la UNESCO en el año 1998 y las reuniones previas que sirvieron para su preparación y constituyeron la brújula de las decisiones en educación de fines de los 90 e inicios de los 2000.



(Malagón, 2003), siendo este uno de los resultados de la conversión de la educación terciaria a los marcos de políticas economicistas.

Los estudios de Stephen Ball sobre las reformas educativas en Inglaterra demuestran la centralidad de conceptos como modernización, competitividad, servicio y eficiencia para asentar desde los discursos las transformaciones (Ball, 2013). Iniciadas en el gobierno de M. Thatcher de la mano de medidas económicas para transformar al país en potencia productiva y competitiva en el mercado internacional, constituyen ejemplo del mismo proceso en un país desarrollado, justo donde se colocaban las miras de los organismos de regulación internacional.

Comprender la educación de modo crítico, distinto a lo impuesto por perspectivas internacionales, implica acercarse a un conjunto de propuestas teóricas que fundamentan la relación entre la educación y el poder y/o la educación y la dominación. La educación funciona como método para el disciplinamiento, que en la modernidad se convierte en la vía principal para el ejercicio del poder (Foucault, 2002).

La visión de sujeto que caracteriza al desarrollo de las instituciones sociales de la modernidad, comenzando por la escuela, es la de objeto del poder a través del cual se expresan las relaciones sociales. Los sistemas educativos significan la institucionalización y, con ella, el reconocimiento legítimo de las vías a través de la que los poderes dominantes se instalan, perpetuando la direccionalidad y carácter de las relaciones de dominación/subordinación.

En vía opuesta a la naturalización de estas asimetrías, que también reproducen relaciones de cosificación entre los sistemas educativos y los individuos, es que Freire (1969) entiende que debían desarrollarse los procesos educativos. La relación de dominación sirve para descalificar todo el conocimiento y las prácticas provenientes de los menos favorecidos en el decursar de la historia. Por ello, en el reconocimiento de la situación de opresión y en la necesidad de superarla, es que los individuos encuentran razones para trastocar el orden imperante, comenzando por el cultivo de sí mismos. El

dominio del lenguaje y de los contenidos culturales significativos permite a los individuos su propia producción contra los sistemas de dominación.

Por ende, la educación precisa ser enmarcada como tema intrínsecamente político, en tanto un grupo en el poder monopoliza el campo de los aprendizajes y la comprensión del mundo. Su construcción se sustenta en la amenaza velada de que otros grupos ejerzan iguales influencias en el campo, o al menos tengan esa intención. Gramsci lo comprende a cabalidad al observar a la sociedad civil como espacio de contestación continua a la sociedad política, relación en la que se lucha por el establecimiento de los símbolos predominantes en la cultura, “la batalla se realiza en el interior de los aparatos privados de difusión de ideas y valores constructores de consensos que son las bases de las tendencias predominantes” (Pinto y Da Silva, 2013: 278). Todo esto se lleva a vías de hecho, en primer lugar, a través del lenguaje y el discurso político.

La educación universitaria muestra el sumun del fenómeno. Bourdieu y Passeron (2009) analizan, a través de la composición del estudiantado francés, el modo en que el acceso al nivel superior evidencia la reproducción de las desigualdades típicas en las estructuras sociales. En ese sentido, acceder a la universidad no se trata solo de capacidad intelectual, tiene que ver con las exigencias de la sociedad de que se trate, las élites predominantes y el capital cultural de los sujetos, como concreción continua de acercamientos a la cultura y las artes que constituyen los cimientos de los procesos de adquisición de nuevos conocimientos y habilidades. Por ende, “toda reivindicación que tienda a autonomizar un aspecto del sistema de enseñanza superior, sirve objetivamente al sistema porque alcanza con dejar actuar los factores, desde el jardín maternal a la enseñanza superior, para asegurar la perpetuación del privilegio social” (Ídem: 45), organizado en función de quienes dominan el campo social en su conjunto.

En los sistemas en los que la presencia privada en el sector es escasa o nula, el desarrollo de la educación terciaria, la viabilidad para el ingreso, las condiciones materiales sobre las que se desenvuelve, los objetivos que persigue y los modos a través de los cuales se logran cumplir estos objetivos, dependen principalmente del Estado. En

las universidades se materializan las relaciones sociales que caracterizan a todo el campo social, así como se concreta la posibilidad de “producir” individuos bajo los moldes de los grupos que hegemonizan el campo de las representaciones del mundo y el conocimiento científico.

Debido a esto, las decisiones sobre política educativa, sobre todo en el nivel superior, no pueden ser vistas desconectadas de las dimensiones económicas, sociales y políticas. El modo en que se argumentan las decisiones de política, los objetivos a los que se orientan, los medios propuestos para alcanzarlos así como los resultados esperados, articulados discursivamente, sirven para producir las definiciones dominantes relativas al campo educativo. Aceptarlas sin crítica, contestación o debate es aceptar el establecimiento de los símbolos que ya producen y reproducen las relaciones de poder predominantes.

### **1.9- Antecedentes de los estudios de políticas y ES en Cuba**

En el marco de las Ciencias Sociales cubanas existen escasas investigaciones con la mirada de los análisis de las políticas. Ello limita el espectro de los antecedentes de esta investigación sobre política de ingreso a la ES desde la perspectiva señalada. A pesar de esto, pueden señalarse al menos cuatro trabajos que constituyen sus antecedentes.

El primero de ellos, el más cercano a la temática y enfoque de este estudio, es la investigación doctoral de Danay Quintana: *Cuba entre revolución y reformas, la Política de la política educativa en los cambios actuales* (Quintana, 2015). La autora analiza el discurso político en la educación cubana post-revolucionaria, mostrando que la relación Estado- Educación es un indicador de los rumbos de la política nacional, incluso cuando esta no es declarada o explícita. El foco de la investigación se sitúa en la etapa de la reforma asentada con los Lineamientos y, a través del examen de documentos de política, discursos de funcionarios ministeriales, datos sobre matrículas e inversión en ES, entre otros, muestra que la escasa referencia en el panorama de las reformas a las transformaciones en la universidad cubana tienen como trasfondo cambios más profundos en la política educativa.

Los aportes de esta investigación son varios: -construye un marco analítico de estudios de políticas efectivo para explicar particularidades del caso cubano, -trabaja a partir de observables que reducen la barrera del acceso a datos estadísticos y de fuentes institucionales, -pone a la ES en la discusión actual sobre los cambios en Cuba, y - demuestra la relevancia de conectar los discursos de la política con sus hechos para poder poner en perspectiva los objetivos y alcance de las decisiones, incluso cuando estos no son formalizados.

El segundo trabajo relevante para este estudio es el desarrollado por el Grupo de Estudios sobre Juventud del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), particularmente el informe Políticas Públicas de Juventud e Inclusión Social, resultado de su participación en el Grupo de Trabajo de CLACSO- Juventud, (Domínguez, Castilla y Rego, 2013). Este consiste en una sistematización de las distintas políticas sectoriales que incluyen acciones específicas hacia las juventudes, con sus resultados históricos.

En sentido general, el informe refleja no solo las características de la juventud cubana contemporánea sino su relación con los ámbitos de la educación, el empleo, la vivienda, entre otros. A través de un agudo análisis las autoras combinan los elementos positivos y negativos de las políticas con de las condiciones del contexto cubano para los jóvenes, así como señalan un conjunto de directrices para la elaboración de políticas más eficaces para la integración de las juventudes al sistema social y político cubano.

Por otra parte, se enfatiza en el programa de Universalización de la Educación como la política que más integralmente favorece a las juventudes, creándoles oportunidades de superación y empleo, integración y participación social y política. Igualmente, se analiza la inversión del Estado en el programa como evidencia de una sostenida orientación hacia la juventud como motor de fuerza del proyecto cubano. Sus aportaciones más relevantes a esta investigación constituyen la evaluación de los jóvenes a inicios de los años 2000 y sus principales intereses, así como el abordaje de la Universalización como alternativa política para la reducción de brechas de desigualdad.

Otro trabajo orientador es el desarrollado por Carmelo Mesa- Lago, particularmente el referido al análisis de la seguridad y asistencia social cubana, y a las políticas sociales en general desde una mirada económica (Mesa- Lago, 2003; 2005; 2012). El catedrático ha realizado una amplia recopilación de información de discursos, artículos de periódico, intervenciones en la Asamblea Nacional del Poder Popular, investigaciones de científicos sociales y economistas cubanos y de las estadísticas oficiales. A partir de esto traza el recorrido de las distintas políticas sociales en términos de inversión, gasto, efectos sobre indicadores como el GINI, entre muchos otros.

Su trabajo sobre el sistema de seguridad social (Mesa-Lago, 2003) analiza la estructura de la seguridad y la asistencia social, las instituciones y servicios que la conforman, traduciendo los indicadores de su cobertura a sus valores en relación con el gasto de gobierno. Enfocado en los efectos de la crisis de los 90 y las estrategias de recuperación que arrojaron resultados hacia el inicio del nuevo siglo, señala un conjunto de problemas que afectaban la sostenibilidad del sistema de seguridad social.

Sus explicaciones abarcan desde la dinámica demográfica nacional, la conformación del sector estatal contribuyente hasta la ausencia de fondos de pensiones para situaciones de emergencia. Todo ello le permitió sugerir un conjunto de cambios al diseño del sistema de protección social y la política de protección, entre los que se encontraron algunas de las modificaciones que ha sufrido el sector laboral en los últimos años, entre ellos, el aumento de la edad de retiro, la obligatoriedad de los trabajadores privados de contribuir al régimen del seguro social, entre otros.

Por último, resulta preciso referir los resultados de la socióloga Mayra Espina en su abordaje de la pobreza como fenómeno multidimensional que se avista en el socialismo cubano a partir de múltiples indicadores (Espina, 2008). Inicialmente plantea las características de las políticas sociales en áreas prioritarias que han favorecido que, a pesar de su expresión en ámbitos específicos, la pobreza no sea un problema agudo en el panorama cubano, al menos a la fecha de publicación del texto.

Los aportes del texto radican en su orientación a producir información relevante para la formulación de políticas sociales que incidan en las condiciones de reproducción de la pobreza. La “crisis y recuperación”, así como algunas de las transformaciones de los 90, condujeron a procesos de reestratificación que marcaron la necesidad de políticas sociales y económicas focalizadas en grupos vulnerables, territorios en desventaja y mayor participación política de los ciudadanos en la gestión de las localidades y el país.

A partir de todos estos textos, con perspectivas teóricas y con objetivos diferentes, es posible tener una panorámica de qué lugar ocupan las políticas sociales en el horizonte de acción del Estado cubano. La ilustración de políticas sectoriales también permite comprender cómo cada una de las decisiones en esos ámbitos se conecta con elementos de la lógica política más general y cómo los elementos del contexto cubano les afectan. Todo esto constituye información relevante que permite situar a la política de ingreso como un componente más dentro del sistema social y político y la dinámica decisional que los caracteriza.

### **1.10- Marco analítico**

Habiendo presentado y discutido los temas principales relativos al campo de estudios en el que se inserta esta investigación, es posible presentar el marco que sirve de herramienta analítica para su desarrollo. La elaboración de marcos o *frameworks* permite contar con estrategias de análisis más específicas conceptualmente. Ese constituye el objetivo del marco analítico que se presenta a continuación como propuesta para la comprensión de la definición de problemas públicos, específicamente en la política de ingreso a la ES en Cuba.

En el presente estudio se conectan los conceptos de *decisión, definición de problemas, contexto de las políticas, actores y narrativas políticas* con la intención de comprender el proceso de hechura de la política de ingreso a ES en Cuba a través de los modos en que se define el ingreso como problema público.

Las políticas públicas son entendidas como acciones del Estado orientadas a la consecución de metas que implican la resolución o atenuación de situaciones indeseadas.

En ese sentido se asume la definición de Aguilar (2010: 29), “el conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera consistente y coherente”. En ellas, la dimensión temporal tiene gran importancia en el sentido en que constituye el asentamiento de prácticas y resultados bajo una lógica específica. La coherencia en términos políticos y públicos se relaciona con la dimensión de *polity*, asegurando que un sistema de gobierno produce políticas específicas dado el modo en que diseña y funciona la sociedad en que se inserta.

Las decisiones de política tienen características que las distinguen de las políticas generales. Constituyen acciones específicas a través de las cuales los gobiernos atienden ciertas circunstancias sin intención de desplegar un paquete general de modificaciones (Méndez, 1993), pero igualmente buscan producir cambios en el estado actual de las cosas. La relación entre el sentido de las decisiones y el sentido de las políticas a las que responden constituye una fuente de información relevante para el análisis de las políticas, su evolución y la lógica de las decisiones. El texto de las decisiones que constituyen objeto de estudio de esta investigación, las Resoluciones 236 y 120 del 2010 del Ministerio de Educación Superior, también serán leídas de modo que permitan aclarar estas interrogantes. La conexión entre ellas y la lógica de la política de ES en Cuba permite comprender y generar información sobre cómo se concibe hoy la educación universitaria en Cuba como escenario de cambios sociales, políticos y económicos.

En el caso cubano, la definición de Estado desde la distinción régimen democrático-régimen no democrático conduce a observar la inexistencia del espacio público como lugar de discusión democrática (Bazúa, 2010), por lo que no existirían políticas de carácter público. Hacer eco de estas definiciones implica desconocer la orientación pública de las acciones provenientes del Estado cubano relativas a preocupaciones de toda la sociedad como el servicio de salud, el empleo y la educación, entre otros. Por ello, se hace comunión con la definición de Estado Social Autoritario

(De la Garza, 1988) que permite la comprensión de los procesos de políticas desde una perspectiva más amplia.

Las decisiones sobre el ingreso a la ES son observadas en conexión con el contexto en el que se desarrollan. El análisis de las decisiones en relación con sus contextos implica que el proceso decisional no ocurre en el vacío, sino que también es resultado de la dinámica social, política, económica, cultural, que lo acompaña. La lógica decisional del régimen y el sistema político dotan de características especiales a las decisiones que se toman en su seno. En el campo de la ES cubana, las decisiones también llevan la impronta de la institución que las cobija, es decir, el Ministerio de Educación Superior.

El contexto se relaciona con las condiciones en las que acontecen las decisiones y cómo estas impactan en el contexto. Por su parte, el contexto de los actores es la vía expedita para, en los casos en los que se aborda la definición de problemas, comprender de dónde emergen, a qué responden las definiciones de los actores, qué intereses subyacen y a qué lógicas individuales y colectivas se vinculan. Del mismo modo, la inserción de los actores en la estructura social, su capacidad de agencia e influencia y la relevancia del tema en cuestión, el ingreso a ES, genera interpretaciones particulares de la política que median la relación entre individuos y decisiones.

La existencia de problemas de carácter público, como se ha señalado, hace referencia a espacios de acción donde la capacidad individual es superada, siendo imprescindible la intervención estatal. La dificultad estriba en el modo en que se define que esa situación indeseada es un problema público merecedor de intervención de estatal. En ese punto emerge la dimensión política/discursiva que retrata Stone (1988). Cada grupo de actores interesados articulará argumentos de modo tal que reflejen lo insostenible de la situación, convirtiéndola en objeto de atención. Asimismo, en la dimensión técnico/analítica de la definición de los problemas la amplitud de actores produciendo información sobre el problema constituye la mejor manera de definirlos y definiciones divergentes pueden conducir a decisiones políticas diferentes.



Se entiende entonces la definición de problemas públicos como *representaciones discursivas relativas a una situación social indeseada, de carácter político, construidas por distintos actores, que en términos de contenidos incluye juicios de valor, señala sus causas y sus consecuencias, posibilitando la elaboración de estrategias resolutivas*. En términos narrativos son construidos a través del uso de recursos que potencien el efecto buscado por parte del actor que lo emite.

Las narrativas muestran el carácter político (*politics*) del proceso decisonal y particularmente de la definición de problemas en el sentido en que expresan y estructuran relaciones de poder entre actores, y el discurso constituye un campo de disputa en el que se juegan recursos, intenciones y legitimidad.

Más que representaciones, son interpretaciones articuladas en una estructura. Los autores Shanahan, Adams y Mcbeth (2013), señalan también que tienen una estructura de inicio, medio y final y cuentan con elementos narrativos como actores, sucesión de eventos y resultados. Los mismos ofrecen una serie de indicadores que no son indispensables para la conformación de las historias, sino que en diferentes combinaciones producen las narrativas. Ellos son:

Elementos narrativos (contenidos): relacionados con la semántica de la construcción narrativa. Incluye:

- Explicitación del problema
- Personajes: son los que actúan. Con frecuencia las narrativas políticas solo incluyen algunos de los personajes y no todos, en dependencia de los objetivos que persigan. Entre ellos se encuentran: héroe, villano, víctima.
- Evidencia: Elementos que demuestran la existencia del problema: individuos agraviados, detrimento de condiciones sociales, etc.
- Mecanismo causal: Argumentación de la relación entre las variables intervinientes en el problema. A todos los efectos, es la ubicación de causas y orígenes del problema, demostrando cómo una condición provoca otra. Se

señalan distintos tipos de mecanismos: intencional, mecánico, inadvertido, accidental (Stone, (2012) citado en Shanahan, Adams y Mcbeth, 2013: 17)

- Moral de la historia: Solución propuesta para resolver el problema planteado.
- Resumen: Recurso para relacionar los elementos anteriores de forma coherente y que conduce al cierre de la historia.

Estrategias narrativas (forma): vinculado al componente morfológico de la lengua, más que a su aspecto semántico o fonético. Además de distintos recursos narrativos como ejemplificación, argumentación, ambigüedad, interrogación, enumeración y cita, también aparecen:

- Expansión: presentación de la historia de modo que concentra los beneficios y disemina los costos, expandiendo la amplitud del conflicto e incluyendo participantes.
- Contención: presentación de la historia de modo que se difuminan los beneficios y se concentran los costos, disuadiendo a nuevos participantes y promoviendo el mantenimiento del estatus quo.
- Desplazamiento “diabólico”: Exageración en la historia de la política del poder del oponente, colocando la posición del grupo de otros actores o coaliciones en una condición inferior.
- Desplazamiento “angelical”: Historia de política que exagera el compromiso o habilidad de una coalición o grupo para resolver un problema, restando atención al “villano”.

La definición de problemas implica en este estudio una contradicción entre:

- La deseabilidad de múltiples definiciones o argumentos para definir los problemas, al comprender que enriquecen el proceso decisional (Fuller, 2013;

Aguilar, 1993; Dery, 1988). La variabilidad de las definiciones del problema del ingreso entre múltiples actores es deseable, pues ellos ilustran espacios de manifestación del problema, valoraciones sobre el proceso, características de la implementación de las decisiones y sus impactos que no pueden ser conocidos por un solo actor.

- La deseabilidad de coherencia/cercanía/acuerdo entre la definición de los distintos actores que son afectados por ellas, que debían ser incluidos en el proceso decisional (Smith, 1989) y que es posible observarlo por el grado de conformidad y legitimidad que le otorgan al proceso de decisión y a sus resultados esos mismo actores, aún si la definición no es un retrato de sus intereses (Fuller, 2013).

De ahí, develar las distintas definiciones o representaciones referidas al problema del ingreso a la ES permite contrastar qué lógica de qué actores predomina en la definición del problema que subyace a las decisiones sobre el ingreso, así como la medida en que el resto de los actores interesados son incluidos en el proceso.

Los actores que producen esas definiciones, tomados en su variante cercana a la agencia, son actores políticos, burocráticos y con intereses especiales (Dente y Subirats, 2014). Claramente, los decisores de la política de ingreso son entendidos como actores políticos, mientras que las madres de los estudiantes que se presentan a exámenes de ingreso a la ES como actores con intereses especiales.

Los profesores de nivel superior son estudiados como actores burocráticos atendidos al conjunto de normativas que pautan su rol dentro de la institución universitaria. Por otra parte, su desempeño trasciende el marco burocrático dado que, en calidad de “implementadores” de las decisiones en las aulas y en el proceso de ingreso, tienen la posibilidad de desplegar comportamientos de distinto tipo, innovando y ajustándose a las exigencias del contexto. Sin embargo, estos actores tienen ciertas obligaciones legales que les obligan a seguir procedimientos específicos en el proceso de ingreso, particularmente en la calificación de los exámenes. Por ello se les comprenderá como actores burocráticos, aunque no se desconoce la sobredeterminación de su rol.

Esta investigación sobre la definición del problema del ingreso a la ES cubana bajo este esquema caracteriza la investigación como un estudio de políticas, dado que:

- Se orienta a un problema público, el ingreso a la ES, y sus definiciones.
- Se concibe la decisión como el resultado de múltiples influencias del contexto político, del contexto de las decisiones en materia educativa y del contexto de los actores involucradas en ellas.
- Se interpreta a actores y discursos, los cuales constituyen el núcleo del análisis, desde la perspectiva constructivista de las políticas, que potencia el valor de estos en el proceso.
- Los métodos de análisis son de tipo cualitativo, donde el análisis político del discurso no solo constituye una herramienta metodológica sino que refleja una posición crítica respecto a la comprensión de la política.
- El análisis tiene carácter retrospectivo con aplicaciones prescriptivas. Sus hallazgos no forman parte del proceso de decisión, pero pueden ser insumos para realizar cambios en las acciones ya implementadas, así como para futuros procesos decisionales.

El enfoque de políticas que aquí se comparte puede incluirse entre los estudios sociológico-políticos o politológicos (Bazúa, 2010) de las políticas, dado que se concentra en la dimensión de *politics* del proceso decisional, su naturaleza es comprensiva/explicativa y aborda la complejidad del proceso como influido multidimensionalmente.

## Capítulo II

### El contexto de las decisiones sobre Educación Superior

Los cambios que se han producido en la ES y en las decisiones sobre el modo en que se ingresa a ella deben ser examinados como parte de dinámicas nacionales, particularmente las de carácter político que han dado forma a las instituciones y a las prácticas educativas. A lo largo del capítulo se expone y analiza información que permitirá comprender el contexto de políticas en el que han tenido lugar las decisiones sobre el ingreso en los últimos 50 años, para arribar al análisis del contexto en el que se produjeron las decisiones aquí estudiadas. Con ello se da respuesta a los primeros dos objetivos específicos planteados.

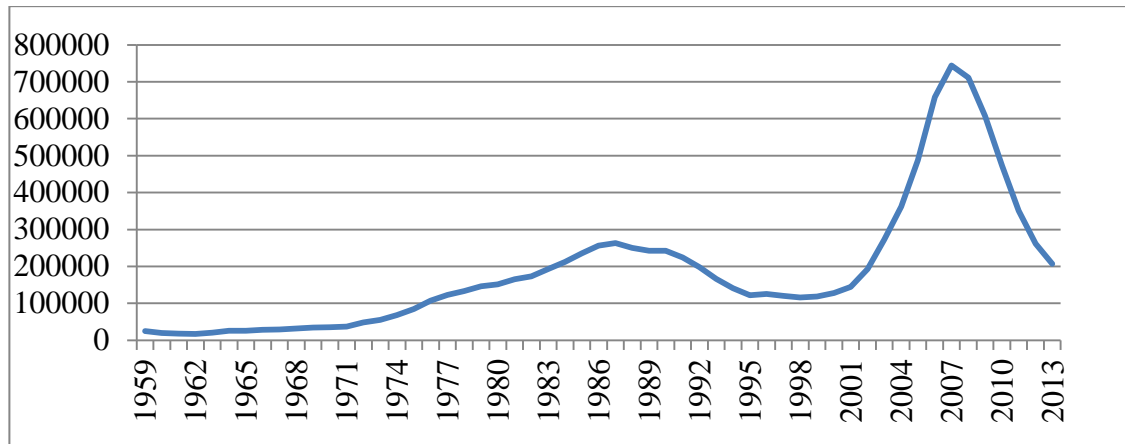
Teniendo en cuenta que las decisiones de política de hoy guardan estrecha relación con decisiones del pasado, resulta necesario reseñar e integrar los orígenes y evolución de las decisiones sobre el ingreso a la ES en aras de comprender su manifestación actual. Por ello, se recorren los principales hitos de las decisiones sobre el ingreso, aunque la historización del proceso no es un objetivo central en este trabajo.

La pauta ordenadora del análisis será la evolución de las matrículas anuales de ingreso a la ES. Estas manifiestan la cantidad de estudiantes que acceden en cada año escolar y su monto puede ser tomado como reflejo del sistema de ingreso y de la capacidad de la ES de asumir nuevos estudiantes para el inicio del curso siguiente. El estudio de sus valores permitirá establecer puentes entre la dimensión macro de las políticas nacionales con la meso de las políticas educativas y de sus instituciones.

Como se verá, en cada uno de los momentos el proceso político cubano en relación con condiciones internacionales, de la planeación y rendimiento económico y del desarrollo de factores sociales, han dado al traste con decisiones de política que marcan a todo el sistema social. Estas condiciones ayudan a explicar la evolución del ingreso al nivel superior en particular, todo lo cual sirve para comprender en mejor modo las decisiones relativas al ingreso tomadas en el año 2010 que constituyen el núcleo de interés de este estudio.

El gráfico a continuación ilustra la evolución de la matrícula universitaria entre el año 1959 y el año 2014.

**Gráfico 1. Evolución de la matrícula universitaria**



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en Oficina Nacional de Estadística e Información (2008).

Al observar la gráfica resultan sobresalientes cuatro períodos antes del año 2010. El primero de ellos se inicia en 1959 con una duración aproximada de 16 años, comprendidos hasta 1976. Este período, como se verá a continuación, arranca con el Triunfo de la Revolución y termina en la etapa de la institucionalización del país que dio pie a la fundación del Ministerio de Educación Superior. En el período entre 1976 y 1986 se observa un crecimiento gradual de la matrícula anual, hasta las vísperas de la década de los 90, en la que se observa el decrecimiento de los montos de matrícula en el marco de las crisis del Período Especial. Sus efectos se hacen sentir hasta el año 2001 aproximadamente, tercera etapa a señalar, en la que inician los programas de la Batalla de Ideas, antecedente fundamental de las decisiones tomadas en 2010.

### **2.1- Del Triunfo de la Revolución (1959) a la institucionalización (1976)**

El Triunfo de la Revolución implicó la total mutación del sistema institucional imperante hasta el momento. En el orden político, se demolieron las viejas instancias partidistas y se combinaron algunas de las organizaciones que se habían destacado por oponerse al régimen pre-revolucionario desbancado con nuevas organizaciones políticas

integradas por los guerrilleros, las cuales derivaron en la re-fundación del PCC, que se convirtió en el único reconocido oficialmente.

En lo económico y social se produjeron la universalización y gratuidad de los servicios de salud y educación, la rebaja de la renta de las viviendas y posteriormente la entrega en propiedad de la vivienda en uso a cada familia, la nacionalización de las industrias extranjeras radicadas en el país, la reforma agraria que concedió títulos de propiedad a productores pequeños y estableció límites a las extensiones de tierra en propiedad de residentes, la nacionalización de compañías e industrias fundamentales para el desarrollo del país (electricidad, telefonía, entre otras).

Los cambios iniciados en 1959 tuvieron su expresión inmediata en el campo de la educación. Entre las medidas extensivas orientadas a la conversión de la educación en un bien social las más significativas constituyeron la creación de 10 000 aulas en las que los miles de profesores sin ejercer la profesión pudieran formar a niños entre 6 y 12 años, la conversión de 69 cuarteles militares en escuelas y la convocatoria y desarrollo de cursos de capacitación técnica a personas interesadas en distintos oficios (entre ellos a las mujeres que quisieran ser costureras). En el segundo año de la Revolución, la Campaña de Alfabetización y la creación de los Contingentes de Maestros Voluntarios fueron el punto más alto de esta fase de masificación de la educación.

Estas primeras medidas revolucionarias trascendieron bajo el calor de la inmediatez y por la arenga política de Fidel Castro, quien aglutinaba bajo la exigencia del *esfuerzo* a través del cual ocurriría la *depuración de la nueva sociedad de las lacras del pasado* (“politiquería”, “servilismo”, “tiranía”) (1959, a, b, c). Con ello se movilizaban a las clases medias en función del nuevo proyecto revolucionario y las clases menos favorecidas eran traídas a la vida social del país de la que previamente no formaban parte.

En ese espíritu se proclama la Ley de Nacionalización General y Gratuita de la Enseñanza en 1961, en la que se declara todo el sistema educativo como responsabilidad única del Estado para su coordinación y sostenimiento. Los objetivos de la decisión

fueron, por un lado, la ampliación del acceso de estudiantes de todos los estratos sociales a todos los niveles educativos. Por el otro, se marcaba la necesidad de eliminar la explotación de los dueños de colegios privados y de distintas órdenes religiosas sobre los profesores y trabajadores, así como la eliminación de la “labor de propaganda contrarrevolucionaria con gran perjuicio de la formación intelectual, moral y política de los niños y adolescentes a cargo de los mismos” (Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza, 1961). Por esta vía, se combinaba la tarea educativa que traía como empeño el nuevo poder y se reconocía la potencialidad del espacio escolar para generar influencias ideológicas, espacio que fue ocupado por la nueva dirección política.

Lo anterior constituyó el basamento para la aparición del primer documento ordenador de la educación como Ley de Reforma Integral de la Enseñanza. Como parte del proceso de reformas y también bajo el impulso transformador de la Revolución, tiene lugar la Reforma Universitaria, aprobada como documento en el año 1962 pero que venía procediendo desde el propio 1959.

La Reforma Universitaria constituyó la concreción de las aspiraciones estudiantiles de más de 40 años en los que la vida estudiantil y obrera había estado muy conectada. Gran parte de las acciones que implicó produjeron fuertes contradicciones en el seno de la universidad y de la vida académica y revolucionaria del país. Entre sus figuras protagónicas se encontraron intelectuales y estudiantes que habían tomado parte en procesos estudiantiles previos, con un historial revolucionario durante la dictadura o con importantes posiciones en la institución, por ejemplo, Raúl Roa (profesor, luego Ministro de Relaciones Exteriores de Cuba) y Ricardo Alarcón de Quesada (estudiante, miembro del Movimiento 26 de Julio, luego Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular).

Orientada a la “reforma docente, académica y administrativa de la Universidad de La Habana” (Actas del Consejo Universitario, citado en Reyes, 1998: 538), la Reforma pautó las modificaciones para toda la educación superior, que pasó de estar compuesta por seis instituciones entre públicas y privadas a solo tres, correspondiente a la cantidad de universidades públicas (ONE, 2008), y se unificaron en el Sistema



Nacional de Enseñanza. Por otra parte, comenzó la conversión de la juventud en la primera fuerza y herramienta para la promoción de cambios bajo el liderazgo de Fidel.

En ese entorno, se estableció el ingreso a los estudios universitarios sin restricciones de ningún tipo, siendo el acceso universal el principal objetivo de las transformaciones. A pesar de la inexistencia de recursos provenientes de la producción del país ni del propio sector que sirvieran como fuentes para su financiamiento, se dictó en el Artículo 53 de la Ley Fundamental de la República la autonomía universitaria y la obligación del Estado en su sostenimiento, con el 2 y un cuarto del presupuesto nacional. Todo lo anterior promovió que en los años sucesivos la matrícula universitaria fuera aumentando, siendo notable el crecimiento en un 33% de la matrícula para el curso 1960- 1961 respecto a la matrícula de 1958- 1959 (en Lutjens, 1995: 2 con base en múltiples fuentes), sosteniéndose luego el crecimiento de la demanda de estudios superiores con el correspondiente incremento en tasas de matrícula hasta alrededor del año 1975.

Desde entonces se consideraba la necesidad de establecer un criterio para la formación de profesionales. Uno de los componentes del discurso revolucionario se fundamentó en la posibilidad de hacer crecer técnica y científicamente al país. Al respecto, señalaba Castro (1959): “No vale la pena hacer sacrificios para producir un tipo de profesional que no se necesita, es hora ya de que se vaya pensando en orientar a estudiar profesiones técnicas y no a estudiar, por ejemplo, para abogado, porque hasta ahora nadie se preocupaba de orientar la enseñanza. Se debe orientar la enseñanza hacia las profesiones donde pueden servir mejor a los intereses de su país y ganarse la vida decorosamente”. De ahí la tendencia a encontrar mayores matrículas en los campos de las ciencias pedagógicas y las ciencias técnicas, aunque no se establecía oficialmente la conexión entre ministerios o instituciones que diera muestra de planificación de la formación de profesionales en atención al mercado laboral del país.

Con todo esto la dinámica social cubana se caracterizó por fuertes movimientos ascendentes en la estructura, promovidos por el incremento del nivel educativo promedio de la población, así como por el acceso de amplios estratos a la educación

terciaria (Espina y Togores, 2009). Todo ello contribuyó a la instauración y perfeccionamiento de los dispositivos a través de los cuales el Estado ejerció su hegemonía, produciendo la progresiva homogenización de la sociedad cubana (Bobes, 2008).

## **2.2- Período de institucionalización (1976)**

En el año 1976 se aprueba la nueva Constitución cubana, parte de un proceso de institucionalización y ordenamiento que se llevaba a cabo en el país. En ella se define al Estado cubano como proletario y socialista, con apoyo del bloque de países del este de Europa. La consulta popular del anteproyecto constitucional ocurrió al mismo tiempo en que se preparaba el Primer Congreso del PCC. Como resultado del proceso de consulta, se introdujeron modificaciones en al menos 60 artículos y el cuerpo completo del documento fue aprobado a inicios de 1976 en referéndum popular por el 97% de la población en edad electoral (Constitución de la República de Cuba, 2010).

En la Constitución, el Estado cubano se define como socialista, republicano y democrático desde el Artículo 1. Reconoce como parte fundamental de sí a los trabajadores, del cual emana el poder político, expresado a través de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Esta se conforma a través de la elección directa de los representantes territoriales de las circunscripciones, consejos populares, municipales y provinciales. La conformación y elección de los delegados al nivel nacional corre a cargo de los representantes escogidos en niveles previos.

Las Asambleas municipales y provinciales de este órgano tienen como función coordinar y aprobar los presupuestos y programas que se ratifican en los plenos del órgano nacional. Sus sesiones tienen carácter bianual por lo que es el Consejo de Estado, órgano elegido por los diputados de la Asamblea Nacional, quien decide, implementa y controla el funcionamiento del país durante todo el año. Por encima de estas estructuras, el Artículo 5 de la Constitución establece que el Partido Comunista de Cuba (PCC) es “la fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado”.

El Estado cubano opera bajo principios de centralismo democrático (Valdés, 2009), reforzado por la supremacía política del PCC. La organización del poder implica

tensiones dentro de su propio diseño que, según sus pretensiones republicanas, debía dar más peso a los mecanismos de participación directa (Guanche, 2011) mientras lo que sucede es que los mecanismos electorales limitan la participación masiva en la definición de programas y políticas a niveles nacionales, dado que la conformación de los órganos nacionales de dirección discurre a través de mecanismos de democracia indirecta.

La historia de la Revolución también marca el diseño y la dinámica política del país. El triunfo del 1ro de enero de 1959 implicó un cambio estructural a partir del cual se cimentaron nuevas instituciones y organizaciones políticas (PCC y Unión de Jóvenes Comunistas, UJC) y sociales y de masas (Federación de Mujeres Cubanas, Federación de Estudiantes Universitarios<sup>13</sup>, Organización de Pioneros José Martí), así como otras organizaciones laborales y profesionales que debían funcionar como las arenas de la discusión de propuestas y la decisión de alternativas políticas. Sin embargo, ante la centralización política y económica, el resultado ha sido la estatalización de las relaciones sociales, el pobre ejercicio de la participación política por parte de los actores de las bases sociales y políticas del país (Valdés, 2005) y el predominio de la participación de movilización y de consulta tanto en espacios institucionales como asociativos (Chaguaceda, 2008).

Debido a ello, el sistema político cubano ha sido caracterizado como posttotalitario, autoritario (Chaguaceda y Geoffray, 2015), no democrático (Armony, 2005). Aunque resulte frecuente el cuestionamiento de la existencia de sociedad civil en Cuba, donde es difícil deslindar la sociedad política del resto de los componentes del sistema, la existencia de múltiples asociaciones y organizaciones no políticas<sup>14</sup> que aglutinan a los trabajadores, profesionales y población en general, deja clara que la sociedad civil existe de hecho aunque atravesada por la lógica sistémica general. El

---

<sup>13</sup> La Federación de Estudiantes Universitarios fue fundada por Julio Antonio Mella en 1922, pero hizo comunión con los principios de la revolución en el poder.

<sup>14</sup> Chaguaceda (2008) señala la existencia de asociaciones paraestatales (AP), asociaciones antisistémicas (AAS), asociaciones sectoriales o profesionales (ASP) y asociaciones territoriales o populares (ATP) (p. 1). Valdés (2008) comparte la distinción entre instituciones de la sociedad política y las de la sociedad civil.

objetivo político es el de aglutinar y crear consenso social en la dirección del proyecto socialista bajo un Estado con control de la economía y del resto de los ámbitos de la sociedad. De ese modo, la sociedad civil se refuerza como el espacio donde se reproducen y difunden las lógicas hegemónicas del Estado (Acanda, 1996), uno de tipo social centralizado.

Aunque los cambios más sobresalientes introducidos por esta ley de leyes resultan la nueva división político-administrativa del territorio nacional y la reforma electoral, es preciso entender la Constitución como el marco legislativo que reforzaba el arreglo político que hacía mucho predominaba en el país. La presentación de la ideología socialista como regla de funcionamiento y determinante del carácter de la relación Estado-sociedad acontecería de manos del PCC.

En el ámbito de las relaciones exteriores, el Consejo de Ayuda Mutua Económica al que Cuba pertenecía desde el año 1972, aprueba en su 30° reunión en 1976 el otorgamiento a la isla de condiciones preferenciales en el intercambio. Ello continuaría y profundizaría la relación económica y comercial de Cuba con el socialismo del este de Europa que sirvió de sustento al modelo cubano hasta su desaparición en la década del 90.

Todo lo anterior indica que el proceso de institucionalización del país respondió a una estrategia política más general, orientada a la construcción de organismos y entidades pares a las existentes en la estructura económica soviética, lo que redundó en nuevas ventajas para el desarrollo industrial, agrícola y de formación de profesionales cubanos en los países integrantes de la Unión Soviética.

Conectado con el ordenamiento institucional del país, se funda el Ministerio de Educación Superior como entidad independiente del Ministerio de Educación, se aprueba una nueva estructura de carreras y se fundan las primeras Instituciones de Educación Superior de la Revolución, entre ellas la Universidad de Camagüey y el Instituto Técnico Militar (Martín, 2003). La división administrativo-territorial del país en 15 provincias dio abrigo a la creación de nuevos centros de ES en cada una de ellas. Al multiplicarse el número de instituciones se produce un aumento en más del doble de

la matrícula de ingreso al nivel terciario, visible a partir del curso 1975-1976 (Ver gráfico y Lutjens, 1995: 2 con base en múltiples fuentes).

El aumento producido en la matrícula desde el año 1972 estaba también vinculado a las nuevas relaciones con el campo socialista de Europa del Este en los ámbitos científicos y técnicos, que brindaron la posibilidad a cubanos de desarrollar estudios de diploma, técnicos y de posgrado en los distintos países de la Unión, ampliando el número de estudiantes universitarios sin que se produjeran transformaciones en la estructura institucional de la ES.

El Ministerio de Educación Superior surge como un elemento más del Sistema Nacional de Enseñanza, siguiendo sus mismos principios rectores. La leyes que recogen su fundación, Ley No. 1306 (1976) y Ley No. 1307 (1976), contienen pocos artículos, en los que se señalan su creación y sus funciones, entre ellas orientar y dirigir metodológica, técnico-docente y administrativamente las universidades y otras instituciones de ES (institutos superiores, superiores politécnicos y centros universitarios).

La ampliación del acceso, principalmente por la variable territorial, se acompañó de modificaciones en algunas de las condiciones para el ingreso. Al ordenamiento en función del índice académico individual al final del nivel educativo anterior se sumó, gracias a la distinción de la estructura de las distintas instituciones de ES en la Ley No. 1307, la realización de “pruebas de requisitos para Arte, Cultura Física y Carreras Militares” (Cubadebate, 2014). Estos mecanismos constituyeron un mayor nivel de integración entre la aptitud de los estudiantes para el desempeño en la vida académica, las exigencias de las carreras y la calidad de los resultados esperados por el sistema educativo al final del ciclo formativo de los estudiantes.

Previo a la crisis de los 90 y posterior al proceso de institucionalización del país, la dinámica del ingreso continuó por las mismas rutas. Sobresale hacia el final del período un aumento considerable de la matrícula entre los años 1985 y 1989. A inicios de 1986 se desarrolló el III Congreso del PCC en el que se inicia un proceso de “Rectificación de

errores”, significativo alrededor del cual se agruparon desde el discurso político argumentaciones que inducían a una revisión de los mecanismos de desarrollo económico y comerciales implementados hasta el momento, así como de prácticas políticas y sociales segregacionistas y discriminatorias, aceptando parcialmente la implementación de estrategias inadecuadas. Conectado a ello, la política de apoyo económico de la URSS se encontraba menguante, por lo que se inicia una nueva fase idealista en la que se eliminan algunas medidas económicas de la fase anterior y se vuelve a medidas proteccionistas (Mesa- Lago, 2012). Por ello, aunque se producía un descenso en el crecimiento económico, así como números negativos en los créditos y ayudas internacionales que sustentaban al país, la formación profesional se incrementó en la etapa.

### **2.3- La crisis de los 90**

Con el derrumbe del campo socialista, principal socio comercial y político cubano, sobrevino una profunda crisis económica que se caracterizó por el aumento de la liquidez monetaria, la caída del PIB a números negativos, el colapso de las relaciones de importación-exportación establecidas hasta el momento y el aumento del déficit fiscal (Mesa- Lago, 2012). Para atenuar sus efectos y con el objetivo de re-encauzar la economía cubana, se implementaron una serie de medidas que implicaron la ruptura parcial con lo que hasta el momento había sido el modelo socialista nacional.

Se incluyen entre ellas transformaciones en el ámbito del mercado, de la coordinación económica, de las relaciones de propiedad y jurídicas (Espina, y otros, 2007). Las más sobresalientes fueron la apertura a la propiedad mixta empresarial, la regularización del trabajo por cuenta propia (negocios privados no vinculados a la propiedad estatal), la creación de un mercado interno de divisas y la circulación de dos tipos de monedas de carácter nacional.

También se introducen modificaciones a la Constitución, con las que se transforma la concepción del Estado proletario por una más inclusiva de Estado socialista democrático, así se legitiman los cambios en las relaciones de propiedad y gestión que

atenuaron la primacía estatal al tiempo que se defienden los cambios producidos en el proyecto socialista de las críticas internas y externas.

Las medidas adoptadas tenían también como objetivo preservar los servicios sociales por los que el socialismo cubano se distinguía, la atención sanitaria, de educación, de enseñanza artística, el desarrollo deportivo y las políticas de protección social. En el plano económico, para el año 1996 ya se registraban resultados positivos, pero no fue posible evitar el impacto en la calidad de vida de los cubanos. El racionamiento alimentario, la caída del valor del salario real, los cortes de electricidad programados y la práctica inexistencia de transporte urbano, generaron un alto grado de desgaste social. Igualmente, se experimentó un deterioro en la calidad de los servicios provocado por el desabastecimiento y la falta de inversión en comparación con períodos anteriores. El “Período Especial”<sup>15</sup> legitimó la aparición y/o profundización de desigualdades que se declaraban erradicadas por la Revolución o habían sido sustraídas del discurso oficial<sup>16</sup>.

Relativo al ingreso, aparecieron desde el inicio de los 90 nuevas modificaciones. En el año 1989 se promovió, primero en diálogo entre los estudiantes de la enseñanza media y luego como decisión, la realización de exámenes de ingreso por grupos de carrera (Cubadebate, 2014). Ahora cada estudiante debería realizar exámenes de acuerdo a sus preferencias vocacionales, encontrándose entre las asignaturas a examinar las de Matemáticas, Lengua Española, Historia, Química y Biología. Como resulta recurrente en los modos de hacer en la política cubana, la etapa previa a la decisión se dedicó a la generación de consenso en torno a la necesidad de los exámenes. Luego se implementaron sin que mediara una fase de participación real en la que la ciudadanía propusiera y aprobara propuestas.

Los mecanismos de filtro que ya estaban presentes desde la década pasada se hicieron más agudos cuando, para el curso 1995- 1996, se define como requisito la puntuación

---

<sup>15</sup> Llamado así por Fidel para señalar la inevitabilidad de las medidas y la crudeza de los cambios por venir.

<sup>16</sup> Zabala (2008) señala la existencia de procesos de exclusión social a los que se asocian fenómenos de discriminación racial y pobreza; Espina (2008) refiere la existencia de mecanismos distributivos excluyentes y desigualdades en el acceso a recursos y el consumo; Íñiguez (1999) refiere desigualdades territoriales con impactos en la equidad.

mínima de 30 puntos en cada asignatura de las que se realizaba examen de ingreso como condición de aprobado. Además, se disminuye la matrícula total en más de un 48% respecto al año 1985 y en un 15 % respecto al año anterior. Esta tendencia continuó acentuándose hasta el año 1998 en el que la disminución respecto al decenio anterior fue casi del 55% (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2008).

Domínguez (1997) señala que, como grupo etario, los jóvenes constituían los más altamente calificados en la sociedad cubana. El nivel de instrucción promedio del grupo era de noveno grado, aunque hasta el curso 1993-1994 casi la quinta parte de los jóvenes se encontraba inscrita en la educación terciaria. Se observaban también otros fenómenos: la feminización de la matrícula y los graduados universitarios, que en el período 1990-1995 caracterizó al 57 % de la población universitaria y el aumento de la desocupación entre los miembros del grupo.

Por todo ello, las restricciones en las posibilidades de estudios universitarios no partían solo de la planificación institucional de la educación, que mantenía la misma política aunque con menos recursos. Se correspondían con las propias restricciones estructurales del país en crisis económica, las cuales generaron desplazamientos de los intereses y necesidades de los jóvenes hacia la obtención de mayores ingresos, quedando desplazados los intereses profesionales. Ello constituye uno de los ejemplos del modo en que se produjo la reconfiguración de la estructura social y ocupacional de la sociedad cubana en los años 90. Además, en el plano de la educación es la expresión de contradicciones entre el objetivo de las políticas, su diseño y sostenibilidad, mostrando la tensión entre las intenciones de mantener elevados índices de acceso y la imposibilidad de sostenerlos.

#### **2.4- La Batalla de Ideas**

El fin del Período Especial quedó en suspenso. A pesar de la salida de lo más profundo de la crisis, ni la economía nacional ni la calidad de vida de los cubanos regresaron a los indicadores de inicio de los años 80. Para el año 1998, cuando ya la economía comenzaba a recomponerse, se señalaba una tasa de desocupación de más del 6% (ONEI, 2010).



Tomando como detonante el caso de Elián González<sup>17</sup> y el de cinco presos cubanos en Estados Unidos acusados de espionaje a principio de los años 2000, se inicia una fuerte campaña política y de reforzamiento ideológico por parte del Estado cubano, con la figura de Fidel C. como promotor. La convocatoria se basaba en la necesidad de una batalla de ideas contra la hegemonía norteamericana y el capital<sup>18</sup>. En esa Batalla de Ideas (BI) la principal arma era la educación de todos los cubanos (Castro, 2003), por ello, entre los más de 160 programas sociales que se iniciaron en el período, la mayor parte correspondían a este ámbito.

Otro de los argumentos que se encontraba en la promoción de los nuevos programas educativos fue el favorecimiento de la vinculación al estudio y/o al trabajo de los jóvenes que no hacían ni una cosa ni la otra. Los cambios relativos al proceso de ingreso que habían sido puestos en práctica, de conjunto con el resto de las condiciones económicas y sociales del país, se consideraron generadores de elitismo y de una concepción meritocrática de la ES, limitando la posibilidad de continuar estudios universitarios luego del nivel medio. Un reflejo de la situación fue que el 60% de los desvinculados en el país fueran jóvenes (Valdés, (1997) citado en Domínguez, Castilla y Rego, 2013).

Debido a ello, las principales acciones de la BI estuvieron dirigidas a generar empleo y opciones de estudio para todos los jóvenes que habían quedado “fuera del sistema”. Se crearon programas de formación emergente de técnicos de salud, enfermería, bibliotecología y maestros. Además, se inauguraron escuelas de formación de trabajadores sociales, quienes se convirtieron en los protagonistas de todas las acciones que surgían en el marco de la BI<sup>19</sup>. Un incentivo substancial para la integración

---

<sup>17</sup> Elián González, a sus 5 años, fue llevado por su madre como migrante ilegal en una embarcación a Estados Unidos. El caso adquirió trascendencia en los medios y se convirtió en una batalla política entre el Estado cubano y organizaciones radicadas en Miami. Finalmente, el niño fue devuelto a la custodia de su padre y a Cuba.

<sup>18</sup> La primera mención de Fidel Castro respecto a la batalla de ideas necesaria en ese momento del desarrollo de la Revolución ocurrió en el discurso de clausura del VII Congreso de la Unión de Jóvenes Comunistas (UJC) de 1998.

<sup>19</sup> Participaron en tareas de control de distribución de combustible, cambio de bombillas no ahorradoras por bombillas ahorradoras, cambiaron equipos electrodomésticos viejos por nuevos de origen chino principalmente. Las tareas que desarrollaban tenían lugar en todos los territorios del país, casa por casa.

de los jóvenes fue la posibilidad de realizar estudios universitarios mientras permanecieran vinculados a estos programas. Para ello, se crearon sedes universitarias municipales (SUM) en cada territorio en las que se expandía la oferta académica terciaria al mismo tiempo que no se imponían otros requisitos de ingreso.

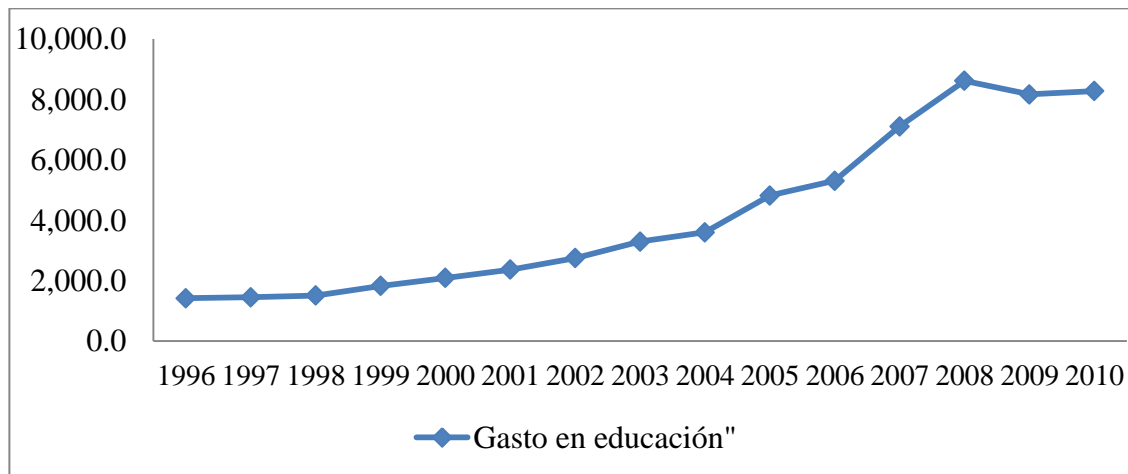
Un estudio de Niuva Ávila que analiza el período 2003- 2010, retomado por Tejuca, Gutiérrez y García (2015), apunta a que dada la distribución territorial, por sexo y con respecto al nivel educativo de los padres, la composición del estudiantado universitario en el inicio de los 2000 se caracterizaba por ser mayoritariamente blanca, mujer, urbana e hija de padres profesionales. La crisis de los 90 había generado la reproducción de una élite profesional, fenómeno comprensible teniendo que cuenta que, a iguales (o similares) condiciones económicas, el capital cultural aseguraba la reproducción del grupo.

En términos de inclusión la movilización hacia la ES generada por las facilidades del programa de Universalización de la Enseñanza, ha contribuido a que este sea comparado con la Campaña de Alfabetización a inicios de la Revolución (Domínguez, Castilla y Rego, 2013). El objetivo de ampliar el acceso y reducir las inequidades tuvo buenos resultados. Tejuca, Gutiérrez y García (2015) construyen un indicador que permite analizar la composición del estudiantado a partir de comparar algunos datos sociodemográficos en su composición con la proporción de las mismas características presentes en la población en general. En ese sentido, al comparar a los estudiantes de las SUM en el año 2003 con la población del país, se encuentra una mayor representación de mestizos, negros e hijos de padres no profesionales respecto a otros cursos, particularmente el 2013- 2014 en el que las SUM han dejado de existir. La tasa de desocupación también disminuyó en todo el país en ese período. Del 6% con que se recibió el decenio, para el año 2004 se registraba menos del 2% (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2010).

En términos económicos la impulsión de todos los programas de la BI, incluidos los de la Revolución Energética (el cambio de equipos electrodomésticos, bombillas, etc.), fue costosa. Ciertamente, el vínculo estrecho con Venezuela, convertido en primer

socio comercial cubano luego de que Hugo Chávez fuera electo presidente, así como la ampliación de las relaciones económicas y comerciales con China, fueron las fuentes de financiamiento que permitieron la puesta en práctica de estas extensiones a las principales políticas de educación, salud, etc. En ese sentido, los costos de la educación, que multiplicaba sus centros educacionales, personal y medios de estudio y enseñanza<sup>20</sup>, aumentaron significativamente, como resulta evidente en el gráfico a continuación.

**Gráfico 2. Gasto en educación en millones de pesos**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información disponibles en <http://www.one.cu/series2010.htm>.

Respecto al ingreso al curso diurno, la frecuencia y consecutividad de las transformaciones en las condiciones para el ingreso a la ES que tuvieron lugar luego de 1995 reflejan pequeñas transformaciones incrementales que tributaron a la ampliación de la selectividad.

A los 30 puntos de calificación mínima para considerarse aprobado un examen de ingreso, se sumó en el curso 1998- 1999 la ponderación del 50% de las notas finales del bachillerato con el 50% de las notas obtenidas en los exámenes. La suma de los dos valores ponderados se convirtió en la nota a partir de la que se ordenaban los escalafones de aspirantes a cada una de las carreras. Ello denotaba la tensa relación entre la oferta y

<sup>20</sup> El programa de las SUM inició el 2004 con 734 centros y para el año 2006 aumentaron a 3150 en todo el país.

la demanda de estudios superiores o al menos de las carreras más competidas, es decir, la capacidad de absorción del sistema.

Como parte de la BI, en el año 2001 se instaura el examen de ingreso de Historia de Cuba como obligatorio para la obtención de cualquier carrera. Al justificarlo a través de la necesidad del dominio de la historia por todos los jóvenes se utilizaba su enseñanza, con carácter marcadamente nacionalista en los programas de estudio cubanos, como herramienta ideológica aglutinadora en torno a las decisiones políticas.

Para el curso 2002-2003 se promueve el aseguramiento de una plaza para cada bachiller que deseara ingresar a la ES y el curso siguiente se estrenó un nuevo sistema de selección por aptitudes en carreras de Ciencias de la Salud (Enfermería, Tecnologías de la Salud) y Pedagogía, desapareciendo el requisito de examen de ingreso (Cubadebate, 2014).

El espíritu del programa de universalización de la ES fue recogido en la Resolución 210 del año 2007. Esta señala la intención de continuar la ampliación de oportunidades y posibilidades de acceso a la ES, en vistas de lo cual la estructura de las instituciones debía ser modificada. Bajo ese impulso se establecen dos modalidades de estudio: presencial y semipresencial. La motivación del cambio a partir de *la búsqueda de una respuesta más coherente al nuevo modelo de universidad cubana que actualmente se desarrolla en todo el país* en el tercer Por Cuanto de la Resolución ponía el acento en la profundidad de las transformaciones que se produjeron en la educación universitaria desde el 2000, denotando la existencia de una “nueva universidad” (Resolución No. 210, 2007).

En el Artículo 1 de la RM 210 cristaliza una definición de ES como formación profesional, “proceso que, de modo consciente y sobre bases científicas, se desarrolla en las instituciones de ES para garantizar la preparación integral de los estudiantes universitarios, que se concreta en una sólida formación científico técnica, humanística y de altos valores ideológicos, políticos, éticos y estéticos, con el fin de lograr profesionales revolucionarios, cultos, competentes, independientes y creadores, para que

puedan desempeñarse exitosamente en los diversos sectores de la economía y de la sociedad en general” (Ídem).

Esta enunciación la dotaba de múltiples características deseables para el educando y la sociedad, por ejemplo, su aporte en términos de cultura, competencias y creatividad. También enmarcaba todas las transformaciones producidas en relación con la formación política de los estudiantes, supeditando el proyecto educativo al proyecto político y social más general. El concepto de educación universitaria estaba en consonancia con las tendencias educativas del mundo, sin embargo, tenía sus objetivos específicos vinculados con las reglas políticas dominantes en la sociedad cubana.

La Resolución reforzaba los contenidos de la política educativa imperantes desde inicios de la Revolución. La transformación fundamental era el cambio de la relación entre el estudio, el trabajo y el fusil, por la combinación educación-instrucción y estudio-trabajo establecidas en el Artículo 3. La consigna “estudio- trabajo- fusil” formaba parte desde el mismo año 1961 de la concepción de la educación cubana haciendo referencia a la importancia de la preparación militar para dar respuesta armada a agresiones externas (siempre esperadas de parte de Estados Unidos).

El establecimiento de plazos ilimitados para la presentación a exámenes en las sedes universitarias municipales facilitaba la permanencia de los estudiantes en el programa y favorecía el desempeño laboral en combinación con el estudio. La intención de inclusión social de la universalización fue potenciada por la RM 210 que señaló una nueva comprensión de la ES en la que predominó la formación cultural integral de los estudiantes, que transitarían por sus correspondientes carreras sin las presiones características de los cursos presenciales.

El modelo atropellado de producción de profesionales condujo al desgaste del sistema. La replicación de programas, horarios, claustros e infraestructura organizativa, la pobre capacitación del profesorado y el personal de salud que resultó de los programas emergentes, así como los efectos de la baja preparación del estudiantado que inició su vida estudiantil con profesores emergentes y los mantuvo durante toda la

educación primaria y secundaria, contribuyeron a que los programas derivados de la BI y de la universalización de la enseñanza universitaria fueran altamente criticados por profesores de larga trayectoria y funcionarios de niveles medios de la estructura institucional<sup>21</sup>, así como de la ciudadanía en sentido general.

Todo lo anterior, en combinación con las reformas que ya estaban teniendo lugar en el país, provocó que para el año 2010 fueran definidos en las Resoluciones Ministeriales 120- 2010 y 236- 2010 para ser implementadas en los cursos 2010- 2011 y 2011- 2012 respectivamente, una serie de ajustes al sistema de ES principalmente a través de mayor regulación en el sistema de ingreso.

### **2.5- ¿Nuevos objetivos, nuevas políticas?**

Como consecuencia de la inversión en servicios sociales que no redituaron a la economía nacional ya demacrada y en combinación con los efectos de la crisis mundial de 2008, así como el paso de tres huracanes consecutivos en la temporada ciclónica, la economía cubana volvió a encontrarse en crisis. Al final del año el PIB registrado descendió al 4% y se mantuvo hasta el 2010 en un promedio de 3%, aumentó el déficit fiscal, se detuvieron los pagos de deuda externa, los bancos cubanos congelaron cuentas bancarias de empresas extranjeras y se interrumpió la convertibilidad en divisas del peso cubano convertible (CUC) (Vidal y Everleny, 2011).

En el ámbito político se había producido desde el 2006 la salida de Fidel Castro del escenario principal de las decisiones, sustituido por su propio designio por su hermano Raúl, quien fuera ratificado en el 2008 al inicio del siguiente período electoral. En el año 2010 se convoca desde el Partido y el Gobierno a la discusión de su propuesta de Lineamientos para la política económica y social, primero a nivel nacional, para

---

<sup>21</sup> Los espacios formales de crítica fueron las reuniones y actividades dentro del propio gremio de la educación. Las discusiones fueron un poco más amplias en espacios de discusión de revistas de ciencias sociales, por ejemplo los encuentros de Último Jueves de la revista Temas y paneles organizados por la revista Espacio Laical, proyecto de comunicación social, adscrito al Centro Cultural Padre Félix Varela de la Arquidiócesis de La Habana. Puede consultarse el Dossier de Educación de Espacio Laical Número 4/2012 y la reseña del espacio de discusión de Último Jueves de septiembre de 2015.

luego de revisiones, discusiones y modificaciones<sup>22</sup>, aprobarlo en el VI Congreso del PCC en 2011.

El documento aprobado fue la continuación de una serie de cambios que se venían produciendo bajo el mandato de Raúl<sup>23</sup>, así como trazó la línea estratégica de la nueva dirección política. Desde su propio texto, los Lineamientos pretenden ser “la” alternativa para el mantenimiento del socialismo y por ello justifican que las transformaciones que introduce se relacionan con el ámbito económico y social, no con el ámbito político.

La consigna de “actualización del modelo” que difunde su discurso encierra la intención de la nueva dirección del país de legitimar su protagonismo en el poder, señalando por oposición la desactualización del estado de las cosas. Ello resulta comprobable en los hechos al observar el recambio de las figuras en la dirección estratégica del gobierno<sup>24</sup> y la fuerte tendencia pragmática de las nuevas decisiones, calificadas por economistas y científicos sociales como las más profundas en la historia de la Revolución (Mesa- Lago, 2012).

La voluntad de establecer diferencias entre las reformas económicas y sociales y las políticas ha conducido finalmente a un conjunto de decisiones que disminuyen o limitan la intervención del Estado hacia determinados sectores en términos de inversión y desarrollo, mientras se implementan nuevos mecanismos de control y supervisión<sup>25</sup>. Lo realmente social contenido en el documento se limita a 36 de 313 lineamientos que lo

---

<sup>22</sup> Al contrastar los textos del proyecto de Lineamientos y de los Lineamientos para la política económica y social del Socialismo y la Revolución es posible constatar que las modificaciones introducidas fueron principalmente de forma y no de contenido.

<sup>23</sup> Desde el propio 2008 se erradicaron las restricciones para la entrada de turismo nacional a hoteles en divisas, se permitió a los cubanos la propiedad de líneas de telefonía celular, se aprobó el Decreto ley 259 de entrega de tierras en usufructo a quienes quisieran irse al campo a producir alimentos.

<sup>24</sup> Fidel Castro era reconocido por apoyarse en figuras jóvenes con historial político en la dirección de organizaciones estudiantiles y de masas o con reputación de alto grado analítico y profesional. Al iniciar el mandato Raúl Castro, reubicó a algunos de los jóvenes que apoyaban directamente la gestión del antiguo presidente, demostró hechos de contrarrevolución al Ministro de Relaciones Exteriores y al propio Vicepresidente de la última etapa de Fidel y comenzó a designar nuevos ministros en la dirección de ministerios como el de Informática y Telecomunicaciones, el Azúcar (hasta su desaparición como ministerio), y el Turismo.

<sup>25</sup> Por ejemplo, el 1ro de agosto de 2009 se aprueba el nacimiento de la Contraloría General de la República como Entidad Fiscalizadora Superior.

conforman, entre los que están incluidos los asociados a cultura, salud, deporte, educación y empleo. El resumen claro de su escueto contenido es la *racionalización* y el *ahorro* como letra de orden, dejando en entredicho la preocupación por mantener y mejorar las esferas de lo social, demostradamente afectadas en los últimos veinte años, en oposición a lo que se declara programáticamente.

La nueva política económica promueve nuevas formas de propiedad y gestión en el mismo entorno carente y burocratizado de antes. Las decisiones aprobadas como consecuencia de los lineamientos<sup>26</sup>, sobresalientes entre ellas la Ley Migratoria de 2013, el nuevo Código del Trabajo de 2014 y la Ley de Inversión Extranjera de 2015, llevan la impronta de las contradicciones entre nuevas y viejas lógicas de funcionamiento entre las que sobresale la tendencia a la mercantilización del Estado y las relaciones que establece hacia adentro (con la ciudadanía) y hacia afuera (con socios comerciales y la diáspora), mientras que se reproduce el mismo discurso de los valores éticos y políticos de los revolucionarios socialistas.

La “actualización” del modelo refleja desactualizaciones en las retóricas políticas<sup>27</sup> y ningún intento por la democratización y horizontalidad de las decisiones. El mantenimiento de viejos discursos con nuevas estrategias económicas que pretenden ignorar la relación sistémica de la sociedad se adviene perfectamente al proceso de desarrollo de sociedades en transición que, en la visión de Freire (1969), supone que quienes detentan el poder continúan aferrados a la quietud del pueblo, su silencio y poca participación con el fin de mantener su dominio, alejando al resto de “ideas exóticas” (por ejemplo, nuevas prácticas democráticas) para eliminar la presencia activa de otros en los procesos de decisión. La misma retórica ante una nueva política puede verse intencionalmente orientada al mantenimiento del orden anterior.

Una consecuencia fundamental de las transformaciones introducidas lo constituye el espacio abierto a nuevos actores en la educación, entre los que pueden

---

<sup>26</sup> Porque ellos resultan líneas directrices que luego cada organismo de la administración del Estado debía desarrollar e implementar a través de acciones concretas.

<sup>27</sup> Quintana (2015) señala la desactualización del discurso educativo, Garcés (2014) señala la desactualización del discurso en los medios de comunicación.



incluirse a los “repasadores particulares” como figura del trabajo privado, y a la Iglesia como institución con programas educativos de distinto tipo.

El fenómeno de los repasadores, profesores que fuera del horario o la estructura formal de las instituciones educativas, repasan y asesoran a los estudiantes, forma parte de la sociedad cubana hace un tiempo. Su utilidad y función varían en dependencia del grado de estudios, por ejemplo, los repasadores de estudiantes de nivel primario y secundario se concentran en el reforzamiento de los contenidos que el niño debió recibir en el aula. A partir de la secundaria era típica su aparición en los procesos de concurso para el siguiente nivel de estudio, como preparadores para los exámenes de ingreso a preuniversitarios y a la universidad. En todos los casos suplen las necesidades que la educación desde las instituciones no pudo cumplimentar y sustituyen el tiempo de estudio en los hogares, apuntando directamente a la limitada calidad de la enseñanza en las escuelas.

Las nuevas reglas para el funcionamiento del sector privado incluían, prácticamente como única posibilidad de empleo privado para profesionales, la figura de los repasadores<sup>28</sup>. Ello, acompañado de la posibilidad de pluriemplearse, inexistente hasta entonces, generó aumento en el número de repasadores y permitió su mayor visibilidad y reconocimiento social. Para ellos no existe control estatal en términos de los contenidos que imparten o los métodos que emplean y para obtener su licencia de trabajo privado solo necesitan presentar una identificación oficial en las oficinas de registro. Teniendo en cuenta que uno de los espacios en que se han afianzado ha sido el de la preparación para los exámenes de ingreso a la universidad, cualquier decisión en este campo debía tener en cuenta su rol en el proceso.

La Iglesia, por su parte, desarrolla tres líneas de trabajo referidas a la educación. La primera, puesta en práctica desde el año 2001, incluye talleres, cursos de verano, diplomaturas y maestrías para educadores del Sistema Nacional de Enseñanza, con una variedad temática que abarca desde la educación formal, liderazgo, ética del educador

---

<sup>28</sup> Los repasadores se destacan por haber pertenecido al sistema educativo o ser graduados de distintas carreras universitarias que permiten impartir materias demandadas por los estudiantes y familiares.

hasta bioética. La segunda línea se desarrolla en la educación en valores que se estipula como asignatura obligatoria en cursos de Computación, Idiomas, Marketing, Secretariado, Antropología, Formación Humana, Filosofía, Ética, Diseño gráfico, Pensamiento y creatividad, (Campistrous, 2010) en todas las instituciones afiliadas a la Universidad de La Salle. La última, a raíz de las aperturas económicas, comenzó una serie de cursos de preparación para emprendedores y pequeños comerciantes en las áreas de marketing, gestión empresarial y una maestría sobre dirección de pequeñas y medianas empresas (Cubaencuentro, 2015).

En distintos espacios promovidos por la Iglesia católica, algunos de sus integrantes han señalado la relación entre los objetivos educativos del Vaticano y la misión de la Iglesia en Cuba (Dossier de educación (2012); Campistrous, (2010)). Al respecto, se enfatiza en la obligación de la Iglesia de brindar la educación en contenidos que el Estado ha dejado de lado, además de la disposición para formar redes educativas más amplias en el caso de que las leyes al respecto en el país lo propiciaran. La Iglesia se postula como actor en pugna con el Estado, señalándole deficiencias en sus métodos y resultados, así como su disposición para hacer uso de sus potencialidades en materia de educación “en el momento que sea factible que instituciones no estatales lleven a cabo, de forma reconocida, tareas educativas en todas sus variables” (Campistrous, 2010: 63). No se debe perder de vista que la Iglesia ha constituido un poder con pretensiones hegemónicas a lo largo de la historia de la humanidad y en Cuba, más recientemente, ha sido facilitadora de modificaciones en las prácticas políticas, con el ejemplo claro de su intervención en el deshielo de las relaciones Estados Unidos-Cuba.

Este último, el de los Lineamientos que combinan la vieja manera de tomar decisiones con nuevas políticas en términos de contenido, objetivos y actores, es el escenario de las decisiones sobre el ingreso a ES de 2010- 2011.

Si bien la Resolución del 2007 estuvo destinada al ordenamiento institucional con vistas a la inclusión de nuevas modalidades de estudio fundamentando la necesidad de la ampliación del acceso, las normativas del 2010 tienen como intención la organización y el control de la situación del sistema de enseñanza superior. La

Resolución No. 120 del 2010, firmada en el mes de julio de ese año, impresiona como un corte drástico de las decisiones previas, justificado a partir de que “las *nuevas transformaciones surgidas en el proceso de universalización* de la educación superior *aconsejan* dictar nuevas normas que permitan una *mejor y mayor organización docente*” (Resolución No. 120, 2010, subrayado propio)<sup>29</sup>.

Por oposición se proponen las transformaciones como solución en un marco de sentido en el que el proceso de universalización no contó con toda la organización posible y había sido algo nuevo, connotado como distinto e incierto. No se realiza una evaluación negativa de manera directa, pero tampoco se señala la efectividad del programa de universalización respecto a sus objetivos, del mismo modo en que se desconoce que respondió a la lógica de las políticas sociales desde los inicios de la Revolución.

Aparentemente, no se produce un cambio en la política de ES, en sus fundamentos u objetivos, sin embargo sí ocurre un regreso a las estructuras institucionales anteriores. Se reconocen tres modalidades de estudio, el curso diurno, el curso para trabajadores y la educación a distancia, distinguiéndose, además de por la frecuencia de las actividades docentes, por el compromiso del Estado con la ubicación laboral de los egresados de los cursos. Sus artículos del 4 al 6 señalan la relación entre el Ministerio de Educación Superior y el de Economía y Planificación en la elaboración de los planes de ingreso en cada modalidad.

---

<sup>29</sup> Es necesario tener en cuenta que quien la aprueba, Miguel Díaz- Canel, estrenaba el cargo de Ministro de Educación Superior hacía poco más de 14 meses, designado por Raúl Castro en la adaptación de la dirección institucional que realizó al tomar el poder en el país y con un recorrido político exitoso en la dirección del PCC en la tercera provincia más importante del país. Con ello inicia una etapa de organización de la educación superior como encomienda presidencial de la que sale exitoso, evidente al ser promovido luego a Vicepresidente del Consejo de Estado y de Ministros y figurar hoy a la opinión pública nacional e internacional como el sucesor de Raúl en la presidencia de la República.

En documentos normativos previos no aparecía mención explícita a esta vinculación entre la planificación del empleo y la formación de profesionales, lo cual no significa que no existiera. La racionalización de los planes de plazas resulta un indicador de la influencia de las decisiones económica y políticas de la nueva era, que habían comenzado en 2007 con procesos de *disponibilidad laboral* para conseguir una “estructura racional del empleo y una mejor relación entre trabajo y salario” (Resolución no. 35, 2010: 1). El argumento además se conectaba con la promoción de nuevas formas de propiedad y asociación para el desarrollo de actividades productivas y comerciales, esencia de los cambios introducidos por los Lineamientos.

Se esperaba que los empleados del sector estatal que quedaran disponibles se auto emplearan, realizando actividades por cuenta propia en las áreas donde el Estado consideraba que debía disminuir su participación. La materialización de esta idea fue el re-lanzamiento del sector de trabajo por cuenta propia, nomenclatura para denominar la nueva propiedad privada en Cuba, que se caracterizó por el descongelamiento del otorgamiento de licencias de trabajo y la ampliación de 157 a 178 del número de actividades para las que se otorgaba licencia (Vidal y Pérez, 2011).

En general, la Resolución No. 120 (2010), con el resto de su contenido dedicado a regular el trabajo docente<sup>30</sup>, inició el proceso de desaparición del programa de universalización de la ES, cambiando la categoría de los estudiantes de este programa al de los estudiantes del curso para trabajadores o a distancia. Ello condujo al cierre gradual de las sedes universitarias y al paulatino decrecimiento de la matrícula de ingreso, como se evidencia en el Gráfico 2.

La Resolución Ministerial 236 aprobada en el mes de noviembre del 2010 no puede verse desconectada de la serie de transformaciones que se han ido mostrando. En la justificación del documento queda explicitado que se inserta en los cambios que está sufriendo el sistema de enseñanza, motivados por la “necesidad de elevar la calidad de la

---

<sup>30</sup> Estipula, entre otras cosas, la modalidad de “arrastre” de asignaturas pendientes hasta cursos siguientes, opción inexistente hasta ese momento.

educación del nivel superior, de todas las fuentes y tipos de curso” es que se “ratifican las transformaciones en el ingreso” (Resolución No. 236, 2010).

Distinta a las RM anteriores, más orientadas a la organización de todo el proceso docente y metodológico, la RM 236 se refiere al desarrollo del proceso de ingreso, lo que sitúa a la regulación de la formación de profesionales en el centro de la discusión sobre la educación que transcurría en el momento. El contenido total de sus artículos puede agruparse de acuerdo al tema de las decisiones, criterio diferenciador en aras de facilitar la exposición y el análisis. Las transformaciones son las siguientes:

- ✓ Establecimiento de tres exámenes obligatorios, Lengua Española, Matemática e Historia de Cuba para todas las carreras, para todos los aspirantes sin distinción entre los tres tipos de programas (tanto los que aspiran al curso diurno, al curso para trabajadores como a la educación a distancia). La puntuación mínima para considerar el aprobado es la de 60 puntos (anteriormente era 30 puntos).
- ✓ Realización de tres convocatorias de examen, una ordinaria a la que concurren todos los estudiantes aspirantes ese año. La segunda convocatoria extraordinaria constituye otra oportunidad para quienes suspendan en la primera convocatoria y para los que no pudieron asistir antes por razones excepcionales. La tercera, para aquellos que tomaron la segunda convocatoria como primera.
- ✓ La eliminación de los requisitos especiales 30 carreras en las que eran obligatorios. El establecimiento de requisitos adicionales para un conjunto de diez carreras que demandan “aptitudes” especiales desde el inicio, entre ellas Diseño Industrial, Artístico, Periodismo, Ciencias Médicas, Cultura Física, entre otras.
- ✓ La posibilidad de cursar directamente las carreras de Biología, Matemáticas, Física y Química a los estudiantes que decidieran realizar el último grado de bachillerato en las correspondientes facultades. La eliminación del examen de Matemática para aspirantes provenientes de los cursos de formación emergente que fueran especialmente justificados para ello.

En términos de su contenido, la composición de esta RM es contradictoria. Por un lado, el establecimiento de tres exámenes obligatorios, con una calificación mínima de 60 puntos para todos los estudiantes contribuye a la depuración de los aspirantes suponiendo que los mejor preparados en los niveles educativos previos y que se desenvuelvan en el proceso del ingreso estratégicamente<sup>31</sup>, son los que obtendrán los mejores resultados. Ello desconoce desde el ámbito formal-normativo que todos los aspirantes no proceden de las mismas fuentes (preuniversitario, institutos técnicos, desvinculados, trabajadores) y por ende, la elevación de los requerimientos también significa menores posibilidades de logro para los menos preparados, por las distintas razones posibles.

Por otro lado, el establecimiento de múltiples convocatorias como oportunidades para aprobar los exámenes y continuar en competencia, la reducción de los requisitos especiales en 30 carreras, el pre-otorgamiento de las carreras de estudios nucleares (Meteorología, Ingeniería Física, Radioquímica, entre otros), y las de ciencias puras (Matemática, Física, Química y Biología), a quienes aprueben sus exámenes de requisitos y su otorgamiento a quienes obtengan solo 30 puntos en el examen de Historia o estudien su último año de bachillerato en la facultad en la que se imparte la carrera de su interés, respectivamente, amplían notablemente las oportunidades para ingresar a estudios superiores. Lo relativo a las carreras nucleares y de ciencias puras también era

---

<sup>31</sup> Hace referencia a que la obtención de carrera universitaria no solo depende del rendimiento en los exámenes de ingreso, sino también del rendimiento en toda la etapa anterior (a los que provienen de preuniversitarios y que son el grueso de los aspirantes), así como del ingenio para el llenado de la “boleta”. Esta herramienta funciona desde inicio de los años 2000 (cuando evidentemente se redujo la capacidad de otorgar plazas a todos los aspirantes, como se señalaba antes), y consiste en una boleta con diez espacios en los que se organizan por prioridades las carreras a aspirar. El llenado de la boleta implica que los estudiantes conozcan cuáles de las carreras que desea requieren un mayor puntaje para ser obtenida, para que sea colocada en el primer lugar de las diez opciones. Así, si el estudiante coloca dos carreras en los primeros lugares que cierran con menor puntuación que la que coloque en tercera opción y no obtiene suficiente puntuación para la primera, por ejemplo, entonces tampoco obtendrá su segunda y mucho menos su tercera opción. Cuando apareció en el proceso de ingreso, se insistía en el llenado de las diez opciones de la boleta para garantizar que, al menos, se obtendría la última opción deseada, con menor puntaje requerido.

parte de una estrategia de persuasión para ganar aspirantes en especialidades que registraban bajos niveles de ingreso y permanencia estudiantil.<sup>32</sup>

De esta manera, bajo los mismo objetivos se articulan acciones que van en distintas direcciones, algunas constituyen mecanismos de apertura para el ingreso y otras limitan las posibilidades. Con esto último se dejaba por tierra el tema de la reducción de las desigualdades que se exponía como argumento para las medidas de los años 2000. Para desentrañar el origen de esta contradicción hay que ubicarse entonces en los argumentos que sustentan las nuevas decisiones.

En el mes de mayo de 2010, dos días antes del primer examen de ingreso en el curso 2009-2010, el de Matemática, el Director de Ingreso del MES, René Sánchez, explicaba a los medios de prensa nacionales que el presente ciclo de exámenes se caracterizaría por ser el primero en el que “todo aquel que aspire a comenzar una carrera el próximo curso escolar, por cualquier vía —regular diurno, a distancia, por concurso y para trabajadores en las sedes centrales o municipales— tendrá que hacer exámenes de ingreso y aprobarlos” (Barrios, 2010).

De esta manera se ponía en práctica el mismo mecanismo de ingreso (mismas asignaturas, mismos exámenes, mismas puntuaciones mínimas requeridas) para todos los aspirantes a estudios terciarios, eliminando la distinción que existía antes entre los estudiantes de programas presenciales y semipresenciales, como establecía la RM No. 210 (2007). Esto fue llevado a efecto legal por la RM 120 con fecha de 31 de julio del mismo año y el cambio fue notificado con poco tiempo de anticipación y sin consulta previa.

Todo lo anterior influyó en que los resultados de estos exámenes fueran pésimos. Según datos ofrecidos por el director de ingreso, en el año 2010 solo el 32% de los estudiantes que se presentaron a los exámenes los aprobaron (Mesa Redonda, 2013), con

---

<sup>32</sup> Otras estrategias para ganar aspirantes a estas carreras han sido la reducción del tiempo de su programa de estudios a cuatro cursos, la puntuación mínima de 30 puntos en las asignaturas con examen de ingreso, entre otros, todas implementadas entre el año 2005 y el 2015.

una puntuación promedio de 39 puntos en Matemáticas en la provincia de Santiago de Cuba pero que puede ser tomado como indicador nacional (Zamora & Díaz, 2011).

En consecuencia, se decidió realizar *ad hoc* una segunda convocatoria con la que se brindó oportunidad de re-evaluarse a todos aquellos estudiantes suspensos o con bajas calificaciones que lo desearan. El otorgamiento de las plazas se realizaría en dos momentos, teniendo en cuenta si los estudiantes aprobaban los exámenes en la primera o la segunda convocatoria. La fuerza que impulsó el ajuste fue la presentación de familiares de estudiantes de la capital del país en el edificio sede del MES exigiendo explicaciones, manifestándose en contra de las modificaciones en el proceso de ingreso, del contenido del examen de Matemática y de la mala preparación que el sistema educativo daba a sus hijos.

En consecuencia, a fines de noviembre del mismo año 2010 es firmada la RM 236 en la que se establece lo ya expuesto (tres exámenes, tres convocatorias, mínimo de 60 puntos, requisitos especiales y adicionales para algunas carreras), para implementarse en el curso 2011- 2012. Si se observa, ya el proceso de exámenes en el que sorprendió el bajo rendimiento de los aspirantes había pasado con la puesta en práctica de las decisiones que, a todos los efectos, aparecieron en el discurso de los decisores sin ser establecidas legalmente, a manera de experimentación.

Con los resultados de los exámenes en los años siguientes se destaca en los medios de prensa y por parte de los funcionarios ministeriales el paulatino aumento de los porcentajes de estudiantes aprobados (ver Cuadro 5). Se promueve así la interpretación de la necesidad de las medidas adoptadas como paso necesario para el aumento paulatino de la calidad de los exámenes y de la preparación de los estudiantes que tratan de ingresar a la universidad.



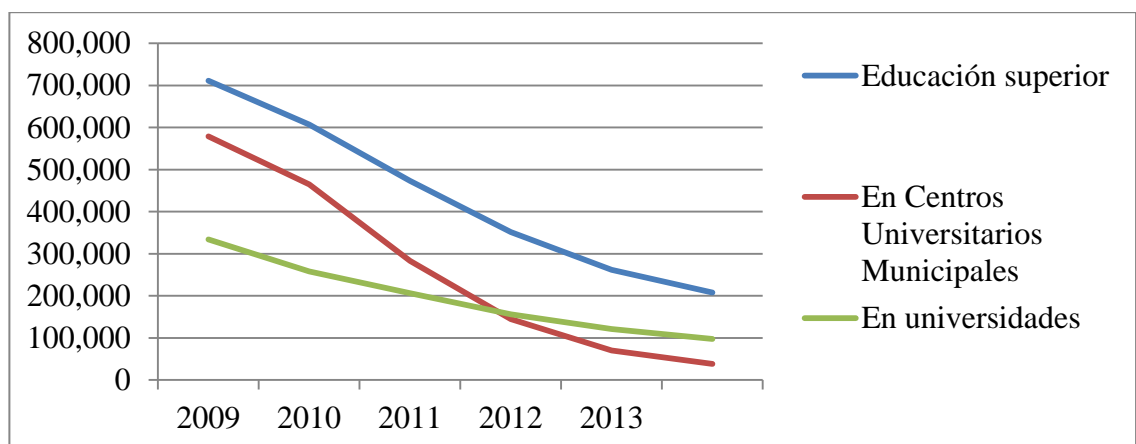
#### Cuadro 4. Aprobados en los exámenes de ingreso

		APROBADOS EN TODAS LAS ASIGNATURAS		
		2013	2012	2011
TOTAL	EXAM	48733	52342	44564
	APROB	31294	30334	23000
	%	<b>64</b>	<b>58</b>	<b>52</b>
CD	EXAM	38670	42927	35650
	APROB	26694	26291	20614
	%	<b>69</b>	<b>61</b>	<b>58</b>
CPE	EXAM	9998	9293	8614
	APROB	4580	4004	2300
	%	<b>46</b>	<b>43</b>	<b>27</b>
ED	EXAM	65	122	300
	APROB	20	39	86
	%	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>29</b>
PREUNIVERSITARIO	EXAM	30860	35241	28800
	APROB	22489	21913	17422
	%	<b>73</b>	<b>62</b>	<b>60</b>

Fuente: Tomado de Cubadebate (2014).

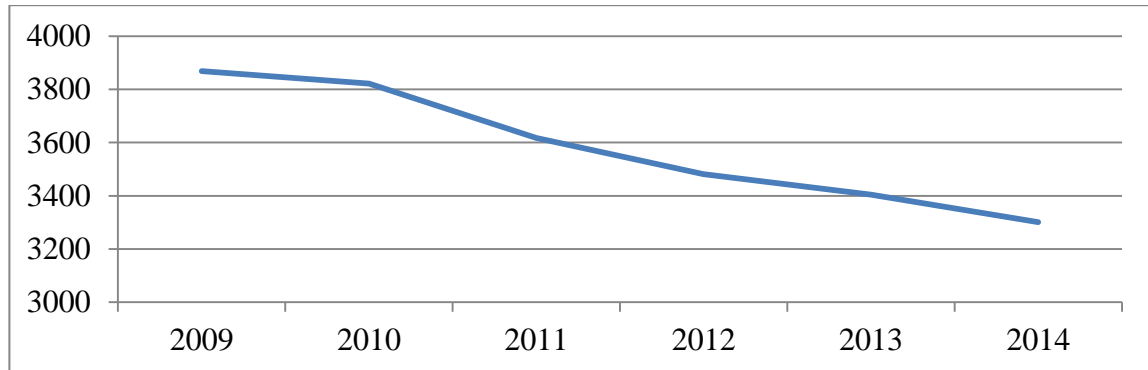
La tónica de la racionalización económica albergada en la justificación de la conformación de un plan de plazas mejor conectado con la estructura del empleo en el país, así como el desmontaje del programa de universalización de la enseñanza universitaria resultó el trasfondo de la primera parte del contenido de la RM ya dicha. Ello se hace evidente al observar la disminución en la matrícula universitaria en años siguientes (Gráfico 3), así como la disminución del gasto del gobierno en educación (Gráfico 4)

**Gráfico 3. Evolución de la matrícula universitaria entre 2008 y 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en la Oficina Nacional de Estadísticas e Información, en <http://www.one.cu/aec2014/>.

**Gráfico 4. Gasto de gobierno en educación en millones de pesos a precios constantes de 1997**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Oficina Nacional de Estadística e Información, disponibles en <http://www.one.cu/aec2014/05%20Cuentas%20Nacionales.pdf>.

La intención de desaparecer los programas de la BI evolucionó positivamente en términos económicos. Sin embargo, los resultados de la puesta en práctica de la decisión de los tres exámenes y el valor del aprobado en 60 puntos generó la reconsideración de la decisión. Lo curioso resulta que, en vez de continuar con la proyección orientada a la calidad y al establecimiento de filtros para el ingreso, se establecen más oportunidades de examen. Teniendo en cuenta que una de las consecuencias de los bajos rendimientos en los exámenes de ingreso fue la imposibilidad de completar la oferta educativa, quedando un total de 45 000 plazas de ciencias técnicas, económicas y agropecuarias sin cubrir en los siguientes 5 años<sup>33</sup>, es posible que el impacto de las decisiones haya sobrepasado el propio cálculo que las promovió y las decisiones siguientes constituyeran “remedios” a los efectos de las decisiones anteriores.

Tal cual se ha observado, la lógica política del Estado social cubano, determina la dinámica económica del país. Obedeciendo a estas es que se han configurado distintos escenarios decisionales en el campo educativo en los que el Estado ejerce poder monopólico. Las decisiones del año 2010 ilustran un cambio en la concepción del

<sup>33</sup> Según datos proporcionados por Rodolfo Alarcón, Ministro de Educación Superior (Mesa Redonda, 2016).

ingreso y velan modificaciones en la concepción política de la educación universitaria, sentido en el cual no se declaran modificaciones aunque las acciones implementadas generan dudas al respecto.

Esta interpretación se acentúa al contrastar el contexto cubano de los 90 con el de finales de los 2000, los dos con indicadores económicos negativos y con desafíos para la estructura y funcionamiento del Estado, con la diferencia de que en la primera de las etapas no se modificaba la concepción del acceso universal como principio de la ES y el sistema de ingreso, mientras que en la segunda se pone en primera línea la búsqueda de calidad como criterio para justificar las restricciones.

Las decisiones tomadas en el 2010, a diferencia de las decisiones en la historia de la ES cubana, son en buena medida resultado de la combinación del escenario político y económico al que la educación se ajusta y la contingencia generada por los cambios introducidos. Sin embargo, los resultados de las medidas adoptadas provocan que actores separados del espacio decisional intervengan a través de vías informales, por ejemplo los familiares de los alumnos suspensos en los exámenes del año 2010, e impulsen nuevas modificaciones en el sistema. El marco legal aparece luego de implementadas las decisiones y estas funcionan primero como ensayos y luego son ajustadas.

Todo esto indica que, además de las restricciones económicas, las decisiones monopolizadas por actores estatales en materia de ingreso buscan su legitimidad en la sociedad, incluso sosteniendo elevados costos sociales. Una interrogante interesante surge de verificar en qué medida las exigencias planteadas por actores distintos a los políticos tienen asiento en las modificaciones que ellos mismo impulsan. De ese modo, la participación de cada uno de los grupos se dota de contenido y carácter. A ello se orienta el siguiente capítulo, a comprender cómo definen distintos actores el ingreso como un problema de política.

## Capítulo III

### Los problemas para los actores

Como se señalaba en el capítulo teórico, la definición de problemas públicos es uno de los distintos tópicos tenidos en cuenta al estudiar y analizar las políticas. Desde la perspectiva bajo la que se desarrolla este trabajo, definir problemas públicos implica la promoción de marcos de sentido para una situación indeseada a partir de la que se desencadenarán acciones resolutorias. En ella intervienen distintos actores que, de lograr establecer el modo en que debe ser comprendida la situación problemática, promoverían también cierto tipo de acciones de política. La relación entre los problemas y sus soluciones refleja las preferencias y expectativas de los actores dominantes en el proceso de definición.

De ese modo, distintos actores, con distintas interpretaciones de la situación y distintos intereses en juego, producen disímiles definiciones de problema y por tanto, buscan distintas decisiones de política. Las divergencias entre los actores son elementos connaturales y necesarios en los procesos decisionales, al asumir que toda la información sobre la situación producida por los actores afectados es relevante para la atenuación o eliminación del problema. Así mismo, cuando un grupo sobresale en el espacio de producción de sentidos y soluciones respecto a una situación, el resto de los grupos propende a participar en el proceso decisional y a apoyar la decisión en la medida en que se sienta reflejado en ella. Mientras más comprensiva resulte la definición del problema, mayor probabilidad tiene de generar consenso. De ahí, la definición de problemas y la intervención de distintos actores discurren a lo largo de dos rutas, una de valor técnico y otra de generación de legitimidad.

En este capítulo se presentan los contenidos de las definiciones del ingreso a la ES como problema público por parte de decisores, profesores universitarios y madres de estudiantes examinados. Se analizan sus discursos, orales o escritos, como textos que contienen narrativas de carácter político en el sentido de que, a través del uso de elementos y recursos narrativos, difunden sus preferencias e interpretaciones de la

cuestión. El ejercicio de descripción y análisis permitirá obtener más información sobre la definición de problema que subyace en las decisiones del año 2010 respecto al ingreso, así como la influencia de la información y las preferencias de los distintos actores en las decisiones.

### **3.1- Los Profesores**

El profesorado universitario cubano, también se redujo con las decisiones relacionadas con la disolución del programa de universalización de la ES. De un enrolamiento total de alrededor de más de 65 mil profesores en el curso 2010-2011, se redujo a poco más de 45 mil en el curso 2014- 2015 (Oficina Nacional de Estadística e Información, 2010). Aunque los argumentos y narrativas aquí analizadas no corresponden a todos sus miembros, se encuentra una alta congruencia entre los entrevistados sobre los contenidos abordados, por tanto no es posible generalizar las apreciaciones aportadas, pero sí se puede decir que se repiten en la voz de distintos miembros del grupo.

Los entrevistados constituyeron profesores de las facultades implicadas en los exámenes de ingreso (Lengua Española, Matemática e Historia de Cuba), por lo que tienen el doble carácter de participar del proceso de ingreso y luego recibir y formar a los estudiantes que ingresan. Un dato interesante que luego veremos matizando algunos resultados es que corresponden a distintas funciones: unos son profesores “llanos” y otros tienen responsabilidades de dirección y coordinación docente (son vicedecanos de sus facultades), además de sus obligaciones como profesores e investigadores.

Los entrevistados pueden ser considerados actores burocráticos en la medida en que participan del proceso de ingreso a partir de las obligaciones que pauta la institución universitaria. Dado que existen diferencias entre los profesores llanos y los cuadros, el tipo de recursos de que disponen y los objetivos que persiguen también pueden variar. De modo general los profesores tienen a su disposición recursos legales, pues responden a un contrato que pauta sus funciones y obligaciones, así como recursos cognitivos que los convierten en especialistas en las tareas en que se desenvuelven. De modo particular, existen diferencias cualitativas entre los recursos disponibles para los profesores/

cuadros y los profesores llanos cuando se evidencia, por ejemplo, que los primeros tienen interacciones con niveles superiores de la estructura organizacional, dígase con decanos, vicerrectores, rectores y funcionarios del MES, más cercanos a los procesos de decisión.

### 3.1.1- Problema(s)

Los profesores tienen múltiples observaciones sobre el proceso de ingreso y sobre las decisiones estudiadas. Señalan la existencia de más de un problema, alrededor del cual articulan causas y consecuencias, así como acciones resolutorias. A pesar de la diversidad, es posible delimitar un problema al cual apuntan con mayor completitud en sus argumentos y por la articulación entre todos los elementos que les permiten definirlos.

El principal problema señalado por los profes es la mala preparación previa de los estudiantes que culminan el preuniversitario y se presentan a exámenes de ingreso. Acentúan el ejercicio de los exámenes como el momento cúlspide del proceso en que se muestran las deficiencias, *el nivel universitario requiere de un conocimiento básico, de herramientas básicas indispensables que ellos ya deben ir adquiriendo en las enseñanzas anteriores y que los exámenes de ingreso son la materialización y la demostración de todo ese proceso de apropiación cognitiva y de habilidades que son necesarias en la universidad* (KH)<sup>34</sup>

Al problema de la preparación previa se vinculan causas como la existencia de un sistema educativo que favorece el aprendizaje reproductivo en vez del aprendizaje significativo, a partir de la reflexión y la crítica. Otra de sus causas es el diseño de un sistema docente que no tiene las miras puestas en el desarrollo posterior de los estudiantes, es decir, señalan la desconexión entre el modelo de la educación preuniversitaria y sus objetivos, del modelo del nivel universitario, cuando es deseable que estén interconectados.

---

<sup>34</sup> Para ilustrar más ampliamente los temas abordados, se presentan citas textuales de las entrevistas, acompañadas de un identificador sobre su emisor.

Las consecuencias de esa discontinuidad son las dificultades que enfrentan los aspirantes para desempeñarse exitosamente en el proceso de ingreso y en la vida estudiantil universitaria de aquellos que logran avanzar. Marcando las diferencias entre sus especialidades, los profes señalan que en el curso de la ES *no saben distinguir los registros, no tienen una competencia comunicativa, tienen problemas de comunicación, que es fundamental en cómo un profesional se manifiesta y para lo que se supone que el preuniversitario los está preparando (CF), se ven obligados a profundizar en cosas que pasaron de largo en el pre (SM), la enseñanza de la Historia, y cabe para otras asignaturas, (...), deja de ser analítica, no se desarrolla el pensamiento y la capacidad de análisis (KH).*

La solución más generalizada para el problema señalado es el establecimiento de nexos más profundos entre el nivel preuniversitario y el terciario. Una de las vías es promover procesos docentes que miren hacia el desarrollo futuro del estudiante más que a resolver indicadores puntuales de promoción en cada curso, elevar la exigencia en el rendimiento estudiantil así como garantizar la calidad del profesorado que trabaja en este nivel.

La articulación de los argumentos señalados se da a través de historias como:

*(...) tengo que luchar con los preconceptos que tienen ellos del aprendizaje de la literatura de la secundaria y el pre. Ese sistema repetitivo, de leer y repetir lo que dice la bibliografía, tienen un poquito más de soltura al buscar lecturas complementarias y las obras completas, pero prácticamente cero en herramientas de análisis de texto, problema que arrastran hasta segundo o tercer año. Luego de dos semestres con ellos, se logra que vayan soltándose, vayan adquiriendo más seguridad y más elementos a la hora de sustentar un argumento sobre un texto. Aunque yo siento que cada vez los elementos que ellos traen con los que yo puedo trabajar son menos.*  
(CF)

Se apuntan deficiencias formativas de niveles anteriores que luego del “esforzado” trabajo del profesor universitario son resueltos en el curso de su formación. La figura del profesor, también narrador, es realizada como el actor generador de transformaciones positivas. Ello les otorga la connotación de héroes en un contexto

donde las circunstancias les son adversas para el desarrollo de su trabajo. Las víctimas son los estudiantes, imposibilitados por el sistema docente mientras que el dominio de su especialidad y de los objetivos de las asignaturas que imparten, las cuales figuran como referencia a la hora de valorar las adquisiciones de los estudiantes.

El segundo problema que denotan es la insuficiencia de los exámenes para ejercer las funciones por los que fueron introducidos. Los profes valoran los exámenes de ingreso como una necesidad pero, además de señalarle la función de organizar, escalafonar a los candidatos para las plazas, realzan la necesidad de entenderlos como filtros de entrada a la universidad. *Es necesario tener un aparato que te permita hacer un escalafón, pero el examen de ingreso no está cumpliendo un objetivo de ingreso, sigue sin cumplirlo y cada vez menos* (RM). En esa dirección se articulan un conjunto de críticas al proceso establecido y a su funcionamiento, que dan al traste con que el examen garantice un nivel mínimo de preparación de los estudiantes.

Los exámenes no cumplen con las exigencias que los profesores les plantean. Por ejemplo, los filólogos acentúan la importancia de que el examen mida habilidades como la de captar dictados, requisito eliminado de los exámenes de Lengua Española hace algunos cursos dada la imposibilidad de garantizar que todos los profesores realizaran el dictado del mismo modo, limitando las probabilidades de confundir a los estudiantes. Los historiadores reclaman preguntas con mayor exigencia analítica y menos memorística. Mientras, los matemáticos, más abocados a la eficiencia en el proceso, precisan de preguntas que les permitan agilizar y aumentar la calidad de la calificación así como la inclusión de otras que permitan captar nociones de cálculo y aritmética fundamentales en el proceso de enseñanza- aprendizaje posterior.

También se apunta el contrasentido de la aplicación de un sistema unitario de exámenes para estudiantes de todas las carreras de ES (desde Ballet hasta Ingeniería en Minas), que podría ser *acotado a objetivos y a cada carrera, de cara a las habilidades lingüísticas que tienen que lograr como garantía para el egreso* (MF), con sus respectivos impactos en la equidad en el acceso. También se recurre a la posibilidad que debería brindar el examen de buscar en los estudiantes algunas habilidades necesarias



para la adquisición de conocimientos específicos de las especialidades *¿Qué debe saber un graduado de preuniversitario que quiera estudiar matemáticas? Ah, ya yo le pongo un poquito más (RM).*

Por ello, realizar cambios en el contenido y el modo de aplicación del examen es una de las soluciones visibilizadas. En este punto aparecen variaciones entre las propuestas de las distintas especialidades, siendo una postura compartida la del establecimiento de exámenes por bloques de carreras, por especialidad o la ampliación de las posibilidades de las facultades para establecer pruebas de aptitudes, medios a través de los que se resolverían algunas de las situaciones señaladas.

Al respecto, además de una valoración que vincula experiencias en procesos de calificación y vivencias en los espacios en que los estudiantes pueden reclamar sus calificaciones hasta que sus errores sean explicados individualmente por quienes califican, los profesores plantean propuestas bien definidas para introducir modificaciones en el proceso.

Un ejemplo particular es el de los matemáticos que, como resultado de trabajos de la facultad, han presentado una aplicación que permite elaborar los exámenes de manera aleatoria dentro de un rango de preguntas guardadas en un banco de cuestionarios y que luego permite la calificación de los exámenes de manera automática, a través del lente de computadoras. Su propuesta ha sido denegada por parte del MES en múltiples ocasiones (reuniones, congresos internacionales) albergados en distintas justificaciones que varían desde la limitación de recursos (se necesitan impresoras especiales para la impresión de los exámenes) hasta los procedimientos de los exámenes (la imposibilidad de incluir preguntas que impliquen amplios despliegues de operaciones si el modo de respuesta es de opción múltiple, aunque una cosa no excluye la otra).

En este caso, a pesar de contar con cálculos de los costos de implementar este sistema y de los beneficios que implica (eliminar el factor humano en la calificación que hace que aparezcan errores en la calificación) la iniciativa de los actores burocráticos a partir también de su rol de expertos es ignorada.

En relación con lo expuesto puede encontrarse el tercer problema a denotar: la toma de decisiones de modo vertical y de arriba hacia abajo en la ES. Así, los problemas no solo se relacionan con el contenido de las decisiones y el modo en que se implementan sino con su proceso de producción. En el discurso de los profesores, sin embargo, no abundan las explicaciones sobre sus causas y sí sobre sus consecuencias.

Entre las causas de la toma de decisiones se señala, por ejemplo: *no pienso que sea un problema de fácil solución, sino de mentalidad, es decir, de los que dirigen el proceso, cómo lo conciben (CF); aquí se toman decisiones de especialidad como si fueran administrativas, las decisiones se toman centralmente y que no se atiende o se escucha pero no se le da mucho peso a la opinión de los profesores (MF)*. De esa manera se contrastan las desiguales posibilidades de incidencia en espacios decisionales que observan desde su rol de profesores.

A pesar de apuntar al predominio de quienes deciden por sobre los especialistas, estos también señalan mínimos espacios de participación en los que son consultados. Ello es denotado en la constante referencia a sus experiencias, momentos en que han dirigido sus inquietudes y opiniones a individuos en otro nivel jerárquico, evidenciando una participación consultiva en distintos momentos y ante distintas exigencias, por ejemplo:

- *En ese momento se reunieron con nosotros para ver qué medidas se tomaban entre especialistas. Ellos querían hacer una cosa estilo campaña de medida emergente y nosotros dijimos que los problemas de la lengua no se resuelven así y en esas campañas la sogá siempre se revienta por el lado más débil e iba a pagar el que no tenía que pagar, el estudiante. Solución: nos quitaron a todos, pusieron a otros compañeros que sí hicieron el examen llamado de diagnóstico por el cual hubo estudiantes de cinco puntos en Ciencias Médicas demoraron dos y tres años más para graduarse. La vida nos dio la razón. (MF)*
- *Como con lo de la asignatura de Marxismo. Cuando vinieron a la Universidad de la Habana a plantearlo, los jefes de Carreras se “comieron” a la gente del Ministerio, pero al final todo el mundo se lo tragó. En Matemática se puso una asignatura que se llama Fundamentos de la Matemática. Resulta que cuando revisamos los planes de estudio, eso no está escrito en ningún lado, fue un libretazo. (RM)*

Las narraciones que articulan el problema demuestran cómo, a pesar de su intervención especializada, las decisiones se encauzan en otras direcciones. En ambos fragmentos los profesores depositan en los decisores la responsabilidad por las consecuencias negativas de las decisiones. Además, los despersonalizan al no identificarlos desde el discurso (son “ellos”, “la gente del Ministerio”), estableciendo también la distinción entre el ellos y el nosotros, donde la discriminación negativa la cargan los de afuera. Así se refuerza la figura positiva de los profesores y la de víctimas de los estudiantes.

A la toma de decisiones vertical y desde arriba los profesores no le encuentran múltiples soluciones. Únicamente aparece la necesidad de implementar decisiones que tengan carácter proyectivo, que no funcionen de modo contingente con la marca de cambio ante nuevas situaciones: *creo que tenemos que tener la comprensión y la flexibilidad para escuchar a todas las partes, pero también tenemos que tener la eficiencia, la fortaleza, la seguridad en lo que hacemos y para explicar una decisión* (MF). Es en ese sentido que se señala que debe existir confianza en las acciones que se emprenden y desarrollarlas a partir de objetivos a alcanzar en el largo plazo.

Por último, los profesores señalan el nivel de motivación de los estudiantes en el proceso de ingreso. Este cuarto problema puede leerse en dos direcciones, la primera, la baja motivación de los estudiantes y, la segunda, la fuerte influencia de los padres en el desenvolvimiento de los hijos.

A ello se atribuyen distintas causas. Una es la contradicción estructural de la sociedad cubana aparecida luego de la crisis de los 90 y con indicadores de profundización en la actualidad:

*(...) el profesional no es todavía remunerado, no tiene ingreso que le permita romper lazos de dependencia con la familia, produce desmotivación. Digamos que sí, que desde el punto de vista moral, social, tienen reconocimiento. Pero eso debe ir aparejado del reconocimiento económico, que no lo encuentran. Ya no es precisamente el ser profesional lo que determina tu nivel económico.*

*Son características de la sociedad cubana que tienen impacto en la formación profesional. (KH)*

Aparece la fuerte influencia de los padres, quienes plantean como exigencia a los hijos la culminación de su formación profesional con estudios superiores. Al respecto, los profesores son abundantes en el registro anecdótico de distintas circunstancias en que han sido testigos de la presión familiar hacia los jóvenes. El proceso de calificación y revisión de exámenes es el escenario donde, con mucha frecuencia, constatan que los estudiantes no utilizan las posibilidades que se les brindan como ejercicio de aprendizaje, sino que participan de este con desánimo, por complacer a los adultos que le exigen.

Los profesores asignan como explicación a estas presiones paternas el recorrido de la política educativa universitaria, también como una perversión del modelo pues (...) *con la característica de la obligatoriedad de la enseñanza en Cuba, da idea de facilismo, que sin mucho esfuerzo se puede llegar a la meta (KH); nosotros hemos propiciado un país de graduados universitarios y todos los papás, más que los estudiantes, tienen la idea de que su hijo tiene que ser graduado universitario a como dé lugar (CF).*

Se evalúa el criterio de amplio acceso que ha regido la política de ES de modo desfavorable. Para hacerlo señalan que se ha conducido en distintos momentos a la masificación de la ES atentando contra la eficiencia<sup>35</sup> de las carreras y contra la calidad del profesional que se gradúa. Igualmente, se atribuye a las amplias posibilidades de ingreso la percepción de los estudiantes de la universidad como una etapa “fácil”, que no precisa de empeños.

Los padres también constituyen un factor de presión en la toma de decisiones, ilustrándolo con el ejemplo de la implementación de múltiples convocatorias. El caso sirve como demostración de la intervención de los profesores en contra de propuestas

---

<sup>35</sup> Haciendo referencia a la eficiencia terminal como indicador de la educación superior, que implica el cálculo de la diferencia entre la cantidad de alumnos que ingresa y los que de esos egresan.

que les son presentadas a consideración y en las que, a pesar de manifestar su oposición, son asumidas y se mantienen en el tiempo.

A partir de la crítica establecida a los padres como coartadores del desarrollo de los hijos, así como de su participación en el lado opuesto en la contienda por el establecimiento de regulaciones en el proceso de ingreso, siendo aprobadas contra su criterio, los profesores también señalan a los padres como culpables y villanos. En ese sentido, critican la dependencia de los decisores de política de las opiniones de aquellos, que no precisamente contribuyen con conocimientos sobre el proceso sino con juicios de conveniencia.

Las consecuencias principales son la desmotivación de los jóvenes, el desgaste que se produce entre los propios maestros que califican y educan en las aulas universitarias, así como el bajo aprovechamiento del proceso docente-educativo. Aparece con mayor acento la preocupación por la motivación y la realización de los jóvenes, pues contar con profesionales desmotivados no tiene implicaciones solo para la vida económica del país, también para su desarrollo personal.

Además de los datos referidos a la cantidad de plazas universitarias que han quedado vacantes a lo largo de los últimos años y que hacen que no se complete toda la oferta educativa, se han desarrollado algunas investigaciones que pueden ofrecer más información al respecto. Labacena (2015) refiere algunos de los hallazgos obtenidos por la MSc. Annia Almeyda, profesora e investigadora de la Facultad de Psicología de la Habana. La investigadora desarrolla su tesis doctoral sobre la motivación profesional en jóvenes que culminan el bachillerato y deben decidir si continuar los estudios universitarios, buscar empleo o combinar el estudio y el trabajo. Ella apunta que, de una muestra de más de mil jóvenes encuestados, más del 60% desea continuar estudios universitarios, sin embargo, desconocen los contenidos de las carreras por las que optan, la ubicación laboral que podrían tener al terminar, entre otros elementos básicos en la elección profesional.

Además, advierten que los jóvenes reconocen una fuerte presión, principalmente por parte de los padres y familiares quienes son la principal influencia en el contenido de su elección. Esto ocurre lo mismo porque promueven las profesiones tradicionales en la familia que porque emiten valoraciones sobre la utilidad de la profesión, los beneficios económicos o las oportunidades laborales. Ello, acompañado de la baja formación vocacional ofrecida por las escuelas, contribuye a que los padres sean grandes protagonistas en este momento de la vida juvenil.

Para todo esto los profesores no señalan soluciones, solo la necesidad de escuchar o tener mayor impacto como grupo en la toma de decisiones. A pesar de ello, sí refieren eventos en los que han tenido posibilidades de participar y propuestas concretas que realizar, es decir, sí desarrollan acciones resolutorias aunque sin ningún beneficio.

### **3.1.2- Decisiones**

Previamente se exponían algunas valoraciones de los profesores sobre el proceso de ingreso. Esas son completadas ahora, al analizar el proceso como el conjunto de reglas que lo pautan, las cuales están contenidas en las RM 120 y 236 que se abordan en este trabajo.

Los profesores reconocen la complejidad del sistema de ingreso, así como señalan que se aviene a criterios de amplio acceso, incluso con el establecimiento de múltiples convocatorias desde el año 2010. Igualmente, señalan una continua tensión entre acceso y calidad y en ello se sustenta el modo en que resignifican el acceso a partir de las decisiones más recientes.

Si se observa la recurrente apelación al establecimiento de exámenes de aptitudes, de modificaciones en el contenido de los exámenes para aumentar su rigor y del señalamiento de la deficiente preparación que arrastran los estudiantes desde niveles anteriores, la ampliación del acceso sin tener en cuenta las cuestiones señaladas convierte al ingreso a ES en un evento de masividad, donde los estudiantes no cumplen las expectativas del profesorado. De ahí que refieran cuestiones tales como que tiene *buenas intenciones en el diseño* (MF).

Debido al modo en que se estableció la decisión, emergente ante el alto número de desaprobados, con los padres presionando ante el MES y la negativa de los profesores al ser consultados, la decisión es muy poco apreciada por estos últimos. Le señalan efectos negativos como la baja del rendimiento, del esfuerzo de los estudiantes, de la competitividad en el proceso y el aumento del desgaste del equipo que califica. El resto del contenido de la RM no comparte la mala valoración del mismo modo pues, al contrario, favorece algunos de los criterios que defienden los maestros.

Con relación a la RM 120, en la que se inicia el proceso de desaparición de la municipalización de la enseñanza universitaria, los profes emiten valoraciones más positivas y reconocen la existencia de múltiples problemáticas asociadas al gran número de estudiantes y al modo en que se multiplicaban las tareas de las facultades, quienes eran las coordinadoras de las carreras también en cada uno de los municipios. Igual que en el caso anterior, es compartido el desconocimiento del origen de la decisión. Qué motivaciones se encontraban detrás de que fueran implementadas esas propuestas en cada uno de los momentos en que aparecieron no son elementos que dominen, pero ello no implica que no sean acatadas en su práctica profesional.

En sentido general, enmarcan las decisiones en un conjunto de cualidades como: *paternalistas, administrativas, de ensayo y error, inducen facilismos, mal implementadas y con carácter totalmente político*. Todas ellas tienen connotación negativa y traducen el sentido de las decisiones al confrontarlas con su experiencia como protagonistas del proceso de ingreso.

### **3.1.3- Participación**

Otra información interesante que tributan los profes se relaciona con sus posibilidades de participación en la toma de decisiones. El tema de la participación y la narración de eventos en los que han tomado parte, conduciendo a distintos resultados, funcionan como hilo que une los argumentos con los que justifican la existencia de los problemas.

Una diferencia sustancial entre los profesores con cargos directivos y los llanos es que los primeros refieren eventos en los que han sido consultados, han participado en discusiones antes de la implementación de las decisiones y han tenido la posibilidad de brindar soluciones concretas, mientras que los segundos solo apuntan a la restricción en los espacios de participación. Por ende, al ser interpelados sobre cuál creen que debía ser su participación en el proceso, los maestros con responsabilidades administrativas señalan que precisan ser más tenidos en cuenta y los que no tienen responsabilidades administrativas señalan la necesidad de crear más espacios en los que puedan expresar sus puntos de vista.

Dos ejemplos ilustrativos podrían ser:

- *Nosotros muchas veces hemos hecho esfuerzos para modificar ese proceso y ese proceso se ha ido modificando en una medida u otra por diferentes casos y no todas relacionadas con la voluntad de la gente. (MF)*
- *Pienso que no directamente en la toma de decisiones, porque para eso se crean comisiones que son las encargadas desde la concepción hasta la aplicación. Pero sí me parece enriquecedor que los profesores puedan emitir criterios, crear espacios donde se oiga la propia experiencia que han ido adquiriendo en la participación en los exámenes. Porque no existe un espacio donde se recojan criterios, valoraciones, experiencias, de los involucrados, que pueden mejorar la calidad del proceso y de los exámenes. (KH)*

Se señalaba antes que estos actores burocráticos manejan recursos cualitativamente distintos en el ejercicio de su rol, dado que divergen en sus posibilidades de participación en el proceso de toma de decisiones y en la relación que entablan con la institución. En ese sentido se observa que, contrario a lo que se esperaría, los profesores con obligaciones de coordinación y administrativas refieren y defienden los mismos intereses que los profesores sin esas obligaciones, con mayores recursos argumentales y elementos de juicio. Es decir, evalúan más negativamente al proceso de toma de decisiones sobre el ingreso, a algunos de sus contenidos y de las consecuencias que implican.



Ello puede verse explicado a través de, al menos, dos ideas: los profes cuadros tienen mayor conocimiento del proceso de toma de decisiones, del ideal que definen las normas y del funcionamiento práctico de estas que también corre a su cargo en el espacio de cada facultad. Por ello pueden articular argumentos con mayores elementos de juicio. Segundo, han tenido mayores posibilidades de participar en el proceso de toma de decisiones, han desplegado sus capacidades en la formulación de soluciones, sin embargo frecuentemente no son tenidos en cuenta. Así, su capacidad de agencia es todavía más limitada que la de los profesores llanos, quienes frecuentemente solo funcionan como herramientas de las políticas.

Un ejemplo que podría contradecir la lógica del escaso impacto de la intervención de los profesores en la toma de decisiones lo constituye la no implementación en el curso 2014-2015 de múltiples temarios de estudio para los exámenes de ingreso. En el curso 2013-2014 se filtraron los exámenes (se conoció su contenido antes del momento del examen) y fue preciso repetir el examen de Matemática y aplazar los de Español e Historia, por lo que la prevención de otros hechos como este pasó al primer lugar en prioridad. Como medida, el Viceministro Primero de Educación Superior comunicó en un Pleno del Sindicato de Trabajadores de la Educación, la Ciencia y el Deporte, que se elaborarían 40 temarios para ser distribuidos por todas las escuelas con el objetivo de que los estudiantes los utilizaran de material de estudio y el día del examen fuera escogido cuál de los temarios sería aplicado. Ello permitiría que los estudiantes no tuvieran necesidad de buscar los contenidos del examen en otros lugares y se evitaría la corrupción (Lotti, 2014).

Esta propuesta no se encontraba recogida en ningún documento legal y, al tiempo que era comunicada por el Viceministro, era presentada a los profesores de las distintas carreras relacionadas con el ingreso y atravesaba un proceso de discusión. Los profes se manifestaron unánimemente en contra, alegando que era una vía de *institucionalización del fraude* (RM) y que no resolvería los problemas de retribución salarial que presentaban los maestros, ni de preparación que afrontaban los alumnos, causantes principales del fraude.

La propuesta no fue implementada, pero no se puede atribuir solamente a la intervención de los profesores. Los padres y la población en general se hicieron presentes a través de distintos medios de prensa, principalmente periódicos digitales e impresos y blogs, criticando la decisión y señalando puntos álgidos de la discusión:

- *Lo de las guías es pan comido, estúdiate esto, apréndetelo de memoria, ES LO QUE VA A LA PRUEBA, entonces dónde queda la investigación, la responsabilidad, la motivación, el interés, el desarrollo mental de los educandos.*
- *(...) tengo la casi certeza de que estamos cosechando las tempestades, hijas de aquellos vientos sembrados en los 80, especialmente en la enseñanza media, con aquella locura del promocionismo (¿quién no recuerda las falsas y surrealistas promociones de 100% por todas partes?)*
- *Mal estamos mientras que la memoria transitoria para aprobar una evaluación sustituya al saber, a la cultura, a la apropiación del conocimiento para construir un país mejor.*
- *(...) el estudio es investigación, descubrimiento, construcción activa del conocimiento. Las clases y los programas docentes deben orientar esa búsqueda, enseñar a estudiar, y así desarrollar el interés y el disfrute del estudiante por aprender y conocer. Creo que la elevada confianza que inspiran las guías, tiene no pocos efectos perniciosos (...)<sup>36</sup>*

De esta manera, la convergencia de las posiciones de los profesores y la población constituyeron un incentivo para la desaparición de la propuesta, de la que luego no se volvió a publicar ni a referir.

### **3.2- Madres**

Asumiendo que las madres tienen mayor relación con el destino académico de los hijos y con su proyección a futuro es que se les seleccionó, entre el resto de los componentes de la familia, como sujetos de entrevista para esta investigación.

Su responsabilidad para con la educación de los hijos las hace actores con intereses especiales, que cuentan como principal objetivo las condiciones del proceso de

---

<sup>36</sup> Criterios expresados en la página digital del Periódico Granma al publicarse la carta Guías que no guían, dirigida por Jorge Hernández Román a la redacción del periódico y que fue publicada en su edición impresa el día 24 de marzo de 2015.

ingreso que atraviesan sus hijos, el modo en que se desarrolla y sus resultados. Como madres y parte de la población en general cuentan con distintos recursos para defender sus intereses, principalmente los de tipo legal, como representantes de sus hijos y los de tipo político, como parte de la ciudadanía.

Entre las madres entrevistadas se encuentran casos en los que los hijos obtuvieron buenas calificaciones y alcanzaron la carrera que deseaban en primera opción, casos en los que los hijos aprobaron y alcanzaron alguna otra opción de la boleta, no precisamente la primera, y otras que los hijos no obtuvieron la puntuación necesaria para competir por las carreras que deseaban y quedaron fuera del sistema. Como se evidencia en sus explicaciones sobre el proceso de ingreso, a pesar de las diferencias internas del grupo, no se constatan grandes diferencias en el señalamiento del problema en cuestión.

### **3.2.1- Problema**

Al referirse al proceso de ingreso a ES las madres se enfocan principalmente en el señalamiento del escaso esfuerzo de los jóvenes por prepararse para el proceso de ingreso como problema más importante.

De modo compartido refieren el desánimo de sus hijos por estudiar e integrarse a la vida universitaria. Estableciendo comparaciones con años de estudios propios o de otros familiares, las exigencias que les imponían y sus aspiraciones, establecen que sus hijos en la actualidad se esfuerzan menos y se encuentran menos motivados. Un ejemplo de cómo se expresa el problema es: (...) *nosotros nos poníamos, nos reuníamos, estudiábamos juntos...por eso yo les decía a ellos que tenían que ponerse. (...) a veces uno, con el trabajo y las cosas encima, confía en los muchachos, pero no estudian, tienen mala base, etc.* (LM)

Las causas que se asocian al problema son varias: la mala preparación, la falta de interés, la escasa información disponible sobre las carreras y cómo prepararse para ingresar a la universidad. Cada una de estas causas está conectada a otros problemas, estableciendo cadenas causales en la manifestación de los orígenes del problema. Por

ejemplo, asocian la mala preparación a los niveles educativos anteriores en los que tuvieron profesores formados de manera emergente y a la disminución en el rigor académico. La falta de interés la explican a través de la posibilidad de los estudiantes de comprar exámenes de manera ilegal. La pobre información sobre la educación universitaria la vinculan a la incapacidad de la escuela de hacerles notar la importancia del proceso y las múltiples vías que tienen a su disposición para estudiar.

De esa manera se expande la asignación de culpabilidades hacia el funcionamiento del sistema educativo, las decisiones de política anteriores y las cualidades individuales de los jóvenes. *Con todo este proceso de pérdida de valores y con la entrada de los emergentes en la secundaria...aunque cumplieron su función, realmente para los muchachos no había ese rigor, entonces los chiquitos estaban también comprando pruebas y pendientes de quién las vendía, y yo todo el tiempo diciéndoles que no se pueden guiar por eso, que tienen que estudiar (NL).*

Las consecuencias del problema las observan en la incapacidad de sus hijos de proyectarse al futuro, la inseguridad al enfrentarse al proceso y los bajos rendimientos en los exámenes. El repasador particular aparece como figura indeseada pero necesaria, a pesar de que al analizar la oferta educativa de la escuela de conjunto con el esfuerzo que esperarían de sus hijos para prepararse para los exámenes, los repasadores sobran. Contra esta situación ideal contrastan la realidad de que es ya una práctica común la de repasar para los exámenes con estos profesores, más allá de si los necesitan o no y que de no hacerlo aumentan la inseguridad para el momento del examen.

El predominio de los profesores particulares es también reconocido como una barrera en el proceso dado que, al ser profesores privados, deben ser pagados y todas las familias no pueden acceder a sus servicios. Al denotar que casi resulta indispensable la presencia del repasador, reconocen que se generan desigualdades en el recorrido de los estudiantes.

Otro elemento sobresaliente en sus narraciones es la ejemplificación continua de sus esfuerzos por motivar a los hijos, por indicarles la importancia del estudio y de

tomarse en serio la selección de una carrera, en contraste con el señalamiento de la pobre información que reciben para la formación vocacional desde las escuelas.

Como soluciones al problema que señalan proponen el aumento del rigor en los niveles previos, la disminución de la complejidad de los exámenes de ingreso de modo que no resulten necesarios los profesores particulares y un mayor apoyo desde las escuelas. Todo ello garantizaría que los jóvenes transiten el proceso de modo más satisfactorio. Más adelante, al analizar su evaluación de las decisiones, se verán las contradicciones que generan estas soluciones con respecto a sus propias evaluaciones sobre el proceso.

### **3.2.2- Decisiones**

Las madres entrevistadas conocen sobre las regulaciones en el proceso de ingreso y los requisitos que imponen. En sentido general evalúan las decisiones de modo positivo, principalmente al tener en cuenta la existencia de una amplia oferta educativa que beneficia a sus hijos si tienen deseos de continuar sus estudios.

En su discurso la ES es una posibilidad limitada a quienes tienen las capacidades de cumplir con sus exigencias, por ende, la existencia de exámenes con requisito de puntuación mínima de 60 puntos es una exigencia *justa*. Por otra parte, la existencia de varias convocatorias genera distintas observaciones al interpretarse como incentivo al otorgar mayores posibilidades para los jóvenes o como un exceso, al provocar facilismo en los estudiantes.

Conectando el problema señalado por las madres, sus causas, soluciones y su evaluación de las decisiones es posible observar que, aunque reconocen la poca preparación y motivación de los estudiantes, buscan responsables y soluciones externas a ellos mismos. En vez de responsabilizar a los estudiantes por su desempeño docente, piensan en cómo el sistema educativo puede lograr que sus hijos obtengan más información para su formación vocacional y más posibilidades de ingreso. Desplazan las culpabilidades al analizar la situación actual y señalan hechos que consideran que atentan contra el desarrollo de los estudiantes.

### 3.2.3- Participación

Con respecto a los actores que debían intervenir en las decisiones sobre el proceso de ingreso, las madres tienen pocos argumentos que presentar. El modo en que está diseñado el sistema les parece acorde a sus funciones. Además, consideran que las capacidades de las personas que atienden la temática desde las instituciones están más que probadas. A su entender las decisiones sobre la educación corresponden a los funcionarios ministeriales y universitarios indicados por las instituciones para decidir.

Ello concuerda con el señalamiento de soluciones que no implican su propia intervención. Como agentes, su espacio de manifestación no es el de las decisiones, sino el de la crianza de sus hijos y el de velar porque ellos se desempeñen de modo tal que puedan alcanzar sus objetivos. Sin embargo, al contabilizar las series de programas de Mesa Redonda, los espacios radiales a los que ha sido convocado el Director de Ingreso del MES<sup>37</sup> para atender inquietudes de la población sobre el ingreso a la universidad cubana y su aparición en medios de prensa, sí se puede señalar la constante exigencia de rendición de cuentas que se le plantea a la institución y a los decisores en materia educativa.

En sentido general, las madres presentan menos argumentos que los profesores universitarios, probablemente por encontrarse más distantes del proceso de ingreso (su intervención es indirecta en este caso). A pesar de las diferencias entre las entrevistadas (nivel de escolaridad, ocupación y resultados de sus hijos en los exámenes) sus discursos son muy congruentes entre sí. Es posible que la realización de entrevistas a madres de estudiantes que decidieron no optar por la ES fueran diferentes, siendo este el contrafáctico de sus argumentaciones.

---

<sup>37</sup> Todas esas apariciones son las que constituyen el insumo de análisis de este trabajo para desentrañar el contenido del discurso de los decisores.

### **3.3- Decisores**

Las personas que tienen entre sus obligaciones la determinación final de qué políticas serán o no implementadas, el modo en que ello se desarrollará, los recursos y los objetivos, etc., son los que se entienden como decisores en los estudios de políticas. El respaldo de su desempeño son las leyes, que los envisten de poderes y obligaciones. Por ende, sus recursos son principalmente legales y políticos, ello implica que en el proceso decisonal están acompañados de otros actores (actores con intereses especiales en la decisión, actores burocráticos con la obligación de hacer funcionar las decisiones, actores con intereses generales, la ciudadanía en general, promotores de políticas, otras instituciones afectadas, entre muchos otros) entre los que se producen disuasiones, contendencias, negociaciones y acuerdos.

Para comprender la definición de problema que subyace a las decisiones de 2010 el entonces Ministro de Educación Superior, Miguel Díaz- Canel, quien las promovió, las comunicó y las firmó, resulta un actor fundamental. En sus palabras se encuentran las motivaciones y los objetivos fundamentales que las generaron, así como el marco de sentido para la interpretación de los resultados de los exámenes luego de su puesta en práctica. También resultan de gran valor las intervenciones del Director de Ingreso y Ubicación Laboral del MES, René Sánchez, quien ha sido el velador de la implementación de las decisiones y el vocero de sus resultados. Las dos figuras representan el sentido político e institucional de las medidas, aunque en diferentes niveles de jerarquía dentro de la estructura del MES. En este acápite se analizan algunas de sus referencias al proceso de ingreso, así como las de otros funcionarios ministeriales de interés.

#### **3.3.1- Problema**

Al analizar las intervenciones fundamentalmente de Díaz- Canel y Sánchez en las Mesas Redondas de la Televisión Cubana y en artículos de periódicos como Juventud Rebelde y Granma<sup>38</sup> entre 2010 y 2016, aparece con fuerza el significante del perfeccionamiento. La ambigüedad en el uso del concepto, sin especificaciones relativas

---

<sup>38</sup> Todos estos medios de comunicación oficiales en Cuba.

a su contenido, permite implicar dentro de él las modificaciones subsiguientes sin que sea preciso definir un problema concreto. Así, desde el discurso, los cambios que se venían produciendo eran solo de tipo incremental dentro de la misma lógica de la política de ES, limitando estratégicamente la resistencia que producen los discursos de las transformaciones.

La novedad respecto a etapas anteriores radica en la aparición de términos que habían estado presentes en las discusiones mundiales sobre ES y de las que Cuba no se hacía eco de modo directo, entre ellos la pertinencia, la calidad y la eficacia. El discurso inaugural del Congreso Internacional Universidad 2010 a cargo del entonces titular del MES Díaz- Canel (Díaz- Canel, 2010) es el texto más completo sobre la tónica de los cambios en la ES que durante su dirección se implementaron.

En él reconoce el acceso universal como la primera de las premisas sobre las que se asienta el sistema educativo cubano, pero acentúa el cuidado de la calidad en los procesos educativos. También se señala la tensión entre universalización y calidad como contradicción intrínseca del sistema en el que graduar más estudiantes va contra la calidad de su formación. Como se verá más adelante, acaba dando más valor a la calidad.

En dicho texto, a través de una secuencia lógica de argumentos se relacionan las distintas etapas de la ES y las exigencias de la sociedad cubana, para finalmente aterrizar en la realidad científica del país y las necesidades que refleja. Por esa vía se presentan las directrices del perfeccionamiento: el fortalecimiento de la labor educativa y la calidad en los procesos. La primera de ellas constituye el núcleo al que deben tributar todas las acciones en la ES, de ahí que sea el detonante de las acciones de transformación.

La labor educativa es asociada a la formación de los valores *dignidad, justicia, honestidad, solidaridad, honradez, laboriosidad, patriotismo, antimperialismo, humanismo, integridad y ética* (Díaz- Canel, 2010), los cuales son el centro del discurso ideológico de la educación. El condicionamiento que de conjunto introducen supone que



el profesional formado bajo estos principios debe tener como prioridad la orientación de su trabajo hacia el bienestar y desarrollo de la sociedad cubana, en los ámbitos económico, productivo, social y político.

De esa manera se valida la emergencia del concepto de pertinencia como el concepto de orden en la ES:

*Nuestra prioridad está dirigida a avanzar en el perfeccionamiento de la educación de las nuevas generaciones de profesionales cubanos, en la certeza de que la excelencia académica de la universidad cubana se mide a través de la comprobación de su pertinencia social; por la actuación competente, comprometida y responsable de sus profesores e investigadores en la formación y superación de los profesionales mediante la búsqueda de soluciones a los problemas del desarrollo socioeconómico del país, y en su capacidad de ser líder en la promoción de las transformaciones conducentes al perfeccionamiento de la sociedad socialista en Cuba. (Díaz- Canel, 2010)*

A través de su simbolización como necesidad mundial y acercando a Cuba a la lógica internacional, la pertinencia es significada como la relación entre las exigencias sociales y las competencias profesionales del egresado universitario. En ese sentido, a la universidad cubana se le encarga la pertinencia *ideológica, social, económica, profesional y cultural* (Díaz- Canel en Barrios, 2010), a ser alcanzada a través de la formación de profesionales competentes con calidad.

Con su presentación como objetivos equivalentes se tiende un puente entre la eficacia de la educación y su pertinencia. Ello termina de articular la relación entre pertinencia, eficacia y calidad, esta última constituida como la vía de logro de las dos primeras.

### **3.3.2- Decisiones**

La retórica del perfeccionamiento también sirve de sostén a los cambios en el sistema de ingreso. Su argumentación comparte un nuevo lenguaje, “busca garantizar, con mayor rigor, la pertinencia, el acceso y las posibilidades de éxito” (Díaz- Canel, 2010). La regulación sobre el acceso se afirma al enfatizar la búsqueda de la calidad

como cualidad activa de la ES y su proceso de ingreso, como en el fragmento a continuación:

*En nuestra experiencia del aseguramiento de la permanencia y el egreso exitoso, hemos podido apreciar la relación directa que existe entre nivel de conocimientos y habilidades de partida y el decursar satisfactorio por los distintos cursos y años académicos. En este sentido todo el sistema nacional de educación está aplicando profundas transformaciones que propenden a una mayor calidad en la educación, se aplican exámenes de ingreso en la universidad como una vía de asegurar el adecuado nivel de partida y para servir de estímulo al estudio y el esfuerzo personal. Los que no puedan demostrar el nivel de conocimiento adecuado el propio sistema de educación les ofrece opciones de completamiento académico u otras variantes de cursos, lo cual evita frustraciones y favorece el éxito. (Díaz- Canel, 2010)*

La fundamentación de las decisiones se apoya en criterios de autoridad y experticia, protegiendo la dimensión técnica de su legitimidad, aunque el uso del pronombre colectivo mantiene en la indeterminación quiénes son los actores que intervienen en el proceso decisonal. Además, se ajustan con anterioridad las posibles consecuencias de las decisiones, mostrando las distintas posibilidades que brinda el sistema de educación para la continuidad de estudios. De esta manera se predicen, justifican y atenúan los efectos de la implementación de las decisiones.

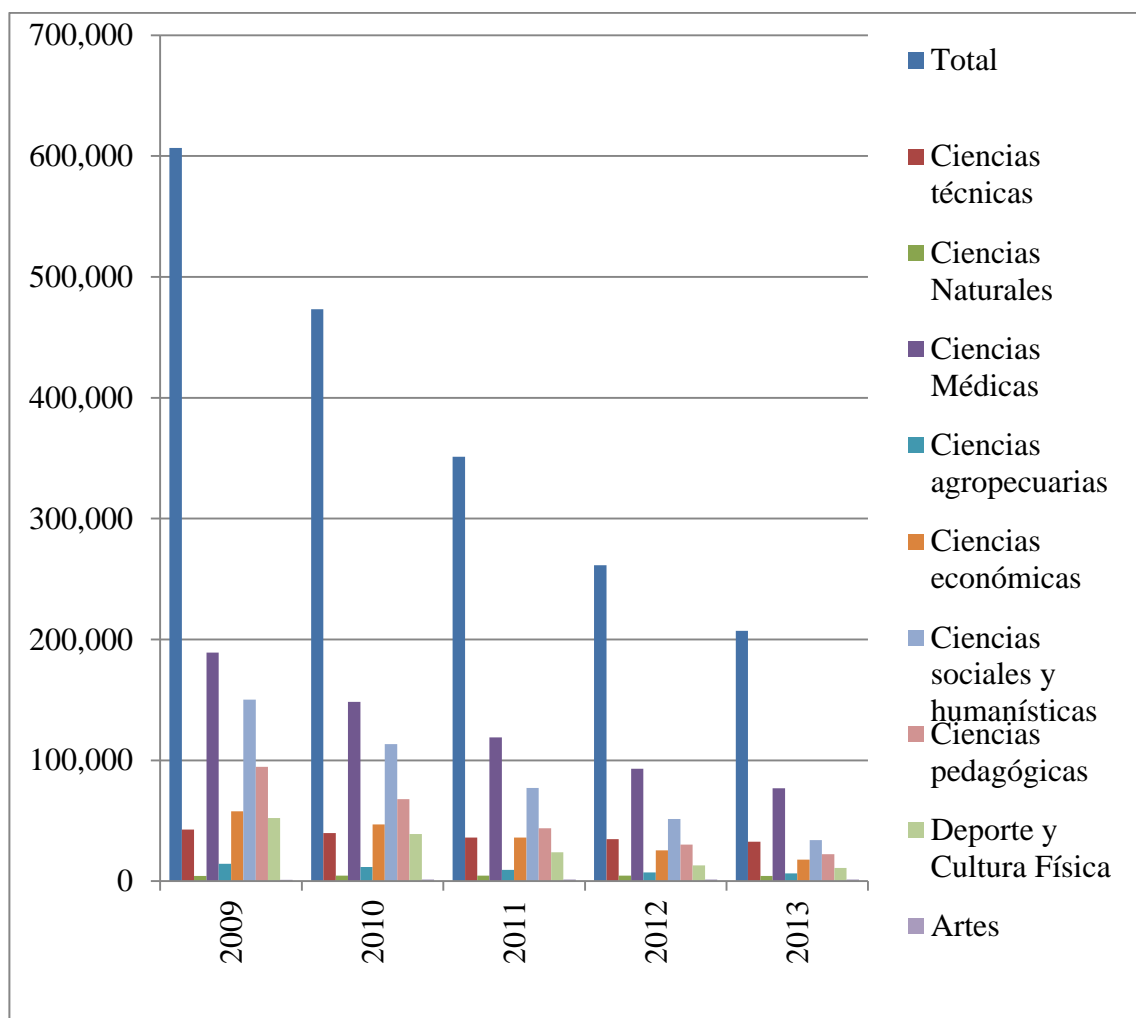
Otro contenido al que se hace referencia es la incorporación de los alumnos de último año de bachillerato a las facultades de ciencias puras, justificado a partir de la necesidad de formar el relevo de los científicos de la actualidad, lo cual sería favorecido si los interesados en estudiar estas carreras se integran más tempranamente a la dinámica de la vida universitaria. Aunque no es incluido en su justificación, estos jóvenes reciben clases de profesores del nivel preuniversitario y de cada facultad, de quienes luego serán sus profesores. La estrategia apuesta por el reforzamiento de los conocimientos de los estudiantes antes de ingresar en la universidad y por su motivación para enrolarse en estas carreras.

Como antes fue referido, luego de la implementación en abril del año 2010 de los principales cambios en el ingreso, los resultados fueron negativos en términos de la

promoción de los estudiantes examinados y de la cobertura de la oferta educativa. Ese ha sido el signo de los años siguientes, reafirmado por el Director de Ingreso al señalar que en los últimos 5 años se han dejado de cubrir más de 42 mil plazas en ciencias técnicas, agropecuarias y económicas (Sánchez en Mesa Redonda, 2016).

La situación alcanza mayor connotación al tener en cuenta la disminución en la matrícula educativa para cada una de las especialidades:

**Gráfico 5. Distribución de la matrícula universitaria por áreas de especialidad**



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en Oficina Nacional de Estadística e Información (2014).

La pertinencia difundida como principal objetivo del perfeccionamiento revela una paradoja al relacionar las exigencias de la economía, la sociedad, la cultura y la política cubana con el funcionamiento universitario. Teniendo en cuenta que la tónica del escenario cubano desde el año 2010 es dominada por el discurso de la reforma económica, en el que priman la racionalización de todos los procesos del país y el aumento de la productividad para la reducción de importaciones, cabría pensar que la disminución en matrículas se aviene al mismo proceso de racionalización, dado lo costoso de un sistema terciario totalmente gratuito.

Sin embargo, Díaz- Canel señalaba:

*La limitación en el acceso a la Universidad este año lectivo estuvo condicionada a la calidad. Lo determinaron los resultados en los exámenes de ingreso, que están asociados a un problema formativo en la enseñanza precedente. No se disminuyó la matrícula universitaria por problemas económicos; lo que hicimos fue adaptar el ingreso a las necesidades de la economía. Ojalá estuviéramos formando más profesionales en ciencias técnicas, agropecuarias y pedagógicas (en Barrios, 2010).*

La contradicción aparece al observar la evolución de la matrícula educativa, pues en los años siguientes en los que se mantiene el mismo objetivo y el mismo discurso, tampoco se producen aumentos en la matrícula de las especialidades señaladas, como se observa en el Gráfico 4.

Al rastrear la estabilidad de la pertinencia como criterio orientador de los cambios, es imposible seguir su ruta. El primer lugar donde el concepto se encuentra sensiblemente ausente es en el contenido de la RM 236 en la que se confirman la mayoría de estas transformaciones “como parte del perfeccionamiento general del sistema educacional cubano que se lleva a cabo en nuestro país, y acorde con la necesidad de elevar la calidad de la educación del nivel superior” (Ministerio de Educación Superior, 2010: 1). En estas, como se señalaba en el capítulo anterior, el objetivo en la mira es el de la calidad.

En los años siguientes continúa siendo la calidad el criterio a partir del cual se ordenan las decisiones en ES. Marcia Noda, Directora de Evaluación del MES, señalaba

la calidad como un proceso de estructuración, en aras de la que se había implantado el sistema de evaluación interna y externa de los centros docentes universitarios, que corre a cargo de la Junta de Acreditación Nacional que dirige el MES con el objetivo de medir los resultados de la educación universitaria cubana bajo los mismos indicadores y patrones de los organismos internacionales (en Orta, 2014). El montaje de este sistema se corresponde con el objetivo de alcanzar las metas concretas del MES: calidad y máxima eficiencia en el proceso docente educativo, según el actual Ministro, Rodolfo Alarcón (Ídem).

El gradual aumento de las calificaciones y el total de aprobados en los años siguientes es enmarcado en el aumento de la calidad en la preparación de los estudiantes para el examen (Sánchez en Barrios, 2012) y en sentido general “los exámenes, más que una barrera, son una garantía de éxito para los estudios universitarios” (Sánchez en Lotti, 2013), incluso luego de observar que aumenta el número de estudiantes que se presentan a exámenes y dejando fuera del análisis la disminución en la oferta educativa.

### **3.4- Secuelas**

Luego del 2010, una serie de eventos han marcado los procesos de ingreso de los cursos siguientes. Los más relevantes han sido:

- Fraude en los exámenes de ingreso a partir de que se filtrara su contenido por parte de un responsable de la imprenta que recibe el encargo anual de imprimir los exámenes de ingreso. La Policía Nacional Revolucionaria (PNR) probó que se filtró solo el de Matemáticas aunque algunos de los implicados señalaron que también tuvieron el de Español y el de Historia de Cuba. Los responsables fueron penados por la ley (Granma, 2014). Esto desencadenó la propuesta de elaboración de 40 cuestionarios para uso de los estudiantes y la selección aleatoria de uno el día del examen de ingreso, como se analizó previamente en este capítulo. No llegó a ser implementada luego de ser anunciada por la oposición de los profesores universitarios y otros actores con intereses generales y especiales.

- Error en los datos en un ejercicio del examen de Matemática en 2015 que conllevó a la anulación de una pregunta. Se revisó el proceso de elaboración de los exámenes y se sancionó institucionalmente a los profesores encargados (Barrios, 2015).

- Anuncio de nuevas modificaciones en el sistema de ingreso, los contenidos curriculares y del diseño del sistema de formación (Rodríguez, 2015), entre ellas:

- Nuevo nivel educacional denominado Educación Superior no Universitaria, que constituiría una salida intermedia en algunas carreras.
- Reducción del tiempo de algunas carreras a cuatro años.
- Dominio de la lengua inglesa como requisito de egreso de la ES sacándola de los planes de estudio.
- Eliminación de los exámenes de ingreso para los interesados en cursar la ES a distancia o en curso por encuentros.

La última es la única transformación que pasó del anuncio al hecho cuando distintas universidades publicaron su plan de plazas para esta modalidad, a ser cubiertas este año. Al introducirla se presenta con la intención de:

*(...) revitalizar las deprimidas matrículas que en los últimos años se aprecian en estas modalidades de estudio, una contracción (...) quizá favorecida también por la barrera, más que cognitiva, psicológica, que puede haber constituido el sistema y el procedimiento que se aplicaba para acceder a estos tipos de cursos (y que) incide en las actividades que se desarrollan en la producción y los servicios, nos conduce a buscar una solución, y si no podemos por la vía del curso diurno, debemos procurarlo con el aprovechamiento de los cursos por encuentro y en la educación a distancia, en sedes centrales y en los centros universitarios, una red que tenemos creada y con las capacidades necesarias (Sánchez en Orta, 2016).*

De este modo se reconoce indirectamente la incapacidad de las decisiones de 2010 de sostener los índices de acceso previos. La solución es regresar a las estructuras anteriores. Como se señalaba antes, en la RM 120 se reestructura el sistema, se establece la relación entre la planificación del ingreso y las necesidades de la economía y del sistema de empleo, señalando que el Estado solo asume la responsabilidad de la ubicación laboral de los egresados del curso diurno. Por tanto, al encarar el déficit de formación de profesionales, lo más coherente sería su aumento vía curso diurno. La

imposibilidad de hacerlo es una interrogante que puede ser solo respondida por la restricción económica impuesta a la educación universitaria, lo que revierte la intención de los decisores de resaltar el criterio no económico del “perfeccionamiento” de la ES.

Habiendo descrito los contenidos de las definiciones de problemas y las evaluaciones de las decisiones por parte de los distintos actores, es posible establecer algunas comparaciones que permitan integrar los contenidos del capítulo.

En ese sentido, cada grupo de actores refleja una interpretación propia del ingreso como problema público, de sus causas y sus consecuencias, aunque también señalan contenidos comunes. La distinción entre los recursos y los objetivos de los actores marca diferencias entre el modo en que cada grupo conforma su discurso. Los profesores, actores burocráticos implicados en la implementación de las decisiones, tienden a preocuparse por el proceso de ingreso, cómo se desarrolla, qué implicaciones tiene para su ejercicio profesional, qué impactos tiene en la formación de los estudiantes -teniendo en cuenta que esto constituye su primera y más importante función-, y qué posibilidades tienen de incidir en la toma de decisiones a partir de sus conocimientos como especialistas y protagonistas del proceso de ingreso, principalmente en el momento de los exámenes.

La existencia de pocos canales de participación, así como su percepción de ser escasamente tenidos en cuenta sobresale en el modo en que evalúan las decisiones. También les conduce a señalar como villanos en sus historias los padres (en sentido genérico) y a los decisores, alternativamente. Particularmente con los actores con intereses especiales, entablan una relación de competencia en la que el acicate es la influencia sobre la toma de decisiones. En su propio discurso se señalan como héroes que enfrentan condiciones adversas para el desempeño de su trabajo, defienden sus puntos de vista y no dejan de cumplir con sus obligaciones. Son prolijos en el señalamiento de esas circunstancias a través de anécdotas en las que sobresalen su desempeño y las expectativas que tienen del proceso de ingreso. De esa manera, las estrategias narrativas que dominan predominantemente son la ejemplificación y la argumentación.

De acuerdo al modo en que definen los problemas, en sus narrativas sobresalen la mala calidad de la educación en niveles precedentes, las pocas oportunidades de participación y la pobre motivación de los estudiantes. Las decisiones que han sido implementadas no constituyen una respuesta satisfactoria a sus señalamientos, pues en vez de responder al fomento de una preparación rigurosa por parte de los estudiantes y al fortalecimiento de los niveles educativos anteriores, se opta por la disminución de la complejidad en los exámenes, por la facilitación del ingreso y por la búsqueda de soluciones contingentes en vez de propuestas proyectivas que ayuden al desarrollo de la ES.

Las madres como actores con intereses especiales se encuentran más preocupadas por el resultado del proceso de ingreso que por su desarrollo, por si sus hijos ingresan o no en la educación universitaria. En su discurso, el principal problema en el proceso de ingreso es la poca motivación de los jóvenes para estudiar para los exámenes. La disminución del rigor académico en las escuelas, el tránsito por aulas con profesores mal preparados, así como las posibilidades de los estudiantes de adquirir ilegalmente sus calificaciones y sus exámenes son las principales causas de que la motivación por tener buen desempeño haya disminuido.

Aunque como grupo sus narrativas son menos ricas en contenido que las de otros actores, igualmente sobresale el uso de estrategias narrativas para promover sus argumentos. Las más sobresalientes resultan la comparación y la ejemplificación, vías por las que establecen contrastes entre lo que esperan de sus hijos y de la educación y lo que en realidad ocurre. En sus narrativas figuran como héroes aunque no señalan villanos. A pesar de indicar evaluaciones negativas sobre el desempeño e interés de los hijos, proponen soluciones externas a estos, indirectamente los relevan de responsabilidad en su desempeño, lo que no resulta extraordinario si se señala su relación parental con características proteccionistas. Además, los indicadores de las categorías analíticas no están presentes con la misma fuerza, pero ello no limita la existencia de las narrativas con estructuras bien definidas de inicio, medio, final, personajes, moralejas y distintos recursos expresivos.



Sobre las decisiones, en la medida en que resultan beneficiosas para los hijos, son evaluadas positivamente. El proceso de ingreso en sentido general se conecta a la idea de la universidad como espacio de socialización privilegiado, por lo que las restricciones o filtros para el acceso son evaluados de modo positivo. Además, resultan actores muy activos en la exigencia de rendición de cuentas. Su participación en la toma de decisiones no ocurre de modo directo, sino que responde en gran medida a sus intereses y lo hacen a través de medios diversos.

Por su parte, los decisores son un grupo particular al abordar el problema del ingreso. Como actores políticos su objetivo principal en este caso es el de generar legitimidad, no solo a través de las acciones sino también a través de sus discursos. El principal recurso a su disposición resulta el poder de toma de decisiones que les otorga la legalidad de su puesto.

Al analizar los textos en los que figuran sus narraciones sobre las decisiones, los decisores no definen un problema ni de modo explícito ni a través de señalar causas, consecuencias y acciones resolutorias de la situación indeseada. Por el contrario, enmarcan las decisiones en un contexto de perfeccionamiento lo cual no produce rupturas con la lógica política imperante hasta el momento. Para justificar las decisiones articulan argumentos de distinto tipo, sobresaliendo en este caso las declaraciones sobre ES de distintos organismos internacionales a los que Cuba se integra.

La definición de los conceptos de pertinencia y calidad desde una óptica nacional funciona como estrategia narrativa que permite fijar el sentido que van a adquirir en el proceso de transformación. Tampoco construyen sus discursos a partir de señalar héroes, villanos y víctimas, sino que señalan el conjunto de condiciones bajo las que se desarrollan las decisiones. En este marco aparece también la defensa de la educación cubana, vía de sostenimiento y prolongación del sistema social, político, económico y cultural, de factores externos, por ejemplo, el imperialismo norteamericano, en la misma medida en que este se convierte en enemigo de toda la nación.

El uso de conceptos propios, introducidos por ellos en la discusión sobre ES a nivel nacional les permite enmarcarlos en su beneficio e incluir dentro de ellos un amplio rango de acciones de política.

#### **Capítulo IV. Hallazgos**

El final del proceso de investigación arroja resultados en distintas vertientes. Para referirlos y reflexionar sobre ellos, serán presentados a partir de los objetivos de la investigación y de la aplicación del marco teórico analítico del enfoque de políticas.

- El análisis del contexto de las políticas muestra que la lógica decisional de la toma de decisiones en ES ha sido congruente con el diseño y los acuerdos del sistema político-institucional del Estado cubano desde 1959. Estos, a su vez, rigen y regulan las decisiones en materia económica y social. El Estado detenta el poder monopólico en el campo decisional de la ES y esta se supedita al proyecto de país.

Las decisiones de 2010 representan un cambio en la lógica histórica decisional en ES por la expansión de la matrícula. En el trayecto es puesto en segundo plano el principio de acceso universal que primó durante más de 50 años en la política de ES. El discurso de los decisores refleja el monopolio sobre las representaciones de la política de ingreso, siendo evidente en la sintonía que encuentra su aguzada lógica meritocrática en el discurso de los actores no políticos. Al mismo tiempo, esto sirve como argumento de “inclusión” respecto a las demandas del resto de los actores.

Como trasfondo a las decisiones de 2010 se encuentra el conjunto de condiciones que resultan de los Lineamientos del Partido. El componente racionalizador económico da contenido a las transformaciones en el ingreso, en combinación con el intento de sostener la legitimidad del sistema a través del valor político agregado que tiene la educación. La legitimidad de las decisiones en materia educativa sirve como reforzador del sistema político pero además permite la sobrevivencia del sistema de educación como instrumento de dominación en las manos del Estado.

La contradicción entre el sostenimiento de las viejas concepciones igualitarias y el afianzamiento de las no tan nuevas prácticas meritocráticas develan la adaptación forzosa de todo el sistema social a las condiciones políticas y económicas y son una de

las explicaciones de la contradicción entre mecanismos de apertura y cierre que presenta el contenido de las decisiones. El resultado es que, desde el discurso, se enmascaran las nuevas lógicas políticas mientras que la política como hechos demuestra que el recorte económico es un gran movilizador detrás de las modificaciones.

Los últimos anuncios sobre transformaciones en ES pueden considerarse una confirmación de la hipótesis (negada por los decisores) del recorte económico en la educación. El retorno del libre ingreso a los estudiantes que deseen estudiar por los cursos a distancia y por encuentro parece un paliativo a las erráticas decisiones anteriores. Estas últimas se convirtieron en problemas políticos, de legitimidad de las decisiones y de contravención con los principios de igualdad, y tratan de ser atenuados ahora. Sin embargo, la restricción económica continúa y por eso se salvaguarda el curso diurno, con mayor matrícula y recursos, bajo las restricciones al ingreso. Todo ello denota que la orientación menos relevante de las decisiones sobre el ingreso es la de la articulación con el sistema productivo del país aunque esta figura como justificación de los cambios en el discurso político.

- En términos de APD, la política como discurso -en la que los actores políticos que instituyen los significados y respuestas que construyen las representaciones de la política según Ball (1994)-, evidencia la resignificación de los objetivos del proceso de ingreso. El término de calidad como nuevo elemento en la conceptualización de la ES cubana se construye como significante vacío que alberga todas las justificaciones de las exigencias del ámbito político nacional al sistema educativo.

La eficiencia y la pertinencia funcionan como conceptualizaciones propias de los actores políticos que les permiten establecer los límites semánticos de las transformaciones. Con ello también limitan el acercamiento crítico que otros actores puedan tener hacia el problema.

En términos de recursos narrativos, cada uno de los actores hace uso diferenciado de ellos. Los profesores se caracterizan por el uso de la argumentación, las madres por la comparación y los decisores por la sistematización. Cada uno de estos recursos les permite explicar sus puntos de vista de acuerdo a los conocimientos que tienen del

proceso, comparar los resultados actuales con el desempeño en otras épocas y justificar las decisiones en conexión con experiencias anteriores, respectivamente.

El contenido de las definiciones de problemas es variado y muestra comunión y diferencias entre actores. Ello otorga al problema mayor complejidad, así como al proceso decisional. En este sentido resulta llamativo que los tres grupos coinciden en la necesidad de calidad de los procesos educativos que pueden ser garantizados a través de la selección en el ingreso, pero le otorgan diverso significado. Las mayores coincidencias aparecen entre los actores burocráticos y los actores con intereses especiales, que apuestan por la calidad en términos de capacidad de razonamiento de los jóvenes, su posibilidad para adquirir nuevos conocimientos y la motivación para buscarlos. Es decir, se orientan al desarrollo de los jóvenes y de los procesos de enseñanza-aprendizaje.

Los actores políticos, por su parte, subrayan la calidad conectada con indicadores de distinto tipo, haciendo énfasis en la evaluación final de los procesos. Ello inserta a Cuba en la misma lógica de la educación latinoamericana de los últimos veinte años, en la que los sistemas educativos se han visto forzados a comulgar con la estandarización de los procesos. Sin embargo, en la isla la ES continúa siendo gratuita para los estudiantes, -en términos formales, sin tener en cuenta todas las clases que reciben los estudiantes de profesores repasadores “indispensables” para su recorrido escolar, por ejemplo-, pues corre el gasto a cargo del Estado. Los discursos y acciones de los organismos internacionales han servido como apoyo a las transformación en la ES cubana, brindando términos “científicos” y “pragmáticos” para el discurso político aunque los objetivos hayan sido los ya señalados. De esa manera, la presentación del perfeccionamiento en la ES no es disruptivo ni hacia la política interna ni hacia la política educativa mundial.

La resolución de los problemas que se señalan al ingreso a la ES no cuenta con muchas variantes. Los profesores universitarios son los actores especializados que mayores propuestas han realizado sin resultados satisfactorios, mientras que madres y padres de los estudiantes constituyen los actores que, con criterios no especializados, mayores influencias han tenido en los procesos decisionales. ¿Qué denota esto? Que sería falaz asegurar que no existen mecanismos de participación a través de los que los

distintos actores puedan influir en el proceso decisional. Existen espacios consultivos en los que los actores aparentemente no son muy tenidos en cuenta, es decir, no hay participación real y, por otro lado, en el caso en que no existen espacios pero las consecuencias de las acciones son nefastas para los intereses de actores no políticos, estos toman la iniciativa y presionan porque sus preferencias sean tenidas en cuenta por distintas vías, incluidas la protesta pública.

¿Qué resumir al observar que estas estrategias son solamente utilizadas por los padres y no por los profesores, aun cuando estos intervienen con propuestas concretas con mayor frecuencia? Una hipótesis plausible sería que el sistema institucional del Estado funciona como mecanismo de dominación efectivo, que regula el comportamiento de aquellos que lo integran y en este caso en particular, limita sus posibilidades de participación real en la toma de decisiones.

Esta dinámica marca el proceso de definición de los problemas sobre el ingreso que subyace a las decisiones de 2010, en el que los actores políticos controlan y definen los contenidos que incluye, así como las acciones que serán las “soluciones” a la situación. La más importante contravención a su monopolio la protagonizan los padres y estos son tenidos en cuenta en la modificación de las acciones en la medida en que permiten sostener el *status quo*, pero sin que eso implique cambios en la definición del problema. Ello también hace que las acciones de políticas sean en ocasiones incongruentes con sus objetivos generales y eso carga a las decisiones con la imagen de escasa planificación estratégica en el diseño del sistema de ingreso.

De cara a la hipótesis de la investigación, el monopolio decisional pertenece a los decisores como actores políticos aunque su dominio es continuamente contestado por diversas vías. En ocasiones el resto de los grupos logra permear el proceso decisional aunque nunca por vías formales. Cada uno de esas intervenciones externas al poder político genera que este se movilice en busca de legitimidad.

- El rol desempeñado por los actores no puede ser restringido a una definición cerrada. Su apropiación y desempeño del rol, además de relacionarse con los recursos y los objetivos que tienen en el proceso decisional, tiene que ver con su valoración de la política en cuestión y la evaluación de sus consecuencias. Dos casos que permiten comprobarlo son los de los profesores universitarios y las madres. Los primeros

muestran un conjunto de preocupaciones que trascienden el cómo se desarrolla el proceso de ingreso o sus resultados en términos de procedimiento. También se muestran preocupados por la formación de los estudiantes, por su desarrollo en la vida profesional y por su independencia a la hora de tomar decisiones como la de estudiar o no una carrera universitaria. Las madres, por su parte, actores con intereses especiales, además de mostrarse preocupadas por el bienestar de sus hijos, otorgan gran valor al proceso de ingreso como conjunto de requisitos que pautan el acceso, incluso en el caso de que afecten los principales intereses que promueven.

- En términos de teoría, la aplicación de un esquema analítico de políticas públicas permitió describir e interpretar procesos de política que desde otros acercamientos no podrían ser entendidos a cabalidad, principalmente aquellos que parten de la descripción de democracia mínima para asumir la existencia de políticas públicas o sociales. Probablemente por ello, los estudios de políticas y particularmente la definición de problemas de política en Cuba constituye un tema poco desarrollado en el mapa de las ciencias sociales en el país, de los que este es uno de los estudios primeros.

#### **4.1- Recomendaciones (de política)**

A partir de los resultados de la investigación pueden generarse recomendaciones para el diseño -o modificación- de la política de ingreso, tanto como para la política de ES en sentido amplio. Estas girarían alrededor de dos ejes: el proceso de concepción o hechuras de las políticas y sus contenidos.

Sobre la concepción podrían señalarse los siguientes elementos fundamentales:

- ✓ **Análisis:** Rescatar la dimensión analítica-técnica de las políticas públicas. Las decisiones más eficaces combinan dimensiones políticas, técnicas, institucionales, de la dinámica y exigencia de los actores, y no de ninguna de estas por separado.
- ✓ **Planificación a largo plazo:** La toma de decisiones sobre el ingreso, en el campo educativo y en otros campos en los que se evidencian los efectos de las reformas

en Cuba, responde al contexto general de las políticas y a la búsqueda de legitimidad. Ello hace que, en ocasiones, las decisiones sean modificadas de modo contingente a exigencias circunstanciales, cuando las decisiones en materia educativa deben responder a planificaciones de largo alcance, proyectando a futuro sus consecuencias y sin perder de vista sus objetivos generales.

- ✓ **Inclusión:** Una característica esencial en el caso de la política educativa cubana es el predominio de los actores políticos en los procesos decisionales, por tanto, una variante para el ajuste es ampliar los actores participantes en la toma de decisiones, que discutan distintas dimensiones de los problemas y ayuden a encontrar mejores soluciones.

Relativo a sus contenidos, se sugiere:

- ✓ **Estimular a los profesores:** La política de ES debe entender al profesorado como un pilar en su desarrollo. El modo en que son estimulados puede favorecer su desempeño y sus ánimos en los procesos educativos. Existen muchos incentivos: reconocer su trabajo, mejorar sus condiciones laborales, pagarles mayores salarios y tomar en cuenta sus conocimientos a la hora de tomar decisiones.
- ✓ **Motivar a los estudiantes:** Para que los jóvenes deseen integrarse a la ES no basta con sus aspiraciones profesionales. También tienen que comprender el valor de su futuro desempeño laboral, que encuentren a la universidad como espacio de socialización con otros jóvenes con intereses similares, que su posterior integración al mundo laboral no augure bajos salarios e insatisfacción con sus resultados de trabajo y los modos en que participa de las decisiones que le afectan.
- ✓ **Rescatar el valor de la profesionalización para la economía y la sociedad:** La reforma introducida por los Lineamientos acentúa y potencia la formación de técnicos, obreros y personal de servicios. Sin embargo, esto no va a disparar la economía cubana pues, como se demostró con algunos países asiáticos, los impulsores económicos más fuertes son el desarrollo científico y tecnológico. La tercerización del país no va a generar tanto crecimiento como el desarrollo de la

ciencia. Aunque esto implica una inversión de capital que probablemente Cuba no pueda iniciar, al menos sí podría seguirse potenciando la formación de profesionales y científicos, lo cual en las cifras continúa disminuyendo.

- ✓ Autonomía: Las reformas educativas en países que han transformados sus sistemas económicos y políticos<sup>39</sup> como Rusia y Polonia han tenido como característica común el otorgamiento de ciertas libertades a las instituciones educativas en el diseño de su sistema de selección y en su financiamiento. Estando de acuerdo en que ello también es una característica de la neoliberalización de la educación se puede reconocer que, al menos en términos de selección, establecer criterios que se acomoden a los intereses de cada una de las carreras y universidades mejora los resultados docentes de los estudiantes y empodera al claustro educativo.

---

<sup>39</sup> En Cuba solo el sistema económico, pero definitivamente se encuentra también transformándose el modo en que se entiende la política.



## Bibliografía

Ley No. 1306 (1976). *Cuba. Creación del Ministerio de Educación Superior*. La Habana, Cuba: Gaceta Oficial.

Ley No. 1307 (1976). *Cuba. Creación del Ministerio de Educación Superior*. La Habana, Cuba: Gaceta Oficial.

Acanda, J. L. (1996). Sociedad civil y hegemonía. *Temas*, 87- 93.

Acevedo, C., & Valenti, G. (2015). Propuesta analítica para estudiar innovaciones culturales y políticas. En Valenti, G., *Nueva cultura educativa* (págs. 19-65). México, D. F.: Flacso- México.

Aguilar, L. (1993). Estudio introductorio. En C. d. Autores, *Problemas públicos y agenda de gobierno* (págs. 15-74). México DF: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, L. (2010). *Política pública*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Ascher, W. (2007). Policy sciences contributions to analysis to promote sustainability. *Sustain Sci*, 141- 149.

Ávila, N. (2013). *Un estudio sociodemográfico del acceso a la educación superior en Cuba. El papel de la familia en un contexto de políticas educativas de amplio acceso*. La Habana: Editorial CEDEM.

Bakenova, S. (2008). Making a Policy Problem of Water Export in Canada: 1960-2002. *Policy Studies Journal*, 36(2), 279- 300.

Ball, S. (1994). *Education Reform. A critical and structural approach*. Buckingham: Open University Press.

Ball, S. (2013). *The education debate*. Chicago: The Policy Press.

Bardach, E. (1988). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Bardach, E. (2003). Policy Analysis and Public Participation. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(1), 115- 117.

Barrios, M. (5 de Mayo de 2010). Comienzan este viernes exámenes de ingreso a Educación Superior. *Juventud Rebelde*, pág. Edición digital.

Baumgartner, F., & Jones, B. (1993). *Agendas and instability in american politics* . Chicago: University of Chicago Press.

Bazúa, F. (2010). *Estado, Gobierno y Política Pública. Elementos para un marco conceptual básico*. México, D.F.: FLACSO- México.

Berger, P., & Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

Bértola, L., & Ocampo, J. A. (2013). *El desarrollo económico de América Latina desde la independencia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Birkland, T. A. (2010). *An introduction to the policy process. Third edition*. New York: M. E. Sharpe.

Boscarino, J. (2009). Surfing for Problems: Advocacy Group Strategy in U.S. Forestry Policy. *Policy Studies Journal*, 37(3), 415- 434.

Bourdieu, P. (1985). *¿Qué significa hablar?* Madrid: Ediciones Akal.

Bourdieu, P., & Passeron, J. C. (2009). *Los herederos*. Buenos aires: Siglo Veintiuno.

Buenfil, R. N. (2010). Dimensiones etico- políticas en educación desde el análisis político del discurso. *Sinéctica, Revista Electrónica de Educación*, versión digital disponible en [http://www.sinectica.iteso.mx/assets/files/articulos/35\\_dimensiones\\_etico\\_politicas\\_en\\_educacion\\_desde\\_el\\_analisis\\_politico\\_de\\_discurso.pdf](http://www.sinectica.iteso.mx/assets/files/articulos/35_dimensiones_etico_politicas_en_educacion_desde_el_analisis_politico_de_discurso.pdf).

Campistrous, M. d. (2010). Iglesia católica y educación. *Espacio laical*(3), 60- 63.

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1977). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Castoriadis, C. (1996). La democracia como procedimiento y como régimen. *Iniciativa Socialista*(38).

Castro, F. (27 de Agosto de 1959). Discurso pronunciado en el acto de apertura del Primer Congreso Nacional de Maestros Ruralesdel . *Versión taquigráfica de la oficina del Primer Ministro*. La Habana, La Habana, Cuba.

Castro, F. (11 de Mayo de 1959). Discurso pronunciado en el acto en la Universidad de La Habana. *Versión taquigráfica de la oficina del Primer Ministro*. La Habana, la Habana, Cuba.

Castro, F. (15 de Marzo de 1959). Discurso pronunciado en la Universidad Central Martha Abreu. *Versión taquigráfica de la oficina del Primer Ministro*. Las Villas, Santa Clara, Cuba.

Castro, F. (20 de Abril de 1959). Discurso pronunciado en la Universidad de Princeton. *Versión taquigráfica de la oficina del Primer Ministro*. Estados Unidos.

Castro, F. (27 de Noviembre de 1959). Discurso rponunciado por el Aniversario del asesinato de los estudiantes de Medicina en la Universidad de La Habana. *versión taquigráfica de la oficina del Primer Ministro*. La Habana, La Habana, La Habana.

Castro, F. (2003). *La batalla de ideas, nuestra arma política más poderosa, proseguirá sin tregua*. La Habana: Discurso pronunciado al tomar posesión en la sexta legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular.

Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas: Enfoque constructivista. *CIDE*.

Cheol, O. (1998). Explaining the Impact of Information on Problem Definition: An Integrated Model. *Policy Studies Review*, 15(4), 109- 136.

*Constitución de la República de Cuba*. (13 de Julio de 2010). Recuperado el 27 de Febrero de 2016, de Ecured: [http://www.ecured.cu/Constituci%C3%B3n\\_de\\_la\\_Rep%C3%ABblica\\_de\\_Cuba](http://www.ecured.cu/Constituci%C3%B3n_de_la_Rep%C3%ABblica_de_Cuba)

Cubaencuentro. (mayo de 2015). *Cubaencuentro.com en texto*. Recuperado el 21 de marzo de 2016, de <http://www.cubaencuentro.com/txt/content/keyword/Cambios>

Dahl, R. (1961). *Who governs*. Londres: Yale University Press.

De La Garza, E. (1988). *Ascenso y crisis del Estado Social Autoritario*. México, D. F.: Colegio de México .

Del Castillo, G. (2014). Una perspectiva de política pública para el análisis de problemas públicos complejos. *La construcción del futuro: los retos de las Ciencias Sociales en México* (págs. 23-36). México, D.F.: ISBN 978-607-8240-45-6.

Dente, B., & Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas Análisis y estado de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Dery, D. (1984). *Problem Definition in policy analysis*. Kansas: University Press.

Díaz- Canel, M. (2010). Conferencia Inaugural a cargo del M.Sc. Miguel Díaz-Canel Bermúdez. Ministro de Educación Superior. Evento Universidad 2010. 7mo Congreso Internacional de Educación Superior. "La universidad por un mundo mejor". *EDUMECENTRO*, 59- 69.

Domínguez, M. I. (1997). La juventud en el contexto de la estructura social cubana. Datos y reflexiones. *Papers*, 67- 81.

Domínguez, M. I., Castilla, C., & Rego, I. (2013). *Políticas públicas de juventud e inclusión social: el caso de Cuba*. La Habana: Grupo de Trabajo CLACSO- Juventud.

Dossier de Educación. (Octubre de 2012). *Espacio Laical*(207).

Espina, M. (2008). El caso cubano en diálogo de contraste. En CLACSO, *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO, disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/prieto/05Prieto.pdf>.

Espina, M., Núñez, L., Martín, L., Togores, V., Espina, R., Rodríguez, A., y otros. (2007). *El plano macro de la movilidad social: Dinámica socioestructural de la reforma*. La Habana: Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas.

Fariñas, L. (23 de Noviembre de 2013). Familias cubanas en transición: enfoques, polémicas y desafíos. *Granma*, pág. Edición Digital.

Fifer, N., & Orr, S. K. (2013). The Influence of Problem Definitions on Environmental Policy Change: A Comparative Study of the Yellowstone Wildfires. *Policy Studies Journal*, 41(4), 636- 652.

Foucault, M. (1992). *El orden del discurso*. Buenos Aires: Letra e.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno.

Freire, P. (1969). *La educación como práctica de la libertad*. Montevideo: Tierra Nueva.

Giddens, A. (1995). *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu.

Guzmán, C. (2004). Reformas educativas en América Latina: un análisis crítico. *Revista Iberoamericana de Educación*.

Houston, D. J., & Richardson, J. L. (2000). The Politics of Air Bag Safety: A Competition of Problem definitions. *Policy Studies Journal*, 28(3), 485- 501.

Información, O. N. (2008). Educación en la Revolución. *Colección Estadística Cuba*.

Íñiguez, L. (1999). *Trayectorias y transformaciones territoriales en la Cuba actual*. La Habana: Centro de Salud y Bienestar Humano, Universidad de La Habana.

Jaime, F., Dufour, G., Alessandro, M., & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Argentina: Florencio varela: Universidad Nacional de Jauretche.

Jenkins- Smith, H., Sila, C., Gupta, K., & Ripberg, J. (2014). Belief system continuity and change in policy advocacy coalitions: using cultural theory to specify belief systems, coalitions and sources of change. *The Policy Studies Journal*, 42(4), 484-510.

Jeon, Y., & Haider-Markel, D. P. (2001). Tracing Issue Definition and Policy Change: An Analysis of Disability Issue Images and Policy Response. *Policy Studies Journal*, 29(2), 215- 231.

Justicia, M. d. (2010). *Resolución 35 del 2010 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*. La Habana: Gaceta Oficial.

Kay, W. (2003). Problem Definitions and Policy Contradictions: John F. Kennedy and the “Space Race”. *Policy Studies Journal*, 31(1), 53- 69.

Kingdon, J. (1995). *agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.

Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

Labacena, Y. (25 de Abril de 2015). La boleta de una vida. *Juventud Rebelde*, pág. Edición Digital.

Laclau, E. (1993). Discurso. En R. Goodin, & P. Philip, *The Blackwell Companion to Contemporary Political Thought* (págs. 7- 18). Australia: The Australian National University, Philosophy Program.

Laswell, H. (1971). *A pre- view of policy sciences*. New York: Elsevier Publishing Company.

*Ley de Nacionalización general y gratuita de la enseñanza.* (1961). La Habana: Gaceta Oficial de la República.

Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas.* Madrid: Ministerio para las administraciones públicas.

Lotti, A. (21 de Junio de 2014). *Cuba. Modifican el procedimiento para la ejecución de los exámenes de ingreso a Educación Superior.* Recuperado el marzo de 2016, de Cubanito en Cuba: <https://cubanitoencuba.com/>

Lukes, S. (2001). *El poder: un enfoque radical.* Madrid: Siglo XXI.

Lutjens, S. (1995). Cambios perdurables: La educación superior en Cuba en los noventa . *Perfiles educativos*, 3- 12.

Majone, G. (1989, 2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.* Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Malagón, L. A. (2003). La pertinencia de la educación superior: elementos para su análisis. *Revista de la Educación Superior*(127).

Martín, E. (2003). *Informe nacional sobre Educación Superior en Cuba.* Digital Observatory for Higher Education in Latin America and the Caribe, UNESCO.

Martínez-Salgado, c. (2012). El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciencia y Saúde Colectiva*, 613- 619.

Mella, O. (2014). Naturaleza y orientaciones teórica- metodológicas de la investigación cualitativa. *Revista Científica Umbral*, Edición digital disponible en <http://www.reduc.cl/wp-content/uploads/2014/08/NATURALEZA-Y-ORIENTACIONES.pdf>.

Mesa- Lago, C. (2005). Problemas económicos y sociales en Cuba durante la crisis y la recuperación. *Revista de la CEPAL*, 183- 205.

Mesa- Lago, C. (2012). *Cuba en la era de Raúl Castro: Reformas económico-sociales y sus efectos.* Madrid: Colibrí.

Nowlin, M. C. (2015). Modeling Issue Definitions Using Quantitative Text Analysis. *Policy Studies Journal*, 00(00), 1- 23.

Oxley, D. R., Vedlitz, Arnold, & Wood, D. (2014). The Effect of Persuasive Messages on Policy Problem Recognition. *Policy Studies Journal*, 42(2), 252- 268.

Panel La educación en Cuba hoy. (29 de Octubre de 2015). *Espacio Laical*(3-4), 88- 114.

Parsons, T. ((1952) 1984)). *El sistema social*. Madrid: Alianza Universidad.

Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D. F.: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Pérez, M. (s/f). El “problema” de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del gobierno federal en México, 2000-2006. *Imaginales*, 71- 86.

Pérez, S. (1983). Cuba en el CAME. Una integración extracontinental. *Nueva Sociedad*, 131- 139.

Pinto, M. d., & Da Silva, S. (2013). La perspectiva epistemológica marxista de Gramsci y la investigación de políticas educacionales. Su vinculación con el rol de la universidad. En C. Tello, *Epistemologías de la política educativa* (págs. 269- 298). Sao Paulo: Mercado de Letras.

Plein, C. (1994). Agenda Setting, Problem Definition, and Policy Studies. *Policy Studies Journal*, 22(4), 701- 704.

Portz, J. (1996). Problem Definitions and Policy Agendas: Shaping the educational agenda in Boston. *Policy Studies Journal*, 24(3), 371- 386.

Primm, S. A., & Clark, T. W. (1996). The Greater Yellowstone Policy Debate: What Is the Policy Problem? *Policy Sciences*, 29(2), 137- 166.

Redonda, M. (20 de Enero de 2016). *Cuba Debate*. Recuperado el 20 de Enero de 2016, de <http://mesaredonda.cubadebate.cu/temas/sociedad-temas/2016/01/20/cambios-en-el-ingreso-a-la-educacion-superior-pero-sin-comprometer-la-calidad-fotos-y-video/>

Reyes, E. (1998). La Reforma Universitaria de 1962. *Dialnet*, 500- 565.

Rochefort, D., & Cobb, R. (1993). Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice. *Policy Studies Journal*, 21(1), 56- 71.

Rodríguez, L. (8 de Septiembre de 2015). *Granma*. Recuperado el 20 de Diciembre de 2015, de <http://www.granma.cu>

Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press.

Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An assesment. En P. Sabatier, *Theories of the policy process* (págs. 117- 168). Boulder: Westview Press.

Schütz, A. (1974). *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Shanahan, E., Adams, S., & McBeth, M. (2013). Spin or strategy: How Story Construction Matters in the Formation of Public Opinion. *International Public Policy Conference*, (págs. 1- 59). Grenoble.

Shanahan, E., Jones, M., Mcbeth, M., & Lane, R. (2013). An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities. *Policy Studies Journal*, 453- 483.

Smith, G. (Agosto de 1989). Defining managerial problems: A framework for prescriptive theorizing. (<http://www.jstor.org/stable/2632150>, Ed.) *Management Science*, 35(8), 963-981.

Soler, S. (2011). Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación. *Forma y Función*, 24, 75-105.

Stone, D. (1988). *Policy paradox and political reason* . Estados Unidos de América: Harper Collins.

Superior, M. d. (2007). *Resolución 210*. La Habana: Gaceta Oficial de la República.

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (2000). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Barcelona: Paidós.

Tejuca, M., Gutiérrez, O., & García, I. (2015). El acceso a la educación superior cubana en el curso 2013-2014: una mirada a la composición social territorial. *Revista Cubana de Educación Superior*, 42- 61.

Terry, S. (2001). Issue Definition, Conflict Expansion, and Tort Reform:Lessons from the American General Aviation Industry. *Policy Studies Journal*, 29(4), 571- 587.

UNESCO. (1998). *La educación superior en el siglo XXI*. París: Conferencia Mundial sobre la Educación Superior.

Valdés, J. (2009). Notas sobre la participación política en Cuba. *Estudios Latinoamericanos*, 15- 31.

Valenti, G., & Flores, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 71(Especial), 167- 191.



Van Dijk, T. (2002). El análisis crítico del discurso y el pensamiento social. *Athenea Digital*, 1- 8.

Van Dijk, T. (2004). Discurso y dominación. *Discurso y dominación*. Bogotá: Grandes Conferencias en la Facultad de Ciencias humanas. Disponible en <http://www.discursos.org/oldarticles/Discurso%20y%20dominaci%F3n.pdf>.

Varios. (11 de septiembre de 2013). *Mesa Redonda*. Recuperado el 20 de marzo de 2015, de <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2013/09/11/educacion-superior-cubana-en-el-centro-del-caleidoscopio/>

Vidal, P., & Pérez, O. E. (2011). Relanzamiento del cuentapropismo en medio del ajuste estructural. *Seminario del Centro de Estudios de la Economía Cubana*. La Habana: CEEC.

Weber, M. (2002). *Economía y sociedad*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Wood B., D., & Vedlitz, A. (2007). Issue Definition, Information Processing, and the Politics of Global Warming. *American Journal of Political Science*, 51(3), 552- 568.

Wood, B. D., & Doan, A. (2003). The Politics of Problem Definition: Applying and Testing Threshold Models. *American Journal of Political Science*, 47(4), 640- 653.

Zamora, L., & Díaz, J. (2011). Una mirada a los resultados del examen de ingreso desde la perspectiva del análisis estadístico implicativo. *Cuadernos do IME*, 15- 29.

## Anexos

### I- Anexo metodológico

#### 1.1- Técnicas de investigación

*Análisis de documentos:* Se fundamenta en la concepción de los documentos como textos con contenidos específicos, los que son posibles de analizar en su contenido y estructura. El análisis de los contenidos de los discursos de los diferentes grupos de actores será la vía para dilucidar la definición de los problemas públicos que aquí se pretende. Ellos serán retomados de los medios de comunicación, principalmente la prensa digital y escrita. La aparición de ediciones digitales de los principales periódicos cubanos, así como el acceso a Internet o a intranet por una parte de las personas en Cuba, permite conocer y difundir el discurso de los dirigentes, así como las posturas que ante ellos asumen los receptores. La existencia de otros espacios de opinión, columnas de periodistas independientes y extranjeros, así como medios de prensa digital “alternativos” (distintos a los periódicos oficialistas) en los que se debate la educación cubana señalan en qué grado la educación en Cuba no dejará nunca de ser una exigencia social.

*Entrevista:* La entrevista es el medio de recolección por excelencia de información en estudios cualitativos. Permite el contacto entre entrevistador y entrevistado de modo que se establezca una comunicación provechosa en el sentido del abordaje de temáticas específicas. En este sentido, el entrevistador tiene el encargo de conducir la entrevista de acuerdo a los intereses de la investigación y mientras perdure el intercambio existe la posibilidad de obtener información precisa y detallada (Kvale, 1999).

La entrevista puede ser de diverso tipo en dependencia de los objetivos de investigación, el estudio que se desarrolla, la experticia del investigador, entre otros. En este caso, se desarrollarán entrevistas semiestructuradas, que constan de una pre-definición del tema así como de las preguntas de acuerdo al interés de investigación. Estas constituirán el marco general en el que se van a circunscribir las intervenciones de

los entrevistados, pero estos tendrán la posibilidad de ahondar de forma extensa en los contenidos. El entrevistador mantiene el ritmo de la conversación, cuidando de desviaciones al tema, pero sin coartar al entrevistado.

Para el análisis de las entrevistas se utilizó el programa Atlas Ti versión 7.5.4, para el análisis de datos cualitativos. La herramienta ayudó a agrupar los contenidos de las entrevistas de acuerdo a los indicadores trabajados y facilitó la agrupación de los contenidos de acuerdo a los grupos de actores estudiados.

### **1.2- Criterio de selección de los sujetos de entrevista**

Los actores estudiados se identifican con tres grupos interesados en las decisiones relativas al ingreso a la educación:

Los decisores en materia educativa: sus perspectivas son analizadas a través de los documentos oficiales que reflejan la postura bajo la cual se toman las decisiones. También a partir de lo reflejado en la prensa plana y digital donde se difunden las decisiones, y espacios como Mesa Redonda, de carácter oficial.

Los principales decisores analizados son dos de los que mayor protagonismo han tenido en el proceso de “perfeccionamiento” del ingreso a ES. El primero de ellos es Miguel Díaz- Canel, Ministro de Educación Superior entre 2009 y 2012. Es el Ministro firmante de las decisiones que se estudian en este trabajo y comunicó las transformaciones al público nacional. El segundo es René Sánchez, Director de Ingreso y Ubicación Laboral del Ministerio de Educación Superior, quien ha sido el principal comunicador de las modificaciones que se han producido en el período tratado.

- Madres de estudiantes que se presentaron a exámenes de ingreso en el año 2015, pues es la madre cada vez más la figura que desempeña el rol de jefa de hogar en las familias cubanas (Oficina Nacional de Estadísticas e Información, 2012) y se acentúa su predominio en la crianza de los hijos (Zabala, 2010), aun cuando la matriz de la familia se encuentra cambiando con motivo de las modificaciones socioestructurales de la sociedad cubana (Campoalegre en Fariñas, 2013). Su selección obedeció a un

muestreo intencional para el que la condición principal fue la reciente presentación de los hijos a exámenes (las entrevistas se desarrollaron durante el mes de agosto de 2015). El contacto se estableció a través de la técnica de bola de nieve, resultando en un total de 10 entrevistas. El criterio de cierre de la entrevistas para este grupo fue el de saturación de la información (Martínez -Salgado, 2012). Sobre su nivel de escolaridad, la mayoría (6 madres) tienen nivel superior, 2 tienen nivel de bachillerato y 2 se graduaron de técnico medio. Del total, 4 son amas de casa, 2 son cuentapropistas y 4 son profesionales.

- Profesores universitarios: particularmente de las facultades de Historia, Matemáticas y Filología. Ellos forman parte del proceso de exámenes de ingreso al ser calificadores, así como son los encargados de recibir y continuar la educación de los estudiantes que ingresen a este nivel de educación. Se les realizaron entrevistas semi-estructuradas, resultando un total de 9 profesores, tres de cada una de las facultades, siguiendo un muestreo intencional en el que funcionó como criterio de discriminación el rol dentro de la institución. Por ello, tres entrevistados forman parte del Consejo de Dirección de sus respectivas facultades, dirigiendo vicedecanatos docentes, y seis fueron profesores sin responsabilidades administrativas. Sus nombres no son expuestos obedeciendo a su propia petición.

### 1.3- Síntesis metodológica

**Cuadro 5. Relación entre elementos metodológicos**

Preguntas	Objetivos específico	Categorías de análisis	Dimensiones	Técnica de investigación
¿Cuál es la definición del ingreso a educación superior como problema público?	Identificar las características del contexto de las políticas, condiciones que acompañan e influyen la toma de decisiones	Decisiones de política.	-	Análisis de Documentos (Resoluciones Ministeriales, Leyes, artículos de prensa, conferencias etc.)

	sobre el ingreso.	Contexto de políticas.	-	Análisis de Documentos (Resoluciones Ministeriales, Leyes, artículos de prensa, conferencias etc.)
	Identificar las explicaciones causales sobre el origen del problema.	Definición de problemas públicos.	-	Análisis de documentos. Entrevistas.
		Narrativas políticas.	Elementos narrativos	Análisis de documentos.
			Estrategias narrativas	Entrevistas.
	Determinar las diferentes alternativas de solución identificados para el problema.	Definición de problemas públicos.	-	Análisis de documentos. Entrevistas.
		Actores	Políticos	Análisis de documentos. Entrevistas.
			Burocráticos	
Intereses especiales				
Intereses generales				
Narrativas políticas.	Elementos narrativos	Análisis de documentos.		
	Estrategias narrativas	Entrevistas.		
¿En qué medida estas decisiones reflejan las definiciones del problema producidas por parte de los	Contrastar las diferentes definiciones de problema público.	Actores	Políticos Burocráticos Intereses especiales Intereses generales	Análisis de documentos. Entrevistas.

distintos actores?		Narrativas políticas.	Elementos narrativos.	Análisis de documentos.
			Estrategias narrativas.	Entrevistas.
	Generar recomendaciones de política.	Definición de problemas públicos.		Análisis de documentos. Entrevistas.

Fuente: Elaboración propia.

### 1.3- Entrevista

Preguntas de información preliminar

**Para madres:**

¿Qué resultados obtuvo su hijo en los exámenes de ingreso?

¿Tuvo profesor repasador? ¿Por qué?

Preuniversitario de procedencia.

¿Obtuvo el ingreso a la carrera que deseaba?

**Para profesores:**

¿Cuántos años de experiencia tiene en la educación universitaria?

¿Participa en la calificación de exámenes?

¿Tiene otras funciones en la facultad, además de las de docente?

### **Entrevista (común a los dos grupos)**

1. ¿Qué opina del proceso de ingreso a la universidad?
2. ¿Considera que los estudiantes que desean ingresar a la educación superior enfrentan algún problema (s) a la hora del ingreso? ¿Cuál (es)?
3. ¿Por qué usted se da cuenta de que existe el problema?
4. ¿Cuáles son sus efectos?
5. ¿A quiénes cree que afecta?
6. ¿Qué causas cree que están en el origen del problema? ¿Qué lo provoca?
7. ¿En qué se basa para argumentar la existencia del problema? (datos, información)
8. ¿Qué solución usted señalaría al problema?
9. ¿Qué quisiera que se resolviera de ese problema?/ ¿Cómo le gustaría que se manifestara la situación?
10. ¿Por qué medios cree que debería resolverse? / ¿Qué recursos cree que serían necesarios?
11. ¿Usted considera que debía participar en la toma de decisiones sobre los exámenes de ingreso? ¿Por qué?
12. Si usted tuviera poder para influir en las decisiones sobre el acceso a la educación superior, ¿qué tipo de decisiones trataría que fueran tomadas?
13. ¿Qué opina usted sobre las decisiones del año 2010, dígame la obligatoriedad de tres exámenes, con mínimo de 60 puntos aprobatorios para todos los estudiantes, hacer 2da convocatoria de exámenes, eliminar las pruebas de aptitud a 30 carreras, etc.? Por qué?
14. ¿A qué objetivos cree que responden esas decisiones?
15. ¿Considera que existe relación entre las causas del problema, los objetivos de las decisiones, el modo en que se señala que se deben implementar y los resultados de ellas?
16. ¿Cómo explicaría esa relación?
17. ¿Qué personas y/o grupos cree que tienen relación con ese problema?