



FLACSO
MÉXICO

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
SEDE ACADÉMICA MÉXICO

Doctorado de Investigación en Ciencias Sociales con
Mención en Ciencia Política
IX (novena) Promoción 2012-2015

Cuba entre revolución y reformas
La Política de la política educativa en los cambios actuales

Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales
DANAY QUINTANA NEDELCO

Directoras de tesis:

Dra. Gloria del Castillo Alemán. Flacso-México

Dra. Velia Cecilia Bobes. Flacso-México

Línea de investigación: Educación, Innovación, trabajo y dinámica económica

Sub-línea: Educación, Políticas Públicas y mundo del trabajo

Seminario de investigación: Educación, Innovación y Políticas Públicas

México D.F. Agosto 2015

Tesis realizada gracias al apoyo del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología CONACYT

Resumen

La presente investigación se enfoca en el análisis del cambio de la política en educación superior en el contexto de las reformas que impulsa actualmente el gobierno cubano: en qué consiste su novedad y también su continuidad, cuáles son sus alcances y qué nos “dice” sobre el Estado cubano, son las principales interrogantes a las cuales se responde a lo largo del trabajo. Por diversas razones que se explicarán, el análisis de dicha política ha quedado rezagado en el debate sobre los cambios, por lo que esta investigación viene a contribuir en él.

El diseño analítico está construido en la tradición de los estudios políticos de las políticas públicas, desde donde se plantea que un cambio *sustancial* de políticas sólo es posible cuando las modificaciones abarcan más allá de la política como *policy*, para adentrarse en el ámbito de La Política con mayúscula. Desde este enfoque se pudo demostrar como principal hallazgo, que la política universitaria actual presenta importantes evidencias de cambio en el contenido de su decisiones fundamentales, pero no tanto así en el proceso de la hechura ni la lógica decisional, que sigue siendo funcional a los intereses del Estado en tanto busca la reproducción del orden sociopolítico.

Palabras clave: Política, políticas públicas, cambio, educación

Abstract

This research focuses on the analysis of the policy change in higher education in the context of the reforms that the Cuban government currently drives: what is new and what continues from the past. The main questions across the work are the achievements of this policy change and what it “says” about the Cuban State. For several reasons, the analysis of education policy has lagged behind in the debate on the changes, so this research aims to contribute to it.

The analytical design is built up on the tradition of political studies in public policy in the way of politics of policy, where it is stated that a substantial change in policy is possible only when modifications include beyond policy, to enter the field of politics and even more, polity. From this approach the main finding was to uncover that the current university policy has significant evidence of change in the content of its fundamental decisions, but not in the process of making or decisional logic, which remains functional to State interests while seeking reproduction of socio-political order.

Key words: Politics, policy, change, education

A la familia de donde vengo y la por venir
la única Política verdadera

Al “Reino de Todavía”, el pasto de la ventura

Agradecimientos

En deuda quedo con quien me acompañara en este camino profesional y personal, la profesora Gloria del Castillo, a quien encontré “por azar” y con quien seguí cercana por tantas causas.

Al sínodo integrado por la Dra. Cecilia Bobes, el Dr. Martín Carnoy y el Dr. Rafael Rojas, que con sus lecturas de tesis y preguntas, contribuyeron enormemente al sentido final del trabajo.

A la profesora Maura Rubio, por el debate temprano de tantas ideas durante el seminario de investigación.

A la sub-línea de investigación que dirige la Dra. Mónica Casalet, vital en el apoyo económico que me permitió experiencias nacionales e internacionales muy productivas sobre mi tema de investigación.

Al profesor *Bill* Ascher, por acogerme sin poner condiciones, sólo una: aprender.

A todos los mexicanos que contribuyen con sus impuestos a hacer posible que una extranjera como yo haya vivido en su tierra con ellos, mientras hacía lo que incluso muchos de ellos no pueden: estudiar.



Índice general

Agradecimientos.....	IV
Introducción.....	1
Capítulo 1	
Bajo el paraguas de los estudios de política pública.....	8
1.1. Características generales de los estudios de política.....	10
1.2. Definición de las políticas públicas dentro de los <i>policy study</i>	12
1.3. La complejidad del problema: multidimensionalidad del proceso de las políticas públicas.....	16
Capítulo 2	
Enfoque analítico. El estudio político de las políticas públicas: La Política de las políticas.....	20
2.1. El <i>régimen de las políticas</i> : La Política como núcleo del sistema de políticas.....	22
2.2. El enfoque político de las políticas: decisión en contexto.....	27
2.3. El lugar del Estado en el enfoque político de las políticas.....	34
2.4. La educación del Estado.....	40
Capítulo 3	
La Política de las palabras.....	47
3.1. Las narrativas de las políticas y el análisis político del discurso.....	47
3.2. “Caja de herramientas”.....	51
3.3. Estrategia de análisis: contextualizar el texto.....	54
3.4. Preguntas, hipótesis y objetivos del trabajo.....	58
3.5. El método: trayectoria de la política educativa.....	59



Capítulo 4	
La educación cubana, “baluarte de la Revolución”	64
4.1. Trayectoria general de la política educativa.....	67
4.2. El paradigma revolucionario de la política educativa.....	68
4.3. Institucionalización de la educación superior: el monopolio de la política.....	83
4.4. La Política del currículo universitario.....	91
Capítulo 5	
Las reformas actuales bajo un nuevo arreglo de gobierno	101
5.1. Cambios de estrategia: de la “Batalla de Ideas” a la “Batalla económica”.....	103
5.2. La Política de los <i>Lineamientos</i> : “cambios económicos mas no políticos”.....	109
5.3. El contexto político de las reformas.....	122
Capítulo 6	
La actual política de educación superior en el mapa de las reformas	126
6.1. “Formar profesionales competentes comprometidos con la Revolución”.....	126
6.2. La educación integral y la pedagogía basada en valores: continuidad de la política...	133
6.3. La “Batalla de Ideas”: expansión del modelo pedagógico basado en valores.....	139
6.4. (Des)actualización del la política universitaria.....	143
Capítulo 7	
Más allá del texto: la política en acción	148
7.1. El lenguaje de los números.....	148
7.2. La “invisibilidad” de lo público.....	158
Conclusiones	165
Bibliografía	175

A lo que se ha de estar, no es a la forma de las cosas sino a su
espíritu. Lo real es lo que importa, no lo aparente.

En política, lo real es lo que no se ve.

.....

Hacer de la política, no el arte de retener el gobierno, ni de dar a las
naciones brillo pasajero, sino de estudiar sus necesidades reales...

José Martí

Introducción

La que aquí se presenta es una investigación de políticas públicas, que tiene el propósito de analizar el cambio de la política en educación superior cubana en el contexto de las reformas gubernamentales que se implementan actualmente en el país. Se trata de un análisis diseñado desde la perspectiva de los *estudios políticos de las políticas públicas*, que examina el cambio de las decisiones de política *en* el contexto político del que son parte constitutiva, y en donde los *arreglos de gobierno* resultan su más visible indicador.

Bajo este enfoque analítico, el presente trabajo ofrece resultados en los que se logran identificar cuáles son los cambios y los no cambios de la actual política educativa superior, qué implican y cuáles son sus alcances. En el amplio debate sobre las reformas actuales en Cuba, no se ha encontrado hasta el momento otra investigación que analice desde esta arista la política educativa actual, que como política estatal, “habla” ya no sólo de la educación cubana hoy, sino del Estado mismo en el proceso de cambios nacionales. Por su carácter pionero, este trabajo, si bien plantea resultados de interés para los estudiosos de las reformas cubanas y los analistas de políticas públicas, apenas se asoma en el problema, por lo que se recomienda desde esta misma introducción profundizar en su estudio.

Para tales fines, desde esta perspectiva analítica se plantea que un cambio *sustancial* de políticas sólo es posible cuando las modificaciones abarcan más allá del nivel de la política como *policy*, para adentrarse en el ámbito de La Política¹ con mayúscula. Dichas modificaciones, cuando significan transformaciones de fondo, implican ya no sólo que se altere el contenido de las decisiones de la política específica, sino que el mismo proceso de tomar las decisiones, su lógica operativa como fenómeno constitutivamente político, haya sido transformado.

Siguiendo el planteamiento anterior, este trabajo pretende trascender la indagación fenomenológica del cambio de las políticas, para ofrecer explicaciones de los procesos

¹ En español no existe diferencia en la traducción para las tres palabras anglosajonas; polity, politics y policy, por lo que se usa en todos los casos *política*, dependiendo su significado del contexto en que se use. En este trabajo política pública se identifica como política en minúscula, y politics como La Política.

críticos que dan forma y contenido a la política observada. Desde la óptica de los estudios políticos de las políticas, lo anterior proviene directamente de la idea de que, un cambio “real” en el proceso de las políticas, está dado ya no sólo por reformas (*policy change*) en las *policies*, sino por transformaciones en lo que se conoce como *policy regime* o régimen de políticas: la manera en que se organizan las políticas alrededor de una lógica Política como un cuerpo total. Y es que no son dos cosas distintas, sino que funcionan de manera imbricada: si el sistema de las políticas en su más amplio sentido fuera un cuerpo, entonces, el régimen de las políticas sería el núcleo celular, alrededor del cual se articula la vida de las políticas, y la Política su ADN.

Régimen de políticas es, entonces, un observable de esa Política con mayúscula que expresa la imbricación constitutiva entre Política y políticas. Por la complejidad del fenómeno estudiado, el enfoque analítico escogido para este propósito se encuentra en permanente desafío y, en comparación con otras perspectivas, resulta aún bastante novedoso incluso dentro de las mismas investigaciones de política pública, que se debaten intensamente por contornear de manera cada vez más fina los límites de su propia identidad y el rigor de los trabajos que en su nombre se hacen. Dentro de este esfuerzo, la presente investigación, siguiendo la lógica de los estudios de política pública, se arroja de las herramientas analíticas y metodológicas propias de las ciencias sociales, en su sentido interdisciplinar y plurimetodológico, para abonar en la mirada compleja sobre su objeto de investigación.

Para los analistas de políticas públicas, la experiencia socialista cubana es un caso empírico de gran interés, entre varias razones, porque ofrece la posibilidad de realizar estudios de largo aliento *versus* análisis cortoplacistas. Más de cincuenta años de políticas socialistas (en el sentido que ha tomado el *socialismo* en Cuba) permiten rastrear estrategias de gobierno relativamente estables en el tiempo, de modo tal que es posible ponderar analíticamente ciertas variables explicativas en dicho decursar. Bajo condiciones de estabilidad política como las que cumple el “caso cubano”, podría plantearse a manera de hipótesis, que el sistema sociopolítico que da forma al Estado

cubano ha sido una variable crucial en la hechura de sus políticas, entendidas éstas como instrumentos de gobierno.

Dentro del sistema de políticas, las que corresponden a la política social de la Revolución y específicamente la educativa, son un buen ejemplo en el que se pueden rastrear intenciones de políticas, “éxitos y fracasos”. Pero es posible ir mucho más allá. Si aceptamos que la educación cubana es la *educación del Estado*, entonces, un análisis de la política educativa realmente “nos habla” sobre La Política de fondo. Esta conexión entre Estado-Educación tiene su base estructural en lo que desde la teoría de las políticas públicas se conoce por *monopolio de políticas*, que es la configuración específica que tipifica el régimen de políticas en Cuba de 1959 a la fecha, con más menos fluctuaciones. Este monopolio (elevada concentración de la capacidad decisional) como modo específico del *policy regime*, se articula a la manera de una organización nuclear, centralizada y planificada, desde la arena estatal.

La educación del Estado es un fenómeno de implicaciones muy profundas, que trasciende la dimensión estructural para abarcar también la cuestión de la dominación en el terreno de lo simbólico. Lo que se quiere transmitir es el problema de “la construcción estatal de las mentalidades” (Bourdieu, 1998), en referencia a lo que se considera la principal función del poder político institucionalizado: su capacidad de ejercicio de la eficacia simbólica a partir de hacer circular determinados contenidos cognitivos (por ejemplo a través de la enseñanza), que conforman las categorías perceptivas sobre el mundo a manera de creencias que guían la conducta, consciente o inconscientemente. Por ello, cuando decimos que una de las singularidades del *régimen cubano de políticas estatales*, es su organización a manera *monopolio de políticas públicas* y entre ellas la de educación, no se piensa exclusivamente en una organización estructural de las políticas sino que también, este monopolio se refiere a una capacidad concentrada de capital simbólico, y es la escuela cubana un campo por excelencia para analizarse desde esta perspectiva.

En numerosas declaraciones del gobierno cubano se ha reconocido la educación del país como “principio, logro y baluarte de la Revolución”, que junto al sistema de salud, componen las líneas más reconocidas de la política social gubernamental. La sostenida inversión del Estado cubano en el servicio educativo es un importante indicador de voluntad política, que ha contribuido en buena medida a ofrecer resultados de calidad, tal y como ha sido reconocido por numerosos organismos internacionales. Ello ha sido posible por un sostenido esfuerzo del Estado, evidente en la ejecución de elevadas inversiones históricas en materia educativa y en sus consecuentes altos índices de escolaridad en todos los niveles, entre otros aspectos favorables. Todo lo anterior ha permitido resaltar la experiencia cubana como un “caso exitoso”, que ha sabido mostrar comportamientos positivos comparados tanto en los procesos de cantidad y calidad educativa. Entre ambos se ha establecido un nexo relativamente consonante, aunque ello esté dando signos de cambio en la actualidad, como se verá más adelante. No obstante las deficiencias que se puedan señalar, en términos comparados la educación cubana ha servido de ejemplo de buenas prácticas, pudiéndose establecer una relación eficaz entre el sistema de monopolio estatal de la política y los indicadores de logro educativo.

El papel estratégico que ocupó la educación como parte de la política socialista se dejó en claro desde los mismos inicios de la Revolución, y desde entonces, se trazaron dos rutas de política que se mantienen vigentes hasta el día de hoy: 1) la primera está relacionada con propiciar los vínculos educación-economía-desarrollo, con la intención de convertir el conocimiento en el principal recurso económico bajo un modelo de desarrollo que se planteó aspiracionalmente descansar en la formación del capital científico; 2) la segunda línea está vinculada directamente con la dimensión política de la política educativa y su explícito rol en la reproducción de la ideología oficial. Estos dos ejes han prevalecido en el *paradigma dominante de la política educativa* socialista cubana, y a la luz del tiempo han evolucionado de manera distinta.

Hoy se reconoce en el marco de las reformas nacionales, que desde el punto de vista de la eficiencia económica, el gasto educativo resulta insostenible para la depauperada economía cubana; este señalamiento no es nuevo y las críticas a la baja tasa de retorno

de la inversión educativa se pueden encontrar en distintos hitos políticos de la trayectoria gubernamental. Lo que resulta novedoso hoy es el contexto político en el que se recupera esta supuesta deficiencia histórica educativa y las consecuentes decisiones: bajo un nuevo arreglo de gobierno y una renovada élite en el poder como detonante del cambio, se ha decidido rectificar de manera drástica este problema acumulado y en consecuencia, se han tomado medidas de sello pragmático, que han trastocado en su conjunto los indicadores educativos, logrando efectivamente reducir dicho gasto con especial visibilidad en el nivel universitario.

En paralelo al discurso por “la eficiencia educativa” y las profundas consecuencias sociales y políticas de la reducción del gasto, se ha desplegado con gran intensidad el otro eje histórico de la política en educación superior: la importancia de fortalecer el trabajo político en las universidades y la intensificación de las prácticas que tienen en su base el modelo pedagógico de formación en valores. Se reconocen “problemas políticos” sobre todo en las nuevas generaciones, para lo que más educación política se plantea como un antídoto, semejante a la lógica de corte incrementalista del cambio y como efecto de acumulación gradual.

Cuando se observa en el mapa de las reformas la política universitaria, esta parecería diluirse entre otras informaciones. Casi “no se nota” entre el resto de las medidas surgidas al calor de los cambios actuales: una nueva Ley Migratoria, una polémica Ley de Inversión Extranjera, un debatido Código del Trabajo, por sólo citar los ejemplos más gráficos. Estas decisiones de políticas resultan fácilmente rastreables en sus textos fundamentales, cuya elaboración ha propiciado cierto posicionamiento en el debate público y por lo tanto, han ocupado un espacio significativo en el imaginario colectivo como tema relevante en la “agenda mental” de las personas. A la par, han sido foco de la investigación social, lo que ha generado ricos análisis sobre la profundidad de los cambios anunciados; por ejemplo, qué temas prioriza el nuevo Código y qué silencia, qué de nuevo trae la Ley Migratoria respecto a la anterior, o qué inversores se benefician por ley y cuáles nuevas dinámicas financieras ésta pauta.

Sin embargo, no ocurre lo mismo para la política educativa universitaria, la cual parecería no existir como novedad pues no se ha expresado a manera de Ley, ni de Código, ni en otro texto sustantivo que explicita modificaciones de su trayectoria. Por ello, es común y hasta consistente con lo anterior, que la nueva política en educación superior no esté presente en la agenda de la sociedad, salvo a manera de informaciones aisladas, eslóganes históricos, o preocupaciones particulares, que son muchas por cierto, pues efectivamente, tanto directa como indirectamente, los problemas educativos afectan a las familias en calidad de beneficiarios de dicho servicio, o incluso como parte del mismo servicio (los maestros y en general el personal que en este sector labora). Tampoco es de extrañar que los estudiantes universitarios tampoco sepan nada o casi nada, sobre los cambios que se están implementando y que los afectan directamente: un sondeo reciente en la Universidad de La Habana sobre este (des)conocimiento así lo demuestra².

La situación anterior “de la vida real” se traduce en una enorme dificultad analítica para esta investigación, que se plantea realizar un análisis del cambio de la política en educación superior cubana en el contexto de las reformas gubernamentales como se dijo, desde la perspectiva de un estudio político de las políticas públicas.

La escasa información explícita y organizada que indique la existencia (formal y normada) de una *nueva* política nos obliga a “empezar por el inicio”, o sea, dejarnos guiar por la pregunta general sobre la existencia misma de una *nueva* política educativa como parte de las reformas que signifique un cambio respecto a su propia trayectoria, que permita rastrear en un campo discursivo patrimonializado por el Estado y por lo tanto elaborado desde sus intereses, sus decisiones *fundamentales* “no dichas”. A su vez, esas preguntas iniciales: **¿existe una nueva política en educación superior como parte de las reformas?** y **¿qué cambios ella implica y cuáles son sus alcances?**, supone de fondo una hipótesis analítica en dos pasos, que permite desarrollar esta investigación:

1) Sí existe actualmente una *nueva* política educativa universitaria con elementos de cambio respecto a su propia trayectoria, cuyo significado total no se ha hecho explícito,

² Esta autora participó en dicha investigación, pero aún no son públicos los resultados.

sino que subyace bajo los discursos y prácticas sobre la educación actual en tiempos de reformas; 2) Aunque las reformas en la política educativa son relevantes, La Política de la política no muestra iguales signos de cambio, en tanto no se constatan hasta el momento, modificaciones en la lógica decisional del gobierno respecto a los asuntos públicos, porque dicha lógica sigue siendo funcional al poder político.

En consecuencia los objetivos generales de este trabajo son: 1) Hacer visible la nueva política en educación superior a partir de la reconstrucción del significado político de sus decisiones principales; 2) Distinguir el alcance de los cambios-continuidad de la política educativa, según el análisis multidimensional de la política en cuestión; 3) Explicitar el modo en que opera el discurso sobre la política educativa con el fin de legitimar las decisiones del gobierno.

Pero si como dijimos, la educación es del Estado y él funge como principal hacedor de las políticas públicas (porque las monopoliza en su estructura y en su despliegue argumentativo a través de sus aparatos ideológicos) entonces, el análisis sobre las decisiones de la política universitaria, bajo el entendido de descubrir los procesos críticos que le dan forma a esas decisiones, nos va a conducir a explicitar La Política debajo de las políticas.

El cuerpo expositivo de la investigación consta de siete capítulos: 1) Las características principales de los estudios de política como campo general (inter)disciplinar donde se inserta este trabajo; 2) Las especificidades de los estudios de políticas desde un enfoque político analítico: La Política de las políticas; 3) La “caja de herramientas” en tanto metodología de la investigación. Seguidamente los resultados divididos en 4) El análisis del contexto histórico e institucional de la política universitaria y la conformación de su paradigma dominante; 5) El examen de las reformas en curso bajo el arreglo de gobierno actual, a manera de contexto político en el que se inserta la política foco; 6) El análisis como tal de la decisión de política en educación superior; 7) La indagación sobre la política en acción y sus consecuencias, y para finalizar las conclusiones.

Capítulo 1

Bajo el paraguas de los estudios de política pública

Como parte del mapa general de las investigaciones sobre políticas públicas, la presente se inserta en lo que se conoce como el campo de *estudios de políticas públicas*. Existe un debate sobre la naturaleza misma y la repercusión de estos trabajos, que entre muchas polémicas, cuestionan sobre si tienen incluso una identidad propia o no; si poseen un alcance amplio a manera de teoría o si más bien se deben considerar un enfoque puntual (*approach*). Más allá de las divergencias en la metarreflexión sobre dicho campo, existe una abundante bibliografía que responde de manera genérica al identificador de estudios de políticas, y que entre ellos comparten como rasgos comunes: la preocupación por abordar (distintas) aristas de las políticas públicas como fenómenos socio-políticos que involucran tanto a los gobiernos como la agencia; un arsenal de conocimientos interdisciplinarios para estudiar las políticas públicas como un fenómeno complejo; uso de múltiples metodologías que se complementan en la investigación, con una creciente tendencia cualitativa para explorar, describir y explicar las políticas públicas como objeto de estudio.

La emergencia de los estudios de políticas tiene su origen en el campo interdisciplinario denominado por Harold Laswell como ciencias de políticas (*policy sciences*). Desde esta perspectiva, Lasswell distinguió dos rutas de conocimiento para comprender y analizar los procesos de toma de decisión en el orden público y civil que, a su vez, derivan en dos vías para la investigación de políticas públicas, mejor conocidas como el “conocimiento *del* proceso de las decisiones” y el “conocimiento *en* el proceso de las decisiones” (Lasswell, 2003). En la práctica, la primera se identifica con un tipo específico de investigación que toma forma bajo lo que ya identificamos como estudios de políticas, en tanto que la segunda, se asume bajo la denominación de análisis de políticas (*policy analysis*) (Del Castillo, 2014). Parece ser, en última instancia, que la línea divisoria entre ambas actividades profesionales está dada por la respuesta a la interrogante sobre el papel que juega la teoría y su contribución a resolver problemas prácticos en contextos específicos sobre el proceso de políticas públicas (Theodolou, 2013).

Las diferencias entre ambas rutas de investigación son varias, y algunas de ellas han sido previamente analizadas en estudios pioneros en América Latina (Aguilar, 1992). Los *estudios* y los *análisis* son perspectivas que comparten propósitos similares –aunque con alcances y resultados distintos-: identificar y analizar las decisiones que forman parte del proceso de políticas públicas sin perder de vista la *orientación hacia la resolución de problemas*. Con esto se marca una característica esencial de los trabajos de política pública dentro de la tradición lassweliana y esta investigación no es la excepción: el *problem orientation* de la investigación sobre políticas públicas, es decir, un problema público se traduce en un problema de investigación del analista de política pública. Esta característica de las *policy sciences* deviene en una segunda: un enfoque complejo del problema que se enfrenta desde la investigación con un acercamiento inter y transdisciplinar, abriendo el paso a perspectivas metodológicas múltiples.

Sin embargo, una de sus principales diferencias radica en que desde los *estudios de políticas* se reconstruye el proceso de decisión de la formulación de las políticas poniendo énfasis en la incidencia de los contextos en el sistema de políticas públicas. En tanto, desde el *análisis de políticas*, se focaliza en la construcción de evidencia en torno a la relación causal establecida a priori entre políticas-impactos, sin que necesariamente se detenga en comprender el porqué de las decisiones. Estas diferencias de estrategia a la hora de investigar no deben aprehenderse como separaciones rígidas, sino como tendencias analíticas que distinguen de manera relativa el objeto para su estudio, el proceder del analista, y su propio rol como investigador. Uno de los desafíos analíticos para aquellos trabajos que definen como su objeto las políticas públicas, es superar la visión dicotómica entre los *estudios* y los *análisis* de manera que logren articularse bajo un Enfoque Amplio de Política Pública (Bazúa y Valenti, 1993). Éste busca integrar las partes de un proceso complejo, que tiene en cuenta los rasgos del Estado y su funcionamiento de cara al análisis de las políticas, a fin de identificar y comprender que el proceso de formulación de políticas es una función de la naturaleza misma del Estado.

1.1. Características generales de los estudios de política pública

Dentro de los estudios de políticas que agrupan a su vez diversos enfoques, un esfuerzo común se centra en comprender y explicar la lógica con que se toman las decisiones en torno a asuntos públicos; se trata de investigaciones de carácter más cualitativo que cuantitativo, en donde generalmente quien hace la función de variable independiente es el contexto de las políticas (*policy context*), es decir, las distintas situaciones (económica, política, institucional, ideológica, legal, cultural...) de las que emanan las decisiones sobre políticas, y las variables dependientes son las políticas públicas (*public policy*)³ *per se*, y que por lo general terminan con recomendaciones genéricas de política pública, consecuencia en buena medida de la revisión integral de los procesos de políticas como un todo (Del Castillo, 2014).

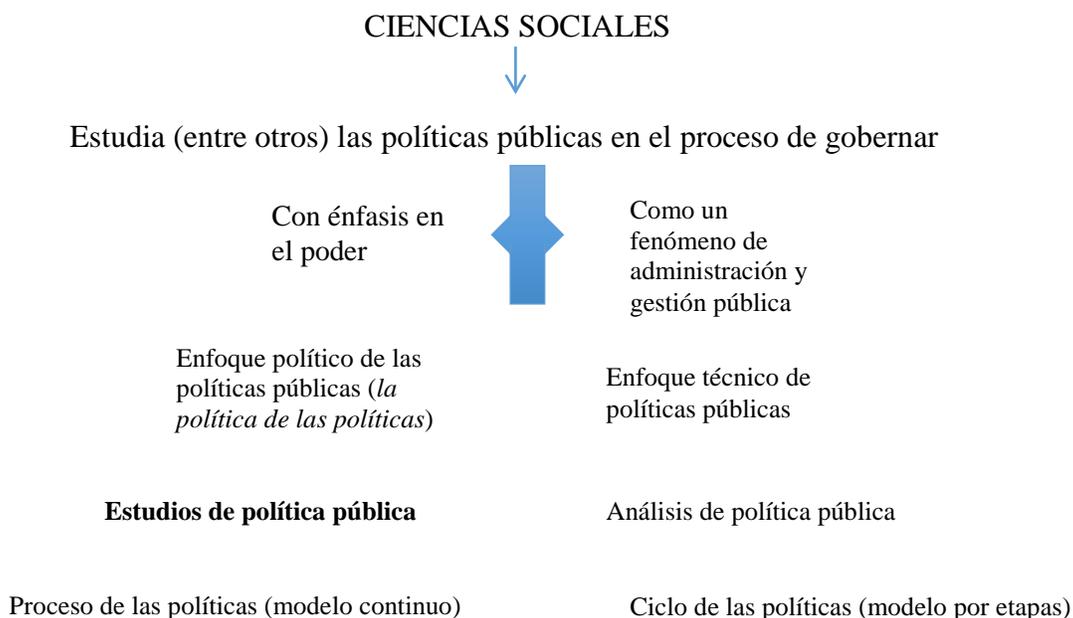
La evolución del enfoque de las políticas públicas como campo de estudio se asocia con la noción de racionalidad del Estado y la concepción de la política como una actividad colectiva, que consiste en la implementación de políticas (Parsons, 2012:50) con el fin de resolver problemas públicos. En este sentido, de lo que se trata es de convertir el proceso decisional gubernamental en objeto de estudio. Este ha sido el intento desde *the policy orientation*, de Lasswell, hasta *the behavioral foundations of public policy*, uno de los aportes más recientes de este campo (Shafir, 2012), que sitúa el foco investigativo en el individuo al que se dirigen las políticas, recuperando la tradición de las ciencias sociales y la vuelta al sujeto dentro de ellas (Wieviorka, 2011).

Existen múltiples matices de los trabajos de políticas públicas, que en sentido general se pueden agrupar entre, aquellos que se centran en el *enfoque técnico* de las políticas públicas, y los que priorizan el estudio *político* de las políticas, lo que en inglés se conoce como *the politics of public policy*, más apegado a las características de un análisis de *political sciences* o politológico. Esta última visión y que el presente trabajo comparte, deriva en una definición de la política pública (estatal, de gobierno, en el caso que nos ocupa) como un fenómeno constitutivamente político, al menos en dos sentidos:

³ Se usa “variable” como recurso metodológico para expresar de manera esquemática una secuencia, que no refleja en la práctica la complejidad del proceso. Sin embargo es útil para modelar el análisis..

uno, porque hace referencia a fenómenos que suceden en el espacio público⁴; y dos, porque esos fenómenos están íntimamente conectados con los procesos de gobierno, o sea, con la arena estatal como principal campo del poder.

Se propone el siguiente mapa conceptual con el objetivo de visualizar el lugar que ocupan los estudios de política dentro de la investigación social:



Los estudios de políticas públicas enfrentan más preguntas que respuestas. Adicionalmente, su identidad como campo de conocimiento científico y actuación profesional sigue siendo de tipo abierta, porosa, plural, lo que dificulta su ejercicio y a la vez, lo enriquece. Uno de sus principales desafíos es combinar de manera rigurosa, a la vez que útil, teorías generales que logren ofrecer explicaciones a casos concretos de gran diversidad. Ante esta dificultad, muchos trabajos optan por priorizar a toda costa el carácter utilitario y pragmático del conocimiento, bajo una lógica que define como principal, la tarea de encontrar el mejor instrumento para resolver un problema dado, y menos en dudar de manera cartesiana sobre el problema en sí. Pero como expresara

⁴ Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere de la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes (Parsons, 2012).

Raymond Boudon (2004) ante esta postura: ¿dónde queda el lugar para las preguntas científicas “inútiles” pero fascinantes? Si bien es cierto que para su mayor provecho, agendas políticas y de investigación deben dialogar, sigue en pie el dilema weberiano sobre la (ir)reconciliación entre la lógica política y la científica.

1.2. Definición de las políticas públicas dentro de los *policy study*

Existen tantas definiciones como autores hay, pero una idea común a ellas es que las políticas públicas se pueden definir como el conjunto de acciones de los gobiernos encaminadas a resolver problemas públicos. Qué entender por problema público, quienes deciden qué son y cómo se diseñan, ejecutan y evalúan tales acciones, son algunos de los problemas alrededor de los cuales se ha generado multiplicidad de enfoques. Desde la definición de Lasswell de la *ciencia de las políticas públicas* como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de las políticas, de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas, pasando por la influencia del pensamiento de Herbert Simon (2001), y su foco en el proceso de toma de decisiones como una secuencia de etapas racionales, así como el aporte de Lindblom (1991), quien al criticar a Simon complejiza el análisis al llamar la atención no sólo sobre las elecciones, las burocracias, los partidos y actores sino también en “las fuerzas más profundas” que distorsionan el proceso de las políticas, todas estas definiciones han aportado creciente conocimiento sobre las llamadas políticas públicas y su complejidad. Otros enfoques más recientes se asocian con el despliegue de los estudios de la gobernanza y las políticas públicas; un rescate de los fundamentos institucionales de las políticas públicas, y un tercer grupo con el papel del sujeto dentro del *policy process*. Veamos brevemente por separado estas propuestas.

El debate sobre lo público y lo privado como maneras en disputa de regulación de la vida social, es un buen ejemplo que ilustra el paso de la gobernabilidad a la gobernanza como uno de los giros más significativos en la investigación sobre políticas públicas (Rizvi y Lingard, 2009), y donde la gobernanza (sin desconocer las múltiples acepciones de la que es objeto; *buzzy-word*) se concibe como un nuevo tipo de regulación social (Levi-Faur, 2012) que, sin postularse como una teoría causal, subvierte en términos

teóricos la noción de lo político-social tradicional, homogénea y jerárquica, para expresar mayores dosis de penetración de los actores privados en la esfera pública (propiciando un ensanchamiento y mayor heterogeneidad de la misma). Gobernanza, en este sentido, se entiende como un mecanismo distinto al tradicional de distribución del poder. El valor heurístico de este enfoque, para algunos autores, descansa en la concepción de la gobernanza como la fundación de una nueva teoría política (Peters, 2012:19), clave para el desarrollo de la ciencia política contemporánea, específicamente en el replanteo de las conexiones entre lo privado y el sector público y por lo tanto, de relevancia en la gestión de los problemas públicos.

Un segundo conjunto de trabajos recientes se autoidentifican como una nueva generación de estudios de políticas dentro del marco general de la ciencia política y del neo institucionalismo (Araral y Amri, 2013). Su objetivo, dicho por ellos mismos, es revigorar los estudios de política pública a través de una “transfusión de sangre”, introduciendo de manera explícita el enfoque institucional proveniente de la teoría de Vincent Ostrom para enriquecer lo que han denominado como el Enfoque de Análisis y Desarrollo Institucional de las políticas públicas. Para ello se dan a la tarea de rescatar varios debates del autor, por ejemplo, la posibilidad del autogobierno y la teoría policéntrica del poder. Otra idea relevante (se desarrollará a profundidad más adelante) que se rescata proviene de lo que en los noventa se dio a conocer como la “vuelta ideacional”, con gran florecimiento en la literatura de los *policy studies*, que examinaba cómo el lenguaje y las ideas influían en el desarrollo de las políticas. El argumento de base es que las políticas e instituciones, artificios humanos, son fenómenos comunicados y expresados-construidos a través del lenguaje.

Un tercer debate que gana terreno con fuerza dentro de la bibliografía más reciente, gira en torno al lugar que ocupa el individuo en el proceso de las políticas públicas. El encuentro entre la Psicología y los estudios de las políticas públicas para algunos autores resulta uno de los ejemplos de interdisciplinariedad recientes más notorios y fructíferos (Shafir, 2012). Algunos de sus aportes se relacionan con una comprensión creciente de la complejidad del comportamiento humano superando la noción de conducta racional

dominante; el vínculo entre conducta individual y acción colectiva; el valor de la cooperación y del conflicto en la acción social; la influencia de los prejuicios en la implementación de las políticas; la conducta moral y su relevancia para la justicia; decisiones y acciones en situación de vulnerabilidad; el cambio de conducta como un proceso multinivel subjetivo; la cultura política y la política subjetivada... La psicología a la que se apela desde el estudio de lo público y como caso concreto desde las políticas públicas, es una psicología política. No por casualidad, Harold Lasswell es a la vez fundador de la psicología política y de las ciencias de políticas.

No obstante tanta variedad de enfoques de políticas públicas, se puede apreciar un factor común: la búsqueda de la mejor política posible, el encuentro de la intervención más eficaz, es decir, la consecución del éxito (donde la misma definición de éxito es ya un problema teórico, una postura política y una construcción del consenso). Para ello, se plantea que existen al menos tres dimensiones a tener en cuenta: el proceso (los pasos para el éxito), el programa (el argumento que da sentido al proceso) y la política, como la capacidad de gobernar a partir de los programas y su argumento (McConnel, 2010:46). El *policy succes* se ha entendido como un vector crucial de la investigación en políticas públicas: ¿Cuáles son históricamente las mejores decisiones? ¿Cuáles las buenas prácticas? ¿En qué condiciones éstas se dieron? ¿Cómo aprender de los fracasos? Probablemente dentro de la investigación social, éste sea uno de los campos que más ha crecido a partir de los errores.

Un concepto de política pública muy difundido en la literatura iberoamericana es el de Luis Aguilar (2007), que las define como 1) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales; 2) un conjunto de acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por el tipo de interlocución que tiene lugar entre gobierno y sectores de la ciudadanía; 3) un conjunto de acciones a emprender que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas y cuya decisión las convierte formalmente en públicas y legítimas; 4) un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales, o por éstos en asociación con actores

sociales (económicos, civiles, etc.) y; 5) un conjunto de acciones que configuran un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad.

Una definición que sirve de referencia a este trabajo es la que responde al Enfoque Amplio de Política Pública, de Bazúa y Valenti (1993), que por su apertura ensancha la capacidad analítica y resolutoria de la perspectiva tradicional de políticas públicas. En ella se llama la atención sobre la necesidad de observar las políticas desde su lógica, desde los niveles macro (Estado) y meso (política de las políticas, *politics*) de su estructuración, hasta su ejecutoria (*policy*). Permite captar el problema de las políticas públicas en sus tres dimensiones (macro-meso-micro) y declara que lo significativo de un problema público no es sólo la responsabilidad que el gobierno tiene en ello, sino el carácter público (o sea, político) del problema y por lo tanto, la invocación de la ciudadanía en todas sus formas, junto con el Estado, a resolverlo. ¿Será, por ejemplo, que para la ciudadanía el sentido de la educación como problema público es diferente al que tiene el gobierno? Pensando en Cuba, ¿hasta dónde a las familias les interesa que la educación no sea un rubro estatal eficiente o efectivo políticamente? Desde la experiencia cotidiana, las familias parecen estar más preocupadas en pagar a un “reparador” particular y en evaluar los rendimientos de la inversión que hacen en la educación de sus hijos, que en el logro de una eficiencia nacional-general. Lo que más les importa es la eficiencia en el uso de sus recursos privados, incluso a costa de los públicos. Entonces, si esto fuera cierto, ¿qué predicción podemos hacer sobre el impacto de una política pública, si los ciudadanos la viven desde la distancia y la extrañeza? ¿Se hacen estas políticas desde el interés público?

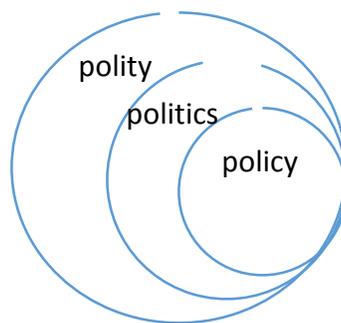
Bajo este enfoque, la política como decisión y acción está siempre inserta en un *proceso* más amplio y abarcador, tanto transversal como longitudinal. No es un producto o un resultado: es un camino abierto, interactivo, continuo, que está recomponiéndose todo el tiempo, y lejos de la visión tradicional que lo define por etapas estables, se acerca más a un proceso inestable y cambiante (Ball, 1994). Al asumir la noción del *policy process*, sobreviene casi por definición el carácter exploratorio y no prescriptivo ni predictivo de

los estudios de política, pues el objeto de estudio siempre va a estar en movimiento, en curso, y por lo tanto con altos grados de incertidumbre y bifurcaciones.

1.3. La complejidad del problema: multidimensionalidad del proceso de las políticas públicas

Según la dimensión del proceso de las políticas públicas que se examine, se establecen los alcances de las investigaciones y sus tipologías. Este ángulo del análisis es lo que más comúnmente se asocia con el estudio de las dimensiones (también se les llaman niveles) de las políticas públicas, y van de lo más abstracto a lo más concreto, identificándose con los ámbitos valorativo, político y técnico (Del Castillo, 2013). Uno de sus principales beneficios consiste en poder establecer analíticamente distintos niveles o amplitudes del proceso del cambio de las políticas.

El primero se vincula directamente a la dimensión ideológica en tanto se acepta que las políticas son articuladas desde marcos valorativos que dan sentido a las acciones de los gobiernos, sustentados en procesos morales y de creencias que marcan el rumbo de la vida política de las sociedades. Lo segundo, en un ámbito intermedio, se refiere a la política de las políticas públicas (*the politics of the public policy*) y se encuentra en estrecha relación con el ámbito anterior. Comprende las acciones gubernamentales en una lógica estructural amplia, como proceso, con decisores que tienen pesos específicos en las redes de poder y suele identificársele con el campo decisional y toda la lucha por el poder. Por último, aquella dimensión más visible, la política hecha acción, vista como la técnica de las políticas y relacionada con las acciones de gobierno específicas para resolver los problemas públicos derivados de la agenda.



La referencia es a un esquema tridimensional del enfoque (del cambio) de políticas públicas que aunque se describan por separado, son partes de un sistema complejo de categorías indivisibles: la *polity* se hace visible en los procesos de *politics* y *policy* concreta; la política pública siempre es a su vez expresión de entramados de poder y valores. Lo técnico no se desnuda de su connotación política más que como convención metodológica. Bajo esta lógica veamos entonces las singularidades de manera diferenciada:

Polity: Referida a la dimensión macro, relacionada con la estructura estatal o la sociedad política como instancia que da sentido a las acciones de gobierno a través de la definición de sus políticas. Ellas, lejos de comprenderse como acciones aisladas (políticas sectoriales inconexas) deben interpretarse como expresiones que emanan de una lógica, de una racionalidad política, de una matriz que se encuentra en el Estado como instancia de dominación, que busca convertirse en hegemonía a través de sus políticas como instrumento de gobierno y de la legitimación de determinada cultura, por ejemplo, al definir cierta concepción de la educación como la deseable. Las políticas públicas no pueden verse ni aisladas entre sí, ni neutrales ante el poder del que surgen, sino como el mecanismo a través del cual el Estado intenta su perpetuación. La relación pedagogía/hegemonía (Gramsci, 1981) es un buen ejemplo que ilustra las relaciones de reproducción en un camino de ida y vuelta: muestra cómo las políticas educativas responden a una concepción de lo político, del mundo, a la vez que lo reproducen y lo recrean. Es decir, las políticas como intervenciones concretas no son sólo expresiones de un orden político; son también productoras de ese orden.

Politics: La segunda dimensión apunta a un mesoescalón: La Política como campo de poder, materia y sustancia del universo, sentencia Bovero (1985:37). Espacio de pugna entre actores que participan en las redes de influencia sobre el Estado y sobre las acciones concretas resolutorias. Es el punto de encuentro, de solapamiento, el filo que conecta la sociedad política con la sociedad civil. Es también el campo de disputa entre el poder y el saber (Foucault, 1999), entre lo político y lo científico. Se le concibe (a La Política) como proceso social de producción activa de la legitimidad y el consenso

acerca del orden estatal (Bazúa y Valenti, 1993) que debe servir de referente para las decisiones gubernamentales, o en palabras de Lasswell, *politics* en las *policy sciences* es el proceso de influencia de las élites sobre las masas en el ejercicio de gobernar.

Poderes, intereses, negociación, influencias, convierten a la determinación de un problema público en una decisión política (Subirats, 1992). En el lenguaje de las políticas públicas, es la *agenda-setting*, a través del que problemas y posibles soluciones a ellos ganan la atención de las élites a partir de intereses en disputa de distintos grupos (Birkland, 2011:169). Es probablemente el momento de mayor intensidad política, al menos explícitamente, pues el debate sobre qué preocupación se vuelve problema público y qué decisiones de política se derivan ocupan un lugar central: es el álgido pasaje entre la formulación de las políticas o etapa pre-decisional, y la adopción de la política o de decisión.

Policy: Una vez tomada la decisión o adoptada la política pública, sobreviene el momento de la implementación, también conocido como post-decisión. Es la dimensión que suele asociarse con mayor frecuencia a los *policy analysis* en el sentido anteriormente dicho. Las investigaciones más conocidas que responden a este nivel son las tan difundidas evaluaciones de impacto, a modo de retroalimentación de todo el ciclo de la política. Es de todos el ámbito más técnico, concerniente al campo científico-técnico de las políticas sobre problemas públicos y las (mejores) decisiones en aras de su resolución. Fue por mucho tiempo el eslabón que con más frecuencia y sofisticación técnica se observó de parte de los analistas, predominando la recolección de “datos duros” como criterio de éxito de la implementación. Existen diversos acercamientos sobre esta etapa, desde algunos que subestiman su importancia pues se enfocan en momentos previos “más políticos”, hasta recientes acercamientos que redescubren la relevancia de la implementación y de hecho, la hace transversal a todo el *policy process*.

La bibliografía sobre políticas públicas está plagada de experiencias donde se demuestra que, efectivamente, puede haber cambios en las políticas sin modificaciones de La Política que les da sentido. Esta distinción entre políticas y Política sólo es posible bajo

una teoría compleja y multidimensional de políticas públicas, entendidas como un *policy process*, o sea, una concepción no sólo en etapas (la visión más conocida de las *policy*: el ciclo de las políticas), sino en dimensiones/niveles/ámbitos, que transitan como dijimos, desde un estadio esencialmente de significado político (*polity*) hasta uno esencialmente técnico o ejecutorio (*policy*) pasando por una fase de solapamiento entre lo político y lo técnico: la *politics*.

Por ejemplo, cuando el investigador Gabriel Palma (2013) compara el funcionamiento del sector público en Chile y la lógica de las políticas públicas en dictadura y durante la Concertación, encuentra que ambas etapas reflejan las mismas reglas de juego: tanto en democracia como en dictadura. También se puede observar el fenómeno contrario, por ejemplo en China, que luego del proceso de “reforma y apertura” impulsada a partir de 1979, cambian paulatinamente las lógicas de sus políticas económicas y la estructura de propiedad bajo la denominación de un *socialismo de mercado*, pero sin transformar nominalmente el sistema político y su ideología. Estos dos casos ayudan a comprender cómo el proceso político de las políticas discurre en distintas dimensiones, y alerta sobre el riesgo de una apreciación fenomenológica de las políticas si no las concebimos en el entramado del que surgen.

Capítulo 2

Enfoque analítico

El estudio político de las políticas públicas: La Política de las políticas

Un enfoque o marco analítico es una organización específica de categorías relevantes para la comprensión del objeto de estudio, mientras que el sentido particular que adquieren en dicho marco los conceptos y sus relaciones responden a las teorías de las que se haga uso. Su propósito es delimitar el ámbito de elementos analíticos de importancia para la investigación. La utilidad que tiene para el estudioso es que le otorga una herramienta a través de la cual pone en perspectiva las relaciones entre los factores que ha elegido (para explorar, describir, explicar...) sobre su problema. O sea, es una especie de desfragmentación del problema en problemas, consustanciales al foco de investigación.

Como en las *policy sciences*, el marco analítico de esta investigación (Ascher en Del Castillo y Quintana, 2015):

- 1) Se orienta a resolver problemas del mundo real (concretos) haciendo uso tanto de información teórica como del ámbito de la experiencia.
- 2) Se caracteriza por combinar diversas perspectivas analíticas, en términos tanto de métodos como de conocimientos provenientes de distintas disciplinas como la ciencia política, economía, sociología...
- 3) Otorga un lugar analítico relevante al contexto y por tanto, lejos de la consideración de leyes universales en ciencia sociales, más bien lo que se destaca es la acumulación del conocimiento como evidencia de pautas que se repiten bajo ciertos contextos, de lo que se desprende el valor del conocimiento de casos previos para entender uno actual de manera contextualizada.
- 4) La pregunta acerca de las relaciones causales se refiere esencialmente a los nexos entre los distintos factores más que a cuál es el más importante.

- 5) Presta atención por igual a los asuntos técnicos y políticos del proceso de toma de decisión, según sea el caso.
- 6) Reconoce que en la base de las políticas públicas descansa una amplia gama de motivos posibles, para nada restringido a los económicos.

Ahora bien. Surge la interrogante sobre cómo se deciden o bajo qué criterios se elige el conjunto de elementos del enfoque analítico. Su principio organizativo o la lógica estructurante responde, (entre otras razones) a lo que Parsons (2012:75) destaca como *marcos filosóficos* y su relevancia para los análisis de las políticas públicas. Estas filosofías, a modo de teorías de largo alcance, marcan la elección de los distintos componentes de los enfoques analíticos y por lo tanto son de gran variedad: el utilitarismo, el pragmatismo, el principio de la justicia, la elección racional, la racionalidad comunicativa entre otros.

En el fondo, la pregunta sobre qué tipo de marco filosófico descansa bajo los enfoques que se usan para atender la especificidad del problema de investigación, conduce a la reflexión sobre las distintas concepciones y posicionamientos dentro del amplio *corpus* de la teoría del conocimiento que se tiene sobre el problema de investigación, en este caso, las políticas públicas. Por lo tanto, marco filosófico y epistemología del problema están estrechamente relacionados.

Las *epistemologías de la política pública* se entienden como los distintos modos de reflexión sobre la producción del conocimiento a partir, en este caso, del estudio de las políticas públicas (Tello, 2013:23). Con esta definición, se apunta a las diversas características que toma la producción de conocimiento científico sobre las políticas públicas, y a los posicionamientos de los investigadores respecto a dicho conocimiento.

A los efectos de esta investigación, se asume una perspectiva epistemológica crítica de las políticas públicas, en el entendido de analizar las condiciones y los procesos desde los cuales se produce y emerge el objeto que se investiga, en este caso las políticas públicas y la educativa en específico. Desde esta visión, *objeto* resulta un término

convencional metodológico para focalizar la atención, pero lejos de una connotación objetual. En un sentido estricto, toda vez que se habla de política pública la referencia es a un *proceso (policy process)*. Como ya se ha dicho, lo que se pretende destacar desde esta perspectiva epistemológica es la necesidad de mirar más allá de la fenomenología de las políticas para concentrar el análisis explicativo en los procesos críticos que le dan forma y contenidos específicos (Stein y Tomassi, 2006).

2.1. El régimen de las políticas: La Política como núcleo del sistema de políticas

En el curso de su evolución y como un aporte relevante a la comprensión del cambio de las políticas en su dimensión Política, el modelo de regímenes de políticas o *policy regime* ocupa un lugar destacado. Surge para dar respuesta analítica a la pregunta sobre cuáles son los procesos detrás (de los cambios) de las decisiones de políticas, para poder comprender el alcance de dichos cambios. La preocupación es identificar el “real” *policy change* y comprender el proceso de cambio según sus alcances, de acuerdo a sus grados de profundidad. Para ello, se sintetizan distintas teorías que hasta ese momento se habían producido sobre el cambio y la estabilidad de las políticas públicas.

En su conjunto dichas teorías de manera diferenciada explicaban los cambios por razones “intrínsecas” al proceso político (actores, partidos, instituciones...) o por variables “exógenas” (por ejemplo coyunturas críticas a modo de crisis). Entonces, el esfuerzo que dio vida al surgimiento de este enfoque se planteó articular las variables *intro* y *exo*, recuperando y adecuando al campo de las políticas públicas la noción de *régimen* de los estudios de relaciones internacionales, centrados en analizar los acuerdos internacionales sobre temas comunes que regulan la conducta de los países sobre dichos asuntos.

Según la concepción original del *policy regime* de Wilson (2000), el régimen de políticas se define por una configuración específica de un conjunto de *policies* que se articulan alrededor de una lógica Política. En esta definición se imbrican *policy* y *politics* como elementos del mismo concepto. Según este autor, dicha configuración tiende a la estabilidad y sólo una fuerza externa al proceso político propicia el cambio

sustancial en el régimen de las políticas. Estas “externalidades” pueden ser de diversa naturaleza: guerras, crisis económica, coyuntura crítica demográfica, entre otras. En su idea, política y Política son un proceso inherente y creativo, en el cual sólo ocurrirán cambios significativos como consecuencia de una transformación de la Política como lógica matricial del sistema, y que conducirá necesariamente a cambios profundos en las políticas. Bajo esta concepción, se plantea que es el cuerpo de La Política quien da forma a los hilos de las políticas públicas, organización que cristaliza en uno u otro régimen. Los cambios de régimen se despliegan en torno a los *acuerdos de gobierno*, que son consensos o pactos de naturaleza política a través de los cuales se formalizan (en distinta medida) los cambios a seguir, así como los alcances de los mismos.

Tomando en cuenta lo anterior, se definen como principales tres elementos que operan en el cambio o mantenimiento de las políticas: los acuerdos de gobierno (que son acuerdos de poder en su dimensión de *Polity*, porque el Estado tiene un peso fundamental), los paradigmas de las políticas (*politics*) y las organizaciones (*policy*). Siguiendo su idea, un cambio de régimen de políticas que emane de transformaciones desde la Política plasmado en un nuevo acuerdo de gobierno (que puede ser más o menos explícito), dará lugar a nuevos paradigmas de la política, a nuevos patrones de poder y a nuevos acuerdos organizacionales que tenderán a durar en el tiempo (Wilson, 2000:247).

En sentido general, los trabajos sobre *policy regime* tienen en común el argumento de que, la dimensión política es fundamental en su concepción de las políticas públicas como instrumentos de los gobiernos. En su conjunto, ofrecen un mapa de factores implicados en el proceso de las políticas, si bien pueden variar las relaciones específicas que se establecen entre dichos factores. Una definición de *policy regime* muy en voga recientemente es la de May y Jochim (2012:3), que lo entiende como arreglos de gobierno para resolver problemas públicos. Esta conceptualización permite comprender dichos arreglos como acuerdos político-institucionales que expresan decisiones estratégicas de naturaleza política. Ellos se traducen en la interacción que ocurre entre reglas y actores, y que da forma al proceso de formulación de las políticas. Desde este

concepto se recupera la dimensión política que corresponde al análisis de *la política de las políticas*, con foco en los pactos políticos que favorecen la puesta en marcha de políticas públicas específicas.

Para efectos de esta investigación, el acuerdo de gobierno al que nos referimos cristaliza en los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (PCC, 2011), y como apunta Wilson, es expresión de un cambio previo en la arena política (renovación de la élite política del Estado, el Gobierno y el Partido), que enfrenta el desafío de superar situaciones adversas de diversa índole (crisis económica profunda, grave situación demográfica, cambios en la geopolítica, además de desgastes propios de un sistema sociopolítico afín a un Estado socialista de Bienestar, que no se recuperó totalmente luego de su crisis nacional a partir del derrumbe de la comunidad socialista internacional).

Desde una perspectiva analítica de política pública, la distinción entre La Política y las políticas resulta sumamente útil para comprender en su complejidad el proceso político de la elaboración de las políticas. Una mirada compleja e integral de las políticas públicas, como se proponen los estudios de políticas, tiene en su base la idea de que, los rasgos de las políticas públicas de un país guardan una estrecha relación con las características del sistema político y su ideología, como ordenamiento e intereses que otorgan de sentido las acciones del gobierno. Con esto se pretende llamar la atención sobre La Política como variable (entre otras) que estructura todo el proceso de las políticas públicas (Sabatier y Mazmanian, 1993). Se destaca la necesidad de mirar más allá del contenido específico de las políticas para concentrar el análisis explicativo en los procesos críticos que le dan forma, ejecutan y perpetúan en el tiempo (Stein y Tomassi, 2006). La dimensión política la entendemos como un proceso social de producción activa de legitimidad y de consenso acerca del orden estatal (Bazúa y Valenti, 1993), que infiere, no sin conflictividad, en las decisiones gubernamentales.

El énfasis en la dimensión política no resta en lo absoluto fuerza al peso de los actores en el proceso de las políticas; más bien, existe abundante bibliografía que resalta su

papel en el contexto de las políticas. Aunque no es objetivo de esta investigación profundizar en el tema, no puede menos que tenerse en cuenta ante el hecho de que, el cambio en el principal liderazgo del gobierno (sustitución de Fidel Castro por su hermano Raúl Castro), es uno de los más importantes detonadores del surgimiento del actual arreglo de gobierno. Esta evidencia de cambio “real”, reflejada por una sustitución importante de personas en los principales cambios de gobierno, que hemos llamado aquí como renovación de la élite gobernante, está sin embargo, constreñida, a elementos de no-cambio, a juzgar por las marcas de estabilidad de las instituciones políticas que arrojan a dichos actores. Ante estas evidentes tensiones, resulta de gran relevancia analítica el estudio del mapa de actores (en el entendido de personas e instituciones) que puedan desarrollar otras investigaciones.

Es así que, actores de cambio, conceptualizados como emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*), son elementos del proceso de toma de decisiones que se traducen en acciones de políticas públicas. Por ejemplo, desde la perspectiva del cambio de políticas, destaca el papel que se le otorga a los actores del proceso de las políticas (tomadores de decisiones en distintos niveles de gobierno junto con otros ubicados en diversas esferas), los cuales constituyen conceptualmente lo que se denomina emprendedores de políticas. Se asume que el emprendedor de políticas es el agente de cambio y como tal, el papel que asume es promover innovaciones haciendo uso de redes políticas y entre distintos actores para comunicar sus ideas con aquellos que comparten sus intereses (Del Castillo y Azuma, 2011:59), a la manera de lo que Sabatier⁵ denomina coaliciones promotoras. Para otros autores, lo singular de un emprendedor de políticas es su capacidad de detonar procesos de cambios significativos (puntos de inflexión) en torno a la resolución de problemas públicos (Mintron y Norman, 2009).

⁵ La perspectiva analítica de las coaliciones promotoras de Sabatier y Jenkins-Smith (1993) resulta de gran utilidad para estudiar y analizar el cambio de políticas públicas. Desde esta mirada, el énfasis está puesto en el proceso político como explicación del cambio de políticas. En este caso, los agentes de cambio resultan ser las llamadas coaliciones promotoras, constituidas por distintos actores que comparten ciertas ideas, creencias e intereses y que se ubican en distintas instancias público-privadas, conformando así subconjuntos de actores que favorecen el cambio en torno a la intervención en un problema público que resulta de interés común por distintas razones.

La expresión “emprendedor de política” deviene en múltiples significados, y en sentido general se usa para llamar la atención sobre algunas cualidades del agente del cambio, por ejemplo: a) el sujeto que desafía, supera momentos límite, adversos, de riesgo y los convierte en una oportunidad para construir procesos de consensos, acuerdos y cohesión a favor del cambio; y b) el sujeto (tomadores de decisiones) con capacidades y habilidades de ofrecer soluciones inmediatas y puntuales “en lugar de crear un problema para cada solución”, dentro de ciertos márgenes de orden y estabilidad (Del Castillo, 2014).

Es así que el emprendedor de políticas es el sujeto que detona decisiones, acciones y condiciones para la resolución de problemas públicos. Uno de sus principales rasgos es que el cambio es una cualidad inherente a su rol como emprendedor de políticas (Mintrom y Norman, 2009). Otra de sus características es su disposición a invertir recursos de todo tipo (tiempo, esfuerzo, dedicación) pensando en alguna especie de recompensa a futuro (Kingdon, 1984), y una tercera, es que su desempeño es inherentemente innovador y su intención es poner fin a situaciones de riesgo para rectificar el camino.

Un análisis pormenorizado del mapa de actores políticos (que no es el objetivo de este trabajo), aportaría a la investigación sobre políticas públicas valiosos indicios del proceso político. Sólo como botón de muestra aquí se resalta que para el caso cubano, los grados de politización de las decisiones gubernamentales en el sector educativo se hacen extremadamente observables al analizar las trayectorias de los decisores. Por ejemplo, quien más ha pronunciado discursos sobre la educación cubana ha sido Fidel Castro, en sus funciones inicialmente como Primer Ministro y luego como Presidente de los Consejos de Estados y de Ministros, combinado con su dirección del Partido Comunista de Cuba (PCC), sin haber sido nunca titular nominal del ramo educativo. Armando Hart, primer ministro de Educación al triunfo de la Revolución por seis años y luego Ministro de Cultura, entre otros cargos importantes, ha sido uno de los ideólogos más significativos del período revolucionario. José Ramón Fernández, el titular de Educación que más años ocupó ese puesto (1972-1990) es de formación militar,

distinguido como Comandante de la Revolución en 1961, ha participado en todos los Congresos del PCC y desde 1975 es Miembro del Comité Central, Diputado a la Asamblea Nacional desde 1976 y Miembro del Consejo de Estado desde 1981 hasta 1993, y vicepresidente del Consejo de Ministros hasta 2012, cargo del que fue “liberado”⁶. En sustitución al “Gallego Fernández” como vicepresidente fue nombrado Miguel Díaz-Canel, quien fuera hasta ese momento titular del Ministerio de Educación superior (MES) (2009-2012), e hiciera pública la actual política universitaria en el marco de las reformas. Su trayectoria como “cuadro profesional”, primero de la UJC y luego del PCC derivó en continuas promociones, hasta llegar a ser desde 2013 a la actualidad, el Primer Vicepresidente del Consejo de Estados y de Ministros, lo que significa ser el segundo dirigente del Gobierno nacional. Ya desde el 2003 a propuesta de Raúl Castro, había ingresado al Buró Político, con 49 años, convirtiéndose en uno de sus miembros más jóvenes⁷. Se le conoce como uno de “los hombres de Raúl” y es, técnicamente, el segundo al mando. Con toda esta connotación política, resulta altamente significativo que haya sido el Ministro que impulsó los cambios en la Educación Superior en el contexto de las reformas actuales.

Las trayectorias anteriores ilustran el alto nivel de interconectividad entre la burocracia política y la técnica en lo relativo a la educación, siendo difícil separarlas si se observan quiénes han ocupado los principales cargos en el trazado de la política educativa. Las carreras políticas de los *policy makers* en materia educativa, invierten la tesis weberiana del Científico y el Político como lógica aspiracional en la organización de la distribución de los valores que guían ambos “mundos”.

2.2. El enfoque político de las políticas: decisión en contexto

En su modelo original del proceso políticas públicas, vista la *policy* como una actividad total (a la manera de acción colectiva) del cuerpo de La Política, Lasswell destaca el contexto (*policy context*) y la decisión (de política) como variables fundamentales. Contexto lo define como el *proceso social* en el que ocurre y del que emerge la decisión también como un proceso. Su modelo del proceso social incluye participantes (actores

⁶ Periódico Granma, edición digital <http://www.granma.cu/granmad/secciones/raul/fernandez.html>

⁷ La Jornada, edición digital <http://www.jornada.unam.mx/2009/05/08/mundo/030n1mun>

de la política que a su vez poseen valores, perspectivas...), flujo de interacciones (que ocurren en distintas situaciones) y recursos. Decisión la asocia directamente al proceso del poder (*power process*) que opera según contextos específicos (Lasswell, 1971:27), y se puede rastrear tanto en los distintos cuerpos políticos que inciden directamente en el diseño del proceso de toma de decisiones (por ejemplo monocracia, *the one*; poliarquía, *the few*; y democracia, *the many*⁸, según el autor), como en los rasgos de la personalidad de los principales decisores.

A la luz de la evolución de las ciencias sociales y la emergencia de enfoques recientes, numerosas críticas se han hecho a la propuesta de Lasswell: el pragmatismo filosófico que impregnó a las *policy sciences*; su definición de lo social como agregación de individuos; el postulado de maximización de la búsqueda del bienestar como premisa general, entre muchas otras observaciones. Sin embargo, a la par se le reconoce el abordaje integral que le dio a las políticas públicas como proceso inseparablemente técnico y político. En lo relativo a esta investigación, se recupera además el sentido analítico que dio a la relación entre las categorías decisión y contexto, donde es el contexto quien da forma a las decisiones a la vez que ellas lo retroalimentan como proceso social.

Desde la dinámica práctica del proceso de las políticas públicas, decisión y contexto son fenómenos interdependientes, de manera tal que un *policy maker* decide según las circunstancias y *en* ellas. Entonces, lo que observa un analista son elecciones que no pueden explicarse si no es en referencia a la situación de las que son parte constitutiva. Es por lo anterior que la definición de decisión de política pública en esta investigación se entenderá como *decisión en contexto* o *decisión situada*, donde las decisiones de política se analizan necesariamente en relación al contexto del que son parte.

Es en esta reflexión donde se trae a colación el contexto de la política (*policy context*, estrechamente vinculada con el régimen de políticas), como categoría analítica que se refiere a aquellos elementos que participan específicamente en el proceso de la decisión.

⁸ Según su acepción etimológica, democracia como poder del pueblo no hace referencia a una categoría de cantidad (the many, los más o la mayoría), sino a una categoría de cualidad: el demos.

No hablamos entonces de un contexto o situación social abstracta, sino de una arena “naturalmente” ligada a la decisión de política, en el sentido de *contexto político de las políticas públicas* (Flores-Crespo, 2008). Así como se definió antes para el régimen (organización de las políticas articuladas alrededor de una lógica de lo político), el contexto político es la situación relacional de la que son parte constitutiva las políticas y a la cual están inherentemente ligadas; no pueden dividirse más que para su análisis, porque las políticas llevan el ADN de La Política. Es en este sentido que decisiones *en contexto* (político) es una categoría que indica una relación y no dos fenómenos distintos.

El sentido en el que se quiere enfatizar es la noción de contexto no como “externalidad”; más bien, la referencia es a que la política (*policy*) siempre es ella y sus condiciones, tal y como la decisión es siempre una elección situada. Analíticamente, su valor consiste en que nos permite mapear los elementos relevantes para comprender el entramado del proceso de las políticas. El contexto de la política puede abarcar tantos factores como se consideren de importancia para el caso estudiado. En el nuestro, se considerará que el contexto político de la política educativa, se define por el arreglo actual de gobierno, que impulsa trascendentes reformas bajo el signo de los *Lineamientos*.

Adicional al carácter situado de las decisiones de políticas, otra arista que destacan numerosos estudios está relacionada con la perspectiva histórica. Desde esta visión se prioriza el examen de los orígenes y desarrollo de las políticas, sus continuidades y interrupciones a través del tiempo, recuperando los análisis históricos de tan larga data en la investigación social. La condición histórica de las políticas apunta a la relevancia de la variable temporal para la comprensión del proceso como continuo; es decir, la política de hoy no se puede entender si no es como prolongación de su comportamiento pretérito.

Un matiz específico de los estudios que priorizan el análisis de los contextos (donde la historia es un contexto temporal), es el análisis de las *trayectorias de políticas*, que consiste en un tipo de examen que combina el análisis transversal y longitudinal, con el objetivo de “rastrear la formulación de la política, las disputas y respuestas dentro del

mismo Estado a través de los diversos destinatarios de la política” (Ball, 1994:26). Aunque se profundizará en él en el próximo capítulo, lo importante por el momento es destacarlo como un abordaje que se centra en la reconstrucción de sentidos sobre la *policy*, donde el punto de inicio del análisis es “el final” de la política (como efecto), y el punto final del análisis es su origen.

Desde esta visión, se concibe la trayectoria de la política a partir de la delimitación de (al menos) tres contextos en la formulación de las políticas: el contexto de influencia; el contexto de la producción de la política como texto, y el/los contexto/s de la práctica (se profundizará en esto más adelante). Ellos son “arenas de acción” que abarcan las dinámicas políticas que se establecen como parte de la disputa entre actores que intentan hacer prevalecer sus posturas a manera de discursos y textos.

Ambos, el examen situado e histórico de las políticas, impregnan al análisis decisional la posibilidad de observarlo en su dimensión política, porque consiste en una búsqueda de aquellas situaciones y condiciones a manera de procesos críticos que dan lugar a las elecciones. Desde la perspectiva de los estudios de políticas, se asume que la toma de decisiones sobre asuntos de gobierno es uno de los procesos políticos de mayor tensión y lucha de intereses que dan forma al proceso de las políticas públicas. Se define el acto decisional en sí mismo como un proceso intrínsecamente político (Subirats, 1992), a través del cual, un problema público se ha convertido en una decisión política y de políticas.

En el mismo sentido, Stone (2009) refiere que la creación de un problema público es en sí mismo una decisión deliberada de política pública. Y aborda adicionalmente otra arista, de gran importancia para nuestro trabajo: la dimensión simbólica —y por tanto la disputa política que implica dominar el ámbito de las creencias— de la construcción del problema público: “Problem definition is a matter of representation because there is no objective description of a situation; there can only be portrayals of people’s experiences and interpretations. Problem definition is strategic because groups, individuals, and

government agencies deliberately and consciously design portrayals so as to promote their favored course of action (Stone, 2002).

Lo anterior nos conduce al siguiente elemento del enfoque analítico de esta investigación: la política como texto.

La política pública en su acepción de decisión comunicada, encuentra una de sus raíces en el enfoque de *policy sciences* de Harold Lasswell, definiéndola como el proceso de quién dice/obtiene qué, dónde y cómo. En ella, las políticas son un fenómeno comunicativo constitutivamente político. Incluso y cuando la dimensión dialógica de las políticas apareció desde los mismos inicios de las ciencias de políticas, su relevancia no aconteció sino hasta la maduración de dicho campo de estudio, donde se ha considerado que un punto de inflexión quedó reflejado con el llamado “giro lingüístico”, que se propició desde la filosofía de Gustav Bergmann y luego con Richard Rorty (1990).

Bajo esta perspectiva, asociada al conjunto de teorías que Wilson agrupa dentro de los *Ideological and Cultural Approaches* para explicar cambios en las políticas, se sostiene que el lenguaje, en forma de temas, imágenes e historias (narrativas), porta y transmite ideologías, de manera que favorecen determinadas soluciones de políticas en tanto las legitiman: “In other words, groups and individuals create policy ideologies through the way they portray issues, promote images, tell stories, explain cause and effect, and describe situations as problems in ways that favor the policy solutions they are advocating. These ideologies legitimize and sustain existing policies and institutional arrangements. Shifts in these ideologies following legitimation crises explain periods of abrupt and substantial policy change. Policy ideologies or policy cultures are quite similar to what Thomas Kuhn and some postmodernists refer to as paradigms. Public policy analyst Zachary Smith (2000) uses the term dominant policy paradigm” (Wilson, 2000:254).

De lo anterior se extraen dos puntos significativos a efectos de este trabajo. Primero, el papel de factor de cambio que se otorga a los quiebres de ideologías por crisis de

legitimidad, que es un elemento clave en el proceso de gobernabilidad, entendida como un asunto de des/equilibrio entre las demandas sociales y la capacidad del Estado de darles solución de manera legítima y eficaz (Camou, 1995:13). Para este autor, existe una permanente tensión entre gobernabilidad y legitimidad, en tanto ya no sólo es importante el ejercicio del poder y su reproducción eficaz, sino que es relevante que ello ocurra bajo determinadas premisas. Estas, al colocarse y reproducirse a través de los mecanismos institucionales y los diversos procesos de socialización política (Almond y Verba, 1963), impondrán cierta ética, valores, *ethos*, que serán los autorizados, y por tanto los legítimos. Este proceso de legitimación se organiza deliberadamente, de manera que los significados sobre el mundo se internalizan (en el sentido de Weber, 1977), con la mediatización de las instituciones y los discursos, estableciendo ya no sólo vínculos cognitivos con la “realidad”, sino incluso afectivos (Wallerstein, 1995). Desde el punto de vista de los estudios de políticas, otro aspecto relevante consiste en comprender que, dichas cadenas de legitimación (estructuradas y estructurantes en el sentido del *habitus* de Bourdieu, 1977), funcionan como *paradigmas dominantes de las políticas*, a manera de imágenes que se articulan entre sí y sistemas de creencias sobre el proceso de las políticas.

El segundo punto y vinculado con el anterior, es la relación que se establece entre ideología como paradigma dominante, y los arreglos de gobierno, que como ya definimos, es el acuerdo político o decisión estratégica, alrededor del cual se articulan las decisiones de políticas (tácticas) como un sistema. Como expresa Wilson en referencia a su modelo, las ideologías o paradigmas dan soporte y legitimidad a los arreglos de gobierno. En otras palabras, los arreglos son posibles porque existe un preámbulo ideológico, una necesidad creada de manera intencional, un paradigma de lo político que lo arropa y al cual sobrevienen las acciones de política. De esta manera, el concepto de arreglo de gobierno, tal y como lo asumimos, está lejos de ser un fenómeno espontáneo y ahistórico: se construye en un contexto dado entreverado con procesos argumentativos (textos, imágenes, narrativas). Es así que el arreglo de gobierno es una categoría cargada de sentido político y un observable de La Política, no sólo por efectuarse en la arena estatal (idea incluida en la misma enunciación del concepto), sino

porque es parte de un proceso mayor que no empieza ni termina en él, pero que condensa en su especificidad un pasaje de gran intensidad del campo del poder, repleto de prácticas y discursos en constante pugna.

El arreglo es entonces, un corolario de las cadenas de legitimaciones que dan sentido a determinados paradigmas (imagen sobre las acciones del gobierno), y a la vez el enunciado visible de la estrategia política que toma cuerpo en acciones y textos de políticas que le sobrevienen, inscritos y “escritos” en el relato que se dibuja desde el paradigma. En el fondo, el propósito que se persigue al construir posturas favorables hacia uno u otro arreglo de gobierno, es conseguir que determinado régimen de políticas se mantenga (o modifique), manifiesto (o invisibilizado) a través del arreglo, porque es el *policy regime* la base nuclear a partir de la que se desencadena el proceso político régimen-paradigma-arreglos-políticas.

Con la representación gráfica siguiente se quiere hacer notar que se trata de un proceso que sigue un curso más o menos organizado (siempre conlleva también grados de incertidumbre) donde, aunque todo es parte de un *continuum* o cuerpo, también sus procesos constitutivos se expresan como *outputs* en determinados momentos del recorrido y bajo condiciones específicas que se pueden rastrear.



Lo anterior es difícil de entender sin incluir la arista explicativa que ofrece el enfoque de las *narrative policy*, detallado en el próximo capítulo. Éste no sólo analiza la influencia del lenguaje, narrativas, textos, discursos y relatos sobre todo el proceso de las políticas, sino que define las políticas como discursos situados que reactivan y recuperan constantemente los significados que ellas (las *policies*) tienen para las personas.

2.3. El lugar del Estado en el enfoque político de las políticas

Son numerosas las explicaciones que se dan al estudio de lo político en las políticas públicas, y sus niveles analíticos abarcan desde visiones micro (por ejemplo con los aportes de la psicología política o más recientemente las teorías de las *subjetivaciones* y *sujetos políticos*), meso (comúnmente ubicado en las instituciones, subsistemas y redes) y macro, sobre todo referido al poder del Estado en el proceso de formulación de las políticas públicas.

La pluralidad de “respuestas” a la cuestión del cambio creció a partir de la década de los ochenta y sobre todo los noventa, en gran medida con el desuso creciente de los modelos triangulares que dominaron el tema, centrados en las interacciones entre el poder ejecutivo (en la punta superior del triángulo), el poder legislativo y los grupos de interés de la sociedad civil (Estévez, 2014). Sumado a lo anterior, también ocurrió un desplazamiento de la mirada analítica desde la jerarquía burocrática al mercado o ámbito privado, bajo el supuesto de una mayor eficacia en la formulación y regulación de las políticas (Parsons, 2012:110).

No obstante lo anterior, se puede afirmar que es en el nivel estatal donde han descansado las más relevantes explicaciones al problema del cambio de política (Wilson, 2000). Es allí según este autor, donde está el fulcro para las reformas de las políticas. Los distintos mecanismos a través de los que se auxilia el Estado para ejercer su influencia, han quedado ampliamente registrados en el trabajo de Theda Skocpol en su texto *Bringing the State Back In* (2002), donde con la recopilación de distintos estudios históricos y comparados se rastrean los argumentos comunes a favor del papel del Estado en las (diversas) políticas públicas.

En consonancia con la perspectiva que privilegia la arena estatal, en esta investigación se asume que formular políticas públicas es la principal tarea del Estado y que ellas son un instrumento de dominación a través de las cuales el aparato estatal busca consolidar su hegemonía (en el sentido gramsciano). El Estado no es un actor/institución/arena neutral sino que persigue reproducir sus intereses a través de las acciones de gobierno.

A tono con lo anterior, uno de los intereses en estudiar las políticas educativas como caso particular de las políticas públicas (dentro de la política social), es que en ellas se articula la dominación tanto estructural como cultural. Si se piensa en concreto en una sociedad como la cubana, cuyo Estado monopoliza la institución escolar como campo de saber estandarizado y de reproducción política, el peso relativo teórico del Estado en la educación se vuelve prácticamente absoluto. Por la lógica con que se diseñan las políticas en Cuba, tiene sentido afirmar que, más que ante una política pública estamos rigurosamente frente a una política estatal, tanto para el sector educativo como para el resto de las políticas sociales y económicas.

Política estatal se entiende entonces como una toma de postura del Estado ante los problemas públicos (Oszlack, 1980). Esta toma de postura (a la manera de la expresión “tomar partido”) tiene además otra característica, asociada al hecho de que en el caso cubano, en lo referido a la política educativa como a las políticas en general, se pueden rastrear paradigmas y prácticas relativamente estables sobre los asuntos públicos en cuestión (educación, salud, asistencia social...). Aún y con sus variaciones, ha predominado por más de cincuenta años bajo la lógica del gobierno socialista una “imagen”, un concepto, un paradigma educativo, que en consecuencia ha permeado la hechura de las políticas estatales.

Estas ideas sobre la educación han cristalizado en distintas expresiones que a lo largo del tiempo han devenido verdades: “La educación socialista”, “revolucionaria”, el “logro educativo cubano”, “baluarte de la Revolución”. Es posible aceptar que, una idea se vuelve estable en el tiempo facilitada por el hecho de que los grupos de poder que le dan

sentido han perdurado también, y ese es el caso cubano, que destaca por la larga data de su único partido, su principal líder histórico, y por una arquitectura nuclear de los distintos elementos que integran su sistema político (Estado, Gobierno y Partido). Dicha estructura, de gran concentración decisional y eminentemente estable, así como sus ideas sobre los problemas públicos, articuladas en un paradigma dominante de políticas (*dominant policy paradigm*; Smith, 2000), es lo que permite definir la política cubana como una política estatal.

Una vez allí que la política pública, lejos de estar orientada a partir de múltiples intereses está dominada por “uno”, se está frente a lo que en inglés se conoce como *monopoly policy*. Este monopolio de la política pública descansa sobre una estructura institucional definida, en este caso el Estado, responsable de la hechura de las políticas. Este dominio está soportado además, por la capacidad y recursos que tiene dicha estructura para crear ideas o imágenes asociadas a valores políticos (conectados con sistemas ideológicos) y que son comunicados de manera tanto directa como indirecta en el espacio público (Baumgartner, Jones y Mortense, 2014). Un Estado como el cubano, que posee el monopolio de las instituciones generadoras y reproductoras de capital simbólico (escuela, medios de comunicación...), tiene el camino abierto para ejercer al máximo su capacidad de crear y recrear su ideología y cultura dominante de la política (*ideological and cultural policy*). Dominante e incluso hegemónico no significa que sean irremediablemente sistemas infalibles; los estudios de políticas con enfoque histórico sobre la formación de las políticas, develan los procesos a través de los cuales esos monopolios se construyen, modifican y también colapsan.

La teoría del Estado que suscribimos para comprender el caso cubano, no diferencia el ámbito de la política asociado al Estado con el de la administración: poder y burocracia son elementos indisolubles en tanto la burocracia es definido como el ejercicio ritualizado del poder. No se remonta tampoco a la división de poderes para comprender la dinámica estatal. En el caso del sistema político cubano, suscribimos la concepción burocrática (en el sentido antes dicho) del Estado, desde un supuesto representacional y regulador de la sociedad a la que gobierna. Bajo este entendido, es el Estado como

aparato burocrático el encargado de dirigir en todo su proceso las políticas a través de las cuales gobierna.

Existen múltiples perspectivas sobre el Estado que enfatizan en uno u otro rasgo: concepción organicista; contractual basada en un enfoque de derechos; como instancia de dominación en todas sus acepciones, entre otras. Sin desconocer la amplitud del debate, a fines de esta investigación asumimos que la esencia del Estado es formular y aplicar políticas públicas (en todas sus variantes), pues son actividades constitutivas de su razón de ser y en sí mismas son ejercicios de gobierno. Esta tarea justifica su existencia y garantiza potencialmente su dominio, y por lo tanto, elaborar políticas más que un asunto puramente administrativo, es en sí mismo el poder puesto en práctica.

El Estado en tanto burocracia pública, en el sentido que atiende los asuntos (y dispone de los recursos para ello) que se han definido como comunes, tiene por encomienda esencial posicionarse ante los problemas públicos. La misma definición de problema público es parte de la tarea estatal, en deseado diálogo con la sociedad. Si algo han evidenciado los estudios empíricos de políticas públicas es que el Estado no es una estructura monolítica ni sus fuerzas políticas se mantienen inmanentes, y hoy Cuba es un buen ejemplo de este dinamismo en la arena estatal, a juzgar por la renovación significativa de una élite gobernante en el poder, así como las reformas anunciadas de corte institucional referidas al Estado (adelgazamiento del aparato burocrático), el Partido (reestructuración funcional) y los órganos de gobierno (transferencia de funciones del gobierno central al nivel territorial). La burocracia estatal es una de las arenas políticas que delinea el proceso de las políticas públicas (y en la que se enfoca este trabajo), entendida como espacio de conflictos de intereses y de negociación, que más compleja será mientras ocurra en condiciones de mayor democracia, en su acepción más generalizada.

Los trabajos de política pública con foco en el Estado o estadocéntrica, asocian distintas características del proceso de las políticas según sean los rasgos específicos de los Estados o regímenes políticos. Para O'Donnell (1975), según sean las características de

los distintos tipos de regímenes políticos, se condicionará diferenciadamente la manera en que las burocracias funcionan, expresándose esta relación en la dinámica de las políticas públicas. Específicamente, se pueden encontrar algunas similitudes entre el modelo teórico burocrático-autoritario (Oszlak y O'Donnell, 1995) y el sistema político cubano, en cuanto a las características que dan forma a los procesos de las políticas: arribo al poder en situación de gran activación política; transformación de los regímenes de acumulación del capital, tanto económico como político; en consecuencia, emergencia de sistemas de gobierno basados en la exclusión de grupos políticos contrarios; acumulación del poder de decisión en un grupo reducido de manera “justificada” y elaborada discursivamente, centralizado y vertical, para aminorar riesgos de porosidad; legitimación del andamiaje de las políticas por situaciones de excepcionalidad con frecuencia aplicadas por encima de legislaciones de distintos niveles; poca retroalimentación sobre las decisiones de gobierno; los controles de calidad de la aplicación de las políticas suelen descansar en fuertes mecanismos de control y disciplinamiento social; apelación a los filtros ideológicos en aras de promover lealtad hacia las decisiones tomadas; jerarquías militares paralelas a fin de aumentar el control sobre la burocracia estatal, con fuerte tendencia de solapamiento: “Guardando las distancias, esta organización recuerda el control institucionalizado que ejerce el partido oficial en otros sistemas políticos de poder altamente centralizado” (Oszlak, 1980).

La tesis de fondo es la necesidad de comprender los procesos implicados en la hechura de las políticas públicas en relación a los contextos político-institucionales de los que surgen. ¿Cómo se organizan teóricamente las políticas públicas en una sociedad como la cubana? Según la tradición que recupera la concepción socialista-marxista al análisis de las políticas públicas, la política económica se traduce en la columna vertebral del diseño de las políticas públicas socialistas en el modelo de desarrollo (González, 2006). Se le considera como una política global, aglutinadora por su propio diseño de los objetivos económicos, sociales y políticos. Esto quiere decir que la política económica debe responder, y es la responsable de conseguir las metas propuestas también respecto a lo social.

Teóricamente, la conexión entre economía y sociedad es posible debido a su organización (desde la) política, desde donde se define que los medios de producción son (eminentemente) de propiedad social (o estatal, como se abordará más adelante...), y por lo tanto es la sociedad también su destinataria. El instrumento organizativo que permite la ejecución de esta visión política es la planificación económica, que como se verá más adelante, ha sido resignificada en el modelo cubano como centralización. Bajo este entendido debe considerarse la relevancia de lo económico, énfasis que se plasma incluso en el mismo título del diseño de los cambios (*Lineamientos de la política económica...*). Como parte de este modelo debe recordarse que socialismo no se entiende como un proceso acabado, sino que representa el pasaje o la transición entre un nivel anterior de desarrollo, el capitalismo, hacia uno superior idealizado con el comunismo (en el capítulo sobre las reformas actuales se volverá sobre este punto).

El proceso de reformas actuales en Cuba ha dado lugar a una amplia discusión teórica que polemiza sobre las posibles alternativas de modelo de funcionamiento de la economía socialista en su diferenciación a la capitalista, e incluso respecto a otros socialismos como el chino o vietnamita. Este debate refleja el gran desafío que el diseño e implementación de estos modelos suponen para la economía política. ¿Basta la intención de ser distintos para serlo? Resulta sintomático del debate actual sobre los cambios en Cuba la abundante bibliografía especializada referente al análisis de las nuevas políticas económicas, pero no al examen explícito de la economía política (¿cambiante?) que subyace a estos giros. Un análisis en este sentido ayudaría a desenredar las principales interrogantes que surgen diariamente: ¿Está Cuba realmente cambiando? ¿Hacia dónde? El cambio no puede medirse solamente a partir de las políticas manifestadas, es decir, en el nivel fenomenológico del proceso de políticas, sino que debe escudriñarse en la lógica que le otorga sentido al proceso en su conjunto.

2.4. La educación del Estado

El lugar desde donde funcionan los sistemas educativos de los países se define a partir de las particularidades de los Estados donde la Educación se inserta. En consecuencia, la definición de uno u otro modelo de desarrollo propiciará de manera significativa qué funciones prevalecerán en los distintos sistemas productivos y reproductivos de la vida social, sean económicos o culturales, si es que acaso se pueden dividir. Dicho así, detrás de toda comprensión de la educación subyace determinada teoría del Estado, lo que introduce por definición la condición política del fenómeno educativo.

Una de las características imputadas a la educación contemporánea es justamente la expectativa históricamente construida de que, asistir a la escuela (sobre todo la universidad) se traducirá en un aumento de las posibilidades de vivir mejor material y espiritualmente. Es lo que desde la sociología se conoce como mecanismo de movilidad social (ascendente), para llamar la atención en el papel de la escuela sobre la agencia y el proceso de “cambiar de posición” (movilidad) en el espacio social de manera positiva (ascendente).

Esta aspiración fue asumida por la naciente Revolución cubana como nuevo orden socio-político-económico, lo que se reflejó en su política educativa de inicios de la década de los sesenta, que tuvo su máxima expresión en la Campaña de Alfabetización del 61 y en la Reforma Universitaria un año después. Aunque se profundizará más adelante, baste por el momento anotar que uno de los rasgos iniciales y que se ha mantenido entre el vínculo Estado-educación, es su prioridad estratégica dentro del modelo de desarrollo socialista fuertemente centralizado, con mejores resultados en su función de socialización política que en el orden económico. Aunque ha sido breve el esbozo de lo político en lo referente al Estado, ofrece un punto de partida para comprender y decodificar a partir de las claves dadas, lo que a continuación se presentará.

Pedagogía política

Muchos autores podrían mencionarse bajo el marco de la pedagogía crítica. Recuperarla en esta investigación, sin perseguir un abordaje profundo, tiene la finalidad de colocar sobre la mesa de este trabajo los análisis que se enfocan en la educación y el poder. En especial, Pierre Bourdieu ha sido un referente crucial de esta investigación. Su trabajo sociológico ahondó en la educación y con relevancia el campo universitario, como instancia de legitimación política basado en el proceso de reproducción social. No obstante la fertilidad de su obra, la lectura en clave política de sus aportes ha sido de las menos realizadas. Asociado por lo general con la sociología cultural y/o la sociología educativa, no abundan reinterpretaciones de sus análisis desde el filtro de lo político. “Pierre Bourdieu is often read as a theorist, a sociologist of culture or education, an anthropologist, but not as a political sociologist. Yet arguably he was also a political sociologist. Bourdieu was centrally concerned with politics and saw his work as an expression of political struggle. It is striking, however, that few in American political sociology and even fewer in political science, consider Bourdieu to be relevant to the study of politics” (Swartz, 2006). El matiz político y politológico de su obra ha sido esencialmente pasado por alto, incluso cuando directamente es tratado en muchos textos. *Intervenciones. Ciencia social y acción política* (2004), es un texto, por ejemplo, que recopila numerosos trabajos del autor relacionados directamente con política, ideología, dominación, educación...

Dentro del mapa anterior, la teoría de la acción pedagógica y la reproducción social desarrollada por Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, desarrollada en sus obras conjuntas *Los herederos* (2009) y *La reproducción* (1981) ha tenido bastante difusión. Su objetivo fue demostrar la labor de selección y filtro de la escuela al legitimar y reforzar las desigualdades sociales de origen a partir del análisis de los mecanismos de reproducción y de generación de percepciones justificatorias de las posiciones finales de los agentes. Uno de los principales argumentos en la base misma de la teoría de la reproducción educativa, es la idea de que toda cultura, todo conocimiento, es un fenómeno construido socialmente, es un arbitrio, que para edificarse y perpetuarse requiere ser sujeto a procesos de legitimación y naturalización por parte del poder

dominante, que se enviste de funciones e instituciones que garantizan el ejercicio de esta imposición. La reproducción social es entendida por estos autores como la tendencia de toda estructura desigualitaria para incorporar los procesos de igualdad que intentan aplicarle, convirtiéndolos en una forma transformada de desigualdades.

Un aporte menos conocido de Bourdieu quedó reflejado en otro texto suyo: *Razones Prácticas sobre la teoría de la acción* (1997). En él conjetura acerca de la posibilidad de encontrar diferencias significativas entre las instituciones educativas de sistemas capitalistas y socialistas, explicadas por diferencias específicas en las lógicas de la reproducción social para cada tipo de sistema político, a partir del análisis de sus mecanismos de distinción social. En esta compilación aparece una conferencia del autor en Berlín Oriental de 1989, titulada *La variante “soviética” y el capital político*, donde reflexiona sobre la aplicabilidad del modelo analítico ofrecido en *La distinción* (para sistemas capitalistas), en casos como el de la (ex) República Democrática Alemana (socialista), a partir de la modificación de ciertas variables en el modelo.

La elección sobre las variables analíticas específicas, parte de asumir que en sociedades socialistas y capitalistas existen principios de diferenciación de la agencia marcadamente disímiles, dados por el peso dispar que en estos dos sistemas sociales tiene el capital económico en su función de distinción social; en las sociedades capitalistas, la agencia ocupa determinados lugares en el espacio social debido a la combinación entre capital económico y capital cultural/escolar, lo que en su conjunto suman un volumen total de capital global. En las sociedades socialistas, en cambio, se presume que la variable económica no tiene tanto peso como en las capitalistas (pues el sistema de propiedad estatal en teoría tiende a redistribuir de manera igualitaria el capital económico como bien común), y en su lugar, el capital cultural/escolar adquiere la máxima relevancia para la diferenciación social, combinado con el capital político.

La anterior hipótesis analítica, se complementa con la definición de capital político en las sociedades de “variante soviética... que proporciona a sus poseedores una forma de apropiación privada de bienes y servicios públicos” (Bourdieu, 1997:23). Según el autor,

esta patrimonialización de los recursos colectivos por parte de las élites en el poder, deviene en verdaderas dinastías políticas pues los mecanismos de transmisión de dicho capital responden a lazos familiares, redes de amigos y circuitos cerrados de lealtades políticas. “Cuando las otras formas de acumulación están más o menos completamente controladas, el capital político se convierte entonces en el principio de diferenciación primordial y los miembros de la *nomenklatura* política prácticamente no tienen más adversarios, en la lucha por el principio de diferenciación dominante cuya sede es el campo de poder, que los poseedores del capital escolar” (Bourdieu, 1997:30).

En este escenario, las luchas por la dominación se desarrollan esencialmente en el campo del poder, confrontándose y rivalizando los poseedores del capital político y los del capital escolar. “No hay la menor duda de que, como ya he sugerido, los poseedores del capital escolar son los más propensos a la impaciencia y a la sublevación contra los privilegios de los poseedores de capital político, y también los más capaces de esgrimir contra la *nomenklatura*, las profesiones de fe igualitarias o meritocráticas que conforman el fundamento de la legitimidad que ésta reivindica” (Bourdieu, 1997:27).

Sin embargo, también ocurre que bajo determinadas condiciones el capital educativo-universitario transmuta, por su valor de cambio, en capital político, en el sentido por ejemplo de las instituciones escolares formadoras de “cuadros del partido”. Y es por ello que el campo educativo, generador de capital cultural-educativo, también puede convertirse en una especie de fábrica de capital político, debido al hecho de que los procesos de creación de capital no son mecanismos completamente endógenos de los campos. Una vez que la política, por decirlo de algún modo, coopta la *intelligentsia* desde los mismos espacios de su creación, campos político y educativo, así como capital político y educativo coexisten como un mismo fenómeno, siendo difícil distinguir entre “herederos” y “disidentes”. Mucho menos es sociedades donde la educación es claramente la educación del Estado.

Llegados a este punto, resulta oportuno esclarecer otro de los referentes teóricos para este trabajo sobre educación y política: Michel Foucault. En su *corpus* genealógico,

verdad y poder sintetizan el estatuto político de la ciencia y sus funciones ideológicas (Foucault, 1999). Las ciencias son, según este autor, ese modo legítimo del conocimiento que se produce en la academia. Su utilización política quedó plasmada en varias de sus investigaciones (el ejemplo de la Psiquiatría en *Historia de la locura* y a modo de continuación *La vida de los hombres infames...*).

De la relación ciencia-poder derivan dos tipos de intelectuales: el universal (ocupado por los grandes problemas, al modo de la filosofía griega clásica) y el específico, producto de la segmentación temática. “Los intelectuales se han habituado a trabajar ya no en lo universal, en lo ejemplar, en lo justo y lo verdadero para todos, sino en sectores específicos, en puntos precisos en los que los situaban sus condiciones de trabajo, o sus condiciones de vida” (Foucault, 1999: 46). En esto radica el principal efecto organizativo de la politización del saber en la ciencia: la participación de cada uno desde su sitio a través de lazos transversales de saber a saber. Es esta horizontalidad efecto del *modus operandi* del poder, que coloca a cada quien en su lugar y que viste una lógica organizativa intencionada.

Este proceso explica la importancia de profesiones u oficios en relación a la posición que ocupan en dicha cadena de transmisión. ¿Será que el reconocimiento del magisterio consiste en la nobleza de su oficio o en su utilidad como garante de la procreación ciudadana? La respuesta de Foucault es señalar el oficio de enseñar y sus instituciones, no como elementos principales propiamente dichos, sino como ejes de transmisión, como puntos privilegiados de entrecruzamiento. “La razón de que la Universidad y la enseñanza se hayan convertido en regiones políticamente ultrasensibles es sin duda ésta” (Foucault, 1999: 50). A este rol conector le llamó (intelectual) bisagra, que en su sentido político es el que hace uso de su saber, de su relación con la verdad, en función de las luchas políticas.

En su análisis sobre la economía política de la verdad (Foucault, 1999), destaca ciertos elementos que descubren el vínculo explícito entre ciencia-política-educación: *La verdad* se centra en la forma del discurso científico y sus instituciones; es objeto de

inmensa difusión y consumo (auxiliándose esencialmente en los aparatos de educación e información); es producida —la verdad— y transmitida bajo el control (no exclusivo) de sistemas políticos y económicos (universidad, medios de comunicación, ejército...). El análisis del caso cubano en esta investigación usará estos postulados de base en su ruta analítica.

La conceptualización sobre la acción educativa como pedagogía política es otro de los referentes claves de este trabajo; la concepción que articula lo pedagógico y lo político como escenarios y prácticas inseparables es un referente esencial, en un paradigma que expresa la liberación como la función esencial de la Educación. En este sentido destaca la obra de Paulo Freire, y específicamente *La esencia del diálogo* (1977), como el mejor ejemplo, escueto y profundo, de los principios que ampliará en cada uno de sus textos. Con referentes espirituales, marxistas, y una praxis pedagógica, señaló como principal condición para empezar a romper el ciclo de la dominación la toma de conciencia de dicha situación, en virtud de posicionarse la persona desposeída en una relación dialógica, que para él significa un empoderamiento que conduzca a la liberación.

En *Pedagogía del Oprimido* dice el brasilero “el gran problema consiste en cómo podrán los oprimidos, que han introyectado al opresor, participar en la elaboración... de la pedagogía de su liberación. Solamente en la medida en que descubran que llevan en sí al opresor podrán contribuir al nacimiento de su pedagogía liberadora” (Freire, 1987), la lucha de los oprimidos y su liberación están directamente vinculadas a la percepción de esa situación opresora/alienante y la creación de alternativas (Delgado, Romero, y Vidal, 2008).

En Cuba, varias instituciones y grupos de trabajo se esfuerzan en retomar el pensamiento freiriano, sin embargo, predomina en la academia tradicional de la isla cierta contemplación por su obra, más que su aplicación. En entrevista realizada a Freire en 1985, éste valora el hecho de que Cuba, incluso habiendo optado con su revolución a favor de las clases populares, se deja fuera del campo de la Educación Popular: “Lo que puede ocurrir es que Cuba hace una revolución y, sin embargo, la educación puede

conservar marcas tradicionales. Y esto es perfectamente comprensible... Por ello, cuesta mucho deshacer lo viejo y construir lo nuevo de la revolución... La conservación de métodos tradicionales en educación, dentro de un contexto revolucionario, significa necesariamente la distancia entre el sueño y la práctica” (Freire en Delgado, Romero, y Vidal, 2008).

Los referentes anteriores abordan problemáticas similares sobre la educación y la política desde distintos ángulos y con distintos enfoques: la filosofía, la sociología, la pedagogía. Es concomitante la preocupación por el mecanismo de reproducción del ordenamiento político a través de la escuela. Esta tendencia a la reiteración es lo que se encuentra en la base de la dominación, en la que contribuye directamente el sistema escolarizado. Sin embargo, lejos del fatalismo de la determinación absoluta, la “toma de conciencia” de Freire, la pugna discursiva en Foucault, y el conflicto entre capital educativo y político, representan potencialmente alternativas al mecanismo de dominación. Con la reflexión abierta pasamos al siguiente capítulo.

Capítulo 3

La Política de las palabras

3.1. Las narrativas de las políticas y el análisis político del discurso

Tal y como dijimos antes, el concepto de política pública como decisión comunicada encuentra sus raíces en el enfoque de *policy sciences* de Harold Lasswell, definiéndola como el proceso de quién dice/obtiene qué, dónde y cómo; en ella, las políticas se asumen como un fenómeno comunicativo constitutivamente político.

En comparación con otros enfoques, el desarrollo de perspectivas que centraran su atención en las políticas como fenómeno del discurso, de la comunicación, de la cultura, las ideas, los símbolos, y/o la ideología, resultó bastante tardío en comparación con otros. El surgimiento de esta nueva ola analítica (sumado a cierto desgaste de la tradición positivista en las ciencias sociales), significó una “vuelta ideacional” o “giro lingüístico” en los estudios de políticas públicas.

Según Parsons (2012:206), el punto de partida para estudiar las políticas públicas como símbolo es la obra de Edelman, quien destaca la importancia estratégica del análisis de la manipulación del lenguaje en la definición de los problemas públicos. Este camino analítico “se compone de múltiples perspectivas que aunque puedan cobijarse todas bajo la idea del constructivismo, en realidad tienen epistemologías y métodos claramente distintos” (Cejudo, 2008:1). Según este autor, la inmensa mayoría de los enfoques constructivistas abonan en la comprensión de las políticas públicas a partir del objetivo común de estudiar cómo la construcción de discursos asociados a políticas públicas, incide en las diversas etapas del proceso de políticas. Esto no sólo como un instrumento de comunicación sino como un factor que contribuye a explicar: a) las razones por las cuales ciertos temas se adoptan como problemas públicos y conforman la agenda gubernamental; b) cómo un tipo de discurso sobre determinado problema define la elección de la solución; c) cómo se construyen discursos para legitimar decisiones⁹; d) cómo el discurso afecta la implementación y evaluación de las políticas.

⁹ El subrayado es nuestro para destacar este punto sobre los demás.

A la luz de los estudios de políticas públicas, lo que destaca del enfoque constructivista es la idea de que, las disputas políticas son luchas por posicionar significados sociales específicos, por lo que la creación de significados es una dimensión crucial en las maniobras políticas (Fischer, 2003:55). Siguiendo lo anterior, el concepto de discurso en políticas públicas incluye tanto el contenido que se expresa como el proceso que le subyace, y por lo tanto se compone por ideas a la par que por estrategias comunicativas. Dicha definición, desarrollada dentro del *enfoque argumentativo de las políticas públicas*, se erige como una perspectiva que resulta de vital importancia porque resalta dos aspectos: las políticas públicas adquieren sentido vinculadas al contexto donde se producen (sólo así pueden crearse conexiones de significados entre los sujetos a través de un discurso que como el contexto, es creado socialmente), y requieren ser dotadas de significados (que justifiquen sus propósitos).

Es a través de los argumentos contextualizados que la agencia se apropia (y los recrea como propios) del significado de las políticas que se construyen con intencionalidad desde el lugar de los hacedores de políticas, que poseen las herramientas y los recursos para generar dicho capital simbólico. Esas ideas (que ya dijimos son organizadas a manera de categorías perceptivas) se estructuran en forma de narrativas (tramas, relatos, historias argumentales) que organizan, construyen y reproducen significados compartidos en situaciones comunes. Con esto retomamos la idea que ya se mencionó de Stone de que, en realidad las políticas son imágenes, ideas, retratos de la realidad que cuentan una historia (a través de las narrativas) que se ha construido deliberadamente y que más que una descripción objetiva de un problema, es una construcción deliberada para generar creencias sobre determinados asuntos públicos. O sea, no hay un interés social dado, sino que éste se crea.

Un autor relevante para el estudio de la dimensión argumentativa de las políticas públicas es Majone (1989). Para él, los argumentos sobre las decisiones tomadas son parte integrante del proceso de elaboración y desarrollo de las políticas: no se pueden dividir. En su propuesta, la lógica decisional y la argumentativa responden a momentos

distintos del proceso de desarrollo de las políticas; mientras las decisiones (el punto al cual se quiere llegar; hacer la mejor elección) se construyen bajo la influencia de procesos predecisionales (prospectivos), el proceso argumentativo (expositivo y de debate) corresponde a la retrospectiva postdecisional, y es de una relevancia intrínseca al desarrollo de las políticas.

Es importante enmarcar lo anterior bajo la definición misma de política pública que ofrece este autor, entendida como una decisión orientada a cumplir metas pero adicionalmente, como una actividad de comunicación pública; es el conjunto de actividades postdecisionales o retrospectivas que buscan aportar evidencias, argumentos y persuasión en la formulación de políticas (Majone, 1989).

Otro de los enfoques que prioriza el examen dialógico de las políticas es el de las *narrative policy* (Shanahan, 2013; Clandinin, 2004; Roe, 1994). Con numerosas aplicaciones empíricas y referentes teóricos constructivistas, sus autores lo resaltan como un riguroso instrumento de análisis y estudios de políticas públicas, en el esfuerzo por superar la visión eminentemente positivista que dominó por muchos años la ciencia política contemporánea y en particular, las investigaciones de política pública. Su uso se ha venido desplegando en los últimos años, ante la consideración de que, las narrativas, relatos, historias, en fin, las construcciones discursivas sobre política son también política en sí misma y como tales, representan evidencia para su estudio.

Es así que la indagación de políticas públicas desde sus narrativas rejerarquiza el lugar del sujeto en calidad de constructor activo del campo de la política. Es decir: los hombres, como productores de texto son los que hacen la política. Este planteamiento abre el camino entonces para entender la política desde lo que los individuos dicen que ella es. Es una construcción intencional y significativa... pero no en el vacío.

Los estudios de narrativas de políticas destacan sobre otros enfoques argumentativos por el alcance que pretenden: extender a los tres niveles (ya mencionados en el primer capítulo) sus análisis examinando tanto lo micro, meso y macro. Para ello se plantean el

estudio de las *condiciones* de la *policy narrative*, acompañadas de la discusión sobre los componentes de las narrativas —como construcción social de las *policy realities*—: elementos narrativos, estrategias narrativas y creencias de políticas.

Una raíz de la postura anterior puede encontrarse en la teoría de Raymond Boudon y su análisis con base en la interpretación de macrosucesos en términos de microprocesos o esquemas intencionales. Este autor desarrolló un método que combina lo macro con lo micro y explicita una teoría de los discursos-decisiones-individuos que resulta útil para este trabajo. Uno de sus aportes metodológicos esenciales es el *análisis de texto*, proceder de gran valor hermenéutico donde la interpretación se considera una herramienta indispensable. Esta permite reconstruir a partir de los textos, “historias causales cuyos determinantes últimos son las acciones-decisiones de individuos intencionales con determinadas estructuras de preferencia que, disparadas o propiciadas por determinados entornos, acaban engendrando de forma lateral los hechos sociales que estudian” (Lizón, 2007:307). Dichos relatos se reconstruyen a partir de las conexiones entre los nodos significativos que se van formulando sobre el hecho estudiado. Estas características otorgan al método de un enorme potencial dialéctico y vivo.

Lo que rescatamos de este autor es la idea de que, un análisis de texto tendrá su base esencial en procedimientos de interpretación donde el producto final es una reconstrucción sistematizada del texto analizado. Sin ánimos clasificatorios, el peso que en este planteamiento tiene la interpretación como proceso analítico fundamental, nos conduce a asociarlo con los alcances del “giro interpretativo” y su impacto en los estudios de políticas públicas, cuya cabeza relevante es Ernesto Laclau (2002). Si asumimos con él, que los discursos que se elaboran sobre las políticas públicas son expresión misma del campo de la política, esto nos conduce a la posibilidad de realizar un *análisis político del discurso*, para desentrañarlo como expresión de la ideología hegemónica. Un concepto muy útil para este trabajo es el de *significante vacío* (Laclau, 2010) como no significación fija, lo que genera condiciones de creación del discurso hegemónico.

3.2. “Caja de herramientas”

Si aceptamos la tesis que plantea que la Revolución cubana ha sido una revolución también mediática (Serrano, 2000), configurando a través de sus narrativas significados propios que la han caracterizado históricamente, entonces nos encontramos ante un caso de gran valor para los análisis de narrativas en el sentido que antes definimos. La capacidad del Estado cubano a través de sus instituciones de generar un capital lingüístico es indiscutible. Esta producción lingüística, resemantizada con fines políticos y redistribuida a gran escala gracias al monopolio de las instituciones, se vuelve un material de incalculable valor, justo en el país donde vive uno de los políticos que probablemente ha dicho la mayor cantidad de palabras en público¹⁰.

Lo anterior propicia un terreno empírico fértil de aplicabilidad de los referentes teóricos y enfoques que hemos destacado a lo largo de esta investigación. En términos metodológicos, este estudio se ha diseñado a partir del método de *trayectorias de políticas* y la “caja de herramientas” de Stephen Ball (1994), para rastrear y caracterizar las decisiones de política pública en la producción lingüística que sobre ellas se despliega. Para esto, el objetivo es analizar las elaboraciones discursivas y sus condiciones de emergencia, lo que en su conjunto permitirá explicitar las estrategias que subyacen al monopolio de la política educativa por parte del Estado. Como ya se ha expresado, la organización del sistema político cubano a manera de una arquitectura nuclear de los distintos poderes (aunque no infalible ni enteramente blindada), la estabilidad en el tiempo de dicha estructura alrededor del Partido en fusión con el Estado, y la histórica presencia de sus líderes (vistos aquí como actores de las políticas), en su conjunto son elementos del *régimen de políticas*, que han permitido el posicionamiento y prevalencia de intereses políticos específicos, cristalizados en paradigmas dominantes de las políticas, posibles por la estructura del régimen a manera de monopolio de políticas. Todo lo anterior se puede observar específicamente en la política estatal educativa como parte de la política social de la Revolución.

¹⁰ Según uno de los biógrafos de Fidel Castro, Tad Szulc, ya para el año 1986 había pronunciado más de 20 mil discursos, y tiene en su haber el récord del discurso más largo en las Naciones Unidas.

Como ya se ha expresado, para los efectos de este trabajo se definen las *políticas públicas como intervenciones textuales en la práctica* (Ball, 1994:18), que expresan decisiones de política pública: las políticas son decisiones situadas que se manifiestan en forma de textos politizados. Los textos serán considerados el identificador genérico que abarca el diverso conjunto de producciones lingüísticas sobre la política que toman forma de discursos, argumentos, relatos, narrativas.

Adicionalmente, las políticas públicas a la vez que una decisión concreta —en cuanto a enunciada y ejercida de manera que se pueda identificar—, es también el trayecto que ha hecho posible la decisión como producto. Se clarificó con anterioridad la prioridad que tiene en este trabajo el ámbito estatal como eje del poder y por lo tanto, el Estado como principal espacio desde donde se sitúan quienes dan voz a las políticas..

La decisión hecha texto o lo que se dice de la política se descompone en dos elementos: consiste por una parte en representaciones codificadas y decodificadas, que es el significado (los significados) de las interpretaciones de la política por los sujetos. Pero un segundo aspecto tan importante como el anterior, consiste en comprender que estos textos (lo dicho-lo entendido) se producen y se decodifican en determinados contextos de producción textuales, que es lo mismo que procesos de influencia política en la producción de los textos. Los alcances que toma esta definición en su doble sentido (texto en contexto; decisión situada) se aprecia mucho más si se acepta que, los sujetos crean los textos con los que se comunican, pero no pueden crear las circunstancias en las que este proceso ocurre.

Llegados a este punto se identifican las categorías esenciales en el diseño de la investigación según el enfoque político de las políticas, sus definiciones y las relaciones que existen entre ellas.

a. Las políticas son definidas como intervenciones textuales (**textos**) que expresan a manera de producto (*output*) el proceso decisional de las políticas. Reconstruir el sentido de las decisiones parte de entender la “letra” de la política, como concreción de

significados en enunciados sobre las decisiones. Las intervenciones textuales o textos, asumen distintas formas en el lenguaje a manera de discursos, narrativas y relatos, a través de los cuales se manifiestan las decisiones de las políticas y la dinámica argumentativa en torno a ellas. A los efectos de este trabajo, se asume que esta dinámica tiene como principal fin legitimar las decisiones de política, por lo que se concuerda con la idea de no neutralidad del lenguaje, sino con la disputa política a través del posicionamiento de unos significados sobre otros en el campo discursivo.

b. Decisiones en contexto o decisiones situadas, es una categoría definida por la relación decisión en situación, y cuya característica esencial es su propiedad inherentemente política, analizada en referencia al **contexto político**. Decisión situada es una categoría de doble condición política, dada por el carácter propiamente político del proceso de decisión como un fenómeno del poder, así como por el contexto político del que es parte. En este caso, el contexto político se define por su indicador más visible: el **arreglo de gobierno**, que es el acuerdo político que sirve de marco estratégico al sistema de políticas que bajo su significado se diseñan. Los arreglos “dicen” algo, “cuentan” una narrativa en la que se entrevera el **paradigma de política** como imagen global de significados sobre las políticas.

c. Trayectoria de política: las decisiones como textos en contextos son, además de una elección manifestada, procesos que se construyen a lo largo del tiempo en condiciones específicas. Se puede rastrear en el *policy history*, lo que quiere decir que las decisiones-textos se organizan a manera de cadena de elecciones-textos, por lo que detrás de *una* realmente hay muchas anteriores. En este caso, la variable temporal se asume como un tipo de contexto de la decisión: longitudinal. Desde esta perspectiva, los arreglos de gobierno marcan los puntos de inflexión o bifurcaciones de la trayectoria, y que intencionadamente contribuyen a reforzar o cambiar el **paradigma dominante de política** que se forma a lo largo del tiempo.

En resumen, la decisión de política es una intervención textual intencionada, siempre situada, y (es) parte de una situación social en donde se cruzan múltiples elementos que

conforman en conjunto el contexto de la política, con especial relevancia en el contexto político. Éste se manifiesta en el arreglo de gobierno a través del cual se expresan determinados paradigmas de la política. Además, la decisión nunca es una sino muchas, y ellas se entrelazan a lo largo del tiempo como un proceso; se concatenan en una trayectoria cuyos puntos de inflexión son los distintos arreglos de gobierno como marco estratégico político que da sentido a las políticas que bajo su lógica se diseñan, y que se sustentan por a la vez que recrean, determinados paradigmas,.

3.3. Estrategia de análisis: contextualizar el texto

En sentido general, la estrategia analítica descansa en el proceso de contextualización de la decisión como intervención textual, con el objetivo de dotar de significado político a la decisión de la política educativa que se quiere estudiar. El proceso analítico de connotar políticamente a la decisión desde diversas aristas, exhibirá la magnitud de sus cambios y dará cuenta de las operaciones políticas para privilegiar algunos intereses de política pública sobre otros.

Contextualizar es poner el texto en contexto, situarlo en perspectiva, y para ello hemos definido tres ángulos de análisis o tipos de contextualización: el pre-texto o la reconstrucción histórico-temporal de la decisión; el examen situacional del contexto político o con-texto; el texto en acción o el contexto de la práctica: pos-texto. Específicamente, se estudiarán las decisiones/intervenciones textuales de políticas en su devenir, en su contexto político específico, y en la puesta en práctica. Profundicemos en lo anterior:

(pre-texto). Recupera la historia de la política para entenderla en su proceso. La importancia del análisis histórico en el sentido genealógico en clave Foucault, estriba en que sólo a través de la mirada longitudinal pueden apreciarse la emergencia de cambios en la trayectoria de la política. Aquí entenderemos el *policy history* como una dimensión, arena o contexto de naturaleza temporal. Por eso, historiar la política o reconstruirla a través del tiempo es un modo específico de contextualizarla.

(con-texto). Un segundo proceso en la contextualización del texto se refiere al análisis situacional a través del cual se estudia la política de interés, en referencia al contexto político específico del que es parte, en este caso, las reformas actuales bajo el arreglo de gobierno que expresan *Los Lineamientos*. Pero contexto no son sólo “cosas” sino que es también, desde una mirada constructivista de la cual beben los *policy narrative*, el ámbito semántico en el que se articula el significado del texto, o sea de la decisión. Por eso es tan relevante analizar incluso la manera en que se nombra ese contexto, con cuáles palabras se enuncia y qué significados se evocan; esto permite, por ejemplo, el análisis del mismo nombramiento de un proceso de reformas como “actualización”.

(pos-texto). El tercer sentido que adquiere contextualizar tiene que ver con el análisis prospectivo de la política: las decisiones no sólo tienen una historia y emergen de una situación dada; también crean nuevos contextos. En palabras de Luis Aguilar y con quien coincidimos, política es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el gobierno dice y quiere hacer, también lo que realmente hace y logra (Aguilar, 1992:7). El contexto o la dimensión de la práctica de la política es, entonces, el curso que sigue a la enunciación y como tal, la decisión hecha acción. De esta manera se comprende que el proceso de la política sigue más allá de las palabras, y que en esta puesta en práctica continúan funcionando los procesos de generación de significados políticos sobre la decisión: la decisión como intervención textual tiene que ser referida más allá de ella. En otras palabras, lo que el gobierno dice de la política educativa se analizará con lo que el gobierno hace.

Siguiendo además la lógica del análisis político del discurso, el propósito de los distintos modos de contextualizar es evidenciar las ideologías que subyacen a los textos. Con lo anterior se establece un vínculo primario entre lenguaje e ideología, convirtiéndolo en uno de sus dominios privilegiados. Este tipo de análisis describe y explica cómo las asimetrías en el poder son representadas, reproducidas y legitimadas en los textos de los grupos dominantes y las instituciones desde donde se discursa. Las relaciones de poder hacen referencia a sujetos concretos, por lo que explicitar quiénes dicen qué será una de las rutas privilegiadas en la interpretación del significado textual.

El punto de partida

Una dificultad a la que se enfrenta esta investigación en el terreno empírico, es la escasez de declaraciones públicas claras o articuladas, concernientes a la política actual universitaria que permita decir con seguridad he ahí una nueva decisión, una nueva estrategia o política *definida* de educación superior. Por ello, el primer paso de este trabajo es reconstruir y visualizar esa nueva política “no dicha”, donde una vez explicitada se pueda identificar su novedad y sus elementos de cambio.

A diferencia de otras políticas en curso (la migratoria, la laboral, la de inversión extranjera), sobre las que sí han aparecido documentos estructurados y públicos al estilo de leyes que permiten hacer análisis de la “letra” de los cambios introducidos, en lo relacionado a la educación superior, lo que aparecen son diversas intervenciones públicas de decisores (ministros, viceministros y otros dirigentes) en medios de comunicación, que permiten hacer inferencias y rastreos sobre el “problema educativo”, y en consecuencia las decisiones que el gobierno ha tomado. La poca estructuración textual de la actual política educativa ha ocasionado que en comparación con otras, su análisis por parte de investigadores sociales haya sido menor.

Incluso, existe la opinión de que, si se toma como base la información publicada y oficial del gobierno, no se puede aseverar con rigor, que haya una *nueva* estrategia educativa como parte de las reformas (Mesa-Lago en Quintana, 2015). Lo que sí se puede constatar con claridad, según este investigador y analista de las políticas estatales cubanas por más de 50 años, es una definida intención de reducir el gasto educativo, pero no más. A esto se le suma el escaso o nulo conocimiento que tienen los jóvenes universitarios sobre la actual política en educación superior como novedad, constatado en una reciente investigación en vías de publicación.

Una conjetura al respecto es que, esta no claridad sobre la existencia de una política educativa nueva como parte de las reformas actuales en Cuba, propicia la idea de que no está cambiando “nada” en el sector educativo. Justificar la necesidad de cambios

sustanciales en la política educativa socialista, implicaría una revisión muy profunda de uno de los principales “baluartes de la Revolución”, un eslogan de gran difusión dentro y fuera del país. El bajo perfil de la nueva política en educación superior en comparación con otras políticas sectoriales, se puede asociar al hecho empíricamente demostrado de que, mientras menos pública se hace una decisión de política, menos expuesta es al debate sobre sus problemas y decisiones. En consecuencia, parecería razonable pensar que al gobierno cubano, que enfrenta actualmente un desafío inmenso en lo económico, le es funcional mantener una imagen lo más positiva posible sobre su “logro educativo y conquista de la Revolución”, que someterlo a escrutinio público.

Este panorama nos obliga a “empezar por el inicio”: preguntarnos siquiera si existe una *nueva* política pública educativa clara en el marco de las reformas, que represente un punto de inflexión respecto a su propia trayectoria. Se quiere indagar si los cambios trascienden la decisión puntual de reducir el gasto educativo, de manera tal que se logre impregnar de significados políticos a las decisiones de política. De hecho, una “simple” medida de reducción de gastos no se agota en su arista económica, sino que es una decisión de connotaciones profundamente políticas y con efectos sociales que complejizan un escenario social ya de por sí tenso.

La decisión. Dicho lo anterior, se define en su carácter de intervención textual, que la decisión de la política en educación superior (universitaria) en el contexto de las reformas actuales, se expresa en la declaración oficial que plantea “formar profesionales competentes y comprometidos con la Revolución”. Lo anterior, junto al “compromiso con los *Lineamientos*”, son los temas de la actual política universitaria, que busca “el incremento de la calidad de la educación superior con una mayor racionalidad económica” como definición de la “excelencia” (como se verá más adelante, la calidad de la educación cubana se sustenta en el trabajo político ideológico). Así es que, los dos ejes temáticos de la actual decisión de política universitaria son, 1) convertir el educativo en un servicio social más eficiente económicamente, 2) a la vez que se pretende recuperar eficacia política en el terreno de las universidades.

3.4. Preguntas, hipótesis y objetivos del trabajo

Delimitada la decisión de la cual parte el análisis y esclarecida la estrategia de investigación, se presentan las preguntas, hipótesis y objetivos del trabajo:

Preguntas generales: ¿Existe una *nueva* política en educación superior como parte de las reformas?, ¿qué elementos de cambio y de continuidad muestra y cuáles son sus alcances?, ¿trascienden esos cambios el nivel de la política para abarcar La Política que le da sentido?

Hipótesis en dos pasos: 1) Sí existe actualmente una *nueva* política educativa universitaria con importantes elementos de cambio respecto a su propia trayectoria y cuyo significado total no se ha hecho explícito, sino que subyace bajo los discursos y prácticas sobre la educación actual en tiempos de reformas; 2) Aunque las reformas en la política educativa son relevantes, La Política de la política no muestra iguales signos de cambio en tanto no se constatan, hasta el momento, modificaciones en la lógica decisional del gobierno respecto a los asuntos públicos, porque dicha lógica sigue siendo funcional al poder político.

Objetivos generales: 1) Hacer visible la nueva política en educación superior a partir de la reconstrucción del significado de sus decisiones principales; 2) Distinguir el alcance de los cambios-continuidad de la política educativa de acuerdo al análisis multidimensional; 3) Explicitar el modo en que opera el discurso sobre la política educativa con el fin de legitimar las decisiones del gobierno.

La investigación se complementa con las siguientes preguntas específicas:

¿Cómo describir la trayectoria de la política educativa universitaria? ¿Cuáles son sus principales decisiones históricas? ¿Cómo se articulan decisiones educativas y arreglos de gobierno? ¿Cuáles han sido los elementos característicos del paradigma dominante de la política educativa revolucionaria? ¿Cuáles son las características del discurso sobre la política educativa superior? ¿Qué temas prioriza? ¿Cuáles son sus posibles lecturas? ¿Qué elementos de cambio-continuidad se expresan en el discurso actual? ¿Cuáles son

las prácticas discursivas y estrategias argumentativas que operan para legitimar las decisiones políticas en materia de educación?

Objetivos específicos:

1. Caracterizar el paradigma dominante de la política educativa a partir del análisis de sus orígenes y su uso político desde los mismos inicios de la Revolución.
2. Establecer las conexiones históricas y analíticas entre el poder político y el sistema educativo universitario, a partir del vínculo entre arreglos de gobierno y trayectoria de política.
3. Describir los elementos de politización del currículo universitario y su modelo pedagógico como fundamentación “técnica” de su función política.
4. Definir los principales ejes temáticos de la política educativa como parte de una narrativa construida desde el poder con el fin de legitimar sus decisiones.
5. Contextualizar el discurso sobre la política educativa actual.
6. Esclarecer sus elementos de cambio-continuidad y analizar la reforma educativa actual de cara a su eficacia política.

3.5. El método: la trayectoria de la política

Para conseguir los objetivos planteados se usó el método de análisis de la trayectoria de política antes detallado, para lo que se definieron los siguientes contextos de análisis:

I. Pre-texto o pre-decisional: contexto de influencia o creación del texto, coincide con lo que en la literatura de decisiones de política se identifica con el proceso de formulación de la política.

a) La historia de la política educativa (*education policy history*) como la fase de creación de las bases estructurales y conceptuales principales de la política universitaria histórica. Es la etapa que dibuja los elementos primordiales del paradigma dominante de la política educativa. El objetivo fue reconstruir la genealogía de la educación socialista cubana como “baluarte de la Revolución”, y evidenciar su uso político a través de la retórica sobre educación y Revolución. La información esencial para este análisis provino de los

acontecimientos de los primeros años de la Revolución, con énfasis entre 1959-1962, y los materiales de análisis principales son los discursos de Fidel Castro de esa época.

b) El segundo momento del análisis pre-decisional corresponde con describir y caracterizar el *contexto político-institucional*, que sella la formalización de la educación superior como subsistema diferenciado dentro del sistema educativo cubano, en un contexto más amplio de institucionalización y normatividad del sistema político cubano. Los sucesos más relevantes en este sentido fueron, el Primer Congreso del PCC en 1975, la Constitución de 1976 y la creación del MES el mismo año.

II. Contexto de producción del texto (con-texto): análisis situacional que se asocia con el momento de la adopción de la “mejor política”; es como tal el momento de la decisión (*output*).

a) Se examinan las reformas actuales como el contexto político inmediato y sincrónico en el que se da la decisión educativa. Se destacan las reformas como un “proceso de cambios generales”, impulsados desde el gobierno y plasmados en los *Lineamientos* como el arreglo de gobierno actual, dentro del que se inserta la nueva política educativa como decisión foco.

b) Se analiza como tal la decisión de la política educativa y se profundiza en ella como texto, sus intérpretes, su estructura argumental y sus silencios. Su lectura es en clave procesual; 1) como un momento de la trayectoria que se empezó a caracterizar desde el análisis histórico de la política y 2) con referencia contextual directa al marco de las reformas.

III. Contexto de la práctica (pos-texto)¹¹: proceso de implementación de la decisión antes adoptada, también definido como post-decisión.

Es en esta puesta en práctica donde la decisión muestra sus alcances, al trascender “lo que se dice” y continuar con “lo que se hace”. En su conjunto, dicho y hecho conforman el proceso de significación sobre la decisión. Teniendo en cuenta lo anterior, se seguirán

¹¹ La política estudiada se encuentra actualmente en sus momentos iniciales de implementación, por lo que se hace difícil un estudio pormenorizado de sus efectos. Si a esto se agrega el acuerdo analítico de que las políticas públicas son procesos que rinden fruto a largo plazo, entonces se justifica que la presente investigación logre apenas presentar hechos iniciales y tendencias, mas no resultados concretos del proceso de implementación de largo aliento.

dos rutas: el análisis del discurso por “la eficiencia educativa”, y la “formación en valores” como estrategia de legitimación de la decisión de la política educativa.

Asumiendo la pertinencia de la bibliografía teórica antes vista para nuestro problema investigación, se acepta que el análisis sobre las decisiones de la política universitaria bajo el entendido de descubrir los procesos críticos que le dan forma a esas decisiones, nos va a conducir a explicitar La Política debajo de la política educativa.

Se espera que el estudio de La política de la política educativa arroje tanto elementos de cambio como de continuidad, aceptando el supuesto teórico ya antes mencionado que define la multidimensionalidad del proceso de las políticas. Ello quiere decir que, podrán evidenciarse cambios en un nivel del proceso (por ejemplo un paradigma de la política con significativas emergencias), aun y cuando otros se resistan a modificarse (la lógica decisional). Vale decir que este trabajo es un corte analítico de un proceso “real” de futuras consecuencias, que desde hoy no pueden más que hipotetizarse.

En política pública, al preguntar por un cambio o reforma de política se requiere necesariamente desplegar un examen a dos tiempos: elegir un punto de quiebre de una trayectoria para poder evidenciar que efectivamente dicho punto significa un antes y un después en materia de decisión. Por ello, si se busca indagar sobre la existencia en la actualidad de una nueva política educativa superior, hay que, primero reconstruir los antecedentes o decisiones (prospectivas según Majone), para luego caracterizar la decisión actual que se eligió como objeto de estudio y sus argumentos expositivos.

Acciones de investigación:

1. Reconstruir la historia de la política o *policy history*: rastrear y sistematizar los antecedentes de la política educativa actual, en el marco de los distintos arreglos de gobiernos como puntos de inflexión de dicha trayectoria; su origen y condiciones de emergencia, los temas principales, narrativas, paradigmas dominantes y estrategias discursivas.

2. Describir los principales elementos y características del contexto institucional de la política en educación superior, así como el diseño curricular como expresión “técnica” de la política.
3. Analizar el contexto político nacional bajo la impronta del nuevo arreglo de gobierno expresado en los *Lineamientos del Partido*, de manera tal que se haga visible La Política de las reformas actuales.
4. Examinar la actual política educativa a manera de intervención textual y práctica, a partir de su historia, contexto y práctica.
5. Explicar el cambio-continuidad de la actual política educativa en relación a sus alcances, desde una perspectiva multidimensional del análisis del proceso.

Material de análisis y clasificación de documentos

Los criterios sustantivos por los que se seleccionó el conjunto de materiales de análisis fueron los siguientes:

- 1) Disponibilidad: información pública, tanto a través de los medios de comunicación tradicionales (televisión, prensa escrita) así como en internet.
- 2) Naturaleza de la información: a) publicaciones periodísticas; b) información científica-especializada.
- 3) Contenidos: a) referidos a la política histórica del gobierno cubano; b) Relacionados con las reformas actuales; c) Concernientes al tema educativo en Cuba y su política educativa, general y particular del nivel superior.
- 4) Autoría: se privilegió “la voz oficial” que representa el Estado, el Gobierno y el Partido como los principales decisores de las políticas, así como sus principales voceros.

Tipología de los documentos	Autores de los textos
Discursos y textos fundacionales de la política educativa en estrecha relación con la política cultural de la revolución	Fidel Castro como principal voz, entre otros
Documentos oficiales del Partido, del Estado, del Gobierno y del MES (informes, leyes y resoluciones)	PCC, MES
Otros documentos para el trabajo ministerial y de instituciones universitarias	PCC, MES, facultades
Informaciones publicadas en medios de comunicación que expresan la postura oficial sobre las reformas generales y la educativa en particular	Raúl Castro principal vocero de los cambios. Funcionarios del Gobierno y titulares del MES.
Informes oficiales sobre las estadísticas nacionales	ONEI, Oficina Nacional de Estadísticas e Información.
Resultados de investigación sobre temas de interés para este trabajo	Centros de Investigación estatales

Para diferenciar las referencias bibliográficas especializadas de las fuentes de información periodística disponibles en internet, éstas últimas se encontrarán a pie de página: referencias a discursos, noticias y en general información publicada por medios de comunicación masiva en línea.

El análisis de la información se realizó con el apoyo del software NVivo 10.

Capítulo 4

La educación cubana, “baluarte de la Revolución”

Antes de profundizar en el análisis de la trayectoria de la política educativa, se hace necesario describir de manera breve el panorama de investigaciones de políticas públicas en Cuba del cual es parte este trabajo. El objetivo de este sintético preámbulo es dibujar el mapa de trabajos en la que éste se inserta, del cual es parte y al que a la misma vez aporta singularidad.

Algunos antecedentes de investigación en políticas públicas en Cuba

Este estudio es parte de cierta tradición de la investigación social cubana que ha tomado como foco para su análisis las políticas públicas (políticas sociales, políticas estatales). Algunos ejemplos los vemos en los trabajos de Carmelo Mesa-Lago (2012) y su sistematización en ciclos de políticas, usando como ruta esencial las dinámicas económicas. Otro referente vital es el de Mayra Espina (2008) y las políticas de atención a la pobreza y la desigualdad, con foco en el papel del Estado. Un tercero es el de Boris Nerey (2010), centrado en el análisis de la política salarial revolucionaria y su impacto en los procesos de estructuración social, con un enfoque desde la sociología económica.

Otros aportes devienen directamente del campo específico de los estudios de políticas educativas, dirigidas a la juventud. Por ejemplo, desde una perspectiva sociológica, se ha definido la educación como proceso de integración social en la dinámica generacional cubana. Las investigaciones con este perfil y que predominantemente han sido realizadas por el Grupo Juventud del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS), han derivado con frecuencia en recomendaciones de políticas públicas dirigidas a la juventud con énfasis en:

a) Aumentar la articulación entre las expectativas individuales de los jóvenes, sus necesidades vitales y las metas sociales generales, en tanto la proyección individual y el descompromiso que viene apareciendo en la juventud alerta sobre un distanciamiento de los intereses colectivos sobre los individuales.

- b) Estimular el interés por la superación en la juventud y, fundamentalmente, la motivación por el acceso a la enseñanza superior, debido a que las aperturas económicas que se vienen promoviendo en estas primeras etapas no ofrecen aún espacios significativos para el sector profesional. Esto unido a que la proyección social de la aspiración de superación se ha venido debilitando y también el interés por acceder a espacios formales laborales.
- c) Fortalecer el ámbito de los valores y su carácter verdaderamente interiorizado, a través de nuevos métodos y acciones, creativas así como novedosas.

Sus aportes fundamentales provienen de la descripción de los intereses juveniles en sentido amplio, así como su rol en la sociedad cubana. Desde finales de la última década del siglo pasado, estas investigaciones señalaban como problemas públicos: la disminución de la población joven en el sector estatal aumentando el monto de desempleados y cuentapropistas jóvenes; la feminización de los estudios superiores; así como la aparición de nuevos intereses y criterios de ordenación de la estructura social, ponderando mayoritariamente la posibilidad de consumo material, hacia la que se orientan los comportamientos y proyectos de vida de los jóvenes (Domínguez, 2003). Se ha desarrollado especial énfasis en el tópico de la participación juvenil, como segmento de la población interesado en intervenir en la toma de decisiones en materias económicas, sociales y políticas y protagonista del proceso revolucionario cubano.

De manera similar, el Centro de Estudios sobre la Juventud (CESJ), ha desarrollado investigaciones asociadas a problemáticas de la adolescencia y la juventud cubana, con el objetivo de contribuir con información especializada en la toma de decisiones de políticas públicas (Quintana y Curbelo, 2015). En los años más recientes y a partir de la aplicación de encuestas nacionales, el CESJ ha abordado problemas públicos como el empleo y la educación juvenil, sirviendo sus hallazgos como fundamentos para las nuevas regulaciones sobre el empleo juvenil y las diversas modalidades educativas. Otra esfera que han abordado con sistematicidad es lo relativo a motivaciones, aspiraciones y necesidades juveniles, proyectos de vida así como el tema migratorio, como se señala en su misión institucional destacada en su sitio web <https://about.me/FuturoCubano>.

Otros acercamientos se han hecho desde la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana (UH), y el Centro para el Perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES), que en su haber cuentan con investigaciones tanto teóricas como empíricas sobre motivación y orientación profesional. El argumento de base es la significación de las motivaciones profesionales y la actividad laboral para la etapa juvenil (González D., 1987; González y Mitjás, 1989). Su importancia se deriva del supuesto de que sólo cuando una persona está realmente motivada en su actuación, puede implicarse y comprometerse personalmente; el carácter institucional del diseño de las estrategias de orientación profesional como garantes para el acceso y articulación de las etapas educativas y laborales, que parten tanto de los intereses del Estado como de la participación de sus implicados. Los resultados desde la psicología en su conjunto han mostrado niveles relativamente bajos de motivación hacia la profesión y poca estructuración de las mismas (Domínguez L., 2003).

Estas tendencias históricas se mantienen en la actualidad, en el mismo contexto de las reformas del gobierno y específicamente en la etapa de implementación de la nueva política educativa. En una reciente investigación de la Facultad de Psicología sobre el problema de la elección profesional responsable, se encontró como resultado preliminar la tendencia de que “los estudiantes de 12 grado que aspiran a ingresar a la universidad, no están preparados para realizar una elección profesional responsable... Esta se considera una competencia genérica que garantiza la calidad de las decisiones profesionales y, por tanto, de la inserción eficiente en los estudios universitarios”¹².

Por otra parte, los trabajos desde la pedagogía se han centrado en el análisis del proceso de orientación profesional, que en la universidad adquiere características distintivas tales como: enfoque profesional del proceso de enseñanza-aprendizaje; reconocimiento del estudiante como sujeto de su formación profesional; el profesor como orientador profesional; el trabajo colegiado de la universidad con los niveles precedentes de enseñanza y los centros laborales (González M., 2006). No obstante la claridad de la

¹² Juventud Rebelde, edición digital, 2015, <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2015-04-25/la-boleta-de-una-vida/>

teoría, uno de los principales dilemas revelados por estas investigaciones son las dificultades en la implementación de las estrategias de orientación.

4.1. Trayectoria general de la política educativa

Inmersa en la tradición de la investigación social pincelada anteriormente, el presente estudio se construyó desde un criterio distinto para el análisis de políticas, específicamente en la periodización de la trayectoria de la política educativa-universitaria. El que aquí se propone es un enfoque de sistematización con foco en lo político, cuyos puntos de inflexión son los distintos arreglos de gobierno que han servido de marco general de las políticas estatales en Cuba, y las educativas como caso particular. El propósito es establecer las conexiones entre cada arreglo y la política educativa, de manera que se puedan explicar las bifurcaciones de la trayectoria de la política educativa, por el contexto político que dibujan los arreglos.

Como ya se dijo, esta contextualización histórica se asocia a lo que Foucault definió como genealogía y Ball como técnica histórica específica, que busca evidenciar las condiciones de emergencia de determinados sucesos y el modo en que estas condiciones específicas, relacionadas con el poder, dan forma a los eventos históricos estudiados en forma de textos. En tal sentido también ésta es una reconstrucción crítica de las políticas educativas, y sus condiciones particulares de emergencia son los arreglos políticos que representan bifurcaciones de las trayectorias. La hipótesis de fondo que se quiere demostrar con esta periodización es el hecho de que los cambios en La Política cubana, explican a su vez los cambios en la trayectoria de las políticas educativas, cuyas reformas han sido efectos de recomposición en la esfera política. Siguiendo estos criterios las etapas que se proponen son:

1) 1959-1975. Contexto político: Triunfo de la Revolución.

Reformas educativas radicales. Bases conceptuales y estructurales del paradigma emergente de la educación cubana revolucionaria.

2) 1975-1991. Arreglo de gobierno: Primer Congreso del PCC; Constitución de 1976; creación del MES.

Institucionalización de la Educación Superior tal y como se conoce hoy.

3) 1992-1999. Arreglo de gobierno: Reforma constitucional en el “Período Especial. Modificación en el capítulo educativo constitucional. Intensificación de la politización de la educación y reforzamiento ideológico como consecuencia de la crisis.

4) 2000-2008. Arreglo de gobierno: “Batalla de Ideas” como fundamento ideológico de nuevos programas sociales. Último acuerdo liderado por Fidel Castro.

Prioridad en la universalización de la educación superior: educación en valores.

5) 2009. Arreglo de gobierno: *Lineamientos del Partido y la Revolución* con una élite política renovada dirigiendo las reformas gubernamentales.

Reformas del sistema educativo.

Uno de los hallazgos derivados de este análisis, es que en la mayoría de los casos, los puntos de inflexión en la trayectoria de política educativa devienen de planteamientos directos del Partido, por lo general en voz de Fidel Castro en el contexto de esta organización. O sea, no es que surgen de organizaciones del gobierno o ministeriales o técnicas o de la sociedad civil, sino que la mayoría de las discusiones que dieron pie forzado al *policy change* surgieron directamente del campo del poder formalizado en el partido. Por esa razón es que al rastrear en las intervenciones públicas sobre el tema, la mayor fuente de información proviene de los discursos de Fidel Castro¹³ en la primera etapa, de los Congresos del PCC en la segunda, y de los medios oficiales de comunicación, portavoces del PCC.

4.2. El paradigma revolucionario de la política educativa

Desde antes del año 1959, en el pensamiento y voz de Fidel Castro como líder opositor al último gobernante de la Cuba pre-revolucionaria, Fulgencio Batista, se dibujaba un ideal de país donde la educación ocupaba un lugar relevante. A modo de agenda de políticas públicas, Fidel incluyó en su proyecto del “primer gobierno de elección popular” por venir, el problema educativo dentro de los seis puntos más importantes de lo que fuera luego el gobierno que encabezaría (en orden: la tierra, la industrialización,

¹³ Sus discursos desde 1959 hasta 2008, año en que Raúl Castro ocupó oficialmente el cargo de Presidente de Cuba, se pueden encontrar en la página oficial del Gobierno de Cuba, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/>. Llama la atención que el enlace aparece como discursos, en general, aunque realmente son sólo de Fidel Castro. Desde nuestro análisis es sintomática la omisión.

la vivienda, el desempleo, la educación y la salud del pueblo). Sobre ellos, dijo, el compromiso sería moral e histórico, y tendrían fuerza constitucional en el futuro país que había delineado en “La historia me absolverá” desde 1953 para garantizar: una reforma integral de la enseñanza, multiplicación de las escuelas a lo largo de todo el país, sobre todo en las zonas rurales, una subida digna de los salarios de los maestros a mínimo 200 pesos y los de secundaria de tiempo completo a no menos de 350¹⁴ pesos, receso con sueldo por seis meses para su superación cada cinco años, entre otras cuestiones (Castro F., 2007).

Con lo anterior se quiere hacer notar que la puerta de entrada de la educación a la Revolución del 59 fue ante todo como símbolo, por lo que al triunfo revolucionario el desafío era convertir las promesas (de un hombre) en realidades concretas. De tal suerte, se definió la educación como sector prioritario en la inculcación de la nueva identidad política que se fundaba y para el desarrollo del nuevo país. Fue así que se eligió el camino de la industrialización de la economía y para ello se requería personal calificado, y como bandera la liberación, con la instrucción como vehículo, volviendo consigna a fuerza de reiteración el pensamiento martiano de “ser cultos para ser libres”. La educación, entendida como expresión de la política cultural revolucionaria y como sendero al desarrollo de las fuerzas productivas fue un tema recurrente de los discursos fundantes de la Cuba de entonces.

Si bien la Revolución cubana no surge a partir de un acuerdo de gobierno en su más estricto sentido (no es un rasgo de las revoluciones surgir como tal cosa), el cambio radical que significó ella en los órdenes políticos, económicos, culturales, sociales y subjetivos, con el tiempo se institucionalizó con grandes cuotas de legitimidad, por el apoyo masivo que tuvo entonces. Esta coyuntura crítica inicial que dio paso a la institucionalización de la revolución, demandaba del nuevo gobierno enormes cuotas de acciones que tuviesen como objetivo esencial legitimar el nuevo poder. Como afirma Pérez-Stable (1998:132), el hecho de redimir a Cuba de un pasado indigno y alcanzar el

¹⁴ Por aquel tiempo existía paridad entre el peso cubano y el dólar estadounidense.

bienestar de las clases populares hacía merecedores al gobierno revolucionario de una incuestionable autoridad.

De cara a dicho proceso de legitimación política, la educación desplegada durante los primeros tres lustros de la revolución fue un vehículo clave. Debe acotarse que el uso político de la educación cubana no fue un fenómeno que se inauguró con la revolución. Estudios como el de Yoel Cordoví (2012) demuestran cómo a través de los usos públicos y políticos de la enseñanza de la Historia en las escuelas cubanas, se inculcaba un tipo de nacionalismo —consistente con las prácticas discursivas de las élites—, a fin de legitimar el orden político.

En la dinámica de esos primeros 15 años se pueden diferenciar dos etapas: 1959-1962 (hasta la Reforma Universitaria); 1962 y subsiguiente. Los primeros tres años se agrupan bajo la lógica de la conceptualización, comunicación y legitimación de las transformaciones en materia educativa y serán el foco de este análisis. Son el período de creación de los nuevos *logos* y *ethos* en la educación, que conformarán lo que hemos denominado en este trabajo paradigma de la política. La segunda etapa corresponde a una de implementación sistemática, radicalización y creciente institucionalización de la política educativa universitaria y su uso político-ideológico, cristalizada en la creación del MES en 1976. Claro está que no son diferenciaciones puristas, pero sí ayudan en la caracterización de ambos momentos.

1959-1962: conceptualización, comunicación y legitimación de la educación de la Revolución. Emergencia del paradigma revolucionario de la política educativa

El lugar que ocupó la educación como eje estratégico de la revolución triunfante quedó en evidencia desde el mismo modo en que el nuevo gobierno dio a conocer el año 1961: “Año de la Educación”, sólo antecedida por el “Año de la Liberación” (1959) y el “Año de la Reforma Agraria” (1960). Una lectura de estos “títulos¹⁵” como indicativos de la agenda inicial del gobierno revolucionario, es decir, un ordenamiento jerárquico de los

¹⁵ Intitular los años ha sido una práctica sistemática en Cuba desde el 59, con el propósito de comunicar el objetivo gubernamental estratégico para cada etapa, o de celebrar algún acontecimiento histórico de gran significado político. La función simbólica de la enunciación radica en socializar y por tanto convocar al pueblo a dicho objetivo “común”.

problemas públicos, destacan el papel explícito de la educación dentro del nuevo proyecto de país. Su argumentación tomó forma discursiva en numerosas intervenciones de Fidel Castro como principal voz de la Revolución, considerando junto con la investigadora Pérez-Stable, que el mismo Fidel era el “recurso político más convincente de la revolución” (1998:134), debido a su probada capacidad (oratoria) para transmitir la magnitud de la empresa a cumplir.

En esa etapa, formulación de políticas como decisión adoptada y comunicación de la decisión iban de la mano, propiciando una hipérbole discursiva entre dirigentes y pueblo, donde los primeros explicaban en foros públicos qué hacían, por qué y cómo. Sólo en los dos primeros años Fidel Castro pronunció más de 100 discursos, y de ellos, alrededor del 25% fueron dedicados a la educación como tema central con los jóvenes como público intencional. Adicionalmente, en el “Año de la Educación” intervino en público al menos 46 veces, según registra el Gobierno de Cuba en su sitio digital¹⁶, dedicando buena parte de sus apariciones públicas a explicar la Campaña de Alfabetización, la Reforma Universitaria, el contenido de la nueva educación, a inaugurar 69 escuelas que antes eran cuarteles, o a conmemorar fechas trascendentales que involucraban a figuras históricas juveniles como el 13 de marzo y el 27 de noviembre.

Las tomas de posturas del nuevo gobierno representado por sus principales hombres, se acompañaban de un despliegue informativo y orientador en la nueva prensa. Por ejemplo, como documenta Díaz Castañón (2010), el periódico insigne de los nuevos tiempos, *Revolución*, nacido legalmente el 2 de enero del 59, se volvió el principal vocero de la nueva política revolucionaria. Bajo el lema que hiciera circular en uno de sus rotativos: “En Cuba hay que rehacerlo todo” como anuncio de la magnitud de las transformaciones en el país, ofrece especial cobertura al replanteo cultural como parte de la revolución, y en especial la educación. Esta etapa inicial y el modo en que quedó plasmada en la prensa de la época, es descrita por la autora como: “El lapso durante el cual los objetivos del proyecto de subversión social cambian constantemente, siendo sus

¹⁶ <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/>

propósitos con frecuencia indefinidos para sus propios actores. A la vez que el proyecto se redefine lo hace su protagonista, y es en este decursar que devienen sujeto, conformándose así su mutable *imagen del mundo*¹⁷. Es la existencia de esta imagen quien garantiza la reproducción constante del estereotipo revolucionario, más allá de sus orígenes y propósitos iniciales, en el versátil tránsito de coyunturas diversas” (Díaz, 2010:5). Siguiendo a esta autora, se destaca el poder del simbolismo de la revolución y su asimilación mítica en la conformación de las creencias sobre ella, adicionado a la capacidad que tienen los aparatos ideológicos del Estado de refractarlas.

Cuando uno analiza en perspectiva histórica la evolución de las estrategias discursivas en lo referido a la cuestión educativa, se puede notar cómo ellas van cambiando de la mano de la intensidad que va tomando el proceso revolucionario: de una inicial función informativa, a un plano persuasivo, para luego coronarse como un proceso de legitimación política a través del discurso. En pleno desarrollo de la campaña de alfabetización, Fidel Castro pronunciaría un discurso que expresaría en un tono de elevada confrontación política, el paso hacia una Revolución Socialista, el 16 de abril de 1961, frente al Cementerio de Colón. Por su connotación para el naciente paradigma educativo, este discurso es de vital importancia pues sentó un precedente que aunque con variaciones, definió al diferendo Estados Unidos-Cuba como conflicto basal a toda la política cubana, con especial repercusión en la educación socialista: erigirse valóricamente opuesta al imperialismo norteamericano. “Estados Unidos constituye políticamente hoy un sistema de explotación de otras naciones por una nación, y un sistema de explotación del hombre por otros hombres... Y estos hechos de ayer (bombardeos en territorio cubano), nos van a enseñar quizás con más claridad que ningún otro hecho de los ocurridos hasta hoy, lo que es el imperialismo... Nosotros somos todo lo contrario. ¡Nosotros, con nuestra Revolución, no solo estamos erradicando la explotación de una nación por otra nación, sino también la explotación de unos hombres por otros hombres!¹⁸”. Esta declaración de “guerra” al imperialismo estadounidense tipificaría una esencia importante de la política cubana y le daría un sello

¹⁷ Cursivas de la autora referida.

¹⁸ Fidel Castro, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1961/esp/fl60461e.html>

particular a los valores que a través de la educación, como aparato ideológico del Estado, se reproducirían en sus instituciones.

Hasta aquí, el discurso sobre la nueva educación asumía dos características esenciales: se presentaba como educación revolucionaria en tanto simbolizaba la promesa de revertir los “males” de la enseñanza de la etapa anterior (Revolución *versus* República), o sea, una educación revolucionaria que se definía por superar la anterior; educación socialista definida también en oposición pero a lo externo, a un “otro” que representa agresión y antivalores de acuerdo a la nueva proyección que asumió el nuevo gobierno.

El posicionamiento en el imaginario colectivo de estos nuevos conceptos ocasionó que los iniciales fueran años de innumerables intervenciones públicas e incorporación masiva de la sociedad al encuentro con la nueva educación. Aparejado también se desató un proceso de legalización del nuevo régimen, que bajo el halo del Gobierno Revolucionario explicitaba y regulaba las intenciones de cambio del nuevo país. En materia educativa, por ejemplo, la Ley No.680 de la Reforma Integral de la Enseñanza promulgada en diciembre de 1959, “significó el primer instrumento jurídico para el paso de la educación por nuevos caminos a fin de garantizar el pleno desarrollo del ser humano¹⁹”. Días antes, Armando Hart, Ministro de Educación, daba a conocer en un discurso la esencia de la nueva política educacional: “El fundamento de la democracia está en la justa distribución de la riqueza y en la completa formación educativa de todos los ciudadanos²⁰”. Es decir, se concibieron de la mano políticas de distribución de bienes y políticas de (re)distribución de valores culturales a través de la educación. Efectivamente, algunas investigaciones han demostrado una eficaz correspondencia entre la reforma educativa y el cambio socioeconómico, como una peculiaridad del caso cubano en sus primeras décadas de Revolución (Carnoy y Werthein, 1977).

Mucho se ha escrito sobre las reformas educativas de inicios de la Revolución. Las mismas se diseñaron como un continuo que extendió a todos los niveles de enseñanza

¹⁹ MINED, Portal educativo cubano http://www.ecured.cu/index.php/Ley_de_Reforma_Universitaria

²⁰ MINED, http://civica.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=11322%3Ahttpcivicaeducacuindexphpoptioncomcontentaviewarticleid11313lista-de-temas-de-septimoacatid445aitemid206&catid=440&Itemid=206

los nuevos principios de la formación: gratuidad (para garantizar su acceso masivo y sobre todo, el de las clases menos favorecidas); democracia (en el sentido de que todos, sin ningún tipo de distinción tendría derecho a ella); en función de la sociedad (pertinencia); integral (que superara el espíritu escolástico de la educación en uno inspirado en valores humanos y revolucionarios). La investigadora María Isabel Domínguez (2009:65) señala que esos fueron años en los cuales se creó una incipiente identidad generacional, que borraba barreras entre jóvenes del campo y la ciudad, jóvenes de distintas clases, favorecido en gran medida por la función integradora que cumplió la educación. Lo anterior fue posible por las reformas efectivas que se extendieron a través de la educación y que logró incorporar a las aulas masivamente a la población, desarrollar la enseñanza obrero-campesina, ampliar la matrícula universitaria, medidas que en su conjunto crearon condiciones favorables para una movilidad social ascendente muy intensa.

Lejos de una noción enteramente organizada y “racional” de las primeras políticas revolucionarias, se ha afirmado que las educativas fueron transformaciones que oscilaron entre continuidades e improvisaciones muy flexibles, en reacción al ambiente político en el cual se llevaron a cabo, y que reflejaron posiciones del gobierno revolucionario que fueron inicialmente tímidas (postura construida en diálogo con otros sectores tradicionales), hacia una radicalización que otorgaba a la educación un papel clave en la nueva sociedad (Schultz, 2011).

El debate en torno al papel de la religión en la enseñanza ilustra bastante bien esta transición. Los discursos iniciales de Fidel Castro y las publicaciones en la prensa de la época, muestran pasajes que evidencian como, a diferencia de otros temas (lo agrario por ejemplo), el vínculo de Fidel como voz principal de la Revolución con la educación, y sobre todo con la universidad, fue un proceso que comenzó de manera tibia. El 27 de noviembre de 1959, en un discurso cargado de simbolismo en la escalinata de la Universidad de la Habana, vestido con el uniforme de la Milicia Revolucionaria, arremetió contra los “elementos sin escrúpulos, incapaces de comprender el sentido revolucionario de las prédicas de Cristo (*exclamaciones y aplausos*), que quieren herir el

tradicional sentimiento religioso y la devoción de nuestro pueblo noble... porque es bueno recordar que cuando Cristo buscó hombres para predicar su doctrina, no buscó 12 latifundistas de Palestina, sino que buscó 12 ignorantes y humildes pescadores²¹”.

La imagen de Cristo como el primer revolucionario (también frecuentemente empleada por Hugo Chávez en Venezuela e inspiración de la teología de la liberación), en el escenario universitario se combinó de manera articulada con una concepción de la educación como tarea moral: “... si hubiesen imperado los criterios morales rectos y firmes en nuestra bicentenario universidad... esos señores que no tenían moral, ni tenían talento, ni tenían virtudes de ninguna índole, no debieron pertenecer jamás al cuerpo de profesores universitarios²²”.

Por eso, continúa, debía hacerse una “depuración” y en este contexto de moral religiosa bien la depuración puede ser interpretada como un exorcismo o un despojo. El proyecto educativo apelaba a una nueva moralidad política inspirada también en la República moral de José Martí, cuyo ideario era reapropiado por la naciente revolución. La nueva educación se insertaba en un proyecto general cultural, en un modelo civilizatorio distinto al anterior, con el “hombre nuevo”, “bueno”, con “hombres de carácter”. Así dicha, la tarea era muy ardua: “encontrar un inteligente, que además sea un hombre de carácter, que además tenga mérito revolucionario, es como buscar un aguja en un pajar”, diría en el mismo discurso aquel 13 de marzo del 59.

Fue en esta etapa donde se crearon las condiciones para el surgimiento de lo que Bobes (2015) llama “modelo social del hombre nuevo socialista”, y que entiende como configuración social (interacciones, relaciones, actores e imaginarios) basada en solidaridades y lealtades apegadas a las codificadas como “revolucionarias”, en el discurso e imaginario oficial (identidad sociedad estado, entrega al trabajo, altruismo, colectivismo, rechazo al dinero y al consumo). Tal modelo, según esta investigadora,

²¹Fidel Castro, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1959/esp/c271159e.html>

²² Fidel Castro, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1959/esp/f130359e.html>

generó una sociedad homogénea e indiferenciada cohesionada en torno a las metas y objetivos fijados por el gobierno, tanto a partir de los valores sustantivos de igualdad, soberanía y justicia social, como por las transformaciones en las relaciones sociales asociadas a los cambios en la estructura económica, la política y el repertorio simbólico del país después de 1959. Este modelo social se mantuvo con muy pocas variaciones hasta la crisis de los noventa.

La Revolución como gran escuela y la nueva pedagogía ciudadana se erigió sobre fuertes críticas a la enseñanza precedente, particularmente a la Cívica de la “pseudo-República”, identificada como una educación clasista, burguesa y capitalista que debía ser subvertida y en la misma medida sus instituciones y muchos de sus profesores, sobre todo en la capital del país. Los fundamentos de la nueva pedagogía quedaron explicitados sobre la base del pensamiento político-social de José Martí, el Marxismo-Leninismo, el pensamiento de Fidel Castro y Ernesto "Ché" Guevara²³, que se llevarían directa e indirectamente al currículo.

El último día del año 60 se dictaría la Ley No. 916, por la cual se instituyó el Consejo Superior de Universidades, cuya labor conceptual y de diseño institucional incidiría directamente en la Reforma de la Educación Superior, con carácter de ley y puesta en vigor el 10 de enero de 1962, sentando hasta hoy las bases fundamentales de este nivel de enseñanza. Según la historiadora Ana Cairo (2014:124), es en el proceso de elaboración de esta reforma donde ocurre la primera intervención del Gobierno Revolucionario en los asuntos universitarios, al designar a (Armando Hart Ministro de Educación, Regino Boti Ministro de Economía, Osmany Cienfuegos Ministro de Obras Públicas) representantes del gobierno, los cuales debían asegurar que la nueva política universitaria contemplara los intereses del Estado, y la necesidad de que la reforma fuera estructurada científicamente a la vez que respondiera a las necesidades del país. Otro aspecto relevante de este pasaje de la historia, fue la centralidad que se le dio a la

²³ MINED, portal educativo cubano

http://civica.cubaeduca.cu/index.php?option=com_content&view=article&id=11322%3Ahttpcivicaubaeducacuindexphppoptioncomontentaviewarticleaid11313lista-de-temas-de-septimoacatid445aitemid206&catid=440&Itemid=206

instrucción como proceso fundamental (de inspiración martiana) del nuevo modelo pedagógico y que se mantiene hasta hoy.

Con esta reforma fundacional de la nueva universidad cubana se dio paso a dos elementos clave de cara a la lógica de la hechura de las políticas que tipificaría el régimen de las políticas: lugar privilegiado del Estado como actor principal en las decisiones educativas, y un diseño planificado y centralizado de las concepciones y prácticas educativas que, según declaraba el documento, hacía corresponder las prioridades de la educación universitaria (entonces eran tres universidades públicas en todo el país las que se regían por este lineamiento), con el desarrollo económico del país y la política de empleo también centralizada.

Según algunos investigadores del CEPES, “esta Reforma, considerada el momento histórico más importante para la educación superior en la década del 60, provocó transformaciones medulares en la enseñanza universitaria. Quedaron proscritos el verbalismo, el memorismo y el pasivismo. Fue modificado el régimen de gobierno²⁴, la estructura y la gestión de la Universidad, la Facultad, las Escuelas y el Departamento. Quedó reestructurado y ampliado el espectro de carreras atendiendo a las necesidades del desarrollo del país. Se implantó la obligatoriedad de la asistencia a clases y la organización por semestre de todos los cursos. La investigación científica se estableció como parte consustancial del quehacer universitario. Se definió el concepto de profesor a este nivel y se eliminó la cátedra vitalicia” (Colectivo de autores CEPES, 2011). Adicionalmente, bajo el argumento de eliminar favoritismos, se optó por terminar con la oposición como mecanismo de entrada de la planta docente y en cambio, se aprobó el sistema de contratación para de esta manera asegurar que los nuevos profesores respondían a los intereses institucionales. La educación integral también sentó sus bases en esta Reforma, misma que daba el mandato a la universidad de “completar la formación cultural, moral, política y corporal de los estudiantes, de modo que

²⁴ En el artículo IV se daba respaldo jurídico a la participación estudiantil en la dirección de la institución: “La Universidad de La Habana será gobernada por sus profesores y alumnos, bajo la responsabilidad de los mismos y por medio de las autoridades y organismos que determinen los estatutos”. Se nota la inclinación por la idea de la autonomía universitaria. En los estudios históricos de gobernanza se sitúan las reformas por la autonomía universitaria como uno de sus antecedentes principales.

constituyan ciudadanos de las más altas cualidades” (Colectivo de autores CEPES, 2011). En este enunciado se condensan las principales características que tomaría la definición educativa como una de tipo moral y política.

En conjunto, el despliegue educativo de los tres primeros años de la Revolución condujo a un proceso efectivo de legitimación del poder. El monopolio real y simbólico a través del control de las instituciones educativas (entre otras), trajo como consecuencia la masiva incorporación de las personas a las aulas, catalizando la integración social de enormes proporciones de cubanos con diversas procedencias. Es sabido el incremento exponencial de los índices educativos de aquellos años. Sin embargo, aparejado, lo más desafiante resultaba la creación de una nueva imagen del mundo, de nuevas palabras para edificar los referentes de la Revolución naciente.

La importancia de la creación del nuevo logos a través de una gramática propia revolucionaria se explicita en un discurso de Fidel Castro el 20 de diciembre de 1961 (apenas días antes de la proclamación de la Reforma Universitaria), quien “dirige la palabra” a los directores de las Escuelas de Instrucción Revolucionaria en el local de las ORI (Organizaciones Revolucionarias Integradas). En este, explica la necesidad de tener una propia “terminología”. O sea, el dominio de las palabras y la creación de un nuevo lenguaje era imprescindible para construir un mundo distinto. La Revolución se hacía en los hechos pero también en las “mentalidades”, a través de la reconceptualización de las palabras como instrumento de transformación. Y ejemplifica: “Está correcto llamarles escuelas de instrucción revolucionaria. Ahora, se pudieran llamar también escuelas de marxismo-leninismo. En realidad, lo que se estudia en las escuelas de instrucción revolucionaria es marxismo-leninismo; además, lo único que puede estudiarse en una escuela de instrucción revolucionaria es marxismo-leninismo... Pero si cuando se fundaron las escuelas se hubiera dicho ‘van a ser escuelas de marxismo-leninismo’, pues alguna gente hubiera sentido todavía reflejos condicionados contra el marxismo-leninismo, reflejos que se les van quitando con el tiempo. Y, por eso, las palabras instrucción revolucionaria podían ser una denominación más correcta para lo que son las

escuelas. Desde luego, no se está engañando a nadie, aquí nunca se ha engañado a nadie²⁵...”.

El problema de las “mentalidades” fue expuesto como ámbito prioritario de las universidades por Fidel en un discurso el 13 de marzo de 1960, cuando aún era un proyecto de ley la Reforma de Educación Superior. Acompañado por un destacado líder estudiantil, Rolando Cubela²⁶, expresó que ella (la mentalidad), era “algo más sutil, no tan visible, pero sí tan necesaria como la propia Reforma Agraria, porque también hay enormes latifundios de inteligencias que hay que cultivar²⁷”.

En este pensamiento se encuentra una gran similitud a la definición de la educación al estilo de la ilustración pedagógica de Rousseau (2000) en *Emilio o la Educación*: “a las plantas las endereza el cultivo, y a los hombres la educación”. Es la visión de la educación como una labor cultural y de enseñanza de la ciudadanía. Para algunos puede resultar paradójico cómo una Revolución hecha para los campesinos, para los pobres, a la misma vez resalta de la manera que lo hizo la educación como iluminación. Se podría decir que en el fondo, la aspiración de la educación como el proceso de “iluminar”, encierra una preponderancia a la creación de la *intelligentsia*.

En su idea, son los inteligentes en el anterior sentido, los que trazan el camino al progreso, uno de los conceptos empleados a inicios de la Revolución por el mismo Fidel. Salvando las distancias, las políticas neoliberales en América Latina derivadas del consenso de Washington, se caracterizaron por otorgar también un lugar altamente privilegiado a la educación dentro del esquema desarrollista. Y Cuba no fue la excepción de intencionar la educación como camino al “progreso”, sólo que este esquema se daba en la práctica en condiciones muy distintas al resto de los países de América Latina, que como plantea Freire, fracasaron por considerar lo educativo como pre-requisito de la

²⁵ Fidel Castro <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1961/esp/f201261e.html>

²⁶ Elegido en 1959 presidente de la Federación Estudiantil Universitaria (FEU), también fue miembro del Directorio Revolucionario y otros méritos que lo convirtieron en un líder juvenil revolucionario, en 1966 fue acusado de participar en un atentado contra Fidel, y condenado a 30 años de prisión.

²⁷ Fidel Castro <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1960/esp/f130360e.html>

transformación social. En cambio, en Cuba la transformación fue también educativa, era un eje central de ella.

Muchos otros discursos podrían retomarse de esa dinámica inicial del país. En su mayoría todos tributan a las siguientes características, que aunque con vaivenes y altibajos, se mantienen hasta el día de hoy como rasgos de la educación cubana:

Condiciones de emergencia de la nueva educación

- Coyuntura política de confrontación que marcó la emergencia de un nuevo paradigma de la educación: primero una educación confrontada con el viejo orden (capitalista, clasista, burgués), y luego en disputa con el imperialismo yanqui. Esta condición bélica, percibida como real por el nuevo gobierno, impactó directamente conceptos, palabras y lenguajes sobre lo educativo, el currículo y los valores que se debían transmitir en la educación revolucionaria. El simbolismo de convertir cuarteles en escuela expresa la voluntad de transmutar los viejos significados de dichos espacios, pero también simboliza una incorporación de esos sucesos a la memoria colectiva. Si la política, según Foucault (1976), es la continuidad de la guerra en tiempos de paz, y la educación es un proceso donde se recrea la política a la vez que es un instrumento suyo, entonces, la educación revolucionaria (que emana de la guerra) puede entenderse como guerra instruida, como preparación para la guerra. Un buen ejemplo de militarización de la educación es la disciplina curricular Preparación Para la Defensa (PPD), sobre la que se profundizará más adelante, y que se imparte en todas las carreras universitarias. El espíritu de educación masiva para la guerra no se ha perdido.
- En lo institucional y sus repercusiones en el diseño de la nueva política educativa: Estructura centralizada y planificada de la educación, tanto al interior del propio sistema educativo como en relación a la macropolítica. El nuevo gobierno se propuso acabar con el “caos anterior” y para ello monopolizó el sistema escolarizado con el objetivo de hacerlo eficaz, en un sentido político

(lograr sus objetivos) y eficiente, en un sentido económico, o sea, con una idea racional del gasto.

Características del nuevo paradigma de la educación

- a. La *educación revolucionaria* reivindica “lo mejor” de la cubanidad, que enfatiza en la enseñanza del pensamiento (selectivo) de los próceres, mártires, líderes estudiantiles y obreros, para construir desde sus ejemplos un nuevo país, para lograr el proyecto de nación ideado por ellos. En este sentido se puede hablar de un nacionalismo pedagógico entre líneas del proyecto educativo (aunque quizá es en este fenómeno donde más se ven los altibajos de su énfasis, pues si bien se usó el pensamiento martiano como síntesis del ideario de la revolución, no se formalizó constitucionalmente en el capítulo educativo hasta la reforma de 1992).
- b. *Educación (revolucionaria) socialista*: el socialismo como nuevo contenido ideológico del naciente gobierno revolucionario, emana discursivamente del contexto de confrontación con lo que simboliza Estados Unidos (“el enemigo”, “el opuesto”), y por lo tanto, nace como oposición a los valores imperialistas norteamericanos. Entonces, cuando uno rastrea la situación de emergencia del concepto se puede entender que, su peculiaridad esencial en términos identitarios, es definirse, ya no tanto por su propio contenido intrínseco, sino por los límites con la “otredad”. O sea, ser socialistas es lo que nos diferencia de ellos. Es un concepto por naturaleza relacional y por tanto relativo, en tanto la propia identificación depende de la definición de la relación. Esta relación está cambiando en la actualidad, por lo tanto, también se esperan modificaciones en la definición primigenia socialista de la educación.
- c. *Educación (revolucionaria, socialista) moral de raíz religiosa*. La educación moral en la enseñanza cubana es el más claro antecedente de lo que luego los especialistas han llamado más contemporáneamente educación en valores. Visto desde ahora parece un olvido, pero la influencia de la moralidad religiosa en la enseñanza revolucionaria cubana fue trascendental (incluso cuando existiese una confrontación entre instituciones políticas y religiosa/católica) y así se manifestó

en los discursos iniciales del propio Fidel Castro, en los que se aprecian estrategias argumentativas de reapropiación de la amplia cultura religiosa del cubano, para crear puentes discursivos entre su pensamiento y el pueblo. No obstante, no se puede absolutizar ni pensar que toda la moralidad pedagógica de inicios de la revolución fue de connotación religiosa. Presenta altos rasgos de similitud con la *paidea* clásica, como sistema ético estructurado alrededor de “la justicia”, “lo bueno”, “la dignidad”, siendo “el hombre nuevo” la cristalización de los nuevos valores. La educación centrada en valores se traduce en una enseñanza político moral, con enorme énfasis en una imagen particular del mundo y lo social. Este dejo moralizante se encuentra de vuelta hoy con Raúl Castro al mando, como veremos más adelante.

- d. *Educación (revolucionaria, socialista, moral) ideologizante*, plasmada específicamente en la enseñanza del marxismo-leninismo. Favorecido por la rápida centralización del sistema educativo por parte del Estado cubano, la escuela formal se convirtió en un estratégico aparato del Estado, que descansó en los cuerpos ideológicos martiano, guevarista y del marxismo-leninismo, traducidos al currículo como máxima expresión de la politización de la educación cubana, como veremos más adelante.
- e. *Educación y legitimidad del poder*. Como se demostrará más adelante, la educación cubana ha tenido siempre como constante una relación explícita entre Estado, educación e ideología. Una de las misiones de la enseñanza cubana es, abiertamente, la función de reproducción ideológica. Sin embargo, lo paradójico resulta que se pretende en el diseño una educación liberadora (en el entendido teórico de Freire), en condiciones de restricciones políticas. Ello en el sentido contrario a pluralidad de opciones políticas e ideológicas, que se traduzcan en variadas ofertas del servicio educativo y por lo tanto, de los contenidos de la enseñanza.
- f. *Educación de la conciencia*, entendida como pedagogía política. Este resulta un tema muy controvertido. Con Freire, se entiende aquí la pedagogía y la política en una práctica inseparable que persigue la liberación como función esencial de la educación, cuya principal condición es romper el ciclo de la dominación con la

toma de conciencia. Esta idea se encuentra repetidamente en los discursos de Fidel y su concepto de Educación. Sin embargo, discurso y acción entrañan una compleja y por lo general contradictoria relación, que como ya se refirió quedaría reconocida para el caso cubano por el mismo Freire, cuando destacó que la cubana era una Revolución con una educación tradicional: distante del modelo de la pedagogía de la liberación.

- g. *Educación como labor cultural y civilizatoria.* La educación más que como ciencia, formación de valores, tuvo la pretensión de convertirse en el camino para lograr un país y un hombre nuevo, pero no sólo en el sentido político antes mencionado, sino pretendiendo el mayor de los alcances simbólicos posibles. Se asemeja a la concepción educativa de la Ilustración, que convirtió al individuo en su foco central y que expandió la pedagogía a un verdadero proceso cultural.

4.3. Institucionalización de la educación superior: el monopolio de la política

1975 es un año crucial para entender las relaciones entre Partido, Estado y educación en Cuba, y sus consecuentes impactos en la elaboración de las políticas educativas. La celebración del Primer Congreso del PCC —a diez años de su fundación—, significó el primer gran recuento sistematizado de la obra revolucionaria, a partir de donde se proyectaron las acciones venideras. Pero para comprender este nuevo giro de la trayectoria de la política educativa, es importante recuperar algunos hitos de la historia cultural y política del país que prepararon las condiciones ideológicas para llegar a este período.

Numerosos eventos en el campo de la cultura en su más amplio sentido, y en la educación como un ámbito que iba diferenciándose *in crescendo*, acontecieron a lo largo de las primeras dos décadas de Revolución. Acerca de ellos la historiografía sobre el campo cultural y político ha profundizado ampliamente. Se pueden mencionar algunos pasajes de esta intensa etapa en cuanto a creación de organizaciones, conflictos con el

poder político, y desaparición de instituciones²⁸: La fundación del Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos (ICAIC), fundado el 24 de marzo de 1959, en el tercer mes de la Revolución Cubana y como “expresión manifiesta del valor otorgado a la cultura y al cine por el nuevo gobierno”²⁹, fue uno de los primeros espacios de impulso a la labor y difusión cinematográfica a la vez que espacio de intensos conflictos políticos y definiciones conceptuales de la estética revolucionaria audiovisual, que dieron sello a lo que su fundador llamaría los “tiempos de fundación”. También la creación de la Unión Nacional de Escritores y Artistas Cubanos (UNEAC) en agosto de 1961, actualmente con más de 9 mil miembros, se autodefine como una organización social, cultural, profesional y no gubernamental, aun y cuando su actual presidente, Miguel Barnet, es miembro del Comité Central del Partido, del Consejo de Estado, del Comité Nacional del Sindicato de Trabajadores de la Cultura y Diputado de la Asamblea Nacional del Poder Popular. Esta organización “no ha hecho otra cosa, desde su génesis, que servir a los ideales más nobles de la Revolución³⁰”. También ha sido territorio de las polémicas más agudas que han surgido dentro del país si se le compara con otros espacios de la vida pública. La apertura y cierre de la revista *Pensamiento Crítico* (1967-1971) por su papel considerado “diversionista”, es otro de los sucesos que más atención y análisis han concentrado por su alta intensidad y simbolismo de las dinámicas políticas del país.

Muchos otros fueron los acontecimientos que en su conjunto moldearon las relaciones entre intelectuales y política, pero el más significativo a los efectos de este trabajo, fue la celebración del Primer Congreso de Educación y Cultura en 1971 donde, en palabras de Fidel, “en lo que se refiere a las cuestiones ideológicas, en lo que se refiere a las cuestiones revolucionarias, en lo que se refiere a las cuestiones políticas, había una posición firme, sólida, unánime, monolítica... que revelaban hasta qué punto las ideas revolucionarias, las ideas patrióticas, las ideas internacionalistas, las ideas marxista-leninistas han calado profundamente en el corazón y en la conciencia de nuestro pueblo

²⁸ También los análisis históricos se han centrado en las trayectorias individuales de numerosos intelectuales que simbolizaron momentos de gran intensidad política de inicios de la Revolución.

²⁹ Ministerio de Cultura, portal digital <http://www.min.cult.cu/loader.php?sec=instituciones&cont=icaic>

³⁰ *Cubadebate*, Barnet 2014 <http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/04/12/la-union-de-escritores-y-artistas-de-cuba-un-espacio-para-la-creacion-de-valores/#.VVe4B2aA5JE>

y muy especialmente en una gran parte de nuestros educadores.... esta masa politizada de educadores³¹”.

De cara al tema de esta investigación, la importancia de este suceso histórico consiste en destacar el aspecto simbólico de una política educativa eficaz en la práctica, si es que por eficacia política de la educación entendemos cumplir con su función de aparato ideológico del Estado. Con esta opinión creada sobre el éxito educativo de la Revolución, de profunda radicalización política, entre un apoyo monolítico al gobierno y las pocas “ratas intelectuales” en el otro extremo, se llegaría a la mitad de la década de los setenta en condiciones favorables para dar un vuelco a la lógica de las políticas estatales, sus instituciones y una nueva normatividad nucleada en la Ley Fundamental de la República de Cuba, que vendría a dar soporte jurídico a un contenido político-ideológico creado a lo largo de los primeros 15 años de revolución. Estos dos trascendentales acontecimientos (el Primer Congreso del PCC del 75 y la Constitución de 1976), junto con una nueva división política administrativa así como la definición y diseño del Poder Popular como vehículo del poder del pueblo, conformarían en su conjunto el escenario nacional cubano en esta nueva etapa, que venía de la mano de la impronta soviética que caracterizó a la Cuba de los setenta y los ochenta.

En términos de diseño de políticas públicas, se ha reconocido que esta etapa de institucionalización, en la que a la par Cuba se vinculó con la comunidad socialista europea (específicamente como miembro del CAME, Consejo de Ayuda Mutua Económica), trajo como consecuencia efectos negativos en el sector educativo, condicionados por el excesivo copismo que llevó a un sistema de planificación de la economía y gran estatalización de las políticas sociales (Domínguez, 2009:67).

Nuevo arreglo de gobierno: el primer Congreso del Partido

De acuerdo a Núñez Jover (1997), los pronunciamientos del I Congreso del Partido sobre las ciencias sociales y la resolución sobre la ciencia y la técnica del II Congreso (1980), se perfilaron como un recurso fundamental para las estrategias discursivas que se

³¹ Fidel Castro <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1971/esp/f300471e.html>

pusieron en práctica para desarrollar dichos campos y legitimar las demandas que desde ellos hacían los profesionales. El énfasis sobre el papel de las ciencias sociales y sus investigaciones en la primera reunión de la organización, y el llamado a incrementar resultados de trabajo con pertinencia social en la segunda, aunque por diversas razones, ponía los reflectores estratégicos en esta área del conocimiento: “En esa ocasión —el segundo congreso—, se reconoció que las ciencias sociales no marchaban al mismo ritmo que las demás ciencias, y para impulsarlas y vincularlas a las demandas sociales, se enfatizaba el protagonismo del Partido en su dirección (Núñez, 1997:193). Una “incapacidad” científica se amortiguaba desde la voluntad política. Esta expansión de la arena política trajo como consecuencia lo que se ha reconocido como el estrechamiento de la sociedad civil desde los setenta y hasta finales de los ochenta (Acanda, 2008:28).

El debate sobre la educación ocupó un lugar central en ese primer congreso, que serviría de antesala conceptual y organizativa a la Constitución de la República votada en 1976 y a la creación del MES el mismo año, con lo que se marcaría una nueva etapa en la institucionalización de la educación superior. En su clausura, Fidel Castro valoraría como muy productivo el acceso que la Revolución había brindado al pueblo, a los conocimientos y a la cultura, y sobre todo, a una ideología revolucionaria³². Desde el Partido se definió “la escuela como el eslabón principal de la educación comunista... y al Estado la función de proporcionarla institucionalmente... de forma indelegable, intransferible, irrenunciable y exclusiva... El criterio básico de la política educacional cubana consiste en hacerla corresponder con el socialismo y sus ideales. En consecuencia, la política educacional del Partido tiene como fin formar las nuevas generaciones y a todo el pueblo en la concepción científica del mundo, es decir, la del materialismo dialéctico e histórico³³”. Esta expresión refleja la alineación institucional entre Partido-Estado como organismos indivisibles en la dirección de la política educativa (“política educacional cubana” igual a “política educacional del Partido”), con el propósito de difundir la ideología oficial a través de la institución escolar.

³² PCC, Primer Congreso, 1975, <http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/DISCURSO-DE-FIDEL-EN-LA-CLAUSURA-DEL-PRIMER-CONGRESO-DEL-PARTIDO-COMUNISTA-DE-CUBA-CELEBRADO-EN-LA-PLAZA-DE-LA-REV.pdf>

³³ PCC, Tesis y resoluciones del Primer Congreso, <http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/03/I-Congreso-del-PCC.Tesis-y-Resoluciones-sobre-pol%C3%ADtica-educacional.pdf>

La relevancia que tiene destacar la absoluta concentración estatal-partidista del diseño de las directrices educativas es que, fundamenta lo que se ha definido en este trabajo como monopolio de la política, con la peculiaridad que, este monopolio estrictamente no es siquiera por parte del Estado, sino por el Partido, que en la Constitución cubana es superior al mismo Estado.

La politización de la educación: la educación del Estado y el Estado del Partido

Adicional al total patrimonio de la política educativa por el Partido-Estado definiendo un tipo específico de *régimen de políticas*, también en este fórum (el primer congreso) quedaría definido el contenido de la nueva *educación socialista*, que ejecutaría el Sistema Nacional de Educación. La politización del currículo se expresó esencialmente con la enseñanza del marxismo-leninismo a través de las asignaturas de filosofía, economía política y la teoría del comunismo científico, como parte esencial de la formación ideológica y de la cultura política de estudiantes y trabajadores de todos los niveles educativos.

La “militancia interna” de la UJC (Unión de Jóvenes Comunistas), PCC y organizaciones de masas, recibían una *educación política* aparte en las escuelas del Partido. La modalidad educativa que se aprobó en dicho congreso y que permeó la etapa de institucionalización subsiguiente, quedó definida a partir de los ejes: educación intelectual; científico-técnica; político-ideológica; física; moral; estética; politécnica; laboral y patriótico-militar, aristas todas con expresiones bien especificadas en el currículo.

La ideología rectora como fin y contenido mismo de la pedagogía cubana quedó expuesta en la Constitución de 1976, que definió la enseñanza como función del Estado, el cual orienta, fomenta y promueve la educación, la cultura y las ciencias en todas sus manifestaciones. Según la Carta Magna, la política educacional y cultural se fundamentan en la concepción científica del mundo marxista-leninista y en la formación patriota y comunista de las nuevas generaciones (Capítulo V, artículo 39): el comunismo

y marxismo-leninismo en una explícita referencia soviético-estalinista (Azcu, 2004). El contenido ideológico de tal declaración condensa en sí el significado del currículo escolar y las prácticas formativas que han dado consecución a dicho manifiesto, en los distintos niveles del sistema de enseñanza cubano, y con especial énfasis en el superior. La pauta constitucional no ha sido letra muerta, y hoy más que nunca revive. Para entender la naturaleza del sistema educativo cubano, el rol de la escuela y como caso particular la universidad, es crucial la idea de que, si bien la educación es un derecho de la ciudadanía, éste está condicionado por y subordinado al Estado (Mujal-León, 1988), y el Estado es a su vez guiado por el Partido, tal y como lo define la Constitución.

Aquí deben resaltarse dos elementos importantes para la hechura de las políticas. El primero es que la educación en Cuba, tal y como se plasmó en la Constitución, se considera un derecho social (entre otros) con respaldo normativo, y que obliga al Estado a proveer dicho servicio. Esta garantía constitucional se traduce en políticas públicas, a manera de acciones gobierno para dar cumplimiento a tal derecho. Este es uno de los sentidos específicos que toma el carácter público de la política educativa, en la medida en que su razón de ser se declara en la misma ley de leyes. Un segundo elemento y como consecuencia del anterior, es el hecho de que se resuelve que sea el Estado el único responsable de ofrecer dicho servicio y de garantizarlo como derecho, por lo tanto, es una educación del y para el Estado en clave althusseriana (Althusser, 2005). Es uno de sus aparatos ideológicos aunque no es ésta su única función. Existe una gran pluralidad de enfoques sobre las funciones de la institución educativa (Clark, 1992): papel en la generación de la cultura en un sentido civilizatorio, en la formación de la identidad nacional, aporte al desarrollo científico-técnico, en la formación de la juventud para el desarrollo económico, entre otros.

Realizado el Congreso y aprobada la Constitución, surgió el MES como la institución para dirigir y coordinar todas las acciones de la educación terciaria. Se creó en julio de 1976 (apenas cinco meses después de votar la nueva Constitución en febrero del mismo año), con la Ley 1306 y firmada por Osvaldo Dorticós como Presidente de la República y Fidel Castro como Primer Ministro. La nueva institución surgió con el mandato

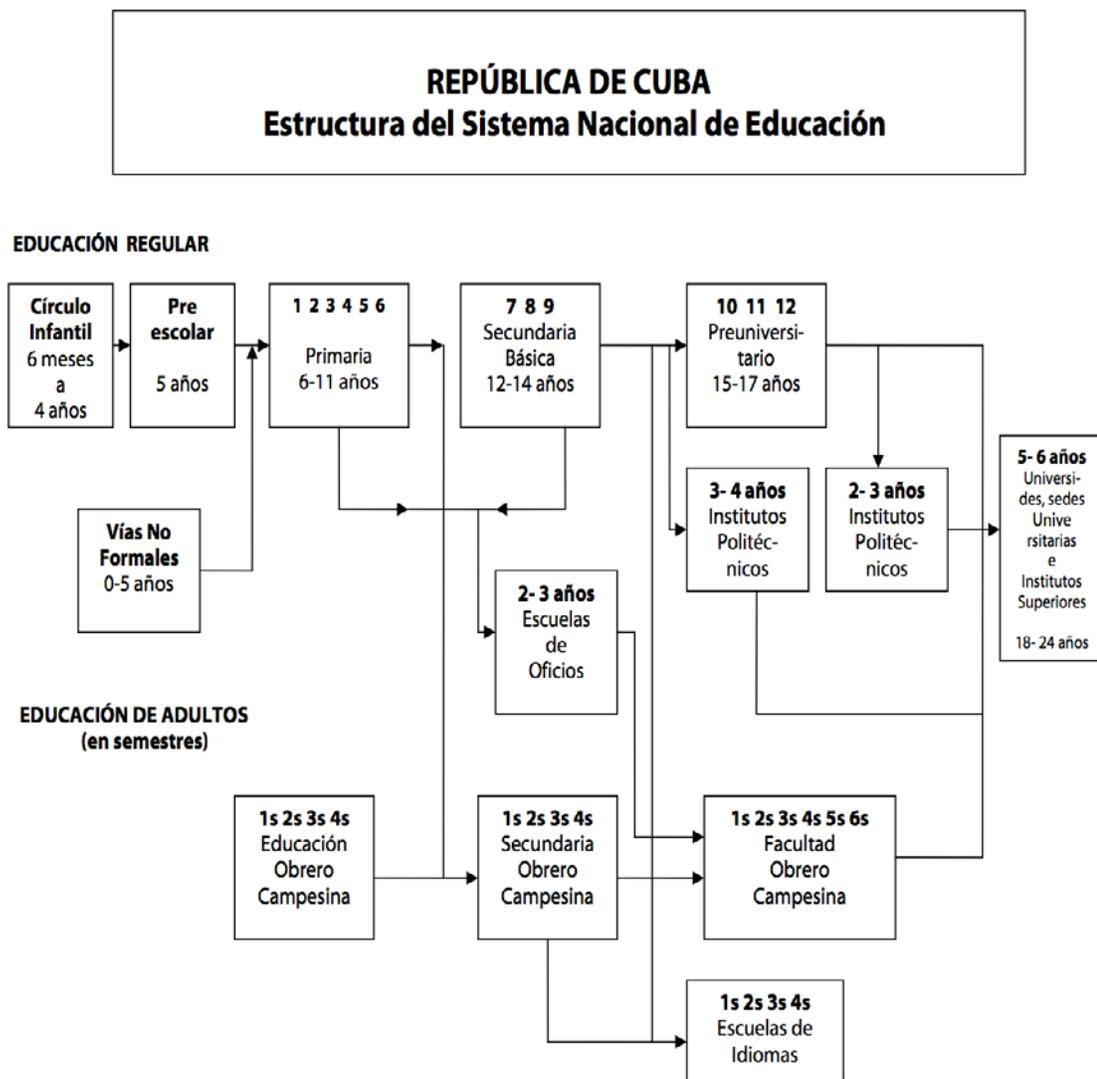
esencial de “ejecutar la política del Gobierno relativa a la educación superior”, y en segundo lugar, “ejercer la dirección metodológica, técnico-docente y administrativa” de las instituciones de educación superior, así como “elevar la eficiencia del subsistema y la calidad en la preparación de los especialistas, acorde con el desarrollo económico-social del país y con los principios de la Pedagogía Marxista-Leninista” (Artículo 2, Ley 1306, Tribunal Supremo Popular, Gaceta Oficial, 1976). Con la aprobación de un Decreto Ley (No.67, Artículo 71) del Consejo de Estado en 1983, se ampliarían sus funciones de (inicialmente) sólo ejecutar, a “dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del Gobierno”. Esta medida, junto con otras que modificaron la Organización de la Administración Central del Estado, ya eran lideradas enteramente por Fidel Castro como Presidente de los Consejos de Estados y de Ministros (desde finales del 76) y Secretario General del PCC (desde 1965).

En el primer Por Cuanto de la ley fundacional del MES, se le ubica dentro del Sistema Nacional de Educación, como un subsistema “encargado de formar los cuadros de alta calificación para todas las ramas de la economía, la ciencia y la cultura del país” (Ley 1306, Tribunal Supremo Popular, Gaceta Oficial, 1976). Es decir, la razón original explícita de creación de esta institución es la formación profesional de los dirigentes de sectores estratégicos del desarrollo del país: *la vanguardia*.

La concepción filosófica que subyace a esta declaración se remonta a una visión clásica del “hombre que sabe” en las sociedades antiguas. Por ejemplo, la *República* de Platón, “el más excelente libro de educación que se haya escrito” (Rousseau, 2000:14) es considerado como programa de estudios para la formación de asesores políticos, con la aspiración y trasfondo ideológico de que los mejores gobernantes serían los filósofos, para entonces, la personificación de la sapiencia. Sin embargo, como demostrara empíricamente Bourdieu, el campo intelectual (y como caso específico el educativo) no es un espacio neutro, sino que se estructura en un sistema de relaciones en conflictos entre diversos grupos diferencialmente ubicados en el mapa social (Bourdieu, 2002), que propende a la inclusión/exclusión selectiva de determinados grupos sociales a través del filtro escolar. Según este autor, la reproducción selectiva, mecanismo invisibilizado

generalmente por requerimientos técnicos, es característico de la débil democratización de la educación.

El esquema actual del Sistema Nacional de Educación, en donde se integra el subconjunto de las Instituciones de Educación Superior se organiza de la siguiente manera (ONE).



Según el portal digital del MES, el (sub)sistema universitario cubano está compuesto por 68 instituciones de educación superior (IES) y 3150 sedes universitarias municipales.

Esta última cifra contrasta con lo que reporta el más reciente Anuario Estadístico de la Oficina Nacional de Estadística e Información.

Escuelas por educaciones

	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
TOTAL	12,166	11,308	9,964	9,673	9,574	9,482	9,432
ENSEÑANZA SUPERIOR	59	60	58	59	58	58	51
Ministerio de Educación Superior	17	17	17	20	21	22	22
Ministerio de Educación	16	16	16	16	14	14	8
Ministerio de Salud Pública	14	14	17	17	17	17	17
Otros organismos	12	13	8	6	6	5	4
Centros universitarios municipales	3,150	169	119	123	123	122	123

Fuente: Anuario, ONEI, 2015.

4.4. La Política del currículo universitario

Por mandato Constitucional, en Cuba la educación es un derecho que el Estado garantiza y centraliza, de manera gratuita y por igual a todos. Son obligatorias la primaria y la secundaria básica, y existe más de un millón de graduados universitarios, que representan alrededor del 11% de la población nacional y el 18,7% del universo laboral económicamente activo³⁴.

Cuando un joven ha terminado la universidad por el curso regular diurno (más menos a los 25 años de edad), con una trayectoria académica “común” de pre-universitario y universitario (sin repitencias: 6 años de primaria, 3 de secundaria básica, 3 de pre-universitario y 5 de universidad), ha cerrado un ciclo formativo de al menos 17 años de su joven vida en las instituciones educativas estatales. Lo anterior sin contar un año de pre-escolar, también obligatorio, y considerando que en Cuba la asistencia a la escuela

³⁴MES, 2015, <http://www.mes.gob.cu/index.php/51-ultima-hora/333-graduados-universitarios-cubanos-superan-10-porciento-de-poblacion>

en todos sus niveles (salvo la modalidad para trabajadores o educación a distancia en la universidad) es obligatoria, y que en la enseñanza primaria y secundaria existe la doble sesión (8 horas como promedio), aun y cuando se hicieran algunas adecuaciones a este régimen a inicios del curso 2014-2015 (MINED, 2014)³⁵.

En el nivel terciario se imparten un total de 94 carreras de pregrado, y a inicios del curso escolar 2013-2014, la matrícula total de este nivel de enseñanza rondaba los 200 mil jóvenes (ONEI, 2014).

Según el diseño de la política universitaria, la formación profesional se rige por cuatro principios: amplio perfil del graduado con base en la unidad instrucción-educación y en una concepción vincular entre estudio-trabajo; principio de la educación continua; rol preponderante de la investigación en la formación y por último el principio del extensionismo universitario. Por su relevancia para este trabajo profundicemos en el primero y la manera en que se ha expresado en el currículo universitario.

La política educativa universitaria ha tenido hasta el momento cuatro expresiones diferenciadas en su diseño curricular, regidas por dos ideas distintas sobre el perfil del graduado: 1) con alto grado de especialización o, 2) amplio perfil del profesional. Bajo esta lógica, las dos primeras generaciones curriculares (A y B), respondieron con distintos grados de intensidad a una concepción específica y especializada del modelo de egresado, mientras que las dos subsiguientes (C y D) apostaron por todo lo contrario: la necesidad de un perfil amplio del graduado.

Sin ánimos de historiar a profundidad, lo significativo aquí es destacar el hecho de que fue al calor de la profundización del papel político-ideológico de la educación en la

³⁵ Según la resolución ministerial No.186, “se concibe mayor flexibilidad en la organización y planificación de las actividades académicas, educativas y sociales”. La fundamentación oficial del cambio que se esgrime apunta hacia un mayor aprovechamiento de las potencialidades educativas del entorno comunitario en el cual se inserta la escuela como institución social. En este sentido, la flexibilización contribuiría a acercar más a los estudiantes con su entorno y aprender insertado en él, ya sea a través de visitas a museos, a bibliotecas comunitarias, etcétera. Sin embargo, algunos medios de comunicación digitales han servido de voceros a padres de familias, quienes afirman que esta medida realmente responde a la carencia de maestros en las escuelas, a la imposibilidad de suministrar suficiente comida en las escuelas para sostener una doble sesión masiva, y que antes de ser aprobada esta medida ya muchos maestros “soltaban” a los niños de la escuela antes del horario oficial. <http://www.cubanet.org/actualidad/actualidad-destacados/crisis-en-magisterio-lleva-a-una-sola-sesion-de-clases/>

década de los noventa, que surgieron los planes C como parteaguas en la trayectoria curricular universitaria, para fundamentar técnicamente a manera de diseño curricular, el papel otorgado a la formación política en el nuevo escenario nacional. De esta manera, el *perfil amplio* como principio pedagógico tomó un explícito lugar en la tercera época curricular de la educación superior, produciendo como uno de sus efectos más notables, el encogimiento de la estructura de carreras, reduciéndose a menos de 100 (que se mantiene hasta la actualidad), cuando en los planes A (década del setenta) y B (los ochenta), lo que prevalecía era un perfil estrecho que se traducía en numerosas carreras especializadas que a su vez se dividían en especializaciones.

El inicial abanico de especialidades y especializaciones con un enorme diapazón de asignaturas particulares para cada una de las carreras, dificultaba unificar de manera centralizada los criterios que se creían debían ser universales, a la vez que hacía engorroso el control y evaluación de la implementación curricular. Por lo tanto, con el nuevo *momentum* de fin de siglo y el establecimiento del perfil amplio del graduado, se procuró viabilidad tanto en el diseño como en la evaluación, de los criterios generales a todas las carreras y fundamentados técnicamente en la formación general integral. Con esto se reconsideró la relevancia de lo que hace común a todos los universitarios —los valores— por encima de sus diferencias —conocimientos técnicos específicos—. Además de priorizar la concepción general integral del egresado, también se recuperó con nuevo énfasis el ideario martiano como fundamento a la ideología nacionalista (los referentes al internacionalismo socialista se habían resquebrajado), el vínculo estudio-trabajo³⁶ y la relación con la labor investigativa, idea vigente hasta el día de hoy.

En la actualidad y desde hace ocho años —prácticamente con el inicio mismo de las reformas—, se encuentra en aplicación la cuarta generación³⁷ curricular del nivel superior, que se gestó y confeccionó bajo las condiciones de la “Batalla de Ideas”, un contexto muy distinto al actual. En ese sentido, el currículo que se usa hoy, síncrono a

³⁶ El vínculo estudio-trabajo fue primordial desde los mismos inicios de la revolución, cambiando el pragmatismo de las reformas educativas de inicios de la República. Aunque no es objetivo profundizar en él, se considera uno de los ejes más recurrentes en los discursos de inicios de la revolución sobre la educación socialista, inspirada en ideas de José Martí.

³⁷ En orden alfabético, los cuatro se corresponden con los planes, A, B, C y D.

los tiempos actuales de las reformas, está desactualizado, porque él se gestó bajo el sello del arreglo de gobierno anterior y en un contexto profundamente distinto.

En la “Batalla de Ideas”, último arreglo de gobierno liderada por Fidel Castro, la misión ética esencial que se propuso fue dotar de mayor justicia social y equidad la dinámica educativa, de manera que se facilitaba el ingreso a las universidades a grupos de mayor vulnerabilidad social, aun y cuando en las políticas y normativas que rigen la educación superior cubana no se manifiestan de manera explícita programas específicos para garantizar el derecho a la educación de grupos vulnerables, salvo a personas discapacitadas (Tristá, Gort, Íñigo, 2013). Tal y como el tiempo lo demostró, el acceso masivo a la universidad significó más una estrategia que priorizaba el amplio ingreso a la educación en los valores revolucionarios, que a la formación de profesionales vinculados de manera factible al crecimiento y desarrollo económico. O sea, la de los inicios del 2000 —y es relevante que fue en ese contexto que se gestó el actual modelo de plan de estudios—, era una política educativa que respondía más a cumplir un propósito de equidad social y politización de los jóvenes, que a vincular capital humano con la economía nacional, justo uno de los problemas públicos de mayor reclamo.

La noción de amplitud del perfil y el modelo basado en la formación de valores no sólo se fundamentó desde lo político (la crisis de los noventa), y lo social (equidad para grupos en desventaja), sino que también se produjo desde una relectura muy *ad hoc* de la historia y la cultura cubana; se oficializó la percepción de una relativa homogeneidad geográfica, climática, de etnias y cultural (Horrutiner, 2006) sobre la herencia cultural y la cubanidad, lo que hacía pensar que el perfil amplio como cuestión técnica era una consecuencia “natural” de este entramado cultural.

Pronto se cumplirá una década de la aplicación de los planes D y casi 20 años desde que se concibió, sin contar que sus orígenes (en la generación curricular anterior) rebasan los 30. El problema es que las condiciones actuales nacionales son muy distintas a las que existían entonces. Es por ello que las autoridades ministeriales reconocen la necesidad de actualizar los planes de estudios, por lo que han expresado que actualmente “se está

perfeccionado”, según declara el Director de Formación de Profesionales del MES. Las actuales modificaciones están en función de crear “nuevas habilidades y los conocimientos necesarios para que se formen como profesionales revolucionarios y competentes que participen en el desarrollo del país respondiendo a sus demandas³⁸”, todo esto, según el funcionario, en un clima político moral favorable en las universidades de respaldo a la Revolución, de debate, discusión y análisis con mucho compromiso de los estudiantes y profesores universitarios que trabajan todos los días de manera sistemática en esa misión. Estas palabras dibujan un ambiente positivo (y bastante acrítico) en las universidades. La imagen que parece transmitirse con estas ideas es, como hemos dicho antes, consistente con un no reconocimiento público de problemas en la educación de elevada magnitud.

Otro de los elementos basales del currículo es la denominada unidad instrucción-educación, de gran relevancia para entender la base conceptual de la educación cubana actual y el discurso sobre ella, por ejemplo, cuando el titular actual del MES expresa a modo de crítica que “instruimos mejor de lo que educamos³⁹”. Estas categorías se desprenden de un extenso debate dentro de la pedagogía, que diferencia, digamos en cortas palabras, los procesos de enseñanza “técnica” a través de la adquisición de información y habilidades específicas (la instrucción), y un proceso más abarcador que concierne a la preparación del ciudadano para vivir en sociedad, lo que se asocia en la contemporaneidad con la *educación basada en valores*, columna vertebral de la pedagogía cubana.

Se vincula con la educación moral retomando las nociones básicas de la *paideia* como modelación del alma humana, y a la educación como máxima responsabilidad del Estado (Jaeger, 1971): la formación de ciudadanos consiste en orientarlos hacia la justicia y al bien. De manera recurrente los pedagogos cubanos citan a José Martí para fundamentar la unidad instrucción-educación: “Instrucción no es lo mismo que educación: aquella se refiere al pensamiento y esta a los sentimientos. Sin embargo, no hay buena educación

³⁸ MES, 2015, <http://bit.ly/1cLdQkg>

³⁹ Alarcón, 2013 <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2013/09/11/educacion-superior-cubana-en-el-centro-del-caleidoscopio/>

sin instrucción. Las cualidades morales suben de precio cuando están realizadas por las cualidades inteligentes” (Martí, 1975).

La invocación de su pensamiento no es menor y su legado en la actual concepción pedagógica resemantizada por el poder político-institucional, se formalizó legislativamente en la Reforma Constitucional de 1992, específicamente la modificación al Capítulo V de Educación y Cultura Art. 39, incorporando al fundamento marxista-leninista de la política educativa y cultural, el ideario martiano, ausente en la Ley primigenia del 76. Este giro significa una vuelta importante a un nacionalismo pedagógico, que aunque no descarta los referentes marxista-leninista en la legislación sobre educación, representa un reacomodo a un contexto internacional sin el campo socialista y cierta superación de la soviétización de la educación cubana, tal y como constó en la Constitución de 1976.

El modo en que se manifiesta en el currículo la formación política y su contenido ideológico, es lo que se conoce como disciplinas transversales a todas las carreras. Su misión explícita es la formación en valores político-ideológicos, y se expresan en las disciplinas (comunes para todas las carreras) Preparación para la Defensa, Marxismo-Leninismo e Historia de Cuba. Veámoslas por separado.

La preparación militar tuvo su expresión formal en el currículo de la enseñanza superior en el año 1975, dando cumplimiento a uno de los acuerdos del Primer Congreso de Educación y Cultura de 1971. Según consta en sus lineamientos metodológicos, esta disciplina (conjunto de asignaturas) responde a la necesidad de que “el alumno adquiriera el conocimiento y las habilidades en cuanto a la preparación militar para salvaguardar y defender la Patria con la convicción de que ello constituye el más grande honor y deber supremo de cada cubano, apoyándose en sus motivaciones, preparación profesional y convicciones patrióticas e internacionalistas⁴⁰”. El programa de la Disciplina Preparación para la Defensa (PPD) consta de un módulo básico con un fondo de tiempo de 80 horas como mínimo para todas las especialidades, y una parte especial que se

⁴⁰ MINED, sobre la asignatura PPD., <http://bit.ly/1ESTzQh>

determina desde los intereses de cada carrera en particular. Los valores a los que se propone contribuir son: honestidad, responsabilidad, solidaridad, patriotismo, antimperialismo, internacionalismo, unidad y cuidado del medio ambiente. Sólo como botón de muestra, ahondamos en el significado que se le atribuye, por ejemplo, al valor patriotismo: como fenómeno histórico, de la conciencia social, y en su connotación de patriotismo socialista, que es el amor a la Patria como resultado del socialismo, que se funde con la fidelidad al nuevo régimen, al nuevo Estado creado por los trabajadores bajo la dirección de la clase obrera y el Partido Comunista⁴¹: en lo anterior puede apreciarse un secuestro semántico de la noción patriotismo por un tipo específico de connotación: *socialista*. Las evaluaciones del conjunto de asignaturas que responden a esta disciplina tienen el mismo peso en el índice académico que cualquier otra materia de las especialidades. La articulación entre docencia y preparación militar trasciende el área cognitiva: dígase como relevante que todo estudiante universitario es, por definición, oficial de la reserva del Ejército.

La importancia de la enseñanza del marxismo-leninismo ha quedado claramente expresada por el PCC: “constituye un instrumento de lucha, de acción revolucionaria, de análisis e investigación... Por ser la ideología de la clase obrera, alrededor de la cual se aglutinan las fuerzas sociales que luchan por el socialismo, el comunismo, el progreso social, y por constituir la única y verdadera ciencia social general y política, exige como necesidad insoslayable su estudio profundo y sistemático”⁴². Como disciplina dentro de las carreras universitarias, surgió originalmente en el marco de la Reforma Universitaria de 1962 y con Juan Marinello como Rector de la Universidad de La Habana, contexto en el que se decidió el estudio de la Filosofía y la Economía Política marxistas. Según el cientista social Fernando Martínez Heredia⁴³, uno de los problemas que rápidamente emergió a través de esta práctica educativa fue “que el marxismo-leninismo soviético trataba de ser el contenido de la educación marxista y la ideología oficial de la Revolución, como parte del intento de convertir a Cuba en un apéndice más del llamado

⁴¹ MINED, sobre el valor “patriotismo”, <http://bit.ly/1IMuHiI>

⁴² I Congreso del PCC: Tesis y Resoluciones sobre los estudios del marxismo-leninismo <http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/02/I-Congreso.-Tesis-y-Resoluciones-sobre-los-estudios-del-marxismo-leninismo-en-nuestro-pa%C3%ADs.pdf>

⁴³ Distinguido como Premio Nacional de Ciencias Sociales, luego de una trayectoria intelectual tildada de “diversionismo ideológico” en un contexto político específico, es un ejemplo de tensión entre el campo intelectual y el político.

sistema socialista. Y eso no sólo era diferente, sino que negaba la realidad y el proyecto revolucionario socialista cubano” (Martínez, 2013). Con este “pecado original” y otros que fueron sumándose en el camino⁴⁴, hoy, en el contexto de las reformas, se refuerza a través de distintas acciones la intencionalidad valórica de la enseñanza del marxismo-leninismo. Ejemplo de ello es que en el mismo inicio de las modificaciones del sistema nacional de educación como parte de las reformas generales, se anunció que las universidades pedagógicas cubanas retomarían la enseñanza de esta especialidad en la licenciatura en Educación⁴⁵, para reforzar la formación de docentes en estos conocimientos.

La enseñanza de la Historia de Cuba en todos los niveles educativos fue reconsiderada desde los mismos inicios de la Revolución, sufriendo modificaciones según los grandes arreglos institucionales de inicios de los sesenta con la primera reforma de la enseñanza, de la reforma educativa del 76 con la diferenciación de los dos ministerios educativos general y superior, y a inicios de los noventa, en donde se volvió a dirigir la mirada sobre la historia nacional al calor de la nueva coyuntura nacional y el derrumbe del campo socialista. En cuanto a este trabajo, lo que nos interesa es recuperar la importancia de dicha asignatura como expresión de la reconstrucción selectiva y políticamente parcializada de la historia nacional, de acuerdo a los intereses definidos desde el poder político que se redistribuyen gracias al monopolio de las instituciones educativas. La historiografía que las escuelas cubanas transmiten impactan con gran calado ya no sólo en la generación de elementos cognitivos circunscritos a una asignatura, sino que conforman de manera muy relevante los fundamentos simbólicos que estructuran la misma noción de identidad nacional cubana. No sería correcto transmitir la idea de linealidad y simpleza de este proceso, pues el debate sobre la cubanía y su variopinto acervo ha sido estudiado desde muy diversos ángulos, sobre todo después de la crisis económica e ideológica (en el sentido amplio de ideas) de los noventa. Usando la metáfora de Rafael Rojas, “la máquina del olvido” evidenció sus

⁴⁴ Se puede profundizar en: “Algunos problemas del marxismo y su enseñanza en Cuba” hasta el año 1995, <http://www.temas.cult.cu/revistas/03/03santana.pdf>

⁴⁵ Radio Rebelde, 2009 <http://www.radiorebelde.cu/noticias/educacion/educacion1-160909.html>

propios dilemas, dando paso a una historiografía más plural aunque aún dista de expresar toda su complejidad (Rojas, 2011).

Al igual que en todos los niveles educativos, en las universidades se asume que la enseñanza de la Historia de Cuba está directamente vinculada con la formación de valores que todo profesional “comprometido” con la Revolución debe desarrollar. Su significación aumentó y sobrepasó la frontera de asignatura entre muchas otras, al considerarse a partir del 2009 un examen obligatorio que debía ser necesariamente aprobado para ingresar a la universidad, junto con Matemáticas y Español. No obstante ser una asignatura que como se ha dicho se imparte desde la primaria, ha mostrado deficientes resultados: en 2014, el 66% de los jóvenes presentados a la convocatoria nacional de ingreso a las universidades aprobó al examen de Historia de Cuba, que representó un descenso del 19% en relación al año anterior⁴⁶. En consecuencia, se ha reconocido públicamente la necesidad de replantearse la didáctica de la enseñanza de la Historia de Cuba, y una de las líneas señaladas desde los analistas, es la necesidad de superar la distancia psicológica entre los estudiantes y los textos de la asignatura. En este sentido, se ha apuntado recientemente que si bien la asignatura ofrece oportunidades para potenciar valores patrios en los jóvenes, es crítico el poco tratamiento dado a la condición juvenil dentro del libro de texto fundamental de la enseñanza de la Historia de Cuba en el nivel superior, lo que no contribuye a personalizar los valores y modelos de la Historia (Castilla, 2010).

Para cerrar este capítulo, es crucial destacar la magnitud del problema que significa la politización del currículo, como elaboración “técnica” del paradigma dominante de la política educativa cubana. La relevancia del estudio del currículo consiste en que es éste la más visible expresión de la especialización (técnica) y rutinización (con Foucault) de La Política en el área educativa. Justificado en el perfil amplio, las disciplinas transversales a todas las carreras y la formación en valores (más popular en el plano internacional como educación ciudadana) como modelo pedagógico que se refuerza en la actualidad, expresa el control directo de la educación por el poder político. Esto es

⁴⁶ Café Fuerte, diario digital, <http://cafefuerte.com/cuba/15978-estudiantes-de-preuniversitario-saben-menos-historia-de-cuba/>

posible por la estructura monopólica de la política educativa, que como ya se ha dicho, tiene como principal efecto la puesta en circulación de significados funcionales al poder político que patrimonializa la educación, transmutando su valor público en eficacia política. El aspecto dilemático de esta situación es que, a la vez que en un sentido político, el control centralizado ha devenido en la reproducción de “las mentalidades del Estado”, se ha destacado desde otra arista, que dicho control institucional desde la esfera política juega a favor de procesos administrativos de manera tal, que el país alcanza muy buenos resultados (si se le compara con América Latina por ejemplo) en procesos tales como aseguramiento y expansión del servicio, formación del personal docente entre otros indicadores. Por ejemplo, Gajardo (1999) destaca que Cuba fue un país pionero que ya desde la década de los setenta había empezado a experimentar sobre ejercicios de evaluación del aprendizaje, mientras que Carnoy (2010), resalta que el Estado cubano es un agente facilitador de la enseñanza de los estudiantes cubanos relacionado directamente a su buen desempeño en términos comparados. ¿Es el mismo sistema político el que contribuye de manera sustancial a “la ventaja académica” a la vez que a la desventaja política? Aquí apuntamos que esta dualidad es uno de los componentes más característicos del sistema educativo cubano y que debe ser punto central del debate sobre paradigmas educativos deseados para una Cuba que cambia.

Capítulo 5

Las reformas actuales bajo un nuevo arreglo de gobierno

Para comprender los cambios recientes en Cuba, es imprescindible dimensionar al máximo la coyuntura previa a la formalización del nuevo arreglo: el cambio de liderazgo en los principales cargos del país (del gobierno y el Partido), ocupados históricamente por Fidel Castro Ruz. Este reemplazo es un elemento de altísima novedad de cara a la histórica estabilidad de la clase política cubana y específicamente de algunos de sus hombres, que hace sumamente peculiar el actual acuerdo de gobierno, siendo que es primera vez en la historia de revolución que hay una renovación de estos cargos y de esta magnitud.

Raúl Castro Ruz, por años Ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba y conocido como “segundo al mando”, fue nombrado en 2008 (en sustitución de su hermano Fidel, enfermo desde 2006), Presidente del Consejo de Estado y de Ministros y Secretario General del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 2011. Al frente del Gobierno, y convertido en lo que definimos antes como un emprendedor de políticas, se generó una coyuntura favorable a lo que hoy se denomina los cambios más relevantes de las últimas cinco décadas, anunciadas por el mismo Raúl como “cambios estructurales y de concepto”⁴⁷. Para llevarlos a cabo, se renovaron de manera trascendental los principales cargos del gobierno, a través de la salida definitiva del Ejecutivo de ocho ministros y cuatro vicepresidentes del Consejo de Ministros, entre otras reestructuraciones a inicios de 2009. La destitución del ex canciller Felipe Pérez Roque y el vicepresidente del Consejo de Estado Carlos Lage también en ese año se destacaron como los movimientos más radicales, así como la sustitución en 2013 del histórico Presidente de la Asamblea nacional del Poder Popular, Ricardo Alarcón de Quesada.

Con estos movimientos tan relevantes en los grupos decisionales a manera de coaliciones promotoras, se abrió un debate nacional que tuvo como foco de atención la economía del país y que se ha dado a conocer como “la actualización del modelo

⁴⁷ Raúl Castro, 2007, <http://www.granma.cu/granmad/secciones/raul26/>

económico”, pautados en los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución* (PCC, 2011), documento programático de las reformas del gobierno en donde se encuentran los objetivos principales y los derroteros a seguir, especificados en un conjunto de propósitos según las (nuevas) políticas sectoriales, que en su conjunto conforman el diseño general de los cambios.

La nueva coyuntura, con Raúl Castro al mando tiene otra diferencia significativa con la anterior (última etapa de Fidel Castro en el poder), a saberse, la prioridad estratégica del gobierno actual. El acuerdo anterior, que tuvo lugar desde el inicio de los 2000 hasta la enfermedad de Fidel y su sustitución por Raúl Castro, se había concentrado en lo que se dio a conocer como la “Batalla de Ideas”. En esa etapa la prioridad fueron las acciones de corte político-ideológicas, con el objetivo de elevar la conciencia política de la sociedad⁴⁸ fisurada como consecuencia de la crisis de los noventa. Ahora, las reformas que encabeza Raúl Castro optan por la “actualización del modelo económico” como el eje del cambio socio-económico y requisito fundamental de la perdurabilidad del sistema político. O sea, se pretende modificar la dinámica económica sin trastocar La Política de la que esta emana.

El proceso de reformas actuales en Cuba ha dado lugar a una amplia y dispersa discusión teórica que polemiza sobre las posibles alternativas de modelo de funcionamiento de la economía socialista en su diferenciación a la capitalista, y el gran desafío que el diseño e implementación de estos modelos suponen para la economía política. Desde el gobierno se dice que seguirá el socialismo, que se caracteriza por: la preponderante propiedad estatal sobre los medios de producción; la planificación como modelo organizativo de las políticas del gobierno; los valores de justicia social e igualdad como guía de esas políticas.

⁴⁸ El “hombre nuevo” del Che Guevara ha sido un propósito desde los mismos inicios de la Revolución, y los esfuerzos por acercarse a este ideal han sido recurrentes en la historia de la Cuba revolucionaria.

5.1. Cambios de estrategia: de la “Batalla de Ideas” a la “Batalla económica”

En los últimos años el gobierno y la sociedad cubana se encuentran involucrados en un proceso trascendental de cambios, el más relevante en las últimas cinco décadas. Han pasado ocho años desde que en 2007 las reformas actuales fueron anunciadas por Raúl Castro, tiempo suficiente para hacer balances, observar tendencias y realizar análisis de su implementación.

El contexto nacional en el que se expresaron aquellas palabras fue de una gran singularidad: Fidel Castro, el líder histórico, por razones de enfermedad ya no ocupaba los principales cargos del gobierno y del PCC hacía casi un año, y emergía en sustitución su hermano menor para dar un nuevo aliento al socialismo cubano. En lo militar, durante ese año se reforzaron las actividades defensivas “para enfrentar cualquier aventura militar del enemigo”, lográndose alcanzar niveles de preparación superiores a cualquier otra etapa anterior, según destacara aquel histórico discurso. Económicamente, en medio de una crisis financiera internacional se hacían públicas las dimensiones de una coyuntura crítica nacional, consecuencia de “errores propios” que agravaban los históricos efectos negativos del bloqueo estadounidense. En lo concerniente a las cuestiones domésticas, los puntos más deficientes señalados fueron los problemas económicos y la imperiosa necesidad de ahorrar a la vez que elevar la productividad; en el orden institucional se criticó la “actitud burocrática indolente” y en cuanto al trabajo político-ideológico se invocaron con énfasis los principios revolucionarios que antes Fidel delineara como sentido del momento histórico; crítica; igualdad y libertad; modestia, desinterés, altruismo, solidaridad y heroísmo; Revolución es unidad, es independencia, es justicia, todo ello base del patriotismo, socialismo e internacionalismo. Desde este momento se puede apreciar la tensión del cambio-continuidad, en un contexto muy desafiante pero a la vez recuperando el imaginario político creado por Fidel.

Como proceso que va madurando, dos años después, en 2009, se abrió una consulta nacional que tuvo como foco de atención la economía del país, por lo que se le bautizó con la frase que ya antes mencionamos: “la actualización del modelo económico”,

haciendo notar que el proceso de cambios tenía desde su título mismo dos ideas centrales: no se habla de cambios ni de reformas sino de “actualización”, y el único tema enunciado es la economía; no, el modelo, una categoría por demás con bastante dejo técnico. En este espíritu se aprobó la versión final de los *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, por unanimidad, en el VI Congreso del PCC en abril 2011, luego de 14 años de celebrarse el anterior. En el documento se expresa que la versión original se modificó en un 60%, quedando para la responsabilidad política controlar, impulsar y exigir su cumplimiento. Meses después, la máxima instancia del gobierno nacional, la Asamblea Nacional del Poder Popular ratificó el documento programático que expresa la agenda de cambios que dirige el Partido y ejecuta el nuevo gobierno a través de una Comisión Permanente para la Implementación y Desarrollo.

La columna vertebral del nuevo acuerdo es la “Batalla económica”, de cuyos resultados dependerá “la sostenibilidad y preservación de nuestro sistema social” (PCC, 2011). El liderazgo del PCC como organización histórica de la Revolución cubana se destaca desde el mismo título de los *Lineamientos... del Partido y la Revolución*, enfatizando desde el discurso a la única organización política del país como el principal actor colectivo de las reformas. Aunque los líderes, las personas al frente del proceso de cambios sean distintos, el partido se mantiene como agente colectivo principal de las reformas.

El objetivo esencial de las reformas según el presidente cubano, es la preservación y el desarrollo del socialismo en Cuba, un socialismo próspero y sostenible, que es definido por la propiedad estatal (aunque desde el discurso oficial se mezcla con social) sobre los medios de producción. “En Cuba existe y existirá propiedad social sobre los medios de producción, porque ese es el socialismo. Actualizar el modelo no cambia la base estructural⁴⁹”. Y ya desde esta definición empieza el primer desafío conceptual pues, si bien se hace referencia en el discurso a la propiedad de tipo social, no se puede perder de vista el hecho de que “Cuba haya alcanzado hasta muy recientemente, el más alto grado

⁴⁹Marino Murillo, 2013 <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2013-07-07/en-cuba-existe-y-existira-propiedad-social/>

de concentración de la propiedad estatal, en comparación con los modelos de los países socialistas de Europa. Se estableció una identidad entre propiedad estatal y propiedad social, lo cual en modo alguno fue propuesto por los fundadores del marxismo. Esta situación hace muy compleja la estructuración del cambio actual” (Cobo, Duharte, Nova y García, 2013:71). La sustitución conveniente de un concepto (estatal) por otro (social) en el discurso público, de una de las voces más autorizadas por su cargo de dirección y especialidad (Ministro de Economía y jefe de la Comisión Permanente antes citada sobre la implementación de las lineamientos), no debe ser leído como un equívoco casual, sino como una intención de situar un concepto sobre otro, mucho menos con un tema tan definitorio del socialismo como lo es la referencia a su sistema de propiedad sobre los medios de producción.

Este problema está directamente relacionado con la manera en que se ha entendido la denominada planificación de las políticas gubernamentales en Cuba, como rasgo distintivo respecto a los diseños de políticas públicas en los países capitalistas “no planificados”. Según Fernández e Hidalgo (2013), el carácter directivo que se asocia a la planificación socialista se ha interpretado históricamente como el intento de regir de manera centralizada la economía nacional. Es decir, ha existido un mimetismo conceptual entre planificación y centralización de las decisiones en materia de asuntos públicos, lo cual ha conllevado numerosas ideas y prácticas erráticas. Es éste uno de los principales temas que han puesto sobre el tapete los *Lineamientos*, con los que se pretende modificar aspectos metodológicos y organizativos del esquema de planificación socialista, dando más espacio a la participación del mercado y su impacto en las decisiones de políticas.

Para tales fines se plantea la necesidad de re-dirigir el ámbito productivo de manera tal que se haga funcional a las exigencias actuales del desarrollo económico y social a través de la alternativa socialista: el socialismo “a la cubana”. Es un proceso que incluye cambios en las políticas económica, social, laboral, educativa, migratoria, tributaria (definida como instrumento para la justicia social), de inversión (extranjera), entre otras.

El énfasis en la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia económica, responde al reconocimiento desde el gobierno de la existencia de “graves problemas”, esbozados desde el discurso antes mencionado de Raúl Castro en el 2007, siendo uno de los más urgentes la necesidad de recuperar la capacidad productiva del país, pero en un contexto de decrecimiento del PIB en relación a años anteriores. Esta coyuntura hizo que se plantearan políticas de diverso alcance (estructurales, administrativas, no estructurales), para lograr subvertir dicho escenario “sin prisa pero sin pausa”⁵⁰, algunas muy polémicas como la de inversión extranjera por la participación protagónica de nuevos actores no nacionales con capital para invertir en distintas actividades de la economía nacional, y crecientemente mixta.

Uno de los principales retos que enfrenta en esta época el gobierno es la aplicación de medidas de fondo, que a diferencia de otros momentos de la transición al socialismo en Cuba, impulsen mecanismos que vayan a la esencia de los problemas y no queden en la superficie, atacando sólo los síntomas. No obstante la recuperación va siendo muy lenta y la mayoría de los discursos públicos del gobierno sobre la evaluación de los cambios así lo constatan. Por ejemplo, el 2013 cerró con un PIB menor que el esperado (2,7% de un 3,6 proyectado), debido, según el gobierno, al incumplimiento de los ingresos en moneda libremente convertible, la industria manufacturera y las construcciones. El 2014 mantuvo la tendencia del incumplimiento: de un plan de aumento de 2,2, el crecimiento llegó apenas al 1,3%⁵¹. En conjunto, los analistas coinciden en evaluar de manera crítica el resultado económico de las reformas que se vienen aplicando hace ocho años —tiempo más que razonable para mostrar aunque sea mejoras discretas— hasta este momento.

Se espera que el nuevo contexto político marcado por el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos tengan un efecto favorable a mediano plazo en la economía cubana, según pronostican algunos investigadores ⁵²⁵³. La actualización del

⁵⁰ Raúl Castro, 2013 <http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/12/21/presidente-raul-castro-comparece-en-asamblea-nacional-del-poder-popular-fotos/#.U6NPhZR50Is>

⁵¹ *Granma*, 2014, <http://www.granma.cu/cuba/2014-11-30/economia-cubana-avizora-mayores-crecimientos-en-el-2015>

⁵²Entrevista con Omar Everleny, *Cartas desde Cuba*, 2015, <http://cartasdesdecuba.com/entrevista-al-economista-omar-everleny-perez/>

modelo económico “valorada por su efecto sobre los indicadores económicos claves parece ser, hasta ahora, un proceso intrascendente. Juzgada con severidad... un fracaso; evaluada con benevolencia... una asignatura pendiente. Las tasas de crecimiento del PIB durante los tres años posteriores a la aprobación oficial del proceso, que no han logrado superar el 3% anual, no proporcionan la “velocidad de despegue” que requiere la recuperación del escenario macroeconómico, ni aseguran el progreso del bienestar material de la población” (Monreal, 2015).

Mucho se ha escrito sobre las reformas económicas aplicadas durante este tiempo por el gobierno. En aras de ofrecer una imagen de ellas, se exponen de manera muy resumida los cambios económicos diseñados y que se agrupan en dos direcciones: por un lado, se ha planteado una estrategia de carácter administrativa (institucional, organizacional) cuyo propósito es racionalizar el presupuesto del Estado y para ello los organismos de la administración central se han sometido a ciertas transformaciones que tienen que ver con ahorros a través de recortes laborales, presupuestales e incluso de subsidios en áreas estratégicas de la política social como son educación y salud⁵⁴. Lo anterior habla de una reforma de corte esencialmente administrativa, cuyo propósito es reorganizar la gestión teniendo como prioridad la eficiencia y la racionalidad económica, expresado en “menos paternalismo, mejor gobierno⁵⁵”.

En otro sentido, el objetivo es incrementar los ingresos y para ello se han aprobado reformas tanto estructurales como no estructurales que se concentran en medidas como: legalización de compra y venta de bienes antes proscritos (casas y carros por ejemplo) entre particulares y del Estado hacia particulares; otorgamiento de tierras en usufructo para el incremento de la producción agrícola por parte de los privados (de 2008 a enero de 2014, más de un millón 580 mil hectáreas de tierras ociosas se entregaron bajo esta modalidad); legalización de algunos oficios y ocupaciones desempeñados por cuenta

⁵³ Entrevista con Pável Vidal, *Progreso Semanal*, 2015, <http://progresosemanal.us/20150514/pavel-vidal-cuba-debe-restringir-lo-que-exacerbe-control-aislamiento/>

⁵⁴ En una noticia del año pasado se dio a conocer que durante 2010-2013 en el sector salud se redujeron 109 mil plazas y alrededor de 2 mil millones de pesos de gastos del presupuesto, *Cubadebate*, 2014, <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesaredonda/2014/03/26/transformaciones-en-el-sistema-de-salud-cubano/>

⁵⁵ *Cubadebate*, 2010, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/12/17/menos-paternalismo-mejor-gobierno-centran-debates-parlamento-cubano/#.U6NQdZR5Ols>

propia, y la creación de cooperativas no agrícolas: se estima la correlación del empleo no estatal superior al 27%, con 478 951 trabajadores por cuenta propia (lo que representa casi el 10% de la ocupación laboral total) y 345 cooperativas no agropecuarias al cierre de 2014; de ellas el 38% realiza actividades comerciales, 25% gastronomía, 17% construcción y 14% actividades industriales (Rodríguez, 2015).

Una mirada al contenido de dichos lineamientos permite observar la preponderante preocupación sobre la cuestión económica como ruta principal de los cambios que se pretenden con el objetivo máximo de las reformas: hacer perdurable el socialismo cubano. Al observar la “letra” del documento programático, parecería que la solución al desafío teórico y práctico que representa la “perdurabilidad y perfeccionamiento” del sistema político cubano es de índole económica. Esta apreciación se asocia al hecho de que, más de un 90% de su contenido se refiere a asuntos económicos (Mesa-Lago, 2012), lo que en consecuencia ha estrechado los vínculos entre economistas y decisores. Esta nueva relación entre ciencia económica y poder político ha sido reconocida por algunos investigadores, quienes señalan que en el proceso actual de cambios en Cuba “debe destacarse el fortalecimiento del vínculo entre los decisores y la academia, a través de la solicitud de cooperación para el estudio de temas económicos complejos” (Villanueva y Torres, 2013).

Siguiendo la pista anterior, se puede rastrear en el discurso oficial la intención gubernamental de otorgar de una nueva dinámica al ámbito político, de manera tal que acompañe las reformas económicas. En su conjunto, ambas rutas (la apuesta económica y la refuncionalidad política-institucional) representan expectativas del cambio muy altas: se espera que éste provenga primero, como efectos de las reformas económicas, pero también como consecuencia de un rediseño del entramado político-institucional y producto del “cambio de mentalidad”.

En una confusa declaración de Darío Machado, voz de los fundamentos ideológicos de las reformas actuales, sostiene: “Las grandes mayorías ciudadanas han visto ampliados sus horizontes de conocimientos, ha habido un importante cambio en su mentalidad,

caracterizado en lo fundamental por su identificación con los propósitos revolucionarios socialistas, pero en las grandes mayorías ciudadanas, en todos esos momentos, se mantuvo incólume la psicología del intercambio de equivalentes”. Las grandes mayorías, ¿a la vez han cambiado de mentalidad y a la vez mantuvieron incólume la mentalidad anterior? Y continúa: “La solución es fundamentalmente económica en el sentido de rescatar el orden, la disciplina, el control estricto de los recursos y de su empleo y de encontrar mecanismos que, como rezan⁵⁶ los *Lineamientos de la Política Económica y Social*, motiven el trabajo y lo remuneren conforme a su cantidad y calidad, pero también la labor ética, ideológica y política es imprescindible, ya que hay zonas de esa corrosión que no podrán ser abordadas y cambiadas solo con medidas económicas y organizativas”⁵⁷.

Es resumen, los cambios en materia económica vienen acompañados de un trabajo político e ideológico fortalecido y adecuado a los tiempos actuales. Este objetivo se ha expresado en el discurso oficial como “el proceso de perfeccionamiento del sistema político”, y ambos, la actualización económica y el perfeccionamiento de lo político, tienen como propósito garantizar la continuidad e irreversibilidad del socialismo, el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de su población, conjugados con la formación de valores políticos de los ciudadanos (PCC, 2011).

5.2. La Política de los *Lineamientos*: “cambios económicos mas no políticos”

Más allá del texto en sí, un análisis sobre el proceso de elaboración de dicho documento o lo que definimos anteriormente como el contexto de creación del texto, a manera de un examen del contexto político de las políticas, nos conduce a indagar en la actual Política de las políticas en Cuba. Lo anterior no en un sentido restringido de lo político identificado solamente con la dimensión institucional, sino desde una arista más politológica, que busca dar cuenta sobre los procesos políticos (dinámicas de poder) que dan forma a toda política pública. La premisa básica de este enfoque , como se ha dicho

⁵⁶ El subrayado es nuestro.

⁵⁷ Darío Machado, 2012, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2012/04/04/el-trasfondo-ideologico-de-los-cambios-en-cuba/#.VJ7vwUADACA>

antes, parte de asumir que el proceso de las políticas es de naturaleza política, misma que dará forma y sentido a todo su andamiaje.

Con estos lentes puestos los *Lineamientos del Partido* “hablan” entonces de mucho más que de economía: sirven de indicador sobre la manera en que se hace La Política en Cuba y se toman decisiones sobre los asuntos públicos, conceptualmente referido a la *agenda-setting*.

Al observar con mirada analítica el mismo título del documento sobre las reformas, se revelan elementos cruciales de la hechura de las políticas como fenómeno inherentemente político. Tal y como queda enunciado, los *Lineamientos* son del Partido y la Revolución. Estos sujetos colectivos son lo que antes definimos como autores del texto. Sin embargo, el análisis del contexto de la creación del texto amplía el alcance de esta “autoría”, y es que se encuentran con mucha frecuencia expresiones que hacen extensivos los lineamientos “a toda la sociedad”, “todo el pueblo”, respondiendo a una estrategia de identificación entre Partido-Revolución como representantes de la sociedad política y sociedad-pueblo, ámbitos macro de la sociedad civil. Esta identificación es posible bajo la connotación específica que se ha dado al (complejo y polisémico) concepto de sociedad civil desde el gobierno y un sector de la academia cubana, y que se hizo muy visible en la coyuntura de la VI Cumbre de las Américas el pasado abril en Panamá. Como nunca antes en la prensa cubana apareció el tema de la sociedad civil, reposicionada de modo tal que: “Tanto la sociedad política como la sociedad civil se unen en el tránsito a una sociedad más justa y mejor para todos, y esta armonía es el rostro más valioso que ofrece nuestra Patria”⁵⁸.

Al mejor estilo de la consigna del 59 “La Revolución somos todos”, lo anterior es muestra de cómo desde los recursos que posee el poder político (escuela, medios de comunicación, voceros) se ponen en circulación significados muy específicos convenientes a determinados intereses, que deliberadamente excluyen del campo simbólico otras connotaciones que ofrecerían un reflejo de una realidad más compleja. A

⁵⁸ Thalia Fung, *Granma*, 2015, <http://www.granma.cu/cuba/2015-04-05/la-sociedad-civil-rostros-multiples>

pesar de investigaciones que muestran un “renacer de la sociedad civil” cubana desde los noventa a la fecha, período durante el que se han venido ensanchando sus límites dando signos crecientes (sin por ello dejar de provocar resistencia gubernamental) de pluralización y heterogeneidad (Bobes, 2013), tal parece que el gobierno se resiste a atrapar, en su complejidad, la composición que va tomando la sociedad civil cubana.

La efectividad simbólica de los aparatos del Estado, en esta ocasión vuelve a mostrar relativo éxito en tanto logran refractar una vez más la idea amplificadora de que el proceso actual de cambios delineados en los *Lineamientos del Partido y la Revolución*, parecen ser realmente de todos, porque se dice, de todos es la Revolución y el Partido. Desde esa lógica, el gobierno presenta los *Lineamientos* como un suceso masivo y colectivo (a manera de un nuevo consenso sociopolítico), sobre el que se dice que “fue sometido a debate, siendo respaldado por la mayoría de los ciudadanos, reformulándose a partir de las propuestas realizadas por estos, en un proceso democrático de amplia participación popular” (PCC, 2011). El supuesto representacional del Partido *de todos*, el despliegue informativo para reforzarlo en el imaginario colectivo, y la consulta confundida con participación real efectiva son los procesos que están en la base del sentido sobre lo democrático, construido desde el poder político.

El objetivo de la consulta nacional sobre los rumbos a tomar era la construcción de un consenso general (en el sentido antes dicho), el cual, desde la perspectiva analítica que aquí se ha asumido, puede entenderse como un arreglo de gobierno que marca las prioridades estratégicas de la nueva etapa. Sin embargo, aunque no es posible generalizar, una reconstrucción temporal del proceso decisorio de la actual política educativa (más adelante detallada) como parte de las reformas, permite hacer visible que las decisiones principales sobre este asunto, estaban tomadas incluso antes del proceso público “de consulta” de los *Lineamientos*, y específicamente antes de presentar la nueva estrategia educativa. Con esto se quiere resaltar que el proceso de hacer pública la decisión, su despliegue comunicativo y argumentativo no tuvo un fin (al menos en lo concerniente a educación) de debate ni consultivo realmente, sino informativo (dar a

conocer la decisión tomada) y persuasivo (para sensibilizar a la opinión pública sobre los efectos no deseados “pero necesarios” de la decisión tomada).

Haciendo un corte de caja, sobre el proceso detrás del nuevo arreglo de gobierno pueden decirse dos cosas: uno, que no es un proceso colectivo aunque así se haga parecer, porque el problema público se construye desde una visión muy restringida y a la vez manipulada de lo colectivo; dos (y en relación a lo anterior), no son los *Lineamientos* en sí mismo un proceso de construcción decisional estratégico, que marca el nuevo rumbo, sino que ellos son más bien el proceso de comunicación y persuasión de decisiones estratégicas anteriormente tomadas, pero que necesitan legitimarse ante la opinión pública.

Pero los *Lineamientos* además de una lógica sobre cómo se deciden asuntos de gobierno, son un momento muy peculiar en la trayectoria política cubana. Ellos simbolizan en sí un nuevo *tempo* y la novedad de este acuerdo contiene varios ejes, por solo mencionar tres: 1) Una nueva respuesta política a la sobrevivencia del socialismo, diametralmente opuesta a la etapa anterior liderada por Fidel Castro bajo la consigna de la “Batalla de ideas”; ahora la batalla es económica. 2) Una élite política renovada donde la característica esencial es que nuevos grupos sustituyen viejas coaliciones, pero no de manera confrontada (al menos públicamente) sino que los herederos parecen ser elegidos por la generación histórica en aras de transferirles la legitimidad de la revolución y los intereses del poder político. 3) Un escenario bilateral internacional de descongelamiento con Estados Unidos, enemigo histórico de la Revolución cubana y diferendo basal a toda la política cubana.

Al observar el discurso oficial sobre las reformas, uno de sus principales rasgos es la resistencia explícita a incluir en la nueva agenda reformas políticas: “No habrá cambios políticos en Cuba, pero actualizaremos todo lo necesario del modelo económico”, ha asegurado el vicepresidente del Consejo de Ministros⁵⁹. Lo que se observa entonces es que el discurso de las reformas, a la vez que prioriza temáticamente lo económico como

⁵⁹Marino Murillo, *Cubadebate*, 2012, http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/03/27/marino-murillo-no-habra-cambio-del-modelo-politico-en-cuba-fotos/#.Vc_SHkWA4bI

ruta del cambio, insiste en la necesidad de fortalecer los preceptos ideológicos de la Revolución cubana, y muy enfáticamente a través de la educación y la formación en valores como eje central de su política histórica.

Una lectura acrítica de esa postura oficial, entre otras razones, ha propiciado un repliegue parcial del tema político al dar por sentado que el sistema político cubano no necesita cambios o al menos se omiten en el discurso del gobierno: más bien se pretende perdurable. Su omisión en la agenda, tanto desde el gobierno como por parte de muchos investigadores, se debe en gran medida a que el debate se ha centrado en las políticas explícitas (las estructurales económicas como mejor ejemplo), más que en la estrategia (parcialmente) implícita de reordenamiento del campo político como objetivo principal de las reformas. El mismo hecho de llamarle oficialmente a los cambios “actualización” pero no reformas, es un ejemplo de manipulación intencional de términos que resignifican a su vez las acciones del Estado cubano. En definitiva, hay que recordar la cita de Bourdieu, sobre una de las principales características del Estado: producir e imponer (principalmente por medio de la escuela) las categorías de pensamiento que aplicamos “espontáneamente” a cualquier cosa del mundo y al Estado mismo.

Una consecuencia de lo anterior es la restricción, o si se prefiere, dispersión, en el debate público sobre el mismo significado de estos procesos, su contenido y sus alcances. Con actualización el gobierno insiste en la adecuación temporal (rectificar decisiones tomadas bajo viejas coyunturas) y alineación con el contexto internacional (tomar en cuenta factores globales de la escena internacional) de sus estrategias. “Algunas políticas que se tomaron en el pasado tenían una explicación coyuntural pero ya no es el caso”⁶⁰.

Pero las razones que están detrás de la decisión de llamar a los cambios “actualización” se encuentran en el campo de lo político más que en el técnico. Según José Luis Rodríguez⁶¹, es actualización y no reforma para “tomar distancia de las reformas —que

⁶⁰Ricardo Alarcón, *Cubadebate*, 2012, <http://www.cubadebate.cu/especiales/2012/04/12/cuba-frente-a-los-desafios-del-siglo-xxi-entrevista-a-ricardo-alarcon/#.VU9VV2aA56s>

⁶¹ José Luis Rodríguez, *Cubadebate*, 2014, Economista y ex ministro de Economía hasta 2009, <http://www.cubadebate.cu/noticias/2014/11/22/jose-luis-rodriguez-cuba-no-se-esta-proponiendo-un-socialismo-de-mercado/#.VU9WLGaA56s>

en nombre de perfeccionar el socialismo— llevaron a su desaparición en Europa”. De lo anterior se desprende una conjetura analítica: la intención de hacer parecer en el discurso los cambios actuales como una cuestión técnica de adecuación temporal y contextual de las decisiones sobre la economía, responde enteramente a intereses políticos, que buscan desconectar la experiencia actual cubana de cambios, de referentes anteriores en otras experiencias de reformas socialistas “fracasadas”. Es decir, descontextualizar el discurso es una manera de transformar su sentido político porque modifica las conexiones texto-contexto.

De esta manera se construye en el discurso oficial una imagen de cambios “nuevos y genuinos” articulados bajo un nuevo concepto, “actualización”, que permite por parte del Estado realizar acciones de “carácter experimental”, tentativos, innovadores, lentos, “para no equivocarse” sobre los que deciden de manera puntual un grupo reducido de políticos y especialistas. Y aunque efectivamente dichos experimentos no dieran resultado, su mismo carácter exploratorio justifica el posible fracaso.

Poner los cambios actuales bajo la perspectiva del término reforma, permitiría potencialmente realizar análisis de mayor calado y conflictividad, planteándose, entre otros desafíos, lo paradójico que resulta para una autodenominada revolución recurrir a las reformas como método de recomposición. Desde la teoría política sobre el orden social, revolución y reforma responden a soluciones distintas ante la cuestión del cambio (Bovero, 1985). Según este autor, la primera es el camino con base en el conflicto: la pugna, el “desorden” que lleva a un nuevo orden, la rebelión como fundación del nuevo *status quo*. La segunda vía se refiere a un cambio que respeta el contrato original que ha fundado el orden político, justamente para evitar el “estado de guerra” dirían los iusnaturalistas. La violencia (“la antidemocracia”) de la cual emana por ejemplo, el socialismo como orden político es una de las críticas que se hacen a la vía revolucionaria como forma de cambio (Bobbio, 1986).

Por otro lado, las observaciones negativas más radicales que al “reformismo” se refieren tienen que ver con señalarlo como el “cambio sin cambios”. Con la metodología del

“poco a poco”, la transformación mediante reformas, dice Mészáros (2008:82), supone una premisa social insuperable que destierra por definición la posibilidad del cambio real. Bajo esta concepción sólo pueden pensarse en antídotos, pero no en cambios sociales significativos, o sea en transformaciones en toda su extensión. ¿Puede superarse esta “limitación” de la lógica reformista en el socialismo? Lo cierto es que más allá de lo que dicta la teoría, en la experiencia distintos gobiernos que han surgido originariamente de revoluciones han efectivamente puesto en práctica sistemas de reformas sin modificar nominalmente su orden político.

Como parte del análisis desde la academia, algunos investigadores han desarrollado un debate científico sobre el contenido de los cambios y sus alcances. Y aunque se les identifica como reformas, no existe un acuerdo sobre su significado. Algunos la definen como el proceso de rectificar y corregir, consustancial al socialismo cubano actual y no como una antítesis entre revolución y reforma (Cobo, Duharte, Nova y García, 2013:72). Cobo (Cobo, Duharte, Nova y García, 2013:70), por ejemplo, manifiesta que las reformas como “actualización” en un sentido funcional es una visión que debe ampliarse hacia el análisis de la estructura y la naturaleza de sus relaciones. Nova (Cobo, Duharte, Nova y García, 2013:71), por otro lado, plantea que la reforma apenas empieza y que es el inicio de una gran transformación al plantearse como cuestión medular el cambio en los regímenes de propiedad manteniendo en manos del Estado sólo los fundamentales.

Adicional al problema de la vaguedad sobre el término actualización o polisemia de las reformas, tampoco el socialismo como concepto parece quedar muy claro, aun y cuando según la Constitución (por su reforma de 2002) es irreversible. Su formalización es muy general a manera de *principios* y *valores* que le dan una connotación conceptual en términos éticos y morales más que nada, y que a diferencia del modelo económico, ni siquiera se ha planteado con seriedad la necesidad de su actualización. No dejan de sorprender algunas declaraciones sobre el socialismo por parte de los principales líderes históricos, quienes han expresado públicamente que no se sabía y todavía no se sabe qué es el socialismo: Fidel Castro en 2010 señaló explícitamente que un error histórico de la

dirigencia fue el de creer que alguien sabía de socialismo⁶² y más recientemente su hermano, ya como Presidente y Primer Secretario del PCC también ha convocado a construir un socialismo “a la cubana” pero sin mucha más claridad. Ante esta situación, resulta doblemente problemático que se siga sin definir el socialismo o peor, que se continúe asumiendo que se sabe lo que se ha dicho que no se sabe, incluso siendo irreversible según la Constitución.

En relación a lo anterior, circula en internet un documento muy revelador que se titula “El trasfondo ideológico de los cambios en Cuba”, donde su autor, Darío Machado, aborda distintos temas referidos a las intenciones políticas de los *Lineamientos* y su marco ideológico: “Socialismo y mercado si bien son conceptos —y realidades— que expresan un proceso contradictorio, solo pueden ser vistos como una suerte de oxímoron o de realidades incompatibles para quienes tienen una mentalidad dogmática y mecánica... Cualquier sociedad en el mundo de hoy que pretenda un camino socialista, tiene obligadamente que “pactar” con las relaciones mercantiles generadas inevitablemente por la cultura del intercambio de equivalentes presente en la psicología del ciudadano común y, además, no tiene otra opción que reconocer que el entorno mundial en el que tiene lugar el propósito socialista se rige implacablemente por el mercado maniatado por el poder de las transnacionales... ¿Por qué es necesario el socialismo como fundamento del desarrollo de la nación?: una sociedad dividida por apetencias económicas y por el egoísmo que hagan imposible el consenso alrededor de los intereses compartidos de las grandes mayorías ciudadanas corre el grave peligro de terminar por ser absorbida y maniatada por el capitalismo. Ello es precisamente lo que fundamenta el socialismo no solo como ideal, como finalidad de la construcción social, sino como único modo de trabajar con resultados provechosos en un proyecto propio de nación con el que se identifiquen esas mayorías y es lo que justifica cultivar un renovado ideal socialista en la sociedad, en particular en las nuevas generaciones”⁶³.

⁶² *La Jornada* digital, 2010, <http://www.jornada.unam.mx:8810/2010/11/18/mundo/031n2mun>

⁶³ Darío Machado, 2012, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2012/04/04/el-trasfondo-ideologico-de-los-cambios-en-cuba/#.VJ7vwUADACA>

Siguiendo su primer argumento (de corte profundamente estructuralista) parecería que es una condición de necesaria obligatoriedad por razones extrínsecas al socialismo (en el sentido de externalidad), la que determina el “pacto” con el capitalismo (y no sus propias contradicciones en el proceso de *ser socialismo*). Si se acepta este razonamiento, la consecuencia analítica es que se exculpa o desentiende al socialismo de su rezago capitalista, porque el punto de partida es una visión purista del socialismo, a diferencia del planteamiento de la misma teoría marxista clásica en un sentido de transición y por tanto de imperfección y contradicciones intrínsecas al proceso. En tanto que el socialismo (según el marxismo) es por su naturaleza el pasaje del capitalismo al ideal comunista, es plausible pensar que encierre por definición características de ambos sistemas sociopolíticos.

En ese sentido se ha demostrado que una de las características del proceso de construcción del socialismo cubano fue que no logró (ni siquiera en contextos anteriores al actual) superar las relaciones capitalistas en la producción (Nerey, 2010). El hallazgo anterior, derivado de un análisis histórico de la política salarial bajo la Revolución cubana, hace evidente el desafío que significa eliminar las relaciones capitalistas ya no sólo en un contexto mundial contraproducente a tales fines, sino como cometido esencial a lo interno de todo proceso de construcción del socialismo. Según el mismo investigador, esta reproducción de las relaciones capitalistas en la esfera productiva se mantienen y están presentes en el nuevo Código del Trabajo que se ha aprobado como parte de las reformas, que en vez de subvertirlas reproduce la concentración decisional en el trabajo intelectual como parte de un proceso donde las autoridades estatales impiden la democratización de los procesos de trabajo (Nerey, 2015). A la luz de lo anterior, parecería una ironía concebir que con políticas como las que se delinean en el nuevo Código del Trabajo (como botón de muestra) la intencionalidad es perfeccionar el socialismo.

El segundo argumento que se expresa en los fundamentos ideológicos de los cambios actuales en voz de Machado, plantea que incluso ante un pacto inevitable entre socialismo y capitalismo, es posible salvaguardar a la sociedad de apetencias

mercantiles, de valores individualistas, porque, como dijo, es el consenso la única manera de tener un proyecto propio de nación (y ahora en vez de un puro estructuralismo, la lógica de fondo es un extremo voluntarismo). En la base del razonamiento anterior descansa una visión que desconecta la lógica de las relaciones productivas y de la (re)producción de la ideología, haciendo parecer anacrónicos los postulados tan enseñados en Cuba sobre la economía política y la lección de Lenin sobre la política como expresión concentrada de la economía.

Haciendo un uso metafórico del psicoanálisis, se podría decir que la narrativa sobre los fundamentos ideológicos de las reformas están guiados más por el principio del deseo y no tanto por el de la realidad. Si estos son realmente los fundamentos ideológicos de los cambios, tal y como se anuncia en el título del artículo de Machado, ¿cuál es la invitación entrelíneas? Ya abordamos su lógica analítica, a lo que se suma el propósito político de su mensaje, el cual parece corresponder con un intento de naturalización (o invisibilización según el postulado de la dominación weberiana) de las contradicciones del proceso de construcción del socialismo cubano. Pero incluso, si se va más allá, parecería que justifica la aparición de nuevas prácticas sin que ellas modifiquen el significante, pero ejerciendo una radical mudanza semántica. Ante un vacío o confusión conceptual “todo cabe”, y el socialismo termina siendo como hemos dicho, un significante vacío. Mientras no se defina, a los efectos de la política nacional, socialismo puede ser cualquier cosa y por tanto resulta oportuno hacer uso de él. Un concepto que haga referencia a un fenómeno en abstracto y no a prácticas concretas es sólo eficaz para quien ostente el poder de hacer circular de manera masiva los significados que a fuerza de reiteración se vuelven verdades. Por eso, contextualizar los textos se vuelve un ejercicio analítico imprescindible para comprender y explicar científicamente los sucesos políticos. En este sentido cada vez la investigación social cubana aporta más conocimientos sobre los puntos críticos del socialismo en Cuba (por ejemplo, la pobre socialización de las decisiones sobre los asuntos públicos y en este sentido la existencia de una democracia restringida).

A pesar de todo el contexto dibujado antes, lo político ha quedado como un tema a “no debate” y en lo referente a *Los Lineamientos*, es un tópico que discurre de manera mucho más implícita que el problema económico. Por su relativa ausencia, el aspecto más propiamente político-ideológico de la agenda oficial de cambios es considerado como una carencia (Cobo, Duharte, Nova y García, 2013:76). Según Monreal (2015), parecería prevalecer, sobre todo desde la perspectiva de los economistas, el supuesto de que el futuro político del país depende del éxito o del fracaso de la actualización. Esto, según el autor, por al menos tres razones: un generalizado enfoque de tipo “gerencial” respecto a la actualización que hace difícil que se vea como un hecho eminentemente político y no solo técnico; una recepción literal tanto del relato oficial como de un segmento de la narrativa contestataria, ambas otorgándole gran peso a lo económico; el olvido o la desestimación de la cuestión del poder, específicamente la existencia de un Estado que puede ejercer su poder con cierta independencia de las variables económicas.

Con esta hendidura abierta, producto de trastocar la hipótesis analítica entre economía y política y subordinar “la actualización” a la cuestión política, este autor propone como relevante la (más implícita y poco atendida) reforma del Estado cubano como aquella que actualmente está produciendo los resultados más plausibles. “Resulta evidente que la medición de las principales variables políticas del país —cualquiera sea la “métrica” que se utilice—, no permite validar una conclusión alarmista respecto a la relativa estabilidad y resolución del Estado cubano, aún en medio de una situación económica que, a duras penas, logra alcanzar el estatus de reproducción simple” (Monreal, 2015:2). Con reforma del Estado este investigador se refiere a la rearticulación de su capacidad de manera que le permita seguir ejerciendo el poder político a largo plazo, incluso superando la coyuntura crítica económica actual. “Dicho proyecto, a grandes rasgos, procura establecer, en menos de diez años, las bases para la construcción de una nueva gobernanza del país. Sin embargo, todo esto está condicionado por una prolongada situación de estancamiento económico y por los marcos de un episodio político inédito en casi seis décadas: un ejercicio masivo de transferencia generacional del poder político en Cuba” (Monreal, 2015: 5).

Si se lograra consolidar la hipótesis de que estas reformas más que conseguir resultados económicos buscan una rearticulación del Estado para hacer más fuerte el poder político (objetivo que para nada se esconde al plantear que con las reformas lo que se pretende es hacer perdurable el sistema sociopolítico autodenominado socialista), cabe preguntarse cómo interpretar lo anterior de cara a la teoría del Estado que se plantea desde el socialismo marxista. La línea conceptual de socialismo al que se adhirió la versión cubana corresponde con la que se le asocia como un proceso de transición entre capitalismo y comunismo. Aunque no se definieron fórmulas desde la teoría para ello, sí se planteó con claridad que este proceso conlleva la sistemática desaparición de la burguesía como clase social dominante y al Estado (burgués) como instancia de dominación. Desde esta perspectiva, se presume teóricamente que la transición al socialismo (y por lo tanto su acercamiento al comunismo) implica necesariamente la eliminación progresiva del Estado, pues su mera existencia es contraria al socialismo que busca la eliminación de clases y por tanto la desaparición del Estado.

Sin embargo, las experiencias de los socialismos marxistas-leninistas en los que Cuba se incluye, han demostrado que lejos de intentar extinguir el Estado para acercarse al comunismo deseado según sus propias definiciones, en la práctica lo han fortalecido y burocratizado de manera que el mismo ejercicio ritualizado del poder se convierte en su propia esencia (y por lo tanto, la hechura de las políticas se entiende como un proceso inherentemente político). Es por ello que se plantea la existencia de una contradicción conceptual en los marxistas-leninistas sobre la democracia política desarrollada en el marco del Estado (Carnoy, 1984). Entonces, surge la interrogante, ¿una reforma que rearticule el poder del Estado otorgándose mayor capacidad conduce a más socialismo? Es claro que bajo el entendido del marxismo clásico no.

De acuerdo a lo planteado en el trasfondo ideológico de los *Lineamientos*, se presentan de manera pre-determinada el mapa de actores, sus roles y lugares: "El Estado deberá distanciarse de la sociedad civil lo suficiente como para poder ejercer, a nombre de todos, el arbitraje del metabolismo socioeconómico de la sociedad... [y sobre el gobierno] se plantea ceder importantes cuotas de poder a la sociedad civil... sin que ello

signifique un cambio en el modo de reproducir los órganos de poder actualmente en el país”⁶⁴. Siguiendo esta afirmación, el proceso actual de descentralización del Estado cubano que se plantea como parte de las reformas, no podría interpretarse como desconcentración del poder. Siendo rigurosos, el discurso recae no en cuestiones específicas alrededor de nuevos accesos y ejercicio de poder (Mazzuca, 2007), sino en descargar del Estado hacia otras instancias cuestiones administrativas para concentrarse en las siguientes funciones, según se declara desde el gobierno: control y fiscalización; auditoría e inspección sistemática y alcance de racionalidad organizativa con el objetivo de promover la agilidad decisional. Es, por lo tanto, un esfuerzo por adelgazar el aparato burocrático como “trámite” pero sin sacrificar el monopolio decisional. El estilo actual de dirección del país mantiene una alta concentración de las decisiones y un carácter discrecional de las mismas, toda vez que las principales reformas se han anunciado como “experimentos” y que por tanto se deciden de manera altamente selectiva.

Como dijimos antes, no existen evidencias de que el proceso actual de reformas en Cuba contenga medidas que vayan a debilitar el poder del Estado, aún y cuando se hayan planteado modificaciones al aparato burocrático en aras de hacerlo más eficaz y eficiente. De hecho, un Estado eficaz y eficiente en teoría es un Estado más fuerte que ineficaz e ineficiente, y por ello, una lectura económica de las reformas no alcanza para evaluar el alcance profundo de los cambios en curso. Aún más, lo que se observa es que el poder político cubano goza de relativamente buena salud incluso ante el reconocido fracaso económico de las reformas en curso y hay algunas evidencias de ello: decide y posiciona en la arena pública a los herederos del poder político; no cuenta con una oposición organizada y fuerte que amenace a gran escala la gobernabilidad; se ha vuelto un país de gran interés político-económico internacional... Entonces, parecería que su poder es efectivo (no incólume) más allá de la función estatal de garantizar condiciones de bienestar mínimas a la inmensa mayoría de la población.

⁶⁴ Darío Machado, 2012, <http://www.cubadebate.cu/opinion/2012/04/04/el-trasfondo-ideologico-de-los-cambios-en-cuba/#.VJ7vwUADACA>

5.3. El contexto político de las reformas

No obstante se pueda discutir sobre los alcances, velocidad y transparencia de los acontecimientos políticos de la actualidad cubana, hay que reconocer que en comparación con otros períodos, el actual expresa notables dinamismos: nuevos rostros en la élite política, nuevas leyes, reformulación de una proyección de país, una sociedad civil más activa, entre otros elementos. Lo más visible de todo es lo concerniente a la política exterior, las nuevas relaciones de Cuba con Estados Unidos, la Unión Europea y el Vaticano, antecedidas por las relaciones de colaboración entre países de América Latina y sus diversas organizaciones e integración regional, así como sus vínculos con países africanos, Rusia y China.

Aunque no es objetivo de este trabajo hacer un análisis de cómo impacta la política exterior en el ámbito educativo, se asume que es de vital importancia y esto se ha expresado en al menos dos propósitos del gobierno: la aspiración de aumentar la colaboración internacional educativa y científica; la intencionalidad de generar consistencia entre las políticas de formación y el ingreso de recursos financieros al país vía exportación de servicios profesionales. En este sentido han existido declaraciones de altos funcionarios que evidencian tales objetivos. Por ejemplo, apenas un día después del anuncio el 17 de diciembre del restablecimiento de las relaciones Estados Unidos-Cuba, Díaz-Canel, vicepresidente primero, expresó que éstas traerían beneficios a muchos sectores del país, y especialmente a la educación cubana: “ambas naciones van a ganar, porque los docentes norteamericanos pueden aprender de las herramientas en formación de valores de los pedagogos cubanos, y nuestros maestros pueden nutrirse del modo en que los profesionales estadounidenses gestionan el conocimiento⁶⁵”.

Sobre cómo la educación aporta directamente a la economía nacional, el titular del MES ha expresado que el creciente envío de asesores educativos a Venezuela y Angola constituyó una de las principales fuentes de ingreso a la economía cubana, aportando alrededor de 30 millones de CUC⁶⁶.

⁶⁵ Díaz-Canel, *Granma*, 2014, <http://www.granma.cu/cuba/2014-12-18/diaz-canel-relaciones-eeuu-cuba-beneficiaran-a-la-educacion>

⁶⁶ MES, 2015, <http://www.mes.gob.cu/index.php/51-ultima-hora/319-economia-cubana-recibio-de-la-educacion-superior-mas-de-30-millones-de-cuc>

También la situación política nacional ofrece elementos de gran interés. Para el análisis, sus diversos acontecimientos pueden ubicarse a lo largo de todo el proceso de reformas; algunos como antecedente directos, otros como decisiones derivadas del nuevo arreglo de gobierno y sincrónicas a él, y otras reactivas al proceso actual de reformas. Este ordenamiento analítico responde a la lógica expositiva argumental, pero hay que señalar que en la dinámica real de los acontecimientos políticos lo cierto es que se establecen relaciones entre los elementos tan complejas, que lo que una vez fue causa se vuelve consecuencia y a su vez causa de múltiples procesos, estableciéndose entre los sucesos relaciones multicausales y por tanto imposibles de explicar desde una lógica de causación simple.

A continuación destacamos los que se consideran los elementos más relevantes del nuevo contexto político como ámbito social de las reformas: a) Renovación de los principales cargos del gobierno, el Estado y el Partido; b) Anuncio e inicial ejecución de reformas de las instituciones del Estado y el Partido, para otorgar mayor autonomía e independencia a las empresas estatales y mayor diferenciación funcional entre el Partido y labores administrativas del gobierno⁶⁷; c) Nueva división político-administrativa y su perfeccionamiento cuyo “objetivo esencial es fortalecer el papel del municipio como elemento principal en el sistema de dirección territorial del país, para que disponga de la autonomía necesaria, sustentada en una sólida base económica”⁶⁸; d) Generalización para el 2016 del nuevo modelo de funcionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular y del proceso electoral; e) Anuncio de una nueva Ley Electoral que regirá los comicios generales del 2018; f) en relación a lo anterior, anuncio de fin del mandato gubernamental de Raúl Castro en 2018.

⁶⁷ “...eliminar definitivamente de los métodos del Partido, la interferencia y suplantación de las funciones y decisiones que corresponden al Gobierno y a las entidades administrativas, promoviendo el fortalecimiento continuo de dichas estructuras que faciliten el cumplimiento de sus tareas y misiones, en el marco de los acuerdos del 6to. Congreso y los organismos superiores del Partido”. Primera Conferencia Nacional del Partido 2012. Dictamen de la Comisión No. 1: funcionamiento, métodos y estilo de trabajo del Partido. http://www.pcc.cu/pdf/congresos_asambleas/vi_congreso/comision1.pdf

⁶⁸ *Granma*, 2015, <http://www.granma.cu/cuba/2015-02-23/efectuado-x-pleno-del-comite-central-del-partido-comunista-de-cuba>

Si bien se ha dado una renovación de la élite gobernante con Raúl Castro al frente, existe un amplio debate sobre el significado de estos cambios: si los nuevos actores se traducen en cambios de gobierno, cambios políticos, o simplemente nuevas personas que se rigen por el mandato que esboza con claridad el Partido. Las evidencias en clave de actores de las políticas, muestran tanto elementos de cambio como de continuidad.

No es menor que la composición del gobierno y del partido haya sufrido modificaciones, en un país con escasa movilidad entre la clase política y otros grupos, relación que se ha caracterizado históricamente por poca permeabilidad (Nerey, 2010). Las más notorias son las de Raúl Castro como Presidente del Consejo de Estado y de Ministros y Primer Secretario del PCC, un nuevo primer vicepresidente, un nuevo Presidente de la Asamblea Nacional del Poder Popular desde 2013 después de que el anterior permaneció 20 años en el cargo, así como nuevos titulares de los principales ministerios donde hoy se producen las reformas: economía, agricultura, industria alimentaria, finanzas y precios, trabajo, comunicación, cultura, educación superior, entre otros.

La edad promedio en el Buró Político es de 66 años y de 58 años en el Consejo de Ministros, con una elevada representación de militares como una de sus características más relevantes, en coherencia con la trayectoria del actual presidente (Hernández y Domínguez, 2013). Aun y con cambios de personas en la élite política, si se aceptan los planteamientos desde el discurso oficial, no hay suficientes evidencias para afirmar que estamos frente a cambios políticos, aunque haya cambio de personas.

Lo anterior no significa que se descarte un cambio paulatino en este sentido, sobre todo ante lo simbólico del nuevo escenario bilateral entre Estados Unidos y Cuba, históricos enemigos políticos y hoy socios económicos. Si se toma como ejemplo China y su diferenciación estratégica entre un modelo abierto de la economía y un sistema cerrado político, no resulta entonces descabellado pensar que Cuba esté siguiendo pasos similares, en el sentido de pluralizar sus estrategias económicas sin realizar una apertura política, incluso, con una élite política renovada. Si bien podríamos acordar que efectivamente estamos ante un ciclo de corte pragmático, a la vez los actores que hoy

ocupan los más altos cargos del gobierno cubano, en materia de ideología parecen continuar en gran medida la línea histórica trazada por el liderazgo de Fidel Castro. Es muy probable que esto continúe así, al menos mientras el expresidente viva. Desde la perspectiva de Mesa-Lago (2012), es el mismo gobierno quien parece estar frenando los avances de las reformas por exceso de restricciones que pudiesen estar causadas por divergencias dentro de la clase política.

Los escasos anuncios que se han hecho sobre futuros cambios del juego de la política corresponden a elementos específicos de las reglas electorales. El presidente Raúl Castro en un discurso de inicios de 2013 anunció que se harían modificaciones constitucionales en un mediano plazo, relativas a la introducción de límites de tiempo para los principales cargos del Estado y del Gobierno (máximo dos períodos consecutivos de hasta cinco años cada uno). Lo cierto es que, si miramos las reglas electorales que han imperado en la historia de la Revolución cubana, entonces no resulta menor poner límite temporal a los principales mandatos del país.

Los desafíos de las reformas no se agotan en el plano discursivo, ya que el escenario social de la implementación y sus efectos sobre él resulta de elevada complejidad. Los cambios no ocurren en el vacío, y la coyuntura nacional muestra algunos signos preocupantes. Por ejemplo, el gobierno se ha planteado un rescate a la productividad de la economía en un escenario demográfico desfavorable para tales fines, caracterizado por un envejecimiento poblacional elevado⁶⁹ y una descendente fecundidad (cuya reproducción de la población tiende a nula según cifras oficiales) que reta a la economía y las políticas sociales del país. La situación de desequilibrio generacional y envejecimiento poblacional se ve agravada por la migración juvenil⁷⁰, entre otros fenómenos que complejizan el curso de las reformas. En relación a este contexto entremos a considerar el lugar y significado de la actual política universitaria, como el capítulo central para este trabajo de las reformas.

⁶⁹ Según el último Censo de Población y Vivienda, el 18,3% de la población cubana supera los 60 años, en el 2015 llegará al 25%, y se duplicará para el 2050, *Granma*, 2014, <http://www.granma.cu/cuba/2014-04-21/envejecimiento-poblacional-a-debate>

⁷⁰ *Juventud Rebelde*, 2014, <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2014-04-01/entrevista-on-line-sobre-los-jovenes-de-la-cuba-actual/>

Capítulo 6

La actual política de educación superior en el mapa de las reformas

6.1. “Formar profesionales competentes comprometidos con la Revolución”

La decisión

Como uno de los capítulos de las reformas del gobierno cubano, en septiembre de 2011, el entonces titular del MES (y hoy primer vicepresidente del gobierno, Díaz-Canel), hizo públicas las principales directrices de una reforma al sistema universitario bajo el título “Retos de la Educación Superior Cubana⁷¹”, que luego se conociera como el proceso de perfeccionamiento de la educación superior. En su presentación en el espacio de la Mesa Redonda de la televisión cubana, expuso las líneas estratégicas de la nueva política universitaria centrada en “formar profesionales competentes y comprometidos con la Revolución y crear un claustro de excelencia y revolucionario”, con el máximo interés de “lograr un mayor impacto en el desarrollo del país”⁷². Este tema, con énfasis en la cuestión política de la educación (*comprometidos revolucionarios*), junto al “compromiso con los *Lineamientos*” (es decir, la política insertándose en el arreglo de gobierno), condensó en el propósito de una nueva política universitaria, dirigida al “incremento de la calidad de la educación superior con una mayor racionalidad económica”. Así es como los dos ejes temáticos de la actual decisión de política universitaria son, 1) convertir el educativo en un servicio estatal más eficiente económicamente, 2) a la vez que se pretende recuperar eficacia política en el terreno de las universidades. Desde el gobierno, ambas rutas conforman el camino a la “excelencia” educativa.

La calidad educativa según se define en Cuba, “se sustenta en el trabajo educativo con énfasis en lo político ideológico porque engloba la educación basada en el sistema de valores de la Revolución cubana, la cual propende a la formación de profesionales que combinen una elevada competencia profesional con las más altruistas convicciones

⁷¹ *Cubadebate*, 2011, <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2011/09/22/cuba-por-una-mayor-calidad-en-educacion-superior/>

⁷² Esta idea con tal nivel de claridad se añadió un poco después (2013) de la presentación original.

revolucionarias”⁷³. En otras palabras, el anuncio ponía sobre la mesa la necesidad de intensificar la formación política (tanto para estudiantes como con los docentes) y la importancia de reducir el gasto educativo en consonancia con el corte pragmático de las reformas.

Los argumentos

El discurso sobre el cambio educativo actual contiene dos ejes temáticos que corresponden a su vez con los problemas que se definieron como estratégicos: por un lado, se plantea elevar la eficiencia económica del sector educativo y para ello se ha efectuado una clara política de reducción de gastos, así como un despliegue de la captación de divisas a través de la colaboración internacional de docentes; por otro, se plantea intensificar la labor integral educativa a través de la formación en valores con el objetivo de recuperar eficacia política en el terreno de las universidades. Ambos en su conjunto representan los principales ejes temáticos del discurso sobre la política educativa y expresan las decisiones fundamentales tomadas por el gobierno en relación a la educación universitaria de cara al momento actual nacional.

Los propósitos anteriores se articulan alrededor del argumento histórico de que la educación es “principio básico de la Revolución”, y desde esta perspectiva la política actual de “priorizar la formación política⁷⁴” no es novedosa. No obstante, surge la pregunta sobre cómo se relacionan en la práctica una “actualización” del modelo económico con un “perfeccionamiento” del sistema educativo, para conseguir la perdurabilidad del socialismo en Cuba. Siguiendo la terminología anterior: ¿qué significa perfeccionar la educación? ¿está (des)actualizada su política? ¿Cómo se relacionan texto y acción de la política educativa superior?.

Hay que destacar, que si bien en septiembre de 2011 se hizo pública la estrategia articulada por parte del gobierno, importantes decisiones en materia educativa se habían tomado con anterioridad. Por ejemplo, en 2010 se aprobó la Resolución No.120/10 sobre

⁷³ Rodolfo Alarcón, *Cubadebate*, 2013, <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2013/09/11/educacion-superior-cubana-en-el-centro-del-caleidoscopio/>

⁷⁴ <http://www.trabajadores.cu/20130902/celebran-universitarios-habaneros-inicio-del-curso-escolar/>

un nuevo Reglamento de Organización Docente de la Educación Superior; la Resolución 236/10 aprobada el mismo año que la anterior, que modificaba el mecanismo y requisitos de acceso a la Universidad:

“... 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, de todas las fuentes y tipos de curso, se requiere aplicar y ratificar transformaciones en el proceso de ingreso a la educación superior a partir del próximo curso 2011-2012... el plan de ingreso a la educación superior debe ajustarse a las necesidades socio-económicas del país, y a las posibilidades de los centros universitarios de ofrecer carreras con garantía de calidad ⁷⁵”.

Con esto quiere resaltarse que la función principal de hacer pública (comunicar) la estrategia de política educativa no fue consultarla ni debatirla, sino informar (las decisiones tomadas), persuadir (sobre los efectos de las decisiones) al público, pero sobre todo, legitimar la nueva estrategia. También hay que destacar que la principal voz de los cambios en educación superior se concentró en quien fuera nombrado titular del ramo en mayo del 2009, Miguel Díaz-Canel, promovido a Vicepresidente del Consejo de Ministros en marzo 2012 (desde donde sigue estando a cargo de la atención de diferentes organismos vinculados a la educación, la ciencia, el deporte y la cultura). Según la biografía de este político publicado en el portal digital Ecured, fue un ministro que impulsó una serie de transformaciones en el sistema de educación superior cubano las cuales incluyeron, entre otras, el restablecimiento de las pruebas de ingreso en Matemática, Español e Historia para todos los aspirantes a ingresar a la educación superior⁷⁶. Sus propias palabras contienen los temas fundamentales del concepto educativo que impulsó como titular, en clara continuidad del paradigma dominante de la educación que antes detallamos:

“La Universidad como elemento de la conciencia crítica de la sociedad, está llamada a jugar un papel clave en la construcción de ese mundo nuevo posible; no solo forma la

⁷⁵ MINED, <http://educaciones.cubaeduca.cu/medias/pdf/RM%20236-10%20Ingreso%20a%20la%20Educacion%20Superior.pdf>

⁷⁶ MINED, http://www.ecured.cu/index.php/Miguel_D%C3%ADaz_Canel

intelectualidad progresista y comprometida con su pueblo para llevar adelante los proyectos del desarrollo, sino que además, educa, forja valores y actitudes. Lo más importante no es únicamente la cantidad de conocimientos con que egrese el universitario, sino cuán preparado está para enfrentar y transformar el mundo en que vivimos”⁷⁷.

Síncrono con la promoción de Díaz-Canel a segundo hombre del gobierno, asumió el actual titular del MES, Rodolfo Alarcón, quien ha continuado la línea trazada por su antecesor y cuya única descripción en el portal digital del gobierno se resume a “Ministro de Educación Superior”⁷⁸, sin ofrecerse más información sobre su trayectoria profesional o política (a diferencia de la inmensa mayoría de los funcionarios sobre los que se explicitan numerosos detalles).

Los problemas de política

El anuncio público sobre la actual decisión en materia educativa como parte de las reformas, no emergió de un proceso de profunda crítica (al menos que se haya conocido) de la educación cubana. Esta no crítica se asocia al hecho de que la educación que produjo el socialismo cubano hasta estos días, se considera ejemplar internacionalmente en cuanto a sus “logros educativos”. Ello ha sido constatado por diversas mediciones internacionales sobre acceso y calidad de la enseñanza, que destacan a la isla entre los primeros lugares del mundo⁷⁹. Este reconocimiento internacional ha reforzado la identificación por parte del gobierno, de la educación (junto a la salud) como “baluarte de la Revolución”.

Su dimensión simbólica no radica solamente en ser *un* buen caso de resultados educativos, sino que es uno que ha demostrado que dichos resultados son consecuencia de una estrategia estatal por más de 50 años, en un contexto internacional que propende de manera creciente a la opción desregularizada y privatizada del servicio educativo,

⁷⁷Díaz-Canel, 2010, <http://www.cubadebate.cu/especiales/2010/02/12/la-educacion-superior-tiene-que-asumir-un-papel-cada-vez-mas-protagonico/#.VdBtBUWA7QY>

⁷⁸ Miembros del Consejo de Ministros, http://www.cubagob.cu/gobierno/cur_min.htm

⁷⁹ La Unesco señala a Cuba como el único país de América Latina y el Caribe que logró cumplimentar la totalidad de los objetivos globales de la Educación para Todos en el periodo 2000-2015. <http://www.granma.cu/cuba/2015-04-10/destaca-la-unesco-resultados-de-cuba-en-materia-de-educacion>

sobre todo el universitario. En cambio, el interés del Estado cubano en desarrollar la educación en todos sus niveles se ha demostrado históricamente por la elevada inversión que se ha destinado a la política educativa respecto al PIB⁸⁰ nacional, y por su papel central en la reproducción de la ideología de la Revolución.

Dicha representación ha permitido que desde el gobierno se enfoque la actual política como un avance que reafirma el camino a su perfeccionamiento más que como una estrategia distinta. Esta imagen propicia la idea de que efectivamente, la educación cubana no requiere cambios radicales porque como se ha reconocido, es un caso exitoso, sino que más bien lo que necesita son algunas adecuaciones que corrijan el rumbo históricamente trazado atemperado al propósito de los *Lineamientos* como nuevo arreglo de gobierno.

Sin embargo, junto con su valoración positiva, la educación del Estado cubano no ha escapado de sus propias tensiones, y sobre ellas pesa el problema del elevado gasto ejecutado históricamente con escasa incidencia en la economía nacional según lo esperado. Sobre lo anterior, se ha demostrado que existe una relación desfavorable entre fuerza de trabajo calificada y crecimiento/desarrollo económico. Incluso con sus elevados índices de escolarización, superior a la media regional, lo que se registra es una contribución a la baja del capital humano en el crecimiento económico, lo que se ha interpretado como poca eficiencia del gasto educativo, a cuenta de un menor retorno de la inversión en formación general y especializada (Villanueva y Torres, 2013: 8). Estas anomalías entre formación profesional y ocupaciones necesarias para la economía nacional, ha ocasionado entre varias, la paradójica situación de ser un país con más de un millón de graduados universitarios y a la vez tener un déficit de 111 mil profesionales de disciplinas tecnológicas y ciencias básicas, según afirmara el ex titular del MES, Díaz-Canel⁸¹.

⁸⁰ Según un informe de este año del Banco Mundial Cuba es el país del mundo que más invierte en educación , <http://www.cubadebate.cu/noticias/2015/03/15/segun-el-banco-mundial-cuba-es-el-pais-del-mundo-que-invierte-mas-en-educacion/#.VUfS-maA7hc>

⁸¹ BBC, 2011, http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2011/03/110321_cuba_sistema_educativo_cr.shtml

Un segundo problema, adicional a la cuestión económica de la educación ha preocupado al gobierno, y se ha planteado en la política universitaria como la necesidad de reforzar la formación política tanto de los estudiantes como de los profesores en las universidades, espacio estratégico de disputa ideológica sobre las nuevas generaciones. Esto no resulta un planteamiento nuevo si se tiene en cuenta que el uso político de la educación ha sido una práctica histórica del Estado con el fin de crear sistemáticamente parte importante de su capital político.

En su versión más reciente, el reforzamiento del trabajo político-ideológico en el terreno de las instituciones escolares quedó plasmado en los objetivos de trabajo del PCC aprobados por la Primera Conferencia Nacional en enero de 2012, en el capítulo 2 objetivo 56, donde se planteó la necesidad de intensificar la atención a las instituciones educativas como centro de formación en valores, de respeto a la institucionalidad y las leyes... a través de la preparación integral (PCC, 2012).

Llegados a este punto, cabe destacar que ni la demanda de eficientar el servicio estatal educativo ni la de volver las universidades un lugar de socialización política eficaz, son pedidos nuevos. Una revisión de la trayectoria de la política educativa permite apreciar que, tanto la necesidad de vincularla mejor con la economía nacional como la consideración estratégica del trabajo político en las universidades son constantes de esta política histórica. Han emergido con anterioridad, lo que nos pone ante una aparente imagen circular donde parecería que tanto los problemas como las decisiones de la política estatal se repiten. ¿Qué cambia y qué no en la actual política educativa? ¿Cómo se vincula esta política sectorial a las reformas generales desde la macropolítica? Analizar el proceso de la política educativa (*policy process*) y realizar una valoración sobre cuánto representa un cambio de trayectoria (*policy change*) implica, necesariamente, un examen de lo que se mantiene invariable.

Las medidas

A partir de lo anterior, las principales autoridades del MES definieron varias líneas de trabajo y algunas de las más relevantes son: lograr una óptima calidad en la formación

de los estudiantes y para ello establecer modificaciones al acceso de la universidad; incentivar el estudio carreras de técnico medio y obreros calificados para acelerar la formación de oficios especializados; resignificación del compromiso y pertinencia social de la universidad en un sentido económico, bajo el supuesto de que una mayor conexión entre educación y necesidades económicas se revertirá de manera positiva en el bienestar social. A propósito de estas medidas, Alarcón, entonces viceministro del MES su actual titular, en entrevista a Fernando Ravsberg⁸² destacó desde el 2011 que “los cambios en el sistema educativo cubano son reformas de gran calado y con enormes repercusiones a largo plazo. Se reduce el número de estudiantes universitarios, aumentan las plazas de técnicos medios, se crean escuelas para calificar obreros y se orienta todo el sistema hacia las necesidades de la sociedad”.

Desde una perspectiva económica y en consonancia con el espíritu de las reformas generales, la actual política educativa general y universitaria prioriza como estrategia fundamental reducir el peso de su gasto respecto a la economía nacional. En consecuencia, una de las características principales de “las reformas de Raúl” en cuanto a lo educativo —y que representa una notoria inflexión en la trayectoria educativa—, es racionalizar el gasto de acuerdo a la nueva coyuntura nacional. Como botón de muestra, se resalta que en el 2012, según la ONEI, la educación fue en la estructura del PIB el rubro que tuvo la más baja tasa de crecimiento con un -3,8%. Para tener una idea del descenso es válido anotar que en 2007 la tasa había sido mayor a un 9%. La significativa caída de este indicador estuvo fuertemente ligada a una reducción histórica de la matrícula escolar, sobre todo en el nivel superior donde de más de 700 000 jóvenes universitarios matriculados en 2007, en el año 2013 la cifra era de 200 000 estudiantes. Significa que en 6 años, aproximadamente el tiempo que toma formar una generación de graduados universitarios, la reducción fue de un -250%, de manera que como promedio, la disminución fue de alrededor un -40% por año.

Ante tamaño contraste surge una pregunta general: ¿Qué está pasando con la educación cubana en tiempos de reformas? ¿Hay un nuevo paradigma de educación bajo estas

⁸² *Cartas desde Cuba*, <http://cartasdesdecuba.com/cuba-reforma-su-sistema-educativo/>

medidas? ¿Cuál es la estrategia de política pública, más allá de alcanzar ahorro en el gasto social, responden estas medidas? ¿Cuáles son sus implicaciones? ¿Existe una política educativa clara como parte de las reformas actuales cubanas o es sólo un asunto de racionalizar el gasto?.

6.2. La educación integral y la pedagogía basada en valores: continuidad de la política

El actual propósito de la política en educación superior no puede comprenderse sin la referencia al contexto que dio origen a la noción de educación general integral y la pedagogía basada en valores. Su recuento no debe verse exclusivamente como un antecedente cronológico, sino como la reconstrucción de una concepción y práctica de lo educativo que se mantiene vigente y que en las reformas actuales se refuerza.

La historia actualizada

No obstante la desaparición de los socialismos reales de Europa del Este del siglo pasado, en la segunda mitad de la década del ochenta la variante cubana del socialismo venía enfrentando sus propias dificultades. Esto se reconoció públicamente cuando en 1986 sobrevino el III Congreso del PCC; en él surgió lo que Fidel Castro definió como “el primer Programa del Partido”, y que más comúnmente se conoce como el “proceso de rectificación de errores y tendencias negativas”, que reunían las posturas y proyecciones a futuro —se dijo que guiarían los venideros 20 años—, de la organización partidista en torno a cambios que debían llevarse a cabo con celeridad sobre diversos asuntos de la vida pública, entre ellos la educación.

La convocatoria era a replantear cuestiones sumamente abarcadores, que iban desde el análisis del sistema de Dirección y Planificación de la Economía como arquitectura decisional sobre las políticas estatales, cuestiones institucionales relacionadas con la administración de los recursos, hasta los problemas ideológicos, sociales y también la juventud como problema. Algunos investigadores han afirmado que éste proceso significó un contradictorio replanteo desde la política, del modo de desarrollo económico que se había definido hasta el momento (García, Alhama, Lima y Rafuls

2012:359); contradictorio en el sentido de que a la vez que rediseñó la forma de gobernar desde tendencias centralizadoras invocaba la participación popular, siendo que en la práctica lo que prevaleció fue el estrechamiento de la acción colectiva debido a la creciente centralización de las decisiones.

Bajo la influencia de esta proyección de país a largo plazo, a la educación se le pedía mejorar su incidencia en el desarrollo científico-productivo nacional, y para ello se decidió abrir las escuelas vocacionales de Ciencias Exactas, así como introducir la enseñanza y el uso de la computación de manera generalizada en las instituciones escolares. Sobre los retos educativos, Fidel Castro expresaría en la clausura del Congreso:

“Si hacemos en la educación un gran esfuerzo y bien hecho, si utilizamos todos los recursos humanos y materiales de que disponemos, si superamos nuestras dificultades, no hay duda de que podemos cumplir y sobre cumplir también en la educación... cuánto podemos avanzar en la utilización de nuestros centros de investigación científica... Hay, desde luego, un fondo de verdad en aquella fe enorme que tenían los fundadores del socialismo científico en las posibilidades de la ciencia y en las posibilidades del desarrollo de las fuerzas productivas, mediante la aplicación de la ciencia. Ellos vieron aquello, hace más de 150 años, que hoy, en los propios países socialistas, empiezan a ver con una enorme claridad, porque se aprecia claramente que en los países socialistas se está reivindicando mucho la cuestión relacionada con el desarrollo científico-técnico; un desarrollo científico-técnico es condición *sine qua non* del desarrollo de las fuerzas productivas... Hay que formarlos [a los jóvenes] desde su vida como estudiante de preuniversitario, como estudiante universitario; trabajar con ellos y formar médicos comunistas, sencillamente. ¿Hay otro camino?, me pregunto. ¿Existe otro camino que formar médicos con una conciencia comunista? Y en la esfera de la educación nos pasa exactamente lo mismo... Y se ve el avance, en el término de un año, hemos visto el avance aquí en la capital de la república fruto del trabajo político, porque no hay otro, del trabajo político y un poco de sentido común, de racionalidad, sensatez... Al comunista hay que empezar a formarlo desde que es pionero, desde que está en el

círculo infantil. Y el Estado socialista tiene todo: círculo, educación, todos los niveles de la educación, hasta la universitaria, lo tiene todo. ¿Puede o no puede hacerse?”⁸³. De las palabras anteriores se extraen dos líneas temáticas que representan continuidad de trayectoria: una, que es la expectativa desarrollista de la educación, que venía siendo una aspiración histórica; y dos, la reafirmación de la necesidad de conservar e intensificar la monopolización política de la política educativa.

Un nuevo contexto político: la crisis de los noventa y su impacto en la política educativa

Pero terminándose la década de los ochenta y con el advenimiento de la crisis económica nacional producto de la desaparición de los socialismos “reales” de Europa del Este, y en especial de la Unión Soviética como patrocinador principal de la política estatal cubana, por fuerza tuvo que modificarse el Programa del Partido, que se había generado en condiciones objetivas muy distintas. Las prioridades cambiaron y ahora más que pensar en una proyección a futuro, que era la ambición explícita del Programa, lo relevante era la sobrevivencia política, en una situación adversa de descapitalización económica y aislamiento ideológico. Todo se trastocó, desde la estructura económica hasta el imaginario colectivo que, de acuerdo con Bobes (2015) produjo una desconfiguración del “modelo socialista del hombre nuevo” en relación a las medidas de reajuste de la crisis y por lo tanto los patrones de sociabilidad.

Como tantas otras esferas de la vida nacional, la década del noventa trajo consigo un replanteamiento conceptual del modelo del profesional cubano, y con ello surgió otro punto de inflexión de la trayectoria de política educativa. En esta nueva coyuntura la expectativa del gobierno cubano sobre el rol de la educación se concentró en su función política y su papel en la legitimación del régimen se hizo clave. El problema de la eficacia política bajo este escenario crítico resultaba vital para el gobierno, teniendo que diferir sus pretensiones desarrollistas y volcarse de a lleno a reforzar el trabajo político en los jóvenes universitarios; específicamente impactó en la redefinición del perfil del

⁸³ Fidel Castro, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1986/esp/f021286e.html>

graduado universitario (dando paso a los planes C, anteriormente mencionado) y rejerarquizó su contenido integral.

Adicional a la coyuntura nacional y la manera en que condicionó los nuevos lineamientos de la política educativa con base a la formación general integral, el sector educativo llegaba a esos años con sus propias tensiones. Un problema aparentemente resuelto como la lógica de la reproducción social vía institución escolar había reaparecido. La clase obrera, preponderante y en ascenso hasta mediados de los setenta empezó a mostrar una desaceleración en sus tasas de crecimiento, mientras que se elevaba la intensidad del crecimiento de la clase de los intelectuales (Paz y Espina, 1994). La universidad, antes instancia efectiva para la integración y la movilidad social, se convirtió de manera creciente en institución reproductora de las desigualdades sociales.

En la década del ochenta, el desbalance en el ingreso a la universidad ya era notorio, sobre todo en el incremento sostenido del acceso de hijos de profesionales, en detrimento de los de clase obrera y campesina, lo que implicó un retroceso en relación al mejor equilibrio de los años sesenta. Junto a la procedencia social, rasgos como la feminización de la educación y el acceso mayoritario de la población blanca, comenzaron a mostrar un comportamiento que indicaba una vuelta a la dinámica tradicional de acceso a la educación superior. Una de las razones que favoreció este ciclo se ha relacionado con el establecimiento a finales de los ochenta de los mecanismos de selección con base meritocrática a la enseñanza superior, con el fin de disminuir los ritmos de reproducción de la intelectualidad y contrarrestar la creciente inadecuación entre formación profesional, investigación, y aporte a la producción (Paz y Espina, 1994).

Además del establecimiento de las pruebas de ingreso como parte del conjunto de aquellas reformas a la educación, se revisó la relación de la estructura de la oferta de carreras con las demandas laborales; se replantearon las especialidades a priorizar por su vínculo con la producción, a la vez que se rejerarquizó la enseñanza técnico-media y de

obreros calificados. Todos estos cambios en la política educativa de ingreso, formación y ubicación laboral, condujeron a un reacomodo de los propios mecanismos de selección en la población, redimensionando el peso del capital cultural transmitido desde el grupo familiar como elemento clave, relativamente enmascarados en mecanismos de “selección natural”, ante las nuevas exigencias pautadas por la institucionalidad, a la vez que dieron un enfático valor a la lógica meritocrática como mecanismo esencial de ascenso en las carreras estudiantiles, laborales y también políticas. De este modo, el lugar social definido sobre todo a partir de la herencia cultural (Bourdieu, 2003) a través del núcleo familiar comenzó a recobrar notoriedad. La efectividad de este recurso se fundamenta en el crecimiento gradual del desbalance de la procedencia social de aquellos que ingresaban a estudios superiores. A inicios del nuevo milenio, un 80% de los jóvenes universitarios tenían al menos un padre profesional, duplicándose la proporción en relación a los ochenta. Así, vemos como los requerimientos “técnicos” para regular el ingreso a la expandida universidad se volvieron instrumentos que favorecieron la desigualdad educativa y social (la reproducción social a través de los mecanismos educativos, Bourdieu, 1998).

La crisis económica condujo a una acentuación de todas las prácticas políticas y el sector educativo fue centro de ello. El investigador Rafael Rojas afirma que el debilitamiento del Estado que sobrevino a la crisis de los noventa se compensó con una inflamación de la retórica nacionalista (Bobes y Rojas, 2004). Para este autor, la crisis económica y política de la última década del siglo pasado, en vez de abonar en una reformulación teórica de los principios del socialismo, degeneró en una campaña de reafirmación simbólica del nacionalismo revolucionario con el propósito de convertir dicho *lenguaje* (Maturana, 1989) en una especie de antídoto contra el “imperialismo yanqui”. A la par, los jóvenes también acomodaron sus percepciones sociales sobre la educación, como consecuencia de su decreciente ineficacia como mecanismo de movilidad social (Domínguez, 2009).

La “educación integral” de los noventa

En este escenario, a lo interno del sistema educativo se propició una reconsideración de la formación en valores como columna vertebral de la concepción pedagógica. La insatisfacción con el desarrollo integral y cultural de los estudiantes universitarios se había expresado abiertamente en el Informe Central del III Congreso del PCC (1986). En él se debatió de manera crítica sobre el significado de una *educación integral*. Integralidad que se tradujo en una concepción que colocaba en la cima la labor político-ideológica. “La necesidad de fortalecer e instrumentar un enfoque integral sobre la labor educativa y político-ideológica a partir de un proyecto educativo... persigue, ante todo, formar y desarrollar en nuestros estudiantes los valores que determinan la calidad de un revolucionario cubano de estos tiempos y la excelencia académica” (MES, 1997:3).

Con el debate abierto sobre la reformulación de los procesos educativos, se estructuraron como espacios de actuación tres dimensiones que agrupan el amplio diapasón de las acciones educativas y que funcionan hasta el día de hoy: la curricular, marcando el paso de los contenidos y procesos de la vida académica; la extracurricular, al principio denominada de extensión universitaria y haciendo énfasis en la interacción del estudiante con los procesos colaterales a su formación docente, vinculados al desarrollo cultural, deportivo e investigativo esencialmente; y la dimensión socio-política, asociada al conjunto de actividades sustantivas relacionadas con “la participación estudiantil en las movilizaciones políticas, las tareas de choque...la vida en la beca, así como las diferentes acciones que emanan de la dinámica universitaria, se inscriben en la vida socio-política de nuestros estudiantes, además de ser tributarias de sólidas convicciones y acciones que demanda la sociedad de nuestros futuros profesionales” (MES, 1997: 9).

La inclusión de lo político como dimensión explícita es una peculiaridad (aunque no exclusiva) del caso cubano y expresa una marcada diferencia respecto a la estructuración de la formación universitaria internacional (Quintana(a), 2014). Si bien históricamente la dimensión política suele asociarse con la extensión universitaria, sobre todo en América Latina a partir de la reforma de Córdoba (Brunner, 1990), y existe un reconocimiento de la relevancia entre la universidad y la política (De Sousa, 2010), no es usual la

explicitación de la formación político-ideológico en la estructuración institucional universitaria. Que no se observe como tendencia en los diseños educativos, no significa que desde algunas visiones de la teoría pedagógica no se reconozca su importancia, por ejemplo, desde la pedagogía crítica revolucionaria según McLaren y Huerta-Charles (2010).

Esta dimensión ocupa un lugar central en todos los procesos sustantivos de la educación superior: tanto para el ingreso a las instituciones de la educación superior a partir de la inclusión de principios de selección político-ideológico, moral y méritos; los procesos de formación en valores así como en la ubicación laboral de los egresados a partir de la evaluación integral que responda a considerar los méritos de los estudiantes⁸⁴.

6.3. La “Batalla de Ideas”: expansión del modelo pedagógico basado en valores

Con el venidero siglo aparecieron nuevas dinámicas en lo referido a la política educativa cubana. El marco político-económico de esta etapa corresponde, a lo que Mesa-Lago (2012) identifica con un nuevo giro ideológico de la política revolucionaria en el marco de la Batalla de Ideas, etapa que el investigador considera una “regresión” por el retroceso económico que la ofensiva ideológica de inicio de siglo conllevó. El estudio de este período y su impronta en la trayectoria de la política educativa resulta de especial interés en tanto es la antesala directa de la actual política universitaria, foco de esta investigación.

A inicios de siglo se desencadenó la llamada *tercera revolución* en el sistema educativo superior cubano, que tuvo como objetivo esencial recuperar los ideales de equidad y justicia —fisurados por la crisis económica— a través de la ejecución de numerosos programas sociales. En ese sentido, la incorporación masiva de jóvenes “desvinculados” a las aulas universitarias, tenía como propósito facilitar las condiciones de ingreso a la educación terciaria, de manera que más personas de diverso origen social accedieran a la enseñanza universitaria. Según se dijera públicamente, su objetivo era saldar la deuda de injusticia social con los jóvenes que habían quedado fuera del sistema universitario

⁸⁴ PCC, <http://congresopcc.cip.cu/wp-content/uploads/2011/03/II-Congreso-PCC.-Resoluciones-sobre-la-Pol%C3%ADtica-Educacional.pdf>

como consecuencia de la crisis y las propias dinámicas universitarias de inclusión/exclusión, a través de los mecanismos institucionales de selección de base meritocrática.

Para este momento se había hecho evidente la nítida demarcación social entre los jóvenes que accedían a la enseñanza superior y los excluidos, mostrando a la universidad como una institución que reforzaba las diferencias sociales. Rasgos como procedencia familiar, nivel educativo de los padres y raza (este último en menor medida que los anteriores⁸⁵) incidieron de manera significativa en este comportamiento, revelando la no resolución total de las diferencias clasistas, debido esencialmente a razones históricas, reactivadas y actualizadas en los noventa y que trajeron como consecuencia importantes reajustes en el orden de lo social y en las estrategias familiares de enfrentamiento a la crisis.

Para resolver el acceso equitativo al nivel superior, se trazó la política de universalización de la Universidad, que pretendió ampliar el acceso de la enseñanza universitaria, y dar oportunidad a hijos de no profesionales, a jóvenes desocupados, habitantes de todas las zonas del país tanto rurales o urbanas, entre otros grupos en desventaja que se priorizaron con este nuevo programa educativo; también a los trabajadores ya no tan jóvenes, a los cuadros de dirección de instituciones del gobierno, el Estado y del Partido, así como al sector militar. El diapasón de ingreso a la enseñanza superior se ensanchó, flexibilizando y relajando los mecanismos selectivos creados anteriormente en aras de recuperar la función de integración social a través de las vías educativas, y para ello se concibieron nuevas modalidades de estudio que permitían la ampliación del acceso y permanencia de numerosos jóvenes.

Este movimiento nacional, llamado también la *Nueva Universidad* (Vela, 2008), adicionalmente intentó sumarse al viejo esfuerzo de la revolución por articular de

⁸⁵ En los niveles de instrucción de la población cubana, resultado de la política educacional de la Revolución Cubana, no existen significativos desequilibrios entre negros, blancos y mulatos en términos educativos, aunque durante la década de los noventa se registró una sobre representatividad de los jóvenes blancos en la educación superior, posiblemente relacionada con la contracción de la matrícula universitaria durante la crisis económica y la consiguiente elevación de la competitividad para el acceso. María del Carmen Zabala, CLACSO, <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/zabala/20zaba.pdf>

manera creciente la enseñanza profesional con la vida económica y social del país, uno de los retos más urgentes de Cuba en este momento. Sin embargo, esta experiencia si bien logró sumar al campo universitario ciertos grupos en desventaja social, no consiguió igualmente contribuir de manera efectiva al desarrollo económico y productivo. Una explicación sobre la desconexión entre educación y producción en Cuba la ofrece Nerey (2014), quien plantea que el aumento del potencial humano —sobre todo referida a la creación de sistemas educativos universalistas—, no se incorporó de manera efectiva en las relaciones de producción debido a la socialización asincrónica de la producción, el conocimiento y la capacidad decisional.

Para los efectos del presente trabajo lo que se rescata de la etapa de la “Batalla de Ideas” y el nuevo modelo de universalización de la educación, es la oportunidad que significó de incorporar de manera masiva a gran cantidad de jóvenes al sistema de educación superior, con toda su connotación política-ideológica. En el reglamento docente metodológico aprobado en el año 2007 se aclaraba que “la formación de los profesionales de nivel superior es el proceso que, de modo consciente y sobre bases científicas, se desarrolla en las instituciones de educación superior 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 general⁸⁶”.

El enfoque pedagógico que se desplegó en esa etapa es lo que se conoce como educación en valores, y que rige hasta el día de hoy. Usando como principio la unidad instrucción-educación en la pedagogía cubana, la formación en valores es un modelo educativo en boga desde inicios del actual milenio, que ocupó el centro del debate de educadores, investigadores, políticos, y organismos internacionales, que intentaba recuperar el sentido cultural y democrático de la educación luego de varios

⁸⁶ Gaceta Oficial, 2007, <http://files.sld.cu/cimeq/files/2009/07/mes-res-210-2007.pdf>

lustros de énfasis en la educación para la economía. Con esta definición, asociada a la prioridad en la agenda educativa de la democracia y los derechos humanos, la función socializadora de la institución escolar recuperaba un sentido primordial en los procesos de formación ciudadana.

La inserción en Cuba de este modelo ocurre en medio de una discusión internacional que reunía tanto a decisores como especialistas en educación, en torno a las críticas sobre la formación en educación superior y las insuficiencias de las reformas universitarias. Estas inconformidades se hicieron explícitas en distintos foros internacionales de finales de la década de los noventa, entre los que se destacó la Declaración de La Habana (Conferencia Regional sobre Educación Superior 1996). En esta reunión regional se reconoció el papel de la educación superior como instrumento esencial para formar ciudadanos capaces de construir una sociedad más justa y abierta, y sirvió de antesala al encuentro mundial que dos años después marcaría un nuevo camino en el concepto y diseño de una nueva universidad con compromiso social.

En la declaración de la Conferencia Mundial sobre Educación Superior en París 1998, las funciones a cumplir por la enseñanza superior quedaron claramente reconocidas. Allí se reafirmó la misión de las universidades de contribuir con el desarrollo sostenible y el mejoramiento de la sociedad; la función ética, de autonomía y responsabilidad; la lucha por la igualdad de acceso; el fortalecimiento de la participación; la promoción de la investigación y sus resultados; pertinencia de sus instituciones; reforzamiento con el mundo laboral y necesidades sociales; la promoción del pensamiento crítico y el protagonismo de los estudiantes y el personal docente.

Con la función valórica de la educación recuperada y su amplificación por medio de inmensidad de programas sociales con foco en la juventud, este grupo etéreo se volvió foco explícito y discursivo de la política social de la primera década del siglo a través de los diversos programas de la “Batalla de Ideas”, las movilizaciones de masas y los medios de comunicación. Los trabajadores sociales desplegados por todo el país, las Tribunas Abiertas de la Juventud y los estudiantes, así como el espacio

informativo de la Mesa Redonda son todas acciones de corte político-ideológico que se implementaron como parte del último acuerdo de gobierno que lideraría Fidel Castro.

Como parte relevante del clima político y en medio del despliegue ideológico de la primera década del siglo XXI, aconteció un discurso de Fidel en noviembre de 2005 en el Aula Magna de la Universidad de La Habana con jóvenes universitarios habaneros como *quórum* mayoritario. Éste tuvo una gran repercusión nacional y se interpretó como expresión de una “crisis de gobernabilidad” por la preocupación explícita del Presidente sobre la posibilidad de autodestrucción de la Revolución “por causas internas”, por los “propios vicios”, por “aquel enemigo capitalista de intramuros” (Hart, 2006). En sus palabras, el dirigente histórico planteaba el peligro que corría la Revolución y el Socialismo: “Este país puede autodestruirse por sí mismo; esta Revolución puede destruirse, los que no pueden destruirla hoy son ellos; nosotros sí, nosotros podemos destruirla, y sería culpa nuestra⁸⁷”. La relevancia de esta advertencia fue legitimar la necesidad de seguir intensificando la batalla de ideas como salvaguarda de las conquistas revolucionarias.

6.4. (Des)actualización del la política universitaria

En apartados anteriores se demostró el lugar prioritario que en la política educativa y particularmente en la universitaria tiene la formación en valores, como nominalmente se le conoce a la educación política del Estado cubano. En esta nueva etapa del *policy process*, el discurso sobre la función política de la educación muestra más elementos de continuidad que de cambio. Se explicita una continuación referente de la formación de valores como expresión de la politización de la educación en las universidades cubanas. En este sentido la actual política universitaria y el análisis político de su discurso, da muestra de un “no cambio” del rumbo que inició con la Revolución.

Un elemento concomitante en las intervenciones textuales sobre la educación superior en

⁸⁷ Fidel Castro, <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2005/esp/f171105e.html>

el contexto actual, es el reconocimiento de la prioridad del trabajo político-ideológico en las universidades, identificadas como espacios donde existe gran necesidad de reforzar la educación en valores afines al sistema sociopolítico cubano. Esta aspiración consta en las principales metas formativas con las que deben cumplir las instituciones educativas:

“Formar profesionales revolucionarios altamente capacitados, comprometidos con la Patria y el Socialismo y formar patriotas con fuerte sentimiento antimperialista y profundo conocimiento de los principios y valores del socialismo cubano” (UH, 2009).

Salta la pregunta: ¿Por qué transcurridos más de 50 años de políticas socialistas, la educación en términos político-ideológicos no ofrece mejores resultados, según el mismo gobierno ha reconocido? “Un balance general de la formación integral arroja resultados, en general satisfactorios en el desempeño profesional de nuestros egresados pero insuficientes en la educación en los valores de la Revolución cubana; instruimos mejor que lo que educamos, razón por lo cual aseguramos que la eficacia de nuestro trabajo en esta labor de importancia estratégica para el futuro de nuestra Revolución es insuficiente”, reconoció el ministro de Educación Superior⁸⁸ en la televisión cubana, en los inicios del curso escolar 2013-2014.

Y no sólo lo dice el gobierno. Sobre el análisis de la situación política en las universidades cubanas, algunas investigaciones han reportado resultados que han sido interpretados como cierto debilitamiento del compromiso con la Revolución en estudiantes y profesores (según especialistas del CESPO, información no publicada). El Grupo de Estudios de Juventud del CIPS, también ha mostrado que una diferencia significativa y su diferencia más notable en las satisfacciones juveniles desde los 80 hasta el 2000, ha sido la paulatina disminución de la relevancia de las aspiraciones así como el peso que alcanzan en las satisfacciones de los jóvenes, el área sociopolítica. (Domínguez, 2005).

⁸⁸ *Cubadebate*, 2013, <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2013/09/11/educacion-superior-cubana-en-el-centro-del-caleidoscopio/>

El resultado anterior se enmarca en un contexto tanto social como escolar, cargado de actividades políticas que persiguen reforzar la formación de valores, aunque con los resultados que arriba se señalaron. En otra investigación más reciente del mismo grupo, se encontró que los jóvenes universitarios identifican que una de las actividades que más peso tiene en su desempeño como estudiantes son las de corte político, propiciadas desde las mismas organizaciones juveniles FEU y UJC, incluso por encima que las mismas actividades científicas. Una de las razones que podría estar explicando este ordenamiento de las percepciones sobre el peso de las actividades educativas (no investigativas-investigativas), es el mismo diseño de la formación universitaria, que al jerarquizar el significado integral de la educación, apuesta por un enfoque amplio que puede como consecuencia, poner en riesgo la prioridad de la dimensión investigativa en las instituciones de formación profesional, y preponderar por encima de ellas actividades extracurriculares como las de corte político, cultural o deportivo (Quintana, 2014).

Según un documento de trabajo interno del MES de 2009⁸⁹ sobre el trabajo político-ideológico en las universidades, otros “problemas” políticos son: “afán de un grupo importante de estudiantes y profesores por obtener beneficios personales por encima de la colectividad; confusión e incompreensión de los pilares que sustentan la ideología de la Revolución; apatía en estudiantes hacia actividades de la Revolución; tendencia al academicismo en los de años superiores y poca disposición para aceptar responsabilidades. Una parte de los profesores no se desempeñan plenamente como educadores, otros no tienen la preparación necesaria y algunos llevan al aula criterios que no se corresponden con la política de la Revolución”. Todo esto ocurre, dice el documento, en un mayor contexto de penetración ideológica que reclama el combate político cotidiano. Como datos relevantes se destacan en la elaboración de este texto a su vez otras fuentes documentales tales como: 1) Cinco pilares para el trabajo político-ideológico orientado por el Secretario del Comité central del PCC; 2) Programa Director Nacional para el reforzamiento de valores fundamentales en la sociedad cubana actual; Trabajo político-ideológico en función de la educación en valores en la educación

⁸⁹ Aunque no se ha hecho público por las autoridades, ha circulado por internet divulgado por el periódico el *Nuevo Herald*. Es un documento citado también por investigaciones sobre educación en Cuba, por ejemplo http://www.eumed.net/libros-gratis/2011d/1031/trabajo_politico.html

superior cubana; Estrategia Maestra Principal del MES: Enfoque integral para la labor educativa y político-ideológica. Sus prioridades. Una vez más reaparece el Partido como rector de la educación política cubana.

El instrumento metodológico en el que se diseñan los puntos nodales del trabajo educativo del MES, se conoce como Estrategia Maestra Educativa, que a su vez se despliega con adecuaciones a cada centro universitario. Por ejemplo, en el sitio web de la facultad de Economía⁹⁰ se explicita su versión de dicha labor y los valores que descansan en la base de formación de un economista: Compromiso con la patria, la Revolución, el Socialismo y las tradiciones de la universidad y la educación cubana. O la facultad de Química, quien en su documento Maestro se propone dos objetivos: Formar profesionales revolucionarios altamente capacitados, comprometidos con la Patria y el Socialismo; y formar patriotas con fuerte sentimiento antiimperialista y profundo conocimiento de los principios y valores del socialismo cubano⁹¹.

De acuerdo al reglamento docente metodológico para la educación superior aprobada en 2007, existe al menos un profesor por año, conocido como “tutor”, cuya responsabilidad esencial es la formación integral del estudiante y tiene la responsabilidad de integrar el sistema de influencias educativas presentes en los distintos ámbitos de su desarrollo personal. Esta figura, junto con el colectivo de año, son los actores encargados de realizar de manera organizada el trabajo político como conjunto de actividades extracurriculares en la formación universitaria.⁹²

Una de las recientes modificaciones al reglamento sobre este punto consistió en crear “un nuevo cargo remunerado denominado Profesor Principal de año”, cuya responsabilidad consiste en “liderar a la comunidad universitaria, integrada por el claustro de profesores, los profesores guías y tutores donde existan, los estudiantes y sus organizaciones, hacia el cumplimiento de la estrategia educativa integral concertada

⁹⁰ Facultad de Economía, <http://fec.uh.cu/>

⁹¹ Documento de trabajo político, Facultad de Química, <http://cubamatinal.es/wp-content/uploads/2013/01/6-Estrategia-Maestra-Universidad-de-La-Habana.-Curso-2009-2010.pdf>

⁹² Gaceta Oficial, 2007, <http://files.sld.cu/cimeq/files/2009/07/mes-res-210-2007.pdf>

entre todos. Tendrá deberes bien definidos y atribuciones para tomar decisiones en su ámbito de acción. El cargo será ocupado por educadores con experiencia política y académica y contarán con el tiempo suficiente para esa labor. Se trata de institucionalizar la educación integral allí donde se decide la formación integral”⁹³, indicó el titular del MES.

Adicionalmente, también señaló como nuevas acciones perfeccionar la planificación y acompañarla de control, rigor y exigencia; involucrar a más actores en la identificación y solución de problemas; reforzar el trabajo de base: “que los profesores con más experiencia y condiciones ocupen las responsabilidades de base”; ampliación del contenido del trabajo del departamento en su funcionamiento integral y cotidiano, a cargo de la preparación de los profesores en los valores, realizaciones y proyecciones de la política económica y social de la Revolución cubana, estimulando y controlando el deber de autosuperarse en estos temas y mediante el diálogo y el debate colectivos que los preparen para el trabajo con los estudiantes. Adicionalmente se planteó “perfeccionar” y ampliar los cursos formalizados (relacionados con Historia de Cuba y formación política).

El énfasis de lo político-ideológico en las acciones anteriormente enunciadas se deja entrever con claridad. La nueva estrategia educativa del gobierno cubano no esconde su propósito: intensificar y acentuar a través de toda su potencialidad institucional universitaria las prácticas “educativas” con fines políticos. Es la maduración del sistema educativo como aparato ideológico del Estado.

⁹³ *Cubadebate*, 2013, <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2013/09/11/educacion-superior-cubana-en-el-centro-del-caleidoscopio/>

Capítulo 7

Más allá del texto: la política en acción

Los peores conflictos, quizá los únicos que pusieron realmente en peligro la vida de los gobiernos revolucionarios, se originaron en las decisiones en materia de educación.

Rafael Segovia

7.1. El lenguaje de los números

Con Raúl Castro como principal mandatario bajo el nuevo arreglo de gobierno trazado en los *Lineamientos*, se modificaron sustancialmente decisiones históricas sobre algunos temas; quizá la más trascendental fue el fin de la política estatal de pleno empleo que se garantizó por cincuenta décadas, que dio paso a la decisión de estimular el “cuentapropismo” como medida compensatoria que pretendía absorber a los “disponibles” (es decir a los desempleados). El pragmatismo de las reformas actuales ha golpeado de manera muy especial la política social cubana, que ha tenido que reducir su gasto bajo el principio de “racionalidad” económica.

La elevada inversión histórica del Estado cubano en el sector educativo ha sido muestra de su sostenida voluntad política por priorizar ese ámbito. Incluso con el decrecimiento de las asignaciones de fondos públicos para gastos corrientes a la educación superior en el período de contracción económica de los noventa (decreció 17,1% hasta 1997), a partir del año 1998 se comenzó a registrar crecimientos sostenidos, llegándose a duplicar las asignaciones de 1989 en el año 2002, mostrando un crecimiento promedio anual superior al 24% entre el 2000 y 2004 (Alpízar, 2012). A continuación se muestra el comportamiento del presupuesto en educación superior en esos años de crecimiento (referenciado en Tristán, Gort e Íñigo, 2013).

Tabla 1.

Presupuesto asignado a la educación superior entre el 2002 y el 2010

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
173,2	212,9	243,1	303,1	349,4	512,7	589,6	575,9	594,1

Fuente: Prontuario Curso 2010-2011,
Oficina de Estadísticas del Ministerio de Educación Superior

En ese período de crecimiento, la tasa bruta de escolarización terciaria (proporción de la matrícula universitaria respecto a la población entre 18 y 24 años), aumentó vertiginosamente en apenas cuatro años (2002-2006) de un 16,3% a más del 60%, alcanzándose el mayor registro histórico de la matrícula universitaria en el curso 2007-2008, siendo que alrededor del 80% de ella estudiaba en las sedes municipales, mayoritariamente en carreras de humanidades. En esos años de la “Batalla de Ideas” no sólo se alcanzaría la cifra récord en la matrícula universitaria, sino también en la contratación de personal docente (a tiempo parcial) para cubrir las necesidades en las sedes municipales, siendo el momento cumbre el curso 2008-2009 con 33 mil profesores que significaron 329,6 millones de pesos (Alpízar, 2012).

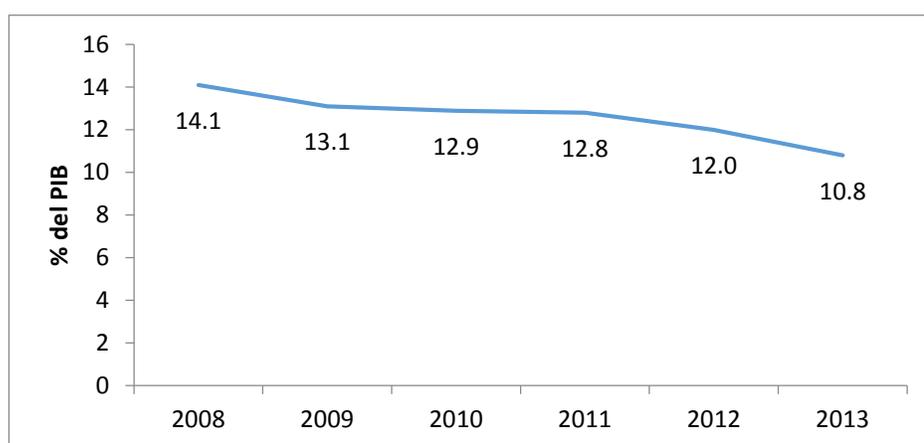
Si ponemos estos datos en perspectiva comparada, Cuba destaca por sus buenas prácticas en cuanto a inversión educativa: por ejemplo, el Banco Mundial señaló en el 2014 que es el país en el mundo que destina la mayor proporción de su presupuesto nacional a la educación con un 13%. Por su parte, el gobierno cubano reconoció en 2015⁹⁴ que gasta el 12,9% respecto al PIB y a la educación superior el 4% en condiciones económicas adversas por el bloqueo norteamericano.

Pero hoy la situación ya no es la misma. Para cumplir con la exigencia del eficientismo que imponen las reformas actuales, el gobierno encabezado por Raúl Castro tomó importantes medidas con el objetivo de reducir el peso de sus gastos en las cuentas nacionales: cierre de miles de sedes universitarias municipales que habían surgido bajo

⁹⁴ MES, 2015, <http://www.mes.gob.cu/index.php/51-ultima-hora/333-graduados-universitarios-cubanos-superan-10-por-ciento-de-poblacion>

la impronta de la “Batalla de Ideas”; cambio en las ofertas de carreras promoviendo aquellas de mayor impacto para la economía; incentivos para el ingreso a la enseñanza técnico-profesional como alternativa al acceso del sistema terciario; modificaciones al proceso de ingreso de la educación superior con el objetivo de alcanzar “mayor calidad”; reducción de becas de estudios. En conjunto, la mayoría de estas acciones redundaron en la disminución del ingreso, siendo esta la causa esencial de la reducción de la matrícula total universitaria según la ONEI (Resumen escolar, 2015). Todo esto consiguió efectivamente una fuerte reducción de gastos del sector educativo como se muestra a continuación.

Figura 1⁹⁵ . Reducción del Gasto Educativo 2008-2013 (como % del PIB)



Fuente: ONEI.

La tendencia sostenida a la baja se ilustra incluso de manera más dramática cuando se comparan las tasas de crecimiento entre los distintos rubros de la economía nacional; en el 2011 el educativo ocupó el tercer lugar más negativo (y que registró la peor caída respecto al así misma), en el 2012 fue el rubro que menos creció entre todos, y en 2013 se ubicó en el segundo peor lugar.

⁹⁵ Gráfica referenciada por Mesa-Lago en entrevista con la autora, publicada en el sitio Cuba Posible, 2015, <http://cubaposible.net/articulos/las-reformas-en-cuba-racionales-pero-con-efectos-sociales-adversos-la-educacion-en-el-mapa-de-la-politica-social-actual-2-aa5-6-4-3-6>

Tabla 2. Tasas del PIB por clase de actividad económica a precios de mercado

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Producto Interno Bruto	7,3	4.1	1.4	2.4	2.8	3.0	2.7
Agricultura, ganadería y silvicultura	19,6	0.6	3.3	-5.1	5.0	0.5	4.7
Pesca	1,7	1.4	-44.0	-24.7	-12.1	4.6	6.0
Explotación de minas y canteras	4,0	3.2	-3.3	7.4	1.4	1.9	-2.3
Industria azucarera	-3,4	15.8	-1.4	-13.1	5.0	7.7	7.7
Industrias manufactureras (excepto Industria azucarera)	10,1	4.9	1.0	1.6	3.9	2.0	1.9
Construcción	-8,6	2.4	0.6	-7.5	-7.3	11.2	8.0
Suministro de electricidad, gas y agua	7,9	0.6	0.8	-1.7	2.7	4.4	3.7
Transportes, almacenamiento y comunicaciones	6,4	6.6	2.5	2.6	3.6	6.2	3.2
Comercio; reparación de efectos personales	-0,3	-3.4	0.1	2.0	5.5	5.3	3.7
Hoteles y restaurantes	4,9	10.2	10.0	7.3	9.1	5.1	2.3
Intermediación financiera	9,2	5.3	1.3	0.5	1.2	0.5	1.2
Servicios empresariales, activ. Inmobiliarias y de alquiler	7,2	1.9	0.5	6.1	3.4	14.4	2.5
Administración pública, defensa; seguridad social	5,8	3.3	6.5	1.7	1.5	-0.1	1.2
Ciencia e innovación tecnológica	10,0	24.4	10.7	7.8	7.8	7.0	4.1
Educación	9,1	3.1	1.5	4.5	-5.3	-3.8	-2.2
Salud pública y asistencia social	21,0	12.7	3.4	5.6	3.4	0.4	1.8
Cultura y deporte	13,8	1.2	0.6	7.8	-1.8	-0.2	4.7
Otras actividades de servicios comunales, de asociaciones y personales	12,1	1.2	5.4	-0.1	1.6	-0.7	4.3
Derechos de importación	-0,8	7.1	-36.5	4.4	31.7	-2.2	8.3

Fuente: ONEI, 2014⁹⁶.

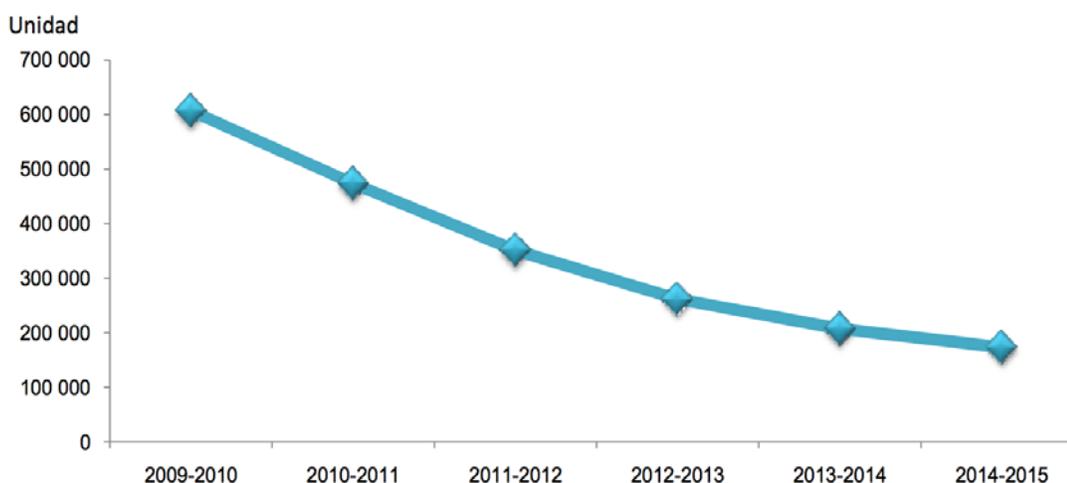
Como tendencia general, el comportamiento de la tasa por rubro debe corresponderse con la dinámica general del PIB. Sin embargo, un análisis puntual del sector educativo revela índices negativos de manera sostenida en los últimos tres años, incluso frente a una recuperación moderada de la tasa general a partir del 2010: es plausible hipotetizar que lo anterior significa que su reducción más reciente obedece más a una (lógica) política específica de eficientar el servicio que a un ajuste al PIB general. Esto constituye una decisión totalmente novedosa respecto a etapas anteriores, expresada en

⁹⁶ Aunque se han publicado datos de la más reciente edición del Anuario (2015), hasta el momento en que esta investigación culminó, no estaban disponibles aún las cifras de Cuentas Nacionales.

el hecho de que, ante una tasa general (discreta) positiva del crecimiento (a partir del 2010 en ascenso y en 2013 un leve descenso), la tasa del sector educativo registra índices negativos de crecimiento, siendo la peor caída la del año 2011 (casi 10 unidades menos respecto a sí misma), y mereciendo el peor lugar de todos los rubros en el 2012.

Esta reducción del gasto estuvo aparejada a la notable disminución de la matrícula en educación superior, como se muestra a continuación:

Figura 2.
Matrícula inicial Educación Superior,

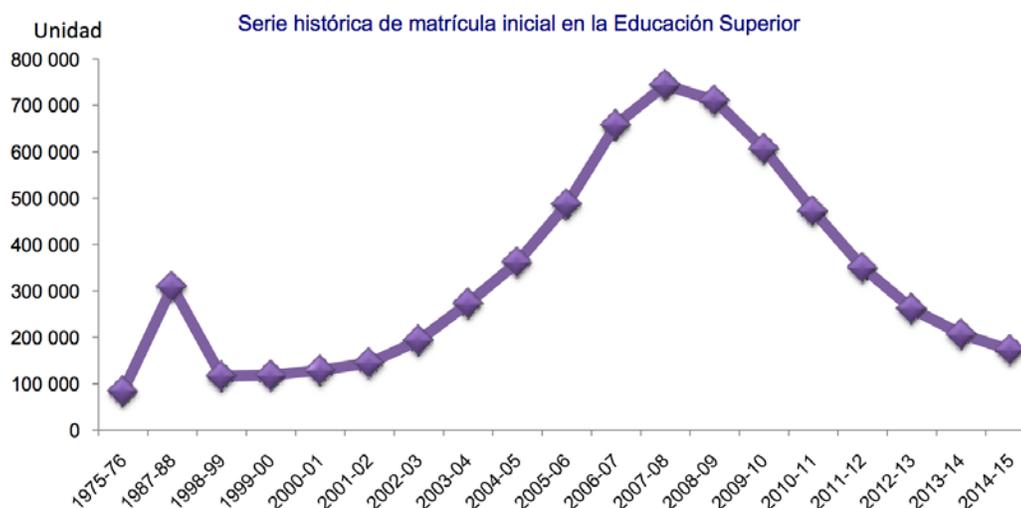


Fuente: ONEI, Resumen escolar, 2015.

La gráfica anterior es la que probablemente ilustra de manera más clara la dimensión de los efectos de los cambios en materia educativa y su trascendental impacto en el ingreso a las universidades: en cinco años la matrícula universitaria se redujo 3.5 veces, que es lo mismo que decir -350%. Esta tendencia a la baja contrasta de manera radical con el comportamiento de la primera década del presente siglo, cuando la UNESCO reconoció que Cuba había casi quintuplicado entre 2000-2010 la proporción de estudiantes universitarios, crecimiento superior al de la media latinoamericana estimado en un 40% para el mismo período.

La matrícula universitaria actual, con 173 298 estudiantes (de ellos el 11,8% en sedes municipales y filiales universitarias), expresa una disminución de 33 939 respecto al curso pasado, y comparte la tendencia a la baja de la matrícula escolar general en Cuba de los últimos años. Según la ONEI (2015), el curso escolar 2014-2015 comenzó con una matrícula total de 1 millón 901 mil 559 (1 901 559) alumnos en todo el país, desde el círculo infantil hasta educación superior, representando una disminución de 64 mil 526 (64 526) respecto al curso anterior, por lo que se deduce que alrededor de la mitad de la reducción general se debe a la disminución en el nivel terciario. Si bien es un fenómeno complejo con diversas causas de fondo, este comportamiento expresa coherencia con la tendencia demográfica de no crecimiento. Al graficar de manera histórica los datos de la matrícula universitaria, se visualiza mejor la disminución en el ingreso a este nivel:

Figura 3.



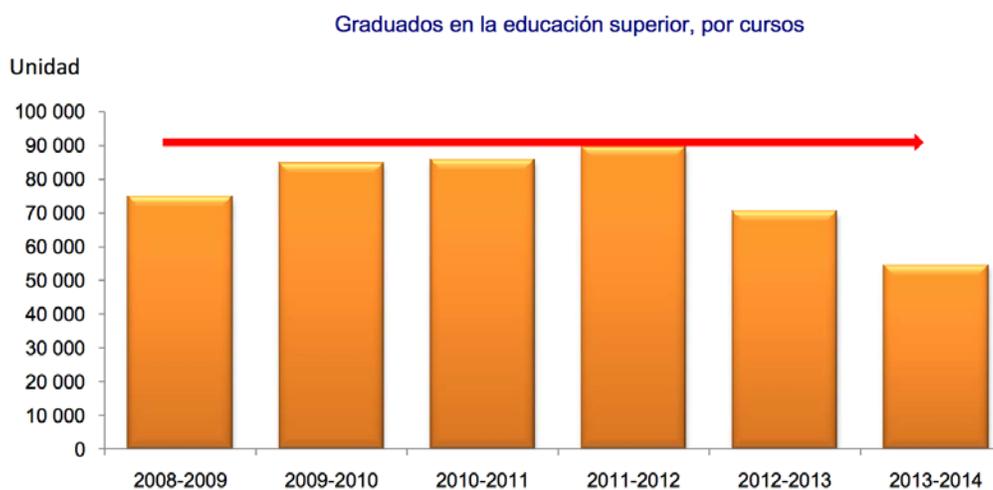
Fuente, ONEI, Resumen escolar, 2015.

Al seguir el recorrido de la tabla, los dos punto máximos coinciden con las decisiones más relevantes en materia de regular el ingreso a la enseñanza terciaria en la trayectoria educativa. El primero corresponde al establecimiento a finales de los ochenta de las pruebas de ingreso seguido de la contracción económica por la crisis económica, conjugándose el factor interno (la decisión de política para regular el ingreso) y el “externo” (la crisis detonada por la desaparición de la comunidad socialista internacional) en detrimento del acceso a la universidad.

El segundo corresponde a la sustitución de Raúl por Fidel en los principales cargos del gobierno y el partido, dando inicio a las reformas y sentando las bases de la actual política universitaria que busca convertirse en un gasto más eficiente. Las nuevas medidas, además de estar movidas por el esfuerzo de sanear los voluminosos gastos estatales, han inaugurado una nueva etapa en la política cubana, poniendo en primer lugar la economía del país sobre los programas de acceso masivo bajo el arreglo de gobierno anterior.

Como era de esperar, esta política de reducción de gastos a través de la disminución de la matrícula condujo a un necesario descenso de los graduados universitarios.

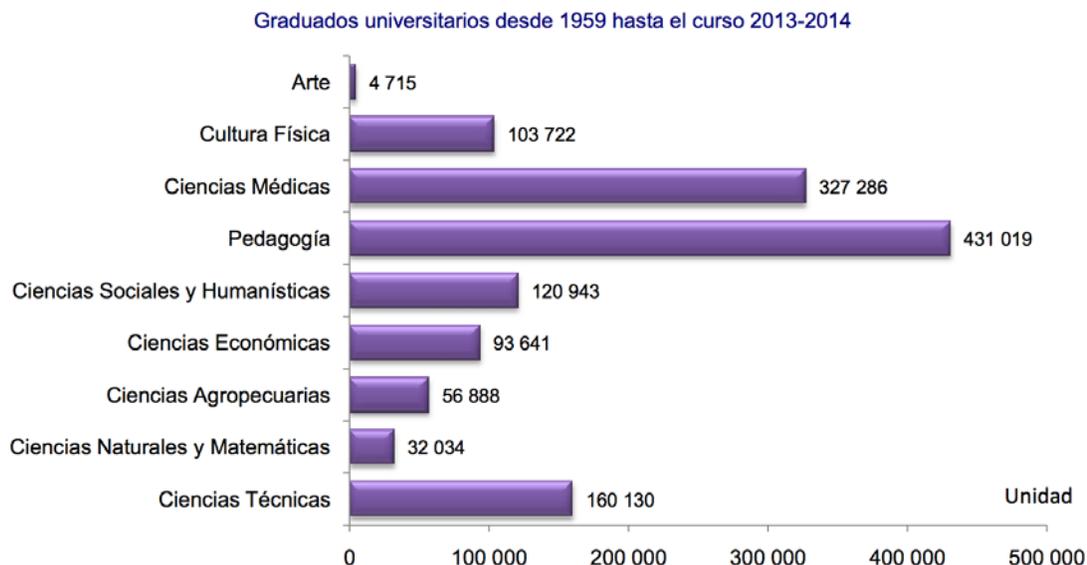
Figura 4.



Fuente, ONEI, Resumen escolar, 2015.

De manera desagregada y con una serie de datos de todo el período revolucionario, los graduados por tipos de ciencia se distribuyen de la siguiente manera:

Figura 5.



Fuente, ONEI, Resumen escolar, 2015.

Como se dijo antes, la prioridad estratégica histórica del Estado cubano sobre el sector de la salud y la educación, se ha traducido en su enorme inversión histórica que se visualiza en los datos anteriores sobre formación de profesionales de ambos sectores. Lo anterior indica que estos graduados constituyen potencialmente un importante capital (humano) a disposición del desarrollo económico. Es por ello que al menos teóricamente tiene sentido que Cuba base su modelo de desarrollo en los servicios, con el objetivo de hacer de los servicios profesionales en el exterior su fuente principal de divisas.

Decimos teóricamente, porque entre la formación profesional y la creación de valor (a partir de comercializar servicios profesionales) no existe una relación lineal, sino que son situaciones sujetas a complejas mediaciones, donde participan tanto múltiples decisiones de distintas políticas sectoriales como condiciones “externas”. Por ejemplo, resulta sintomático que sea Pedagogía la rama científica que más ha egresado profesionales históricamente (casi medio millón) sin embargo, nuevamente en el curso escolar 2014-2015 comenzó con problemas de cobertura en la planta docente, con un 93,1% cubierto del total. Aunque no existen evidencias de que la falta de profesores se debe a la “exportación” de maestros ni el gobierno reconoce el impacto de los bajos

salarios en este fenómeno, el Ministerio de Educación (MINED), decidió compensar la falta de cobertura con medidas internas que flexibilizan el horario docente —cuyo objetivo, se ha dicho, es aprovechar más la interacción con la comunidad y la autopreparación—, estimulan la recontractación de jubilados y otro personal calificado, entre otras decisiones.

Con el objetivo de establecer relaciones más consistentes entre la política de formación y la estructura económica de manera que tribute con vigor en la captación de divisas nacionales, el gobierno bajo la impronta de los *Lineamentos* ha trazado una estrategia selectiva de ingreso. La siguiente gráfica muestra cómo, si bien toda la matrícula se ha visto afectada por buscar el ahorro del gasto educativo, la reducción ocurre de manera diferenciada. Se observa con nitidez que la estrategia se centra en priorizar el ingreso de jóvenes a las ciencias médicas en primer lugar, disciplina que por mucho tiene la mayor cuota universitaria.

Tabla 3. Matrícula universitaria según ramas de la ciencia.

	Unidad					
RAMAS DE LA CIENCIA	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14	2014/15
Total	606 863	473 309	351 116	261 468	207 237	173 298
Ciencias técnicas	42 773	39 871	36 100	34 820	32 723	30 204
Ciencias naturales y matemáticas	4 441	4 550	4 500	4 511	4 442	4 399
Ciencias agropecuarias	14 394	11 661	9 378	7 187	6 509	5 481
Ciencias económicas	57 836	47 056	36 121	25 618	17 807	13 059
Ciencias sociales y humanísticas	150 326	113 284	77 243	51 465	33 995	22 254
Pedagogía	94 649	67 935	43 700	30 383	22 338	19 656
Ciencias médicas	189 069	148 483	118 914	93 135	76 933	69 760
Cultura física	52 148	39 099	23 792	12 949	11 044	7 018
Arte	1 227	1 370	1 368	1 400	1 446	1 467

Fuente: ONEI, Anuario, 2015.

Los datos que muestran esta gráfica generan muchas interrogantes cuando se le quiere encontrar algún sentido al comportamiento general: ¿Por qué todas las carreras —excepto una— decrecen, en vez por ejemplo, de aumentar las matrículas de las

carreras estratégicas para la economía? Lo que se observa es, sin embargo, que el “mejor comportamiento” es el menos peor (o sea la menor contracción tanto bruta como relativa, pero contracción al fin). ¿Bajo qué criterios se decide la política diferenciada de ingreso a la universidad? Sobre esto lo notable es que, si bien la mayoría de las matrículas se contraen, no es un mecanismo de iguales proporciones para cada tipo de ciencia. ¿Cuál es la política estratégica —si existe—, que se manifiesta en un aumento de las artes, una casi estabilidad de las ciencias matemáticas y naturales, y una reducción de aproximadamente 7 000 estudiantes en la matrícula de medicina, quizá la profesión más estratégica de cara a la exportación de servicios profesionales? ¿Es una decisión de política? ¿Refleja desinterés de los jóvenes por esas profesiones? ¿Fallan los procesos de orientación vocacional? Así planteados los datos no transmiten con claridad cuál es la estrategia de ingreso a la educación, a no ser, eso sí, la firme decisión de contraer el servicio educativo. Las preguntas de fondo que se impone son, ¿cuál es el objetivo de esta reducción? ¿Cuál es el sentido del ahorro más allá de la eficiencia económica? Y claro, ¿cuáles sus implicaciones?

Desde que se modificara la fórmula del PIB cubano y se contemplaran como valores creados los servicios de salud y educación, el carácter económico de dichos egresos añadió de significado económico a estos rubros, considerándolos además, bajo determinadas condiciones, como “servicios exportables”. Conocido es que el reciente incremento salarial de los trabajadores del sistema de salud pudo realizarse gracias al ingreso económico que recibe el país por exportación de servicios médicos en el extranjero, esencialmente en Brasil. Experiencias similares existen para el sector educativo que ofrece sus servicios en alfabetización hasta educación de posgrado por vías institucionales en muchos países del mundo.

Esta política de exportación profesional a través del Estado es pieza clave en su concepción de desarrollo y crecimiento económico, y se “actualizó” y aprobó en la Estrategia Integral de Exportación de Servicios por el gobierno en 2011. La misma tiene como fundamento considerar el nivel profesional de la fuerza laboral como principal activo nacional. Sin ser objetivo del trabajo evaluar el impacto económico de esta política de exportación de servicios profesionales, lo interesante a efectos de esta

investigación es considerar en la actualidad la creciente correspondencia entre matrícula universitaria y servicios especializados exportables, sobre todo visible en cuanto a salud, y en segundo lugar en pedagogía. Habría que resaltar que la dinámica de los servicios exportables especializados más que responder a coyunturas del mercado internacional, surgen por decisiones políticas internacionales, y por lo tanto la hace susceptible al estado de las relaciones intergubernamentales en mayor medida que a una dinámica “autónoma” del mercado de conocimientos; en breve, es una coyuntura moldeada desde el contexto político internacional. Ejemplo de ello es que, los países que han contratado la mayoría de estos servicios que Cuba ofrece pertenecen a alianzas estratégicas políticas como el ALBA (con destaque de Venezuela), Brasil (servicios médicos cubanos) y países africanos “amigos” como Angola. No obstante la voluntad política de reforzar el modelo económico con énfasis en la exportación de servicios, datos recientes muestran un discreto decrecimiento de las ganancias por ese concepto, de lo que se interpreta que todavía la exportación de servicios no se ha consolidado como estrategia económica, lo que explicaría en parte cierto comportamiento errático que antes analizamos sobre la ¿estrategia? diferenciadora en el ingreso a la universidad por tipos de ciencia.

Tabla 4. (Recaudación en millones de pesos)

CONCEPTO	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Exportaciones de bienes y servicios	12 506	10 839	14 519	17 319	18 659	18 593

Fuente: ONEI, Anuario, 2015.

7.2. La “invisibilidad” de lo público

Resulta sorprendente el hecho de que todos los datos anteriores, disponibles (casi todos en internet) para quien los busque, parecieran haber pasado desapercibidos ante la opinión pública. Se esperaba que el conocimiento generalizado de las cifras anteriores, que muestran una reducción profunda de todos los indicadores educativos, hubiese generado reacciones masivas, ante el hecho de observar cómo determinadas decisiones en materia de política educativa afectan directamente la posibilidad de muchos jóvenes en tan corto tiempo de ingresar a la universidad, un derecho consagrado en la Constitución y garantizado por el Estado. Tampoco se ha hecho mucho por dar a

conocer tal informaciones, pues en términos de Laclau, éstas representan medidas antipopulistas por su efecto negativo en la población, que podrían perjudicar la legitimidad de cualquier gobierno, o a decir de Rafael Segovia sobre las decisiones en materia educativa, pondrían en peligro al gobierno revolucionario.

Siguiendo este razonamiento, tendemos a pensar que poco se sabe sobre la profundidad de los cambios en materia educativa, o que dichas cifras apenas han sido notadas por no más que un grupo reducido de analistas sobre las reformas actuales. Lo que parece ser que está ocurriendo, es un conocimiento parcial y fragmentado, basado en experiencias concretas individuales y en informaciones que se ofrecen de manera aislada, que dificultan comprender el sentido de la política educativa actual y sus alcances. Esta dificultad en hacer asociaciones recuerda la definición de subdesarrollo de Edmundo Desnoes, en su dimensión cultural y del pensamiento, como la dificultad de conectar diversos elementos de la realidad.

Pero el problema que representa la poca información sobre los alcances de la reforma educativa, y que como consecuencia reduce la vulnerabilidad del gobierno a recibir críticas y descontento masivo, se complica aún más si se piensa que en lugar del debate público (que traería un alto costo político que ningún gobierno desea), se ha desplegado una campaña oficial de comunicación, con el objetivo de sensibilizar a la opinión pública sobre la necesidad económica de las reformas, creando ambientes subjetivos favorables a las nuevas medidas. El propósito de dicho despliegue informativo y persuasivo busca desarrollar una “conciencia económica” en la población, dirigida esencialmente a los trabajadores y usuarios de los dos sectores estratégicos del país: salud y educación. Las campañas de comunicación, y esta no es la excepción, tienen como objetivo posicionar problemas específicos en forma de temas, afines a determinados intereses, en el imaginario social a partir de inducción de creencias. En este caso el “problema” es la economía, ¿y qué tal que no fuera tan así?.

“La educación es gratis [para la población], pero cuesta [al Estado]”, recuerdan desde el gobierno en forma de eslogan, y se apoya con datos de impacto el costo por estudiante

universitario, calculado entre 5mil y 8mil pesos por año. Como parte de esta campaña, hasta se pueden encontrar artículos que fundamentan científicamente la educación y la conciencia económica como un proceso pedagógico organizado, que conscientemente dirigido, propicia una educación de los sujetos implicados para alcanzar la cultura económica en el proceso de los *Lineamientos*⁹⁷.

“La salud es gratuita, pero cómo cuesta” (con información desglosada de los precios de distintos servicios), se lee en posters de algunos hospitales. Sobre el gasto en salud, directivos de la Escuela Nacional de Salud Pública expresan que “existe una creciente voluntad política para que dirigentes y trabajadores del sector de la salud fomenten sus conocimientos en temas económicos. Se han multiplicado los esfuerzos para fortalecer la formación económica de directivos y trabajadores... Un importante eslabón en el camino hacia la eficiencia es el Movimiento de Colectivo Moral⁹⁸. El mismo constituye un instrumento político e ideológico para lograr la movilización del colectivo”.

Bajo esta óptica, los medios de comunicación del gobierno afirman con optimismo que se han reducido gastos “irracionales”⁹⁹ en los servicios sociales sin que ello haya afectado la calidad de los mismos. Además, este tipo de discurso anuncia como “buena” noticia la reducción presupuestal tanto en salud¹⁰⁰ como educación. Estos resultados, dichos así, se articulan al sentido efficientista de las reformas, y particularmente se encuadran desde los cambios de corte administrativo, que incluyen una reorganización de la gestión teniendo como prioridad la eficiencia y la racionalidad económica, expresado en “menos paternalismo, mejor gobierno”. Jugando con esta metáfora, los recortes que se están aplicando en los servicios sociales, vendrían a abonar en la tarea de un “mejor gobierno” que es bueno porque es eficiente. El despliegue justificatorio de la

⁹⁷ Ciencias Holguín, 2013, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181525741007>

⁹⁸ Sindicato Nacional de los Trabajadores de la Salud. Documento Metodológico del Movimiento Colectivo Moral Hacia la Excelencia en los servicios de salud. <http://bvs.sld.cu/revistas/inf/n1010/inf0110.htm>

⁹⁹ <http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/10/05/cuba-comienza-a-reducir-gastos-irracionales-en-el-sistema-de-salud/#.VKMDNEADCBA>

¹⁰⁰ En una noticia reciente se dio a conocer que durante 2010-2013 en el sector salud se redujeron 109 mil plazas y alrededor de 2 mil millones de pesos de gastos del presupuesto, *Cubadebate*, 2014, <http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesaredonda/2014/03/26/transformaciones-en-el-sistema-de-salud-cubano/>

necesidad de la nueva racionalidad económica a través de los medios de comunicación, las instituciones y hasta la investigación constituyen un soporte político estratégico para los cambios en curso.

Este razonamiento aplicado al análisis de lo que hemos visto sobre educación, nos conduce a plantear que, en nombre de la “calidad” (significante vacío, al igual que el socialismo) se están justificando las medidas de recorte en la educación, pero sin mostrarse ni menos debatirse sus efectos prácticos. Y lo que uno encuentra es que medidas como la Resolución 236/10 habla en su letra textual sobre una modificación al ingreso del nivel terciario para asegurar la calidad educativa, sin embargo, no explicita la lógica pragmática de su trasfondo, por lo que termina siendo funcional al objetivo de la eficiencia económica pero en nombre de un bien mayor y estructurado discursivamente desde razones técnico-pedagógicas.

En el orden de las consecuencias prácticas de la política de reducción de gastos presentada como cuestión de calidad, algunos investigadores (Tristá, Gort e Íñigo, 2013) resaltan como efecto “no deseado” de la modificación al ingreso plasmada en la resolución antes citada, una disminución de la tasa de escolarización, lo que sumado a la orientación meritocrática del acceso, condicionan la aparición de nuevos factores de vulnerabilidad, por ejemplo, el diferencial en acumulación de capital cultural. Si bien los autores comparan las tasas de escolaridad dos años antes (los cursos 2009-2010 y 2010-2011) de que la resolución entrara en vigor (curso 2011-2012), haciendo imposible que la reducción en la tasa de escolaridad (por demás, pequeña: de 41,4 a 40,81) que observan los autores sea consecuencia de la medida ministerial, lo relevante entonces es que asumiendo la tendencia a la baja como cierta, ella se expresó incluso antes de la resolución y ella sólo ha estado reforzando un comportamiento previo. Según los autores, el cierre del embudo en el ingreso a las universidades parece estar propiciando un proceso de reproducción social en las escuelas, donde los más vulnerables serían aquellos jóvenes con menor acumulación de capital cultural, factor que podría afectar no sólo sus trayectorias académicas sino también sus proyectos de vida. Con este análisis se pone en evidencia uno de los efectos sociales de la actual política universitaria que en aras de conseguir eficiencia económica y discursivamente bajo la justificación de la

calidad educativa, reinstaura las condiciones de reproducción clasista mediante la institución escolar.

Sin embargo, los sostenidos resultados negativos en los exámenes de ingreso a la universidad, donde por ejemplo, para el curso diurno en 2010, sólo un 32% de los presentados a los exámenes de ingreso aprobaron (antes de que entrara en vigor la resolución mencionada anteriormente) propiciaron condiciones para, luego de la medida de 2011, en 2014 se volviera a flexibilizar el proceso aprobando “una notable reducción de las carreras con pruebas de requisitos adicionales¹⁰¹”. En este sentido René Sánchez, director de Ingreso y Ubicación Laboral del MES, expresó que “hasta el año pasado eran más de 30 las carreras con pruebas de aptitud, y por tanto hacían el camino más largo a los aspirantes. Ahora solo lo hemos dejado en siete carreras, las cinco que se estudian en la Universidad de las Artes, la licenciatura en Relaciones Internacionales y la de Periodismo”. La justificación técnica de esta medida se apoyó en el concepto de perfil amplio del graduado cubano y por lo tanto en la eliminación histórica de las “pruebas de aptitudes”, que medían incipientes conocimientos y habilidades de los estudiantes por determinadas áreas del saber. Sin embargo, el sentido político se encuentra al observar la particularidad del contexto actual, y es que con esta flexibilización en el ingreso y el plan de plazas otorgadas saldrían como más beneficiadas las ciencias médicas, las pedagógicas y técnicas, como expresó el mismo directivo. O sea, es un incentivo más que repercute de manera positiva en la política de formar profesionales en sectores estratégicos para la economía de país.

Otro de los análisis de corte económico que influyó en el cambio de política educativa está relacionado con la baja eficiencia terminal o de graduación. Este es uno de los indicadores, entre otros, con los que suele medirse la eficiencia interna del proceso de formación de profesionales. Es, también, manifestación que refleja una parte del rendimiento académico universitario, donde influyen otras variables externas e internas en sus niveles de efectividad. Según investigaciones del Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES), a inicios de la década del 2000 la

¹⁰¹ *Cubadebate*, 2014, <http://mesaredonda.cubadebate.cu/noticias/2014/03/06/novedades-en-el-ingreso-a-la-educacion-superior/>

eficiencia terminal en los cursos diurnos del nivel superior era aproximadamente un 75%, casi el doble en relación al año 1976 (Almuiñas, Galarza, Romero, Gómez, Vargas y de Armas, 2008). La causa esencial asociada a las bajas de los estudiantes, según lo encontrado por estos autores, era su poco rendimiento académico.

Hoy se reconoce que la proporción de los egresados en relación a los que acceden a la universidad sigue siendo baja, incluso peor. Según manifestó oficialmente el titular del MES, se calcula que en el curso 2013-2014 la eficiencia terminal universitaria es del 50%, es decir, por cada dos estudiantes que ingresan a la universidad, sólo uno termina la carrera. En términos de economía de la educación, esto significa que la tasa de retorno de la inversión en educación es muy baja y que la gestión de los recursos para el desarrollo del sector educativo es altamente ineficiente. Lo anterior es reforzado por un Informe sobre Desarrollo Humano, publicado en 2013 por PNUD², que destacó a Cuba, que es un país con Alto Índice de Desarrollo Humano, como el primer lugar en el mundo en ese momento en gastos de educación en relación a su PIB con el 12,9 %, pero en el lugar 22 en el índice de la educación, lo que expresa una elevada diferencia entre inversión y resultados educativos.

Como se ha expresado antes, la baja correspondencia entre recursos invertidos en educación y resultados esperados no es un problema nuevo. El establecimiento a finales de los ochenta de los mecanismos de selección a la enseñanza superior tuvo entre sus causas principales la creciente inadecuación entre formación profesional, investigación, y aporte a la producción. Es decir, el Estado destinaba (antes y ahora) una importante inversión en el sector educativo con poco impacto en el desarrollo económico, y es justamente este desbalance lo que se quiere corregir en la actualidad, ¿pero a qué precio?

El problema de la diferencia notable entre ingreso y egreso tiene otra connotación para el gobierno cubano: la política. Una de las hipótesis cada vez más aceptadas aunque no se cuente con pleno sustento empírico, es la correlación positiva entre emigración de estudiantes universitarios y creciente ineficiencia terminal. Sin ánimo de generalizar, lo cierto es que se ha vuelto un lugar común las historias de jóvenes que “se van” siendo

estudiantes universitarios, a probar suerte a otros países. Al rastrear las trayectorias de muchos estudiantes que desertan de la universidad por “baja natural”, con frecuencia se encuentran razones migratorias.

El problema de la (in)eficiencia terminal en el sistema de educación superior no es exclusivo del caso cubano, como tampoco lo son el resto de los asuntos. En la II Conferencia Latinoamericana sobre el Abandono en la Educación Escolar, celebrada en noviembre 2013, el rector de la UNAM, José Narro Robles, expresó su preocupación acerca de la elevada cifra de deserción escolar, superando en ocasiones el 50%. En esencia, es el mismo problema: cómo conseguir un acceso cada vez más creciente a la universidad, y cómo asegurar las condiciones para su culminación, sin relajar los parámetros evaluativos. En el fondo, el tema que ocupa a muchos gobiernos y otras organizaciones que tienen responsabilidad sobre la hechura de las políticas públicas y como caso particular la educativa, es la relación entre los procesos de cantidad y calidad y su aparente paradoja. Cuba, que ha sido como dijimos en la introducción, un caso de éxito reconocido por superar esta dualidad, hoy parece, si nos guiamos por el discurso sobre su política universitaria actual que justifica, en nombre de la calidad educativa, la reducción de la cantidad.

Conclusiones

En sentido general, el principal resultado que se desprende de esta investigación, es la constatación de que efectivamente existe una nueva política en educación superior como parte de las reformas gubernamentales actuales, que significa un cambio sustancial a nivel de la *policy* respecto a su trayectoria, pero que no alcanza a evidenciar *aún* cambios relevantes en las operaciones del poder sobre el proceso mismo decisional del que las políticas son parte. En otras palabras, se aprecia un cambio profundo en el contenido de la decisión de la nueva política, pero ni el proceso de la hechura ni la lógica decisional parecen estar cambiando de igual manera, pues resultan un mecanismo funcional al poder político: la continuidad del monopolio de la política y el carácter dominante del paradigma (aunque con contenidos cambiantes) de la educación así lo demuestran.

En relación al diseño de la investigación, se concluye que es posible explicar el cambio-continuidad de la política universitaria actual a partir del enfoque analítico que distingue a un estudio político de las políticas públicas como este, que tiene como rasgo principal comprender los procesos de política en necesaria referencia a La Política de la que son parte, y donde además, se considera que uno de los modos esenciales que tiene de manifestarse la Política de las políticas, es en las intervenciones textuales contextualizadas sobre ellas.

La reflexión fundamental que se extrae de esta investigación de cara al proceso de las reformas gubernamentales, trascendente como ningún otro en medio de coyunturas extraordinarias para el país dadas fundamentalmente por la renovación de su élite en el poder y el pacto de esa nueva coalición con el gobierno de Estados Unidos es, si acaso esta nueva política educativa tal y como se ha diseñado y se está implementando, contribuye a hacer perdurable el socialismo cubano. El problema que tiene tal afirmación que se hace desde el gobierno —las reformas de los *Lineamientos* como camino a más (“perdurable”) y mejor (“perfeccionamiento del”) socialismo— de acuerdo a lo que han demostrado los resultados de esta investigación, es que al menos la

nueva política en educación superior no va a traer como consecuencia ni tampoco abonar en *más* socialismo en su sentido marxista, porque sus decisiones más relevantes están construidas desde un proceso patrimonializado por el Estado, que es desde la visión del marxismo clásico, una lógica inversa al socialismo. Estas reformas y la educativa en particular, hasta ahora no han dado indicios de estar construyendo más procesos de colectivización: al contrario. Al menos la reforma educativa en nombre de la calidad, lo que está es consiguiendo una profunda reducción de todos sus indicadores, además está estimulando la tendencia a la reproducción social del sistema escolarizado, a la vez que mantiene su postura altamente politizada y monolítica sobre la educación, mientras tantos cambios acontecen en la Cuba de hoy. Una política educativa así va en contra de los propósitos socialistas. Es así que el silencio en el discurso de las reformas y el vacío temático de los *Lineamientos* sobre cambios políticos para la perdurabilidad del socialismo cubano, se vuelven su contenido más relevante de cara a los propios fines que dice perseguir el gobierno cubano.

Dicho lo anterior, se destacan a continuación las principales conclusiones que sintetizan los hallazgos de los capítulos de los resultados. Seguidamente, se ofrecerán algunas valoraciones analíticas en torno al problema del “cambio” desde la experiencia concreta de este estudio, y para terminar se sintetizarán algunos comentarios relevantes de cara a la teoría general de las políticas públicas.

1. El estudio de la historia de la política en educación superior rastreada en sus textos y voces fundantes, ofreció como principal saldo analítico la caracterización del paradigma dominante de la educación estatal cubana con base en los mismos orígenes de la Revolución. Los rasgos más característicos de este paradigma, que con variaciones llega hasta la actualidad, se expresan en su conceptualización como educación revolucionaria, socialista, moral, cultural-civilizatoria y política. Además, se encontró que la misma politización de la educación se evidencia en quienes han tenido el rol de “autores” de los textos fundantes de la política, confirmando la relevancia de los estudios de actores y emprendedores de política para dilucidar más ampliamente el problema de quiénes hacen qué. Adicionalmente hay que decir sobre este primer período de la trayectoria,

identificada como contexto de influencia del texto o pre-texto de la política actual, que presenta importantes similitudes textuales, pero en un contexto tan distinto que llega a trocar su significado.

2. El examen del contexto institucional de la política educativa universitaria como segundo análisis de la trayectoria educativa bajo la lógica del arreglo de gobierno que significó el Primer Congreso del PCC, la Constitución del 76 y la creación del MES, para otorgar de diferenciación funcional al sistema universitario, permitió esclarecer las relaciones entre poder político y educación a manera de monopolio. Ello como un fenómeno en dos dimensiones: la estructural (definida por el sistema de dirección de las políticas de corte centralizado y planificado), y en lo simbólico (expresada sobre todo en la politización del currículo universitario que se mantiene hasta el día de hoy, el perfil del graduado y los procesos sustantivos universitarios). En este apartado se demostró la connotación política del modelo pedagógico, que se traduce en una elaboración “técnica” entreverada en las nociones de *educación integral* y *formación basada en valores*, todo ello estructurado desde las especificidades del currículo educativo como texto fundamental de la institucionalización altamente politizada de la política universitaria.

3. Los análisis correspondientes a la trayectoria educativa bajo los arreglos de gobierno que sellaron el “Período Especial” y luego “La Batalla de Ideas” develaron que, en relación a la coyuntura política específica que caracterizó cada uno de ellos, se mantuvo tanto el monopolio de la política educativa a la vez que se intensificó la politización del paradigma educativo en la crisis de los noventa, para luego expandirse y universalizarse durante la “Batalla de Ideas” y con ello maximizar la búsqueda de la eficacia política de la universidad.

4. En cuanto al análisis del contexto político actual, el examen de La Política de los *Lineamientos* que dictan las reformas gubernamentales en curso develó que se trata de un proceso caracterizado por intentar eliminar o tergiversar del debate público la polémica sobre la necesidad de reformar La Política, omitiéndola de la misma agenda de

los cambios; es un silencio muy revelador. De cara al análisis político del discurso sobre los cambios, otro elemento fundamental es que se manejan desde la narrativa oficial numerosos conceptos a manera de significantes vacíos (socialismo, actualización...) que propician su resemantización constante según los intereses del poder político, que es en definitiva quien posee los aparatos que refractan a la sociedad las imágenes del mundo según la perspectiva dominante.

5. Bajo este escenario de manipulación del discurso sobre las reformas actuales, aparece la nueva política universitaria de manera desarticulada en el discurso oficial, de modo que dificulta crearse una imagen global de sus propósitos, medidas y consecuencias. Reconstruir su estrategia argumentativa (el texto de la política) de manera contextualizada fue lo que definimos como la explicitación de la política implícita y lo que condujo a hacerla visible en toda su extensión: existe una política educativa nueva como parte de las reformas que aunque no se hace en su totalidad evidente para el público, contiene elementos bien definidos que se pueden rastrear al contrastar la política como texto y como acción. A la par con lo anterior, un cambio en la política con minúscula no significa que exista un cambio en La Política. De hecho, lo que se constata es la reiteración de los mecanismos tradicionales decisionales que descansan en lógicas concentradas de poder sobre asuntos públicos. Sin embargo, tampoco se puede descartar venideras transformaciones de gran calado.

Lecciones sobre la cuestión del cambio:

6. El problema del cambio encierra a su vez numerosos desafíos tanto teóricos como empíricos. Qué entender por cambio, cuánto tiempo debe pasar para definirlos, cuántas y cuáles cosas deben suceder, cómo se hacen evidentes, etc.. Sobre la Cuba de hoy algo es evidente: está cambiando. Su política educativa también. Pero también es cierta la incertidumbre, así como es evidente que no todo se mueve. Esta investigación empírica comparte con la teoría algunos temas pendientes, el más relevante: la dificultad para comprender y explicar la relación entre todos los factores que componen los procesos de reformas.

Sin embargo, el enfoque político de las políticas permite llevar la mirada un poco más allá de lo visible. El alcance de su examen nos llevó al resultado principal: si bien la política actual en educación superior muestra una rejerarquización de sus prioridades históricas, evidenciadas a partir de cambios históricos en el contenido de sus decisiones actuales, hay que decir a la vez, que estos cambios, aunque profundos como quizá nunca antes, no llegan a evidenciar transformaciones en la lógica decisional como política estatal cubana. El peso que le hemos dado en esta investigación a la lógica decisional sobre las políticas es de una máxima envergadura, en tanto se refieren a las operaciones políticas que subyacen a la adopción de una u otra decisión.

7. Es en este sentido que decimos que La Política de la política presenta más rasgos de continuidad que de cambio, en tanto su cometido sigue siendo esencialmente legitimar un orden político que sitúa a la agencia y los grupos de poder en lugares (reales y simbólicos) asimétricos respecto a la capacidad decisional. Tan es así que como se demostró en este trabajo, la actual política universitaria se adoptó incluso antes de comunicarla públicamente, y aún más, su argumentación ha sido escasa, segmentada y parcializada. El análisis histórico y actual del proceso de la hechura de la política, sus bases estructurales y la dominación del paradigma a través del cual se busca legitimación, no dan indicios que permitan aseverar *aún* que existe una transformación en La Política de la política. No obstante, es desde ese mismo poder político que hoy se rearticula la política educativa mostrando algunos signos cambiantes.

8. Sin embargo, se mueve. Al triangular la información de los análisis histórico, institucional y actual del discurso contextualizado de la política universitaria, se demuestra que bajo la impronta del nuevo arreglo de gobierno expresado en los *Lineamientos*, existe un cambio sustancial del contenido de las decisiones de la política, a manera de una *contrapolítica* histórica por su novedad, su magnitud y su velocidad. Estos cambios consisten en una modificación radical de la jerarquía de las decisiones del gobierno, que siguen la lógica del pragmatismo de las reformas actuales y que son en ese sentido opuestos al arreglo político anterior y último liderado por Fidel Castro.

9. Esta experiencia concreta demuestra sin exagerar, que el cambio de un actor político en condiciones determinadas pudo impulsar importantes modificaciones en toda la política de un país, aunque sin modificar la lógica centralizada estatista de la toma de decisiones, porque ella es funcional también a la nueva élite gobernante. Esta renovación de coaliciones ha evidenciado ser la puerta de entrada de otros cambios que van aumentando en alcance conforme pasa el tiempo. El ejemplo más sintomático de la profundidad de los cambios en las decisiones políticas se expresa en el nuevo pacto de los gobiernos cubano y estadounidense, dándole un giro a la condición de “enemigos históricos”. Sobre la cuestión educativa que hemos visto y la amplitud a futuro de las actuales decisiones, se puede inferir que a escala de la política nacional educativa se está configurando un nuevo paradigma de la educación, subordinada, como nunca antes, al problema de la “eficiencia económica” que parte enteramente desde un planteamiento de naturaleza política. Esta inferencia es posible una vez que se “leen” los drásticos descensos en los indicadores educativos como algo más que una política de reducción de gastos: “hablan” de un proceso altamente manipulado desde la política, que sin dejar de ser dominante, modifica contenidos muy relevantes del mismo concepto educativo.

10. Una peculiaridad del nuevo discurso de la política educativa, es que en él aparecen conviviendo “viejos” y nuevos paradigmas educativos. Junto con el histórico eje valórico del paradigma de la educación, está emergiendo con fuerza una concepción economicista de ella: una nueva ética del servicio educativo. Es decir, en el discurso actual (estrictamente, los discursos) se desarrollan ideas históricas a modo de los cánones tradicionales de la Revolución expresados a manera de retórica, síncrono con la circulación de nueva concepción pragmática de la educación que va surgiendo con fuerza y que se expresa en el discurso de la eficiencia educativa.

11. Por momentos, este nuevo discurso pragmatista de la educación cubana se acerca mucho, aunque sin llegar, a las narrativas que justificaron las bondades de desregularizar la educación bajo la impronta neoliberal. La cercanía discursiva, con toda la salvedad que implican ambas propuestas (pragmática y neoliberal, que en el fondo representan intensidades distintas de procesos muy cercanos), nos sirve como

alerta para no descuidar el significado que tiene bajo este pragmatismo, la proliferación de un circuito paraestatal pero legal de servicios educativos por parte de actores privados como La Iglesia Católica (que es cada vez un actor más importante en el juego político), los cuentapropistas que ofrecen clases privadas (repasadores), las escuelas internacionales que acogen cada vez más niños de doble nacionalidad, sumado a un nada despreciable número de servicios ilegales educativos alternativos en todos sus niveles, que complementan lo que muchos consideran una educación estatal que ha perdido calidad.

12. Entre ambos ejes del discurso actual educativo expresado en el “viejo” y nuevo paradigma, no existe una relación rival o excluyente, sino que se complementan y son funcionales. “La batalla por la eficiencia económica” del servicio educativo simboliza la actualización de la política educativa a tono con el espíritu general de las reformas; tal y como se evidenció, su alto contenido antipopular tiene como efectos no deseados, primero, un elevado costo político (sobre todo en cuanto a legitimidad del sistema político y por un “darse cuenta” de que los gastos que el Estado se ahorra realmente se transfieren a las familias); segundo, consecuencias negativas sociales de gran envergadura como consecuencia de la reducción del gasto educativo. Entonces, lo que ocurre es que los efectos negativos anteriores se intentan evitar a través de dos estrategias argumentativas: una *minimización* de la comunicación de la decisión sobre la eficiencia y sobre todo de sus consecuencias; la otra consiste en un *reemplazo* discursivo, donde la retórica sobre la formación en valores sustituye la posibilidad de debatir sobre los efectos sociales de la reducción del gasto educativo, de manera que el tema de los valores se despliega sobre dicho vacío argumentativo para justificar la maximización de las prácticas políticas en el terreno de las universidades.

13. Estas complejas estrategias “a la medida”, son posibles (entre otras razones) por la condición de no normatividad a manera de Ley o Código o incluso decreto Ley de las nuevas disposiciones en educación, a diferencia de otras políticas actuales que “existen” en documentos normativos de elevada circulación y que propenden a un mayor debate público. Esta ausencia textual ha dificultado la identificación clara en el imaginario

colectivo sobre las reformas actuales, de los profundos cambios en las nuevas decisiones de educación que representan un punto de inflexión de su trayectoria.

14. ¿Existen condiciones favorables para un cambio de La Política? Extender los alcances que tiene “reducir el gasto” y sus subsecuentes efectos, para reflexionar sobre sus posibles implicaciones futuras desde su dimensión política, resulta de vital importancia en un trabajo con enfoque politológico. Una interpretación de lo anterior a partir del planteamiento teórico de Bourdieu sobre la “rivalidad” entre los poseedores de capital escolar y el poder político en las sociedades “de variante soviética”, sugerirían que un efecto a largo plazo de reducir el ingreso a las universidades sería el aumento de la concentración de poder en los poseedores de capital político, a no ser que se enfrentaran ambos grupos o se metamorfosearan uno con el otro.

Esta conjetura analítica sobre los efectos políticos de una medida importante que camufla otra mayor, aumenta el valor heurístico de esta reflexión en tanto pone sobre la mesa procesos que aunque hoy apenas se manifiestan, en el futuro darán forma a nuevas reorganizaciones del campo de lo político y sus actores. Delinear las implicaciones de largo aliento de una decisión presente ofrece otra perspectiva del problema actual, sobre todo si se recuerda que el monopolio de la política educativa no tiene solo consecuencias en el orden “objetivo” sino y sobre todo, en las relaciones simbólicas entre los sujetos y con el mundo representado.

Si además, la presunción planteada por Monreal sobre el relativo éxito de la reforma del Estado como rearticulación de su capacidad para gobernar (o sea, ejercer el poder) más allá incluso de los resultados económicos de estas reformas es verdadera, entonces habría que aceptar que el fin de la reforma educativa es sumarse a ese esfuerzo por hacer todo lo que se tenga que hacer o “cambiar todo lo que tenga que ser cambiado”, para mantener el poder.

Comentarios teóricos generales

15. En el orden teórico, sigue siendo un desafío analítico explicar el cambio real (o en su defecto la conservación) de las políticas y La Política que le subyace en medio de un proceso tan complejo que presenta indicios de cambios tan disímiles: en el plano internacional, nacional, económico, político, social, simbólico, así como en el mapa de sus actores. El ordenamiento analítico que ofrece la teoría sobre el entramado de las políticas y su matriz lógica, en la práctica se refiere a procesos que se solapan y se entrecruzan. De acuerdo al enfoque que se elija se priorizarán unas relaciones sobre otras, cuyo principal desafío será someter al análisis tanto a cuestiones del orden abstracto de las teorías como de sus razones prácticas.

Si bien en este trabajo se ha asumido que el peso fundamental sobre la educación lo tiene el Estado en un esquema de política pública como el cubano (estatal y centralizado), se reconoce que entre ambas instancias se conforma un proceso de influencia altamente mediatizado por numerosos factores que imposibilitan el establecimiento de relaciones unívocas entre ellos. Si se parte de esta concepción compleja, entonces las explicaciones de los procesos políticos (por su condición de fenómeno social) no pueden más que pensarse en términos probabilísticos. Por ello es que aun y cuando se asume que la educación cubana es un aparato ideológico del Estado, ello no quiere decir que todo lo que ha producido la educación responderá a él. En consecuencia, no pensamos que el 10% de la población cubana que se ha formado en las aulas universitarias expresan un “adoctrinamiento de la conciencia” ni tampoco que sean en la práctica necesariamente el más importante capital político de la Revolución. La socialización política trasciende las pautas institucionales tal y como la pedagogía ha reconocido que enseñar no significa necesariamente aprender. No obstante, más que pensar que la formación política universitaria es un proceso por fuerza eficaz (que logra sus propósitos), lo relevante es destacar la intencionalidad que subyace al proceso de reproducción de lo político. Esto reconociendo la plausibilidad de la “aparente”disonancia entre la intención del Estado (cubano) de generar procesos hegemónicos y por ejemplo, reducir drásticamente el ingreso a la escuela, a sabiendas que como hemos dicho, es la escuela del Estado. ¿Será que en el fondo, un cambio de

estrategia significa en este caso, una aceptación de la actual ineficacia política de la escuela como formadora de “mentalidades”? Un análisis de largo aliento de estos procesos de recomposición del poder político haciendo uso político de la institución escolar, podrían explicar el porqué un gobierno como el cubano, parece “sacrificar” en el corto y mediano plazo la posibilidad de formar masivamente en “las escuelas del Estado” sus “herederos”.

16. Si a lo anterior se agrega la limitación del ejercicio analítico por su incapacidad de atrapar en tiempo real los procesos sociales, que por mucho que intenten anticiparse sólo pueden “hablar” desde el rigor de la evidencia manifestada, entonces, las alternativas analíticas que hoy tiene la ciencia social presenta este doble desafío de mirar una realidad compleja que tiene su propio tiempo, que no es el ritmo de la investigación.

17. Aun reconociendo la imposibilidad de poder abarcar en su totalidad la complejidad del problema de investigación, en la presente se valida el enfoque político de las políticas públicas y el análisis político del discurso como herramientas analíticas que permitieron ir más allá de la indagación fenomenológica de las políticas. El método que conectó ambos fenómenos (La Política y los con-textos como su lenguaje); el análisis de trayectoria que es en definitiva el examen contextualizado del texto como decisión, resultó un camino fértil que permitió el establecimiento de hipótesis plausibles y sus tentativas demostraciones, de manera que el instrumental teórico y metodológico fructificó en un mayor conocimiento sobre el problema de investigación. En consecuencia, se considera válida para esta experiencia concreta la selección del enfoque político de las políticas y la definición textual de la decisión de política. Ello no quiere decir que se pueda generalizar a otras experiencias pues la selección del enfoque analítico debe partir de las condiciones específicas del caso seleccionado.

Bibliografía

Acanda, Jorge L. (2008): “Los intelectuales y la esfera pública en Cuba: el debate sobre políticas culturales”, *Temas*, num. 56, pp.44-55, octubre-diciembre.

Aguilar, Luis (2007): “El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza”. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, num.39, pp.1-15.

Aguilar, Luis (1992): *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa Grupo editor, 1ra edición.

Almond, Gabriel y Sidney Verba (1963): *The Civic Culture*, Princeton University Press.

Almuiñas, José L., Judith Galarza, Benito Romero, Sergio Gómez, Antonio Vargas y Raúl, de Armas (2008): “Acercamiento a la problemática de la repitencia y las bajas en la Educación Superior en el marco de la evaluación de la eficiencia académica: su magnitud y principales factores de influencia en carreras seleccionadas”, La Habana, MES, CEPES.

Alpízar Miriam (2012): “La educación superior cubana y su financiamiento: situación actual y perspectivas de desarrollo futuro”, *Pedagogía Universitaria* vol.XVII num.5.

Althusser, Louis (2005): *La filosofía como arma de la revolución*. Siglo XXI editores.

Araral, Eduardo y Mulya Amri (2013): “The Ostrom Workshop and Its Contributions to a Second Generation Research Agenda in Policy Studies”, *1st International Conference on Public Policy*, Grenoble, France, June 26-29 2013.

Azcuy, Hugo (2004): “La reforma de la Constitución socialista de 1976”, Velia C. Bobes y Rafael Rojas (coord.), *La transición invisible. Sociedad y cambio político en Cuba*, Océano, pp.157-178.

Ball, Stephen (1994): *Education Reform. A critical and post-structural approach*. Philadelphia, Open University Press.

Baumgartner, Frank, Bryan Jones y Peter Mortense (2014): "Punctuated equilibrium theory: Explaining stability and change in public policymaking", *Theories of the policy process*, pp.59-103.

Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1993): “Hacia un enfoque amplio de política pública”, *Revista de Administración Pública* 84, pp. 25-82.

Birkland, Thomas (2011): *An Introduction to the Policy Process. Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*, USA, Library of Congress, Third Edition.

Bobes, Velia C. (2015): “Del hombre nuevo a una sociabilidad gentrificada. Impacto social de la reforma”, Velia C. Bobes (ed)., *¿Ajuste o Transición? Impacto de la*

reforma en el contexto del restablecimiento de las relaciones con Estados Unidos, Flacso-México.

Bobes, Velia C. (2013): "Cuban Civil Society during and beyond the Special Period", *International Journal of Cuban Studies*, vol. 5 num.2, pp.168-182.

Bobes, Velia C. y Rafael Rojas (2004): *La transición invisible. Sociedad y cambio político en Cuba*, Océano.

Bobbio, Norberto (1986): *¿Qué socialismo?*, Plaza & Janés.

Boudon, Raymond (2004): "La sociología que realmente importa", *European Sociological Review*, vol. 18 num.3, pp.371-378.

Bourdieu, Pierre (2002): *Intervenciones 1961-2001. Ciencia Social y acción política*, Marsella, Ed. Agone.

Bourdieu, Pierre (1998): *Capital cultural, escuela y espacio social*. México D.F, Siglo XXI Editores.

Bourdieu, Pierre (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona, Editorial Anagrama.

Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron (2003): *Los herederos. Los estudiantes y la cultura*, Siglo XXI Editores.

Bourdieu, Pierre y Jean-Claude Passeron (1998): *La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*, México D.F, Ed. Lain S.A.

Bovero, Michelangelo (1985): "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder", Bobbio y Bovero, *Origen y fundamentos del poder político*, México, Grijalbo, pp.37-64.

Brunner, José J. (1990): *Educación superior en América Latina: cambios y desafíos*, México, FCE.

Cairo, Ana (2014): "La transformación revolucionaria de la universidad burguesa", *Revista Universidad de La Habana*, num.277 pp.118-132.

Camou, Antonio (1995): *Gobernabilidad y democracia*, México, IFE.

Carnoy, Martin (2010): *La ventaja académica de Cuba*, México, FCE.

Carnoy, Martin y Jorge Werthein (1977): "Cambio Económico y Reforma Educativa en Cuba", *Revista del Centro de Estudios Educativos* vol. VII num. 1, pp. 9-31.

Castilla, Claudia (2010): *Socialización para la participación social en instituciones de educación superior*, Informe de investigación, La Habana, CIPS.

- Castro, Fidel (2007): *La Historia me absolverá*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.
- Cejudo, Guillermo (2008): *Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista*. México, Documentos de Trabajo del CIDE, num. 205.
- Clandinin, Jean. (Ed.). (2006): *Handbook of narrative inquiry: Mapping a methodology*, Sage Publications.
- Clark, Burton (1992): *El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*, UAM-Azcapotzalco.
- Cobo, Narciso, Emilio Duharte, Armando Nova y Tania García (2013): “Actualizando el modelo económico: economía política y cultura”, *Temas*, num.73, pp.70-81.
- Colectivo de autores (2011): *La educación superior en Cuba*. Cuba, MES, CEPES.
- Constitución de la República de Cuba (2010): La Habana, Editora política.
- Cordoví, Yoel (2012): *Magisterio y nacionalismo en las escuelas públicas cubanas (1899-1920)*, La Habana, Editorial Ciencias Sociales.
- De Sousa Santos, Boaventura (2010), “La “desuniversidad” (documento consultado en http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=4759)
- Del Castillo, Gloria (2014): “Una perspectiva de política pública para el análisis de problemas públicos complejos”, *Ponencia presentada en el IV Congreso Nacional del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales*, San Cristóbal de las Casas, Chiapas, 24-28 de marzo.
- Del Castillo, Gloria (2013): “Educación, Inclusión Social y Gobernanza Democrática” (documento consultado en <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/05/Educación-Inclusión-Social-y-Gobernanza-Democrática-G.-del-Castillo.pdf>).
- Del Castillo, Gloria y Alicia Azuma (2011): *La reforma y las políticas educativas: impacto en la supervisión escolar*, Flacso-México.
- Del Castillo, Gloria y Danay Quintana (2015): “William Ascher: conversación sobre las policy sciences y sus aportes para América Latina”, *Revista Perfiles Latinoamericanos* vol. 23 num. 46, pp. 223-232.
- Delgado, Alejandro, Romero Sarduy y Vidal Valdés (2008): *¿Qué es la Educación Popular?*, La Habana, Editorial Caminos.
- Díaz, María del Pilar (2010): *Prensa y Revolución: la magia del cambio*, La Habana, Ciencias Sociales.

Domínguez, Laura (2003): *Psicología del desarrollo: adolescencia y juventud. Selección de lecturas*, La Habana, Ed. Félix Varela.

Domínguez María I. (2009): “La educación en la dinámica generacional cubana”, *Marx ahora* num.27, pp.65-75.

Domínguez, María I. (2005): “La juventud cubana: aspiraciones, percepciones sociales e identidad”, Tulchin *et.al.* (edits), *Cambios en la sociedad cubana desde los noventa*, Woodrow Wilson International Center.

Domínguez, María I. (2003): “Juventud Cubana y participación social: Desafíos de una nueva época”, *La sociedad cubana. Retos y Transformaciones*, Compilación, La Habana, CIPS.

Espina, Mayra (2008): *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*, Buenos aires, CLACSO.

Estévez, Alejandro (2014): “Los modelos de los subgobiernos y los triángulos de hierro en políticas públicas”, *Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativa*, Polipub.org, cuaderno num. 14.

Fernández, Oscar, Vilma Hidalgo, Yordanka Cribeiro, Lidia Villar, Víctor Rodríguez y Leyda Fernández (2013): “La dirección planificada de la economía”, Margarita García y Vilma Hidalgo (coord.), *Modelo económico y social cubano: nociones generales*, Editorial Universidad de La Habana, pp.59-97.

Fischer, Frank (2003): *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*, Oxford University Press.

Flores-Crespo, Pedro A.(2008): *Análisis de política pública en investigación: línea de investigación*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.

Foucault, Michel (1999): *Estrategias de poder. Obras esenciales, Volumen II*, Barcelona, Ed. Paidós.

Foucault, Michel (1976): *Genealogía del racismo*, Altamira.

Freire, Paulo (1987): *Pedagogia do oprimido*, Editorial Rio de Janeiro, Paz e Terra 3.

Freire, Paulo (1977): “La esencia del diálogo”, Martha A. Delgado, María I. Romero y José R. Vidal (Comp.) (2008), *¿Qué es la Educación Popular?*, La Habana, Ed. Caminos, pp.87-103.

Gaceta Oficial (1976): Ley 1306, Tribunal Supremo Popular.

Gajardo, Marcela (1999): “Reformas educativas en América Latina. Balance de una década”, PREAL, num.15.

García, Jesús, Rafael Alhama, Roberto J.Lima y Daniel Rafuls (2012): *Cuba: propiedad social y construcción socialista*, La Habana, Ed. Ciencias Sociales.

González, Diego (1987): *La Motivación*, Cuba, Editorial Ciencia y Técnica.

González, Evelin (2006) “Reflexiones sobre las políticas públicas en la construcción del socialismo del siglo XXI”, *Ponencia presentada en la III Conferencia Internacional La obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI* (documento consultado en http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_gparis.pdf).

González, Fernando y Albertina Mitjans (1989): *La personalidad: su educación y desarrollo*, La Habana, Ed. Pueblo y Educación.

González, Maura (2006): *Curso Universidad Orientación educativa-vocacional: una propuesta metodológica para la elección y desarrollo profesional responsable* (sin publicar).

Gramsci, Antonio (1981): *La alternativa pedagógica*. Barcelona, Fontmara.

Hernández Rafael, y Jorge Domínguez (coord.) (2013): *Cuba, la actualización del modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista*, Ed. Temas y Harvard University.

Horrutiner, Pedro (2006): *La Universidad Cubana. El modelo de formación*, La Habana, Ed. Félix Varela.

Jaeger, Werner (1971): *Los ideales de la cultura griega*. La Habana, Instituto del Libro.

Kingdon, John (1984): *Agendas, alternatives, and public policies* (Vol. 45), Boston, Little, Brown.

Laclau, Ernesto (2002): “El análisis político del discurso: entre la teoría de la hegemonía y la retórica”, *Entrevista en De Signis/2*, Barcelona, Gedisa.

Laclau, Ernesto (2010): *La razón populista*, México, FCE.

Lasswell, Harold D. (2003): “On the policy sciences in 1943”. *Policy Sciences* vol.36 num.1, pp. 71-98.

Lasswell, Harold D. (1971): *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elsevier Publishing.

Levi-Faur, David (Ed.). (2012): *The Oxford handbook of governance*. Oxford University Press.

Lindblom, Charles (1991): *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Lizón, Ángeles (2007): *La otra sociología. Una saga de empíricos y analíticos*, Ediciones de Intervención Cultural en coedición con la UNAM.

Majone, Giandomenico (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.

Martínez, Fernando (2014): “Revolución, cultura y marxismo” (documento consultado en <https://lapupilainsomme.wordpress.com/2014/02/10/revolucion-cultura-y-marxismo-1/>)

Maturana, Humberto (1989): *Lenguaje y realidad. El origen de lo humano*, Arch. Biol. Med. Exp.

May, Peter J. y Ashley Jochim (2012): “Policy Regime Perspectives: Policies and Governing”, *Annual research conference of the Association for Public Policy Analysis and Management*, Baltimore, MD, November 8-10.

Mazucca, Sebastián (2007): “Reconceptualizing Democratization: Acces to Power versus Exercise of Power”, Gerardo Munck (ed), *Regimes and democracy in Latin America: theories and methods*, Oxford University Press, pp.39-49.

McConnell, Allan (2010): *Understanding policy Succes. Rethinking Public Policy*, UK, Palgrave Macmillan.

McLaren, Peter y Luis Manuel Huerta (2010): "El cambio educativo, el capitalismo global y la pedagogía crítica revolucionaria", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, num.15 , pp.124-1130.

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

Mészáros, István (2008): *La educación más allá del capital*, Buenos Aires, CLACSO coediciones con Siglo XXI de Argentina.

MES (1997): *Labor educativa y político-ideológica con los estudiantes*, La Habana, Editorial Félix Varela.

MINED (2014): Resolución No.186/2014 (documento consultado en http://www.rimed.cu/medias/pdf/curso2014_2015/resolucion_186-14.pdf)

Mintrom, Michael y Philippa Norman (2009): “Policy entrepreneurship and policy change”, *The Policy Studies Journal*, vol. 37 num.4, pp.649-667

Monreal, Pedro (2015): ¿Actualización del modelo o reforma del Estado?, *Cubapossible* (documento consultado en <http://cubapossible.net/articulo/imprimir/actualizacion-del-modelo-o-reforma-del-estado-2-aa5-3-aa8-4-3>).

Mujal-León, Eusebio (1988): *The Cuban University under the Revolution*, The Cuban American National Foundation 25.

Murillo, Marino (2013): “En Cuba existe y existirá la propiedad social”, *Juventud Rebelde edición digital* (documento consultado en <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2013-07-07/en-cuba-existe-y-existira-propiedad-social-/>).

Murillo, Marino (2012): “No habrá cambio del modelo político en Cuba”, *Cubadebate* (documento consultado en <http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/03/27/marino-murillo-no-habra-cambio-del-modelo-politico-en-cuba-fotos/>).

Nerey, Boris (2015): “El nuevo código del trabajo. Trabajo y reforma”, *Osal* num.35, Clacso.

Nerey, Boris (2010): *Impacto de las relaciones salariales en los procesos de estructuración socio clasista en Cuba*, CLACSO ASDI.

Nerey, Boris (2014): “Los comunismos del siglo XXI ante la herencia del socialismo real. Elementos para relanzar un debate desde la experiencia cubana”. *Pacarina del sur. Revista de pensamiento crítico latinoamericano* (documento consultado en <http://www.pacarinadelsur.com/home/abordajes-y-contiendas/758-los-comunismos-del-siglo-xxi-ante-la-herencia-del-socialismo-real-elementos-para-relanzar-un-debate-desde-la-experiencia-cubana>).

Núñez Jover (1997): “Aproximación a la Sociología Cubana”, *Papers* num. 52, pp.187-203.

O'Donnell, Guillermo (1975): “Reflexiones sobre las Tendencias Generales de Cambio en el Estado Burocrático-Autoritario”, Buenos Aires, Doc. CEDES/G. E. CLACSO num.1.

ONEI (2015): Anuario Estadístico de Cuba.

ONEI (2014): Anuario Estadístico de Cuba.

ONEI, (2015): Resumen escolar.

Oszlak, Oscar (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos”, *Estudios CEDES* vol.3 num.2.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (1995): “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”, *Redes* num.2, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, pp.97-128.

Palma, Gabriel (2013): “Chile gasta mucho más de lo que tiene”, *Página 12* (documento consultado en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elmundo/4-220319-2013-05-19.html>).

Parsons, Wayne (2012): *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso-México.

PCC (2012): “Primera Conferencia Nacional”, *Cubadebate* (documento consultado en <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/10/tabloide-conferencia.pdf>).

PCC (2011): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, (documento consultado en <http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/6to-congreso-pcc/Folleto%20Lineamientos%20VI%20Cong.pdf>).

PCC (1986): *Informe central al III Congreso del PCC*, Empresa Poligráfica del CC del PCC. Año del XXX Aniversario del desembarco del Granma.

Paz, Valdés y Mayra Espina (1994): *La transición socialista en Cuba. Estudio sociopolítico*, La Habana, Ed. Ciencias Sociales.

Pérez, José Martí (1975): *Obras completas*, La Habana, Ed. Ciencias Sociales.

Pérez-Stable, Marifeli (1998): *La revolución cubana. Orígenes, desarrollo y legado*. Editorial Colibrí.

Peter, Guy B. (2012): “Governance as Political Theory”, Levi-Faur (edit), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, pp.19-32.

PNUD (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, Washington DC., Communications Development Incorporated.

Quintana, Danay y Lídice Curbelo (2015): “La Psicología y las políticas: entre lo individual y lo público”, *Alternativas Cubanas en Psicología* (en vías de publicación).

Quintana, Danay (2015): “Las reformas en Cuba: racionales pero con efectos sociales adversos. La educación en el mapa de la política social actual”, entrevista con Carmelo Mesa-Lago, *Cubapossible* (documento consultado en <http://cubapossible.net/articulos/las-reformas-en-cuba-rationales-pero-con-efectos-sociales-adversos-la-educacion-en-el-mapa-de-la-politica-social-actual-2-aa5-6-4-3-6>).

Quintana, Danay (a)(2014): “Cuban education, between revolution and reform”, *International Journal of Cuban Studies* vol 6, num.2, pp.205-221.

Quintana, Danay (2014): “La investigación: dimensión invisible de la educación universitaria en Cuba”, *Anuario CIPS*.

Rizvi, Fazal y Bob Lingard (2009): *Globalizing education policy*, Routledge.

Rodríguez, José L. (2015): “Cuba y su economía en 2015: Primeros resultados I”, *Cubadebate* (documento consultado en

<http://www.cubadebate.cu/opinion/2015/07/14/cuba-y-su-economia-en-2015-primeros-resultados-i/#.VdHvaM6A4bI>.

Roe, Emery (1994): *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*, Durham, NC, Duke University Press.

Rojas, Rafael (2011): *La máquina del olvido*, Pensamiento/Taurus.

Rorty, Richard y Gabriel Bello (1990): *El giro lingüístico: dificultades metafilosóficas de la filosofía lingüística*, Universitat Autònoma de Barcelona.

Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian (1993): “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, Luis Aguilar (ed.), *La implementación de las Políticas*, México, Porrúa, pp. 323-372.

Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith (ed.) (1993): *Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach*, Boulder, Westview Press.

Schultz, Rainer (2011): “Las transformaciones educativas en Cuba, 1959-1961”, Cristina Esser (ed), *Kuba: 50 Jahre zwischen Reform, Revolution - und Stillstand?*, Berlín, WVB.

Serrano, Pío (2000): “De la revolución al modelo totalitario”, Colectivo de autores, *Cien años de historia de cuba (1898-1998)*, España, Editorial Verbum.

Shafir, Eldar (edit.) (2012): *The Behavioral foundations of public policy*, New Jersey, Princeton University Press.

Shanahan, Elizabeth (2013): “An Angel on the Wind: How Heroic Policy Narratives Shape Policy Realities”, *The Policy Studies Journal* vol. 41, num. 3, pp.453-483.

Simon, Herbert A. (2001): “¿Por qué la administración?”, *Revista de economía institucional* num.4, vol.3, num.4, primer semestre.

Skocpol, Theda (2002): *Bringing the State Back In*, Cambridge, University Press.

Smith, Zachary (2000): *The Environmental Policy Paradox*, Upper Saddle River, Prentice Hall.

Stein y Tomassi (2006): “La política de las políticas”, *Política y gobierno*, México, CIDE, vol. xiii, num.2, ii.

Stone, Deborah (2009): “Measuring the Quality of Life in the U.S”, *Review Symposium Perspectives on Politics*, december vol. 7 num.4, pp.805-822.

Stone, Deborah (2002): *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*, London, Revised edition.

Subirats, Joan (1992): *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

Swartz, David (2006): *Pierre Bourdieu and North American political sociology: Why he doesn't fit in but should*, French politics, Palgrave Macmillan.

Tello, César (2013): *Epistemologías de la política educativa. Posicionamientos, perspectivas y enfoques*, Argentina, Mercado de letras.

Theodolou, Stella y Mathew Cahn (coord) (2013): *Public Policy. The Essential Readings*, Library of Congress, 2nd ed.

Torres, Carlos (2004): *Educación, poder y biografía. Diálogos con educadores críticos*, Buenos Aires, Siglo XXI editores.

Tristá Boris, Amelia Gort y Enrique Iñigo (2013): “Equidad en la educación superior cubana: logros y desafíos”. *Revista Lusófona de Educação* num.24, pp.117-133.

UH (2009): *Objetivos estratégicos de la Estrategia Maestra principal para el Trabajo Educativo y Político Ideológico. Curso 2009-2010*, Universidad de La Habana, documento digital.

Vela, Juan (2008): “Políticas universitarias: demandas sociales y ofertas de formación académica”, *Educación superior y sociedad*, Nueva época, año 13, num.1.

Villanueva, Everlenny y Ricardo Torres (2013): *Miradas a la economía. Entre la eficiencia económica y la equidad social*, La Habana, Editorial Caminos.

Wallerstein, Inmanuel (1995): “Paz, estabilidad y legitimación”, *After liberalism*, New York, The New Press, Cap.2

Weber, Max (1977): *Economía y sociedad*, FCE. México.

Wieviorka, Michel (2011): *Una sociología para el siglo XXI*, España, Editorial UOC.

Wilson, Carter (2010): “Policy Regimes and Policy Change”, *Journal of Public Policy* vol.20, num.3, pp.247-274.