

Las reformas actuales en Cuba: un estudio de política pública

GLORIA DEL CASTILLO ALEMÁN* Y DANAY QUINTANA NEDELCO**

Resumen: El propósito de este artículo es analizar el proceso de reformas en Cuba, iniciado en 2009, desde una perspectiva denominada estudios de políticas, que prioriza la dimensión política del proceso de las políticas públicas y el cambio de políticas. Se asume que las políticas son expresiones de un entramado político-institucional: la política como proceso que delinea las políticas. El argumento es que las reformas están acompañadas de una tensión permanente entre los cambios en el nivel de las políticas, sin trastocar la lógica de lo político que caracteriza el ámbito decisional de las esferas del poder.

Abstract: The purpose of this article is to analyze the reform process in Cuba, begun in 2009, from a perspective called policy studies, which focuses on the political dimension of public policies and policy change. It is assumed that policies are the expression of a political-institutional framework: politics as a process that shapes policies. The argument is that reforms are accompanied by a permanent tension between changes at the policy level, without disrupting the logic of politics that characterizes the decision-making level of the spheres of power.

Palabras clave: Cuba, estudio de políticas, cambio político, cambio de políticas, contexto de políticas.
Key words: Cuba, policy studies, political change, policy change, policy context.

Las reformas que en la actualidad implementa el gobierno cubano están principalmente relacionadas con el desempeño de la economía del país. La mayoría de las modificaciones en las políticas sectoriales, como parte del proceso general de cambios, se encaminan a hacer más eficiente la economía nacional y a elevar su productividad, con el objetivo declarado de dar largo aliento al socialismo cubano y a su

* Doctora en Ciencias Sociales con especialización en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Flacso-México. Temas de especialización: estudio disciplinario de política pública, cambio y evaluación de políticas educativas, cambio institucional. Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200, México, D.F.

** Doctora en Ciencias Sociales con especialización en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-México. Flacso-México. Temas de especialización: educación y políticas públicas. Carretera al Ajusco 377, Héroes de Padierna, Tlalpan, 14200, México, D.F.

política social. Desde la perspectiva gubernamental, las expectativas del cambio son muy altas: se espera que éste provenga primero como efecto de las reformas económicas, pero también como consecuencia de una refuncionalidad del entramado político-institucional y como producto de una mayor participación ciudadana (Barredo, 2007).

Las reformas, mejor conocidas como la “actualización del modelo económico”, tienen como uno de sus principales rasgos un énfasis en realizar cambios de políticas económicas y sociales, pero sin modificaciones políticas, como el mismo gobierno ha manifestado: “No habrá cambios políticos en Cuba, pero actualizaremos todo lo necesario del modelo económico”, ha asegurado el vicepresidente del Consejo de Ministros (Murillo, 2012). El origen de esta resistencia a los cambios políticos tiene al menos un antecedente: el plebiscito nacional de junio de 2002, en el que participaron más de nueve millones de cubanos “para dejar expresamente consignado el carácter irrevocable del socialismo y del sistema político y social revolucionario” (*Gaceta Oficial*, 2003). De esta manera se formalizó vía constitucional un candado a la posibilidad de hacer cambios al sistema político y al socialismo como ideología del mismo.¹

A la luz de las reformas actuales, la restricción que supone no hacer cambios políticos como parte del proceso de reformas es síntoma de una visión que divide, desde el diseño mismo de las reformas, economía y política.² Esta escisión, entre el necesario e intencional cambio del modelo económico y el irreversible modelo político criollo, deja asomar una profunda tensión entre la política como marco de sentidos que estructura el proceso y la hechura de las políticas (*policies*), y se resiste a ser revisada, ni siquiera “actualizada”. Desde el enfoque de los *policy studies* se presume que esta tensión incidirá sobre el alcance de los cambios esperados ya que, en el esquema analítico que asumimos, las políticas (*policies*) son expresiones (a modo de variable dependiente) del entramado político-institucional (*politics*) que da forma a las políticas públicas. Si lo que se plantea es cambiar las políticas pero bajo una misma lógica política (modelo, sistema, régimen, reglas), no es plausible esperar profundas transformaciones. Históricamente este tipo de cambio está asociado con la noción de

¹ Ocho años después de este plebiscito, el líder de la Revolución, Fidel Castro, expresó públicamente que uno de los errores cometidos por los dirigentes del país fue creer que se sabía algo de socialismo (Castro, 2010). No se sabe qué es el socialismo, pero es irrevocable.

² ¿Qué pasó con la concepción de la política como expresión concentrada de la economía, postulada por Lenin y enseñada en las escuelas cubanas?

reforma, y por considerarla usualmente como antítesis de revolución, el discurso oficial no la utiliza para describir el proceso actual. Sin embargo, desde la academia cubana se emplea cada vez con mayor frecuencia, entendiéndola como un proceso rectificador y corrector del socialismo (Duharte *et al.*, 2013).

Que no haya intención explícita de cambio político no quiere decir que no esté ocurriendo, o que no vaya a suceder a mediano y largo plazos. Una muestra de esto es que desde el gobierno se dan señales de futuros cambios relacionados con: a) las reglas electorales que buscan acotar el tiempo de gestión de los principales cargos del gobierno y del Partido; b) la necesidad de descentralizar del Estado funciones empresariales, y c) la intención explícita del Partido de descargarse de funciones administrativas.³

El sentido que subyace al menos en estos tres factores guarda una estrecha relación con la idea de hacer más eficiente el aparato de la administración pública, a la manera de lo acontecido desde la década de los años ochenta en otros países. La ruta genérica de dichas experiencias, mejor conocida como Nueva Gestión Pública (NGP), se distingue por la necesidad de democratizar el proceso decisional, descentralizar y desconcentrar servicios públicos, para responder de forma más eficiente a las necesidades específicas de la sociedad. Todavía es prematuro avizorar hasta dónde Cuba seguirá este patrón de modernización de la administración pública. No obstante, no hay que perder de vista que hasta ahora en los procesos de cambio y transición en países de Europa del Este e incluso en países de América Latina, como Perú y Ecuador, no se conoce

³ Sobre el primer punto destaca el anuncio del presidente Raúl Castro de limitar como máximo a dos periodos de cinco años cada uno los principales cargos del Partido y del gobierno. En el segundo, el mismo presidente ha afirmado que “la creación de cooperativas no agropecuarias, las cuales, de conjunto con el continuado despliegue del trabajo por cuenta propia, facilitarán liberar al Estado de actividades productivas y de servicios no fundamentales y concentrarse en el programa de desarrollo a largo plazo” (Castro, 2013a). Sobre lo tercero, se enfatiza que las funciones del Partido en este proceso de cambios deberá concentrarse en “controlar, impulsar y exigir el cumplimiento de los lineamientos aprobados” (PCC, 2011). Otro ejemplo de cambios en la dinámica del juego político, ya no impulsado desde el gobierno, es la noticia de que la diputada del Parlamento Mariela Castro Espín es la primera legisladora que se opone a la aprobación de una nueva ley, en este caso el Código del Trabajo. Sus razones manifestadas se relacionaron con el “significado de ejercer democráticamente el derecho al voto en relación con los temas legislativos” (*La Jornada*, 2014).

otra ruta de cambio que no haya pasado por la lógica que orienta la NGP (Del Castillo, 2013).

En medio de estos anuncios en el discurso oficial, surgen algunos interrogantes sobre la implementación de las reformas en curso: ¿En qué medida son cambios nuevos? ¿Cuál es su alcance y cuáles son sus límites? ¿Se está construyendo, con estas reformas, un camino al desarrollo genuinamente socialista? Es sabido que todo proceso de cambio de políticas inicia con un elevado grado de incertidumbre, y que el diseño se corrige también sobre la marcha. Pero la realidad no espera, y al menos en Cuba ya empiezan a surgir indicios que pueden leerse como incipientes efectos sociales de las reformas.⁴ ¿Hacia dónde van los cambios? es lo que se busca contestar. El caso cubano encierra una importante particularidad para los estudiosos de políticas, y es la posibilidad de efectuar análisis de largo aliento *versus* evaluaciones cortoplacistas sobre los problemas públicos (Ascher, 2009).

El interés de este trabajo es ofrecer argumentos analíticos y empíricos que contribuyan a descifrar y comprender el sentido y alcance del proceso de cambios iniciado en Cuba desde 2009 a la fecha. El artículo está organizado en tres partes. En la primera se abordan la singularidad de los estudios de políticas (*policy studies*) y el marco analítico del cambio de políticas (*policy change*). En la segunda se recupera la mirada analítica del cambio de políticas para describir y analizar el proceso en Cuba, y finalmente se ofrecen, a modo de lecciones, algunas recomendaciones de políticas públicas para experiencias de cambio en otras latitudes.

LOS ESTUDIOS DE POLÍTICA PÚBLICA: LA RUTA ANALÍTICA PARA LA COMPRESIÓN DEL CAMBIO

La emergencia de los estudios de políticas tiene su origen en el campo multidisciplinario 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

⁴ Por ejemplo, según Espina (2013), la política social actual como parte del proceso de cambios conducirá a un nuevo proceso de reestratificación social a partir de la diversificación de sujetos económicos (y empoderamiento de algunos), configuración de un real mercado de trabajo, fortalecimiento de los ingresos personales y familiares como vía de acceso al bienestar y evaluación de las desigualdades asociadas con ellos.

para la investigación de políticas públicas mejor conocidas como el “conocimiento *del* proceso de las decisiones” y el “conocimiento *en (para)* el proceso de las decisiones” (Lasswell, 1992). En la práctica, la primera se identifica con lo que se concibe como estudios de políticas (*policy studies*), en tanto que la segunda se asume bajo la denominación de análisis de políticas (*policy analysis*) (Del Castillo, 2014). Ambas perspectivas comparten el propósito de identificar y analizar las decisiones que forman parte del proceso de políticas públicas con alcances y resultados distintos.

Los estudios de políticas, ámbito de nuestro interés, buscan comprender y explicar la lógica con que se toman las decisiones en torno de asuntos públicos; se trata de investigaciones de carácter más cualitativo que cuantitativo en las que generalmente lo que hace la función de variable independiente es el contexto de las políticas (*policy context*) y las variables dependientes son las políticas públicas (*public policy*);⁵ por lo general terminan con recomendaciones genéricas de política pública que se derivan en buena medida de la revisión integral de los procesos de políticas como un todo (Del Castillo, 2014).

Las diferencias entre ambas rutas de investigación son varias; algunas de ellas han sido previamente analizadas en estudios pioneros en América Latina (Aguilar, 1992), en los que se llama la atención sobre la importancia analítica y empírica que tiene incorporar, bajo un enfoque amplio de política pública, los rasgos del Estado y su funcionamiento en torno del análisis de las políticas, con el fin de identificar y comprender que el proceso de formulación de políticas es una función de la naturaleza misma del Estado (Bazúa y Valenti, 1993).

Una de las principales diferencias radica en que desde los *estudios de políticas* se reconstruye el proceso de decisión de la formulación de las mismas poniendo énfasis en la incidencia de los contextos en el sistema de políticas públicas. Lo anterior favorece que se ubique como uno de los principales objetos de estudio el proceso de las políticas (*policy process*) y el estudio del cambio de políticas (*policy change*).⁶ Una de las tesis que subyace en este planteamiento es que el cambio de las políticas es un

⁵ Se acude al recurso metodológico del uso de distintas variables (dependiente, independiente) con el fin de transmitir de forma esquemática el argumento central que se sostiene en esta comparación. De ninguna manera el uso de este recurso metodológico tiene la intención de mostrar relaciones lineales entre el contexto, las políticas públicas y los resultados/impactos de haber puesto en marcha ciertas políticas.

⁶ Para mayor detalle en torno de las diferencias entre los estudios y los análisis de políticas públicas se recomienda consultar Del Castillo, 2014.

objeto de estudio que implica voltear la mirada hacia la forma en que los distintos componentes del proceso de las políticas se articulan y se organizan para dar cuenta de cómo se mueven y, por consiguiente, cómo cambian e incluso no cambian las políticas públicas (Del Castillo, 2015).

Es así que el foco de atención de los estudios de políticas se centra en comprender cómo toman decisiones los gobiernos (quiénes son y cómo interactúan distintos actores), cómo las concretan en forma de políticas públicas (diseño), cómo las llevan a la práctica (implementación) y cómo las revisan para su mejoramiento (evaluación), con el fin de inyectarle racionalidad al proceso de decisiones (Lasswell, 1992).

Cuando se habla de lógica decisional se hace referencia a intereses específicos que movilizan dichas decisiones, que a su vez se ordenan en un proceso con normas y reglas. 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 a las políticas públicas. Se define el acto decisional en sí mismo como un proceso intrínsecamente político (Bardach, 1977; Majone, 1989; Subirats, 1992), a través del cual un problema público se ha convertido en una decisión política y de políticas pues, como sostiene Joan Subirats, los problemas no están ahí, sino que se construyen a través de un proceso muy complejo donde se disputan múltiples intereses.

Desde una perspectiva analítica de política pública, la distinción entre *la política* (como intersección entre *polity* y *politics*) y *las políticas* (*policies*) resulta sumamente útil para comprender en su complejidad el proceso político de la elaboración de las políticas. Un enfoque complejo e integral de políticas públicas, como es el caso de 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 sentido a 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).

Aquí interesa especialmente la arista política de las políticas públicas, por considerar que ésta incide en los rasgos y los alcances en términos de resultados de las políticas públicas. Para captar lo anterior, a continuación se ofrece el marco analítico que acompaña la descripción empírica de las reformas actuales en Cuba.

LOS COMPONENTES ANALÍTICOS DEL CAMBIO EN CUBA

El estudio de políticas en el cual tiene lugar la perspectiva del cambio de políticas favorece la identificación y el análisis de los componentes del cambio-no cambio en Cuba, al poner su énfasis en la distinción analítica entre las políticas (*policies*) y la política (*politics*) como ámbitos distintos de un mismo proceso; nuestro interés se circunscribe a la comprensión de lo que denominamos *la política de las políticas*.

Desde esta perspectiva analítica se asume que el cambio de políticas es un proceso, y por lo tanto se reconoce que al encontrarse en constante movimiento, la naturaleza de las políticas públicas es inherentemente dinámica (Bardach, 2006; Capano, 2009). Por ello, cuando nos referimos a política pública, queremos llamar la atención sobre

el conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera consistente y coherente. La estructura estable de sus acciones durante un cierto tiempo es lo específico y lo distintivo de ese conjunto de acciones de gobierno (Aguilar, 2010: 29).

El marco analítico que construimos para captar, describir y comprender el cambio-no cambio o, dicho en clave de *policy change*, “la estabilidad y el cambio” en las reformas de la Cuba de hoy, comprende tres componentes básicos que interactúan entre ellos y que en su conjunto conforman el contexto de las políticas: 1) el arreglo de gobierno político-institucional como marco político de las reformas; 2) los actores que forman parte y han emprendido el proceso de cambio; 3) la coyuntura política como la arena donde tienen lugar las reformas. Estos componentes nos permiten analizar la imbricación entre la política y las políticas en el rumbo de las reformas.

La dimensión política toma vida a través del concepto de contexto de políticas; así se recupera el análisis de *la política de las políticas*. El sentido específico que en este trabajo se le da al contexto de política proviene de la literatura de régimen de políticas o *policy regimen* vinculada con la obra de Carter Wilson (2000) y a la tradición que de él surgió (May y Jochim, 2013). Uno de sus principales argumentos es que la dimensión política es fundamental en su concepción de las políticas públicas como instrumentos de los gobiernos. Según este autor, es el cuerpo de la política el que da forma a los hilos de las políticas públicas y, por lo

tanto, el régimen de las políticas (la organización específica que toman en torno de un acuerdo de gobierno de naturaleza política) es expresión de la política. Los acuerdos o pactos políticos que favorecen la puesta en marcha de políticas públicas específicas es lo que se denomina arreglos de gobierno político-institucional, y específicamente al que nos referimos es el expresado en los “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución” (PCC, 2011), detallado más adelante.

Los actores que participan en este proceso son reconocidos como agentes de cambio y se conceptualizan como emprendedores de políticas (*policy entrepreneurs*); forman parte del proceso de toma de decisiones que se traduce en acciones de políticas públicas. Se asume que el emprendedor de políticas, como agente de cambio, promueve 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 Paul Sabatier⁷ denomina coaliciones promotoras. El emprendedor de políticas es el sujeto que detona decisiones, acciones y condiciones para responder a nuevas condiciones políticas y, por lo tanto, a una nueva forma de resolver problemas públicos. En este trabajo, los emprendedores de políticas se hacen visibles con lo que denominamos la “renovación de la élite gobernante”, en la que el cambio de liderazgo en el gobierno y el Partido ocupan un lugar preponderante, aunque en lo interno de las mismas instituciones y organizaciones de dirección.

Las coyunturas donde se desarrollan los cambios se refieren a las condiciones internas y externas que más han incidido en la conformación de la nueva situación. Dentro de los estudios de políticas públicas, el análisis de las coyunturas ocupa un lugar relevante, y aunque se encuentran distintas concepciones, en general se comprenden como momentos de crisis, situaciones excepcionales (inflexiones de las trayectorias) provocadas por acontecimientos previos (la noción del *path-dependence*) que conllevan cambios importantes en las decisiones sobre políticas (Donnelly y Hogan,

⁷ 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 (variable independiente) del cambio de políticas. En este caso, los agentes de cambio resultan ser las así 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 de la intervención en un problema público que resulta de interés común por distintas razones.

2012). En el caso de nuestro análisis, una descripción de la coyuntura nacional con énfasis en lo económico aporta elementos explicativos al tratar de entender por qué se han planteado los cambios en la política económica y social cubana.

CAMBIOS DE ESTRATEGIA

En esta segunda parte del artículo se busca analizar el proceso de reformas en Cuba desde la perspectiva de lo que acabamos de delinear como el marco analítico del cambio de políticas. El objetivo es reconstruir la ruta del cambio que ha puesto en marcha el gobierno, poniendo énfasis en el nuevo arreglo político, quiénes participan y en qué coyuntura. Esto permitirá contar con algunos elementos que den cuenta de los rasgos y el rumbo de las reformas de hoy que, como expresamos al inicio, muestran una permanente tensión entre el cambio-no cambio. Finalmente, se sintetizan a manera de agenda los debates en torno de la incertidumbre y el rumbo de los cambios.

Nuevo arreglo político: de la “batalla de ideas” a la “batalla económica”

Un momento relevante de los cambios por venir ocurrió en 2007, cuando el actual presidente Raúl Castro sustituía en el poder a su hermano Fidel, que había enfermado, y anunciaba públicamente la necesidad de realizar “cambios estructurales y de concepto” (Castro, 2007). En consecuencia, dos años después 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 económico”, pautada en “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución”⁸ (PCC, 2011), documento programático de los cambios actuales en el que se encuentran los objetivos principales y los derroteros por seguir, especificados en un conjunto de propósitos según las (nuevas) políticas sectoriales, que en su totalidad conforman el diseño general de las reformas.

El objetivo de la consulta nacional sobre los rumbos por tomar fue la construcción de un consenso general, el cual, desde la perspectiva analítica que aquí se ha asumido, se entiende como el nuevo acuerdo

⁸ Aprobados en el VI Congreso del PCC, 2011, y ratificados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el mismo año.

político de gobierno, que marcaría las prioridades estratégicas de la actual etapa. Decimos consenso porque al menos desde el gobierno se expresó que fue un proceso “sometido a debate, siendo respaldado por la mayoría de los ciudadanos, reformulándose a partir de las propuestas realizadas por éstos, en un proceso democrático de amplia participación popular” (PCC, 2011).

Esta nueva etapa con Raúl Castro al mando tiene una diferencia —entre otras— significativa con la anterior (última etapa de Fidel en el poder), a saber: la prioridad estratégica de ambos momentos. Distinto del actual, el acuerdo anterior, que tuvo lugar desde el inicio de la década de los años 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 las prioridades fueron las acciones de corte político-ideológico y el despliegue de numerosos programas sociales, con el objetivo de elevar la conciencia política de la sociedad,⁹ fisurada como consecuencia de la crisis de los años noventa, así como rescatar el sentido colectivista y de justicia social sobre lo económico.

Hoy, el objetivo esencial de las reformas bajo el actual acuerdo político identificado con la consigna “batalla económica” es, como se ha dicho oficialmente, la preservación y el desarrollo del socialismo en Cuba, un socialismo próspero y sostenible, 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 ése es el socialismo. Actualizar el modelo no cambia la base estructural” (Murillo, 2013). Y ya desde esta definición empiezan los primeros retos: “Posiblemente Cuba haya alcanzado hasta muy recientemente el más alto grado 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, situación que hace muy compleja la estructuración del cambio actual” (Nova *et al.*, 2013: 71).

Para tales fines se planteó la necesidad de redirigir el ámbito productivo de manera tal que se hiciera 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

⁹ El “hombre nuevo” del Che Guevara ha sido un propósito desde los inicios mismos de la Revolución, y los esfuerzos por acercarse a este ideal han sido recurrentes en la historia de la Cuba revolucionaria.

económica, social, laboral, educativa, migratoria, tributaria (definida como instrumento para la justicia social), de inversión (extranjera), entre otras.

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, que se agrupan en dos direcciones: por un lado, se ha planteado una estrategia de carácter administrativo (institucional, organizacional) cuyo propósito es racionalizar el presupuesto del Estado, y para ello los organismos de la administración central se han sometido a transformaciones que buscan el ahorro a través de recortes laborales, presupuestales e incluso de subsidios en áreas estratégicas de la política social, como educación y salud.¹⁰ Lo anterior habla de una reforma de corte esencialmente administrativo, cuyo propósito es reorganizar la gestión teniendo como prioridad la eficiencia y la racionalidad económica, expresada en “menos paternalismo, mejor gobierno” (*Cubadebate*, 2010).

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 1 580 000 hectáreas de tierras ociosas se entregaron bajo esta modalidad); legalización de algunos oficios y ocupaciones desempeñados por cuenta propia, y la creación de cooperativas no agrícolas: se estima la correlación del empleo no estatal superior a 27%, con 478 951 trabajadores por cuenta propia (lo que representa casi 10% de la ocupación laboral total) y 345 cooperativas no agropecuarias al cierre de 2014; de ellas, 38% realiza actividades comerciales, 25% gastronomía, 17% construcción, y 14% actividades industriales.

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. Al observar la “letra” del documento programático, parecería que la solución al desafío teórico y práctico que representa la “perdurabilidad y perfeccionamiento” del sis-

¹⁰ En una noticia reciente se dio a conocer que durante 2010-2013 en el sector salud se redujeron 109 000 plazas y alrededor de 2 000 millones de pesos de gastos del presupuesto (*Mesa Redonda*, 2014).

tema político cubano es de índole económica. Esta apreciación se asocia con el hecho de que más de 90% de su contenido se refiere a asuntos económicos (Mesa-Lago, 2012).

Para captar la relevancia de la política económica en el mapa de las políticas públicas de la isla y su papel en el modelo de desarrollo cubano, es importante rescatar la concepción teórica de la que surge: en el diseño y desarrollo de la política pública socialista, la económica va a constituir la columna vertebral del diseño de las políticas en general (González, 2006). Por ello, no es un error considerarla como una política global, aglutinadora en 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 de lo social.

Teóricamente, lo que permite que esta conexión entre economía y sociedad rinda frutos es su organización desde la política, lo que define que los medios de producción son (eminentemente) de propiedad social (estatal en el caso cubano) y, por lo tanto, es la sociedad también su destinataria. En este enfoque, el instrumento organizativo que permite la ejecución de esta visión política es la planificación económica. En este entendido debe interpretarse la relevancia de lo económico, énfasis que se plasma incluso en el mismo título del diseño de los cambios (“Lineamientos de la política económica...” (PCC, 2011).

Además, se puede rastrear en el discurso oficial la intención gubernamental de otorgar una nueva dinámica al ámbito político-institucional, de manera tal que acompañe las reformas económicas. En su conjunto, la búsqueda de la eficiencia de la economía nacional y el énfasis en la eficacia política de la Revolución son las principales apuestas que aglutinan las diversas reformas que hoy despliega el gobierno de la isla.

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

Los primeros contagios del cambio: el mapa de actores

Evidencias de cambio también se encuentran en lo que podríamos llamar la renovación de la élite gobernante. Aunque existe un amplio debate acerca de si las nuevas personas en los más altos cargos del gobierno y del Partido implican cambios cabales políticos o de gobierno, lo cierto es que han surgido nuevos actores en el actual escenario cubano, pero en el interior del único partido. Por ello es que decimos que al analizar a los actores como emprendedores de las actuales políticas se encuentran tanto elementos de cambio como de continuidad.

Al observar con mirada analítica qué se dice desde el mismo título de las reformas sobre sus actores, se revelan elementos cruciales sobre la hechura de las políticas como fenómeno inherentemente político. Tal y como queda expresado, los *Lineamientos* son del *Partido y la Revolución*; sus principales actores o agentes colectivos del cambio. Sin embargo, pueden encontrarse con mucha frecuencia expresiones que hacen extensivos los lineamientos “a toda la sociedad”, “de 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 en 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, que se hiciera muy visible en la coyuntura de la VI Cumbre de las Américas en abril de 2015, en Panamá. Como nunca antes en la prensa cubana apareció el tema de la sociedad civil (antes herejía por considerarse un concepto *burgués*), reposicionada de modo tal que el proceso actual de cambios parece ser realmente de todos, porque se dice que de todos son la Revolución y el Partido. En esa lógica, el gobierno presenta los “Lineamientos” como un fenómeno masivo y colectivo,¹¹ lejos de la creciente pluralización, heterogeneidad y conflictividad de la actual sociedad civil cubana (Bobes, 2013).

A la vez, para comprender las reformas actuales se hace imprescindible retomar como uno de los principales antecedentes el cambio de liderazgo en los principales cargos del país (del gobierno y el Partido), ocupados históricamente por Fidel Castro Ruz. Su hermano Raúl, por

¹¹ “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” (Fung, 2015).

varias décadas ministro de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba y conocido como “segundo al mando”, fue nombrado en 2008 presidente del Consejo de Estado y de Ministros y secretario general del Partido Comunista de Cuba en 2011. Con Raúl al frente del gobierno y convertido en lo que hemos definido como un emprendedor de políticas, se generó una coyuntura favorable a lo que hoy se denominan los cambios más relevantes de las últimas cinco décadas.

Asimismo, no es un hecho 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, 2011). Los cambios más notorios en la élite decisonal, además del ya mencionado entre Fidel y Raúl Castro, se llevaron a cabo a través de la salida definitiva del Ejecutivo de ocho ministros, dirigentes de los ámbitos más impactados con las reformas actuales: economía, agricultura, industria alimentaria, finanzas y precios, trabajo, comunicación, cultura, educación superior. Además, se modificaron cuatro vicepresidentes del Consejo de Ministros, entre otras reestructuraciones de envergadura.¹² La destitución en 2009 del ex canciller Felipe Pérez Roque y el vicepresidente del Consejo de Estado Carlos Lage 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, quien ocupó este cargo más de 20 años.

Sin desconocer lo significativo que resultan los cambios de personas en la élite política, no hay suficientes evidencias para afirmar que estamos frente a un nuevo gobierno (menos político), aunque haya cambio de personas; no se descarta un cambio paulatino en este sentido. Los actores que hoy ocupan los más altos cargos del gobierno, por una parte 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 ex presidente viva. Desde la perspectiva de Carmelo Mesa-Lago (2013), es el mismo gobierno el que frena los avances de las reformas que impulsa, debido a un exceso de restricciones, sobre todo las ataduras al Estado, lo que evidencia, según este autor, disidencias internas de la clase política.

¹² 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).

De acuerdo con lo planteado en el trasfondo ideológico de los “Lineamientos”, se presentan de manera predeterminada 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 (Machado, 2011).

Siguiendo este planteamiento, 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” 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 lo tanto, se deciden de manera altamente selectiva.

La coyuntura actual: el escenario de los cambios

El énfasis en la necesidad del cambio para mejorar la eficacia y la eficiencia económica responde al reconocimiento desde el gobierno de la existencia de “graves problemas”, esbozados desde el discurso antes mencionado de Raúl Castro en 2007.

El contexto nacional en el que se expresaron aquellas palabras, que diagnosticaban una situación nacional crítica, fue de una gran singularidad. Como ya se mencionó, 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 como principal voz de la Revolución al frente del futuro gobierno, que luego se

configuraría como una nueva coalición promotora de los cambios actuales, que han dado un segundo aliento al socialismo cubano. En lo militar, durante ese año se reforzaron las actividades defensivas “para enfrentar cualquier aventura militar del enemigo”, y se logró 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, el socialismo y el internacionalismo.

Los puntos anteriores pueden interpretarse como la agenda del emergente gobierno encabezado por un nuevo líder. De todos los temas, la prioridad recayó con claridad en la necesidad de recuperar la capacidad productiva del país, pero en un contexto de decrecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en relación con 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” (Castro, 2013a).

Se ha reconocido que el reto 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 (Herrera, 2013: 87). No obstante, la recuperación va siendo muy lenta y la mayoría de los análisis expuestos por el gobierno sobre la evaluación de los cambios así lo constatan. Por ejemplo, 2013 cerró con un PIB menor que el esperado (2.7% de un 3.6% proyectado), debido, según el argumento gubernamental, al incumplimiento de los ingresos en moneda libremente convertible, la industria manufacturera y las construcciones.

En 2014 se mantuvo la tendencia del incumplimiento: de un plan de aumento de 2.2% el crecimiento llegó apenas a 1.3% (Martínez, 2014). 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 por lo menos mejoras discretas. Se espera que el restablecimiento de las relaciones entre Cuba y Estados Unidos tenga un efecto favorable a mediano plazo en la economía cubana (Vidal, 2015).

[La actualización del 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 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).

En materia de acontecimientos políticos, existe una amplia discusión sobre sus alcances y velocidad. No obstante, es lugar común el reconocimiento trascendental que se hace a esta nueva etapa, marcada por notables dinanismos nunca antes vistos durante el periodo revolucionario: una élite política renovada, nuevas leyes de gran calado, reformulación de una proyección de país, una sociedad civil más activa, un escenario internacional novedoso, entre otros elementos.

Muestra de estos dinanismos son algunos anuncios sobre determinadas decisiones desde el gobierno, que a futuro podrían impactar el juego político y específicamente el lugar de los actores en el mapa electoral. Por ejemplo: 1) 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; 2) generalización para 2016 del nuevo modelo de funcionamiento de los Órganos Locales del Poder Popular y del proceso eleccionario; 3) anuncio de una nueva Ley Electoral que regirá los comicios generales de 2018; 4) en relación con lo anterior, anuncio del fin del mandato gubernamental de Raúl Castro en 2018 y establecimiento de dos periodos (de cinco años cada uno) como máximo de los principales cargos de dirección del país. Lo anterior es muestra de que “algo está sucediendo”.

Sin ser objetivo de este artículo ahondar en el escenario internacional, debe resaltarse que, a la luz de los más recientes acontecimientos de política exterior, destaca una nueva coyuntura marcada por la propia dinámica compleja nacional, así como por lo concerniente a la actual

política bilateral Cuba-Estados Unidos, las nuevas relaciones con la Unión Europea y el Vaticano, antecedidas por los vínculos de colaboración entre países de América Latina y sus diversas organizaciones e integración regional, así como las relaciones estratégicas con Rusia, China y países de África.

EL CAMBIO DE LAS POLÍTICAS Y LA POLÍTICA ¿SIN CAMBIOS? LECCIONES DE POLÍTICA(S) A DEBATE

“El tiempo de las reformas” ha generado un debate fértil y plural e implicado tanto a los que viven en la isla como a los que habitan fuera. Uno de los ejes de la polémica versa sobre los alcances de los cambios nacionales, específicamente la tensión que se expresa entre deseo de cambio y resistencia al cambio. ¿De dónde provienen los frenos: de la élite política, de la burocracia intermedia, de los ejecutores, de factores subjetivos, de los viejos-nuevos grupos emergentes en el actual escenario social cubano? Casi nadie tiene dudas de que existe una lucha por el poder en Cuba. Sin embargo, ésta parece darse de manera mucho más latente que manifiesta.

Los desafíos son enormes. 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 elevado¹³ y una descendente fecundidad (la 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 juvenil, según aseguran investigadores del Centro de Estudios de la Juventud (*Juventud Rebelde*, 2014).

Otra polémica gira en torno de la necesidad de actualizar el marco jurídico nacional de manera tal que se atempere a las reformas. Si Cuba necesita cambios “reales”, el desafío constitucional que conlleva regularizar las transformaciones y “actualizar” su contenido es también de gran envergadura. ¿Qué significado tiene hoy la Constitución cubana? ¿Es eficaz como guía y rectora de la dinámica legal en la Cuba de hoy? “La actual Constitución no es considerada de manera suficiente como el

¹³ Según cifras del último Censo de Población y Vivienda, 18.3% de la población cubana supera los 60 años; en 2015 llegará a 25%, cifra que se duplicará para 2050 (Fariñas, 2014).

instrumento rector hacia el cual debe gravitar todo el quehacer político y social” (Veiga *et al.*, 2012: 54). Los lentos ritmos de los cambios se reflejan en el papel imputado a la ley (Hernández y Domínguez, 2013), y los cambios legislativos de las reformas resultan de una lentitud injustificable.

Los efectos no deseados sociales de las actuales reformas son otro de los ejes de la discusión. Según Mayra Espina (2013), nos encontramos ante el problema de una desigualdad creciente y significativa. De cara a décadas anteriores y en contraste con el ideal social de la Revolución, las desigualdades son ahora sustantivas y uno de los interrogantes sobre el proceso actual de cambios es si logrará subvertir esta tendencia. ¿Cómo producir cambios en una sociedad donde prevalecen una visión presentista y una percepción incierta del futuro? (Pañellas, 2013).

La complejidad de un proceso profundo de transformaciones sociales, económicas, culturales, subjetivas, como el que se registra en Cuba hoy, obliga a realizar conclusiones prudentes. Sobre todo porque es un proceso en curso, que apenas empieza y está sufriendo múltiples correcciones sobre la marcha. Será por ello que el gobierno denomina a la mayoría de sus políticas como “experimentos” (por ejemplo, las cooperativas no agropecuarias) y que los investigadores muchas veces reconocen no tener suficientes evidencias para hacer conclusiones tajantes, sino más bien conjeturas y efectos incipientes.

Teniendo en cuenta lo anterior, sintetizamos algunas características del proceso de reformas observadas en este trabajo:

1. En la ruta del cambio y el espíritu de sus políticas, destaca la vía económica como la primordial solución a los problemas de la Cuba de hoy. Se apuesta por lo económico como camino al desarrollo y bienestar nacional deseado, y con ello parecería que el país vuelve a adentrarse en uno de los ciclos pragmáticos del desarrollo regido por la lógica pro mercado (Mesa-Lago, 2012). No obstante lo anterior, también hemos señalado a lo largo del trabajo que la actualización económica viene acompañada de una intensificación del trabajo político hacia la población en general a través de los medios de comunicación y las instituciones educativas (Quintana, 2014).

2. Se trata de reformas en el nivel de las políticas, pero no de la política subyacente. Al menos no hasta este momento. No hay evidencias suficientes para asegurar que la renovación de la élite en el poder signifique un cambio de giro político ideológico, incluso reconociendo que se han tomado decisiones históricas, como la de establecer relaciones diplomáticas con Estados Unidos. De hecho, lo que se observa en el

discurso oficial es un reforzamiento de los preceptos ideológicos, y lo que se plantea es el “perfeccionamiento” del trabajo político.

3. En el cambio como un proceso racional en cuanto a tiempos y deliberación (“sin prisa pero sin pausa”) subyace una concepción esencialmente incrementalista y acumulativa. Sin embargo, la demanda por darle contenido al rumbo, discutirlo, debatirlo, ha quedado menos atendida. El propósito declarado es la edificación de un socialismo irreversible, próspero y sostenible, ¿pero cuál es el significado de ese socialismo? ¿Qué se entiende hoy por Revolución?

4. Se trata de un cambio impulsado desde arriba pero no por ello menos importante. El cambio delineado en el nuevo arreglo se detonó en términos de diseño con la renovación de la presidencia nacional y en el interior del Partido. Esto es, primero hay un cambio en el liderazgo político aunque la lógica política se ha mantenido esencialmente, pues si bien cambia la estrategia de desarrollo (la vía económica), en el discurso oficial se hace énfasis en la continuidad político-ideológica y en el liderazgo del PCC. Claro que las reformas de Raúl, como algunos las llaman, están modificando a los grupos empoderados económicamente hablando, lo que de seguro ejercerá presión política.

5. El cambio bajo la impronta del reformismo y sujeto a los principios del socialismo debe pasar necesariamente por discutir la política de las políticas, es decir, la lógica decisonal y los procesos críticos que subyacen en ésta. La trampa del reformismo es acotar, por naturaleza, los alcances de los cambios: “los cambios sin cambio”. Con la metodología del “poco a poco”, la transformación mediante reformas, dice István Mészáros (2008: 82), supone una premisa social insuperable que destierra por definición la posibilidad del cambio real. En esta concepción sólo puede pensarse en antídotos, pero no en cambios sociales significativos. ¿Puede superarse esta “limitación” de la lógica reformista en el socialismo? Ya se verá.

LECCIONES DE POLÍTICAS

1. Se corrobora una de las principales hipótesis desde la perspectiva del cambio de políticas: mientras no haya un cambio real en la élite política (no sólo sustitución de personas, sino nuevas lógicas decisonales), el sentido de las transformaciones en los subsistemas de políticas registrará cambios pero parciales. Asimismo, se constata la tesis de que el contexto de las políticas marca la pauta y el dinamismo del cambio.

2. Aun cuando en el caso de las reformas y los cambios en Cuba no podemos decir que éstos son producto de lo que en política pública se denomina transferencia de políticas (*policy transfer*) de un país a otro, llama la atención que una de las rutas de cambio hacia la eficacia económica generalmente pasa por la modernización del aparato de la administración pública a través de procesos en busca de mayor descentralización y desconcentración, que contribuyan a descongestionar la centralización de la gestión pública, y Cuba no es la excepción, aunque con menos dinamismo y fuerza que como se ha registrado en otros países. En este sentido, es posible que Cuba ya no se encuentre tan blindada a los cambios que ocurren en otras latitudes y que haya una transferencia de políticas en un escenario de globalización y alianzas políticas internacionales.

3. El deseado diálogo entre sociedad civil y decisores para conformar la agenda de los problemas públicos y su respectiva traducción en políticas públicas es uno de los saldos negativos al analizar esta experiencia concreta. La teoría marca el deber ser de esta relación, y la práctica, su compleja ejecutoria. La lógica de decisión y diseño de arriba abajo, como es el caso que estudiamos, a corto plazo implica altas cuotas de insatisfacción e ilegitimidad, y a largo plazo, múltiples efectos no deseados de la implementación de las políticas.

BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Luis F. (1992). “Estudio introductorio”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis F. Aguilar, 15-74. México: Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR, Luis F. (2010). “Introducción”. En *Política pública*, compilado por Luis F. Aguilar, 17-60. México: Siglo XXI Editores/Escuela de Administración Pública del Distrito Federal/Secretaría de Educación del Distrito Federal.

ALONSO, Randy (2011). “Actualización económica, perfeccionamiento político” [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/04/27/actualizacion-economica-perfeccionamiento-politico/#.U90axoB5Nk8>>.

ASCHER, William (2009). *Bringing in the Future: Strategies for Farsightedness and Sustainability in Developing Countries*. Chicago: Chicago University Press.

- BARDACH, Eugene (1977). *The Implementation Game: What happens after a Bill becomes a Law*. Cambridge: MIT Press.
- BARDACH, Eugene (2006). "Policy dynamics". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, editado por Michael Moran, Martin Rein y Robert Goodin, 336-366. Oxford: Oxford University Press.
- BARREDO, Lázaro (2007). "Democracia, sociedad civil y gobernabilidad en la Cuba de los 90" [en línea]. *Asamblea Nacional del Poder Popular de la República de Cuba. Centro de Documentación*. Disponible en <<http://www.cuba.cu/gobierno/demo.htm>>.
- BAZÚA, Fernando, y Giovanna Valenti (1993). "Hacia un enfoque amplio de política pública". *Revista de Administración Pública* 84: 25-82.
- BOBES, Velia C. (2013). "Cuban civil society during and beyond the Special Period". *International Journal of Cuban Studies* 5 (2): 168-182.
- CAPANO, Giliberto (2009). "Understanding policy change as an epistemological and theoretical problem". *Journal of Comparative Policy Analysis. Research and Practice* 11 (1): 7-32.
- CASTRO, Fidel (2010). "Mensaje de Fidel a los estudiantes" [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2010/11/17/mensaje-de-fidel-a-los-estudiantes/#.U90yXYB5Nk8>>.
- CASTRO, Raúl (2007). "Discurso pronunciado por el primer vicepresidente de los Consejos de Estado y de Ministros, general de Ejército Raúl Castro Ruz, en el acto central con motivo del aniversario 54 del asalto a los cuarteles Moncada y Carlos Manuel de Céspedes, en la Plaza de la Revolución Mayor General Ignacio Agramonte Loynaz de la ciudad de Camagüey, el 26 de julio del 2007" [en línea]. *Granma*. Disponible en <<http://www.gramma.cu/granmad/secciones/raul26/>>.
- CASTRO, Raúl (2013a). "Orden, disciplina y exigencia en la sociedad cubana, premisa imprescindible para consolidar el avance de la actualización del modelo económico" [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/especiales/2013/07/07/raul-castro-orden-disciplina-y-exigencia-en-la-sociedad-cubana-premisa-imprescindible-para-consolidar-el-avance-de-la-actualizacion-del-modelo-economico/#.VcYRXSm2Gf5>>.
- CASTRO, Raúl (2013b). "En Cuba no permitiremos terapias de choque" [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/>>

especiales/2013/12/21/presidente-raul-castro-comparece-en-asamblea-nacional-del-poder-popular-fotos/#.VcYhvEWA6Hx>.

CUBADEBATE (2010). “Menos paternalismo y mejor gobierno, centran debates en el Parlamento Cubano” [en línea]. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2010/12/17/menos-paternalismo-mejor-gobierno-centran-debates-parlamento-cubano/#.VcYbSkWA6Hx>>.

DEL CASTILLO, Gloria (2013). “Educación, inclusión social y gobernanza democrática” [en línea]. Disponible 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 (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, del 24 al 28 de marzo.

DEL CASTILLO, Gloria (2015). “Policy change in Mexican basic education: politics-policy tension. A policy study approach”. Ponencia presentada en The Second International Conference on Public Policy, Milán, Italia, julio.

DEL CASTILLO, Gloria, y Alicia Azuma (2011). *Gobernanza local y educación*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

DONNELLY, Paul, y John Hogan (2012). “Understanding policy change using a critical junctures. Theory in comparative context: The cases of Ireland and Sweden”. *The Policy Studies Journal* 40 (2): 324-350.

DUHARTE, Emilio, Narciso Cobo, Armando Nova y Tania García (2013). “Actualizando el modelo: economía política y cultura”. *Temas. Cultura, Ideología, Sociedad* (enero-marzo).

ESPINA, Mayra (2013). *¿Desiguales en Cuba? Entrevista* [en línea]. *Cuba Contemporánea*. Disponible en <<http://www.cubacontemporanea.com/specials/desiguales-en-cuba-2>>.

FARIÑAS, Lisandra (2014). “Envejecimiento poblacional a debate” [en línea]. *Granma*. Disponible en <<http://www.granma.cu/cuba/2014-04-21/envejecimiento-poblacional-a-debate>>.

FUNG, Thalia (2015). “La sociedad civil: ¿rostros múltiples?” [en línea]. *Granma*. Disponible en <<http://www.granma.cu/cuba/2015-04-05/la-sociedad-civil-rostros-multiples>>.

- Gaceta Oficial* (2003). [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2009/06/go_x_03_2003.pdf>.
- GONZÁLEZ, Evelin (2006) “Reflexiones sobre las políticas públicas en la construcción del socialismo del siglo XXI” [en línea]. Ponencia presentada en la III Conferencia Internacional La Obra de Carlos Marx y los Desafíos del Siglo XXI. Disponible en <http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_gparis.pdf>.
- HERNÁNDEZ, Rafael, y Jorge Domínguez (coordinadores) (2013). *Cuba, la actualización del modelo. Balance y perspectiva de la transición socialista*. Harvard: Harvard University/Temas.
- JUVENTUD REBELDE (2014). “Entrevista *on line* sobre los jóvenes de la Cuba actual” [en línea]. Disponible en: <<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2014-04-01/entrevista-on-line-sobre-los-jovenes-de-la-cuba-actual/>>.
- HERRERA, Yulien (2013). “La organización de la producción local en las condiciones de Cuba. Aproximación a su conceptualización”. *Economía y Desarrollo* 149 (1): 86-98.
- LA JORNADA (2014). “Mariela Castro, primera en historia cubana en rechazar una norma de la Asamblea” [en línea]. Disponible en <<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/08/19/mariela-castro-primera-en-historia-cubana-en-rechazar-una-norma-en-la-asamblea-4771.html>>.
- LASSWELL, Harold (1992). “Orientación hacia las políticas”. En *El estudio de las políticas públicas*, editado por Luis F. Aguilar, 79-103. México: Miguel Ángel Porrúa:
- MACHADO, Darío (2011). “Los Lineamientos y la Ideología de la Revolución cubana” [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en: <<http://www.cubadebate.cu/opinion/2011/10/10/los-lineamientos-y-la-ideologia-de-la-revolucion-cubana/#comments>>.
- MAJONE, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale: Yale University Press.
- MARTÍNEZ, Leticia (2014). “Economía cubana avizora mayores crecimientos en el 2015” [en línea]. *Granma*. Disponible en: <<http://www.gramma.cu/cuba/2014-11-30/economia-cubana-avizora-mayores-crecimientos-en-el-2015>>.

- MAY, Peter, y Ashley Jochim (2013). "Policy regime perspectives: Policies, politics and governing". *The Policy Studies Journal* 41 (3): 426-452.
- MAZZUCA, Sebastián (2007). "Reconceptualizing democratization: Access to power *versus* exercise of power". En *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*, editado por Gerardo Munck, 39-49. Oxford: Oxford University Press.
- MESA-LAGO, Carmelo (2012). *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos*. Madrid: Colibrí.
- MESA-LAGO, Carmelo (2013). "Hay una lucha de poder en Cuba" [en línea]. *La Vanguardia*. Disponible en <<http://www.lavanguardia.com/internacional/20130610/54375498277/carmelo-mesa-lago-lucha-poder-cuba.html>>.
- MESA REDONDA (2014). "Transformaciones en el sistema de salud cubano" [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en <<http://mesaredonda.cubadebate.cu/mesa-redonda/2014/03/26/transformaciones-en-el-sistema-de-salud-cubano/>>.
- MÉSZARÓS, István (2008). *La educación más allá del capital*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales/Siglo XXI Editores.
- MONREAL, Pedro (2015). "¿Actualización del modelo o reforma del Estado?" [en línea]. *Cubapossible*. Disponible en <<http://cubapossible.net/articulo/imprimir/actualizacion-del-modelo-o-reforma-del-estado-2-aa5-3-aa8-4-3>>.
- MURILLO, Marino (2012). "No habrá cambio del modelo político en Cuba" [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/noticias/2012/03/27/marino-murillo-no-habra-cambio-del-modelo-politico-en-cuba-fotos/>>.
- MURILLO, Marino (2013). "En Cuba existe y existirá la propiedad social" [en línea]. *Juventud Rebelde*. Disponible en <<http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2013-07-07/en-cuba-existe-y-existira-propiedad-social-/>>.
- NEREY, Boris (2011). *Impacto de las relaciones salariales en los procesos de estructuración socio clasista en Cuba*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- NOVA, Armando, Emilio Duharte, Narciso Cobo y Tania García (2013). "Actualizando el modelo: economía política y cultura". *Temas. Cultura, Ideología, Sociedad* (enero-marzo).

- PAÑELLAS, Daybel (2013). “¿Será posible cambiar las mentalidades?”. *Temas. Cultura, Ideología, Sociedad* (enero-marzo).
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2011). “Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución”. VI Congreso del Partido Comunista de Cuba [en línea]. *Cubadebate*. Disponible en <<http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>>.
- QUINTANA, Danay (2014). “Cuban education, between revolution and reform”. *International Journal of Cuban Studies* 6 (2): 205-221.
- SABATIER, Paul, y Daniel Mazmanian (1993). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. En *La implementación de las políticas*, editado por Luis F. Aguilar, 323-372. México: Miguel Ángel Porrúa.
- SABATIER, Paul, y Hank Jenkins-Smith (editores) (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- SUBIRATS, Joan (1992). *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- VEIGA, Roberto, Jorge I. Domínguez, Julio A. Fernández y Dimitri Prieto (2012). “Dossier sobre los desafíos constitucionales de la República de Cuba” [en línea]. *Espacio laical*. Disponible en <http://espaciolaical.org/contens/publicacion/libro2/4970_dossier_desafio.pdf>.
- VIDAL, Pável (2015). “Cuba debe restringir lo que exacerbe el control y el asilamiento” [en línea]. *Progreso Semanal*. Disponible en <<http://progresosemanal.us/20150514/pavel-vidal-cuba-debe-restringir-lo-que-exacerbe-control-aislamiento/>>.
- WILSON, Carter (2010). “Policy regimes and policy change”. *Journal of Public Policy* 20 (3): 247-274.

Recibido: 22 de agosto de 2014

Aceptado: 3 de agosto de 2015