

LA REFORMA INSTITUCIONAL DURANTE LA TRANSICIÓN

Ernesto F. Betancourt

Al acercarnos a las postrimerías del régimen de Castro, se torna más urgente la necesidad de considerar qué viene después. Castro ha introducido un régimen que ha privado al pueblo cubano de las libertades fundamentales reconocidas en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y de las condiciones materiales básicas para llevar una existencia civilizada. Esta ponencia se basa en el supuesto de que la meta de la reforma del Estado durante la transición es emprender una transformación institucional que ofrezca al pueblo cubano un gobierno capaz de corregir la situación actual mediante el restablecimiento del gobierno democrático, el respeto de los derechos humanos y la prosperidad económica.

A largo plazo, la mejor solución para Cuba como nación y para el bienestar de su pueblo es que Castro abandone el poder, ya sea en virtud de un golpe de Estado, por causas naturales o por cualquier otro motivo. Sólo entonces podrá establecerse un gobierno habilitado para emprender la transición pacífica no sólo a la economía de mercado sino también a un régimen de libertad y gobierno democrático. En este cuadro, el Gobierno de Transición tendrá que reflejar los intereses de todas las partes interesadas en el futuro de Cuba: los elementos reformistas de las fuerzas armadas y los dirigentes civiles del régimen, los disidentes y los cubanos en la isla y en el exterior.

No hay duda que podrían darse otros escenarios. No obstante, para fines de esta ponencia, es necesario limitar las opciones. De otro modo, las medidas necesarias para ayudar a la reforma del Estado serían imposibles de manejar. La opción descrita es la que tiene mayor probabilidad de llevar a una transición

pacífica. Al otro extremo tenemos el escenario de un colapso del régimen como consecuencia de su pérdida de legitimidad. En ese caso, prevalecería el caos y la violencia desenfrenada, lo que dificultaría mucho la posibilidad de emprender reformas. Desafortunadamente, esta opción se hace más probable con cada día que Castro permanece en el poder.

Bajo la premisa de que prevalece el primer escenario, se examinan aquí los criterios de gobernabilidad y reforma del Estado que en la actualidad aplica la comunidad internacional de donantes para asegurar la libertad en los regímenes democráticos y la prosperidad en la economía de mercado. Más adelante se comenta en torno a las prácticas de gobierno en Cuba bajo el régimen de Castro y a las estructuras y los procedimientos gubernamentales creados para respaldarlas. Luego se examinan los cambios macroinstitucionales y medidas que se requieren para satisfacer los criterios de gobernabilidad prevalecientes y lograr la modernización deseada del Estado cubano, así como para alentar el desarrollo social y del sector privado.

Esta versión abreviada de la agenda para discutir estos temas se ha preparado para la XI Conferencia Anual de ASCE. El lector que desee tener acceso al texto completo puede obtenerlo de la Sección de Opiniones de CUBANET de 17 de Febrero de 2000 o de la página electrónica www.neoliberalismo.com en ambas bajo el título "Transición a la Democracia y la Economía de Mercado." Una versión impresa con un tratamiento algo más amplio que se ha preparado para circulación como documento de discusión dentro de Cuba, titulada *De la Patria de uno a la Patria*

de Todos, puede obtenerse de Ediciones Universal. Igualmente, se han preparado “videotapes” de discusiones con la misma agenda para distribución dentro de Cuba por el Proyecto Democracia de la Alianza Democrática Cubana y el Centro de Estudios para Una Opción Nacional (CEON). Además, la agenda anotada presentada en este documento sirvió de base durante el 2000 para diez programas de *Radio Martí* y comentarios paralelos publicados en *El Nuevo Herald*.

Este documento, por tanto, no es de naturaleza prescriptiva. Es meramente una agenda anotada para discusión. Es un intento de aplicar mi experiencia como consultor del Banco Mundial, el PNUD y el Banco Interamericano en modernización y reforma del sector público a través de América Latina y el Caribe a la inevitable transición institucional que habrá que hacer en Cuba.

LA GOBERNABILIDAD Y LA REFORMA DEL ESTADO

Los criterios para otorgar asistencia internacional se han ampliado mucho en los últimos años. Ya no se limitan meramente a la viabilidad financiera y económica. Este concepto más amplio se ha denominado “governabilidad” o “governancia.” En esencia se refiere al buen ejercicio del gobierno, y cubre una amplia gama de temas. La gobernabilidad será muy pertinente a la transición en Cuba. Se relaciona no sólo con el ajuste estructural requerido para que el país pueda competir en el mercado mundial y tener acceso a créditos de los organismos multilaterales y bilaterales, sino también con el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho. En su primer informe al respecto, el Banco Mundial ha definido la gobernabilidad en los siguientes términos: “La forma en que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país para lograr su desarrollo.”¹

Esta definición refleja un cambio en la percepción de qué significa el desarrollo y, en particular, en el impacto de los factores no económicos en el contexto

del cual se formulan las políticas económicas. Refleja también el proceso de evolución ocurrido en el curso de varias décadas, que llegó a su término con el fin de la Guerra Fría y el colapso del comunismo. Aunque a muchos les cuesta reconocerlo, en la Guerra Fría la victoria fue de la economía de mercado y la democracia. Y en Cuba, tanto la transición como la nueva estructura del Estado deben reflejar esta realidad.

En el informe del Banco Mundial de 1994 sobre su experiencia en materia de gobernabilidad se indica que la Comisión de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE considera que está surgiendo “una agenda global en las políticas asistenciales de sus Estados miembros, con los siguientes vínculos: la legitimidad del gobierno (grado de democratización); la responsabilización de los elementos políticos y oficiales del gobierno (libertad de los medios de expresión, toma de decisiones transparente, mecanismos de responsabilización); la competencia de los gobiernos para formular políticas y prestar servicios; y el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho (derechos y seguridad de los individuos y los grupos, marco para la actividad económica y social y para la participación).”² Esta agenda constituye un excelente resumen del ámbito de temas que tendrán que encararse en Cuba cuando se entre en el período de transición, para que el país satisfaga los criterios de gobernabilidad que requieren los donantes occidentales.

Como puede observarse, la gobernabilidad tiene varias dimensiones. En este trabajo destacaremos sólo las más pertinentes a la futura transición en Cuba: (a) el papel del Estado en la transición hacia una economía de mercado; (b) el marco jurídico del gobierno para abordar el desarrollo y restablecer la legitimidad; y (c) el impacto de este nuevo papel en la gestión del sector público.

El papel del Estado en la transición hacia una economía de mercado

Los comentarios en esta sección se refieren a una situación en que se combina una economía dirigida con una economía mixta muy limitada. Esto se debe

1. Banco Mundial, *Governance and Development* (Washington, D.C., 1992).

2. Banco Mundial, *Governance: The World Bank's Experience* (Washington, D.C., 1994).

a las medidas poco convincentes del régimen actual de introducir ciertas reformas parciales del mercado, tales como cooperativas agrícolas, mercado libre de productos de la agricultura y la ganadería, empleo libre para ciertos servicios y empresas conjuntas con inversionistas extranjeros. La situación exacta dependerá del grado de progreso de esos cambios en el momento de la transición.

Para la reconstrucción económica de Cuba se precisan dos cambios fundamentales: la privatización de las empresas estatales y la expansión rápida del empleo en el sector privado. La generación de empleo en el sector privado es la única alternativa para absorber a los empleados públicos que se verán desplazados y cuya capacidad y energía deberá reorientarse para aumentar la producción. El Estado tendrá que retirarse de la operación directa de las empresas financieras, industriales, agrícolas, comerciales y de servicios. Los servicios públicos también tendrán que privatizarse. Se trata de una tarea gigantesca, compleja y a largo plazo. La conversión formal a una economía privada fácilmente llevará de 5 a 10 años. A corto plazo, deberán adoptarse medidas para reducir el déficit presupuestario y deberá ofrecerse empleo productivo a los trabajadores desplazados.

Por consiguiente, en las cuestiones económicas el papel del Estado deberá circunscribirse a la gestión de la política macroeconómica y la reglamentación de los servicios públicos y las actividades financieras, comerciales y productivas. También será necesario encarar el problema de los reclamos por propiedades confiscadas y prestar ayuda para fortalecer al sector privado que emergerá, en particular la micro y pequeña empresa que prevalecerá en los sectores de distribución y servicios, tan desatendidos por el régimen, y la mediana empresa, que tendrá que ser reorganizada para competir en el mercado mundial.

Una de las medidas para reducir la intervención del Estado es eliminar las reglamentaciones innecesarias que obstaculizan la actividad de la empresa privada.

Pero reducir las reglamentaciones y simplificar los procedimientos no debe confundirse con la abdicación del papel del Estado para proteger a los ciudadanos y sus inversiones, a los trabajadores y a los consumidores, o de proteger a la sociedad en general de la degradación del medio ambiente. En algunos de los países en transición sistémica no se prestó debida atención a estas funciones reguladoras al inicio de la privatización, lo que ha tenido efectos perniciosos.

La evidencia empírica indica que cuanto más pequeño es el país, más probable es que las empresas nacionales carezcan de la capacidad administrativa, de comercialización y tecnológica para competir en el mercado mundial. Esto puede requerir políticas estatales para alentar actividades cooperativas con el sector privado a fin de superar estas desventajas.³ También requiere un entorno favorable a la inversión extranjera para estimular a las empresas extranjeras a llenar estos vacíos. En el caso de Cuba, es probable que los cubanos que viven en el exterior sean la fuente más importante de asistencia a la pequeña y mediana empresa.

Además, el papel del Estado tendrá que incluir las funciones tradicionales de mantener las relaciones exteriores, proveer seguridad nacional, mantener el orden interno, asegurar los derechos de propiedad y prestar servicios de salud, educación, infraestructura y servicios sociales de otra índole. De importancia crucial será restablecer el imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos. La privatización también podrá extenderse a la prestación de servicios sociales y de otra índole en el ámbito de este papel reducido del Estado, contratando estos servicios con empresas privadas y organizaciones no gubernamentales. Los servicios sociales también deben descentralizarse—en la medida en que lo permitan las escalas mínimas de funcionamiento eficiente y capacidad administrativa local—a fin de ampliar la participación de los ciudadanos.

3. Villamil, Antonio. En su artículo *Developing Grassroots Capitalism: Small Enterprise and Independent Labor Development*, el Dr. Villamil examina el papel de la pequeña empresa en la transición en Cuba y lo aprendido de las transiciones sistémicas en el bloque soviético, Asia y América Latina (US-Cuba Business Council, Arlington, Virginia, marzo de 1999).

El marco jurídico para el desarrollo y la restauración de la democracia

Esta es una de las áreas objeto de creciente atención bajo el concepto de mejorar la gobernabilidad. La razón es muy sencilla: sin el imperio de la ley, los riesgos que enfrentan las inversiones del sector privado son abrumadores y la corrupción puede llegar a ser desenfrenada. Los inversionistas deben considerar estos riesgos y costos para determinar el rendimiento de sus inversiones, lo que distorsiona el mercado. Una sociedad sin imperio de la ley no puede manejarse de forma congruente con las premisas de la gobernabilidad. Para funcionar correctamente, la economía de mercado requiere “un marco jurídico con leyes claras e instituciones jurídicas eficientes en el ámbito de las cuales pueda tener lugar la interacción entre los agentes económicos y el Estado.”⁴

Por último, cabe observar que no se trata de una tarea fácil puesto que, para sobrevivir, con mucha frecuencia los ciudadanos se han visto forzados a hacer caso omiso de la ley e incluso a incurrir en violaciones. La pérdida de legitimidad de la acción gubernamental ha estado aumentando durante años y es probable que llegue al punto culminante en el momento de la transición. En realidad, la falta de legitimidad puede desempeñar un papel crucial en el colapso del régimen. Por definición, ese será el ambiente de respeto de la ley que heredará el Gobierno de Transición.

Impacto del nuevo papel del Estado en la administración del sector público

A medida que, mediante la privatización y la desreglamentación, disminuya el papel del Estado, se hará imperativo reorganizar el sector público a fin de prepararlo para sus nuevas funciones. El método más reciente para mejorar la administración del sector público en las transiciones sistémicas es emprender reformas integrales del sector público que abarquen todos los aspectos de la modernización del Estado. Cuba es un país que enfrenta una transición sistémica

en la que las reformas fragmentarias no funcionarán. Por lo tanto, probablemente se requiera un criterio integral de reforma del sector público. Básicamente, la reforma integral del sector público debe enfocarse desde la perspectiva de que el sector público es un sistema de la sociedad que comprende cuatro subsistemas: el estructural, el financiero, la administración pública y la cultura institucional de la administración pública.⁵

- El **subsistema estructural** es el que determina la macro-organización del sector público. Esto supone tres niveles de acción y su articulación cara a funciones o metas macro del Estado respectivo por medio de los llamados conjuntos o redes organizacionales. El sistema ejecutivo central, que por lo general incluye al ejecutivo principal y su gabinete, es responsable de la gestión estratégica general. El nivel horizontal o gerencial, que comprende funciones comunes a todo el sector público, tales como planificación y presupuesto, finanzas, contabilidad, recursos humanos, compras, etc. Y, por último, el vertical o sectorial, que comprende la prestación de todo tipo de servicios a la sociedad en las áreas de seguridad, producción, infraestructura y sociales. Habrá que formular una estrategia global. La reforma institucional fragmentada tendrá como resultado prolongar diversos aspectos del antiguo régimen, como lo demuestra la experiencia del Banco Mundial en Europa Oriental.⁶
- El **subsistema financiero** es uno de los subsistemas de gestión horizontal de la administración pública. Este subsistema quizá sea el que más atención ha recibido en el pasado de las agencias donantes, tanto del lado de ingresos como de gastos. En Cuba el gobierno no está preparado para recaudar impuestos y la ciudadanía no está ni dispuesta ni acostumbrada a pagarlos. Del lado de los gastos ocurre algo similar. La práctica

4. Banco Mundial, *Governance Experience*, p. 23.

5. Betancourt, Ernesto F. “A New Approach to Developing Institutional Structure.” En *Studies in Comparative International Development*, vol. 32 (verano 1997). Transaction Publishers, Rutgers University, New Brunswick, New Jersey.

6. Numberg, Barbara. *The State After Communism: Administrative Transition in Central and Eastern Europe*. Banco Mundial, Estudios Regionales y Sectoriales (Washington, D.C. 1999).

moderna mundial se dirige al presupuesto por resultados como base para introducir la gestión por resultados y la responsabilización burocrática para la prestación de servicios a la sociedad. Estos conceptos son ajenos a los empleados públicos cubanos de hoy que tienen la noción estalinista-leninista de control en su papel frente a la ciudadanía.

- El **subsistema de recursos humanos**, otro de los subsistemas de gestión horizontal críticos, es fundamental para emprender el tipo de transición sistémica que Cuba necesita. Primero, por el impacto de la nómina de empleados públicos en los déficits presupuestarios, que lleva a la necesidad de reducir la dimensión del empleo público. Las nóminas del gobierno cubano están infladas y no hay posibilidad de que el Gobierno de Transición tenga ingresos suficientes para solventarlas. Hoy, el régimen subsidia entre 800.000 y un millón de empleados que trabajan en empresas inactivas o que funcionan por debajo de su capacidad. El impacto social de las reducciones de personal no puede pasarse por alto. Los gobiernos generalmente se resisten a enfrentar las consecuencias políticas de las reducciones masivas de personal, y ocurrirá lo mismo en Cuba durante la transición. La privatización de las empresas públicas y las medidas para aumentar el empleo en el sector privado deben seguir una secuencia ordenada y cuidadosa a fin de imponer el menor costo social posible.
- El **subsistema de cultura institucional o gerencial** afecta a todo el sector público. Sin un cambio de actitud entre los empleados públicos, los cambios de estructura y procedimientos logran poco y se neutralizan entre sí. En el caso de Cuba, la burocracia de tipo estalinista ha adquirido un cariz de gran arrogancia. Cambiar esta mentalidad será un tema clave de la reforma del sector público. Como parte de la estrategia integral de reforma del Estado, será necesario emprender un programa masivo de capacitación de cuadros gerenciales de nivel superior y medio para imbuirlos de una nueva cultura institucional que sea co-

herente con las metas del Gobierno de Transición.

LA GOBERNABILIDAD EN EL RÉGIMEN ACTUAL

Un grupo consultivo, presidido por el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, es el foro usual de los donantes de asistencia y los países prestatarios para examinar las condiciones de gobernabilidad—entre otros temas—a fin de tener acceso al financiamiento internacional. En la Ley Helms-Burton se establece que Estados Unidos pedirá la integración de este grupo consultivo cuando ocurra la transición. Por tanto, para fines de este documento, se supone que ese grupo se establecerá durante la transición.

En este foro, las condiciones estipuladas por los donantes podrán comprender temas de gobernabilidad, como los mencionados en la sección anterior. Los países de la OCDE quizá levanten cuestiones de legitimidad, responsabilización, libertad de expresión, derechos humanos, etc., además de criterios económicos. Los criterios de gobernabilidad del Banco Mundial y el BID también se aplicarán, pero probablemente en un ámbito más limitado debido a las restricciones que les impone su condición de instituciones financieras multilaterales. Por último, USAID deberá guiarse por los criterios establecidos en la Ley Helms-Burton.

El gobierno actual de Cuba dista mucho de satisfacer esos criterios de gobernabilidad. Que sea fácil o difícil cumplir esas condiciones dependerá en gran medida de la situación prevaleciente cuando cambie el régimen. Cuba tiene una situación institucional muy dinámica. En Cuba no hay instituciones estables. Bajo el lema del marxismo-leninismo, Cuba es en realidad una sociedad feudal sujeta a las veleidades del señor feudal.

El papel del Estado en un régimen estalinista

El gobierno actual de Cuba se basa en principios marxista-leninistas, que establecen la subordinación total del individuo al Estado. Eso define el papel del Estado como actor omnipresente en la vida de todo ciudadano.

La estatización de la actividad económica ha llegado hasta los servicios personales, dejando poco espacio para la actividad privada. Este papel del Estado genera una mentalidad de control en la cultura institucional del gobierno. Los empleados públicos consideran que el ciudadano es un objeto para controlar y no una persona para servir. Cambiar esa mentalidad es fundamental para el éxito de la reforma del Estado durante la transición. En Cuba, esa actitud de control llega a extremos inauditos en el ámbito del aparato represivo.

El marco jurídico actual

En Cuba el procedimiento de promulgación de leyes no es transparente y de la noche a la mañana se toman medidas legislativas arbitrarias. La ausencia de un verdadero debate legislativo y de transparencia en la promulgación de leyes es sólo el primer paso. Conforme a los criterios de gobernabilidad, una mejora esencial en cuestiones reglamentarias es que la aplicación de las leyes y los reglamentos no sea discrecional. Es decir, si uno satisface los requisitos tiene derecho a obtener la autorización que requiere. La experiencia ha demostrado que, en cualquier país, la toma de decisiones discrecional es una de las mayores fuentes de corrupción y de acciones arbitrarias que enfrentan los empresarios y los ciudadanos en su trato con la burocracia—y Cuba no es una excepción.

La administración del sector público en la Cuba de hoy

La estructura básica del sector público de Cuba fue definida en la Constitución de 1976 y modificada en 1992 después del colapso de la Unión Soviética. De los tres poderes del Estado, el Ejecutivo es el poder dominante. La Asamblea Nacional del Poder Popular, el órgano legislativo, es elegida por el voto popular de candidatos únicos presentados por las organizaciones auxiliares del Partido Comunista. Este método asegura que nadie pueda ser elegido sin aprobación del Partido. La legislatura se reúne dos veces por año en sesiones de dos días, de modo que sólo funciona como un sello de aprobación de cualquier iniciativa que presente el poder ejecutivo. El poder judicial es

designado por la Asamblea con base en candidaturas presentadas por el poder ejecutivo. Al celebrar sesiones de dos días dos veces por año, la Asamblea tiene poco tiempo de considerar las calificaciones de los candidatos. Pero esto no es pertinente porque cuando un tribunal toma una decisión que a Castro no le gusta, éste la deroga —y por lo menos en un caso ordenó el encarcelamiento del juez. En otros juicios, como el del General Arnaldo Ochoa, Castro se convierte en una especie de fiscal y juez y actúa en forma abierta o privada.

El Consejo de Estado se encarga de las acciones legislativas entre las sesiones de la Asamblea. Sus miembros son designados por Castro, que lo preside, y en esa capacidad es el Jefe de Estado. En este órgano hay un Consejo de Ministros y el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, cuyos nombramientos son hechos por Castro y ratificados por el Consejo de Estado. Éste constituye el equipo directriz del Poder ejecutivo.

No obstante, hay dos órganos paralelos que también son parte de este núcleo central director del Poder Ejecutivo. Uno es el Partido, por medio del Politburó y el Comité Central. Como señala Numberg en su estudio para el Banco Mundial sobre los gobiernos en transición del Bloque Oriental, son estos órganos del Partido en vez del Consejo de Ministros los que fijan la política gubernamental, y esta práctica ha creado un vacío de formulación de política durante la transición.⁷

Además, los representantes del Partido están presentes en todos los niveles del Ejecutivo y ejercen lo que podría considerarse una función de control para asegurar el cumplimiento de las directivas del Partido. En cada provincia el secretario del Partido local, que responde directamente a Castro, tiene autoridad sobre cualquier jefe de planta o de unidad básica de producción en su territorio. En asuntos militares, los secretarios del Partido local son responsables de las unidades provinciales de la milicia territorial (MTT), una milicia popular creada por Castro en 1980 para desalentar cualquier golpe militar con la amenaza de

7. Numberg, p. 238.

un potencial baño de sangre. Por último, en las reuniones de la Asamblea de diciembre de cada año, los secretarios provinciales del Partido son los que informan sobre el cumplimiento del programa anual en sus respectivas provincias. Por tanto, el Partido es una estructura paralela mediante la cual Castro ejerce autoridad, transmite órdenes y exige responsabilización de las entidades funcionales, territoriales y sectoriales que constituyen el gobierno.

El otro órgano que puede actuar a cualquier nivel del ejecutivo y derogar las disposiciones de un ministro es el llamado Grupo de Coordinación y Apoyo del Comandante en Jefe. Este pequeño grupo de miembros cuidadosamente elegido de la organización juvenil comunista está organizado por áreas del poder ejecutivo y los planes prioritarios del Comandante en Jefe. Pueden ir al campo y tomar decisiones asignando personal y recursos al instante para resolver problemas en nombre de Castro. Este grupo elude tanto el Partido como la línea ministerial de autoridad. Lo resienten mucho los líderes del Partido y los Ministros.

Como puede observarse de esta breve descripción de cómo funciona la estructura ejecutiva central de Cuba, el país tiene uno de los sistemas político-gubernamental más centralizado del mundo y dada la inclinación de Castro a inmiscuirse en los detalles más minúsculos, todas las decisiones del gobierno requieren su aprobación.

En cuanto a los subsistemas horizontales de gestión, en el caso de Cuba el jefe del Departamento de Organización del Comité Central es el verdadero responsable de la gestión de los recursos humanos en lo que se refiere a nombramientos, lo que significa que, usando terminología soviética, está a cargo de administrar la “nomenklatura” cubana. Además, el control de la conducta personal, o la corrección política, por decirlo así, cae bajo el Comité de Revisión y Control del Partido que puede poner fin a la carrera de cualquiera, incluidos los miembros del Consejo de Ministros. Como es la práctica común en los regímenes comunistas no hay una comisión de servicio civil independiente que asegure que se cuenta con una dotación de empleados públicos de carrera no políticos.

Las otras funciones de gestión horizontales, es decir las actividades que ocurren en la administración a todo nivel, incluidas las empresas estatales, están a cargo de entidades centrales tales como el Ministerio de Economía y Planificación y el Ministerio de Finanzas y Precios. En cuanto a lo sectorial, todos los sectores productivos son administrados mediante ministerios que están a cargo de la supervisión de las empresas estatales en los sectores respectivos. Lo mismo ocurre con los ministerios e institutos del sector social. Algunos ministros que tienen rango de vicepresidentes son responsables de la coordinación de un grupo de ministerios e institutos en un sector determinado. Otros tienen papeles meramente simbólicos como figuras revolucionarias.

En abril de 1994 el gobierno emitió un decreto-ley mediante el cual reestructuró el esquema ministerial aboliendo la estructura anterior de comités o institutos estatales responsables de las funciones de administración horizontal, tales como planificación, finanzas y precios, trabajo y seguridad social, estadísticas, normas, compras técnicas y de material y cooperación externa que seguían el modelo soviético. En los regímenes comunistas las funciones de administración horizontal cubren no sólo los ministerios tradicionales de administración pública, sino también las empresas públicas. Por lo tanto, requieren burocracias gigantescas. Por ejemplo, el Comité Estatal de Abastecimiento Técnico-Material estaba a cargo de una enorme operación de compras al por mayor y al detalle de bienes acabados, materia prima, equipo y repuestos.

El nuevo decreto estableció una estructura ministerial de 27 ministerios y cinco institutos para funciones horizontales o de administración y funciones verticales o sectoriales. Dos de los ministerios se ocupan del azúcar y la agricultura, dos del comercio exterior e interno, dos de la administración económica y finanzas, incluida la fijación de precios, dos de las relaciones exteriores y cooperación económica, tres de la infraestructura y la construcción, siete con los sectores productivos industriales y el turismo y el resto con las funciones tradicionales del Estado. La justificación de esta nueva estructura fue que se adaptaba a las necesidades operativas actuales y reducía los costos admi-

nistrativos. Esa es la estructura formal de la administración central del Estado que rige en Cuba hoy.⁸ Con posterioridad, se han creado dos ministerios adicionales, uno de ellos encargado de combatir la corrupción.

LA REFORMA DEL ESTADO DURANTE LA TRANSICIÓN

Las medidas que es preciso adoptar para que el Gobierno de Transición posterior a Castro pueda satisfacer los criterios de gobernabilidad, serán en la etapa inicial las mismas que tendrán que satisfacer para restablecer su legitimidad ante el pueblo cubano.

Durante la transición los cubanos finalmente podrán ejercer control sobre sus futuros y la Patria será de todos. Por tanto, el objetivo a largo plazo debe ser el establecimiento de una organización social que asegure el logro de esa meta y eso significa que no habrá posibilidad de que haya otro Batista o Castro. Los criterios de gobernabilidad exigidos por los organismos multilaterales, la Unión Europea y los Estados Unidos para el Gobierno de Transición como parte de la condicionalidad para el financiamiento externo, deben, por lo tanto, garantizar que se logre ese objetivo.

El contexto para la reforma del Estado

La revolución ha causado un cambio irreversible en la demografía cubana: de ahora en adelante un número considerable de cubanos seguirá viviendo en el exterior en forma permanente. Cuba tendrá que redefinir la noción de ciudadanía más allá de sus limitaciones territoriales actuales. Al igual que otros países con grandes grupos viviendo en el exterior — Inglaterra, España e Italia, por ejemplo — Cuba tendrá que considerar los derechos de los que viven en el exterior pero que desean readquirir o mantener la ciudadanía cubana. Es un tema muy importante puesto que los cubanos del exterior probablemente serán la fuente más importante de ayuda humanitaria, como lo han sido con tanta generosidad en el pasado, durante las etapas iniciales de la transición y para invertir en la reconstrucción del país a mediano y largo plazo.

Será preciso establecer alguna forma de otorgar derechos políticos a los cubanos que deseen continuar viviendo en el exterior pero retener la ciudadanía cubana o volver a Cuba para vivir de nuevo en la isla como ciudadanos con plenos derechos. Debería otorgarse los derechos de ciudadanía a todos los que deseen volver a Cuba incluido el derecho de ejercer un cargo público. Los que deseen permanecer en el exterior y conservar su ciudadanía cubana deberían tener derecho a votar en las elecciones nacionales. Naturalmente, los que opten por conservar la ciudadanía de su nuevo país de residencia no deberían tener derecho a votar o a ocupar un cargo público. Pero tanto ellos como sus hijos deberían tener derecho a reclamar la ciudadanía cubana en un lapso razonable de tiempo después del cambio de régimen.

El Gobierno de Transición debe tomar medidas para desarmar el sistema unipartidario leninista y la organización de un sistema multipartidista en el que se convoquen elecciones supervisadas internacionalmente en un período razonable de tiempo. La Fundación Internacional de Sistemas Electorales (IFES) ha preparado, a pedido de USAID, una propuesta en este campo.

Desde el punto de vista político, no obstante, es esencial que se disuelva el Partido comunista y que se ponga fin al control que ejerce sobre la administración pública de Cuba. Por supuesto, debe garantizarse el derecho de sus miembros de organizarse políticamente como un partido más en el sistema multipartidista. La libertad de expresión, de asociación, de asamblea y de movimiento tendrá que ser permitida y garantizada. Los prisioneros políticos deberán ser liberados. La Seguridad del Estado tendrá que ser disuelta, así como los Comités de Defensa de la Revolución y las infames brigadas de respuesta rápida.

Puesto que Cuba encara una crisis muy seria de abastecimiento de artículos esenciales, que no mejorará bajo el régimen actual, el Gobierno de Transición tendrá que hacer arreglos con donantes para que en-

8. Consejo de Estado, *De la reorganización de los organismos de la Administración Central del Estado*, Decreto-Ley No. 147, *Gaceta Oficial*, La Habana, Cuba, 22 de abril de 1994.

vien embarques de emergencia de alimentos, medicamentos y combustible e incluso para restablecer los sistemas de abastecimiento de agua, transporte, comunicaciones y generación de energía. Esta distribución de emergencia debería ser manejada mediante las redes institucionales existentes del gobierno y con entidades privadas de ayuda, tales como CARITAS, que podrían instalar una organización nacional para administrar su asistencia. Tratar de cambiar las estructuras gubernamentales y productivas tan temprano en el juego podría complicar la situación crítica en un entorno ya caótico.

Mejor que complicarse en complejas reformas estructurales, una medida simple y rápida podría ser levantar de inmediato el embargo interno impuesto por Castro a los productores agrícolas nacionales. Esto puede hacerse liberando a los pequeños productores de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y a las Unidades Básicas de Producción Cooperativa para que produzcan y vendan en los mercados libres al precio que puedan obtener. La disponibilidad de una red paralela de suministro humanitario ayudaría a reducir cualquier abuso causado por las imperfecciones iniciales del mercado que es probable que prevalezcan hasta que aumente la oferta para satisfacer la demanda.

Mientras se atiende la emergencia inicial deberán adoptarse medidas para preparar el país a satisfacer los criterios de gobernabilidad. Es en ese momento que los mismos temas considerados en las secciones anteriores tendrán que encararse a fin de empezar a movilizar al país para cumplir los criterios de gobernabilidad mediante reformas de la organización social con una expansión progresiva de la sociedad civil y de actividades privadas y una contracción del papel del Estado.

El nuevo papel del Estado

Para fines de este documento, se supone que el Gobierno de Transición tendrá la legitimidad básica requerida para asegurar que pueda manejar la transición. Se reconoce que en todo caso esta será una

situación muy inestable, pero estamos viendo los requisitos mínimos para que el Gobierno de Transición tenga éxito. Y eso significa tener suficiente autoridad para controlar la situación a fin de implementar las medidas requeridas. En tanto el Gobierno de Transición adopte medidas eficaces congruentes con las aspiraciones populares, su legitimidad aumentará. Si falla en interpretar bien y satisfacer esas aspiraciones, el Gobierno de Transición será muy inestable por la gran volatilidad de la opinión pública que puede anticiparse.

Un supuesto clave en este análisis proviene de la dinámica revolucionaria. Habrá transición cuando el fracaso del gobierno actual cause tal pérdida de legitimidad que su capacidad represiva ya no pueda atemorizar suficientemente al pueblo para asegurar su obediencia.⁹ Una vez cruzado ese umbral, la ideología colectivista que Castro ha usado para justificar su régimen estará desacreditada por haber fracasado.

Con el fracaso del colectivismo, el punto central para definir el nuevo papel del gobierno en la Cuba post-Castro es que se restablezca la preeminencia del individuo sobre el Estado. No porque alguien esté graciosamente otorgando estos derechos al pueblo. ¡No! Cuando se restablezcan los derechos individuales a los cubanos será porque se los han ganado: mediante la resistencia pasiva a la intrusión del régimen en sus vidas, mediante los riesgos asumidos y las adversidades sufridas por los disidentes, mediante el sufrimiento de los prisioneros políticos, mediante el dolor síquico y las saudades de vivir en el exilio, mediante los temores y ansiedades de los balseros y, quizá, mediante las acciones violentas que podrían requerirse para poner fin a esta pesadilla que se llama el régimen de Castro.

Una vez aceptada esta idea, una apertura política y una economía de mercado son las consecuencias lógicas. Son los ciudadanos—con libertad de hablar y libertad de asociarse libres de temor—los que deben estar en el centro de la sociedad. El papel del gobierno, tanto en términos de decisiones políticas y econó-

9. Betancourt, Ernesto F., *Revolutionary Strategy: A Handbook for Practitioners*, pp. 18-19, (Transaction Publishers, New Brunswick, N.J., 1991).

micas, debe definirse en torno a esto. Es la ciudadanía que debe otorgar el poder a las autoridades políticas, mediante un gobierno representativo que emane de un sistema electoral para gobernar el país con el consentimiento de los gobernados. Los ciudadanos deberán poder hacer esto como individuos o a través de las organizaciones intermediarias que integran la sociedad civil, lo que incluye a los partidos políticos.

Cabe reiterar, es la ciudadanía, tanto consumidores, trabajadores o empresarios que debe tener el derecho de determinar, como personas o como miembros de cooperativas y empresas, lo que hay que producir, consumir e invertir—y todo esto a precios determinados en un mercado libre.

El régimen de transición tendrá que internalizar estas ideas sencillas si va a tener la capacidad de satisfacer las condiciones asociadas con la gobernabilidad en los términos que prevalecen hoy. Las medidas de liberalización de la producción y distribución de productos agrícolas, sugeridas en la primera parte de esta sección, se iniciarán con la privatización de la gestión económica. Pero el problema de propiedad de los medios de producción es básico para lograr que la economía sea reactivada o no.

Se trata probablemente de uno de los temas más conflictivos durante la transición. La solución del problema es encontrar un término medio, que no es el mismo en todas las situaciones y para todo tipo de propiedad, en el cual se reconcilie la necesidad de mantener e incrementar la producción y se respeten los derechos de propiedad de los afectados por expropiaciones, así como los de aquellos que ahora trabajan en las empresas. Si a fin de mantener la paz social o aumentar la producción no es viable devolver una propiedad a su propietario original, entonces deberá existir alguna forma de reconocer los derechos de propiedad de los afectados y proporcionales una compensación pronta y razonable. Esto debe hacerse

mediante un instrumento coherente con la realidad financiera del país.

Como se dijo, el grado de estatización de la economía cubana ha alcanzado niveles nunca vistos en los antiguos integrantes del bloque soviético. Esto significa que la privatización en Cuba no puede seguir los criterios prevalecientes en América Latina y Europa Occidental, donde se ha privatizado una empresa por vez. Al encarar situaciones similares pero más limitadas de propiedad estatal de la empresa pública, varios países de Europa Oriental desarrollaron lo que se ha denominado “programas de privatización masiva” o PPM. La experiencia de la República Checa y de Lituania con las PPM ha sido ciertamente exitosa, aunque con ciertos problemas como siempre sucede con los experimentos sociales.¹⁰ Aquí sugerimos que se siga un criterio similar, puesto que ofrece el medio más eficaz de reconciliar los intereses de las diversas partes interesadas en el caso de Cuba.

Los objetivos básicos de los PPM son tres:

1. comprometer la participación del pueblo en general en el proceso de transformación económica;
2. procurar alguna forma de equidad distributiva mediante la distribución de acciones al público general; y,
3. privatizar rápidamente un gran número de firmas para profundizar las fuerzas del mercado y la competencia en el ámbito de la economía.¹¹

Con alguna adaptación, estos criterios son consistentes con las necesidades de la transición de Cuba. Para ilustrar cómo los varios interesados podrían participar en el proceso de transición al sistema de empresa privada conforme a un PPM, se sugiere el siguiente esquema. En primer término, es necesario identificar quiénes son las partes interesadas: los propietarios anteriores, ya sea nacionales o extranjeros, los trabajadores y gerentes actuales y los posibles socios nacio-

10. Lieberman, Ira W. y Andrew Ewing, Michal Mejstrik, Joyita Mukherjee y Peter Fidler. *Mass Privatization in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Comparative Analysis*, Estudios de Economías en Transformación, número 16, Banco Mundial (Washington, D.C.: 1995).

11. Lieberman et. al., *Mass Privatization*, Banco Mundial, p. 3.

nales o extranjeros capaces de movilizar el capital, los conocimientos de gerencia, comercialización y tecnología para reconstruir las empresas, así como al propio gobierno y la ciudadanía en general y en particular, las víctimas de la represión de Castro. Del mismo modo, los juzgados culpables de violaciones de los derechos humanos automáticamente perderían sus derechos como partes interesadas.

Todos los ex propietarios deben tener derecho, tras presentación de documentos que justifiquen su propiedad, a obtener un certificado que reconozca esa propiedad y si pueden asegurar que pueden continuar e incrementar la producción, utilizar ese certificado como sus acciones en una empresa conjunta que garantizaría al inversionista una autoridad gerencial eficaz, reconociendo los intereses y derechos de otros interesados, tales como los gerentes y trabajadores actuales o el Gobierno de Transición, si el gobierno hubiera hecho inversiones adicionales en esos años.

El público en general, los gerentes y los trabajadores en empresas productivas o de distribución de propiedad pública también deben recibir certificados que reconozcan su participación en estas empresas. No gratis, sino con un crédito que se amortizará en el correr de los años. Los ingresos de la venta de las empresas estatales y de los activos productivos será una fuente importante de ingresos durante mucho tiempo y el Estado no puede darse el lujo de regalarlos. Además, como se trata de propiedad social, es una cuestión de equidad con el resto de la ciudadanía.

Por último, una porción de estos certificados debe reservarse para una "holding company" del Estado que represente toda inversión hecha por el Estado y una empresa que representaría el interés de los ciudadanos en general, con disposiciones para asignar estos recursos a un fondo para compensar a las víctimas de la represión de Castro. Éstas son las otras partes interesadas que con toda justicia deben tenerse en cuenta en una transición fundada en la reconciliación y la solidaridad.

Estos certificados deben ser canjeables por participación en el capital de cualquier empresa o mediante fondos de inversión para asignar a diversas empresas. Por tanto, se creará un mercado para reconciliar los intereses de los diversos interesados en la transición a una economía de mercado y de empresa privada, evitando la parálisis de la expansión de la producción esencial para la reconstrucción de la economía. Ofrecer participación en el futuro a todas las partes interesadas es también una forma de estimular al pueblo a considerar el beneficio que les puede ofrecer la transición. Tiene un valor educativo intrínseco, estimulando la comprensión de cómo funciona la economía de mercado que en última instancia ofrece beneficios personales. Al mismo tiempo, debe estar diseñada para asegurar la gobernabilidad eficiente de la empresa.¹²

Hasta ahora no ha habido ningún incentivo concreto para nadie dentro del régimen a fin de alentarlos a apoyar la transición. Castro ha podido explicar la transición como una amenaza a los intereses de muchos dentro del régimen cuyo apoyo es crítico para lograr el cambio deseado. Es hora de empezar a discutir algunas formas concretas en que los intereses de todas las partes interesadas pueden reconciliarse. El enorme esfuerzo que se requerirá para reconstruir a Cuba requiere que se emprenda bajo términos en que todas las partes interesadas se beneficien.

Algunos objetan dar a los trabajadores participación en la propiedad de las empresas. Hay reservas conceptuales a la co-gestión. Rezagos de la teoría marxista de la lucha de clases. Debe tenerse en cuenta que la situación salarial no va a ser satisfactoria para los trabajadores durante bastante tiempo. A menos que se les dé cierto incentivo como partes interesadas, es probable que aumente la desazón entre los trabajadores cuando se establezcan sindicatos libres. Los trabajadores tendrán que seguir apretándose el cinturón para mantener la nueva economía privada que se les pide que ayuden a crear y una noción elemental de justicia exige que participen en la propiedad. Los es-

12. Gray, Cheryl W. *In Search of Owners: Privatization and Corporate Governance in Transition Economies*, The World Bank Research Observer, vol. 11, número 2, agosto de 1996.

quemadas de privatización en todas las economías en transición reconocen esta realidad y contemplan la venta de acciones a los trabajadores con descuento y a crédito.¹³

Un factor favorable es que la economía estará en un nivel tan bajo cuando ocurra la transición que la base económica permitirá que todos los que estén dispuestos contribuyan para tener una participación de una torta económica más grande.

Por último, el imperio de la ley, no del hombre, no obstante lo adecuado que parezca, debe ser aceptado como el criterio básico de operación de la sociedad y su gobierno y se requerirá de toda Cuba un ánimo de perdón no de revancha para que el país pueda sanar sus heridas y reconstruirse como una sociedad moderna, democrática y próspera.

El marco jurídico para la reconstrucción y el restablecimiento de la legitimidad

El restablecimiento del imperio de la ley para facilitar la reconstrucción y garantizar los derechos humanos esenciales para alcanzar la legitimidad requerirá ante todo otorgar independencia al poder judicial. En la introducción de las actas y documentos de una conferencia celebrada en 1993 por el Banco Interamericano de Desarrollo, se dice que “la piedra fundamental del éxito de una reforma es la independencia efectiva del poder judicial.”¹⁴ Si no se cuenta con un poder judicial libre de control del ejecutivo la confianza en el sistema judicial no se restablecerá entre la población ni entre los inversionistas. En las actas de otra conferencia, auspiciada por el Banco Mundial en 1994, se dice que “los elementos clave de la reforma judicial comprenden las reformas de procedimiento, el mejoramiento de la administración de los tribunales, el establecimiento de mecanismos alternativos de solución de conflictos, el fortalecimiento del papel de los colegios de abogados, la ampliación del acceso a la

justicia y el mejoramiento de la capacitación judicial y la educación jurídica.”¹⁵ Esto nos da una idea del amplio ámbito de esfuerzo que se requerirá para que los tribunales cubanos lleguen al nivel de lo que debe ser su papel en una economía de mercado y en una democracia.

El restablecimiento del estado de derecho no debe limitarse a crear el entorno jurídico para el funcionamiento adecuado de una economía de mercado y obtener la confianza de los inversionistas tanto extranjeros como nacionales. También debe abarcar todo el ámbito de respeto de los derechos humanos de los ciudadanos que es una de las áreas críticas que exigen reformas profundas en el caso de Cuba.

La reforma del sector público

Con base en el supuesto planteado en la introducción sobre la naturaleza del Gobierno de Transición, la transición tendrá lugar bajo una dirigencia civil y militar extraída del régimen actual y de la disidencia. Un requisito esencial para lograr un grado mínimo de legitimidad, tanto interna como internacional será que se incluya en el Gobierno de Transición una representación adecuada de los disidentes al momento del cambio. Esto es lo que sucedió en la mayoría de las ex Repúblicas Soviéticas y los países de Europa Oriental. Con debido reconocimiento de la realidad de la situación en Cuba, el régimen de transición también debería abrir un diálogo con la comunidad del exterior sin restricciones *a priori* sobre su participación. Naturalmente, además tendrán que introducirse algunos cambios institucionales que son el objetivo central de este documento.

Ciertos segmentos argumentarán que las reformas económicas necesarias serían más fáciles de implementar si la reforma política se postergara a una segunda etapa. Pero la experiencia de la cual Cuba está saliendo impone que, no obstante las dificultades que

13. Guislau, Pierre. *The Privatization Challenge: A Strategic, Legal, and Institutional Analysis of International Experience*, Banco Mundial, Estudios Regionales y Sectoriales (Washington, D.C.:1997).

14. Jarquín, Edmundo y Fernando Carrillo, editores. *Justice Delayed: Judicial Reform in Latin America* (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

15. Rowan, Malcolm y Waleed H. Malik y Maria Dakolias. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean, Proceedings of a World Bank Conference* (Washington, D.C.: World Bank Technical Paper No. 280, 1995).

enfrente la transición en la esfera económica, no sería prudente en aras de la conveniencia económica postergar la reforma política. Las libertades individuales y el gobierno representativo son temas de la mayor prioridad en la transición de Cuba. Por lo tanto, este documento se basa en el supuesto de que Cuba requerirá una transición sistémica paralela con reformas económicas y políticas simultáneas.

En el amplio contexto social descrito debemos considerar ahora los cambios institucionales más puntuales que se necesitan en materia de organización de la administración pública y se refieren a (i) el sistema de gestión estatal central; (ii) la gestión de la política macroeconómica; (iii) el conjunto organizacional del sistema bancario; (iv) el sistema de gestión de las finanzas públicas, tanto en materia de ingresos como de gastos; y (v) la gestión de los recursos humanos del sector público.

Sistema central de gestión estatal: El Poder Judicial, uno de los tres poderes del Estado, no se discute porque no es central a la administración del sector público y es parte de amplias discusiones en otras comisiones. En cuanto al Poder Legislativo, podrían considerarse dos opciones para la transición. Conforme a la primera, podría restablecerse a la legislatura actual un papel más activo del que tiene hoy. Esto puede lograrse haciendo que se reúna con mayor frecuencia y por períodos más prolongados que sólo dos veces al año por dos días mientras se celebran elecciones para una Asamblea Constituyente. Aunque ahora la legislatura no hace más que refrendar las políticas del gobierno y si bien muchos de los legisladores no podrán sobrevivir una elección libre y transparente, es el único órgano representativo elegido que Cuba tiene. Por otra parte, incluye demasiados fanáticos de Castro para esperar que coopere en el desmantelamiento de su régimen. Su aceptabilidad dependerá en gran medida de qué papel desempeñe en posibilitar la transición, si es que desempeña alguno.

Es posible que, antes de la transición, la Asamblea se divida en varias facciones que representen a los distintos grupos de intereses de la sociedad en ese momento. Por lo menos éste es el patrón del antiguo bloque soviético. Aun si esto sucede, el hecho es que ni los cubanos del exterior que deseen volver a Cuba

a contribuir a la reconstrucción, ni los disidentes dentro de Cuba estarán representados en este cuerpo. Por tanto, carece de la mínima representatividad para encargarle el poder legislativo de la transición y mucho menos para formular una nueva Constitución. Estas tareas deben ser emprendidas por un órgano legislativo donde estén representados todos los elementos de la sociedad cubana.

La otra opción es disolver la legislatura si se considera que sus integrantes están demasiado comprometidos con el régimen de Castro, particularmente en los últimos días del régimen. Si este es el caso, un Consejo de Ministros ampliado que represente a todos los participantes interesados en la transición podría recibir plenos poderes legislativos.

Como acta constitutiva de la transición, el Consejo de Ministros podría restaurar la Constitución de 1940 con las adaptaciones necesarias. Después de todo esa Constitución es la más reciente formulada por representantes de todos los sectores de la sociedad cubana y el Movimiento 26 de Julio luchó contra el régimen de Batista por el restablecimiento de esta Constitución. El restablecimiento temporal también ha sido sugerido en el manifiesto "La Patria es de Todos," emitido por el Grupo de Trabajo de la Disidencia, documento que causa su encarcelamiento. Conforme a este arreglo, no obstante, no habrá un equilibrio de poder entre las ramas del gobierno durante la transición, y la necesidad de celebrar elecciones e integrar una asamblea constitucional rápidamente se hará más urgente y constituirá uno de los criterios básicos de la gobernabilidad.

El Consejo de Estado debe dejar de funcionar. Este Consejo es un órgano por designación que Castro usa para protegerse del peligro de que la Asamblea no le responda en un momento de crisis. Por ello, en la reforma constitucional de 1992, delegó en el Presidente, o sea, en él mismo, la facultad de declarar una emergencia y suspender todas las disposiciones constitucionales. Si la Asamblea se reúne por períodos más largos o si el Consejo de Ministros posee facultades legislativas no hay necesidad de un órgano que esté a cargo de la legislación entre períodos de sesiones de la legislatura.

El Consejo de Ministros, con nuevos miembros, también debería convertirse en el equipo directriz del poder ejecutivo del Gobierno de Transición. Como tal, debe ser el sistema ejecutivo central de la gestión estratégica del Gobierno de Transición. Para que sea un instrumento viable de la transición deben ocurrir dos cosas. Primero, como cuestión práctica elemental, hay que asumir que incluirá a los integrantes del régimen que arriesgaron su vida para librarse de Castro. Esto asegurará a los que se quedaron con el régimen hasta el final que se tendrán en cuenta sus intereses y su seguridad. Segundo, como ya se ha dicho, debe incluir una representación adecuada de la disidencia para asegurar que durante el período de transición se escuche a los que se opusieron a Castro. Para lograr la paz y la reconciliación, el Gobierno de Transición debe asegurar a todos los cubanos que se respetarán sus derechos e intereses.

Una vez establecido este régimen—o antes de que se establezca, según cómo llegue a su fin el régimen de Castro—podría abrirse el diálogo con los cubanos que viven en el exterior. Dada la fragmentación de la comunidad en el exilio esto será difícil, pero el régimen de transición debe abstenerse de todo esfuerzo de influir sobre quién representa a la comunidad del exilio. Esto difiere de lo que sucedió en las transiciones en el resto del bloque soviético, en las cuales quienes vivían en el exterior no desempeñaron ningún papel considerable. Pero el hecho es que los cubanos del exterior sí constituirán una fuerza vital en los eventos en Cuba, tanto durante la transición como durante la reconstrucción.

El control del Partido comunista sobre el gobierno tendrá que terminar. Ningún partido gobernante o coalición de partidos deberá tener el equivalente a los departamentos de organización, control y orientación revolucionaria del Comité Central. Tendrán que ser disueltos. Y la interferencia en las decisiones ministeriales por parte del llamado Grupo de Apoyo y Coordinación también tendrá que terminar. El Presidente del Consejo de Ministros deberá ser el jefe interino del Gobierno de Transición. Haciendo una extrapo-

lación de la experiencia de las ex Repúblicas Soviéticas, que trata Nunberg en su libro sobre Europa Central y Europa Oriental,¹⁶ es probable que el Consejo de Ministros de Cuba requiera apoyo técnico sustancial a fin de convertirse en una entidad eficaz de formulación central de políticas en el Gobierno de Transición.

El número de ministerios deberá reducirse sustancialmente. A medida que avance el proceso de privatización los ministerios responsables de los diferentes sectores de la industria tendrán que consolidarse y reorientarse para desempeñar sus nuevas y más limitadas funciones. Un proceso ordenado de supervisión de las empresas públicas durante el período de privatización tendrá que concertarse con la entidad central de privatización que se cree para evitar abusos y corrupción. La dimensión del gobierno debe achicarse en tanto el ámbito de sus funciones se empiece a limitar al papel subsidiario mencionado conforme a una economía de mercado y a medida que los ministerios envueltos en la actividad económica directa devuelvan autoridad operativa al sector privado en los ámbitos de finanzas, producción, comercialización, infraestructura y servicios. A la vez, habrá que desarrollar nuevas capacidades para una regulación eficaz, como se requiere en un esquema en que el Estado desempeña un papel subsidiario.

Sistema de gestión de la política macroeconómica:

Para administrar la política macroeconómica durante la transición sería aconsejable encararlo siguiendo el criterio de red o conjunto institucional. Esto supone varias medidas: (i) identificar las funciones macro requeridas; (ii) examinar los organismos actuales del gobierno cubano relacionados con el desempeño de estas funciones macro y determinar su capacidad y qué funciones no se están atendiendo en el sistema actual; (iii) preparar un plan de desarrollo institucional para los diversos organismos en la red institucional; y (iv) preparar un programa de capacitación masivo para educar al público y a los directivos de las empresas que se privaticen, así como al personal asesor de los organismos de la red institucional, sobre

16. Nunberg, pp. 238-242.

qué supone el funcionamiento del sistema macroeconómico en una economía de mercado.

Al momento de escribir este documento existen varias propuestas sobre cómo manejar la administración de la política macroeconómica durante la transición en Cuba, particularmente en relación con la cuestión monetaria. Algunos están a favor de dolarizar la economía cubana y establecer una junta monetaria. Otros consideran que deben mantenerse en el presente sistema dual monetario. Por último, hay quienes consideran que por razones políticas, particularmente para satisfacer el sentido nacionalista sería aconsejable restablecer la circulación del peso cubano como única moneda legal.¹⁷ Es evidente que cada opción requerirá un arreglo institucional diferente.

En la actualidad hay cuatro entidades que participan en el conjunto organizacional responsable por la gestión de la política macroeconómica: el Ministerio de Economía y Planificación, el Ministerio de Finanzas y Precios, el Ministerio de Inversión Externa y Cooperación Externa y el Banco Central de Cuba. Aquí no es posible examinar las funciones macroeconómicas que estas instituciones ya tienen en la actualidad. Y menos aun compararlas con las que se requerirán durante el Gobierno de Transición que va a dedicarse a reformar la economía para transformarla en una economía de mercado. Aunque no es bien sabido, los organismos financieros internacionales que participan en la prestación de asistencia a Cuba en relación con las políticas macroeconómicas—el FMI, el Banco Mundial y el BID—han expresado interés en hacer una labor preparatoria para una situación de transición.

El escollo principal para un esfuerzo preparatorio más transparente por parte de estos organismos es que ninguno puede financiar un estudio sobre Cuba puesto que ese país no es miembro. Además, no tienen interés en antagonizar al Congreso de los Estados Unidos que controla las contribuciones para sus reposiciones de capital. En la actualidad cualquier estudio que se emprenda con cooperación del Gobierno

de Castro va a suponer un desafío a la política de los Estados Unidos. El resultado es que estos organismos se ven limitados a lo que realicen en privado sus funcionarios alentados por las administraciones respectivas y conservando su derecho a negar una acción formal.

Como Cuba no es miembro de estas instituciones financieras internacionales, no hay posibilidad de que hagan ningún trabajo preparatorio oficial para la transición. Los esfuerzos privados son una pérdida de tiempo ya que sólo sirven como elemento de propaganda de Castro. Tanto las acciones como las declaraciones categóricas de política del gobierno cubano demuestran que el régimen no tiene la más mínima intención de emprender el tipo de reformas económicas auspiciadas por las instituciones financieras internacionales. De modo que, aun si estos esfuerzos privados resultaran en alguna labor técnica preparatoria, el producto no sería coherente con las políticas actuales del régimen. Es decir, a menos que Castro se dispusiera a abandonar su dogma socialista o si los organismos financieros estuvieran dispuestos a aceptar el excepcionalismo cubano y financiar el experimento seudoesocialista de Castro. A la vez, el papel de estos organismos en el proceso de transición es demasiado importante para seguir atrapado en este círculo vicioso.

Estados Unidos es el mayor contribuyente a estas organizaciones financieras multilaterales. Las administraciones de estas organizaciones están evidentemente interesadas en hacer algún tipo de labor preparatoria para la transición. Por tanto, tendría sentido que Estados Unidos les pidiera que hicieran estudios preparatorios conforme a la Sección 202(e) de la Ley Helms-Burton para permitirles que ofrezcan asistencia pronta al Gobierno de Transición una vez satisfechas las condiciones establecidas en esa Ley. Puesto que el trabajo se haría en el supuesto de que el régimen actual ha sido cambiado no habría contradicción con el sistema económico prevaleciente en Cuba en ese momento.

17. Sanguinety, Jorge. *Macroeconomic Policy Choices in a Free-Market Cuba*. Documento presentado en la reunión del Cuba Transition Project auspiciada por el US-Cuba Business Council, Arlington, Virginia, 19 de marzo de 1999.

Conjunto organizacional del sistema bancario: Uno de los elementos clave para el éxito en la transición es tener acceso a un volumen adecuado de financiamiento en términos adecuados para facilitar el ajuste estructural. El mensaje del Presidente Clinton al pueblo cubano el 28 de enero de 1997 sobre apoyo para la transición democrática en Cuba, menciona un cálculo muy amplio de hasta ocho mil millones de dólares de asistencia. Por supuesto, conforme a la práctica actual, una parte considerable de esta asistencia financiera sería en forma de flujos privados de bancos comerciales internacionales. Además, también se requerirán sustanciales flujos de inversión privada para actualizar y modernizar todo tipo de empresas individuales. Una de las lecciones del período inicial de asistencia a la transición sistémica en países de Europa Oriental y Asia es que para efectuar estas transferencias masivas de financiamiento es de la mayor prioridad construir o reconstruir el sistema bancario privado.

El sistema bancario supone una red o conjunto organizacional con participantes institucionales tanto públicos como privados. El sector público tendrá que retirarse de ser un inversionista directo mediante préstamos a las empresas públicas. Los préstamos gubernamentales directos han sido poco eficaces en la asignación de los recursos de inversión. No obstante, el retiro de la participación del sector público no puede llevarse a extremos en que el público, depositarios y prestatarios, queden a merced de la mafia bancaria, como ha sucedido en Rusia. Para restablecer el sistema privado bancario una de las primeras medidas es establecer entidades de supervisión de los bancos para asegurar una reglamentación adecuada. Esto es esencial para asegurar la intermediación financiera eficaz, que requiere facilitar la generación y captación de los ahorros de la sociedad y la asignación de la inversión de dichos ahorros mediante mercados financieros eficientes.

El papel del banco central como organismo que establece criterios para asegurar la aplicación de una política monetaria coherente con la buena gestión macroeconómica requiere que tenga autoridad de administrar la oferta de dinero, establecer requisitos de reserva, administrar las políticas de redescuento establecer un sistema pronto y eficaz de pagos, así como reglamentar otros aspectos del funcionamiento del sistema bancario privado. Las reglas internacionalmente aceptadas de reglamentación bancarias se establecen de acuerdo con los llamados principios de Basilea. Hay consenso en que el banco central debe ser independiente del control gubernamental y no debe participar en actividad bancaria comercial o la inversión comercial o de ventas al por menor.

Para fomentar la confianza de los depositarios para convencerlos que su dinero está seguro, sería aconsejable establecer esquemas de seguro de depósitos, aunque hayan quienes lo cuestionan diciendo que fomentan una toma de riesgos excesiva, tanto por parte de los depositarios como de los banqueros. Este breve resumen de todas las funciones macro que tendrá que realizar la red organizacional del sistema bancario, que es más ilustrativo que exhaustivo, se basa en varios documentos preparados por Antonio Gayoso¹⁸ y Manuel Lasaga¹⁹ para el “Cuba Transition Project” del “US-Cuba Business Council,” proyecto financiado por USAID. Se refiere al lector a ellos para un tratamiento mas amplio.

En términos de qué será la red bancaria institucional en el momento de la transición, vale la pena mencionar que el Gobierno cubano ya ha tomado ciertas medidas para crear un sistema bancario más moderno. Esto fue legislado en los Decretos-Ley 172 y 173 promulgados en 1997.²⁰ El primero establece un banco central separado y el segundo reglamenta el resto del sistema bancario. En gran medida se trata de un paso en la dirección indicada por todas las investigaciones en el sentido de segregar las funciones del ban-

18. Gayoso, Antonio. *The Role of Financial Intermediaries in Commercial Development* y Antonio Gayoso y Anne Kruger, *Annotated Bibliography: Financial Reform Experience in Transition Economies*, documentos presentados en la reunión de Miami auspiciada por el Cuba Transition Project del US-Cuba Business Council (Arlington, Virginia, marzo de 1999).

19. Lasaga, Manuel. *Transition Project Report on Cuba's Financial Sector*, también preparado para la citada reunión del US-Cuba Business Council.

co central. La omisión principal, por supuesto, es que el nuevo Banco Central de Cuba (BCC) no es independiente del control gubernamental. El resto de los bancos, en particular el Banco Nacional de Cuba, que conserva las funciones bancarias comerciales y de inversión del pasado, que no se transfieren al BCC, y el Banco Popular de Ahorros (BPA), que es la institución bancaria más grande del país, continúan como bancos estatales.

Hay otros bancos, como el Banco Financiero Internacional y el Banco Internacional de Comercio. Aunque han sido organizados en el ámbito de la ley de asociaciones, estos bancos aún son propiedad de empresas estatales. El Decreto-Ley 173 permite el establecimiento de sucursales de bancos extranjeros y ya se han registrado varias.

Sistema de gestión de las finanzas públicas: El otro componente operativo o institucional para ejecutar la política macroeconómica es el sistema de gestión de las finanzas públicas. Este sistema se ocupa tanto de los ingresos como de los gastos que constituyen las finanzas gubernamentales. La práctica corriente en América Latina en materia de ingresos es separar los aspectos de política fiscal y de administración fiscal. En materia de gastos, lo más moderno en América Latina se está desplazando hacia la tendencia mundial de presupuesto por resultados. Junto con ello y como infraestructura de información, se están introduciendo sistemas integrados de gestión financiera. La modernización de la gestión de las finanzas públicas en Cuba probablemente se verá influenciada por estas tendencias. Consideraremos los sistemas de gestión de ingresos y de gastos por separado.

Sistema de gestión de los ingresos: Como se ha dicho, la práctica actual en América Latina en cuanto a la gestión de los ingresos al erario público, prevalece el método de colocar la política tributaria y las funciones de administración tributaria en organismos separados. Mientras la política aduanera y tributaria se deja a los ministerios de finanzas, la recaudación en

sí, se confía a entidades autónomas con sus propias organizaciones y reglas de personal y en algunos casos, aun incluso con fuentes independientes de ingresos para sus presupuestos operativos. Se hace así para superar la corrupción que ha invadido la recaudación de ingresos en la mayoría de los países.

La corrupción que prevalecía en el pasado en materia de aduanas y recaudación de impuestos está volviendo a aparecer. El uso de facultades discrecionales por parte de quienes tienen estas funciones ha resultado en muchas quejas de parte de los que trabajan por cuenta propia de estar sometidos a tácticas de extorsión. Algo similar sucede con los inversionistas extranjeros. Puesto que en Cuba no prevalece el imperio de la ley, los ciudadanos están a merced de funcionarios arbitrarios en todos los aspectos de su relación con el Estado. La cultura institucional sancionada oficialmente de no respetar los derechos de la clientela de los organismos se está privatizando.

Es en este contexto que el régimen comenzó un desplazamiento gradual de un sistema de finanzas públicas basado en las ganancias de las empresas estatales a uno basado en los impuestos. Este fue el objeto de la ley de sistemas de ingresos número 73 de 1974, que establece entre otros, los impuesto a la renta personal y empresarial. Como se comenta en el informe de la CEPAL de 1997, esta ley se ha aplicado en forma progresiva. No obstante, en 1997 el impuesto a la renta personal y empresarial representó una pequeña proporción del ingreso fiscal.²¹ Como el gobierno no se ha decidido a recaudar el impuesto a la renta personal de los asalariados, la ley se ha aplicado en particular a los que trabajan por cuenta propia.

La formulación de nuevas políticas tributarias en la etapa de transición deberá tener en cuenta cuánto ha evolucionado el actual sistema de ingresos así como qué sistema es el más favorable para fomentar el crecimiento económico rápido, conforme al programa de privatización masiva sugerido anteriormente. Deberán tenerse en cuenta ambos factores en el contexto

20. CEPAL. *La economía cubana, Reformas estructurales y desempeño en los noventa* (Anexo Legal). LC/MEX/R.621 Add. 1 (Santiago, Chile, 26 de agosto de 1999).

21. CEPAL. *La economía cubana*, cuadro III-1, p. 54.

de los ingresos necesarios para financiar el sector público tan sustancialmente reducido que surgirá del papel menos amplio que se anticipa para el Estado. El Ministerio de Finanzas y Precios tendrá que dejar sus funciones de fijación de precios. En la economía de mercado, es el mercado que fija los precios, no los burócratas. Su actividad se concentrará en la parte de política fiscal de la formulación y coordinación de la política macroeconómica.

En cuanto a la administración tributaria, lo que se ha dicho sobre la creciente corrupción que parece existir en Cuba aconseja que la red institucional para la gestión de las finanzas públicas en el ámbito de los ingresos incluya organismos de recaudación de impuestos aduaneros separados conforme a la tendencia que prevalece en el resto de las Américas.

Sistema de gestión de los gastos: Si bien las funciones relacionadas con la red institucional de ingresos se dividen esencialmente entre política y administración, en el caso del sistema de gestión del gasto o desembolsos, éste se amplía a todo el gobierno a lo largo del ciclo presupuestario. El ciclo presupuestario supone las etapas de formulación, aprobación, asignación, obligación, desembolso y rendición de cuentas. En la práctica presupuestaria moderna la rendición de cuentas supone probidad tanto en el uso de los recursos financieros como en la gestión de los recursos para alcanzar las metas fijadas. Para ello se requiere un sistema adecuado de registro y contabilidad a lo largo de todo el ciclo presupuestario.

El Ministerio de Finanzas, por medio de su oficina de presupuesto, tiene por lo general la facultad de iniciar el proceso presupuestario en la etapa de formulación y luego debe consolidar los proyectos de presupuesto en un documento consolidado que sea congruente con los ingresos estimados. El ejecutivo luego somete el proyecto de presupuesto resultante a la legislatura para su aprobación. Una vez aprobado, sigue el proceso de asignación para autorizar a los ministerios y organismos a incurrir en gastos, lo que proporciona la información para la apertura de los registros presupuestarios y contables anuales. Los ministerios y organismos obligan los recursos financieros para adquirir los insumos que se necesitan para ejecutar sus programas. Una vez recibidos estos insumos, se trate

de servicios o de bienes, los proveedores deben ser pagados y los organismos prestan al público el servicio que el ministerio o el organismo esté a cargo de prestar. Al final del ciclo, el ministerio o el organismo correspondiente tiene que rendir cuentas del uso de los recursos que le confió la legislatura en representación de los ciudadanos mediante la entidad de auditoría o el contralor nacional.

En las economías de mercados democráticas, el ciclo presupuestario es el proceso central de la administración pública. La función de presupuesto es una función de gestión horizontal del sector público que ha sufrido grandes cambios tecnológicos en las últimas décadas. Esto ha respondido a dos fuerza básicas de cambio. Una de ellas es la realización de que el gasto del gobierno tiene un impacto macroeconómico importante y debe administrarse a fin de evitar los déficits presupuestarios como parte de la gestión general de la economía para evitar la inflación y mantener la estabilidad monetaria.

La segunda fuerza de cambio responde a la creciente preocupación de que la administración pública sea más eficiente, no sólo desde un punto de vista económico, sino también para ganar apoyo político de la población que es la clientela de los servicios prestados por el gobierno. Esto se relaciona estrechamente con el surgimiento de los gobiernos democráticos y la necesidad de mejorar la gobernabilidad.

Una tercera fuerza contribuye también al cambio de la administración pública en los países desarrollados y en vías de desarrollo—la revolución tecnológica a raíz de los métodos mejores de manejo de información basados en el uso de computadoras. Inicialmente, los sistemas modernos de información dieron prioridad al mejoramiento de la información de las finanzas públicas para fines de gestión macroeconómica. Ultimamente, los sistemas integrados de gestión financiera persiguen también mejorar la gestión de la cosa pública, en particular vinculando la ejecución presupuestaria con el rendimiento en la prestación de servicios a la ciudadanía. Ésta es la gestión presupuestaria moderna que el Gobierno de Transición en Cuba tendrá que incorporar a la administración pública del país.

El actual sistema de presupuesto en Cuba se basa en las prácticas del bloque soviético con algunas modificaciones introducidas después que el colapso del bloque soviético forzó al Gobierno cubano a adaptar su presupuesto público a la nueva realidad financiera. No obstante, como indican los cuadros presupuestarios en el anexo estadístico del informe de la CEPAL de 1997, una proporción considerable de los ingresos continúa siendo generada por las empresas en forma de transferencias al presupuesto del Estado más que por los impuestos.²² En cuanto a los informes financieros que respaldan la administración del presupuesto en Cuba la situación generada por la mezcla de registros y procedimientos a nivel de empresa, llevó al equipo de la CEPAL a comentar en el anexo sobre contabilidad fiscal en Cuba que: “los elementos específicos de la contabilidad pública en Cuba podrían ser desconcertantes al lector que no esté familiarizado con la metodología prevaleciente en las economías de planificación central.”²³

El Ministerio de Finanzas y Precios es hoy día la entidad focal de la red institucional responsable de la formulación y gestión del ciclo presupuestario. Según el informe de la CEPAL, el llamado de estimados presupuestarios se emite en el mes de junio de cada año, y hay 200 entidades estatales que formulan su proyecto de presupuesto, que luego se consolida y somete a la aprobación a la legislatura en diciembre.²⁴

De todos los informes disponibles en forma independiente, los sistemas y registros contables son muy precarios en la totalidad de la administración pública cubana. En los años sesenta, Castro se opuso a los sistemas de contabilidad tradicionales que prevalecían en Cuba. El resultado fue que se abolió la enseñanza de contabilidad en las universidades cubanas durante muchos años. Aunque se ha restablecido la enseñanza de la contabilidad y hay una asociación de

contadores, la práctica de la profesión no tiene mucho prestigio en la versión castrista del socialismo. Sin embargo, la reciente creación del Ministerio de Auditoría y Control indica que está ganando fuerza.

Sistema de gestión de los recursos humanos: Quizá el problema más difícil que se encarará durante la transición para modernizar la administración pública de Cuba se refiere a los recursos humanos. Primero, por las repercusiones financieras de una burocracia tan grande. Segundo, por la inevitable redundancia causada por el papel reducido del Estado en una economía de mercado privada. Tercero, porque los malos hábitos generados por un estilo de gestión totalitario y altamente centralizado, que crea una cultura institucional de dependencia y pasividad para tomar iniciativas administrativas, junto con una actitud autoritaria y arrogante hacia la clientela del gobierno. Cuarto, porque la indoctrinación ideológica que los burócratas cubanos han recibido en el régimen actual puede inducir a algunos o a muchos, a oponerse y tratar de subvertir las medidas adoptadas por el Gobierno de Transición, una situación que han tenido que enfrentar diversas sociedades en transición sistémica.²⁵ Por último, porque es probable que la corrupción esté muy difundida y casi institucionalizada, puesto que la capacidad del gobierno de atender en forma adecuada las necesidades de los empleados públicos se ha deteriorado.

Como indica el informe de la CEPAL, el nivel de desempleo y subempleo en Cuba ha aumentado a niveles muy considerables. El estimado para 1996 alcanza 27,3% de la fuerza laboral.²⁶ Otros informes colocan esta cifra alrededor del 50% de la fuerza de trabajo. Sea cual sea el nivel actual el hecho es que cualquier reducción masiva en las nóminas del Estado requerirá una política paralela agresiva de expan-

22. CEPAL, *La economía cubana*, pp. 358-359.

23. *Ibid.*, p. 77-79.

24. *Ibid.*, p. 53.

25. Nunberg, *The State After Communism*, pp. ix.

26. CEPAL, *La economía cubana*, p. 151.

sión masiva del empleo en el sector privado. De otro modo, habrá un conflicto social considerable que el Gobierno de Transición no puede darse el lujo de enfrentar.

En las sociedades comunistas hay una objeción ideológica a la creación de un servicio civil independiente, por lo cual no existen leyes ni redes institucionales a partir de las cuales construir los cuadros para la nueva administración pública cubana. En los países comunistas la administración de los cuadros de empleados es responsabilidad del Partido y Cuba no es una excepción. Por definición, durante la transición debe ponerse fin a esta función del Partido. Por tanto, será preciso presentar propuestas para legislación sobre el servicio civil o la función pública y la creación de un organismo o comisión de servicio civil.

Por último, será necesario tratar el problema de la cultura institucional. Todos los cambios de tipo institucional y de procedimiento en la gestión de recursos humanos carecerán de sentido a menos que se realice un esfuerzo masivo de capacitación para cambiar la masa de personas que trabajarán para el Estado en la transición al régimen democrático y la economía de mercado. La experiencia más notable en este tipo de tarea ocurrió en Singapur cuando este país se independizó. El gobierno postcolonial se vio frente a empleados públicos orientados a desempeñar el papel de una administración colonial dominados por funcionarios de habla inglesa, que tenían una actitud muy arrogante hacia los ciudadanos, la mayoría de los cuales eran chinos. En el régimen colonial los empleados públicos tenían una mentalidad de control más que de servicio. El gobierno postcolonial tuvo que cambiar esa cultura institucional y lograron hacerlo.²⁷

APOYO PARA EL SECTOR PRIVADO Y EL DESARROLLO SOCIAL

La reforma del estado y de la administración pública que se sugiere en las secciones anteriores para el Gobierno de Transición está concebida solamente en relación con los cambios estructurales que se requerirán en el sector público. Sin embargo, el objetivo final es proveer el marco institucional para el renacimiento del sector privado cubano. Ese renacimiento es esencial para que Cuba logre una reconstrucción exitosa que le permita alcanzar la prosperidad que el pueblo cubano desea y se merece.

Pero, al considerar este tema, debemos tener presente que, en un grado mucho mayor que en relación con el sector público, estamos lidiando con un proceso en marcha, ya que a resultas de las indiscutiblemente modestas reformas introducidas por el régimen, el sector privado está creciendo en Cuba. Ciertamente, el sector privado es hostigado y presentado como algo endemoniado por el liderazgo cubano. La obtención de utilidades es presentada como un pecado. Sin embargo, el hecho de que la solución medio socialista que promueve el régimen es un fallo colosal, está forzando cada día a mayor número de ciudadanos a recurrir a la práctica de “resolver.”

Como “resolver” es un modo de arreglárselas uno por sí mismo para lograr solucionar sus problemas, restaura la iniciativa privada a la conducta del individuo, no importa cuán integrado esté formalmente dentro del régimen. Mientras más dure esta situación, mejor preparados psicológicamente estarán los cubanos para encarar las demandas de una transición a una economía de mercado. El problema mayor no va a ser su capacidad psicológica para sobrevivir en el contexto de una economía de mercado, sino hasta qué grado todo el mundo se ha habituado a actuar al margen de la ley.

27. Jon, S. T. Quah. “Culture Change in the Singapore Civil Service,” en *Proceedings of a Conference on Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, editado por Hahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid y Waleed Haider Malik, World Bank Technical Paper No. 259 (Washington, D.C.; 1994).

Espíritu empresarial y dimensión del sector privado

El segmento más nítido de sector privado que ha surgido dentro de la situación actual que revela un alto espíritu empresarial es el de “cuentapropistas.” En un estudio reciente, basado en 152 entrevistas hechas en Cuba, Peters y Scarpaci ofrecen un perfil de las micro-empresas legales que ha tolerado el gobierno.²⁸ Estas empresas están sujetas a una alta tributación y a muchas restricciones. A pesar de ello, perseveran. El número de inscripciones llegó a 209,000 en 1996, bajó a 160,000 en 1997 y, en la actualidad, es posible que se haya reducido a sólo 130,000 a resultas del hostigamiento gubernamental. Aparentemente, paralelo a la reducción en el número de “cuentapropistas” legalmente inscriptos, ha habido un aumento en los que actúan ilegalmente.

Otra fuente de espíritu empresarial son los campesinos a quienes se les permitió retener sus pequeñas fincas cuando se pasaron las leyes de reforma agraria en los inicios del régimen revolucionario. Ellos tienen que encarar las restricciones y controles establecidos por el gobierno a través de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP). Actualmente están surgiendo cooperativas independientes de agricultores para librarse del control gubernamental.²⁹ También hay las Cooperativas de Producción Agrícola (CPA) y las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS) a través de las cuales se provee a los campesinos insumos y se merca su producción. Finalmente, en 1993, el régimen estableció las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), en las cuales el gobierno mantiene la propiedad de la tierra pero descentraliza la gestión a los agricultores. Aunque estas unidades se presentan como empresas privadas, el

intervencionismo estatal a través de los organismos de acopio gubernamentales interfiere con el que logren alcanzar niveles satisfactorios de eficiencia.³⁰ A pesar de las restricciones observadas, estas entidades son fuentes potenciales de espíritu empresarial.

De acuerdo con el informe de la CEPAL, estos agricultores y los cuentapropistas representan un 22,5 por ciento de la fuerza laboral o cerca de un millón de personas.³¹ El llamado “sociolismo”—conducta que mucho irrita a Raúl Castro—por el cual los que trabajan en empresas estatales intercambian bienes y servicios al margen de los canales y reglamentos establecidos formalmente, es otra manifestación del espíritu empresarial. Por tanto, las fuentes potenciales de individuos con actitudes que denotan un espíritu empresarial alcanzan magnitudes apreciables.

Las empresas públicas, incluyendo las empresas adscritas al MINFAR, son otra fuente de empresarios potenciales pero en una escala distinta de operaciones. Estas operan más bien al nivel de pequeña y mediana empresa, las cuales han recibido mucha atención de parte de los donantes internacionales en los últimos años. Bajo las reformas gerenciales introducidas por el régimen en forma titubeante desde 1994, ha habido cierto grado de descentralización en la toma de decisiones a las empresas adscritas a los diversos ministerios sectoriales.

Al inicio del Período Especial, a principios de los noventa, Cuba solicitó al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ayuda para adiestrar cuadros gerenciales de sus empresas a través del Programa de Desarrollo Gerencial (MDP). Más de 14,000 gerentes y supervisores recibieron al menos una noción de gerencia de empresas, cubriendo tópicos

28. Peters, Phillip y Joseph L. Scarpaci. *Cuba's New Entrepreneurs: Five Years of Small-Scale Capitalism*, Alexis de Tocqueville Institute, Arlington, VA, Agosto de 1998.

29. Directorio Revolucionario Democrático Cubano. *Steps to Freedom, 1998*, este informe menciona entre otros eventos la creación de la Alianza Nacional de Agricultores Independientes de Cuba y de organizaciones de contrapartida en el exterior (Hialeah, Marzo de 1999).

30. Sánchez Herrero, Manuel y Arnaldo Ramos Lauzarique, estos dos economistas disidentes, discuten este tema en una ponencia presentada en 1998 a la Octava Reunión de la Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), que fué traducida al inglés bajo el título de *The Cuban Food Crisis: The Cuban Agricultural/Livestock Sector Under State Socialism*, y publicada por el Center for a Free Cuba (Washington, D.C., 1998).

31. CEPAL, *La economía cubana*, Cuadros A.28 y A.29 del Anexo Estadístico.

como diseño de organizaciones, análisis de mercados, negociaciones y propiedad intelectual. La Escuela de Cuadros del Partido, Níco López, pasó a ser la contraparte nacional del programa.³² Canadá también ha apoyado un programa de Administración de Empresas en la Universidad de la Habana.

Finalmente, tenemos las empresas conjuntas (joint ventures) con inversionistas extranjeros como fuente de aprendizaje sobre como actuar en una economía de mercado. En Europa Oriental, el mayor progreso en empresas privatizadas se logró en los países como la República Checa, Polonia y Hungría en donde había alguna experiencia previa en una economía de mercado y se llevaron a cabo programas masivos de privatización. Esto se reforzó con la admisión de estos países a los mercados de Europa Occidental que los obligó a mejorar la administración de las empresas para poder competir.

En una sección anterior se ha sugerido que se deben reconocer a los gerentes actuales de empresas estatales entre las partes interesadas que deben participar en la propiedad de las empresas que se privatizan, siempre que no hayan estado envueltos en violaciones de derechos humanos. De ponerse en vigor esta sugerencia, estos gerentes tendrán un incentivo poderoso para poner en práctica lo que hayan aprendido en los programas de adiestramiento arriba descritos y otras experiencias sobre cómo dirigir una empresa en una economía de mercado.

Estos comentarios indican que la actual liberalización de la economía cubana, a pesar de sus limitaciones y los titubeos en las políticas gubernamentales, provee un contexto dentro del cual un número apreciable de cubanos están aprendiendo conductas empresariales, ciertamente a niveles modestos de operación, así como técnicas de administración de empresas útiles para un contexto de mercado más competitivo. El potencial de receptividad para la transición a una economía privada es por lo tanto apreciable, y dependiendo de las medidas adicionales que tome el régi-

men en sus esfuerzos por perpetuarse, pudiera ser aún mayor al momento de producirse la transición.

Temas relevantes para estimular una economía vibrante

Es evidente que para que arranque la economía privada durante la transición será necesario eliminar muchos de los obstáculos contextuales creados por el gobierno, los cuales se comentaron antes bajo los temas del imperio de la ley y la reforma del sector público. Entre los cambios esenciales está la restauración del derecho de propiedad privada, la aprobación de una legislación efectiva y confiable de contratos para facilitar las transacciones entre las empresas, reconocimiento del papel de los intermediarios del sistema de distribución, almacenistas y detallistas, en satisfacer las funciones del mercado de crear utilidad de lugar y tiempo, que actualmente el régimen persigue y liberalizar el acceso al financiamiento y la tecnología. La libertad de contratación de mano de obra es un cambio esencial que se requerirá para que las micro-empresas actuales puedan convertirse en empresas pequeñas.

En el antes citado informe de Peters y Scarpaci sobre los “cuentapropistas,” se informa que la mayor limitación que confrontan estos empresarios es la dificultad de obtener insumos para sus empresas. También hay información anecdótica que algunos restaurantes “Paladares” han sido financiados por familiares de los propietarios en el exterior. Ese tipo de apoyo puede que se facilite aún más con las nuevas reglas sobre remesas anunciadas a principios de 1999 por la Administración Clinton, como lo sería la creación de cooperativas de compras de todo tipo. De nuevo, hay información anecdótica de que en algunos lugares del interior, particularmente en las provincias orientales, los vecinos se están agrupando para crear bodegas cooperativas en sus comunidades para compensar por el creciente colapso de los abastecimientos bajo el sistema de racionamiento.

32. Rivera, Mario A., “Segunda Economía, Segunda Sociedad, y Control Político en Cuba: Perspectivas desde el Punto de Vista de la Economía Institucional y de Redes,” presentado en la reunión de ASCE de Agosto de 1998 en Miami, en *Cuba in Transition*, Volúmen 8 (Washington, D.C., 1998).

Desarrollo social

Paralelo al aliento a la iniciativa privada en la reactivación de la economía de Cuba, será también necesario alentar las iniciativas de la población y su participación en la solución de muchos problemas sociales, desde proveer servicios educacionales y de salud, a vivienda, transporte local, salubridad y suministro de agua. Los hábitos de décadas de dependencia en el gobierno central para la solución de estos problemas, sumados a la antigua tradición de servicio a clientelas políticas que prevalecía antes del régimen de Castro, significa que será necesario vencer actitudes con fuertes raíces en la sociedad cubana.

Esto puede compensarse con la tradición de acción cívica que se remonta a la época de la colonia bajo la *Sociedad Económica de Amigos del País* y continuó bajo la República por medio de los muchos patronatos y grupos de acción cívica que se crearon a nivel local. Como indicador de la creciente iniciativa local, el informe citado previamente *Steps to Freedom, 1998* reporta un dramático aumento de 127 por ciento en actos de resistencia civil pacífica entre 1997 y 1998, el cual se ha extendido de sólo cinco provincias en 1997 a todas en 1998.³³

Esta es otra área en la cual la movilización de la participación local en la solución de algunos problemas puede iniciarse como actividad corriente. En la actualidad, el gobierno local en Cuba es muy dependiente del financiamiento del gobierno central. De hecho, no hay una base tributaria reservada para el nivel local.

Las iniciativas individuales de los ciudadanos se desalientan y reprimen. Aún así, la incapacidad de satisfacer las necesidades de la ciudadanía y la consecuente pérdida de legitimidad gubernamental está generando actitudes que, con un estímulo y apoyo desde el exterior, pueden extender la conducta de “resolver” a ámbitos más amplios, tales como esfuerzos conjuntos para la solución de problemas de la comunidad. Tales iniciativas pueden ser desaprobadas por las actuales autoridades locales, pero si se presentan en términos constructivos de solucionar problemas, más que en una actitud de confrontación, lo más probable es que ganen el apoyo de la ciudadanía y puedan prevalecer. Lo importante es alentar el desarrollo de la iniciativa individual.

33. *Steps to Freedom*, pp. 34 y 36-37.