

IMPLICACIONES ECONÓMICAS DE LA CONSTITUCIÓN DEL 40: LECCIONES PARA EL FUTURO

Jorge A. Sanguinety¹

La restauración de la Constitución de 1940 como la ley principal de la República de Cuba ha sido un tema cuya vigencia ha tenido varios ciclos desde su derogación de facto por el golpe de estado del 10 de marzo de 1952. Durante los siete años de conflicto entre las diversas instancias políticas, el restablecimiento incondicional de esa constitución fue el objetivo casi universal de los distintos opositores, como lo plantean Sánchez (1996) y Carbonell Cortina (1997). En esa época no era ni siquiera pertinente discutir el contenido del texto constitucional, ni mucho menos proponer su reemplazo por otro. Parecía ser un objetivo nacional que la restauración de la democracia en Cuba y el cese de la dictadura de Batista tenía como condición *sine qua non* el restablecimiento de la Constitución del 40. De hecho, fue ese uno de los compromisos adquiridos por el movimiento dirigido por Fidel Castro durante su lucha contra la dictadura. Hoy acaso se pueda afirmar que no hay evidencia más puntual y precisa de la traición de las expectativas generadas por aquel compromiso que el que esa constitución no se haya restaurado.

Con los años, la Constitución del 40 representó para muchos cubanos el símbolo de la democracia perdida, democracia que todos sabían imperfecta pero que muchos consideraban una alternativa más deseable que lo que sucedió después de 1959. Con la caída del Muro de Berlín y su secuela de democratización en Europa Central y Oriental y la subsecuente disolu-

ción de la Unión Soviética, la restauración de la Constitución del 40 cobró nueva vigencia, no ya como símbolo sino como una posibilidad práctica que ayudaría a que Cuba entrara en una transición hacia la democracia. Y tanto como símbolo que como posibilidad, esa constitución guarda una posición cimera en el contexto de todo lo que hoy se puede considerar cubano. Fue un hito importante en la historia de la República cuando surgió de aquella Asamblea Constituyente, rigió en Cuba durante los años en que fue en gran medida respetada, ha sido portaestandarte de las luchas de ayer y de hoy y se ha mantenido vigente en la mente y en los corazones de muchos cubanos hasta nuestros días.

Desde el comienzo de la década de los noventa, cada vez que nos reunimos para discutir cómo contribuir a la democratización de Cuba, la Constitución del 40 ha vuelto a cobrar vigencia. Es obvio que el marco constitucional vigente que consagra el totalitarismo en Cuba no es compatible con una democracia y tiene que ser reemplazado por uno que consagre las libertades correspondientes. Esto habrá de suceder a pesar de los esfuerzos de Fidel Castro mientras se escriben estas líneas para eternizar su marca de socialismo en la isla. También es obvio que parezca más fácil y expedito que ese reemplazo se efectúe por medio de la Constitución del 40, pues de ese modo el país se ahorraría el enorme esfuerzo que significa definir y establecer una nueva constitución. Además, formular

1. El autor agradece los comentarios de Alberto Luzárraga, Juan Belt, Efrén Córdoba, Rolando Castañeda, Armando Ribas y Mercy Sanguinety, pero es enteramente responsable por el contenido del trabajo.

una nueva constitución es especialmente más difícil en Cuba después de tantos años de dictadura en que los ciudadanos cubanos han estado aislados de toda corriente ideológica y filosófica que no haya sido del gusto del gobierno, además de haber estado impedidos de debatir libremente sobre cuestiones de estado y mucho menos sobre alternativas constitucionales.

Sin embargo, muy a pesar de las ventajas de restaurar la Constitución del 40 y sin querer menospreciar el valor sentimental que la misma siempre tendrá entre muchos cubanos, es necesario examinar críticamente otros aspectos prácticos de una restauración, especialmente los que se refieren a las consecuencias que tal restauración pudiera tener sobre la economía nacional. En este trabajo se presenta un análisis de las implicaciones económicas de la restauración de la Constitución del 40 y, alternativamente, de algunas de las consideraciones que deben tenerse en cuenta en caso que la población cubana opte por la promulgación de una constitución nueva.

El objetivo central de este trabajo es el de contribuir algunas ideas a este tema y estimular su discusión entre los ciudadanos que en algún momento deberán votar por alguna alternativa constitucional. En tales ocasiones debe tenerse en cuenta que cuanto más informado sea el conocimiento de los electores en el ejercicio del voto, más sólida será la democracia en que conviven. Sin que el conocimiento de los expertos llegue al ciudadano común, la estabilidad y eficacia de la democracia es una utopía y los estudiosos se hacen irrelevantes.

Este trabajo es un ejercicio limitado y modesto en lo que se ha venido desarrollando como la nueva disciplina de la economía constitucional, que aunque cuenta con una creciente bibliografía y con un número también creciente de autores y expertos, todavía se encuentra en sus etapas iniciales de desarrollo. Aquí yo tomo como punto de partida a Sanguinetta (2001a, 2001b), escritos en respuesta a sendos artículos de Carbonell (2001a, 2001b). Este trabajo está dividido en tres secciones además de esta sección introductoria. La segunda sección presenta un análisis crítico de las dimensiones o implicaciones económicas de la Constitución del 40. La tercera sección trata de los elementos económicos a tener en cuenta en la

formulación de un nuevo texto constitucional. Y la cuarta sección, a manera de conclusiones, plantea algunos de los elementos logísticos y de otra índole que deben tenerse en cuenta en el caso de que se adopte una alternativa u otra.

LA CONSTITUCIÓN DEL 40 Y LA ECONOMÍA

En la misma medida que se puede suponer que una gran mayoría de cubanos prefiere vivir en un régimen democrático y no bajo la falta de libertades que sufre Cuba actualmente, debemos suponer que esos mismos cubanos preferirían disfrutar de un sistema económico más próspero y no continuar bajo la pobreza crónica que han sufrido en las últimas cuatro décadas. Y del mismo modo que la instalación de un sistema democrático de gobierno no sucederá automáticamente después del fin del castrismo o del socialismo en Cuba, tampoco será automática la instalación de una economía de mercado. Al mismo tiempo, los dos objetivos guardan una gran asimetría en cuanto a requerimientos y a condiciones para lograrse. Las libertades civiles se pueden obtener casi por decreto de un día para otro y parte de estas libertades tienen un aspecto económico, como son los derechos de propiedad y la libertad de comercio. Pero la prosperidad de una economía no es fácil de lograr. Aunque un marco constitucional dado y el sistema legal asociado al mismo pueden consagrar tanto una democracia como una economía de mercado simultáneamente, el desarrollo de la segunda requiere muchos otros elementos y mucho tiempo para lograrse.

Es un hecho que los ciudadanos de cualquier nación tienen una mayor comprensión de los requisitos legales de una democracia que de los requisitos, legales y de todo tipo, para que una economía sea capaz de crecer y elevar el nivel de vida de sus ciudadanos. Por esa razón es que en muchos casos, es más fácil promulgar leyes que fortalezcan una democracia que leyes que fortalezcan una economía. De hecho y dado el carácter contraintuitivo de la economía, es hasta más fácil que se implanten leyes que en lugar de favorecer el desarrollo económico, lo obstaculicen. Esto último muchas veces sucede como resultado de expectativas excesivamente optimistas, incluso irrealistas y hasta caprichosas, de los que promulgan las le-

yes, incluyendo a los que arman marcos constitucionales.

La Constitución del 40 no fue una excepción a esta regla, que fue resultado de los assembleístas que la compusieron con base en el conocimiento de aquella época y del que ellos individualmente poseían. Por supuesto que sería ingenuo suponer que el conocimiento juega un papel predominante en los diseños constitucionales. La política, la ideología y especialmente los intereses individuales de los constituyentes (y de sus representados) juegan un papel más determinante que el del conocimiento. Aquella constitución, a la que muchos le atribuyen el carácter de “avanzada” por la manera en que plantea los derechos civiles, como apunta Sánchez-Roig (1996) (calificativo que oímos con frecuencia y que es sinónimo de socialista), en realidad incluye una serie de artículos que no son congruentes con una economía de mercado. Sobre esta noción me baso para afirmar que la restauración de la Constitución del 40 no sólo impediría el pleno desarrollo de una economía de mercado en el país, si no que también haría muy difícil la recuperación de los niveles de producción necesarios para superar la crisis actual.

Hay muchos que ante tal afirmación reaccionan muy negativa y emocionalmente sin detenerse a analizar las razones de la misma. Sin embargo, aún cuando yo esté equivocado, la afirmación apunta a consecuencias que de ser ciertas son de gran gravedad para la economía cubana. Después de la devastación que ha sufrido la economía cubana en los últimos cuarenta y tres años, sería un ejercicio de gran negligencia e irresponsabilidad ciudadana invitar a la ciudadanía a votar por el establecimiento de condiciones que condenarían al país a un estancamiento crónico de su economía. La razones en que me baso para afirmar que la Constitución del 40 sería un impedimento en el desarrollo económico de Cuba, incluyendo la recuperación de los niveles de vida alcanzados antes de Castro, se exponen más abajo. Nada de lo que sigue tiene que ver con las otras virtudes que la Constitu-

ción del 40 pueda tener. Cuando propongo que la misma no se restablezca no quiero necesariamente decir que partes de la misma no sean dignas de ser rescatadas en un nuevo marco constitucional.

El espíritu intervencionista de mercado de la Constitución del 40 se pone de manifiesto cuando la misma autoriza al estado a interferir en la economía cubana de diversas maneras. Por ejemplo:

- El artículo 60 convierte al estado en un empleador de último recurso abriendo la gran caja de Pandora que ha mantenido crónicamente estancadas a las economías latinoamericanas.² En la medida en que la Constitución responsabiliza al estado a garantizar el empleo de todos (supuestamente Castro quizo hacerlo también con las consecuencias que todos conocemos) se facilita el descontrol del gasto público y la creación de empleo improductivo (se resucitaría la vieja institución de “la botella” o el salario que se le da a alguien que no va a trabajar), todo lo cual lleva a los déficits fiscales que han sido la ruina de tantos países. Las frecuentes crisis fiscales que vemos en los países latinoamericanos representan dolorosos recordatorios de los límites del estado como empleador.
- El artículo 70, que “establece la colegiación oficial obligatoria para el ejercicio de las profesiones universitarias,” además de lo absurdo que es que pertenezca a un texto constitucional, es incompatible con los mercados libres de trabajo. Independientemente de que ciertas profesiones requieran alguna forma de licencia, por ejemplo, la medicina, la ingeniería civil, la farmacia y la abogacía, colocar restricciones artificiales al ejercicio de las profesiones representan prácticas monopolísticas que benefician a unos pocos en detrimento de las mayorías, ya que reducen severamente la competencia entre los miembros de un mismo ramo.
- El artículo 77 desestimula la generación de empleo pues exige que antes de despedir a un traba-

2. Parte de dicho artículo dice: “El Estado empleará los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación a todo el que carezca de ella y asegurará a todo trabajador, manual o intelectual, las condiciones económicas necesarias a una existencia digna.”

jador hay que hacerle un expediente para determinar “con las demás formalidades que establezca la Ley” si el despido tiene causas justas. Este tipo de precepto se hace bajo la ilusión de proteger al trabajador empleado, pero ignora que no protege al desempleado ni al trabajador empleado de alta productividad o rendimiento. Además, reduce el estímulo para que los trabajadores más eficientes usen al máximo sus capacidades en su propio beneficio y en el de la economía en su conjunto, mientras que también reduce la capacidad de las empresas de seleccionar a los trabajadores más eficaces. A la larga, se crea una economía de poca movilidad laboral y de poca capacidad generadora de empleo, lo cual perjudica tanto a los trabajadores como al resto de la sociedad. Todo esto reduce la capacidad del país para atraer inversiones pues cualquier inversionista nacional o extranjero lo tendrá que pensar detenidamente antes de invertir en Cuba y aún si decide hacerlo, preferirá modos de producción o tecnologías ahorrrativas en mano de obra. La experiencia enseña que éste será uno de los principales obstáculos en la formación de empresas que necesiten contratar empleo y en la promoción de inversiones de las que depende críticamente la recuperación de la producción nacional.

- El artículo 79 carga al estado con la enorme responsabilidad de fomentar la creación de viviendas baratas para obreros, tarea que debe estar a cargo de las empresas privadas, aún cuando el estado pueda crear las condiciones para facilitar, más que la construcción, el financiamiento de viviendas. El mismo artículo, al indicar que “la ley determinará las empresas que, por emplear obreros fuera de los centros de población, estarán obligadas a proporcionar a los trabajadores habitaciones adecuadas, escuelas, enfermerías y demás atenciones propicias al bienestar físico y moral del trabajador, y su familia” interviene en la actividad inversionista privada y crea un elemento de incertidumbre para las empresas que además de prestarse para la corrupción, tiende a desestimular la inversión, o a crear las condiciones. En una verdadera economía de mercado, las li-

bertades de gestión y contratación, que se reflejan en las relaciones económicas de oferta y demanda, donde los obreros son libres de optar por las oportunidades disponibles de trabajo, las empresas harán todo lo posible por atraer a los trabajadores que necesiten para lograr una rentabilidad que justifique la inversión. Lo que justificaría la intervención del estado, pero no debe ser parte de un texto constitucional, es la presencia de una empresa monopsonística, o sea, que es empleadora única y por lo tanto monopolista, de manera que pueda aprovecharse de tal ventaja y dictar condiciones de trabajo inaceptables en una economía competitiva.

- El artículo 82 dificulta extraordinariamente la contratación de profesionales extranjeros que pudieran ser indispensables para el establecimiento de ciertas empresas, pues pone en manos del Congreso la promulgación de una “Ley extraordinaria, [para] acordar la suspensión temporal” del impedimento caso por caso. Este es un ejemplo del carácter coyuntural de la Constitución del 40 y su obsolescencia actual, pues este tipo de regulación corresponde a las leyes o a los decretos que respondan a los problemas de cada época. La Constitución del 40 fue diseñada todavía bajo la influencia de la elevada proporción de extranjeros que radicaban en Cuba en esos años y la necesidad de asegurar empleo a los cubanos nacidos en la isla.
- El artículo 84 complica las relaciones entre trabajadores y empleadores obligando a la creación de comisiones de conciliación para resolver “los problemas que se deriven de las relaciones entre el capital y el trabajo” recargando el trabajo del sector judicial ya que dichas comisiones tendrán que estar presididas por uno de sus funcionarios cuyas resoluciones son recurribles ante un tribunal nacional. El artículo ignora el volumen de recursos necesarios para enfrentar estas obligaciones en lugar de descansar en mecanismos privados de arbitraje capaces de resolver los problemas con recursos de las partes interesadas.
- El artículo 256 autoriza al estado a establecer asociaciones obligatorias de productores a “los

efectos de la protección de los intereses comunes y nacionales,” lo que abre la puerta para intervenciones en la economía que no corresponden al papel del estado en una economía de mercado. De hecho el artículo delata una desconfianza en la capacidad de una economía de mercado de desarrollarse de manera compatible con los intereses que pretende defender. Son muchos los cubanos que aunque hoy reconocen el fracaso del estado revolucionario en el manejo de la economía, todavía creen que el estado, en el marco de un régimen que concede más libertades y más comprometido con el desarrollo económico, puede jugar un papel rector en la economía. Estas creencias complementadas con la falta de comprensión que existe sobre la naturaleza de una economía de mercado conducirían al establecimiento de muchas trabas a las empresas que son las que realmente conseguirán la recuperación económica de Cuba.

- El artículo 271, posiblemente el más intervencionista de todos, presenta una amenaza para la libertad de empresas competitivas y de mercado al mandar que: “El Estado orientará la economía nacional en beneficio del pueblo para asegurar a cada individuo una existencia decorosa. Será función primordial del Estado fomentar la agricultura e industria nacionales, procurando su diversificación como fuentes de riqueza pública y beneficio colectivo.” Scully (1992) nos recuerda que hace unos cuarenta años Robert Heilbroner, uno de los escritores más persuasivos del marxismo, escribió que había quedado demostrado que la propiedad colectiva y la asignación y distribución de recursos por parte del gobierno lograrían un nivel de vida y un grado de justicia social a la humanidad que no era posible bajo el capitalismo. Recientemente [hace un poco más de diez años] él dijo que la evidencia de setenta y cinco años de lucha entre el socialismo y el capitalismo era que el capitalismo ganó.”³

- El artículo 275 es un mandato para la regulación de “la siembra y molienda de la caña por administración” en un intento de reemplazar al mercado, impidiendo toda forma de competencia entre productores e ignorando que la existencia de mercados competitivos es el motor principal del progreso económico que vemos en los países más adelantados. Este impedimento de la competencia permite que los productores más eficientes acaben subsidiando a los menos eficientes, sin cuya protección estarían forzados a producir más eficientemente o desaparecerían del mercado. Esta proposición, que puede parecer despiadada e inhumana es precisamente la base de la eficiencia de una economía y lo que le permite prosperar. En la medida que una economía protege las formas inferiores de producción, castiga a los más eficientes mediante la transferencia forzosa de recursos de los segundos a los primeros, lo cual acaba desestimulando la inversión más productiva.

Otros artículos son simplemente absurdos y no tienen sentido como parte de un marco constitucional. El artículo 52 establece una fórmula tan ridícula como arbitraria para determinar el sueldo mensual de los maestros de instrucción primaria, como si las consideraciones de oferta y demanda no tuvieran importancia. En la práctica tal artículo nunca pudo cumplirse mientras la Constitución del 40 estuvo vigente. El siguiente artículo establece la autonomía de la Universidad de La Habana, bajo el financiamiento del estado, lo cual facilita que dicha institución sirva para extraer recursos que se necesitan en la enseñanza primaria y acaben subsidiando la educación superior de los más privilegiados. Y el 56 llega al extremo de prohibir que alguien que no nació en Cuba pueda enseñar Literatura, Historia y Geografía cubanas, además de Cívica y la Constitución, en cualquier centro público o privado, lo cual tendrá que ser enseñado además mediante el uso de textos de autores cubanos por nacimiento.

3. Las citas son: Robert L. Heilbroner, *The Future as History* (New York: Harper, 1960) y “The Triumph of Capitalism,” *New Yorker* 64 (January 23, 1989): 98-109.

Aunque a veces se reconoce que algunos de los artículos arriba mencionados son inadecuados, a la Constitución del 40 se le atribuyen efectos que no tuvo oportunidad de lograr. No se puede demostrar, por ejemplo, que “la Constitución hizo posible que Cuba antes que Castro figurase entre los tres países de Latinoamérica con el más alto estándar de vida” como afirma Carbonell (2001). Los datos disponibles en Martínez Sáenz (1959, pag. 227) indican que el crecimiento medio anual del Producto Doméstico Bruto desde 1947 hasta 1957 fue de 1.35 por ciento. En términos per cápita, dicho crecimiento se traduce en negativo si se toma en cuenta que el crecimiento de la población se puede estimar como mayor de la tasa de crecimiento del PDB. Efectivamente, de acuerdo con cálculos de Alienes y Urosa (1950, pág. 9), Cuba tuvo una tasa media anual de crecimiento de la población de 1.57 por ciento. Los únicos momentos de auge son claramente atribuibles a factores externos, en especial a la Segunda Guerra Mundial, cuando se acumularon reservas internacionales derivadas de ventas extraordinarias de azúcar. Tales reservas fueron dedicadas a las grandes obras y otras inversiones durante la dictadura de Batista para reactivar la economía y sirvieron para crear la falsa impresión de una gran prosperidad económica.

Aunque es cierto que el ingreso per cápita de Cuba había alcanzado un nivel relativamente alto en América Latina, su economía sufría de un estancamiento crónico. Además, existía una incapacidad de atraer inversiones fuera del sector azucarero en volúmenes suficientes para reducir el alto desempleo abierto, el cual se ha estimado cercano a un 20 por ciento en el interior de la República. Si la Constitución del 40 tenía un efecto sobre la economía posiblemente era negativo pero los datos existentes no permiten demostrar una cosa o la otra.

La comparación favorable del ingreso per cápita de Cuba con el de otros países de América Latina sirve para demostrar que los cubanos venimos de un país que fue más próspero de lo que es actualmente. Sin embargo, en un análisis comparativo serio hay que tener en cuenta que cuando medimos ingreso per cápita estamos trabajando con promedios, los cuales no dicen cómo está distribuido el ingreso en la pobla-

ción. O sea, la prosperidad de unos no es necesariamente la prosperidad de todos. En esos años, la economía cubana estaba parcialmente subsidiada por Estados Unidos a través del mercado preferencial azucarero, mostraba graves problemas estructurales y muy poco dinamismo. Aunque se había logrado algún desarrollo, el mismo estaba muy concentrado en la capital mientras que había grandes focos de pobreza en todo el país.

Como resultado de la revolución, se puede afirmar que la economía cubana ha retrocedido varias décadas. La agenda predominantemente política e internacionalista de Castro relegó a un plano muy secundario la economía del país. Cuba perdió grandes oportunidades de desarrollo económico y tecnológico que hubiera podido aprovechar a partir de la aceleración en el desarrollo del turismo que se comenzó a experimentar en la década de los cincuenta, si no hubiera sido impedido por el gobierno revolucionario, a pesar de no tener un marco legal idóneo. Por eso es imperativo que cuando el régimen actual deje de ser un obstáculo al desarrollo del país, la economía cubana pueda rápidamente aumentar sus niveles de producción para crecer a los ritmos máximos posibles. Pero el proceso de recuperación económica no va a ser automático. Hay muchos que dan por sentada la recuperación de la economía cubana una vez que Castro desaparezca y tienden a ser los mismos que abogan por una restauración constitucional expedita. Pero aún cuando una restauración sea aconsejable, los cubanos tendrían que votar explícitamente por ella.

Muchas veces hemos oído o leído propuestas para la reconstrucción de la República de Cuba que incluyen un llamado a elecciones a pocos meses de la desaparición del gobierno actual. Sin embargo, aun cuando la desaparición del castrismo abra la posibilidad de hacer elecciones en tan corto plazo, es dudoso que la población cubana esté preparada para un proceso electoral después de más de cuatro décadas de totalitarismo. Incluso si las elecciones se hicieran bajo el manto de una restauración impuesta de la Constitución del 40, la ciudadanía no tendría tiempo de comprender el texto y las implicaciones de esa constitu-

ción y mucho menos de discutir en tan breve tiempo otras alternativas.

¿Cuántos cubanos han leído y comprenden la Constitución del 40? Los votos deben ser resultado de decisiones informadas de los electores. Democracia es mucho más que la libertad del ciudadano de votar por algo que no entiende. El acto de votar es una condición necesaria en la vida democrática de un país, pero no es suficiente. Una democracia es mucho más sólida y presumiblemente duradera cuando el votante tiene un cierto conocimiento de los funcionarios que elige y una cierta capacidad para evaluar esa información y las alternativas de política pública a las que se enfrenta. De aquí se desprende que para que el votante sepa lo que está haciendo debe tener el beneficio del conocimiento que puede derivarse del debate racional sobre aquellas cuestiones que afectan directamente tanto al interés público como al privado de los ciudadanos.

En un análisis *a priori* de la Constitución, cualquier economista al tanto de las investigaciones modernas sobre los aspectos legales e institucionales del desarrollo se daría cuenta enseguida que, por su contenido dirigista y semisocialista, tal como está redactada la del 40 le daría el tiro de gracia a una economía enferma como la cubana. Es necesario tener en cuenta que la Constitución del 40 estuvo influenciada por doctrinas económicas ya superadas como la del estado benefactor y las proposiciones de Keynes. Más de 60 años han transcurrido desde que fue concebida y su corta vigencia no le dio la oportunidad de consagrarse ni someterse a la prueba del tiempo. Antes de que los cubanos decidan restaurar la Constitución del 40 o escoger otra, deben tener la oportunidad de ponerse al día con los conceptos que se han desarrollado durante todos estos años, especialmente desde 1960. Por ejemplo, las ideas sobre contractualismo de Buchanan y Tullock, las de justicia distributiva de Rawls, las implicaciones del costo social de Coase, las investigaciones de Arrow sobre las paradojas de la votación, el análisis económico de las leyes de Posner y la lógica de la acción colectiva de Olson están entre las contribuciones contemporáneas que deben tenerse en cuenta antes de decidir sobre el marco constitucional de una nueva república.

Yo puedo comprender los sentimientos que la Constitución del 40 inspira entre algunos cubanos, pero la reconstrucción de Cuba también necesita una buena dosis de fina y precisa racionalidad. También comprendo la preocupación que muchos tienen en rescatar los aspectos sociales de la Constitución del 40, pero los mismos podrán atenderse más eficientemente fuera del texto constitucional sin obstaculizar la economía.

HACIA UNA NUEVA CONSTITUCION

La evidencia de que las libertades ciudadanas guardan una alta correlación positiva con el progreso económico de los países es ya incontrovertible. Scully (1992) por ejemplo, muestra que “las sociedades políticamente abiertas, comprometidas con un estado de derecho, la propiedad privada y la asignación de recursos por el mercado crecen tres veces más rápido y son dos veces y media más eficientes que las sociedades donde esas libertades están limitadas o prohibidas.” Más recientemente, los estudios sobre el Índice de Libertad Económica de O’Driscoll, Holmes y O’Grady (2002) confirman los mismos resultados.

En esta sección suponemos que los cubanos optarán por un nuevo texto constitucional cuando existan las condiciones en Cuba para introducir reformas en la economía y que las nuevas opciones incluyen la posibilidad de construir una economía de mercado. El supuesto de que habrá una economía de mercado en Cuba después del fin del castrismo no puede darse por seguro, pues existen muchas corrientes en la isla y fuera de la isla que abogan por una forma de economía de tipo socialista o semi-socialista, con una dosis elevada de intervención estatal. Los que abogan por tal organización económica, aunque son personas con muy buenas intenciones y desean lo mejor para Cuba, desconocen la experiencia existente en esta materia y se basan más en preceptos ideológicos e ilusiones sobre el papel benefactor del estado que en el conocimiento actual sobre la materia.

Es importante tener en cuenta la experiencia de los 27 países exsocialistas en este aspecto y la proporción de la ciudadanía que esperan un papel preponderante del estado, al menos en las primeras etapas en el abandono de la planificación centralizada. Aunque muchos están convencidos que un sistema económi-

co dirigista retrasaría la recuperación económica del país, la cuestión debe someterse a muchos debates públicos bien organizados antes de que el país entero se embarque en una u otra alternativa.

Mientras tanto, la economía no puede esperar a que se complete este debate ni mucho menos a que se instalen en el país las concepciones que emanen de un acuerdo dado. Es obvio que Cuba tendrá que funcionar por un tiempo, acaso un año o dos, con un texto constitucional provisional, hasta que se adopte uno definitivo. Es de esperar que en esa transición inicial se reinstauren las libertades ciudadanas para que Cuba pueda al menos mejorar en alguna medida su capacidad productiva y de comercio. La cuestión es entonces cómo convencer a una mayoría lo suficientemente grande, lo que pudiéramos denominar una mayoría wickselliana, para adoptar un marco constitucional que combine una democracia moderna con una economía de mercado también moderna.⁴ Lo que sigue persigue ese objetivo.

¿Qué Clase de Constitución?

Aunque pudiéramos creer que se puede definir una constitución óptima para un país dado, en un cierto período de su historia, la realidad es que no existe una fórmula para calcular ese óptimo como si fuera un problema de programación matemática. Lo más probable es que Cuba llegue a una nueva constitución mediante un proceso de negociación entre las facciones que se desarrollen como parte del esfuerzo constituyente. En tal proceso, sería muy beneficioso para el país que los constituyentes y la mayor parte posible de la ciudadanía estén conscientes de que existen principios generales a ser contemplados en el diseño de una constitución, pero aún bajo esos principios, lo óptimo o simplemente la bondad de una constitución está determinada por lo que los propios constituyentes y electores crean de la misma. En este sentido es aconsejable que los electores también estén conscientes de que existen muchas alternativas, cada una de ellas con implicaciones que deben ser evaluadas *a priori*.

Cooter (2000) dice que las constituciones políticas pueden llegar a causar mucho sufrimiento o pueden servir de cimientos para construir la prosperidad y la libertad de los ciudadanos de una nación y que, por lo tanto, el diseño, las enmiendas y la interpretación de las constituciones es un juego político que puede resultar en grandes pérdidas o ganancias (stakes). Estas nociones pueden y deben ser aplicadas al diseño de una nueva constitución en la medida que un grupo de ciudadanos cubanos tomen la iniciativa y sean capaces de liderar un movimiento en ese sentido.

Tal empresa no es fácil, pero no es imposible. La alternativa de adoptar un marco constitucional mediocre o simplemente inadecuado no es nada prometedora. Cuba puede repetir la experiencia de los ciudadanos de las Trece Colonias americanas cuando después de haber ganado su libertad en el Siglo XVIII se dedicaron a reflexionar y a discutir qué clase de gobierno querían para su país y qué clase de constitución necesitaban para esos fines. En la práctica definieron en gran medida qué clase de país querían para ellos y para sus descendientes. En la formulación de una nueva constitución los cubanos se enfrentarán a la cuestión de definir cuál sería la constitución óptima o, por lo menos, cómo definir un texto que satisfaga las necesidades de una democracia estable, una economía próspera y un estado de derecho. La primera cuestión a definir es la fundamentación filosófica que una nueva constitución cubana debe tener.

En este aspecto la primera gran decisión será la de seleccionar entre las dos grandes corrientes filosóficas que rigen la política y la organización de los gobiernos en el mundo occidental y que se van haciendo evidentes después de la Revolución Gloriosa en Inglaterra en el Siglo XVII, por un lado, y el de la Revolución Francesa en el XVIII por el otro. La primera, como nos enseña Armando Ribas (1992), dió lugar al liberalismo anglosajón donde prevalece el poder del ciudadano sobre el poder del estado, mientras que la segunda supedita el individuo al estado. En el modelo anglosajón los derechos de propiedad se conside-

4. El concepto de mayoría o también unanimidad wickselliana proviene del economista Knut Wicksell y consiste en una proporción lo suficientemente grande de un electorado de manera que las decisiones que se tomen mediante votación sean lo suficientemente estables, o sea, difíciles de derogar por votaciones posteriores.

ran la piedra clave de las libertades individuales mientras que en el modelo europeo la búsqueda revolucionaria y violenta de la igualdad somete los derechos individuales.

Por supuesto, que hay otros factores a decidir en el diseño de una nueva constitución. Cooter, por ejemplo, no limita el objetivo de la teoría constitucional al estudio de la historia y la filosofía de los textos constitucionales, si no que lo extiende a la predicción de las consecuencias de dichos textos para informar al público y oportunamente guiar a los gobernantes y hacer que la administración de justicia llegue a mejores decisiones. En este sentido, los aspectos económicos a los que se refiere Cooter van mucho más allá de los elementos constitucionales que afectan directamente la macroeconomía, o sea, la economía nacional en su conjunto, si no aquellos otros aspectos de la constitución que son susceptibles del análisis económico moderno.

La importancia de lo que Scully (1992) llama “ambientes constitucionales” en el crecimiento de las economías es un tema que se ha venido estudiando recientemente pero que todavía no llega al público general como otras formas del conocimiento. En este aspecto, es aconsejable que se lleven a cabo preferiblemente desde ahora, o si no desde el comienzo de una transición, unas campañas sistemáticas de educación pública para elevar el nivel de comprensión de la población sobre estos temas. Tales ambientes constitucionales no son otra cosa que las “reglas del juego” que rigen los destinos de los ciudadanos mediante las economías de los diversos países del mundo y dichas reglas pueden permitir mayor o menor grados de libertad a los agentes económicos de esos países.

Todo ciudadano es un agente económico concreto e independiente y como tal toma sus decisiones en los diversos aspectos de su vida ciudadana y en la medida que las libertades establecidas se lo permitan. El ciudadano no es sólo un agente económico como consumidor, pero también como trabajador, empresario, ahorrista, inversionista, propietario, legislador, juez, etc. En conjunto, sus decisiones afectan el devenir económico de los países de manera significativa pero esas decisiones pueden estar restringidas en mayor o menor medida por las leyes de cada país. Por ejem-

plo, las leyes que impiden abrir los comercios los domingos tienden a reducir el volumen de comercio mientras que perjudican a los que desean usar los fines de semana para hacer compras, además de perjudicar a los que pudieran trabajar en esos días. Por otro lado, las leyes que facilitan las inversiones y el desarrollo de nuevas empresas tienden a estimular el ahorro y el crecimiento de las economías mediante la creación de nuevas capacidades productivas y oportunidades de empleo. Estos ejemplos ilustran las diversas formas de equilibrio que pueden existir entre las libertades del ciudadano y las del estado.

En el diseño de una nueva constitución, es de esperar que los constituyentes cubanos y posiblemente una buena parte de la población sientan la inclinación de tratar de resolver los problemas económicos y sociales del país mediante declaraciones o principios plasmados en el articulado del documento. Nada sería más riesgoso que tal tendencia. Muchos países latinoamericanos han diseñado constituciones que de hecho obstaculizan y hasta impiden el desarrollo económico de los países correspondientes. Los casos son muy numerosos y requerirían un estudio de más envergadura que éste.

Un punto de partida para el diseño de una constitución moderna puede ser el estudio de la propia constitución de Estados Unidos, su historia, su desarrollo y sus enmiendas. ¿Por qué? Porque como apunta Belt (2002) en un trabajo simultáneo a éste, dicha constitución es la más vieja del mundo de entre todas las que están vigentes y es la ley principal del país más próspero y poderoso del mundo con una conocida trayectoria de respeto a las libertades civiles y a los derechos de sus ciudadanos. Que se estudie, no quiere decir que se copie, sino que se use como marco de referencia al igual que otras constituciones. Una de las características de esa constitución que puede ser de particular interés para los constituyentes cubanos, especialmente después de varias décadas de gobierno en que el estado cubano ha tenido un poder aplastante sobre el ciudadano, es el de limitar el poder del gobierno a la producción y administración de bienes públicos, o sea bienes y servicios que benefician a toda la población sin que se pueda excluir a nadie. Típicamente, estos bienes incluyen la defensa o segu-

ridad de la nación, la sanidad pública, la administración de justicia, la estabilidad de la moneda de curso legal y otros. En lo económico propiamente dicho, la constitución debe limitarse a garantizar las libertades necesarias para que la economía se desarrolle en manos de agentes privados, aunque deben crearse los instrumentos para mantener igualdad de oportunidades de competir y evitar las prácticas monopolísticas que puedan surgir.

¿Cómo se Logra?

La constitución es el compromiso de una sociedad para cumplir sus partes componentes. Es generalmente el contrato más serio o sacrosanto que los ciudadanos de una sociedad hacen. Independientemente de las virtudes de su contenido, una constitución es un contrato que debe cumplirse o modificarse de acuerdo a métodos acordados previamente y plasmados en el texto constitucional. Cuando los firmantes de un acuerdo lo hacen libremente es porque esperan obtener algunos beneficios del mismo. Si el acuerdo se incumple acarrea el costo de perder los beneficios esperados.⁵ Los beneficios que los ciudadanos de un país pueden recibir de una constitución son muchos y de mucho valor, entre los más importantes las garantías de sus libertades, el derecho a perseguir su felicidad y que propicie gobiernos que garanticen esos derechos. Los incumplimientos de la Constitución del 40 durante los 12 años escasos que estuvo vigente y los incumplimientos de las constituciones anteriores se suman a la violación flagrante de la del 40, el 10 de marzo de 1952 y los incumplimientos del acuerdo implícito de Fidel Castro de restaurarla como la evidencia histórica del costo que ha pagado la sociedad cubana por no tener la capacidad de mantener sus compromisos. Nada puede incluirse en el texto de una constitución que impida o haga más difícil su incumplimiento. Los factores que determinan el respeto a la constitución están fuera de ella misma y radican en primer lugar en los valores que los ciudadanos portan para hacer que se cumplan los compromisos que se adquieren.

La capacidad de una sociedad de mantener ese compromiso dice mucho sobre ella. De hecho, esa capacidad es una medida del grado de civilización que esa sociedad ha alcanzado. Pueden ser muchas las dudas que se puedan esgrimir para evitar el esfuerzo de diseñar una nueva constitución y simplemente adoptar la del 40, siguiendo la ley del menor esfuerzo. Del mismo modo, el debate sobre una nueva constitución puede ser lo suficientemente prolongado que la instauración de una ley fundamental pudiera demorarse. Esto último no estaría sin precedentes pues Israel, por ejemplo, funciona sin una constitución porque sus ciudadanos no se han podido poner de acuerdo sobre un texto dado. Por otro lado, existen ejemplos dignos de emular sobre cómo una sociedad superó grandes diferencias para llegar a un acuerdo y comprometerse en cumplirlo. Como nos relata Sunstein (2001), “el asombroso éxito del diseño constitucional de Africa del Sur fue en gran medida posible porque los que tenían un punto de vista estaban en discusión constante con los que tenían puntos de vista opuestos. El respeto por desacuerdos razonables puede producir resultados aceptables para todos.”

Con base en estas consideraciones es que deben evitarse cronogramas de trabajo muy estrechos e inflexibles para establecer una nueva constitución. Muchas veces oímos decir o leemos que tan pronto las condiciones lo permitan Cuba debe adoptar un marco constitucional y llamar a elecciones en plazos tan penitentes como de seis meses. Tal modo de actuar improvisadamente sería un mal comienzo para una nueva república. Es cierto que muchos cubanos dudan de la capacidad del país de iniciar una acción colectiva organizada y sostenida por un largo período de tiempo y que además alcance un final feliz. Esto es parte de la pobreza que Cuba sufre de lo que ahora se llama capital social y una de cuyas dimensiones es el grado de confianza en que los miembros de una sociedad tienen sobre las formas de conducta y las capacidades y valores de los otros miembros.

5. En una reunión en que discutíamos cuáles podían ser los elementos necesarios para una constitución óptima, Leonel de la Cuesta dijo que lo más importante era que la constitución se cumpliera. Para un estudio de las constituciones cubanas véase a de la Cuesta (1974).

¿Será esa la causa principal o una de las causas que expliquen por qué los cubanos no han podido formular un plan de nación para gobernar el país después que desaparezca el sistema totalitario que hoy lo rige? Olson (1965) nos enseñó que los grupos grandes de individuos no son capaces de actuar colectivamente y de manera voluntaria en función de sus intereses a menos que existan incentivos adecuados para ello. Es indudable que contar con una buena constitución puede ser congruente con el interés común de los cubanos. Pero, ¿qué incentivos tendrían que aplicarse para que los cubanos comiencen a pensar en el futuro después de Castro y por lo menos bosquejen el tipo de país en que quieren vivir? Es obvio que los cubanos residentes en la isla no cuentan con las libertades necesarias para realizar muchas formas de acción colectiva. Las dificultades para llevar a cabo el Plan Varela es un ejemplo de estas dificultades. Sin embargo, los cubanos en el exterior sí han tenido esas libertades pero no han sido utilizadas en planear un futuro. Su comportamiento con relación a alguna acción colectiva que cree una economía de mercado y una democracia es la del “que viaja de gratis” o *free rider* en la terminología de la Nueva Economía Institucional. O sea, se espera que sean otros los que resuelvan esos problemas. En tales condiciones, el futuro se presenta como una gran incógnita desde el punto de vista de las perspectivas que Cuba después de Castro consiga regresar a una democracia e instale una economía de mercado.

CONCLUSIONES

Es difícil creer que Cuba pueda pasar de un régimen de despotismo absoluto hacia una democracia plena, después de más de cuatro décadas en que los ciudadanos han estado completamente marginalizados de toda forma de participación en el gobierno. Muchos serán los caminos posibles de esa transición y ninguno ha de ser fácil. Si aplicamos el análisis de Olson (2000), sobre los factores que inciden en la acción colectiva de los grandes grupos humanos, vemos que son bajas las probabilidades de que la democracia deseada por muchos para Cuba reemplaze el régimen actual. Yo soy de opinión que tales probabilidades pueden mejorar en la medida que la ciudadanía tenga un grado de comprensión más elevado de las cuestiones de una transición.

La transición tendrá muchos aspectos, entre los más importantes habrá uno político que definirá los cambios de poderes en el gobierno; uno legal, que podrá legitimizar o no los cambios políticos y de otra índole y los cambios económicos. Los tres irán estrechamente ligados pero en la medida que se pueda esperar que el poder que suceda al régimen actual se legitimize, los cambios de tipo legal serán críticos pues de ahí se definirán las condiciones de los cambios en las demás dimensiones de la sociedad. Algunos de estos aspectos se han estudiado para Cuba en los últimos años y es importante tenerlos presentes. Acosta (1992) escribió sobre algunos aspectos jurídicos de un gobierno provisional en Cuba y opina que desde un punto de vista estrictamente técnico-jurídico la Constitución del 40 todavía está vigente en Cuba, pues nunca fue “válidamente derogada ni modificada.” Carbonell Cortina (1997) es de la misma opinión.

Otro trabajo de importancia para comprender la logística jurídica de la transición hacia una economía de mercado es el de Travieso-Díaz y Escobar (1994). Estos autores plantean los cambios necesarios en leyes e instituciones legales, legislativas y administrativas que se requieren o que facilitarían no sólo la instalación de un nuevo sistema económico si no la reactivación de la economía nacional bajo una mayor participación ciudadana. El estudio incluye una visión de los períodos pre y post constitucionales y brinda suficiente material para que oportunamente las partes interesadas puedan definir sus contribuciones a la organización de un nuevo orden político y económico.

Si adoptamos una visión más optimista y pensamos que Castro representa un nudo gordiano que una vez que se desate permitirá que se creen los incentivos a las acciones colectivas necesarias para establecer una democracia y una economía de mercado. En ese momento, muchos cubanos se enfrentarán a una gran disyuntiva, “la de preservar un pasado idealizado o señalar un futuro ideal” para usar las palabras de Sunstein (2001, pag. 68) en su libro sobre diseño constitucional. El pasado idealizado sin duda está representado por la Constitución del 40 y cuya restauración parece proponerse más por motivos sentimentales que racionales. Por otro lado, es concebible que una transición constitucional se realice en dos

etapas buscando una solución ecléctica. La misma consistiría en la reinstauración provisional de la Constitución del 40 seguida de la derogación de los artículos incongruentes con una economía de mercado y quizás algunas otras enmiendas como lo ha propuesto Gómez Manzano (1997).

El futuro ideal es el que puede lograrse mediante un diseño constitucional racional en función de las libertades que otorgan las constituciones de los países más prósperos. La cuestión es si los cubanos o una masa crítica de los mismos podrán tener confianza en: a) su capacidad para llegar a un diseño constitucional que pueda contar con el apoyo de una mayoría wickselliana y b) la capacidad de la ciudadanía de respetar esa constitución por un tiempo indefinido.

Es difícil definir fórmulas que propicien ambos resultados. Creo que lo que mejor podemos hacer para propiciar las acciones correspondientes es la de darle una amplia divulgación a las ideas modernas sobre economía de mercado, estados de derecho y diseños constitucionales entre la mayor cantidad posible de cubanos en la isla y en el exterior. Aunque existen algunas iniciativas en este sentido, parece que las mismas todavía no llegan a cubrir segmentos importantes de la población en la isla. Creo que el aumento de la cobertura de estas ideas debía ser una primera prioridad para propiciar una transición eficiente dentro de un marco legal adecuado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acosta, José D., “El marco jurídico-institucional de un Gobierno Provisional de Unidad Nacional en Cuba” en *Cuba in Transition—Volume 2*, ASCE, Miami, Florida, 1992.
- Alienes y Urosa, Julián, *Características Fundamentales de la Economía Cubana*, Banco Nacional de Cuba, La Habana, 1950.
- Belt, Juan A. B., “The U.S. Constitution and Private Property: Reflections for Cuba,” in this volume.
- Carbonell-Cortina, Néstor, *Grandes Debates de la Constituyente Cubana de 1940*, Ediciones Universal, Miami, Florida, 2001.
- Carbonell-Cortina, Néstor, “Redescubrimiento de la Constitución” en *El Nuevo Herald*. Miami, Florida, septiembre 2001.
- Carbonell-Cortina, Néstor, “Y sin Embargo Pervive” en *El Nuevo Herald*, Miami, Florida, octubre 2001.
- Carbonell-Cortina, Néstor, “La Constitución de 1940: Simbolismo y Vigencia” en *Cuba in Transition—Volume 7*, ASCE, Washington, D.C. 1997.
- Cooter, Robert D., *The Strategic Constitution*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 2000.
- De la Cuesta, Leonel, *Constituciones Cubanas: Desde 1812 hasta nuestros días*, Ediciones Exilio, New York, 1974.
- Gómez Manzano, René, “Constitución y Cambio Democrático en Cuba” en *Cuba in Transition—Volume 7*, ASCE, Washington, D.C. 1997.
- Martínez Sáenz, Joaquín, *Por la Independencia Económica de Cuba: Mi Gestión en el Banco Nacional*, Editorial Cenit, La Habana, 1959.
- O’Driscoll, Jr., Gerald. P.; Holmes, Kim R.; & O’Grady, Mary Anastasia, *2002 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation, Washington, D.C. y *The Wall Street Journal*, New York, 2002.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1965.

- Olson, Mancur, *Power and Prosperity: Outgrowing Capitalist and Communist Dictatorships*, Basic Books, New York, 2000.
- Ribas, Armando, *Entre la Libertad y la Servidumbre*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1992.
- Sánchez, Ignacio E., “Constitutional Protection of Cuban Property Rights” en *Cuba in Transition—Volume 6*, ASCE, Washington, D.C. 1996
- Sánchez-Roig, Rebeca, “Cuban Constitutionalism and Rights: An Overview of the Constitutions of 1901 and 1940” en *Cuba in Transition—Volume 6*, ASCE, Washington, D.C., 1996.
- Sanguinety, Jorge A., “El Fetiche de la Constitución del 40” en *El Nuevo Herald*, Miami, Florida, 9 de septiembre de 2001.
- Sanguinety, Jorge A., “Los Nuevos Debates sobre la Constitución del 40” en www.cubafuturo.net, 25 de octubre de 2001.
- Scully, Gerald W., *Constitutional Environments and Economic Growth*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey, 1992.
- Sunstein, Cass R., *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford University Press, Oxford y New York, 2001.
- Travieso-Díaz, Matías F., y Escobar, Steven R., “Overview of Required Changes in Cuba’s Laws and Legal Institutions During its Transition to a Free-Market Democracy” in *Cuba in Transition—Volume 4*, ASCE, Washington, D.C., 1994.