

Esta publicación fue posible gracias al apoyo prestado por el Bureau for Latin America and the Caribbean, U.S. Agency for International Development, bajo los términos del Award No. EDG-A-00-02-00007-00. Las opiniones expresadas en el presente son las del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la U.S. Agency for International Development.

EL PAPEL DEL ESTADO EN UNA TRANSICION 'DEMOCRATICA': CUBA

Por

Roger R. Betancourt*

***Querría agradecer a E. Betancourt, B. Roberts, J. Suchlicki y John Wallis por sus comentarios sobre versiones anteriores de este documento, que condujeron a mejoras sustanciales en cuanto a forma y contenido. Cualquier dificultad que haya quedado en ambas áreas son exclusivamente responsabilidad del autor.**

Al final del ensayo aparece una nota bibliográfica sobre el autor.

Resumen Ejecutivo

Se cubre en este ensayo una variedad de aspectos relacionados con el posible papel del estado en una Cuba “democrática”. A lo largo de todo el trabajo, los puntos relevantes para las políticas aparecen en **negrita** (*itálicas*). En primer lugar se resumen las funciones que, en el nivel de las ideas, se suelen asignar al estado bajo el capitalismo. Para esto se asume que el sistema operativo de la sociedad es una economía mixta. Las funciones incluyen la internalización de externalidades, la provisión de bienes públicos, el compromiso de abstenerse de abusar del monopolio de la fuerza, la provisión de servicios que aumenten el mercado en mercados socialmente establecidos, así como el aumento de los impuestos y la conciliación de todas las actividades de gasto bajo restricciones financieras.

A continuación de este estudio en el nivel teórico, se hace un breve repaso de la realidad reciente en democracias capitalistas desarrolladas en cuanto al desempeño de estas funciones y se extraen algunas implicaciones prácticas. Por ejemplo, las posibilidades de que en los sistemas representativos de gobierno algunos tomen más de lo que les corresponda, sin contribuir a los gastos, (o de que busquen su enriquecimiento a cambio de favores políticos) varían según los distintos sistemas; y en la práctica se han manifestado bajo su peor aspecto en aquellos que pueden caracterizarse como sistemas que operan bajo el presidencialismo.

Los países en desarrollo democráticos enfrentan parecidos problemas de decisión colectiva. Los países en desarrollo no democráticos tienen que luchar, además, con la existencia de un estado autónomo y la ausencia de una sociedad civil bien desarrollada. En general, estos países deben enfrentar dos problemas en relación con el papel del estado: compaginar las capacidades del estado con las funciones que debe desempeñar y aumentar estas capacidades. En algunas áreas políticamente difíciles, como por ejemplo la evaluación de cuán profundamente está arraigada la democracia, es muy deseable emplear los índices que están disponibles periódicamente para medir el progreso o el desempeño en estas áreas, aunque estos índices sean subjetivos.

Las economías en transición ofrecen lecciones útiles y retos difíciles en cuanto a las funciones que el estado debe desempeñar. Por ejemplo, la ausencia de una entidad judicial imparcial en estas sociedades hace que haya que apoyarse en litigios para resolver los conflictos económicos, lo cual en la mayoría de los casos es una alternativa menos deseable que las regulaciones. En cuanto a la

mejora del bienestar económico, el estado debe mostrar flexibilidad en las prácticas que adopte, mientras promueve la aparición y prosperidad de nuevas empresas. Un problema particularmente espinoso en estas sociedades, y que es muy relevante para Cuba, es cómo evitar que los primeros que se benefician con la transición bloqueen las reformas que beneficiarán más adelante a la mayoría.

Al aplicar estas consideraciones a la actual experiencia cubana se suele argumentar que, por ejemplo, en relación a otros países latinoamericanos el estado estaba menos involucrado en la economía antes del período revolucionario. Sin embargo, durante el período revolucionario (1959-1989), el estado se involucró más en la economía de Cuba que lo que lo hace en la mayoría de países, no solo los de América Latina. Cuba ha estado también envuelta en una transición recalcitrante desde 1989, cuando el nivel máximo de implicación del estado en la economía comenzó a disminuir. No obstante, los observadores mejor informados esperan poco o ningún progreso en términos de reformas para favorecer el mercado o la democracia hasta la desaparición de Fidel Castro.

Desafortunadamente, bajo las actuales circunstancias, incluso la desaparición de Castro no garantizaría una transición hacia mecanismos de mercado o mecanismos democráticos. Por lo tanto, el avance en estas direcciones debe ser monitoreado de cerca, para determinar el papel que el estado realmente desempeña, de acuerdo a sus funciones básicas. Por ejemplo, ¿qué acciones toma el estado 1) para mostrar su compromiso de proteger los derechos individuales y para establecer el estado de derecho, o 2) para permitir la evaluación periódica de su progreso en estos aspectos, hecha por observadores externos? En relación a la provisión de bienes públicos, por ejemplo, uno puede preguntarse en el contexto cubano ¿hasta qué punto busca el estado alternativas a la provisión directa de infraestructura, y hasta qué punto se involucra en la descentralización democrática –como opuesta a la descentralización administrativa-, en relación a los municipios, en la provisión de servicios de salud y educación?

En suma, se comentan las múltiples funciones directas e indirectas que un estado cubano puede jugar en la transición, que señalarían un avance hacia lo que el Banco Mundial denomina el resultado de las “democracias competitivas”. Entre las funciones indirectas, por ejemplo, se destaca la reforma del sistema de impuestos para quienes trabajan por cuenta propia, de manera que se consigan la eficiencia y la equidad. Entre las funciones directas, la promoción de la sociedad civil y la participación política libre de coacción son ejemplos obvios. Un fallo de un nuevo gobierno en el

desempeño de los roles sugeridos en la última sección del trabajo sería una clara señal de que quienes fueron los ganadores durante la transición recalcitrante de los últimos 15 años se han apoderado del nuevo gobierno y, mas importante, están tratando de conservar alguna versión del actual régimen político no competitivo.

I. Introducción

Al discutir el papel del estado en una Cuba “democrática” es útil comenzar dirigiendo la mirada hacia donde quisiéramos, idealmente, llegar. En primer lugar, señalo puntos de vista modernos sobre el papel económico del estado en la sociedad y las implicaciones políticas que se derivan de la adopción de cualquier tipo de economía mixta como sistema operativo para la sociedad. Se mencionan a continuación algunos temas que surgen en relación a las diferencias entre el ideal y su realización en sociedades capitalistas avanzadas o desarrolladas que funcionan bajo un régimen democrático, así como las implicaciones para la elaboración de políticas que se derivan de estos puntos de vista. También señalo puntos modernos sobre el papel del estado en sociedades capitalistas subdesarrolladas o en vía de desarrollo, especialmente aquellos que funcionan bajo un régimen democrático, así como implicaciones políticas que se derivan de estas opiniones.

Después de identificar un conjunto de recomendaciones sobre políticas deseables y factibles, basadas en consideraciones teóricas e institucionales, se examina el papel que el estado ha jugado en las transiciones desde 1989 y en la reforma de sociedades comunistas como la de China, para extraer de estas experiencias implicaciones referentes a políticas. Finalmente, contemplo el papel que el estado ha jugado en Cuba hasta el momento presente. Esto proporciona otro elemento informativo necesario para discutir las implicaciones sobre políticas relacionadas con el papel del estado en cualquier transición futura de Cuba hacia una democracia. A propósito, las comillas que encierran la palabra democracia en el título se han usado para indicar dos cosas: en primer lugar, para reforzar la convicción de que yo no tengo una bola de cristal y algunas de las etapas de esta transición cubana pueden ser muy diferentes de lo que normalmente asociamos con una democracia; en segundo lugar, y en forma más general, para enfatizar que la democracia tiene varias dimensiones y que existe más de una forma de sistema democrático.

II. El Papel del Estado bajo el Capitalismo y el Socialismo

Una distinción fundamental entre el capitalismo y el socialismo radica en el papel que se asigna, se acepta o se reconoce a los derechos a la propiedad de los individuos bajo ambos sistemas. Un principio fundamental bajo el socialismo es la propiedad estatal de los medios de producción. Bajo una interpretación amplia, esto puede eliminar el ejercicio de los derechos tradicionales de propiedad de los individuos, exceptuando las actividades

fundamentales de consumo, tal como ocurre en la mayoría de sociedades comunistas. En contraste, un principio fundamental bajo el capitalismo es el ejercicio de los derechos de propiedad individual, como piedra angular irremplazable para el funcionamiento de la sociedad. Entendido desde un punto de vista amplio, esto justifica una amplia variedad de arreglos sociales y, según algunas interpretaciones reconocidamente nefastas, tal vez incluso el anarquismo.

La flexibilidad en la manera de interpretar esta diferencia fundamental entre ambos sistemas nos permite enmarcar o clasificar las distintas realizaciones históricas de ambos sistemas. Nos proporciona también una perspectiva filosófica, aunque útil en la práctica, desde la cual contemplar el papel del estado en ambos sistemas. Este es especialmente el caso bajo el capitalismo, sobre el que se enfoca la atención en el resto de esta sección. Por lo tanto, conviene aclarar lo que queremos decir al hablar de derechos de propiedad: a saber, el derecho a consumir, a generar ingresos de un bien o a alienarlo (sea mediante venta o regalo).

En un mundo capitalista ideal, una de las funciones del estado es proteger y realzar el valor o los beneficios que se derivan de estos derechos de propiedad individuales para todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, para cumplir con esta función con frecuencia el estado capitalista limita los derechos de propiedad individual. Por ejemplo, las leyes que prohíben la prostitución prohíben los derechos de los individuos sobre su capital humano, pero son ampliamente consideradas -correctamente, en mi opinión- convenientes para el bienestar público.

Teniendo en mente estas aclaraciones preliminares, se puede pasar a analizar el papel económico del estado en los sistemas capitalistas. En lo que puede considerarse como uno de sus más antiguos y más aceptados papeles económicos, el estado debe corregir los fallos de mercado debidos a la presencia de externalidades (que existen siempre que el bienestar de un consumidor o las posibilidades de producción de una empresa se vean directamente afectadas por las acciones de otro agente en la economía), o de bienes públicos (un tipo de bienes en el cual el uso de una unidad del bien por un agente no elimina su uso por otros agentes).¹ Al hacerlo así, el estado protege y realza el valor de los derechos individuales de propiedad de sus ciudadanos, enfrentando situaciones en las que los mercados, por sí mismos, no generen resultados económicamente eficientes o que ni siquiera existan.

Las externalidades pueden ser también clasificadas como agotables o no agotables, dependiendo de si lo que es experimentado por un agente disminuye lo que puede ser experimentado por otro agente. Esta distinción es importante en cuanto a políticas, porque las soluciones descentralizadas al problema de la externalidad, en cuanto opuestas al uso de cuotas o de impuestos, sólo son factibles cuando la externalidad en cuestión es agotable. Las soluciones descentralizadas al problema de la externalidad son menos intrusivas que las cuotas y los impuestos en términos del conocimiento requerido por el gobierno para implementarlas y, por lo general, resultan favorecidas. Por lo tanto, nuestra primera implicación en cuanto políticas es *la adopción de soluciones descentralizadas al problema de la externalidad siempre que sea factible*. La cualificación, sin embargo, es restrictiva. La solución descentralizada procede asignando derechos de propiedad bien definidos e imponibles sobre la externalidad a uno de los agentes y permitiendo a los agentes que negocien sobre la misma. Para que este procedimiento sea factible, y para que por lo tanto, genere un resultado óptimo, la externalidad debe ser mensurable y agotable.²

A pesar de esta cualificación, no estamos discutiendo un conjunto vacío. Por ejemplo, ocurre en algunos casos, que incluso el sector privado desarrolla instituciones para internalizar la externalidad sin intervención directa del gobierno. Esto aplica, por ejemplo, a centros comerciales donde el tráfico que genera una tienda atrayente constituye un beneficio externo para las demás tiendas. En estos casos, lo que resuelve el problema de la externalidad son los alquileres bajos que los dueños del centro comercial cobren a los inquilinos de la tienda atrayente (ver Pashigian y Gould 1998).

Los bienes públicos pueden someterse a una diferenciación adicional. Los que satisfacen exactamente la definición son no-agotables, y por lo tanto no puede aplicarse aquí la solución descentralizada. Estos bienes públicos son denominados a veces como bienes públicos puros, tales como la seguridad nacional, la ley y el orden, la política económica (tanto la micro como la macro), y el estado de derecho (incluyendo los mecanismos para hacer cumplir los contratos mediante un poder judicial independiente). Difieren de aquellos para los cuales el grado de disponibilidad a los demás se ve afectado hasta cierto punto por el consumo hecho por un agente, esto es, bienes en los cuales pueden darse los efectos de la congestión. Este es el caso de las carreteras y otros medios de transporte, energía, la mayoría de servicios de salud, servicios de educación, y telecomunicaciones.

Una distinción adicional relevante en relación a los bienes públicos es considerar si es posible la exclusión de un individuo de los beneficios de un bien público. Si la exclusión es posible, un bien público puro es en realidad un “bien de un grupo” (Sandler 1992,6), y la intervención directa del gobierno en su provisión no es necesaria, aunque sea factible e incluso deseable. Esto nos conduce a nuestra segunda implicación en cuanto a políticas – *en el caso de bienes públicos puros, en los que la exclusión es posible, se necesita determinar hasta qué punto es deseable la provisión directa hecha por el estado, antes de que una sociedad escoja esta opción.*

Debe también ser mencionado otro punto de vista relacionado con el papel del estado en el sistema económico, que ofrece una dimensión adicional para diferenciar entre bienes públicos y servicios. Olson (2000, Ch.10) analiza el papel del gobierno en la promoción de lo que él denomina “mercados socialmente establecidos”. Estos mercados requieren la existencia de derechos individuales seguros y bien definidos, y la ausencia de depredadores, incluso de la depredación a través de cabildeo. Bajo este punto de vista, el papel activo primario del estado es aumentar los mercados mediante la provisión de bienes públicos o servicios que aseguren y definan los derechos individuales, porque estos mercados socialmente establecidos son los que determinan las posibilidades de crecimiento de una sociedad. De forma similar, el papel pasivo primario del estado es abstenerse de abusar de su monopolio de la fuerza, y de embarcarse en conductas depredadoras en beneficio propio o para beneficiar a unos cuantos grupos reducidos. De este papel pasivo del estado se deriva una conclusión sobre política muy importante: *la moderación que el estado demuestra a través de su compromiso de proteger los derechos humanos individuales fundamentales, tales como la libertad de expresión y la libertad de reunión, es esencial para el funcionamiento adecuado de los mercados, especialmente de aquellos mercados socialmente establecidos que subyacen al crecimiento en las economías modernas.*

Hago notar (Betancourt 2003) que los bienes públicos puros, tales como la ley y el orden, un medio de intercambio y los servicios relacionados con el cumplimiento de los contratos aumentan los mercados al asegurar y realzar la definición de derechos individuales. También aumentan indirectamente el producto de los mercados, ya que aumentan las ganancias del intercambio, gracias a la reducción de la incertidumbre y de los costos de las transacciones. De esta forma, la producción de estos servicios

puede ser caracterizada por efectos de umbral y por el aumento de beneficios. En contraste, los bienes públicos o servicios tales como la infraestructura, aumentan de forma directa el resultado de los mercados usando cantidades adicionales de recursos y, como resultado, pueden estar sujetos a menores ganancias. Una implicación en cuanto políticas se sigue de aquí: *se requiere especial atención, y debe prestarse, a la provisión de bienes públicos puros o servicios que realcen y aseguren los derechos individuales debido a su efecto indirecto, pero considerable, sobre el bienestar económico, en su papel de servicios de aumento de mercados.*

Vemos que el papel del estado en la sociedad en este nivel teórico es importante, extenso y difícil. Requiere recursos financieros considerables, que normalmente se obtienen a través de la imposición. En ciertas situaciones delicadas, estos recursos financieros pueden ser complementados con préstamos y, en ciertas situaciones no deseables, a través de la impresión de moneda. En todo caso, el desempeño de estas funciones bajo limitaciones financieras requiere que el estado fije prioridades para la asignación de los recursos destinados a la provisión de bienes públicos o servicios y a la corrección de externalidades, incluyendo la provisión de una red de seguridad para los menos afortunados de la sociedad. Esto nos lleva a la última conclusión sobre políticas basadas en estas consideraciones ideales: *la asignación de prioridades, hecha por el estado, para el desempeño de sus diversos papeles es indispensable en presencia de restricciones financieras.*

III. El papel del Estado en las Democracias Capitalistas Desarrolladas

Cuando se vuelve la mirada al actual papel del estado en las democracias capitalistas desarrolladas, se ve una gran variabilidad en las funciones desempeñadas, así como en la forma de desempeñarlas. No obstante, los años 80 y 90 fueron testigos de un movimiento en las sociedades capitalistas más avanzadas, hacia la desregulación en la provisión de servicios públicos por parte del estado, permitiendo al mercado trabajar siempre que fuera posible, y empleando mecanismos de asignación económica, tales como el establecimiento de tarifas para el usuario en la provisión de servicios públicos. Semejantemente, en aquellas áreas en las que el estado está directamente involucrado en la provisión de servicios públicos, por ejemplo, salud y educación, esas dos décadas vieron un movimiento hacia la descentralización en el proceso de tomar

decisiones en el nivel local. Al mismo tiempo en el area de provisión de puros bienes públicos, como por ejemplo la política económica con respecto a la inflación y al déficit, vimos un movimiento hacia centralización permitiendo a una autoridad supranacional, a saber, el Banco Central Europeo, que determinara los resultados. De la misma manera, en el caso de mercados financieros, las intervenciones se han orientado hacia la centralización, sea mediante la integración de las regulaciones en varios países, o mediante la ausencia de regulaciones, lo cual ha sido el caso de las cuentas “más allá de las costas” (“offshore”).

En relación al ejercicio de la moderación por parte del estado ante los compromisos con los derechos humanos fundamentales, ha tenido lugar un repudio de las crasas violaciones de estos derechos perpetrados por la Alemania nazi antes y durante la II Guerra Mundial. Casi todas las democracias del mundo capitalista desarrollado llevaron a cabo acciones para fortalecer la protección de los derechos humanos en la segunda mitad del siglo veinte. La protección de los derechos humanos en todo lugar fue puesta de relieve inicialmente como una política exterior norteamericana fundamental durante la administración Carter, y se ha mantenido como un tema clave, al menos sobre el papel, bajo todas las siguientes administraciones. Hemos visto la aceptación de la titularidad a estos derechos humanos básicos por parte de la mayoría de los gobiernos de los países capitalistas más desarrollados. Para la Unión Europea, este punto se ha convertido en una condición para brindar ayuda a los países en desarrollo. La protección de los derechos humanos se ha convertido en un tema fundamental que gobierna la lógica tras las intervenciones militares por parte de economías capitalistas desarrolladas, principalmente Estados Unidos, en la última década.

Otra responsabilidad que habitualmente asumen las democracias capitalistas ha sido la de establecer prioridades presupuestarias para proporcionar los servicios públicos necesarios, y a la vez controlar el déficit. La Unión Europea ha cristalizado esta política en una regla numérica mediante la que se determinan las cualificaciones para ser admitidos en la Unión. El nivel de sofisticación de los argumentos ha sido producto de la consideración de déficits actuales y de los déficits proyectados, debidos a diversos factores en el período en curso. Un tema ha atraído la mayoría de la atención en este contexto. En primer lugar, aunque no solamente, por los cambios demográficos en el largo plazo, la mayoría de sistemas de retiro en países capitalistas avanzados enfrentarán grandes déficits al proporcionar los beneficios del sistema de pensiones prometidos a sus ciudadanos en los próximos veinte a

cincuenta años. Estos déficits tendrán que resolverse a través de impuestos, préstamos, impresión de moneda y/o cambios en la estructura del sistema.³

Un ejemplo reciente de lo que ocurre cuando el estado no logra proveer efectivamente servicios públicos básicos a sus ciudadanos de la tercera edad fue el furor causado por el excesivo número de muertes de estas personas durante la ola de calor que afectó a Europa en el verano del 2003. Esta crisis condujo a la renuncia del ministro de salud en Francia. En sociedades capitalistas democráticas desarrolladas, este tipo de errores no es aceptable para la población. Irónicamente, el hecho de contar con una prensa libre fue decisivo para asegurar que este derecho humano básico de las personas de edad avanzada sea provisto en el futuro, asegurándose de que el error fuera descubierto a pesar de los esfuerzos iniciales hechos por el gobierno para disminuir la importancia del problema.

¿Cuáles son las instituciones a través de las cuales el estado cumple con su papel en las democracias capitalistas desarrolladas? ¿Son algunas de ellas más efectivas que otras? Esto, por supuesto, es un amplio tema ante el que cabe más de una respuesta. Afortunadamente, ha llamado la atención de los académicos en años recientes. En un importante trabajo sobre la democracia constitucional, Mueller (1996) señala varios problemas que existen en relación al papel desempeñado por el estado hoy en día en diversas sociedades, incluyendo los Estados Unidos (Capítulo 1), Europa y Japón, así como otros países (Capítulo 2). En el caso de los Estados Unidos, Mueller identifica dos tipos de deficiencias del actual papel del estado en la sociedad: deficiencias gubernamentales y excesos gubernamentales.

Entre las deficiencias enumera la extrema persistencia del crimen en zonas de algunas ciudades norteamericanas, la incapacidad de eliminar la pobreza a pesar de los recursos gubernamentales adicionales dedicados a esta tarea, preocupaciones sobre la calidad de la educación en el sistema escolar público y la existencia de considerables déficits gubernamentales. Entre lo que considera excesos menciona el uso de fondos federales para financiar proyectos destinados a beneficiar áreas específicas que, dentro de la lógica del federalismo fiscal, deberían ser financiados por los estados o por los gobiernos locales; por ejemplo, represas, trenes subterráneos y carreteras locales; programas de defensa que se han convertido en parte de las políticas gubernamentales de beneficiar sectores concretos, más que de buscar la seguridad nacional; y la intervención en mercados agrícolas mediante subsidios que generan ineficiencias en el país.⁴

¿Por qué ocurrieron estos fallos, hacer demasiado poco o excederse? Porque los gobiernos intervienen en la economía no solo por razones lógicas, que se han anotado en la sección anterior, sino para conseguir un efecto en los ingresos de determinados grupos. Esto lleva al desencanto con el sistema democrático y a una variedad de respuestas, que van desde la alienación hasta la celebración de consultas populares. La representación geográfica en la legislatura nacional proporciona incentivos para que los legisladores representen los intereses locales en el nivel nacional. En cambio el presidente es elegido para representar intereses nacionales. La separación de poderes en el sistema norteamericano resulta en un ejecutivo que tiende a operar nacionalmente, y un Congreso que tiende a operar localmente. Mueller (1996) adscribe los déficits en gran medida a la naturaleza conflictiva de los incentivos propuestos a estas dos ramas del gobierno.

Mueller (1996) continúa argumentando que parte del problema es inherente a cualquier sistema democrático, porque la democracia representativa, por definición, crea un problema “de directivo y agente” entre los ciudadanos y sus representantes. Sin embargo, parte del problema se debe a instituciones específicamente norteamericanas. Estas instituciones están sujetas a cambios a través de reformas constitucionales. Desde nuestra perspectiva, de aquí se sigue que *algunas formas concretas de instituciones gubernamentales tienen implicaciones para las posibilidades de que, en un sistema representativo, algunos tomen más de lo que les corresponde sin asumir su parte en los costos; y para la eficacia del estado en el desempeño de sus funciones. Ambos necesitan ser examinados y discutidos antes de ser adoptados.*

Estos dos tipos de deficiencias en el papel actual del estado en la sociedad afectan también a otros países avanzados que tienen instituciones democráticas un poco diferentes; algunas veces se manifiestan en formas diferentes y otras veces en la misma forma. Una diferencia importante entre los sistemas parlamentarios europeos y el Congreso de los Estados Unidos es que los sistemas europeos tienden a representar intereses más dispersos. Por lo tanto, los incentivos hacia políticas que lleven a recursos gubernamentales en favor de los intereses de un sector, en las cuales la lógica del federalismo fiscal es seriamente violada, son menores en Europa. Sin embargo, el mismo tipo de políticas de intereses de grupo, en las que los gobiernos intervienen para proporcionar ingresos a algún grupo, prevalece bajo distintas formas. El Concorde

es un ejemplo bien conocido de intervención gubernamental en Europa y los subsidios agrícolas en los países europeos están por lo menos tan extendidos y probablemente son más onerosos para los contribuyentes que en los Estados Unidos. La incapacidad para controlar los déficits es también una fuente de preocupación en algunos países europeos, pero no en otros, y Mueller sugiere que esto último puede deberse a las variaciones institucionales en los sistemas parlamentarios (1996).

Dos temas relacionados con el papel actual del estado se diferencian sustancialmente en Europa y los Estados Unidos: la naturaleza del crimen violento y la inestabilidad política. Cuando organizaciones terroristas, tales como la ETA, el IRA o las Brigadas Rojas, u organizaciones criminales tales como la Mafia, actúan con impunidad, asesinando ciudadanos y/o privándolos de sus medios de subsistencia, el estado ha fallado en la provisión del bien público de la ley y el orden en una manera muy seria y patente. Esto ocurre en Europa en formas en las que no ocurre en los Estados Unidos. Países en los que más de 10 ó 20 partidos están representados en el parlamento, se apoyan en coaliciones multipartidistas para formar un gobierno, y estas coaliciones pueden ser inestables. Si es así, los gobiernos se vuelven ineficaces, porque no permanecen en el poder el tiempo suficiente para implementar un programa. De nuevo, esto ocurre con más frecuencia en Europa que en los Estados Unidos.

Aunque ningún conjunto de arreglos institucionales concreto genera resultados ideales en las democracias capitalistas desarrolladas, ¿podría decirse que algunos de estos arreglos son mejores que otros? Mueller (1999) concluye su análisis sobre los temas fundamentales sobre la reforma constitucional señalando que el peor de los sistemas electorales en la práctica, al que denomina presidencialismo, es el que tiene las siguientes características: la legislatura es multipartidista y, por lo tanto, todos los ciudadanos están justamente representados, lo cual es atractivo; el presidente llega al poder por elección popular, para representar a una pluralidad o una mayoría de ciudadanos. Mueller escribe, "En la práctica el presidencialismo ha llevado al inmovilismo y a gobiernos ineficaces..." (1999,143). Cita diagnósticos similares del sistema hechos por otros estudiosos. De aquí que una implicación que puede sacarse es que *quienquiera que proponga un sistema presidencialista de gobierno asume la carga de la prueba en cuanto a demostrar por qué funcionará bien en cualquier situación concreta.*

IV. El Papel del Estado en Países en Desarrollo

Las mismas consideraciones generales que se aplican al papel del estado en las democracias capitalistas se aplican también al papel del estado en los países en desarrollo, sean o no democracias. Las últimas dos décadas han visto también un movimiento en países en desarrollo hacia la desregulación y la privatización como medio de manejar las externalidades y hacia la descentralización como un medio de proporcionar bienes públicos locales. La preocupación por controlar los déficits presupuestarios ha resultado en los años 90 en una reducción de las experiencias inflacionarias en estos países, en relación a los años anteriores. Las crisis financieras de los años 90 han concentrado la atención en los países en desarrollo en la necesidad de proporcionar bienes públicos puros que generen servicios de aumento de mercado, tales como mecanismos para exigir el cumplimiento de contratos. Finalmente, en las publicaciones sobre desarrollo del momento se reconoce que algunos estados son estados fracasados, en cuanto a su capacidad de proteger los derechos humanos básicos de sus ciudadanos.

No es aventurado afirmar que el estado en los países en desarrollo ha tenido fallos más dramáticos que el estado en los países desarrollados en cuanto al cumplimiento de estas funciones, especialmente la provisión de bienes públicos que generen servicios que aumenten el mercado, y la protección de los derechos humanos básicos. El Informe sobre Desarrollo Mundial de 1997, *El Estado en un Mundo Cambiante*, señala puntos similares. Hace notar que tanto en países desarrollados como en aquellos en desarrollo, los puntos de vista sobre el papel “adecuado” del estado han evolucionado hacia el apoyo de su papel como facilitador de actividades de mercado, más que de participante directo en actividades de mercado. En el contexto de los países en desarrollo, el informe también hace referencia al tema de las capacidades del estado. Señala que el gasto de los gobiernos es mayor, en cuanto porcentaje del producto interno bruto (PIB), en países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que en países en desarrollo: aproximadamente el 45% frente al 30% del PIB, respectivamente. En parte, esta diferencia es resultado de la forma en que se presentan los datos. En el caso de países en desarrollo, los datos únicamente incluyen el gasto del gobierno central, mientras que los datos de los países desarrollados incluyen también el gasto de los gobiernos locales. Pero por otra parte la diferencia se debe a la menor capacidad de trabajar con eficiencia que aqueja a los gobiernos de los países en desarrollo. Por tanto, el informe sugiere dos prescripciones generales sobre políticas para el estado en los países en desarrollo: *la necesidad de hacer coincidir las capacidades*

del estado con las funciones que necesita desempeñar, y la necesidad de aumentar las capacidades del estado para desempeñar sus funciones.

Otra característica del estado en países en desarrollo ha sido subrayada por Findlay (1991). Opina este autor que en muchos países en desarrollo con formas no democráticas de gobierno, el estado juega un papel independiente o autónomo. Este papel no puede ser captado en términos de argumentos sobre grupos de presión, constituciones o derechos al voto. Su punto es que, a diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, el estado en los países en desarrollo ha evolucionado con independencia de la sociedad civil, y muchas veces es más poderoso y más sofisticado que la sociedad civil. Como resultado, el balance entre el papel pasivo y el activo del estado en estas sociedades debe entenderse en términos diferentes a los que se aplican bajo un sistema democrático. El autor desarrolla uno de tales modelos, donde el estado puede adoptar varias combinaciones de conducta depredadora y productiva en la provisión de los bienes públicos. Se sigue de este análisis que uno de los papeles del estado en países en desarrollo es *promover el desarrollo de instituciones de la sociedad civil como un compromiso para abstenerse de abusar de su poder mediante el empoderamiento de otros grupos.*⁵

Ejemplos de estados autónomos incluyen a Zaire bajo Mobutu Sese Seko como prototipo de estado depredador y Corea y Taiwán como prototipos de estados desarrollistas. Estos últimos son aquellos que, mediante su intervención, promueven exitosamente el crecimiento económico en varias actividades, por ejemplo en las políticas industriales. Según Evans (1992), una de las claves del surgimiento de un estado desarrollista exitoso es la existencia de una burocracia gubernamental empapada con la noción de un sistema de méritos. Aunque Evans no afirma que esto garantice el éxito, lo considera como necesario, de modo que el potencial de esta burocracia pueda ser activado por factores ideológicos o externos que den coherencia a sus actividades. Trabajos posteriores de Rauch y Evans (2000) los llevan a concluir que el reclutamiento por méritos es "...de la máxima importancia para mejorar el desempeño burocrático".

Si se vuelve la atención al papel actual del estado en países en desarrollo democráticos, nos encontramos inmediatamente enfrentados a dos temas: ¿Qué entendemos por democracia en estos contextos? Y, ¿hasta qué punto son estables estas democracias? Un Informe de Desarrollo Humano (IDH) de 2002 se dedica al tema, *Afianzando la Democracia en un Mundo Fragmentado*. En primer

lugar hace notar que características de la democracia, tales como cuándo se celebró la última elección o la afluencia de votantes, pueden ser muy engañosas como medio de determinar el control real que la población tiene sobre sus vidas mediante la participación en asuntos gubernamentales. En segundo lugar, los indicadores subjetivos de varios aspectos de la democracia pueden estar, por su misma naturaleza, sujetos a sesgos. Me parece que la primera limitación es mucho más grave que la segunda, en el terreno práctico.

El IDH ofrece cinco medidas subjetivas de la democracia, por ejemplo, los índices de libertades civiles, derechos políticos y libertad de prensa; también proporciona cuatro medidas subjetivas del estado de derecho y la efectividad del gobierno y dos índices de corrupción. A pesar de las posibles imperfecciones de estas medidas, pueden emplearse para medir el progreso hacia la democracia. Algunas de ellas, por ejemplo el estado de derecho y la ley y el orden, proporcionan instrumentos de medida apropiados para evaluar el progreso del estado en el desempeño de algunas de sus funciones básicas. Por lo tanto, tienen la siguiente implicación: *en la medida en que sea posible, la conducta del estado en el desempeño de sus funciones básicas debe ser evaluada periódicamente con índices de desempeño ampliamente usados, incluso si son subjetivos*. Por ejemplo, podrían usarse los indicadores que están disponibles periódicamente tales como el índice de libertad de prensa de Freedom House, o el índice del Banco Mundial sobre el estado de derecho, si aparecieran con regularidad.

En relación al segundo tema de la estabilidad de los regímenes democráticos en países en desarrollo, el IDH afirma que “la difusión de la democratización parece haberse detenido” (2002, 13). Y, “muchos otros [países que introdujeron reformas democráticas] no parecen estar en transición hacia nada, o han retrocedido al autoritarismo”. (15) Esto hace que el estudio de la experiencia chilena sea particularmente útil, porque el país ha conseguido navegar la transición a la democracia de una forma estable, acompañándola de un excelente desempeño económico. Foxley y Sapelli (1999) proporcionan un análisis útil sobre muchos de los temas relevantes. Uno que destaca en el presente contexto es el siguiente: una de las causas de la estabilidad del sistema chileno ha sido el diseño del sistema electoral. Según ambos autores, “el sistema chileno es único en su tendencia a hacer resaltar demasiado a quienes obtienen los segundos lugares. Fomenta además la formación de coaliciones amplias. El imperativo de coaligarse es lo suficientemente fuerte como para hacer que el sistema multipartidista tradicional de Chile funcione ahora como un sistema de dos partidos (418).

A modo de conclusión de esta sección, hacemos notar las dificultades presentadas en la provisión de algunos servicios públicos en la India y en Chile, como ejemplo área en la que se hace necesario aumentar las capacidades del estado en países en desarrollo. Desde que la India consiguió su independencia, ha tenido lugar una descentralización administrativa hasta el nivel de distrito en relación a los servicios de salud y educación, lo cual solo significó una implementación independiente de las estructuras del gobierno local (el *panchayati raj*), según Betancourt y Gleason (2000). La descentralización democrática de la provisión de servicios públicos requiere que se devuelva el poder de gastar y de fijar impuestos a los gobiernos locales. Aunque éste problema ha sido reconocido en la India, su solución es todavía un proceso en desarrollo (para algunos ejemplos ver IDH 2002). De manera similar, el régimen del General Augusto Pinochet inició un proceso de descentralización en Chile en relación a salud y educación, entre otras cosas, en los años 70 y 80 (Marcel 1999). Aunque en este caso la conexión con el poder de gastar y de imponer estaba más clara en Chile que en la India, faltaba la participación de la población, ya que las decisiones eran tomadas por alcaldes designados. El gobierno democrático que siguió a la administración Pinochet enfrentó este problema haciendo que los alcaldes y los consejos locales fueran electos; sin embargo, según Marcel (1999), todavía es necesario mejorar los procedimientos de rendición de cuentas y sistemas de administración en el nivel municipal.

V. El Papel del Estado durante las Transiciones

Un rasgo irónico de la transición de China hacia una mayor dependencia en el mercado es que las dos reformas principales que subyacen a este proceso fueron el resultado de iniciativas locales exitosas que posteriormente fueron adoptadas por el sistema. De acuerdo con Qian y Weingast (1996), tanto el sistema de responsabilidad en los hogares, y las empresas en pueblos y aldeas comenzaron como iniciativas locales en una región del país. Estas iniciativas locales tuvieron tanto éxito que, poco tiempo después de ser introducidas, el gobierno central las adoptó como la norma a seguir para todos. Lo cual sugiere que *en cualquier proceso de transición, el estado necesita ser lo suficientemente flexible como para respaldar y adoptar rápidamente actividades de reforma de mercado que demuestren ser económicamente efectivas.*

Glaeser and Shleifer (2003) explican la incrementación del estado regulatorio al principio del siglo veinte en los Estados Unidos como respuesta al fracaso del sistema de litigio privado hacia el final del siglo diecinueve. Una razón por el fracaso del sistema privado fue, en su opinión, su vulnerabilidad a la subversión por las firmas grandes. Estas firmas pueden influenciar la legislación, el nombramiento de jueces y entablar batallas legales prolongadas. Glaeser and Shleifer desarrollaron un modelo para analizar las ventajas y las desventajas de regímenes institucionales alternativos. Ellos muestran que si la aplicación es particularmente pobre, uno puede no desear litigar o regular porque ni una ni otra será eficaz. En los niveles medios de la aplicación, regulación (generalmente en conjunto con litigio) es más probable que genere resultados sociales deseables. Si el costo de subversión es muy alto, el litigio se convierte en el alternativo superior a la regulación en su modelo.

El análisis hecho por Glaeser y Shleifer puede servir mucho para ejercer la moderación en las economías en transición. Si no existe un mínimo de legalidad y orden, entonces ni la litigación ni la regulación, ni una combinación de ambos elementos será capaz de generar resultados socialmente deseables. Los dos autores presentan como ejemplo el desarrollo de los mercados de valores en la República Checa y en Polonia. El primero asumió una política de *laissez faire*, esperando que el sistema judicial cubriera las deficiencias mediante la litigación. El último asumió una política de regulaciones, que fue establecida siguiendo la Ley sobre Valores de los Estados Unidos. El mercado checo colapsó bajo el peso del fraude extendido, mientras el mercado polaco se desarrolló con rapidez; Glaeser y Shleifer (2003) aducen que existe alguna evidencia de que en Polonia el estado exigió el cumplimiento de las reglas.

Un reciente estudio del Banco Mundial (2002) sobre los primeros diez años de transición permite obtener varias lecciones amplias. Una lección importante es el papel decisivo que para esas economías tiene el ingreso y crecimiento de nuevas firmas, en particular empresas pequeñas y medianas, para espolear el crecimiento económico y generar empleo. De lo anterior se sigue que *establecer las condiciones para que surjan y prosperen nuevas firmas es una de las funciones más importantes del estado durante una transición*. Otra lección importante identificada en el informe es que quienes se benefician de las etapas iniciales de las reformas pueden oponerse a las reformas siguientes, cuando éstas amenacen sus ganancias iniciales. De lo cual se desprende que *la habilidad del estado para desempeñar sus diversos papeles en el sistema*

económico durante una transición puede ser drásticamente limitado por los ganadores iniciales en el proceso.

En sentido más general, el papel del estado durante la transición es en algunos aspectos el mismo que el papel ideal comentado en la primera sección. Por otra parte, al menos en un aspecto es completamente distinto. A saber, el estado necesita participar activamente en el desarrollo de las instituciones que subyacen a una economía de mercado. Por lo tanto, en este sentido, su papel es más cercano al rol del estado en un país en desarrollo.

VI. El Rol Anterior del Estado en Cuba

El rol del estado en la economía cubana cae dentro de tres períodos históricos. El período inicial previo a la llegada al poder de la revolución en 1959 puede caracterizarse como un período con un bajo nivel de participación estatal en la economía. Mesa-Lago (2000, 171-173) describe a este período como uno en el que el estado cubano tenía un nivel muy bajo de propiedad de la producción y servicios, comparado con otros países latinoamericanos con niveles de desarrollo similares. Los servicios públicos tales como la electricidad y los teléfonos, eran propiedad extranjera.⁶ Solo en salud y educación tenía el estado amplias propiedades. Mesa-Lago también hace notar que había tenido lugar un aumento de la intervención estatal en los años 50 en cuanto a obras públicas y a la provisión de servicios sociales.

Un segundo período es el revolucionario de 1959 a 1989. Aquí aumentó rápidamente el rol del estado hasta alcanzar un punto máximo. Mesa-Lago (2000) denomina al período de 1959 a 1960 la “liquidación del capitalismo y erosión del mercado” y el subperíodo de 1961 a 1963, “modelo ortodoxo (stalinista) de planificación central”. En 1963 las únicas actividades económicas que quedaban en manos privadas eran el 30% de la agricultura y el 25% del comercio al menudeo, principalmente vendedores callejeros. Incluso la propiedad privada de las viviendas había sido limitada al expropiarse las viviendas de alquiler en 1960. Tuvieron lugar variaciones en los modelos socialistas empleados hasta 1989, incluyendo cierta liberalización económica a finales de la década de los 70 y principios de los 80, que fue “rectificada” posteriormente, pero el estado jugó un papel invasivo y extendido en cada uno de los aspectos de la actividad económica y en todos los aspectos de la vida.⁷

El tercer período puede caracterizarse como “de transición recalcitrante a una economía de mercado”. Comienza en 1989 y es, en gran medida, resultado del final de los subsidios soviéticos – directamente, y también indirectamente, lo cual podría ser incluso más importante.⁸ Se tomaron varias medidas para enfrentarse con estos graves cambios de las circunstancias económicas, especialmente entre 1993 y 1995. Muchos de estos cambios y otros que los siguieron llevaron consigo, aunque por lo general en pequeño grado, que el estado se retirara de la participación directa en actividades económica. Por ejemplo, algunas áreas de la economía previamente cerradas al sector privado se abrieron a la inversión extranjera. Por supuesto, los trabajadores tenían que ser empleados mediante una agencia de empleos estatal. En otras áreas, se exigía a las empresas extranjeras constituir empresas conjuntas con el estado cubano o sus representantes. La posibilidad de tener empresas de mediano y gran tamaño estaba limitada a los pocos privilegiados, especialmente el ejército o militares retirados, y altos miembros del partido. Se hizo posible el empleo por cuenta propia, aunque sujeto a restricciones extremas; por ejemplo, estaba prohibido, y sigue estándolo, ser empleado por cuenta propia en el área profesional en la que el individuo obtuvo su educación, o tener personas asalariadas. En resumen, en una reciente evaluación de este período, Ritter (2003a) afirma que “...Cuba está en una fase pre-transición...Castro morirá en algún momento. La política económica cubana, así como la estructura institucional, probablemente permanecerán paralizadas hasta ese momento” (23).

VII. El Papel del Estado en una Futura Transición Cubana

Teniendo en cuenta todo lo anterior es posible ahora considerar con más detalle varios aspectos del papel del estado durante una transición hacia la democracia en Cuba. En primer lugar y antes que nada, un estado cubano que pretenda guiar a los ciudadanos a lo largo de una transición democrática *debe mostrar su compromiso con la protección de los derechos individuales, tales como libertad de expresión y libertad de asociación, y al establecimiento del estado de derecho*. En el nivel teórico, vimos al hablar sobre el papel del estado bajo el capitalismo que este compromiso es necesario para el desarrollo de mercados, esenciales para el crecimiento económico. No es algo que pueda ser proporcionado con eficacia por instituciones alternativas.⁹

La carencia más lamentable del régimen actual es la falta de compromiso con el estado de derecho y el abuso de su monopolio del poder para suprimir los derechos individuales. La reciente detención y confinamiento arbitrario de 75 disidentes y la deplorable atención médica de algunos de ellos en la prisión son suficientes para dejar establecido que cualquier nuevo gobierno que suceda a Castro debe enfrentar una falta de credibilidad potencial en esta dimensión. Por lo tanto, *para establecer credibilidad, cualquier nuevo gobierno debe someterse a evaluaciones periódicas sobre su progreso en cuanto a la protección de derechos humanos, realizadas por observadores externos, por ejemplo, mediante el uso de índices tales como el índice del estado de derecho o el índice de libertad de prensa citados más arriba.* La idea básica es, por supuesto, la evaluación sistemática llevada a cabo por una parte independiente del gobierno que esté en el poder.

Más aún, esta sugerencia no supone sustituir el desarrollo de un poder judicial imparcial. Por el contrario, la veo como una actividad complementaria por dos razones. En el nivel teórico, el desarrollo de un poder judicial es un elemento esencial para la provisión de bienes y servicios públicos tales como la ley y el orden, y para reforzar el cumplimiento de contratos, lo cual contribuirá al imperio del estado de derecho en una sociedad. Estos dos servicios de aumento de mercado son indispensables para que surjan y se desarrollen mercados financieros y otros mercados socialmente establecidos, que están en la base de las posibilidades de crecimiento económico. En el nivel práctico, el sistema judicial actual en Cuba claramente subordina el poder judicial al ejecutivo, incluso en el nivel constitucional (ver Bernal 1999). Así, *la necesidad de reformar la base del sistema judicial y de entrenar de nuevo a sus miembros actuales es una tarea fundamental para cualquier nuevo gobierno que esté considerando seriamente una transición hacia la democracia y una economía de mercado. Este proceso toma tiempo.*

Parte del papel de un poder judicial imparcial en países avanzados es proporcionar medios para el arreglo de las disputas económicas. Teniendo en cuenta el vacío existente entre el actual sistema legal y el modo eficaz de operar de un sistema de litigio privado, a la luz del análisis hecho por Glaeser y Shleifer (2003), *regular, o no hacer nada, parecen ser las alternativas preferidas como instrumentos de política microeconómica durante las primeras etapas de una transición.*¹⁰ En relación a la regulación, sin embargo, es preciso asegurar que el sistema de regulaciones no se use para impedir el ingreso de firmas nacionales o extranjeras. Este es un problema común que ocurre cuando las agencias reguladoras

caen en manos de los productores ya existentes o cuando las rentas provenientes de limitar el ingreso de nuevas empresas van a parar a quienes detentan el poder político. Por lo tanto, la base constitucional de las instituciones políticas subyacentes y la calidad de gobierno tendrán impactos relevantes para determinar los resultados finales durante una transición.

En relación a la provisión de bienes públicos, tales como infraestructura en telecomunicaciones (por ejemplo, teléfonos), electricidad, transporte (por ejemplo, mejores carreteras), agua potable y sistemas de alcantarillado, el actual sistema de deterioro y provisión limitada de todos estos servicios requerirán considerables inversiones.¹¹ *Además del hecho de que la exclusión es posible para muchos de estos bienes públicos, varias otras razones sugieren que cualquier nuevo gobierno debe buscar activamente alternativas a la provisión directa de estos bienes hecha por el estado.* En primer lugar, la situación actual de la provisión denota una falta de capacidad del estado en estos aspectos. En segundo lugar, cualquier nuevo gobierno operará bajo restricciones presupuestarias que requerirán una selección de prioridades en las actividades que puede asumir directamente. En tercer lugar, las alternativas a la provisión pública directa por parte del estado cubano son coherentes no solo con la historia anterior al período revolucionario, sino que son también coherentes con alternativas escogidas durante la reciente transición recalcitrante llevada a cabo por el estado cubano.¹²

Una situación un tanto diferente surge en relación al papel del estado en actividades de educación y salud durante cualquier nuevo gobierno de transición. En primer lugar, la historia de la participación del estado en Cuba antecede al período revolucionario por muchos años. Al mismo tiempo, en ambas áreas existió una considerable actividad privada antes de la revolución, aunque por razones diferentes. En segundo lugar, el gobierno proclama los resultados en estas dos áreas como grandes logros del período revolucionario. En tercer lugar, existe evidencia de que hay problemas sustanciales en ambas áreas durante la actual transición recalcitrante.

Empecemos con los servicios de salud. Antes de la revolución, cientos de miles de ciudadanos recibían sus servicios médicos a través de sociedades mutualistas que funcionaban de modo similar a los HMOs (Organizaciones de Manejo de la Salud, *N.T.*) en los Estados Unidos en cuanto a la forma en la que los servicios médicos eran ofrecidos. A diferencia de los HMOs norteamericanos, sin embargo, algunas de estas sociedades mutualistas proporcionaban servicios adicionales, no de tipo médico,

y algunas de ellas estaban basadas en la afiliación étnica.¹³ Aunque los servicios de salud públicos anteriores a la revolución tenían algunas deficiencias, podían compararse favorablemente a los servicios de otros países de la región y, en algunos casos, a los servicios de salud de países desarrollados.¹⁴ De forma similar, es indudable que Cuba hizo progresos en cuanto a los servicios de salud en términos absolutos durante el período revolucionario; tampoco puede dudarse que, en términos relativos, dedicó más recursos a esta actividad que ningún otro país en el mundo (y que la mayoría de países, incluso en términos absolutos). Por último, tampoco hay duda de que ha tenido lugar un declive en el ritmo de progreso de los servicios de salud durante el período de transición recalcitrante.

Este último período también dió lugar al término “*apartheid* médico”, porque los niveles de servicios de salud disponibles a la *nomenclatura* y a los extranjeros que pagan con dólares no son accesibles para el cubano. Cualquier nuevo gobierno democrático tendrá que afrontar este tema del *apartheid* y los requerimientos presupuestarios impuestos por la inversión excesiva en servicios médicos.¹⁵ Irónicamente, en cuanto a sus interacciones con extranjeros, el sistema médico cubano funciona ya como si fuera un sistema médico privado. Por ejemplo, Travieso-Díaz y Musa (2003) han puesto sobre el tapete una reciente propuesta para clasificar a Cuba como un refugio para personas retiradas, una vez que tenga lugar la transición a un nuevo régimen. Su argumentación enfatiza la orientación favorable de la sociedad hacia las personas mayores y el éxito económico del régimen actual en relación a los extranjeros, como elementos que aseguran la viabilidad de su propuesta. Incluso mencionan como ejemplo un centro propiedad del estado, el Centro Iberoamericano para la Tercera Edad (CITED) que anuncia actualmente turismo de salud.

Está claro que cualquier nuevo gobierno tendrá que diseñar regulaciones para la privatización de estos centros médicos con eficacia y equidad. Lo cual quiere decir que los beneficios que ofrece un centro propiedad del estado al ser privatizado no pueden estar disponibles *de jure* solo para extranjeros. Si lo están *de facto*, porque los extranjeros sean prácticamente los únicos que pueden costear sus servicios, deben tomarse medidas especiales para que sus beneficios, o las operaciones de estos centros sean sometidas a una legislación especial diseñada para remediar, al menos en parte, la inequidad resultante.

La preocupación por la educación antes de la revolución se remonta a los tiempos coloniales. Existían deficiencias importantes,

ampliamente reconocidas, en el sistema antes de la revolución. El declive de la calidad de la educación primaria pública condujo al desarrollo de un sector privado para llenar este vacío.¹⁶ De la Torre (1999) atribuye este problema al cambio del sistema de supervisión municipal y a una extendida corrupción en la administración pública. Al principio, las autoridades de educación municipales eran electas; más adelante, fueron designadas por el ministro de educación. La educación secundaria y la universitaria se organizaron de forma más centralizada. Tal como ocurrió en el caso de la salud, no hay duda de que, en términos absolutos, Cuba hizo progresos en relación a los resultados de la educación durante el período revolucionario, y que existen algunas peculiaridades en este progreso.¹⁷ A diferencia de lo ocurrido con la salud, el período de transición recalcitrante ha conducido a declives serios en los resultados de la educación, y al reconocimiento de las deficiencias en el sistema por parte del régimen.¹⁸

Cualquier gobierno, durante una transición democrática, probablemente se involucrará directamente en buena medida en la provisión de los servicios de salud y educación a la población. *La forma más eficaz de cumplir con esta tarea es mediante la devolución del poder a las autoridades locales, lo cual significa los municipios. En el caso de Cuba, sin embargo, esta devolución sería un fracaso a menos que se reforme el actual sistema de distribución del poder a las actividades gubernamentales locales.* Amaro (1996) ha escrito un amplio ensayo que muestra la estructura actual del sistema cubano y sus similitudes con países que fueron comunistas. Básicamente, bajo el principio de doble solidaridad, existe descentralización administrativa para efectos de implementación, pero no hay descentralización en cuanto al poder de recaudación y de gasto: éste no es transferido de la autoridad centralizada a las autoridades locales.

Es improbable que cualquier nuevo gobierno democrático abandone las metas del acceso universal a servicios básicos de salud y a la educación elemental. Es más, su provisión por parte del sector privado, especialmente en áreas remotas, no parece ser viable. Por lo tanto, la implicación directa del estado en estos niveles debe enfatizar la eficiencia de la provisión de servicios públicos. Una vez que el enfoque se dirija hacia la educación secundaria y superior, o hacia servicios de salud más complejos o especializados, la competencia del sector privado es un instrumento útil para asegurar la eficiencia de los servicios públicos y, en algunos casos, debe conducir a la eliminación de algunas de las actividades actuales. Por ejemplo, un académico norteamericano que viajó recientemente a la isla informó sobre un plan de expansión de las 50

universidades que existen actualmente, a 150 en el futuro (Sánchez 2003). Este mismo académico informó también que una de las universidades actuales con 8,000 estudiantes tenía 12,000 libros en su biblioteca, sistemas de Internet que no funcionaban muy bien, y un bibliotecario que proclamaba con orgullo que tenían infinidad de libros. La competencia del sector privado en el nivel universitario eliminaría algunas de estas ineficacias.

En lo que respecta a las externalidades, uno de los elementos más difíciles de enfrentar por un nuevo gobierno democrático será el referido a los temas ambientales. Díaz-Briquets y Pérez-López (2000) hacen una evaluación comprehensiva de los problemas ambientales. Un programa ambicioso, asumiendo "...el regreso a un sistema libre y democrático de gobierno y a un sistema económico de tipo occidental en Cuba" es presentado en Vega y Poey (2000). Un análisis más detallado sobre soluciones es el de Leiva (1998), quien señala las deficiencias presentes en la ley actual y su implementación, y considera diversas fuentes alternativas de ayuda extranjera, para desarrollar una infraestructura ambiental. *A pesar de la atracción de las soluciones descentralizadas en el nivel teórico, la aproximación práctica más atractiva sería la creación de una agencia reguladora que contara con asistencia técnica y ayuda financiera internacionales.* Una aproximación descentralizada crea demasiado espacio para que las resoluciones finales pasen a manos de un sistema de litigación privado, en el que pueden darse niveles altos de subversión, debido a la asimetría del poder económico de los participantes y la posible falta de independencia de un poder judicial en el futuro inmediato. A propósito, esta agencia reguladora no es un sustituto, sino un complemento de las actividades del sector privado. Por ejemplo, una actividad particularmente atractiva en principio es el fondo fiduciario sin fines de lucro para la conservación recientemente propuesto por Maldonado (2003).

Un papel del estado que tendrá especial importancia en una futura transición cubana es el de proporcionar los recursos, mediante la tributación, para diversos tipos de gastos, y el de priorizar las áreas de estos gastos a través del proceso presupuestario, incluyendo los gastos cubiertos por la red de seguridad social. Gallagher (1999) proporciona varias sugerencias razonables para un régimen impositivo deseable durante la transición, basado en otras experiencias. Pérez (2000) revisa estas experiencias y pasa a comentar el progreso de Cuba en estas líneas en los años 90, en relación al régimen de impuestos, reformas en la administración de impuestos, el proceso presupuestario, y el gasto público. Considera la reforma tributaria de 1994 como mixta, en términos de la habilidad para recaudar fondos, mejorar incentivos y mejorar la equidad. Se

inclina por la reforma de la administración tributaria, en términos de registrar a los que pagan impuestos, pero no mucho más, y hacia los procesos de reformas presupuestarias, en términos de transparencia en el nivel teórico, pero no en el nivel práctico. Pérez identifica el gasto público como el área de la reforma en la que ha tenido lugar menos progreso, haciendo notar que todavía equivalía al 50% del Ingreso Nacional Bruto en 1998, y una cuarta parte de esta cantidad fue gastada en transferencias a empresas del estado. Finalmente, Mesa-Lago (2003, 87) informa sobre un resultado regresivo muy práctico de estas reformas: a saber, 55.7% de los impuestos recaudados por el gobierno cubano en 2001 eran indirectos.

Ritter (2003b) ofrece una crítica más aguda del sistema impositivo, tal como se aplica al sector de empleo por cuenta propia. Muestra que la tributación del sistema de empleo por cuenta propia es ineficaz porque desanima a nuevas empresas, y no equitativo, porque los impuestos que deben pagar las empresas constituídas entre firmas extranjeras y el estado cubano son menos onerosos. *Cualquier nuevo gobierno de transición debe reformar el sistema impositivo del empleo por cuenta propia, hacia una estructura más equitativa y eficiente, ya que este sector probablemente proporcionará un número sustancial de nuevas firmas en cualquier transición económicamente exitosa.* De forma más general, el estado debe promover el desarrollo de empresas pequeñas y medianas. Sin embargo, como señala Gayoso (1999), la mayoría de las pequeñas y medianas empresas en Cuba actualmente son propiedad del estado. De esta forma, esta promoción seguramente estará muy vinculada al proceso de privatización de estas empresas.

Algunos problemas particularmente difíciles entre los que enfrenta cualquier nuevo gobierno de transición serán la determinación de prioridades y el aumento de sus ingresos para poder cumplir los compromisos con el sistema de seguridad social. Siguiendo a Buttari (1994), es útil distinguir entre temas de corto y de largo plazo. En el corto plazo, algunas dislocaciones asociadas con la restructuración ya han tenido lugar. No obstante, visto el alto grado de implicación del gobierno en la economía, el proceso está lejos de haber concluido. Tal como Buttari hace notar, el tema central entre los de corto plazo no es la reforma de algunos rasgos específicos del mercado laboral, sino la rápida creación de nuevos empleos mediante la estimulación de la actividad económica en todos los sectores.

Los temas de largo plazo presentan un problema diferente. Una red de seguridad social puede incluir una amplia variedad de aspectos. En su amplio análisis sobre alternativas de reforma,

Alonso, Donate-Armada y Lago (1994) consideran juntos los beneficios de salud, el seguro por desempleo, el bienestar social y los beneficios de retiro. Otros autores incluyen la educación dentro de los servicios sociales, y podría también argumentarse que la vivienda también debe ser incluida. Independientemente de la clasificación que uno prefiera, la verdad es que, en términos reales, el gasto en todas estas categorías de servicios sociales ha declinado en Cuba entre 1989 y 1998. Esto puede comprobarse en las cifras presentadas en Mesa-Lago (2003, 108). Cualquier nuevo gobierno deberá afrontar el problema del financiamiento de los servicios sociales, y el alcance del problema dependerá en las circunstancias que existan cuando ocurra el cambio de gobierno.

Los beneficios de retiro difieren de otros servicios sociales en que hay una importante separación temporal entre las contribuciones al sistema hechas por el individuo, y el recibo de los beneficios por esa misma persona. Los beneficios de retiro representan un problema muy espinoso entre los enfrentados por un nuevo gobierno, porque la mayoría de las predicciones sobre cambios en la estructura demográfica de la población presentan a las provisiones actuales del sistema como insostenibles.¹⁹ Empleando proyecciones acordes con las cifras prevalentes en 2000, Donate-Armada (2001) calculó que los gastos por pensiones en 2050 consumirían aproximadamente el 50 por ciento del presupuesto para gasto social, que incluye también salud y educación. Un elemento importante que contribuye al problema es la edad obligatoria para el retiro: 60 años para los hombres y 55 para las mujeres. Una solución fácil para un nuevo gobierno sería posponer la edad del retiro para hombres y mujeres, pero ésto podría convertirse en una solución políticamente difícil para cualquier gobierno que no contara con el respaldo de una sustancial mayoría de la población. Algunas alternativas que han sido populares en otros lugares, tales como la introducción de cuentas privadas de seguridad social, tendrán que enfrentar en Cuba la dificultad que plantea el profundo subdesarrollo del sistema financiero bajo el régimen actual.

Lo anterior nos conduce al último y más difícil tema en cuanto al papel del estado en una futura transición en Cuba: el diseño de un nuevo sistema político. Parece existir amplio consenso de que ningún movimiento serio hacia la democracia o el mercado ocurrirá antes de la desaparición de Castro. ¿Qué ocurrirá entonces? Si los que se oponen fuertemente a las reformas, o los que Corrales (2002) denomina *duros* sucedieran a Castro, continuarán las políticas anteriores. Es más, incluso pueden simular que buscan pequeñas aperturas políticas o económicas, para conseguir recursos del exterior, a la vez que retienen en sus manos el control. Si quienes

suceden a Castro son partidarios de las reformas, o *suaves*, se abrirán otras posibilidades más interesantes.

Dentro de la clasificación de los regímenes de transición hecha por el Banco Mundial, el resultado de la línea dura sería aquel en el que prevalece un régimen político “no-competitivo”. Si los partidarios de la reforma suceden a Castro, el resultado puede llevar a “regímenes políticos concentrados”, en los que existe alguna competencia multipartidista, pero hay una competencia política limitada, mediante la reducción de las libertades civiles, o como “democracias competitivas”, en las que hay un alto nivel de derechos políticos y amplias libertades civiles.²⁰ Ernesto Betancourt (2002) propuso recientemente un resultado de “democracias competitivas” como el que sería deseable para Cuba. Analiza de qué manera *la privatización exitosa es un elemento clave para el surgimiento de “las democracias competitivas” en la realidad* y propone diversos aspectos que apoyan este proceso, incluyendo la asistencia técnica por parte de organismos multinacionales. En un tono más especulativo, pero dentro del mismo espíritu, Sanguinetti (2001) se apoya en los análisis de Olson sobre la acción colectiva, para desarrollar escenarios alternativos para un mundo post-Castro. Por supuesto, no todas ellas llevan al resultado de “democracias competitivas”.

Desafortunadamente, en el momento de la desaparición de Castro será difícil establecer la verdadera naturaleza del régimen que le sucederá. Es más, si un nuevo régimen pide tiempo para adoptar reformas, no sería razonable negarse a su petición. Por supuesto la intención real, aunque no expresada, de la petición podría muy bien ser la de fortalecer un régimen no competitivo. Sin embargo, en la medida en la que el estado decide asumir los papeles que aquí se sugieren, sería tranquilizador para los ciudadanos cubanos que las reformas se den en la dirección del resultado de las “democracias competitivas” y no en la dirección del bloqueo de las reformas hecho por los beneficiados iniciales, en un escenario no-competitivo. Dentro de estas líneas, cualquier futuro gobierno que promueva *el desarrollo de la sociedad civil*²¹, *la educación de los ciudadanos en relación a a forma de operar los mercados y la democracia*,²² y *la participación de los ciudadanos en la elección de un sistema político*²³ jugarían un papel consistente con el resultado de las democracias competitivas.

Notas

1. Las definiciones de externalidades y bienes públicos han sido tomadas de Mas-Colell, Whinston, y Green (1995). Es práctica común en los escritos emplear el término bienes públicos en este sentido específico para referirse a aquellos elementos que son bienes, por ejemplo puertos, así como a elementos que son servicios, tales como la ley y el orden.
2. Si hay información asimétrica sobre el beneficio o los costos de la externalidad, ni el procedimiento descentralizado ni las cuotas o impuestos traerán necesariamente un resultado óptimo.
3. Estos cambios, usualmente llamados “reformas”, pueden incluir medidas tan drásticas como no efectuar pagos contratados, o posponer arbitrariamente las edades del retiro, lo cual es una forma más sutil de no efectuar los pagos contratados. Por supuesto, aparte de los temas políticos del momento, estas reformas hacen surgir temas de credibilidad gubernamental que pueden extenderse a todas las esferas. Después de todo, una fuente fundamental del problema han sido los cambios, previsibles y relativamente fáciles de predecir, en la estructura etaria de la población.
4. Puede también añadirse que estas ineficiencias tienen efectos globales, lo cual fue puesto de manifiesto por el fracaso de las reuniones de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, en el 2003.
5. Los estados pueden promover el desarrollo de una amplia variedad de instituciones privadas, que van desde asociaciones comerciales hasta asociaciones ambientalistas. Esto puede lograrse mediante la concesión de beneficios fiscales, la creación de categorías legales tales como entidades no lucrativas, y la entrega directa de subsidios. Por supuesto, estas posibilidades no se limitan a los regímenes no democráticos.
6. Aunque esto es cierto en términos de propiedad, no debe ser interpretado como significando que Cuba operaba como una economía de libre mercado. Por ejemplo, el estado estaba fuertemente involucrado en la industria más importante del país. ¡Las cuotas de azúcar no eran establecidas por el mercado! De forma similar, la necesidad de ofrecer sobornos a los funcionarios era una queja frecuente de los empresarios.

7. Ver, por ejemplo, Mesa-Lago (2000) o Clark (1990) para detalles y referencias adicionales sobre este período.
8. Por ejemplo, como hace notar Betancourt (1996), después de 1989 el precio para Cuba del petróleo importado de los soviéticos pasó de US\$6 a US\$18 por barril, y el precio cobrado por Cuba por el azúcar exportada a los soviéticos pasó de 21 centavos a 6 centavos por libra. Más aún, Cuba pasó de recibir 13 millones de barriles de petróleo al precio más bajo de los soviéticos en 1989 -lo cual le permitía a Cuba exportar 3 millones de barriles al precio más alto-, a pagar el precio más alto por cualquier cantidad que importara.
9. De ninguna manera debe este argumento ser visto como el único o el más importante elemento para fundamentar la democracia. Un amigo, C. Quijano (1994) parafraseando a Alexis de Tocqueville, lo expresó de la mejor manera: “Aquel que busca en la libertad algo distinto a la libertad misma, ha nacido para ser esclavo”.
10. En lo que se refiere a política macroeconómica, los fallos del sistema judicial actual afectarían la credibilidad de cualquier tipo de reclamo acerca de la independencia del Banco Central que hiciera el nuevo gobierno.
11. Por ejemplo, un observador, Cereijo (1999) ofrece una estimación de las necesidades y sus costos en varias de estas áreas para los próximos 5 años (a 1999). Sus estimados son los siguientes: electricidad, US\$1.5 billones; telecomunicaciones, US\$ 2.1 billones; carreteras, US\$1.8 billones; ferrocarriles, US\$1.4 billones, y agua y alcantarillado, US\$1.25 billones.
12. Por ejemplo, Cereijo (1999) apunta que en 1991 una empresa conjunta constituida entre el estado cubano y una firma extranjera, Telecomunicaciones Internacionales de México, fue creada para proporcionar servicios de teléfonos celulares.
13. Dicho sea de paso, las sociedades mutualistas que proporcionaban servicios médicos no estaban presentes en áreas rurales. Para un breve análisis del sistema a partir del final de los tiempos de la colonia hasta el presente, ver Beato (1999).
14. Por ejemplo, existía un sistema de salas de emergencia públicas, las Casas de Socorro, en casi todos los barrios de la ciudad. De esta forma, los cuidados de emergencia eran más accesibles en las ciudades cubanas que en las ciudades de muchos otros países.

15. Alonso, Donate-Armada y Lago (1994) proporcionan el análisis más completo realizado hasta la fecha sobre las posibles reformas al sistema de salud.
16. Según De la Torre (1999), sin embargo, el sector privado no consideró rentable llenar este vacío en las áreas rurales.
17. Por ejemplo, Madrid Arís (1997) concluye su análisis de las fuentes de crecimiento en Cuba señalando que "...la mayor parte de la inversión en educación no ha tenido ninguna rentabilidad económica".
18. Por ejemplo, han tenido lugar declives muy marcados en las inscripciones universitarias. Según Mesa-Lago (2000), entre 1990 y 1995 la razón de la inscripción universitaria bajó de un 21% al 12% de la cohorte en edad universitaria. Más aún, la falta de preparación en algunas áreas, como la contabilidad, mercadeo, economía capitalista y finanzas es una limitación del sistema educativo revolucionario, que ha sido implícitamente reconocida por el gobierno cubano. Por ejemplo, el gobierno permitió y animó a la Universidad de Carleton a iniciar un programa de Maestría para remediar estas deficiencias, a principios de los años 90. El programa dejó de operar en la segunda mitad de la década de los 90.
19. Esto ha sido señalado en varios artículos de diversos autores, especialmente Donate-Armada (1994, 1995, 2001); ver también Roque Cabello (1996), Mesa Lago (1996); Pérez (1998) y Díaz-Briquets (2002).
20. Un cuarto resultado mencionado en la clasificación del Banco es la de "regímenes desgarrados por la guerra". Como este resultado parece ser menos probable que al menos dos de los otros tres resultados posibles en el caso de Cuba, será ignorado.
21. Una señal muy confiable de que un nuevo gobierno está promoviendo la sociedad civil sería la liberación de los disidentes recientemente encarcelados y de otros prisioneros políticos.
22. Sobre la necesidad de la educación en relación al mercado y la democracia en economías de transición, ver Sanguinety (1995).
23. Elecciones libres a una asamblea constituyente, o un debate abierto sobre los aspectos valiosos de documentos tales como, por ejemplo, "La Patria es de Todos", serían señales que permitirían confiar en el deseo del estado de animar la participación ciudadana.

Referencias

- Alonso, J., Donate-Armada, y A. Lago, 1994. "A first Approximation Design of the Social Safety Net for a Democratic Cuba". *Cuba in Transition*, 4. Washington, D.C.: Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE).
- Amaro, N. 1996. "Decentralization, Local Government and Citizen Participation in Cuba". *Cuba in Transition*.6. Washington, D.C.: ASCE.
- Banco Mundial. 2002. *Transition: The First Ten Years*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Beato, V. 1999. "Medicina, Higiene y Salud". En *40 Años de Revolución: El Legado de Castro*, ed. E. Córdova, Miami: Ediciones Universal.
- Bernal, B. 1999. "La Administración de la Justicia". En *40 Años de Revolución: El Legado de Castro*, ed. E. Córdova, Miami: Ediciones Universal.
- Betancourt, E. 2002. "The Cuban Transition in the Light of the Lessons of Ten Years of Experience in the Former Soviet Bloc". *Cuba in Transition*. 12. Washington, D.C.: ASCE.
- Betancourt, R. 1996: "Growth Capabilities and Development: Implications for Transition Processes in Cuba". *Economic Development and Cultural Change*. 44: 315-331,
- Betancourt, R. 2003. "A New Institutional Economics Perspective on Market Augmenting Government". En *Market Augmenting Government*, eds. O. Azfar y C. Cadwell. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Betancourt, R., y S. Gleason. 2000. "The Allocation of Publicly-Provided Inputs to Rural Households in India: On Some Consequences of Caste, Religion and Democracy", *World Development*, 28: 2169-2182.
- Buttari, J. 1994. "The Labor Market and Retirement Pensions in Cuba During the Transition: Reflection on the Social Safety Net Experience of Former Socialist Economies". *Cuba in Transition*. 4. Washington, D.C.: ASCE.
- Cereijo, M. 1999. "Infraestructura, Alta Tecnología y Energética". En *40 Años de Revolución: El Legado de Castro*, ed. E. Córdova, Miami: Ediciones Universal.
- Clark, J. 1990. *Cuba: Mito y Realidad*. Miami: Saeta Ediciones.
- Corrales, J. 2002. "The Survival of the Cuban Regime: A Political Economy Perspective". *Cuba in Transition*. 12. Washington, D.C.: ASCE.
- De la Torre, R. 1999. "El Sistema Educativo". En *40 Años de Revolución: El Legado de Castro*, ed. E. Córdova, Miami: Ediciones Universal.
- Díaz-Briquets, S. 2002. "Cuba's Future Economic Crisis: The Aging Population and the Social Safety Net". *Cuba in Transition*. 12. Washington, D.C.: ASCE.
- Díaz-Briquets, S., y J. Pérez-López. 2000. *Conquering Nature: The Environmental Legacy of Socialism in Cuba*. Pittsburgh: The University of Pittsburgh Press.

- Donate-Armada, R. 1994. "Cuban Social Security: A Preliminary Actuarial Analysis of Law 324 of Social Security". *Cuba in Transition*. 4. Washington, D.C.: ASCE.
- Donate-Armada, R. 1995. "Preliminary Analysis of Retirement Programs for Personnel in the Ministry of the Armed Forces and Ministry of Interior of the Republic of Cuba". *Cuba in Transition*. 5. Washington, D.C.: ASCE.
- Donate-Armada, R. 2001. "The Aging of the Cuban Population". *Cuba in Transition*. 11. Washington, D.C.: ASCE.
- Evans, P. 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change". En *The Politics of Economic Adjustment*, eds. S. Haggard y R. Kaufman. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Findlay, R. 1991. "The New Political Economy: Its Explanatory Power for LDC's". En *Politics and Policy Making in Developing Countries*, ed. G. Meier. San Francisco: ICS Press.
- Foxley, A., y C. Sapelli. 1999. "Chile's Political Economy in the 1990's: Some Governance Issues". En *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, eds. G. Perry y D. Leipziger. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Gallagher, M. 1999. "Some Ideas for Taxation During Cuba's Transition". *Cuba in Transition*. 9. Washington, D.C.: ASCE.
- Gayoso, A. 1999. "The Role of Small and Medium Size Enterprise in Cuba's Future". *Cuba in Transition*. 9. Washington, D.C.: ASCE.
- Glaeser, E., y Shleifer, A. 2003. "The Rise of the Regulatory State". *Journal of Economic Literature*. 41: 401-425.
- Human Development Report. 2002. *Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Oxford University Press.
- Leiva, A. 1998. "Promoting and Financing Development of an Environmental Infrastructure in a Post-Castro Cuba", *Cuba in Transition*. 8. Washington, D.C.: ASCE.
- Madrid Arís, M. 1997. "Growth and Technological Change in Cuba". *Cuba in Transition*. 7. Washington, D.C.: ASCE,
- Maldonado, A. 2003. "Cuba's Environment: Today and Tomorrow – An Action Plan". *Cuba in Transition*. 13. Washington, D.C.: ASCE,
- Marcel, M. 1999. "Effectiveness of the State and Development Lessons from the Chilean Experience". En *Chile: Recent Policy Lessons and Emerging Challenges*, eds. G. Perry y D. Leipziger. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Más-Collel, A., M. Whinston, y J. Green. 1995. *Microeconomic Theory*, Oxford: Oxford University Press.

- Mesa-Lago, C. 2000. *Market, Socialist and Mixed Economies: Comparative Policy and Performance-Chile, Cuba and Costa Rica*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mesa-Lago, C. 2003. *Economía y Bienestar Social en Cuba a Comienzos del Siglo XXI*. Madrid: Editorial Colibrí.
- Mueller, D. 1996. *Constitutional Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Mueller, D. 1999. "Fundamental Issues in Constitutional Reform: With Special Reference to Latin America and the United States". *Constitutional Political Economy*. 10:119-148.
- Olson, M. 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*. New York: Basic Books.
- Pérez, L. 2000. "Fiscal Reforms in Transition Economies". *Cuba in Transition*. 10. Washington, D.C: ASCE.
- Pérez, L. 1998. "The Current Situation and Implications of International Pension Reform Experiences for Addressing Cuba's Problems." *Cuba in Transition*. 8. Washington, D.C.: ASCE.
- Pashigian, P. y E. Gould. 1998. "Internalizing Externalities: The Pricing of Space in Shopping Malls". *The Journal of Law and Economics*. 41: 115-42.
- Qian, Y. y B. Weingast. 1996. "China's Transition to Markets: Market Preserving Federalism, Chinese Style." *Journal of Policy Reform*. 1: 149-185.
- Quijano, C. 1994. "Comments". *Cuba in Transition*. 4 Washington, D.C: ASCE.
- Rauch, J., y P. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". *Journal of Public Economics*. 75: 49-62.
- Ritter, A. 2003a. "An Overview of Cuba's Economy in the 2000s: Recuperation and/or Relapse". En *The Cuban Economy: Performance, Problems, Policies and Prospects*, ed. A. Ritter. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Roque-Cabello, B. 1996. "Un Logro que Tiende a Desmoronarse". *Cuba in Transition*. 6. Washington, D.C: ASCE.
- Sánchez, N. 2003. "Taxation Levels in Cuba – And Other Topics of Rhetorical Interest". *Cuba in Transition*. 13. Washington, D.C: ASCE.
- Sandler, T. 1992. *Collective Action: Theory and Applications*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Sanguinety, J. 2001. "Preguntas Olsonianas Sobre el Futuro de Cuba: Son Factibles Una Economía de Mercado y Una Democracia". *Cuba in Transition*. 11. Washington, D.C: ASCE.
- Sanguinety, J. 1995. "Economic Education for a Market Economy: The Cuban Case". *Cuba in Transition*. 5. Washington, D.C: ASCE.
- Travieso-Díaz, M., y A. Musa. 2003. "Cuba: The Next Retirement Haven?" *Cuba in Transition*. 13. Washington, D.C: ASCE.

Vega, A. y F. Poey. 2000. "Preliminary Action Plan for a Post-Castro Cuba". *Cuba in Transition*. 10. Washington, D.C: ASCE.

World Development Report. 1997. *The State in a Changing World*. Oxford: Oxford University Press.

Sobre el Autor

Roger R. Betancourt es Profesor de Economía en la Universidad de Maryland, College Park, donde comenzó su carrera profesional en 1969. Fue Profesor Visitante en el INSEAD en Fontainebleau, Francia, en varias ocasiones durante los años 80. Ocupó la Cátedra Kermit O. Hanson en la Escuela de Negocios de la Universidad de Washington en Seattle, Washington, en 1996. Fue uno de los fundadores de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana (ASCE) en 1990, y su primer presidente, 1990-1992. Fue miembro del Buró Asesor del Censo, por parte de la Asociación Norteamericana de Economía, 1997-2002, y su Co-Presidente en 2001-2002. Fue el beneficiario de Chile del Premio Fulbright para Especialistas Senior en el 2003, y en 2004 pasó a ser Catedrático Afiliado al Departamento de Mercadeo de la Escuela de Negocios Robert H. Smith en la Universidad de Maryland.

El trabajo académico del Profesor Betancourt ha aparecido en las principales publicaciones periódicas del ramo de la economía, por ejemplo, *Journal of Econometrics*, *International Economic Review*, *Econometría*, *American Economic Review*, *Quarterly Journal of Economics*, *Review of Economic Studies*, y *Review of Economic and Statistics*, así como en publicaciones periódicas relevantes en áreas relacionadas, tales como el *Journal of the American Statistical Association* y en *Marketing Science*. Sus investigaciones cubren dos amplias áreas: microeconomía aplicada y desarrollo económico. El Profesor Betancourt es especialmente conocido por sus contribuciones a los temas de utilización de capital, organización del trabajo, ventas y distribución, y la aplicación de la nueva economía institucional a temas de desarrollo en el contexto de la economía cubana. Muchas de sus principales contribuciones al primer tema se reúnen en un libro que se reconoce como una referencia estandar en el campo, "*Capital Utilization: A Theoretical and Empirical Analysis*", Cambridge University Press, 1981. Sus contribuciones principales al segundo tema se reúnen en un libro que también ha sido vista como una referencia estandar por un evaluador previo a la publicación, *The Economics of Retailing and Distribution*, Edward Elgar Publishing Co., 2004. Finalmente, sus contribuciones al tercer tema suelen presentarse en las reuniones de la Asociación para el Estudio de la Economía Cubana y con frecuencia aparecen como publicaciones de ASCE.

El Profesor Betancourt ha realizado un extenso trabajo de consultoría para organizaciones internacionales y empresas de negocios. Fue IRIS Fellow (1992-1995) y ha sido miembro del Consejo Académico de IRIS desde 1998. Desde 1999 es miembro asociado del Centro de Economía Internacional de la Universidad de Maryland. Está afiliado al Grupo CCG desde 2004, y es miembro del Comité de Selección de las Becas Fulbright para Centroamérica y el Caribe, 2002-2004. Tiene un grado en economía de la Universidad de Georgetown en Washington, D.C., y un Doctorado en economía de la Universidad de Wisconsin en Madison.
