

# APERTURA Y REFORMA DE LA ECONOMÍA CUBANA: LAS TRANSFORMACIONES INSTITUCIONALES (1990-1993)

*Pedro Monreal*  
*Manuel Rúa*

En 1993 se consolidó el proceso de apertura económica, uno de los componentes de la política adoptada por el gobierno cubano para enfrentar la peor crisis económica experimentada por el país en los últimos treinta y cinco años. Se trata de un proceso de reforma económica parcial que abarca fundamentalmente tres fenómenos simultáneos e interrelacionados: el desarrollo acelerado del turismo internacional, la diversificación del comercio exterior y la promoción de la inversión extranjera.<sup>1</sup> Adicionalmente, a partir de la segunda mitad de 1993, se incorporó al proceso de apertura la llamada "despenalización" de la tenencia de divisas extranjeras que ha legalizado la libre circulación de ciertas monedas extranjeras en el país.

La apertura económica que ha tenido lugar en esas áreas representa una reforma parcial orientada hacia el mercado, que coexiste con un modelo económico tradicional todavía vigente en la mayor parte de los sectores de la economía. Esa coexistencia de propuestas económicas evidentemente contradictorias determina la presencia actual en Cuba de un sistema económico dual.<sup>2</sup>

Como casi siempre sucede con los procesos asociados a cambios drásticos derivados de una crisis, la conceptualización de la reforma parcial de la economía cubana se encuentra retrasada en relación con su avance real. De hecho, el propio término de reforma no es utilizado comúnmente en Cuba para describir los acontecimientos en curso y han sido escasos los análisis académicos relativos a las trans-

<sup>1</sup> Manuel Rúa y Pedro Monreal, "La apertura económica cubana", *Cuba Foreign Trade*, revista de la Cámara de Comercio de la República de Cuba, La Habana, julio-septiembre 1993.

<sup>2</sup> Exceptuando las áreas abarcadas por la apertura económica, el resto de la economía estatal cubana continúa operando sobre la base del llamado "Sistema de Dirección y Planificación de la Economía", implantado a mediados de los setenta y modificado parcialmente durante la década del ochenta. Acerca de los principales retos que enfrenta actualmente la economía cubana debe consultarse el excelente artículo de Julio Carranza, "Cuba: los retos de la economía", *Cuadernos de Nuestra América*, Nº19, Centro de Estudios sobre América (CEA), La Habana, julio-diciembre de 1992.

formaciones institucionales asociadas a la apertura o reforma parcial de la economía cubana.<sup>3</sup>

Por lo general, la mayoría de los análisis conocidos sobre la política económica cubana contemporánea han hecho énfasis en el ajuste económico y en las llamadas "estrategias sectoriales", habiéndose relegado el estudio de las transformaciones institucionales generadas por la apertura económica, aspecto que sin embargo es vital para poder evaluar la orientación y las posibilidades de éxito de por lo menos una parte del programa económico adoptado por el gobierno cubano desde inicios de los noventa.<sup>4</sup>

La relativa ausencia de análisis sobre las transformaciones institucionales también pudiera retrasar las posibilidades de diseñar un nuevo modelo para la economía cubana, aunque debe quedar claro que este es un asunto relativamente secundario porque las urgencias y presiones actuales existentes en Cuba, significan que en gran medida el gobierno del país no tendrá más opción que implementar políticas sin haber definido previamente un modelo acabado. No obstante esas restricciones, el análisis de las transformaciones institucionales sería útil a los efectos de establecer una especie de "mapa conceptual" para orientar mejor la política económica del país

La hipótesis central de este artículo es que lo que comenzó como la apertura selectiva de la economía cubana se ha transformado en una reforma económica parcial, caracterizada por importantes modificaciones institucionales y orientada hacia el mercado, capaz de generar en su propia evolución tendencias que pudieran transformarla en una reforma económica más amplia con potencial para superar la actual naturaleza dual del sistema económico cubano.

Este artículo no intenta analizar exhaustivamente el tema ni adelanta propuestas, sino solamente trata de estimular el debate sobre los cambios económicos recientes en Cuba rescatando un

---

<sup>3</sup> Vale apuntar, sin embargo, el esfuerzo analítico que en esta área ha desarrollado el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), institución que en mayo de 1993 organizó un taller científico sobre el tema de la "economía emergente", término con el que los especialistas de esa institución denominan al sector reformado de la economía cubana en el contexto de la política de apertura económica.

<sup>4</sup> El único trabajo divulgado en Cuba sobre el tema es "Caracterización de las formas legales y organizativas que operan en la economía emergente", presentado como ponencia en el taller "La economía emergente" (mayo de 1993) y cuyas autoras son Nieves Pico y Amelia Mendoza, investigadoras del INIE. Uno de los pocos trabajos publicados fuera de Cuba sobre el tema es: Gillian Gunn, "The Sociological Impact of Rising Foreign Investment", *Cuba Briefing Paper Series*, The Cuba Project, Center for Latin American Studies, Georgetown University, enero de 1993.

ángulo clave pero insuficientemente analizado hasta el momento: las transformaciones institucionales ocurridas en el período 1990-1993 y sus implicaciones.

En lo metodológico, el artículo ha tratado de evitar dos enfoques relativamente comunes en los análisis sobre reformas económicas que lejos de contribuir dificultan el estudio del tema. En primer lugar, se ha evitado la adopción de un enfoque teleológico, es decir, la percepción de que los procesos sociales (en este caso la reforma) siguen trayectorias más o menos lineales conducentes a una meta final comúnmente considerada como una solución óptima.<sup>5</sup> La historia real es mucho más compleja y menos lineal, y no parecen existir fundamentos para descartar ni afirmar *a priori* que una reforma general de la economía cubana pudiera orientarse hacia el mercado. La hipótesis adoptada en este artículo tratará de ser probada y explicada sin necesidad de considerarla como una solución única ni óptima.

La segunda premisa que ha tratado de evitarse es el enfoque prescriptivo, es decir, la tendencia a descuidar el análisis, la comprobación de hipótesis y la construcción de teorías como consecuencia del desplazamiento del énfasis de los estudios hacia el terreno de las recomendaciones y de la llamada ingeniería socioeconómica, actividades útiles e imprescindibles, pero que no deben hacerse a expensas de la elaboración de teorías. De hecho, en el caso particular de la apertura económica cubana resulta contrastante la creatividad e imaginación desplegada en el terreno práctico por los formuladores y ejecutores de la política económica cubana actual, con la ausencia de trabajos teóricos sobre el tema por parte de los académicos del país.

En el primer epígrafe del artículo, se examinan brevemente algunas consideraciones teóricas relevantes para el estudio del tema. Los dos epígrafes siguientes son fundamentalmente descriptivos, y en ellos se han tratado de apuntar los elementos básicos del proceso de apertura económica y las principales transformaciones institucionales ocurridas como parte de ese proceso. Finalmente, se exponen en forma de notas finales las conclusiones relativas al significado de dichas transformaciones para la política económica cubana contemporánea.

---

<sup>5</sup> Para una crítica del enfoque teleológico, puede consultarse: Héctor Schamis, "On the Relationship between Political and Economic Reform: Lessons from the Chilean Experience", ponencia preparada para "The Southern California Workshop on Political and Economic Liberalization", University of Southern California, Los Angeles, febrero de 1993.

## Transiciones, reformas e instituciones.

El análisis del tema requiere previamente la delimitación sucinta de por lo menos dos cuestiones teóricas: i) el llamado problema de la dinámica de las transiciones económicas; y ii) el papel de las instituciones en la reforma económica.

Uno de los campos de interés más "densos" de las ciencias sociales de fines de los ochenta y principios de los noventa ha sido el llamado tema de las "transiciones", término que se aplica de manera bastante amplia para identificar los procesos de cambio social, registrados no solamente en los antiguos países socialistas de Europa sino también los ocurridos en otros lugares, en particular, en América Latina. La forma específica que han tomado esos estudios han sido los análisis acerca de la "liberalización económica" y la "democracia". Simultáneamente, se ha producido una disminución en el interés de las ciencias sociales contemporáneas por el tema de las transiciones del capitalismo hacia el comunismo, asunto que durante años representó un área importante en los estudios sobre "transiciones".

Especial atención han recibido las llamadas transiciones económicas, quizá porque transcurrida la euforia inicial que acompañó a muchos de los procesos recientes de cambio social se hizo evidente el valor crítico de la variable económica en los mismos. Probablemente una de las lecciones analíticas más valiosas extraídas de esos procesos, ha sido que las transiciones económicas implican tanto continuidades como discontinuidades, y que no existe vínculo lineal determinado *a priori* entre éstas y las transiciones políticas.

Lo primero a tener en cuenta es que la mayor parte de los estudios más recientes no examinan procesos convencionales de reforma económica, entendida esta como la transición relativamente estable de un modelo de organización económica a otro. En rigor, la reforma económica es un caso particular de transición económica, pero la mayoría de las transiciones económicas estudiadas en la literatura contemporánea rebasan las reformas económicas convencionales, en el sentido de que no representan simplemente un cambio de modelo de organización económica sino que son parte de transformaciones socio-políticas mayores. No obstante, es cierto que la distinción entre diferentes tipos de transiciones económicas puede resultar un ejercicio complicado, porque muchas veces luego de producirse una transición económica mayor a ésta le suceden otras transformaciones que se ajustan más a la definición de reforma

económica. De igual manera, procesos que comenzaron como reformas económicas pueden convertirse sobre la marcha en procesos de transición económica más abarcadores.

A pesar de que durante los últimos años se ha escrito bastante sobre las transiciones, el hecho es que todavía no se entiende bien la dinámica de las mismas. En la literatura contemporánea sobre el tema parecen existir más desacuerdos que puntos de coincidencia, fenómeno que no solamente tiene implicaciones teóricas sino también prácticas. Así, por ejemplo, la promoción conceptual de modelos de transiciones radicales e inmediatas ("*shocks*" o "*big bangs*"), expresa la existencia de una corriente de opinión, al parecer frustrada por el poco conocimiento disponible sobre la dinámica de las transiciones. Tal *impasse* teórico trata de ser resuelto a partir de la negación del objeto de investigación, es decir, de la propia transición y, en consecuencia, es adoptada la premisa —hasta ahora no validada por la práctica— de que es posible pasar a la nueva estructura social y económica sin que medie un proceso de transición. Es la lógica de que "si se va a cruzar un pantano, mejor se cruza de un sólo salto". En la realidad, sin embargo, la aplicación de los esquemas de "*shock*" o "*big bang*" tiene menos que ver con consideraciones teóricas y más con la táctica política de tratar de implementar rápidamente los cambios económicos, antes de que los sectores sociales afectados tengan tiempo de organizar la oposición política a los mismos.

Existe, no obstante, otra percepción distinta, que reconoce simultáneamente la necesidad de las transiciones y las dificultades para entender sus dinámicas. Esta percepción del problema rechaza la idea del reemplazo inmediato de la vieja estructura por la estructura "final". Conceptualmente se apoya parcialmente en una idea conocida por los economistas como la "crisis de Lucas", que plantea que durante el proceso de cambio los promotores del nuevo modelo disponen de información muy limitada y se les hace muy difícil conocer el efecto real de las políticas de cambio, ya que éstas también modifican las estructuras económicas que sirvieron de punto de partida tanto de las políticas adoptadas como de la información disponible. Si a ello se adiciona el complicado proceso de aprendizaje de los distintos agentes económicos y políticos acerca de las nuevas estructuras económicas, se comprenderá más fácil por qué el efecto práctico de esta corriente conceptual es la adopción de un enfoque cauteloso de la reforma, más a tono con la descripción que los propios

chinos han dado de su reforma: "cruzar el río sintiendo las piedras bajo los pies".<sup>6</sup>

Adicionalmente, existe una segunda cuestión de interés relativa a las dinámicas de las transiciones: el llamado "problema de las secuencias", o más precisamente, la relación existente entre los aspectos políticos y económicos de las transiciones y el orden en que se producen los cambios económicos y los políticos.<sup>7</sup>

En la literatura más reciente sobre el tema, el "problema de las secuencias" ha adoptado la forma específica del estudio de la relación entre "democracia" y "economía de mercado". Más allá de la extensa discusión que sería necesaria para aclarar el significado y las implicaciones de ambos conceptos, discusión que no es relevante para los objetivos más limitados de este artículo, lo significativo de la literatura reciente es que parece corresponder al tipo de construcciones teóricas "optimistas" que proliferan hoy en amplios sectores de las ciencias sociales, las cuales, vistas en perspectiva histórica, han ofrecido una interpretación "pendular" sobre la relación existente entre "democracia política" y "mercado capitalista". En "tiempos difíciles" (depresiones y crisis) la aproximación a esa relación ha sido pesimista mientras que en tiempos como los actuales —"normales" para el capitalismo si se miden por la acción combinada de a poca visibilidad de retos sistémicos significativos al capitalismo y la "derrota" del sistema socialista— el enfoque de la relación es esencialmente optimista: "democracia política" y "mercado" son procesos que por su propia naturaleza parecerían reforzarse mutuamente.

Sin embargo, un análisis cuidadoso de la literatura contemporánea sobre el "problema de las secuencias" revelaría al menos tres cuestiones que deben ser tenidas en cuenta en los análisis sobre las transiciones: en primer lugar, que el debate actual sobre la relación entre "democracia" y "mercado" no debe ser entendido como el único debate relevante, porque solamente es una de las formas específicas que puede asumir el debate más general acerca de la relación entre modelos de organización económica y política; en segundo lugar, que el predominio de desacuerdos entre los autores de esa literatura evidencia la ausencia de consenso acerca de relaciones de determinación precisas entre los procesos contemporáneos de "liberaliza-

<sup>6</sup> William Maloney, "Lessons from Chile", ponencia preparada para "The Southern California Workshop on Political and Economic Liberalization", 18 de febrero de 1993.

<sup>7</sup> Sebastián Edwards, "The Sequencing of Structural Adjustment and Stabilization", *Ossasio-nal Papers*, N°34, International Center for Economic Growth, San Francisco, 1992.

ción" política y económica; finalmente, la tesis desarrollada por algunos autores acerca de la aparente lógica contradictoria existente entre los procesos de "liberalización económica" y "democratización", en el sentido de que mientras la "democratización" implica, por definición, la dispersión del poder político, la reforma económica equivale a un proceso de transformación de las estructuras estatales de tal magnitud que requiere concentración de poder en manos de los promotores de la reforma.<sup>8</sup>

Otra explicación posible para las contradicciones entre la "democratización" y la "liberalización económica" es el supuesto efecto de debilitamiento mutuo que se produce entre ambos procesos, en el sentido de que la democratización dificulta la implementación de la liberalización al abrirle espacios políticos a los oponentes de esta última, en tanto que la liberalización económica crea una serie de costos sociales que actúan contra la estabilidad necesaria para los procesos de democratización. Este argumento sin dudas refleja problemas del mundo real de la política, pero resulta difícil probar su validez general. Por esa razón, nos parece teóricamente más abarcador el argumento apuntado en el párrafo anterior acerca de la existencia de lógicas contradictorias asentadas en el contenido mismo de cada proceso ("liberalización económica" y "democratización") y no en las posibles implicaciones políticas de los mismos.

Estas consideraciones conducen a la segunda cuestión teórica apuntada al inicio de esta sección: el papel de las instituciones en la reforma económica, o para ser más precisos, el papel de las transformaciones institucionales.

La transformación institucional constituye el elemento central de las reformas económicas. En realidad, las reformas no representan simplemente transiciones de un modo de gestión económica a otro, sino que son esencialmente procesos de construcción y reconstrucción institucional que abarcan dos grandes esferas de acción, la organizativa y la normativa.<sup>9</sup>

Inclusive, los llamados procesos de "liberalización económica" son básicamente reformas institucionales, aun cuando las teorías

<sup>8</sup> Los desacuerdos parecen explicarse en buena medida porque la conclusión práctica derivada del análisis de algunas experiencias resulta incompatible con ciertos esquemas ideológicos, es decir, con la idea de que la concentración de poder político no es favorable a las reformas de mercado.

<sup>9</sup> La reforma económica es entendida en este artículo como un caso particular de transición económica relativamente estable, generalmente promovida "desde arriba", es decir por los grupos políticos en el poder.

neoclásicas que las inspiran consideran erróneamente al mercado como expresión paradigmática de un orden espontáneo no sujeto a arreglos institucionales.

La realidad es, sin embargo, bien diferente. El mercado como forma descentralizada de cooperación social requiere para su funcionamiento de la construcción de lo que algunos autores denominan "artefactos institucionales explícitos".<sup>10</sup> Así, las "reformas de mercado" consisten precisamente en transformaciones en las convenciones artificiales que dan lugar a los mercados y que dominan su funcionamiento.

La modificación de la estructura del Estado por la vía de las transformaciones institucionales determina una de las consecuencias más importantes de las reformas económicas, es decir, su impacto en el proceso de dominación política. En ese sentido, toda reforma económica es, en principio, un programa de consolidación o de refundación del poder político. El hecho cierto de que en ocasiones las reformas económicas hayan terminado minando las bases del poder político de los sectores que promovieron la reforma, parece explicarse no tanto por errores de diseño técnico de la reforma sino por la propia complejidad en la implementación de procesos de transformación social que, como las reformas económicas, dependen en alto grado de la evolución del contexto político más general en que se desarrollan.

## La apertura económica cubana.

Como se planteó al inicio de este artículo, la apertura económica cubana abarca fundamentalmente tres procesos interrelacionados entre sí:

- i) La promoción de la inversión extranjera.
- ii) La diversificación del comercio exterior.
- iii) El desarrollo acelerado del turismo internacional.

Aunque desde febrero de 1982 se adoptó en Cuba una regulación para la inversión extranjera a través del Decreto-Ley 50, la promoción de la misma se ha producido fundamentalmente en los últimos años, inicialmente en el sector turístico y más recientemente

---

<sup>10</sup> Ver Héctor Schamis, *op. cit.*

se ha extendido a otros sectores de la economía cubana, orientándose principalmente hacia la promoción de exportaciones.<sup>11</sup>

A mediados de 1993, se encontraban funcionando aproximadamente 80 asociaciones económicas de diverso tipo con capitales y empresarios de más de veinte países. Existe una amplia diversidad de opciones de negocios con el capital extranjero que incluyen dos formas principales de asociación: la empresa mixta y las asociaciones contractuales (contratos de asociación y contratos de cuenta en participación).<sup>12</sup> También se utiliza en Cuba la combinación de varias de estas formas. Una parte significativa de tales asociaciones correspondían al sector turístico, aunque desde 1992 el crecimiento más acelerado de las asociaciones ha estado produciéndose en el sector no turístico, con un crecimiento ese año del 37% respecto a 1991 en el número de contratos firmados. En las asociaciones no relacionadas con el turismo, a principios de 1993 los inversionistas españoles eran los más activos, seguidos por empresarios de Canadá, Francia y México.<sup>13</sup>

Como parte del proceso de promoción de la inversión extranjera, desde fines de 1992 el Comité Estatal de Colaboración Económica de Cuba (CECE) ha ofrecido a las empresas e inversionistas extranjeros interesados una carpeta con información acerca de 132 oportunidades de negocios conjuntos en 12 sectores de la economía cubana: industria de materiales de construcción, industria siderome-

---

<sup>11</sup> Con muy pocas excepciones —la más notoria de ellas el acuerdo de producción cooperada establecido en abril de 1982 con la firma holandesa CASTROL— desde febrero de 1982 hasta fines de 1987, no se formalizaron acuerdos de asociación con el capital extranjero. Desde fines de 1987 y hasta 1990, la participación del capital extranjero se circunscribió básicamente al sector turístico, y no fue hasta fines de 1990 y principios de 1991 cuando se expandió el proceso a otros sectores económicos, fundamentalmente en la industria.

<sup>12</sup> Las llamadas formas contractuales de asociación no implican la creación de una nueva entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios y las partes del contrato conservan su forma legal y bienes originales. Las asociaciones basadas en formas contractuales pueden asumir en Cuba cuatro formas organizativas principales: i) empresa mixta contractual o asociación de riesgo conjunto; ii) asociación contractual especial (contrato a riesgo); iii) acuerdos de tecnología, gestión y comercialización; y iv) acuerdos de coproducción, subcontratación y especialización. En la práctica empresarial reciente de Cuba no se ha utilizado hasta el momento la primera de las cuatro formas organizativas señaladas. Ver Nieves Pico y Amelia Mendoza, *op. cit.*

<sup>13</sup> Conferencia de Miguel Figueras, asesor del Presidente del Comité Estatal de Cooperación Económica (CECE) en Seminario sobre "La inversión extranjera en Cuba", organizado por el Centro de Estudios sobre América (CEA), 10 de junio de 1993; y declaraciones de Octavio Castilla, Vicepresidente del CECE, *Business Tips on Cuba*, vol. 1, N°7, abril de 1993. Publicación de la Oficina en Cuba del Technological Information Promotion System (TIPS), implementado por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD).

cánica, agricultura, industria básica, industria alimenticia, industria ligera, transporte, construcción, industria electrónica, industria azucarera, industria poligráfica y la pesca. Otra nueva opción de información creada en 1992 es la Bolsa de Subcontratación de La Habana, la que facilita a través de medios computarizados la promoción y comercialización de centenares de capacidades de subcontratación existentes en la industria cubana.

Por otra parte, la diversificación del comercio exterior tiene en la actualidad un significado más abarcador que en períodos precedentes. Ahora se trata de diversificar los mercados y productos del comercio exterior cubano, a la par de introducir y consolidar un conjunto de importantes medidas organizativas y financieras tendientes a facilitar la inserción de Cuba en los mercados internacionales y elevar la competitividad de su oferta exportable.

El cambio más significativo ha sido la eliminación del monopolio estatal del comercio exterior y, en consecuencia; la diversificación de las empresas y agentes económicos que desde mediados de 1992 han sido autorizados a realizar directamente operaciones de comercio exterior.

Lo importante de este cambio organizativo no radica solamente en los nuevos esquemas financieros y contables de autofinanciamiento que ha propiciado, sino en el cambio conceptual que genera en la mentalidad de los empresarios cubanos al colocar en el centro de los análisis de éstos la búsqueda de esquemas de negocios más audaces y el logro de menores niveles de costos, lo cual se traduce en mayor competitividad.

Finalmente, el turismo internacional se ha convertido desde fines de los ochenta en el sector más dinámico de la economía cubana, con crecimientos superiores al 30% en 1991 y 1992, y es el segundo generador de ingresos brutos en divisas después de la industria azucarera. De continuar su creciente desarrollo, en la segunda mitad de los noventa pudiera desplazar al azúcar como primera fuente de divisas de Cuba.

El turismo fue el primer sector que se abrió al capital extranjero en Cuba y concentra actualmente una parte importante de las asociaciones con capitales extranjeros. En el sector turístico se han concertado diversas asociaciones económicas con el capital foráneo. De acuerdo con informaciones oficiales, aproximadamente una de cada cinco habitaciones que se ponen en explotación pertenece a empresas mixtas con capital cubano. Considerando las facilidades

que reciben esas empresas, la recuperación de la inversión se ha logrado en tres años y medio.<sup>14</sup>

De materializarse los crecientes niveles de turismo previstos para mediados de la década (1 millón de turistas en 1995), el sector pudiera generar una demanda de bienes y servicios que pudiera ser superior a los 600 millones de dólares en 1995 y que potencialmente pudiera ser cubierta en parte por la industria cubana. Con ese objetivo se han implantado sistemas flexibles de financiamiento y acceso a las divisas a las empresas cubanas, y se han establecido asociaciones económicas con varias empresas extranjeras para garantizar la calidad que se demanda, incluyendo el uso de sus marcas y la transferencia de tecnologías, aunque esta es un área en la que todavía existen problemas organizativos y de concepción, y queda bastante por resolver para que se pueda aprovechar adecuadamente el efecto de "halón" que el turismo pudiera tener sobre otros sectores de la economía nacional.

### **Transformaciones institucionales.**

El proceso de apertura de la economía cubana se ha producido en una parte del sector exportador que aproximadamente abarca el 50% de los ingresos en divisas del país. La industria azucarera no ha sido, en lo fundamental, incluida en el proceso de apertura aunque la refinación de azúcar y la industria de derivados de la caña han estado abiertas al capital extranjero. Esto convierte a la apertura en una reforma parcial, pero con un potencial interesante precisamente por haberse producido en una de las pocas áreas dinámicas de la economía cubana, tanto en términos de crecimiento como de inversión.

Las transformaciones institucionales que representan el verdadero contenido de la apertura económica cubana son de dos tipos: organizativas y normativas.

Las transformaciones organizativas se refieren a los cambios producidos en el tipo y funcionamiento de los agentes económicos así como a modificaciones ocurridas en la estructura estatal cubana. Las transformaciones normativas comprenden las modificaciones ocurridas en el marco de las regulaciones que establecen las condi-

<sup>14</sup> Raúl Martell, "Caribbean Tourism in the Nineties. The Cuban Gamble", *Business TIPS on Cuba*, vol. 1, Nº10, julio de 1993.

ciones y que norman el funcionamiento de los diferentes agentes económicos en el contexto de la reforma parcial de la economía cubana.

### *Transformaciones organizativas.*

Las principales transformaciones organizativas han sido:

#### *1) Descentralización de la gestión de comercio exterior.*

Un cambio esencial, introducido en julio de 1992 en la nueva Constitución cubana, ha sido la eliminación del monopolio estatal del comercio exterior. De esta forma, desde mediados de ese año, la actividad de comercio exterior ha podido ser ejercida por empresas estatales, entidades privadas cubanas, empresas mixtas y otras personas naturales o jurídicas con capacidad legal para realizar operaciones de exportación e importación y concertar convenios comerciales.

Resulta interesante señalar la amplia diversidad de fórmulas empresariales que han comenzado a aplicarse como parte de la política de concesión de facultades para exportar e importar a organizaciones productivas seleccionadas. Así, por ejemplo, algunas empresas industriales han asumido directamente la actividad de comercio exterior sin constituir una empresa comercializadora; se han creado los llamados "esquemas corporativos" que facilitan una estrecha interrelación empresarial entre la industria y las firmas comercializadoras; existen empresas comercializadoras que brindan servicios a un conjunto de empresas de un sector económico determinado; han aparecido sociedades mercantiles vinculadas a centros de investigaciones y producción en el sector de productos farmacéuticos y biotecnológicos; y se han formado sociedades mercantiles tipo *trading*, y corporaciones y grupos empresariales, particularmente en el sector turístico.

Un balance global que incluya también las representaciones comerciales extranjeras establecidas en Cuba, revela que a inicios de 1993 el número total de agentes económicos establecidos en Cuba involucrados en la actividad de comercio exterior superaba las 500 entidades.

La mayor flexibilidad para realizar operaciones de comercio exterior no se limita a las llamadas "compañías privadas cubanas", también conocidas como sociedades mercantiles o sociedades anóni-

mas sino que, en realidad, uno de los aspectos centrales de esta reforma ha sido el otorgamiento de un mayor margen de independencia operacional a las empresas estatales involucradas en las actividades de comercio exterior.

La esencia de esta política de descentralización está dirigida a lograr, entre otros, dos importantes objetivos: i) facilitar un enfoque integral de todo el proceso económico desde la fase de investigación hasta la comercialización; y ii) propiciar una mayor flexibilización en la toma de decisiones acorde con la dinámica del comercio contemporáneo, particularmente en el segmento de las exportaciones no tradicionales.

Pero esta nueva política no persigue el mero incremento de las entidades autorizadas a realizar comercio exterior, sino que también estimula el trabajo para el mejoramiento de la infraestructura comercial necesaria para la promoción y concertación de negocios con los empresarios extranjeros más exigentes. Así, se han constituido sociedades cubanas que ofrecen servicios de consultoría legal y económica; servicios de publicidad comercial y *marketing*; y también se ha regulado la creación de almacenes en consignación y de almacenes bajo régimen de depósito aduanal, entre otros.

## 2) *Autofinanciamiento en divisas.*

También en el orden financiero se han introducido importantes cambios en el modo de funcionamiento de las entidades vinculadas al sector externo. Así, hacia mediados de 1993, habían sido establecidos unos 30 "esquemas de financiamiento" para 18 organismos e instituciones estatales.<sup>15</sup> Ese mecanismo autoriza a las empresas estatales a trabajar bajo un régimen de autofinanciamiento en divisas, aportando una parte de sus ingresos brutos al presupuesto nacional y dedicando el resto al financiamiento de sus costos y al desarrollo de sus negocios. Este mecanismo se aplica, con resultados alentadores, en diversos sectores productivos.

## 3) *Creación de nuevas instituciones: las sociedades anónimas.*

La apertura económica ha representado el surgimiento y la extensión de una serie de formas organizativas de las instituciones económicas

<sup>15</sup> Nieves Pico y Amelia Mendoza, *op. cit.*

del país. Esas formas organizativas se dividen en dos grupos: las sociedades mercantiles y las asociaciones contractuales entre entidades cubanas y extranjeras.<sup>16</sup> Por su creciente importancia en la reorganización institucional de la economía del país, merecen particular atención las llamadas "sociedades anónimas", forma dominante de las sociedades mercantiles en Cuba.

La creación en poco tiempo de un significativo número de empresas de nuevo tipo, las llamadas sociedades anónimas, ha sido una de las características más conocidas del proceso de apertura económica de Cuba.<sup>17</sup> Mientras que en 1989 solamente estaban registradas 30 sociedades anónimas de capital cubano establecidas en Cuba, a inicios de 1993 ya estaban registradas legalmente unas 80, excluyendo las mismas incorporadas como "asociaciones económicas" con capital extranjero.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> La clasificación corresponde a las especialistas Nieves Pico y Amelia Mendoza, del Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE). Estas especialistas identifican 9 formas organizativas fundamentales en el contexto de la reforma parcial de la economía cubana:

Grupo I. Sociedades mercantiles.

- 1.- Firms *holding* o corporaciones.
  - De capital cubano radicadas en Cuba.
  - De capital mayoritariamente cubano radicadas en el exterior.
- 2.- Firms que producen y comercializan.
  - De capital cubano radicadas en Cuba.
  - De capital mixto radicadas en Cuba o en el exterior.
- 3.- Firms *trading* o comercializadoras.
  - De capital cubano radicadas en el exterior o en Cuba.
  - De capital mixto radicadas en Cuba o en el exterior.
- 4.- Firms que prestan servicios. Empresas puente.
  - De capital cubano radicadas en Cuba.
- 5.- Representaciones de firms extranjeras en Cuba.

Grupo II. Asociaciones contractuales entre entidades cubanas y extranjeras.

- 6.- Empresa mixta contractual o asociación de riesgo conjunto.
- 7.- Asociación contractual especial.
- 8.- Acuerdos de tecnología, gestión y comercialización.
- 9.- Acuerdos de coproducción, subcontratación y especialización.

*Ibid.*

<sup>17</sup> El Código de Comercio vigente en Cuba define cuatro tipos de sociedades mercantiles: la regular colectiva, la de responsabilidad limitada, la comanditaria y la anónima. Sin embargo, en la actualidad solamente funcionan en Cuba las sociedades anónimas por acciones nominativas. *Ibid.*

<sup>18</sup> En Cuba existen dos registros legales distintos para las sociedades anónimas, atendiendo el origen del capital. Las sociedades anónimas de capital cubano establecidas en Cuba se incorporan en el Bufete Jurídico Especial del Ministerio de Justicia de Cuba, mientras que las de capital mixto se incorporan en el Registro de Asociaciones de la Cámara de Comercio de la República de Cuba. Existen también aquellas de capital mayoritariamente cubano o de capital mixto con participación cubana radicadas en el exterior.

Estas empresas, legalmente reconocidas como "compañías privadas cubanas" o "sociedades mercantiles",<sup>19</sup> no son en rigor entidades totalmente nuevas. Teóricamente, la posibilidad de su existencia nunca fue suprimida por el Estado socialista cubano en la medida en que tampoco fue abolido el Código de Comercio que respalda legalmente la existencia de tales empresas. En la práctica, el Estado socialista cubano siempre mantuvo en funcionamiento un número limitado de esas empresas, generalmente incorporadas en otros países. La mayoría de éstas sirvieron como instrumentos en la lucha contra el bloqueo económico impuesto por los Estados Unidos contra Cuba desde inicios de los sesenta, aunque algunas de esas empresas radicadas en el exterior tuvieron funciones comerciales "normales". A mediados de los sesenta, existían 13 sociedades de capital total o parcialmente cubano radicadas en el exterior. Hacia 1993, ese número había crecido a cerca de 200 sociedades mercantiles con intereses cubanos radicadas en otros países.<sup>20</sup>

Lo nuevo respecto a estas empresas es su reciente multiplicación, el notable incremento del número de ellas registradas como compañías de capital cubano establecidas en Cuba y su creciente papel en la reforma parcial de la economía cubana. Hasta el momento, la "razón social" (objetivo para el cual es creada una sociedad mercantil) de esas empresas se concentra en las actividades comerciales y los servicios, incluidos los servicios financieros y de consultoría.

Legalmente, las "compañías privadas cubanas" son entidades privadas con domicilio en Cuba y han sido incorporadas en el registro correspondiente del Ministerio de Justicia de Cuba con el consentimiento expreso del gobierno cubano. Adoptan la forma de sociedades anónimas por acciones nominativas y están reguladas por el Código de Comercio vigente.

Básicamente, la sociedad anónima es un capital con personalidad jurídica que se constituye y funciona con un capital propio que se integra por las aportaciones de los socios. Regularmente, en Cuba esas aportaciones provienen del patrimonio estatal que es entregado "en custodia" a determinadas personas que se convierten legalmente en los accionistas de la compañía.

---

<sup>19</sup> El Código de Comercio de la República de Cuba define a esas empresas como "sociedades mercantiles", mientras que la Resolución N° 151/92 del Banco Nacional de Cuba las denomina "compañías privadas cubanas".

<sup>20</sup> Nieves Pico y Amelia Mendoza, *op. cit.*

#### 4) *La "revolución" gerencial.*

Desde la segunda mitad de la década del ochenta comenzaron a multiplicarse en el país los estudios, las instituciones y los experimentos prácticos en el área de nuevas técnicas de gestión empresarial. Aunque en realidad el proceso se limitaba solamente a una de las posibles áreas de cambio que necesitaba la economía cubana, de hecho ese fue posiblemente el tema que en mayor medida capturó la atención de los economistas, funcionarios económicos y empresarios cubanos entre 1988 y 1990.<sup>21</sup>

Sin embargo, a partir de 1991, como resultado del aceleramiento del proceso de apertura de la economía cubana, la "revolución" gerencial adquirió una escala mayor y nuevas cualidades. El surgimiento de las sociedades anónimas, la proliferación de asociaciones con el capital extranjero, la diversificación del comercio exterior, el paso a esquemas de autofinanciamiento en divisas, y la creciente presencia en Cuba de empresarios y especialistas extranjeros, amplió el número de entidades cubanas que por la propia naturaleza de sus actividades han estado obligadas a adoptar las técnicas de gestión empresarial más modernas así como facilitó la posibilidad de que ello sucediera.

Para las empresas abarcadas por la apertura, la adopción de esas técnicas ha tenido una cualidad sistémica ausente, o cuando menos poco perfilada, en los experimentos con técnicas de gestión que anteriormente se habían realizado y que no incluían cambios en otros importantes aspectos del funcionamiento del sistema económico. La nueva cualidad sistémica arriba mencionada, es sobre todo el resultado de un proceso económico más general en el que ahora se complementan las nuevas técnicas de gestión con una mayor flexibilidad operativa general y con la preeminencia de relaciones de mercado en las relaciones interempresariales.

---

<sup>21</sup> Durante la segunda mitad de los ochenta proliferaron las publicaciones sobre el tema. Probablemente la más conocida sea el libro *Cacerta de errores*, (Editorial de Ciencias Sociales: La Habana, 1990) de los autores Armando Pérez Betancourt, Rogerio Moya y Berto González Sánchez, especialistas del Grupo de Perfeccionamiento de las Organizaciones Empresariales e Instituciones del Ministerio de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (MINFAR). Otras publicaciones que alcanzaron amplia difusión fueron: Armando Pérez Betancourt y Berto González Sánchez, "El perfeccionamiento empresarial en el MINFAR", *Cuba Socialista*, Nº36, La Habana, noviembre-diciembre 1988; y Lázaro Lamar Delgado, Armando Pérez Betancourt y Berto González Sánchez, "El perfeccionamiento de los sistemas de costos en el MINFAR", *Cuba Socialista*, Nº40, La Habana, julio-agosto 1979.

5) *Nuevas funciones de instituciones económicas claves: el Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE) y la Cámara de Comercio.*

El Comité Estatal de Colaboración Económica (CECE) ha asumido una nueva e importante función desde principios de 1991: la coordinación de las actividades relacionadas con la formación de asociaciones económicas en todas las áreas de la economía, excepto el turismo.

Dentro del CECE fue creada una nueva estructura conocida como "Grupo Negociador Central", encargado de estudiar las solicitudes de asociaciones no turísticas y recomendar su aprobación al Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, instancia que por ley (Decreto-Ley 50) designa una comisión gubernamental que aprueba cada caso de asociación. A fines de 1992, fue creada una Vicepresidencia en la estructura del CECE para atender todas las actividades relativas a las asociaciones con el capital extranjero.

El CECE también ha estado actuando, a través de su red de empresas, como instancia intermediaria entre los inversionistas y los suministradores de materiales y equipos para las inversiones turísticas. En ese sentido, el CECE ha desempeñado un papel de promotor de la industria cubana mediante la aplicación de una política que trata de priorizar el papel de la industria nacional como suministradora de las nuevas inversiones. Otras empresas del CECE han desempeñado un papel muy activo en el diseño y ejecución de los proyectos de desarrollo turístico, garantizando de esa manera una alta presencia nacional en el mercado de éstos para el turismo.

Aunque a diferencia del CECE la Cámara de Comercio de Cuba no es una "institución central del Estado", sí representa una institución económica clave en el proceso de apertura y, en consecuencia, ha adoptado nuevas funciones: i) la promoción en gran escala de las exportaciones cubanas en nuevos mercados; ii) la búsqueda de inversionistas extranjeros; iii) asesoría a los empresarios importadores cubanos en un nuevo contexto de mercados no tradicionales en condiciones de competencia; iv) registro de las asociaciones económicas entre Cuba y el capital extranjero; y v) implementación de una política de descentralización de la gestión de comercio exterior, particularmente a nivel de la región oriental del país.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>Desde su fundación en 1963, la Cámara de Comercio tuvo como una de sus funciones la promoción de las exportaciones cubanas hacia los mercados no socialistas, lo que de hecho limitaba su papel dado el peso relativamente reducido de esos mercados en el comercio exterior

La Cámara de Comercio ha realizado un activo trabajo para informar, entrenar y dinamizar la gestión de sus miembros asociados, es decir unas 200 empresas cubanas exportadoras o con potencial exportador, que incluye un número creciente de entidades productivas. En ese sentido, la Cámara actúa como cámara de comercio e industria vinculada al comercio exterior.

Un perfil reciente y de gran potencial en el trabajo de la Cámara ha sido la actividad dirigida a descentralizar regionalmente la gestión del comercio exterior, en especial a nivel de la zona oriental del país, sobre todo con el objetivo de facilitar la creación de vínculos económicos directos entre esa región de Cuba y los empresarios extranjeros, en particular del Caribe.<sup>23</sup>

6) *Nuevas estructuras estatales: los "grupos negociadores" de los ministerios y "la comisión" del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.*

Las transformaciones de la estructura estatal cubana no se han limitado a sus niveles inferiores (empresas) ni a modificaciones en la estructura de algunas instituciones claves, como el CECE o la Cámara de Comercio, sino que ha incluido modificaciones organizativas de relativa amplitud que abarcan casi todos los ministerios e inclusive el más alto nivel del aparato ejecutivo cubano.

A partir de 1991, la mayoría de los ministerios encargados de actividades económicas ramales comenzaron a crear una nueva instancia dentro de sus estructuras organizativas a las que se les ha denominado "grupos negociadores" de los ministerios. El objetivo de los mismos, ha sido viabilizar el desarrollo de las asociaciones económicas con el capital extranjero mediante la concentración en una instancia ministerial de especialistas ramales de alto nivel capaces de llevar a cabo exitosamente las negociaciones con el capital extranjero.

En la práctica, ello ha representado la creación de una estructura intermedia entre las empresas y uniones de empresas cubanas y

---

(cont. nota 22) cubano hasta principios de los noventa. Otras funciones tradicionales de la Cámara de Comercio han sido el montaje de ferias y exposiciones, haber actuado como agente del registro de la propiedad industrial (marcas y patentes), haber sido la sede del arbitraje comercial en Cuba, y haberse encargado del registro de representaciones y firmas extranjeras en Cuba.

<sup>23</sup> Cámara de Comercio de la República de Cuba, *Business Opportunities in Eastern Cuba*, (La Habana, 1993).

sus potenciales socios extranjeros, que parecería contradecir la política cubana para el fomento de las asociaciones con capital extranjero ya que legalmente las empresas estatales, las uniones de empresas y "otras organizaciones" (empresas privadas cubanas), son las únicas entidades jurídicamente autorizadas a firmar contratos con la parte extranjera, dada su condición de poseer personalidad jurídica propia, *status* que no poseen los "grupos negociadores" de los ministerios.

Sin embargo, existen al menos dos factores que parecerían avalar la necesidad de los "grupos negociadores" de los ministerios, al menos temporalmente. La primera razón es la falta generalizada de entrenamiento y experiencia en el sector empresarial cubano en un área tan nueva y compleja como la de las asociaciones con el capital extranjero. Ello ha determinado un proceso de aprendizaje que no podía producirse de inmediato y que por tanto exigía la concentración de los mejores ejecutivos y especialistas ramales en una instancia ministerial para "lanzar" el proceso y desarrollarlo progresivamente. La segunda razón es que en medio de una crisis económica tan complicada, las asociaciones requieren de esquemas flexibles que muchas veces solamente pueden ser garantizados con la participación activa de la instancia ministerial.

Es cierto que la actividad de los "grupos negociadores" de los ministerios puede crear determinados conflictos con las empresas o uniones de empresas, pero en el contexto antes delineado ese es un problema relativamente secundario que generalmente ha sido solucionado de manera satisfactoria y que tenderá a resolverse definitivamente con el propio desarrollo del proceso de asociaciones.

En el caso de las transformaciones ocurridas al más alto nivel del aparato ejecutivo cubano, se destaca la creación y funcionamiento de la "comisión" autorizada por el Decreto-Ley 50 designada por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros para la aprobación de las asociaciones con el capital extranjero. Aunque legalmente dicha comisión es una sola entidad, en la práctica está formada por dos instancias: una para los negocios en el sector turístico y otra para las asociaciones que no estén relacionadas con el turismo.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Ambas estructuras se apoyan en grupos de trabajo de menor nivel ejecutivo. La estructura de la "comisión" a cargo de los negocios de turismo se apoya en el llamado "Grupo de Turismo" que actúa dentro de los marcos de la Junta Central de Planificación, en colaboración con la estructura empresarial del CECE, mientras que la estructura de la "comisión" encargada de los negocios no turísticos se apoya en el Grupo Negociador del CECE.

La mayoría de las aprobaciones de las propuestas de asociaciones son aprobadas por la "comisión" (en rigor por sus instancias especializadas), aunque en una serie de casos la decisión final es tomada por el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.

A inicios de los noventa, la estructura estatal cubana se había modificado lo suficiente en sus distintos niveles como para asimilar el creciente papel de un agente económico prácticamente insignificante en Cuba hasta fines de los ochenta –la inversión extranjera– y que en las nuevas condiciones del país se había convertido en uno de los factores más dinámicos de la economía.

No obstante, las modificaciones organizativas asociadas a la apertura económica no son suficientes para promover por sí mismas una reforma económica general, aunque pudieran servir como modelo "informal" para otros cambios organizativos. En lo fundamental, los cambios organizativos antes apuntados se relacionan con los aspectos externos de la economía cubana e inclusive a mediados de 1993 quedaban por resolver importantes problemas relativos a la conexión de los mercados externos con la economía interna.

Algunos cambios organizativos como el surgimiento de nuevos tipos de instituciones (las sociedades mercantiles) y la "revolución" gerencial, pudieran tener un impacto marcadamente mayor en una reforma económica general que el resto de las modificaciones organizativas que han acompañado a la apertura económica. Sin embargo, el avance de la reforma económica general requiere de cambios organizativos específicamente diseñados con ese objetivo que hasta mediados de 1993 todavía no habían sido adoptados.

### *Transformaciones normativas*

Las transformaciones normativas comprenden las modificaciones ocurridas en el marco de las regulaciones que establecen las condiciones y que norman el funcionamiento de los diferentes agentes económicos en el contexto de la reforma parcial de la economía cubana. Las principales transformaciones normativas han sido las siguientes:

- 1) Reforma constitucional de julio de 1992. (Estableció cambios en la definición de la propiedad y la transmisión de ésta, redefinió las funciones económicas del Estado y eliminó el monopolio estatal del comercio exterior).

- 2) Decreto-Ley 50 de febrero de 1982. (Principal legislación sobre la inversión extranjera en Cuba).
- 3) Reactivación del Código de Comercio. (Establece el marco jurídico para el funcionamiento de las "empresas privadas cubanas" y para las empresas mixtas).
- 4) Resolución N°151/92 del Banco Nacional de Cuba. (Regula el sistema de pagos y cobros en divisa libremente convertible en las operaciones de los diferentes tipos de entidades económicas existentes en Cuba. De hecho, define la existencia de un espacio de la economía cubana que rebasa a las asociaciones con el capital extranjero y que está autorizado a no operar con la moneda nacional).
- 5) Otras regulaciones complementarias. (Financieras, contabilidad, precios, fiscal, aduana, comercial, arbitraje, seguros, laboral, zonas especiales).<sup>25</sup>
- 6) Decreto-Ley N°140 de agosto de 1993 y regulaciones complementarias del Banco Nacional de Cuba. (Establecen la despenalización de la tenencia de divisas y regula la utilización de éstas por parte de los ciudadanos cubanos).
- 7) Decreto-Ley N°141 de septiembre de 1993 y Resolución Conjunta N°1 del Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social y el Comité Estatal de Finanzas. (Establecen el marco legal y las regulaciones generales para el trabajo por cuenta propia).

Algunas de las nuevas legislaciones y modificaciones legislativas antes apuntadas se adoptaron desde principios de la década del ochenta, e inclusive algunas como el Código de Comercio han estado vigentes en Cuba desde el siglo pasado. Sin embargo, a partir de 1990 se ha producido una actividad muy intensa en el área legislativa relacionada con la apertura económica, proceso que ha abarcado la promulgación de nuevas leyes, regulaciones complementarias y, sobre todo, una práctica legal que ha favorecido una interpretación jurídica amplia y flexible de las leyes vigentes.

El año 1992, representó un momento clave en cuanto a las transformaciones institucionales de tipo normativo, inaugurando una nueva fase de estas transformaciones que se ha caracterizado por una orientación cada vez mayor hacia la regulación mercantil.<sup>26</sup> Sin em-

<sup>25</sup> CONAS S.A., *Abstract of the Legislation on Investments in Cuba*, (La Habana, 1993).

<sup>26</sup> Se utiliza el concepto de regulación mercantil de manera amplia, incluyendo todo tipo de mercados con independencia de las formas de propiedad en que éstos se asienten.

bargo, debe quedar claro el carácter relativamente limitado de esas transformaciones, las cuales se han producido en un contexto jurídico global cuya orientación general no favorece el desarrollo del mercado, particularmente en el plano interno. Las dos modificaciones más importantes adoptadas en 1992 fueron la reforma constitucional del mes de julio y la Resolución N°151/92 del Banco Nacional de Cuba, de junio. En ambos casos se hizo evidente que, a diferencia de disposiciones legales anteriores vinculadas a la apertura económica, las dos modificaciones jurídicas antes mencionadas no se han limitado a favorecer solamente la apertura exterior sino que han tenido consecuencias, presentes y potenciales, para el desarrollo del mercado interno.

Durante 1993, se implementaron otras transformaciones jurídicas que indican más claramente el desplazamiento de la apertura económica al plano de la economía interna. La orientación mercantil de las nuevas leyes y otras disposiciones legales comenzó a rebasar en 1993 el ámbito del mercado externo (comercio exterior, turismo e inversión extranjera) y se desplazó más perfiladamente hacia la cautelosa promoción de un mercado interno. Así, por ejemplo, los Decretos-Leyes N°140 y N°141 de 1993, representan "artefactos institucionales explícitos" para la legalización y normación de mercados internos que en buena medida ya existían de manera ilegal. Se trata de casos típicos de "blanqueamiento" de mercados negros, aunque la legalización de los mismos pudiera conducir a una ampliación de la escala y eficiencia de los mismos.

A mediados de 1993, las transformaciones institucionales de tipo normativo indicaban, con mayor claridad que las transformaciones de tipo organizativo, que la apertura económica comenzaba a transformarse en una reforma económica cada vez más amplia. Este proceso de reforma económica es todavía incipiente y parcial, pero más abarcador que la apertura externa de la economía cubana que le antecedió y de la cual se derivó.

## Notas finales.

La apertura de la economía cubana que se ha producido hasta el momento ha sido importante en la creación de condiciones favorables para una reforma económica general por las siguientes razones:

1) Las transformaciones institucionales asociadas a la apertura han dado lugar a un modelo económico más dinámico, flexible y eficiente que cualquier otra propuesta de gestión de las que existió en los últimos años o de las que existe paralelamente en estos momentos. Quizá la comparación pueda resultar injusta respecto a otros modelos que teóricamente se aplican en otras áreas de la economía, por la sencilla razón de que a diferencia del sector exportador donde se ha ensayado la apertura, las otras áreas de la economía están paralizadas total o parcialmente y se hace prácticamente imposible medir y evaluar el funcionamiento de los modelos de organización económica vigentes en ellas. La apertura económica es, dentro de sus límites y alcance parcial, un proyecto bastante integral en el sentido de que no se ha limitado a propuestas de gestión administrativa.

2) La flexibilidad y dinamismo de las entidades abarcadas por la apertura ha permitido el diseño y aplicación por parte del gobierno cubano de una "política industrial" dirigida a reactivar otros sectores de la economía cubana, aprovechando la demanda creada por el sector exportador de la economía. Este proceso revela claramente que el gobierno cubano ha tratado de no adoptar una "estrategia exportadora" convencional, sino que se ha propuesto combinar la promoción de las exportaciones con políticas dirigidas a reactivar la industria nacional. Particularmente importante han sido los encadenamientos productivos "hacia adentro" articulados alrededor del turismo, aunque todavía ese es un proceso que enfrenta problemas de aprendizaje y de organización que reducen la eficiencia de la "política industrial" adoptada. La ampliación y perfeccionamiento de esa "política industrial" representa una extensión potencial de la reforma hacia otras áreas de la economía y es probablemente una de las principales reservas con las que cuenta el gobierno cubano para reactivar la economía del país, sobre todo porque eventualmente requerirá modificaciones en la organización y funcionamiento de la economía interna.

3) La apertura económica se ha convertido hoy en la principal fuente de influencia conceptual externa en el proceso de desarrollo económico de Cuba. A través de los numerosos canales que ha propiciado la apertura, el empresario extranjero está realizando un aporte en términos de ideas difícil de cuantificar, pero muy significativo aunque no necesariamente positivo en todos los casos, para la "modernización" de la economía cubana.

4) La apertura económica representa un componente central en los planes cubanos de recuperación económica a partir de la adopción de una estrategia exportadora, de ahí que la apertura económica cubana comparta una característica fundamental de todas las estrategias exportadoras: su orientación hacia el mercado. En el caso cubano, la apertura económica ha significado orientar hacia el mercado la gestión económica de las empresas involucradas en la apertura. Las determinaciones de costos y precios en condiciones de competencia internacional, la necesidad de ser rentables y la creación de ventajas comparativas dinámicas, son factores de mercado que están hoy presentes como nunca antes en los últimos treinta y cinco años en un creciente número de empresas e instituciones de la economía cubana. Esto no ha significado en Cuba una reducción sustancial del papel del Estado en la economía del país, sino que en realidad lo que ha estado produciéndose es una modificación de los papeles y pesos relativos entre el mercado y la gestión estatal, donde el primero se ha transformado en un factor muy dinámico mientras que las formas de mediación estatal se han adaptado a esa nueva circunstancia. En las áreas abarcadas por la apertura económica, el Estado sigue siendo un agente importante (vale recordar, por ejemplo, que en cada proyecto de asociación es aprobado individualmente por el Estado y que existe un marco legal normativo para la actividad de los distintos agentes económicos), pero su actividad se corresponde más con un esquema de "Estado Regulador" que de "Estado Empresario".

5) En las condiciones concretas de Cuba, la apertura económica pudiera haber alcanzado un valor paradigmático. Frente a la ausencia de otras alternativas organizativas cuyo éxito pueda ser apreciado claramente, la apertura económica parece ser percibida cada vez más como el modelo que debería ser reproducido en el resto de la economía. En ese sentido, la existencia de la apertura inclusive ha actuado contra otros debates teóricos o intentos de ampliación de otros experimentos más limitados. El valor paradigmático de la apertura reside fundamentalmente en su percepción como modelo que funciona bien en una escala relativamente amplia de la economía. En una época de urgencias y presiones como la actual, pudiera imponerse por tanto la consideración de que no tiene mucho sentido experimentar con modelos teóricos no probados o con esquemas de menor alcance cuando se dispone en cambio de un modelo de reforma económica de probada efectividad. Inclusive parece que muchos de

los que asumen que la apertura no representa un modelo perfecto, consideran que en esencia es el mejor modelo disponible, que sus deficiencias actuales son "normales" y que éstas pueden ser rectificadas sobre la marcha.

La necesidad de una reforma económica general de la economía cubana que incluya mercados internos amplios y dinámicos, parece sustentarse en necesidades inherentes al propio desarrollo económico del país en las nuevas condiciones. Es decir, la reforma económica general no debe ser entendida como una mera extensión de la apertura económica externa. De hecho son dos procesos diferentes aunque interrelacionados.

Sin embargo, la manera específica en que ha evolucionado la política económica más reciente en Cuba parece indicar el papel clave que ha desempeñado la apertura económica en el lanzamiento y desarrollo de un proceso paulatino de modificaciones institucionales que en su propio avance rebasó el énfasis inicial en lo externo y se proyectó hacia lo interno. Parte de la explicación radica en la creciente percepción que se produjo acerca de la necesidad, posibilidad y conveniencia de utilizar la apertura para estimular la economía interna; pero quizá más importante ha sido el papel que en términos de modelo "informal" ha desempeñado la apertura para el resto de la política económica, así como el hecho de que las transformaciones institucionales adoptadas ha tenido un impacto general sobre toda la economía nacional.

En la experiencia reciente de Cuba, la necesidad de una reforma económica tiene un carácter sistémico que abarca lo interno y lo externo; pero lo externo, proyectado en forma de apertura económica, ha desempeñado un papel central en la posibilidad de que se inicie un proceso de reforma económica general. Parafraseando a uno de los clásicos de la economía política, la necesidad es la madre de la reforma de la economía cubana, pero la apertura económica ha actuado como padre de la reforma.

El hecho de que a mediados de 1993 el término de reforma económica no estuviese incorporado al discurso oficial sobre política económica, no significa que la reforma no fuese ya en esos momentos un componente cada vez más importante, aunque no el único, de la política económica cubana. En todo caso, el no empleo del término estaba reflejando la complejidad de un proceso con vastas conexiones políticas e ideológicas. No se trata solamente de que lo político y lo

ideológico son impactados por la reforma económica, sino sobre todo lo que la propia reforma económica requiere de determinadas premisas políticas e ideológicas que solamente pueden ser establecidas en un determinado plazo de tiempo.

En el caso de Cuba, queda claro que la creciente dificultad del país para generar un excedente económico en las nuevas condiciones de inserción cubana en la economía mundial se convirtió en el factor crítico de la viabilidad del sistema económico, político y social vigente desde principios de los sesenta. En última instancia se trata de un reto a las bases y formas de dominación política vigentes desde hace más de treinta años.

En ese sentido, la reforma económica general representa la posibilidad de iniciar una refundación del proyecto político a partir de la renovación de las bases económicas de la sociedad. Sin embargo, esa percepción de la reforma económica no parece haber predominado en los momentos iniciales de la crisis. El impulso inicial de los formuladores de políticas del país parece haber sido concentrar las acciones de política económica en dos direcciones: el ajuste económico general y las estrategias sectoriales. El tiempo demostró que la decisión fue correcta pero insuficiente. En 1993, se había logrado un ajuste general de la economía, pero caracterizado por la presencia de enormes desequilibrios,<sup>27</sup> mientras que las estrategias sectoriales no habían producido resultados homogéneos.

En realidad, durante el período 1990-1993 el único intento significativo de reforma económica parcial fue ensayado en el sector exportador, lo cual se correspondía en buena medida con el hecho de que en una economía abierta como la cubana las dificultades en la generación del excedente económico tienden a ser identificadas casi exclusivamente con la carencia de divisas. Nótese que las medidas iniciales de la apertura económica asumían en la práctica la posibilidad de otorgar un tratamiento "aislado" al sector exportador. Los intentos de crear una "política industrial" para conectarlo con otras áreas de la economía son posteriores y, hasta mediados de 1993, fueron relativamente limitados.

No obstante, en 1993 era evidente que la política económica necesitaba avanzar desde su fase de estabilización hacia una nueva fase de transformación estructural más profunda. En la medida en que esa percepción ha cobrado fuerza, también se ha hecho más

---

<sup>27</sup> Julio Carranza, *op. cit.*

importante el diseño institucional en el contexto de la política económica. Por esa razón, como se ha anotado antes, el proceso de apertura económica —la principal experiencia reciente de transformación institucional en Cuba— ha favorecido la idea de una reforma económica general.

La propia experiencia con la apertura económica también ha contribuido a crear las premisas políticas más favorables para una reforma económica general. Esas premisas han sido de dos tipos: primero, la confianza necesaria que deben tener los formuladores de políticas en el sentido de la capacidad existente, para emprender un proceso de reformas institucionales capaz de ser controlado y que fortalezca el proceso de dominación política por parte del Estado; y segundo, la idea de que la concentración del poder político es compatible con reformas económicas orientadas hacia el mercado.

Lo sucedido en Cuba en parte del sector exportador desde 1990 hasta 1993, ha demostrado que la reforma económica (en ese caso parcial) no se ha limitado a la administración económica, sino que ha sido fundamentalmente un proceso de construcción institucional que el Estado cubano ha fomentado y controlado adecuadamente. Esa percepción es importante porque aunque la reforma estatal es percibida comúnmente como un proceso que conduce hacia una administración pública más eficiente, en realidad su consecuencia más importante es el fortalecimiento del Estado. Las políticas de reforma estatal que se producen como parte de una reforma económica no tienen como objetivo principal "entregar" bienes y servicios de manera más eficiente, sino sobre todo dominar políticamente de manera más eficiente.

Por otra parte, la experiencia con la apertura económica ha hecho evidente que la implementación de reformas económicas en plazos breves es favorecida por la concentración de poder en manos del ejecutivo, condición que contribuye poderosamente a la posibilidad de adoptar una serie de cambios básicos equivalentes a tareas de formación estatal que demandan dosis extraordinarias de poder. En ese sentido, la apertura económica cubana ha representado un caso de compatibilidad entre la concentración de poder político y la implementación de políticas económicas orientadas hacia el mercado. La lección analítica más importante de esa experiencia es quizás la posición relativamente favorable en que se encuentra el Estado cubano para emprender una reforma económica general orientada hacia el mercado, pero que en su diseño institucional sea también

capaz de preservar las bases de la coalición política en el poder en Cuba desde inicios de los sesenta. La idea de que el mercado es una entidad intrínsecamente incontrolable no se ajusta a la experiencia práctica de siglos y es un mito que debería ser desechado en el contexto de una reforma económica orientada hacia el mercado.

La experiencia ha demostrado que el éxito de las reformas económicas no depende tanto del diseño técnico de éstas como de la evolución del contexto más general en la que ésta se desenvuelve, sobre todo del contexto político. Un factor clave en la preservación de un entorno político adecuado es el tipo de transformación institucional que se produzca ya que ello determina en alto grado la calidad de la reconstrucción estatal necesaria para la preservación de las bases sociales del poder político. La apertura económica cubana ha demostrado, a escala parcial, que ello es posible y no existen indicios significativos en la experiencia de la apertura que niegue la posibilidad de que ello suceda en una reforma económica más general.

Hacia mediados de 1993, Cuba avanzaba en la transición paulatina hacia una nueva estructura económica en cuya determinación desempeñaban un importante papel políticas económicas orientadas hacia el mercado. Lo que había comenzado como una apertura selectiva de la economía cubana estaba en vías de transformarse en una reforma general de la economía, fomentada desde las instancias del poder político. Por su origen, y dadas las condiciones concretas del país, esa reforma económica no estaba asociada con la transición hacia un modelo económico y político esencialmente distinto al actual sino con un intento de refundación de las bases del orden económico, social y político vigentes en Cuba desde hace más de tres décadas.