

Reforma Monetaria en Cuba. Aportes para un debate crítico

written by Efraín Echevarría Hernández y Alhelí González Cáceres | agosto 23,
2021



Viento del sur



INTERVENCIÓN Y COYUNTURA
REVISTA DE CRÍTICA POLÍTICA

Reforma Monetaria en Cuba. Aportes para un debate crítico

Efraín Echevarría Hernández[1]

Alhelí González Cáceres[2]

El desafío de “ordenar” la economía

Lo anunciado el 10 de diciembre del 2020 por Miguel Díaz Canel Bermúdez, relacionado con la llamada “Tarea de Ordenamiento”, no puede ser considerado como sorpresivo, para los cubanos residentes en la isla era algo esperado y necesario. El gobierno cubano proyecta desarrollar a corto plazo la unificación monetaria, cambiaria, de tarifas y salarios, eliminación gradual de subsidios excesivos y gratuidades indebidas, aun en medio de la compleja situación económica que presenta el país.

El presidente cubano dijo que, después de un largo proceso, estaban dadas todas las condiciones para anunciar el inicio de la «tarea» a partir del 1ro de enero del 2021, con una tasa cambiaria única de 24 pesos cubanos por 1 dólar. En su corta intervención, el presidente apunto, *«Esta ‘tarea’ pondrá al país en mejores condiciones para llevar a cabo las transformaciones que demanda la actualización de nuestro modelo económico y social, sobre la base de garantizar a todos los cubanos la mayor igualdad de oportunidades, derechos y justicia social, la cual será posible no mediante el igualitarismo, sino promoviendo el interés y la motivación por el trabajo»*.

Todas las dudas estaban relacionadas con el momento en el que debía ser implementada. Sin lugar a dudas, la economía mundial atraviesa por uno de sus peores momentos profundizada por la COVID-19 y sus derivaciones sanitarias, económicas y sociales. Como se previó, de las grandes economías, la única que logrará crecer 2,3%^[3], muy por debajo de su potencial de los últimos años es la China, al propio tiempo, los pronósticos auguran que la actual situación podría prolongarse a lo largo de todo el año 2021 y la recuperación sobrevendrá solo en el año 2022 e incluso 2023 para algunos países y regiones. Esta situación podría colocar dificultades adicionales en la implementación de esta reforma.

En lo interno, la economía y sociedad cubanas atraviesan por un momento de grandes dificultades, estas se manifestaron durante todo el año 2019, incluso antes de que la pandemia de la COVID -19 afectara al país, un bloqueo recrudescido como nunca antes por la administración Trump^[4], más la debilidad

del aparato productivo nacional, en especial del agropecuario, deudas incrementadas que recortan los ingresos externos y hacen imposible en el corto plazo lograr una mejora de la oferta vía importaciones y un espacio fiscal extremadamente reducido.

Esas serán las condiciones de partida para iniciar una reforma estructural inédita en la economía cubana[5]. En general se trata de un escenario altamente negativo para el inicio de esta necesaria transformación, en la cual actúan muchas variables que están fuera del control del gobierno y que generan elementos de incertidumbre y alto riesgo.

Como fue anunciado, el 1ero de Enero comenzó oficialmente el proceso de eliminación del CUC[6], concebido como una respuesta táctica de defensa de la economía del país, frente a una posición extremadamente hostil de la administración norteamericana de turno, que ordenó una persecución implacable de las operaciones en dólares norteamericanos que realizaba la economía cubana, diversas situaciones conllevaron a que la superación de esta anomalía pudiera suceder solo en este momento, 27 años después.

La reforma monetaria había sido un reclamo durante años de la mayoría de expertos económicos y las autoridades cubanas habían insinuado en varias ocasiones que el CUC terminaría por desaparecer, este tema está reflejado en todos los documentos rectores para el desarrollo del país, tanto del PCC como del gobierno cubano.

Es muy arriesgado aventurarse a opinar sobre estos cambios de tan alta complejidad y absolutamente incipientes, sin embargo, las reacciones no se han hecho esperar tanto dentro como fuera del país y desde los más diversos ángulos. Aceptamos el reto de colocar algunas reflexiones.

Primeramente, decir que la existencia de varias monedas y tasas de cambio en la economía, tipifica una situación absolutamente anormal, que debe ser superada, este es un tema de consenso en la academia cubana, en la que desde hace mucho tiempo circulaban diversas propuestas sobre cómo realizar esta reforma, muchas de ellas fueron finalmente consideradas e incluidas.

Uno de los debates a lo largo de estos años fue como realizar este cambio, como *big bang* o a través del gradualismo. **En el año 2013, economistas cubanos y sus colegas economistas del *Brookings Institution* y el Banco Mundial[7], se reunieron en La Habana y plantearon caminos a la unificación del tipo de cambio que ahora se implementan.**

En este foro fueron planteados algunos puntos que hoy aparecen como muy relevantes, relacionados con las restricciones de la economía por lo que el reto clave para Cuba será equilibrar los costos de corto plazo de la unificación cambiaria con las mejoras de eficiencia de mediano y largo plazo.

Así también, se menciona que el éxito de la reforma dependería de la capacidad para incrementar los niveles productivos, al “agrandar el tamaño del pastel”, las mejoras de eficiencia deberían compensar ampliamente el costo inicial asociado a los efectos redistributivos y de reasignación de recursos, solo así la mayor parte de la población resultaría beneficiada por el proceso.

Los participantes plantearon entonces 4 posibles variantes para la realización del proceso, de ellas, la primera y más compleja parece haber sido la que más se aproxima a la que decidió aplicar el gobierno cubano. La primera opción que podría denominarse *Big Bang* crudo. Consiste en unificar los tipos de cambio desde el primer día. Para limitar presiones sobre la balanza de pagos y el mercado de divisas, los tipos de cambio se unificarían a 24 (nuevos) pesos por dólar. Todas las transacciones en divisas se realizarían al nuevo tipo de cambio único.

Las ventajas principales de esta opción son su sencillez y su credibilidad inicial, pues puede implementarse de un plumazo, haciendo evidente en forma temprana el compromiso de las autoridades con la unificación.

No obstante, por el lado negativo, esta opción no aborda en absoluto el objetivo de mitigar los costos de transacción hasta que se materialicen los aumentos de eficiencia. La devaluación del CUC, realizada de golpe, tendría importantes impactos inflacionarios, fiscales, redistributivos y de reasignación de recursos. Por lo tanto, las consecuencias económicas y políticas pudieran ser tan

traumáticas que podrían acabar inviabilizando el experimento en su conjunto.

La reforma monetaria debía estar acompañada por la ampliación de los espacios de mercado; en concreto, planteaban que resultaba deseable estimular la entrada de empresas no estatales para impulsar la oferta, tanto directa como indirectamente, esto es, mediante mayor competencia.

También demostraban la necesidad de mantener el control sobre la inflación y permitir que el tipo de cambio juegue un mayor papel amortiguador, se requeriría un *fortalecimiento gradual de los instrumentos monetarios*.

Para hacer posible este fortalecimiento, es probable que hagan falta reformas destinadas a facilitar el desarrollo gradual de los mercados interbancario y de divisas, así como de una banca comercial moderna, sólida y dinámica.

En conclusión, la mejor opción probablemente sea la de hacer coincidir la unificación cambiaria con la unificación monetaria, esto es, la predominancia del peso cubano en el conjunto de la economía, lo que requeriría convertir toda la masa monetaria disponible en monedas convertibles, en nuevos pesos al momento de la unificación del tipo de cambio.

En general este documento, genera bases para un conjunto de elementos de juicio, que atraviesan muchos de los cambios que han ocurrido y ocurrirán en el modelo cubano antes y después de la separación de la dualidad monetaria y cambiaria. La ampliación del sector privado es una realidad que deja su impronta en los procesos y variables de la economía cubana, los agentes de este sector, en su mayoría han conseguido operar con rentabilidad aún en condiciones de dualidad monetaria y es necesario preservar esta premisa después de su separación[8].

Compartimos la opinión de que el debate gradualismo Vs. *big bang*, no es formal, en política monetaria existen procesos que por su naturaleza no se pueden manejar con gradualidad. Así como demuestra la experiencia internacional, el ajuste cambiario, de precios, tarifas, reforma fiscal y ajuste de salarios se tiene que realizar simultáneamente, como garantía para reducir la

incertidumbre que se genera sobre los futuros cambios monetarios. Las autoridades económicas tienen como factor a su favor el control sobre los flujos de capitales; ello ciertamente reduce las opciones especulativas y la sobre-reacción del tipo de cambio vinculada a las expectativas sobre las futuras acciones monetarias y cambiarias.

Por otro lado, en el caso de Cuba, se deben preservar elementos de gradualidad no solo para facilitar la respuesta de la empresa estatal que es clave en la estrategia de desarrollo económico y social, sino también la respuesta de la política económica. No es factible anticipar todos los impactos de la devaluación, dado que este es un precio que no se ha movido por décadas en la economía cubana. No se puede partir del supuesto de que los agentes económicos y el gobierno sabrán cómo manejar el *shock* cambiario.

Si bien es necesario definir con antelación la secuencia de transformaciones monetarias y las reglas generales bajo las cuales se podrá responder y se amortiguará el *shock* cambiario, sobre la marcha habrá que ir haciendo correcciones a la política fiscal, monetaria[9] y crediticia para exportadores, entre otras. Igualmente se requiere un tiempo para ajustar las dinámicas contables, los sistemas informáticos, los contratos, los mecanismos burocráticos, entre otros aspectos operativos que tienen que acomodarse pues están concebidos para funcionar con un tipo de cambio que no ha variado en décadas. Por tanto, la gradualidad también le concederá tiempo para reaccionar a las autoridades económicas.

La puesta en marcha de la reforma, ha evidenciado la alta calidad y rigor del proceso preparatorio, lo que permitió publicar simultáneamente un paquete legislativo único que da cobertura básica a casi todos los aspectos generales que son afectados por la reforma en diversas materias[10], Organismos de la Administración Central del Estado y áreas.

Por otro lado, se han diseñado mecanismos para conocer inmediatamente los estados de opinión de la población y dar respuesta casi inmediata a los reclamos de modificación que sean aceptables[11]. Asimismo, se ha diseñado un amplio

programa de divulgación sobre la implementación de la tarea de ordenamiento que incluye el intercambio directo con la población por parte de las principales autoridades del país.

Se trata de un proceso sin embargo que entraña numerosos riesgos, no todo puede ser previsto. Se ha dedicado gran atención a la necesidad de controlar la inflación dentro de ciertos marcos. Asimilables en los incrementos de los salarios, sueldos y pensiones que se han realizado. Será difícil evitar que la devaluación, y consiguiente pérdida del poder adquisitivo del ciudadano cubano que tendrá lugar al unificarse el tipo de cambio entre dos monedas que tenían una brecha tan marcada, pueda contenerse en su totalidad.

La segunda consecuencia negativa inmediata que se puede esperar a partir de lo anterior, es que se desate un proceso inflacionario de difícil control, lo que fue admitido por el propio jefe de la Comisión Permanente de Implementación de los Lineamientos del Partido Comunista, Marino Murillo.

Murillo reconoció el riesgo de que la inflación “sea mayor que la diseñada” y que la población perciba un “deterioro de la capacidad de compra de los ingresos y del ahorro”. Reiteró que el Gobierno respetará el saldo que hoy tienen las personas en sus cuentas bancarias según el tipo de cambio actual, pero dijo que “si hay incrementos de precios, inevitablemente se perderá capacidad de compra”.

Una de las medidas que se preparan para intentar paliar las “inflaciones mayores que las diseñadas” es ponerle precios máximos a un grupo de 42 productos, entre ellos combustible, energía eléctrica, agua y alcantarillado, cemento, azúcar, café mezclado, leche, pasta dental, entre otros. Aunque el problema principal estará en el control de los precios del sector privado.

Se han implementado medidas para el control de la especulación, pero no se trata solo de eso, según datos de la Oficina Nacional de Estadísticas, en 2019 el importe del ahorro ordinario con relación al PIB se situó en un 45,7%, registrando un crecimiento del 100% con respecto al 27,2% alcanzado en 2015.

Se podría afirmar que la deseada “bancarización” había avanzado en la economía cubana. Sin embargo, el efectivo en manos del público, que en 2019 alcanzó un 57,7% del PIB, no solo excedió al ahorro ordinario en los bancos -lo que muestra que la gente confía poco en los bancos o tiene muy pocos estímulos para ahorrar por lo que un notable volumen de transacciones se realiza en efectivo- sino que este indicador creció con fuerza desde 2015, cuando alcanzó un 21,7% del PIB.

En ese sentido, el aumento registrado, de un 165,8%, ha sido claramente superior al del ahorro ordinario, esta situación en todo caso constituye un terreno abonado para el despegue de las tensiones inflacionistas, y que se puede atribuir a las dos monedas hasta ahora en circulación.

Otro importante reto de este proceso será la cuestión relacionada con el manejo del tipo de cambio, como se conoce, hasta 180 días posteriores al 1/1/2021 se mantendrá en 24 CUC/1 USD, pero congruente con los ajustes se presenta la necesidad de que el mercado se exprese mejor y que sus señales lleguen a los agentes económicos, así será difícil saber cuál va a ser la tasa que tendremos a futuro.

En Cuba existe un mercado paralelo de divisas, en el cuál, aún antes de la devaluación, ya se experimentaba un incremento del valor del dólar sobre las monedas nacionales, que en este momento se ubica entre 60-70/CUP por dólar[12], es difícil establecer si esta sensible devaluación es coyuntural o permanente, lo que sí está muy claro es que expresa una sensible elevación de la demanda de dólares que no pueden ser ofrecidos por el gobierno y que es evacuada a través del mercado ilegal del libre juego de la oferta y la demanda[13], algo similar ocurre con la oferta de otros muchos bienes y servicios.

De modo que si la devaluación y las otras medidas no estimulan una reacción vigorosa del sector estatal[14], el ajuste se podría evacuar a través del mercado ilegal lo que sería extremadamente dañino en términos económicos y políticos[15].

Durante el año 2020, en respuesta al empeoramiento de la situación económica, el gobierno cubano ha creado establecimientos comerciales donde son vendidos productos en dólares a través del pago electrónico, se trata de una medida que estaba en debate desde hace bastante tiempo, en aquel momento se esperaba que cerca de 2000 millones[16]de dólares que eran extraídos del país por agentes privados, pudieran ser captados internamente y utilizados en función del desarrollo económico.

Esta medida contradictoria desde el punto de vista social, fue implementada junto con otras como la autorización para los agentes privados de importar y exportar a través de las empresas estatales establecidas que brindan este servicio. Frente a la expansión de esta red de mercados a los cuales tiene acceso solo un sector de la población, se generaron dudas y preocupaciones que llegan hasta hoy[17]. Esta situación que puede ser comprensible, ha llevado a varios economistas a hablar de que en realidad la dualidad monetaria no desaparece, ya que existe una “dolarización cautiva”[18].

El mismo punto de vista es defendido por Oscar Fernández[19], al referir que:

el avance de la oferta en dólares, sin que el diseño de la política permita que una parte mayoritaria de la población pueda acceder a esa moneda legalmente, más allá de acentuar desigualdades, excluye de consumos básicos a un gran número de familias. Tiene que hallarse una solución para el tema. Máxime cuando todo parece indicar que continuará la segmentación: una economía en pesos que se reestructura macroeconómicamente y otra economía que continúa funcionando en USD y permanece aislada de los eventuales desequilibrios que puedan surgir en la primera.

Y continúa afirmando:

sin dinamizar los restantes factores internos que restringen el despegue de la oferta, será muy difícil controlar la inflación durante el reseteo macroeconómico que está planteado. A menos que haya una reserva financiera asegurada para inundar de oferta los mercados en CUP con productos importados, y que ese financiamiento perdure hasta esperar que el sector productivo genere la reacción necesaria para dar un vuelco en la balanza de pagos, el incremento salarial no podrá ser absorbido completamente por el incremento previsto de los precios. Los nuevos niveles salariales se pudieran erigir en generadores de inflación.

Al momento de escribir este artículo, tenemos que aceptar que, al menos en el corto plazo, se ha verificado una devaluación del peso cubano del 400% en el mercado informal con respecto al tipo de cambio establecido en el mercado formal (24/25 pesos por dólar). Unido a elementos de especulación de los tenedores dólares y la demanda generada a partir del renacer del circuito de ventas en dólares dentro de nuestra economía, se debe aceptar también que las presiones inflacionarias están relacionadas con un importante problema de desequilibrio de las variables fundamentales de la economía cubana, que se han visto agravadas a partir de la COVID-19, pero que se venían acumulando desde periodos anteriores[20].

En el mediano plazo, habría que esperar a la maduración de las medidas adoptadas antes de emitir conclusiones definitivas sobre los resultados de las nuevas políticas. Aún en condiciones de un importante déficit en los mercados, los niveles de devaluación del peso en el mercado paralelo, así como el proceso inflacionario en este mismo mercado, podrían también verse influenciados por la eficiencia que eventualmente podrían mostrar las medidas de control del gobierno u otras medidas en este ámbito.

Así, la reciente Resolución 176 del Banco Central de Cuba[21], mediante la cual se detiene la aceptación temporal de depósitos en dólares en el sistema financiero cubano, el solo anuncio de esta medida, al menos en el cortísimo plazo, está teniendo como efecto una devaluación del dólar en el mercado informal, lo que confirma la existencia de elementos de arbitraje y especulación por parte de ciertos actores en este mercado.

Estos puntos de vista expresan diversos aspectos de la realidad de la Tarea de Ordenamiento, son muy primarios, pero permiten apreciar la complejidad y amplitud de factores de los cuales depende su éxito, ofrecen así una explicación adicional sobre el elevado periodo de preparación que requiere una tarea de esta dimensión.

En suma, es de esperarse que durante varios meses o tal vez más, haya inestabilidad monetaria y financiera, hasta que los precios relativos comiencen a acercarse a sus valores de equilibrio. Todas estas interrupciones son necesarias en tanto nos conducen a aproximarnos a los valores reales del mercado y a los niveles de competitividad real del conjunto de la economía.

Sin embargo, no pueden perderse de vista las consecuencias sociales que derivan de la inestabilidad monetaria y la contracción del poder adquisitivo de la población en un escenario de extrema complejidad como el que vivimos a nivel mundial, lo que exige un mayor dinamismo en las políticas económicas que implemente el gobierno para contener el costo social de la actual reforma.

[1] Economista. Profesor titular del Departamento de Economía Global de la Universidad de Pinar del Río “Hermanos Saíz Montes de Oca”. E-mail: efraine1964@gmail.com

[2] Economista. Presidenta de la “Sociedad de Economía Política del Paraguay”. Miembro del GT de CLACSO “Crisis y Economía Mundial”. E-mail: caceresalheli06@gmail.com

[3] Es crecimiento más bajo desde 1976. Después de caer un 6,8% en los tres primeros meses del año, coincidiendo con la irrupción de la Covid-19 y las

fuerzas restrictivas que adoptó el país para frenar su propagación, el PIB chino consiguió expandirse un 3,2% en el segundo trimestre y un 4,9% en el tercero.

[4] Durante su periodo de mandato esta administración aprobó más de 240 medidas restrictivas contra la economía del país, algunas de gran impacto, como la limitación del flujo de personas y remesas, en la propia semana de su salida, ratificó la inclusión de Cuba en la lista de países promotores del terrorismo, en el claro propósito de crear barreras ante cualquier intento de mejoría de las relaciones que pudiera promover la nueva administración.

[5] Juan Triana Cordovi. On Cuba News. 11/12/2020

[6] El 26 de octubre de 2004 los medios de prensa cubanos difundieron la Resolución No. 80 del Banco Central de Cuba (BCC) en la que se establecía el “peso convertible” (CUC) como única forma de pago en la red comercial estatal de tiendas, hoteles, restaurantes, taxis y demás servicios, incluidos los bancarios y de intermediación financiera, que operaban en divisas, así como un gravamen del 10 por ciento en el canje del dólar estadounidense, también quedó limitada la apertura de nuevas cuentas bancarias en dólares norteamericanos. La medida se hizo efectiva el 8 de noviembre de ese mismo año.

[7] Septiembre 2013. Hotel Nacional de Cuba

[8] El sector privado nacional -cuentapropistas, microempresarios y productores agrícolas privados-, ya trabajaba desde los años 90 con un tipo de cambio devaluado. Y no se esperaban efectos directos de la devaluación del tipo de cambio oficial en la inversión extranjera cuyos flujos no dependen solo del tipo de cambio, sino de un amplio número de variables y procesos.

[9] Esta es la única garantía de cumplir con el principio de que nadie quedará abandonado en las condiciones del socialismo cubano.

[10] Gaceta Oficial de la República de Cuba en su edición número 68

extraordinaria de 2020

[11] Está sería la única forma para evitar que el *big bang* se convierta en una terapia de choque que perjudique a sectores importantes de la población. Así se han anunciado ya correcciones a la baja para los nuevos precios aprobados por el estado para la electricidad, el gas, los comedores obreros, espectáculos culturales etc., que generaron grandes desacuerdos por parte de la población. Se debe evitar por todos los medios la brecha entre las políticas económicas y sociales, una de las grandes conquistas de la revolución.

[12] Quiere decir que, a pesar de la gran devaluación realizada, esta queda por debajo del verdadero precio de mercado del peso con respecto al dólar, expresado en el mercado informal, donde, en última instancia se adquieren los dólares.

[13] Como se ha anunciado el país no dispone de divisas para respaldar las cuentas en dólares o euros que surgirán a partir de las medidas tomadas. En este caso el titular recibirá un Certificado de Depósito en la divisa correspondiente que podrá extraer en efectivo solo en el momento que el país tenga las condiciones para ello.

[14] Oscar Fernández. - La tasa de 1 USD=24 CUC significa una devaluación de la tasa de cambio empresarial de un 2300 %. Esto pone de inmediato en situación de pérdidas a un grupo muy grande de empresas que dependen de insumos importados, al tiempo que beneficia extraordinariamente a las exportadoras. En teoría, es un incentivo correcto, pero el descalce operativo es sin dudas muy grande. Resulta difícil que en un período de un año el Estado pueda eliminar el acompañamiento presupuestario a estas empresas. También, que ese tiempo sea suficiente para que estas se recuperen de las afectaciones por la devaluación, No obstante, el problema —que está entre los efectos directos de la medida— ha sido bien estudiado por instituciones académicas y gubernamentales durante años. ***On Cuba News. Ibidem***

[15] Para Pavel Vidal, «todo dependerá de que haya más reformas y sean creíbles; si no lo son, el peso cubano se devaluará y la dolarización se extenderá

[16]Según estimaciones de diversas fuentes. Salían del país para ser invertidos en bienes y que retornaban vía importaciones en las valijas de viajeros.

[17] Según Tamarys Bahamonde. El efecto inmediato o mediato de ello puede ser una devaluación más profunda del peso cubano con respecto al dólar, y un proceso inflacionario que costará controla. On Cuba News. Ibidem

[18] Pavel Vidal Idem. No hay unificación de monedas porque la economía se está dolarizando, pero sí se avanza en la unificación de las tasas de cambio. On Cuba News. Ibidem

[19] On Cuba News. Idem.

[20] A partir del deterioro de las relaciones con Venezuela, la pérdida de ingresos resultado de le exportación de mano de obra calificada, a partir de la cancelación de convenios de colaboración medica con Ecuador, Bolivia y Brasil, la drástica reducción de las visitas, remesas y viajes desde USA resultado de las políticas de Trump. A ello se unen otros problemas estructurales internos que aquejan la economía cubana, como la insuficiente reacción del sector agropecuario, de materiales de construcción y dificultades serias con el proceso inversionista, entre otros. Esta situación genera un desbalance significativo entre oferta y demanda en casi todos los mercados.

[21] Anunciada el 9 de junio 2021

Compartir en facebook

Compartir en twitter

Compartir en whatsapp

Compartir en email