

## Fórmulas recicladas de los años 90 para reanimar la economía cubana en 2020

**Pavel Vidal Alejandro** | Economista, profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Cali.

### Tema

El gobierno de Díaz-Canel busca reanimar la economía replicando la fórmula de los años 90: autonomía de la empresa estatal + dolarización parcial.

### Resumen

Después de un largo silencio el gobierno cubano vuelve a mencionar el tema de las pequeñas y medianas empresas. Se puede ya vislumbrar un esfuerzo reformador del presidente Díaz-Canel enfocado en los dos sectores, el estatal y el no estatal, pero otorgando prioridad al primero. La política económica parece que nuevamente se inclina hacia la flexibilización del plan central y a la autonomía empresarial selectiva. La redolarización parcial complementa esta fórmula. La reciclada estrategia añade dudas a la tan anunciada unificación monetaria, reproduce segmentaciones y distorsiones que supuestamente estaban en camino de eliminarse, y amplifica las incertidumbres sobre el curso futuro de las reformas.

### Análisis

#### Las señales de cambio para el sector empresarial

En este comienzo de año el presidente Díaz-Canel ha comenzado a ser un poco más explícito en lo que podrían ser los primeros ejes de su agenda económica. Después de un largo silencio en el gobierno con relación al tema de las pequeñas y medianas empresas (pymes), el presidente mencionó que son importantes en la continuidad del proceso de cambios y necesarias para la generación de empleo. En reuniones en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social anunció que para 2020 se piensa en una ruta de trabajo en la que “hay que darle cuerpo a lo que hace falta para desplegar todas las formas de gestión y propiedad que están refrendadas en nuestra Constitución... Nos hemos detenido un poco en las cooperativas y está pendiente también el tema de las pequeñas y medianas empresas. Esas cosas hay que empezarlas a destrabar”.

Hoy en día el sector no estatal es responsable del 30% del empleo, del 15% de los ingresos fiscales y de alrededor del 9% del PIB. En la década pasada se abrieron las puertas a las cooperativas no agropecuarias, a los campesinos individuales (entregándoles tierra del Estado en usufructo) y se flexibilizó el sector privado, pero bajo la figura jurídica de trabajador por cuenta propia; no importa si en la práctica se trata de una empresa micro o pequeña y que contrata trabajadores, todos los participantes reciben una licencia como persona natural.

El reconocimiento de un marco jurídico para las pymes se percibe como el próximo paso que requiere el sector privado cubano para seguir creciendo, para ganar derechos económicos, para relacionarse a través de contratos más estables con las empresas estatales, para estar en condiciones de realizar operaciones internacionales y para recibir legalmente inversiones del exterior. Sería parte fundamental del cambio regulatorio y de la seguridad que requiere el sector privado para poder aportar a la productividad incursionando en actividades de mayor valor agregado, potenciando la innovación y ensanchando sus inversiones.

En declaraciones más recientes, el presidente Díaz-Canel señalaba que "... algunos economistas cuando hablan de destrabar y de desatar las fuerzas productivas en el país solo piensan en el sector privado, y no en el sector empresarial estatal... no estamos negando al sector privado, pero es un complemento de la economía estatal, y realmente en lo que hemos ido implementando, le hemos dado más libertad al sector privado que al estatal".

Con estas declaraciones se podría vislumbrar un esfuerzo reformador en los próximos años enfocado en los dos sectores, el estatal y el no estatal, pero otorgando prioridad al primero. Ello seguiría respondiendo al modelo de socialismo y control económico predominante en la ideología del Partido Comunista de Cuba (PCC).

En esta ocasión, la inspiración de las reformas empresariales viene desde el modelo de gestión implementado en los años 90, y que parece haber sido el de más éxito relativo entre las múltiples variantes que han fracasado por décadas. Este modelo tuvo dos pilares –la autonomía de la empresa estatal y la dolarización parcial–, los cuales fueron desmontados a inicios de siglo una vez afianzadas las relaciones con Venezuela y que el entonces presidente Fidel Castro decidiera detener la apertura que él mismo había puesto en marcha para superar la crisis conocida como *Período Especial*.

En este orden de ideas, el actual ministro de Economía, en la pasada sesión de la Asamblea Nacional, listó las medidas que están en ejecución o en estudio para intentar fomentar la eficiencia del sector empresarial estatal, las cuales efectivamente apuntan hacia estos dos pilares, y tienen como principal foco a la industria turística. Se reconoce en las medidas la intención de promover los encadenamientos productivos, la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones. Estas han sido constantes metas de la política económica cubana en múltiples intentos frustrados.

El nuevo aliento a las transformaciones del sector empresarial estatal viene a continuación del fracaso que en este ámbito tuvieron las reformas de Raúl Castro. La apuesta de la presidencia anterior por la reestructuración del aparato empresarial estatal se basó en el esquema de Organizaciones Superiores de Dirección Empresarial (OSDE), empresas y unidades empresariales de base (UEB). En la *Gaceta Oficial Extraordinaria* n.º 58 del 13 de diciembre de 2017, el Decreto 335 "del Sistema empresarial estatal cubano", en el artículo 4, se expresaba que:

"Las Organizaciones Superiores de Dirección empresarial surgen... para sustentar la separación de las funciones estatales de las empresariales, lo que permite organizar las empresas en correspondencia con los intereses estatales, sus semejanzas tecnológicas

y productivas; flexibilizar los procesos de dirección, lograr prontitud en la solución de problemas y fortalecer el control; así como garantizar un vínculo efectivo de la investigación con la producción y la mejor utilización y preservación del potencial científico.”

Ninguno de estos objetivos se cumplió. En la práctica, las OSDE terminaron siendo grandes conglomerados a nivel nacional con una estructura vertical impuesta por el gobierno. El pecado original es que no surgieron espontáneamente como un producto del lógico desarrollo de los negocios y de las necesidades empresariales de buscar eficiencia aprovechando economías de escala, desarrollo tecnológico y posición en el mercado. Fue una imposición administrativa que obedeció a la interpretación del objetivo definido en los Lineamientos de la Política Económica y Social aprobados en el VI Congreso del PCC que planteaba que “será necesario lograr que el sistema empresarial del país esté constituido por empresas fuertes y bien organizadas”.

Varios son los problemas que se han identificado en este esquema empresarial. El tamaño de las OSDE les concede poder monopólico, pueden fijar altos precios y obtener rentas extraordinarias sin que se correspondan con una mayor eficiencia. Las OSDE han centralizado las decisiones de las empresas en cuanto a las inversiones y al sistema de pago de salarios. Las UEB, que es donde se crea la riqueza y se concreta la producción, no tienen personalidad jurídica y requieren aprobación de sus empresas para ejecutar gastos y tomar decisiones importantes. Un ejemplo de este reordenamiento empresarial fue el que se llevó a cabo desde 2011 en la industria azucarera. El Ministerio del Azúcar se desintegró y se creó la OSDE llamada Grupo Azucarero AZCUBA. El resultado ya se conoce: se mantienen las zafras y producciones azucareras históricamente bajas terminando en una contracción en 2018 del 21%.

El gobierno parece estar nuevamente inclinado a flexibilizar gradualmente el plan central, a conceder a algunas empresas estatales autonomía en el uso de un porcentaje de sus ingresos, en la fijación de precios y en el destino de sus ventas, sobre todo en las actividades vinculadas al turismo. Así y todo, una diferencia notable en relación con los años 90 es que ahora no se habla de descentralizar el comercio exterior ni de fomentar la competencia, elementos que fueron importante en aquellas reformas y que contribuyó a garantizar una respuesta productiva positiva. Otra incógnita radica en que el fracasado esquema de OSDE, empresas y UEB se piensa perfeccionar, pero no desmantelar del todo. Economistas de la Universidad de La Habana han planteado sus reservas sobre la profundidad de estos cambios y han propuesto otras acciones de mayor calado.

En las señales que ha emitido hasta el momento el gabinete del presidente Díaz-Canel no se menciona ningún tipo de reforma para el marco regulatorio de las inversiones extranjeras. Sigue siendo un objetivo prioritario en la agenda oficial y tratarán de agilizar la aprobación de los proyectos en proceso, pero no se conoce ningún cambio que se esté valorando al respecto. Para saber exactamente el grado de participación e interacción que tendrán las diversas formas de propiedad en el sistema económico tocará esperar con mucha paciencia hasta 2021. Ya el gobierno anunció que la Ley de Empresas no estará lista hasta esa fecha.

## Redolarización parcial

El segundo pilar, la redolarización parcial, se oficializó desde octubre del año pasado al crearse un grupo de mercados minoristas estatales que utilizan como unidad de cuenta y medio de pago el dólar estadounidense (para la venta de refrigeradores, televisores, lavadoras, motos eléctricas y piezas de automóvil). A partir de febrero de 2020 se suman además las ventas en dólares de autos importados.

La redolarización también se va a institucionalizar dentro de una parte del sistema empresarial estatal. El Ministerio de Economía y Planificación ya promueve los llamados “esquemas cerrados de financiamiento” en divisas. También que algunas empresas estatales se queden con un porcentaje de sus ingresos en dólares por exportaciones y por ventas a la Zona Especial de Desarrollo del Mariel, y permite préstamos en dólares desde el sistema financiero nacional.

La redolarización complementa la deseada autonomía empresarial, pues de muy poco le sirve a la empresa estatal tomar decisiones con los pesos convertibles (CUC) y pesos cubanos, dos monedas que no tienen convertibilidad a divisas, con las cuales no pueden ni importar ni pagar deudas internacionales.

A pesar de las tensas relaciones financieras con EEUU, desde 1993 el dólar estadounidense ha circulado legalmente en la economía cubana. El dólar estadounidense le permitió ganar estabilidad y credibilidad monetaria en los años 90 y promover el turismo, la llegada de remesas y la inversión extranjera. En 2004 el Banco Central decidió sustituir los dólares por los pesos convertibles, como parte de un camino que supuestamente iba a conducir a la unificación monetaria.

Pero el camino hacia la unificación monetaria ha sido mucho más incierto, demorado y menos lineal que lo que se pensaba. Tener que recurrir en 2020 al dólar estadounidense para hacer funcionar los mercados domésticos y las empresas estatales es una consecuencia del fracaso de las políticas e instituciones que operaron tras la desdolarización. Sin la presencia de una regla transparente y verificable que pusiera límites a la emisión de CUC, la política monetaria quedó desde 2004 subordinada a los vaivenes y excesos del gasto público. La emisión desproporcionada de CUC, el tipo de cambio fijo y la falta de transparencia, poco a poco fueron socavando la convertibilidad y la credibilidad del peso convertible. La moneda que parecía iba a ser de transición hacia la unificación monetaria terminó siendo de transición hacia la redolarización.

La fórmula descentralización + dolarización funcionó parcialmente en los años 90 y, por tanto, se esperaría que hoy también ayude a afrontar en algún grado los impactos financieros de la crisis venezolana y el escalamiento de las sanciones estadounidenses. Sin embargo, está bien documentado cómo dicha fórmula, si bien fue un alivio de corto plazo para algunas empresas y familias, no sentó las bases para un crecimiento incluyente y sostenible en el largo plazo.

La redolarización parcial de algunos mercados y circuitos empresariales, y la autonomía discrecional otorgada a determinadas empresas va a reintroducir un esquema económico dual en donde algunos efectivamente se dinamizan mientras otros se relegan. Este esquema dual reproducirá segmentaciones y distorsiones al interior de la

economía que supuestamente estaban destinados a desaparecer. Trabajar con tres monedas aumentará aún más los costes de transacción y dificultará la medición de los riesgos financieros y los retornos de las inversiones.

La redolarización parcial y la autonomía empresarial selectiva sigue un perfil de políticas económicas que predominó en los años 90 y tuvo también sus manifestaciones posteriores. Son políticas que buscan soluciones en el margen, que abusan de la discrecionalidad y que no tienen límites para establecer fragmentaciones y poner a funcionar segmentos de mercados e industrias bajo reglas muy diferentes. Lo que en algún momento Fidel Castro denominó “economía hecha a mano”.

Con la decisión de redolarizar parcialmente la economía parecería que por ahora queda descartada la unificación de las monedas. Si acaban de reintroducir el dólar significa que va a estar allí por un tiempo. Aun cuando se avance en sustituir el CUC por el peso cubano, la economía seguiría con dualidad monetaria entre pesos cubanos y dólares, como en los años 90. Más bien, si el dólar no fuera la moneda del país que le ha declarado la guerra económica y por las implicaciones políticas que tendría asumirla como único medio de pago de curso legal podría parecer que Cuba avanza hacia la dolarización total de la economía.

Por otra parte, no podemos olvidar que la reforma monetaria debe producir un gran ajuste de las tasas de cambio. Junto a la convivencia de varios signos monetarios opera un sistema de tipos de cambios múltiples, donde las monedas nacionales se han mantenido sobrevaloradas. El sistema de tipo de cambios múltiples le permite al gobierno obtener rentas cambiarias extraordinarias y al mismo tiempo subsidiar una parte del sector empresarial estatal.

Hace años se espera una devaluación significativa de las tasas de cambio de las monedas nacionales como vía para poner en orden el sistema empresarial estatal, transparentar sus balances financieros y eliminar los subsidios cambiarios. Eventualmente este ajuste podría llevar al cierre de un amplio grupo de empresas estatales que han logrado ocultar su ineficiencia bajo las distorsiones del sistema monetario y por décadas han empleado improductivamente fuerza de trabajo y numerosos recursos financieros. El coste principal de esta situación se evidencia en los bajos niveles medios de productividad y salarios reales en el sector empresarial estatal, lo que alimenta las desigualdades frente a las familias con acceso a ingresos por remesas o vinculadas a actividades en el sector no estatal, formal o informalmente.

Por el momento, la fórmula que se está planteado de autonomía + dolarización no parece que vaya a producir un reajuste del sector empresarial a partir de la devaluación de las tasas de cambio y mayor objetividad de sus balances financieros, sino a partir de un proceso discrecional de acceso a las divisas y del *lobby* que puedan hacer las empresas para formar parte de los esquemas que garantizan cierta autonomía financiera del plan central.

## Conclusiones

No obstante la decisión de redolarizar, el gobierno sigue diciendo que la reforma monetaria está en su fase final de estudio y de coordinación. En este caso hay que tener presente que existen principalmente dos tipos de reformas monetarias posibles. Una, más estructural, implica reajustes en los balances financieros empresariales, los precios relativos y los salarios, como producto de una devaluación real de las tasas de cambio. La otra variante de unificación monetaria sólo produce impactos nominales, pues se anulan los efectos de la devaluación con medidas fiscales y contables, y se protege y sigue postergando el cierre de las empresas estatales improductivas. Por los rumbos que tomó desde el año pasado la política económica y otras señales emitidas desde el equipo de gobierno, todo parece indicar que estamos muy cerca de la segunda opción, lo cual no es una buena noticia para el impulso que requiere la productividad y el salario real en el sector estatal.

Las reformas económicas cubanas han carecido de integralidad y sistematicidad y no han sido claras en evidenciar el modelo final al que se quiere llegar. Estas incertidumbres desalientan las inversiones, acortan la base social de apoyo a las transformaciones y han sido aprovechadas por las fuerzas que se resisten a los cambios. La deriva que ha tomado el sistema monetario y el intento de réplica de políticas de los años 90 añade nuevas incertidumbres al curso de las reformas. Se suponía que el esquema financiero dual se iba a ir eliminando y que constituía el objetivo de la anunciada unificación monetaria. En estos instantes no sabemos si la lógica de las reformas cubanas va a desprenderse de las urgentes necesidades de modernización de la economía, de la impostergable adaptación al cambio tecnológico del siglo XXI y de las demandas de la sociedad cubana actual, o del simple reciclaje de medidas tomadas en la coyuntura de hace 30 años.