

Sistema financiero en cuba: evolución y retos ante la expansión del sector no estatal

LIC. JESSICA LEÓN MUNDUL

Profesora del Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de la Habana

ABRIL 23, 2015

Desde el año 1959 y hasta 1982 el entorno monetario-financiero estuvo regulado únicamente por el Banco Nacional de Cuba (BNC), el cual concentraba las funciones de banca central, comercial e inversiones, así como las operaciones financieras internacionales. Este fenómeno se podía explicar por el reducido papel otorgado a las relaciones monetario-mercantiles dentro del sistema de dirección de la economía, en contraste con la expansión de las asignaciones materiales y financieras de forma extremadamente centralizadas según los planes de la economía.

En el año 1983 se creó el Banco Popular de Ahorro (BPA) con el objetivo de prestar servicios fundamentalmente a las personas naturales, como caja de ahorro y en el año 1984 se crea el Banco Financiero Internacional (BFI), dirigido a regular las operaciones financieras internacionales. Estas acciones, si bien eliminaban el monopolio del BNC sobre las operaciones financieras, e introducían ciertos grados de especialización, no permitían un grado significativo de desarrollo del sistema financiero.

De esta manera, no fue hasta mediado de la década de los años 90 que el sistema financiero cubano se rediseñó a partir de la creación del Banco Central de Cuba (BCC) y la reestructuración de otros Bancos e Instituciones Financieras, todo ello amparado por los Decretos Leyes No. 172 y 173 de 1997. En esta coyuntura, el nuevo sistema financiero que se conformó tuvo que responder a las nuevas necesidades y relaciones establecidas tras el paquete de medidas orientado a amortiguar los efectos de la caída del campo socialista y por tanto de la pérdida de una buena parte de las relaciones comerciales y financieras de la isla.

Así, emergió un sistema bancario y financiero de dos pisos, cuyo órgano rector era el BCC, encargado de controlar y supervisar al resto de las instituciones financieras, actuar como agente fiscal del Estado, velar por el funcionamiento del sistema de cobros y pagos, garantizar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, y contribuir al equilibrio económico y al desarrollo ordenado de la economía.

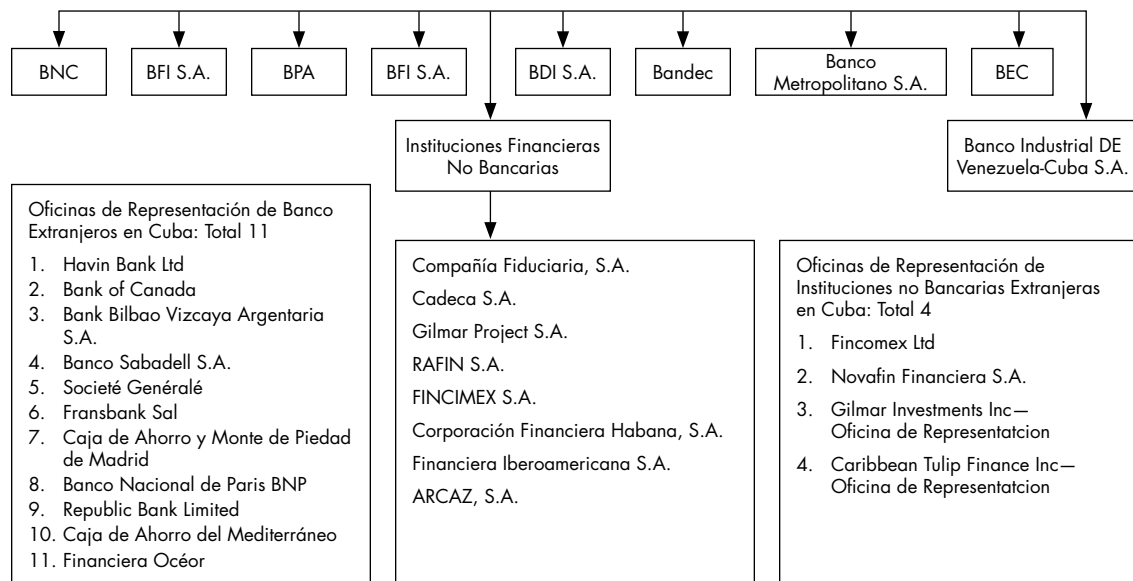
Sistema financiero en Cuba: evolución y retos ante la expansión del sector no estatal

Para cumplir dichas funciones el Sistema Bancario Nacional está constituido por 9 Bancos Comerciales, 15 Instituciones Financieras no Bancarias, 11 oficinas de representación de bancos extranjeros en Cuba y 4 oficinas de representación de instituciones financieras no bancarias, encabezados por el BCC (véase Esquema 1).

En la actualidad existe un mayor grado de especialización en cada uno de los bancos comerciales del sistema financiero que toma en cuenta también la segmentación de mercados existente tanto por agentes como por tipo de moneda. Si bien todos los bancos comerciales poseen licencia universal para ejercer todas las funciones de la banca, en la práctica cada banco tiene su especialización por tipo de operaciones: BFI, BICSA, BEC, BNC y BICV se concentran en el manejo de las relaciones financieras con el exterior, mientras que los bancos que realizan actividades propiamente dentro de la economía nacional son BANDEC, BPA y BANMET. De este último grupo BANDEC se ha especializado en realizar operaciones con las empresas y con el sector agropecuario, BPA con las personas naturales, mientras que Banco Metropolitano tiene una orientación más amplia y opera tanto con las personas jurídicas como con las naturales, pero solo en la capital del país. El Banco de Inversiones, por su parte, se especializa en funciones relacionadas con asistencia técnica, y es el banco especializado en inversiones financieras.

Esquema 1: Estructura del Sistema Financiero Cubano

Fuente: Banco Central de Cuba (2015)



De tal manera, el sistema financiero cubano se limita prácticamente a los marcos de la red bancaria y una institución financiera no bancaria dedicada al mercado cambiario de la población (CADECA). Por ende todo el proceso de intermediación financiera transcurre de forma controlada, al interior de instituciones en su mayoría estatales, con una mínima utilización del mercado. Tanto las tasas de interés como el tipo de cambio son dictados centralmente, todo lo cual limita el desarrollo de las funciones de asignación y transferencia de recursos relevantes para el crecimiento.

REPENSANDO LA POLÍTICA CREDITICIA

La experiencia de la política crediticia en Cuba, se ha concentrado fundamentalmente en el financiamiento del sector empresarial y las cooperativas agropecuarias. En un intento de apoyar las transformaciones derivadas de la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social fueron aprobadas un conjunto de

Sistema financiero en cuba: evolución y retos ante la expansión del sector no estatal

medidas relacionadas con el otorgamiento de créditos para las personas naturales en aras de fomentar la expansión del sector no estatal y en cierta medida los niveles de consumo de la población.

Las primeras medidas se integraron en el Decreto Ley 289 y la Resolución 99 del Banco Central de Cuba en el año 2011. El primero de estos estableció los principios y procedimientos generales para regular los créditos y otros servicios bancarios a las personas naturales, ampliando el espectro tradicional a los trabajadores por cuenta propia (TCP), los agricultores pequeños y otras formas de gestión no estatal (fundamentalmente las cooperativas no agropecuarias); y las personas necesitadas de realizar acciones constructivas en sus viviendas o consumir bienes materiales¹.

Por su parte, la Resolución 99 del BCC autorizó a las sucursales de BANMET, BANDEC y BPA, a tramitar y satisfacer las solicitudes de financiamiento, así como a brindar nuevos servicios bancarios al sector no estatal, destacándose la apertura de cuentas corrientes en pesos cubanos o convertibles, y la posibilidad de utilizar instrumentos de pago como letras de cambio, cheques y otros, inexistentes hasta la fecha. En el año 2013 dichas regulaciones fueron complementadas con la ampliación del tipo de activo a ofrecer como colateral, en un intento por flexibilizar los mecanismos de acceso a crédito.

En aras de impulsar el surgimiento e impacto en la estructura productiva del país de las Cooperativas No Agropecuarias, se creó hacia finales de 2012 un fondo fideicomiso del Presupuesto del Estado. El objetivo fundamental de dicho fondo, gestionado por los bancos autorizados según las normas del BCC, es facilitar la concesión de créditos blandos para capital inicial a aquellas cooperativas que por sus deficientes condiciones iniciales no son sujeto de crédito. Por tal motivo, este procedimiento marca una diferencia en cuanto al apoyo concedido a esta forma productiva con relación al sector privado, para el cual ni siquiera se ha concebido el otorgamiento de crédito para capital inicial².

A pesar de la intención de fomentar la proliferación de las nuevas formas no estatales, determinadas restricciones incluidas en las nuevas regulaciones minimizan su aporte potencial a la constitución de nuevos emprendimientos, fundamentalmente para los TCP: no solo se exige el ofrecimiento de colaterales y fiadores solidarios, sino también en la práctica el solicitante debe haber estado involucrado en su actividad por al menos seis meses y presentar información detallada sobre la evolución de su negocio durante este periodo, así como una proyección para el período de devolución del préstamo. Estas condiciones restringen el otorgamiento de créditos a propietarios establecidos, marginando hacia emprendimientos precarios a aquellos que comiencen un nuevo negocio, y determinando el uso de fuentes endógenas de financiamiento o el acceso a prestamistas informales (León & Pajón, 2013).

La apertura crediticia no se ha erigido entonces en motor dinámico para la expansión del sector no estatal de manera igual para todos sus actores. El significativo aumento del sector privado, ocurrió inicialmente sin la presencia de las actuales facilidades crediticias, y una vez aparecidas estas su impacto parece mínimo. Las exiguas cifras de créditos otorgados, para los trabajadores por cuenta propia, cooperativas no agropecuaria, y compras de equipos de cocción hasta octubre de 2014 rondaron los 7 560³, y no guardan relación con la cifra récord de más de 476 000 trabajadores que al cierre de ese año se desempeñaban en el sector por cuenta

1 Más allá del consumo de materiales de construcción, el acceso a otros bienes y servicios mediante créditos se incluyó en las normativas bajo la restricción de hacerse efectiva una vez que las condiciones económicas y financieras del país lo permitieran. De hecho, desde que se lanzó la medida en el año 2011, la única modificación con respecto a este tema, fue el otorgamiento de créditos para fomentar la compra de equipos de cocción para las familias cubanas.

2 Al cierre de enero de 2014 más del 73% de las cooperativas aprobadas ya había solicitado créditos de este tipo (Piñero, 2014).

3 Según declaraciones de Marino Murillo durante la reunión del Consejo de Ministros en noviembre de 2014, publicadas en el periódico Granma (<http://www.granma.cu/cuba/2014-11-30/economia-cubana-avizora-mayores-crecimientos-en-el-2015>)

Sistema financiero en cuba: evolución y retos ante la expansión del sector no estatal

propia. Lo anterior muestra la política crediticia no resulta lo suficientemente atractiva como para captar dicho público y canalizar efectivamente los recursos financieros.

Ante la complejidad asociada al proceso de solicitud de créditos, la urgencia por la liquidez incapaz de ser satisfecha mediante los dilatados procesos de otorgamiento, y la percepción de difíciles condiciones de acceso, la demanda de préstamos es susceptible a orientarse hacia fuentes endógenas e informales; con notorio énfasis en flujos provenientes del exterior en forma de remesas o inversión enmascarada.

Desde la perspectiva del sistema bancario, la proliferación de los comportamientos asociados a los préstamos informales e inversiones enmascaradas, constituye un peligro al dejar de percibir transacciones e información asociada a los motores de los actuales emprendimientos. Si bien las autoridades pueden considerar de forma tácita que el ahorro externo puede contribuir a la dinamización del naciente sector, el sector bancario deja entonces de jugar su papel no canalizando el ahorro externo, ni poniendo el interno en función del proceso inversionista⁴.

La escasa experiencia de las instituciones bancarias comisionadas para el otorgamiento de créditos ha implicado que ignoren el gran diapasón que conforman hoy las formas no estatales de producción, que en realidad exigiría una política crediticia más diferenciada en función del sujeto de crédito. La política actual es sumamente homogénea y desconoce la heterogeneidad existente al interior del nuevo sector (tamaño del negocio; capacidad de contratación; incumbentes o nuevos emprendedores; utilización del factor conocimiento; etc.), observándose las diferencias más importantes en el tratamiento a los distintos solicitantes en las tasas de interés aplicadas por el banco a partir de los niveles de riesgo estimado.

En el futuro inmediato, la política crediticia debe incorporar transformaciones que consideren prácticas internacionalmente validadas que atraigan efectivamente a los disímiles actores que interactúan hoy en el sector no estatal cubano. Entre las prácticas a evaluar, considerando la envergadura limitada que pueden cobrar muchos de los negocios privados (dadas las limitaciones establecidas para el sector⁵) y los requerimientos relativamente pequeños en términos de capital inicial, pueden encontrarse el uso de microcréditos y en general las microfinanzas. Ello implicaría la creación de instituciones especializadas y la evaluación de posibles proyectos conjuntos que involucren a organizaciones internacionales, bajo el amparo de un futuro marco regulatorio que efectivamente favorezca la generación de dinámicas de competencia e incremento de la producción.

En este sentido llama la atención el surgimiento desde el exterior de iniciativas para fomentar los emprendimientos una vez que la legislación cubana al respecto sea más permisiva. Entre ellos destacan las propuestas realizadas por el Cuba Study Group Microloan Fund⁶ desde el año 2006 y el Fondo Empresarial Cubano⁷ en el 2007 destinado a ofrecer apoyo a los ciudadanos cubanos suministrándoles el conocimiento, recursos y condiciones para establecer y operar pequeñas empresas. Específicamente el primero de los proyectos considera la alianza con el Banco Compartamos, S.A. de México, para establecer un programa de micro préstamos para Cuba, para lo cual han proyectado “sindicar y financiar” un monto inicial de capitalización de aproximadamente 10 millones de dólares, y recaudar importantes fondos adicionales, para el acceso desde todas las provincias del país.

4 El circulante inmovilizado en los bancos en forma de cuentas de ahorro de las familias representaba en el año 2012 aproximadamente el 25% del PIB, cifras para nada desdeñables.

5 Ténganse en cuenta la limitada lista de actividades que pueden ser ejercidas (aproximadamente 200) y los estrechos marcos de actuación según sus descripciones.

6 Consulte: <http://www.cubastudygroup.org/index.cfm/inicio?p=desatando-reformas-micro-economicas-en-cuba-invirtiendoen-los-cubanos>.

7 Consulte: <http://www.cubastudygroup.org/index.cfm/inicio?p=el-fondo-empresarial-cubano>.

Sistema financiero en Cuba: evolución y retos ante la expansión del sector no estatal

En tanto, el segundo proyecto pretende aunar un total de 300 millones de dólares como apoyo al desarrollo de pequeñas y medianas empresas en Cuba y pretende ofrecer a los empresarios cubanos e instituciones financieras entrenamiento, asistencia técnica, y asesoramiento. No obstante, no debe dejar de mencionarse que dichas propuestas fueron desarrolladas hace casi una década en un contexto muy distinto, por lo que para aterrizarlas al escenario actual sería válido considerar proyectos de micro préstamos con tasas de interés significativamente más bajas que las actuales del Banco Compartamos en México y para el caso del Fondo Empresarial lo más factible sería la creación de un fondo financiado por entidades privadas y no gubernamentales.

Todas estas iniciativas, además cobraron mayor relevancia tras el 17 de diciembre de 2014 cuando los gobiernos de Cuba y Estados Unidos hicieron pública su intención de iniciar un proceso de “normalización” de relaciones. En este nuevo contexto y mirando hacia un posible futuro levantamiento del bloqueo, la mayor incursión de Cuba en los mercados financieros internacionales será inevitable, abriendo, por tanto, un amplio espectro de posibles alianzas público-privadas para impulsar y fomentar el sector no estatal en la economía cubana.

Por otra parte, el posible uso de tarjetas⁸ de crédito y débito para los estadounidenses que visiten la isla, también fomentará la canalización de recursos financieros de forma más intensiva hacia inversiones en el sector no estatal y el propio consumo privado. No obstante, hasta que el sistema financiero cubano no decida abrirse y dar paso a instituciones especializadas para el trabajo con los clientes de este sector, toda financiación quedará reducida a los canales de la informalidad e impedirá la intermediación y asignación de recursos de una forma más eficiente⁹.

Definitivamente, el surgimiento de las nuevas medidas que extendieron el otorgamiento de créditos y otras facilidades financieras al sector no estatal constituyó un elemento inaplazable en el marco de las transformaciones del modelo económico. Sus efectos de corto y mediano plazo se han revelado como muy limitados, siendo otros los motores principales del despegue del sector no estatal. Son entonces necesarias y urgentes las medidas que posibiliten la inserción de la banca cubana en los espacios de creciente contribución al crecimiento, el empleo y la diversificación productiva y por tanto al desarrollo económico.

LIC. JESSICA LEÓN MUNDUL

Actualmente es profesora del Centro de Estudios de la Economía Cubana de la Universidad de la Habana. Graduada de la Facultad de Economía de la Universidad de la Habana (UH) en el año 2009 y del Diplomado de Métodos Estadísticos y Econometría impartido de conjunto entre la Universidad de la República de Uruguay y la Facultad de Economía, UH. Ha recibido cursos en diversos países, como la Universidad de Lund en Suecia, Universidad de Sao Paulo, Brasil, el Ministerio de Comercio de la República Popular de China. Sus principales temas de investigación están relacionados con política monetaria, sistema financiero y modelación cuantitativa para el análisis de política económica.

⁸ Las compañías Mastercard y American Express anunciaron el inicio de operaciones en la isla, unos días después que se hicieron públicas las nuevas medidas del Departamento del Tesoro con relación a Cuba.

⁹ Actualmente los emprendimientos que se llevan a cabo no son necesariamente los mejores proyectos, sino aquellos que de una forma u otra lograron contar con fuentes de financiamiento casi siempre informales.

La serie “Desde la Isla” es una colección de artículos originales auspiciados por el Cuba Study Group de miembros de la sociedad civil en Cuba con el propósito de ofrecer una perspectiva original acerca de lo que ocurre en la isla. Las opiniones expresadas en los artículos son la responsabilidad única de sus autores, mas no reflejan las opiniones del Cuba Study Group ni sus miembros.