

## LA EXPERIENCIA CUBANA

### LA CRISIS ECONÓMICA DE LOS 90

*por*

*Jorge A. Sanguinety*

Las subvenciones soviéticas se convirtieron en una característica permanente de la economía cubana desde los inicios del socialismo en 1961. Aunque nunca se han hecho públicos algunos datos confiables sobre el volumen de los subsidios, la cifra de 6 mil millones de pesos anuales a finales de los 80 parece ser factible. Esto equivale a un 30 o 35 por ciento de PIB de Cuba (Pérez-López, 1997). Este nivel de subvenciones no solamente ayudó a la economía cubana a mantenerse a flote, sino que también permitió el magnífico despliegue de grandiosos programas gubernamentales en las áreas de educación y salud. Con la desintegración de la Unión Soviética que se inició en 1991 y se hizo realidad en 1992, Cuba perdió las subvenciones que habían contribuido a proyectar al país como un modelo de socialismo.

Simultáneamente, el comercio exterior de Cuba con el antiguo bloque socialista no sólo se vio severamente reducido con la desaparición del CAME —el grupo de comercio internacional del bloque— sino que fue afectado también con el cambio de un sistema de trueque a un sistema de pagos basado en divisa convertible. Las exportaciones cayeron un 79 por ciento y las importaciones disminuyeron un 75 por ciento a finales de 1993. Las cifras oficiales cubanas indican una baja de PIB de un 35 por ciento de 1989 a 1993 (Pérez-López 1997). Sin embargo, se reporta que los ingresos brutos del azúcar, la principal fuente de ingresos externos, había caído un 73 por ciento durante el mismo período, lo que revela incongruencias que no pueden ser explicadas con la información que hay disponible. Para obtener una descripción y un análisis detallado de esta crisis, referirse a Rivero (1992), Alonso y Rathbone (1992), Mesa-Lago (1996), Pérez-López (1997) y Sanguinety (1992, 1993).

A pesar de la profundización de la crisis, las empresas estatales cubanas no redujeron sus costos laborales proporcionalmente a sus pérdidas de ingresos. El gobierno, fiel a su política de pleno empleo, sin tomar en cuenta los niveles de producción ni las pérdidas financieras, siguió pagando los mismos sueldos a todos los empleados que habían sido contratados antes de la crisis. Como el sistema de control de precios implementado desde 1960 y el régimen de racionamiento en vigor desde 1962 no ofrecían flexibilidad alguna en los precios de bienes de consumo, o por lo menos, ajustes temporales, las transacciones de bienes de consumo en el mercado negro —principalmente productos alimenticios— empezaron a mostrar fuertes señales de inflación. Con la excepción de un sector agrícola reducido (que cubría un 15 por ciento de la totalidad de la tierra arable y, según información, que provee aproximadamente un tercio del nivel de productos agrícolas del país), el cubano tenía prohibido ejercer una profesión liberal o ser dueño de ningún tipo de empresa privada, una política que fue puesta en vigor desde 1968.

Con la resurrección de la industria del turismo extranjero en Cuba a principios de los 90, cuyo desarrollo fue precipitado por el gobierno para evitar un colapso total de la economía, volvieron a circular en el mercado negro dólares estadounidenses en grandes cantidades. El principal mecanismo de transferencia consistía en turistas extranjeros ofreciendo propinas en dólares a los empleados de hoteles y centros turísticos y pagando a las prostitutas por sus servicios. Un mecanismo menos importante consistía en vender en el mercado negro bienes robados a las empresas estatales, principalmente ron y cigarros. La demanda de dólares norteamericanos era una función directa de las expectativas de deterioro adicional del poder adquisitivo del peso. Al mismo tiempo entraban al país dólares estadounidenses gracias a las visitas cada vez más frecuentes de exiliados cubanos y al apoyo que estos ofrecían a sus familiares y amigos para enfrentar la caída severa de los niveles generales de consumo. Se utilizaban los dólares estadounidenses para obtener mejor suministro de alimentos, primero en el mercado negro, y luego, en los mercados restringidos —pero libres y legales— y también para poder tener acceso a las tiendas administradas por el gobierno, las cuales, hasta poco antes, sólo proporcionaban servicios a turistas armados de dólares y a diplomáticos (United Nations/ECLAC, 1997, p. 153). Cabe subrayar que gran cantidad de dólares estadounidenses que entraban al país eran recibidos directamente por ciudadanos privados, sin intervención alguna del gobierno. El estado no tenía la oportunidad de funcionar como intermediario y cambiar todos los dólares que entraban por pesos que se devaluaban continuamente.

Contrario a los deseos del gobierno y en contraste con las tradicionales medidas represivas contra la posesión de divisas extranjeras, el dólar estadounidense invadió a la economía cubana con un impacto tal que al gobierno no le quedó más remedio que abandonar toda forma de persecución y legalizar su circulación así como la posesión de saldos en dólares. En 1993, por primera vez en tres décadas, ningún cubano sería encarcelado por posesión de dólares estadounidenses. Esta medida instantáneamente permitió comparar el valor real del peso cubano con el dólar estadounidense, lo que culminó en una tasa de cambio de 130 pesos por dólar, (United Nations/ECLAC, 1997, p. 153), equivalente a una devaluación del 99 por ciento desde principios de 1958, cuando ambas divisas se negociaban a la par. La legalización del dólar estadounidense también ayudó de manera inesperada al gobierno de Cuba y a los ciudadanos cubanos con familiares en el extranjero, cuando estos últimos empezaron a transferir grandes cantidades de divisas extranjeras en el orden de cientos de millones de dólares. La reducción del poder adquisitivo del peso y la incapacidad del gobierno de estabilizar los niveles de suministro de productos racionados había generado una verdadera situación de crisis para la mayoría de las familias; por consiguiente, estas transferencias de dinero representaban una gran ayuda para ellos y para el gobierno. Aquellos que no tenían familiares en el extranjero enfrentaban tiempos difíciles. Hoy en día, esta situación permanece igual.

En 1994, el gobierno empezó a preocuparse seriamente por la devaluación del peso cubano, el ausentismo subsecuente de los empleados públicos y la inflación en los mercados negros. Los trabajadores cubanos estaban perdiendo el incentivo de trabajar debido a que el sistema de racionamiento se había derrumbado completamente ya que el valor del peso era casi nulo. El sueldo de la mayoría de los trabajadores era inferior a 200 pesos, el equivalente de US\$1.54 por mes en 1994, mientras que el suministro de alimentos racionados, cuyos precios permanecían iguales a los de 1962, apenas alcanzaba para cubrir la mitad de las necesidades mensuales. El resto de las necesidades alimentarias se obtenía a precios flotantes, en pesos o en dólares, en los

mercados libres tolerados por el gobierno (muchos operados por las fuerzas armadas, que también eran dueñas de las cooperativas agrícolas), o en tiendas operadas por el gobierno cuyas ventas sólo eran realizadas en dólares.

En 1993, para reducir la nómina del estado y estabilizar el valor del peso, y en lugar de despedir a una gran cantidad de trabajadores redundantes, el gobierno decidió permitirle a sus empleados trabajar por cuenta propia hasta el momento en que se decidiera convocarlos nuevamente a sus antiguos puestos de trabajo. (United Nations/ECLAC, 1997, p. 199). Cientos de miles de trabajadores abandonaron alegre y voluntariamente sus trabajos como funcionarios del estado y se unieron a las filas de los trabajadores por cuenta propia, mientras que el gobierno les otorgaba licencias para operar negocios en una de las categorías de trabajos oficiales permitidas. Esta medida, junto con los ajustes de sueldos en empresas parcialmente paradas o completamente paralizadas, redujo, o por lo menos frenó el crecimiento de la masa monetaria en pesos y permitió que recuperara gran parte de su valor, con un aumento de la tasa de cambio de 20 o 21 pesos por dólar; tasa que se ha mantenido relativamente estable desde entonces. La magnitud de esta corrección de la tasa de cambio es también atribuible al crecimiento del medio circulante en dólares debido al rápido auge del turismo y de las transferencias de dinero de los exiliados cubanos y al hecho de que los mercados de productos operados por los gobiernos o los militares, al igual que ciertos restaurantes, podían fijar sus precios libremente, generalmente bajo condiciones monopolísticas.

Mientras que las transferencias aumentaban y la capacidad productiva del estado seguía cayendo, el gobierno decidió abrir una red nacional de mercados donde se vendían principalmente productos importados a cambio de dólares estadounidenses. Cabe notar que se le cobra al consumidor un fuerte recargo sobre los costos directos. Por medio de estas tiendas, el gobierno recauda indirectamente gran parte de las transferencias ya que éste tiene el monopolio comercial sobre los productos importados.

### **UN PUENTE (BY PASS) MONETARIO**

Hasta ahora el gobierno cubano ha logrado, a pesar de todo, sobrellevar la crisis económica gracias a la rápida expansión de la industria turística, al apoyo de algunos inversionistas/operadores extranjeros y a las transferencias provenientes del extranjero. Aunque no parece haber crecimiento económico en general, el gobierno, a pesar de la crisis, ha sido capaz de implementar una estabilización parcial de la economía controlando el gasto público y evitando despidos laborales. ¿Cómo ha logrado el gobierno tal hazaña? Sin darse cuenta, el gobierno creó un puente o <sup>3</sup>by pass<sup>2</sup> monetario que le permitió a la economía funcionar bajo el régimen de una nueva moneda estable —el dólar estadounidense— mientras que la parte deprimida de la economía seguía operando bajo la moneda tradicional devaluada: el peso. El gobierno, en lugar de despedir a miles de trabajadores para lograr cierta medida de equilibrio fiscal y estabilizar el peso, permitió que los trabajadores abandonaran por sí mismos sus empleos poco productivos remunerados en pesos y se dedicaran a trabajos más lucrativos, pagados en dólares. Muchos médicos y profesionales con diplomas universitarios, que cobraban sueldos en pesos, empezaron a trabajar como porteros en hoteles o choferes de taxi para recibir propinas en dólares. Así pues, el ciudadano privado se convirtió en el actor principal de este ajuste económico parcial: simplemente

abandonando su trabajo de estatus alto, pero mal remunerado, por un oficio de menor prestigio pero mejor pagado, contribuía a corregir las irregularidades pasadas de las políticas educacionales y laborales.

Sin embargo, no se han creado suficientes empleos en el sector dolarizado para absorber completamente la gran masa laboral redundante y mejorar considerablemente la economía nacional. Esta insuficiencia, en presencia de las inyecciones de dólares originadas por miles de turistas extranjeros, ha contribuido igualmente a la proliferación de la prostitución y de todo tipo de servicios adicionales, que van desde el alquiler de una habitación por hora hasta el tráfico de drogas. Sin embargo, el volumen de empleo generado por estas actividades todavía no es suficiente para estabilizar los niveles de consumo del país. Como resultado, el gobierno y la población de Cuba enfrentan serios problemas de criminalidad en las calles. Esto se debe, por una parte, al desempleo, y por otra, a la falta de medios de sostenimiento básicos, aún para aquellos individuos técnicamente empleados cuyo sueldo, sin embargo, es insuficiente (ver Orrio 1998). Mientras tanto, las empresas del sector económico del peso están perdiendo trabajadores y los sistemas de gerencia, que ya han sido afectados por aproximadamente cuarenta años de mala administración, se están desintegrando. Será difícil reconstituir las viejas capacidades de producción a corto plazo. Para sintetizar, el futuro económico de Cuba está profundamente endeudado porque: 1) su capacidad de producción está seriamente limitada y sigue deteriorándose, 2) el país no tiene recursos naturales que puedan explotarse en volúmenes suficientes para financiar su desarrollo y Cuba tiene una deuda externa enorme, que aunque fuera renegociada, representará una fuerte carga para emprender cualquier esfuerzo de reconstrucción. Esto implica que la velocidad de recuperación económica de Cuba dependerá del volumen directo de inversiones extranjeras que entren al país. Esta simple ecuación determinará el éxito de Cuba en una transición hacia una economía de mercado.

#### **ELEMENTOS PARA UN PROGRAMA DE REFORMAS**

De todos los países que pertenecían al bloque socialista antes de su disolución, Cuba probablemente representa el reto más grande y el caso más difícil para la implementación de reformas radicales y la construcción de una economía de mercado. Sin recursos externos, la recuperación económica de Cuba se verá seriamente limitada y estos recursos sólo estarán disponibles en volúmenes suficientes a través de inversionistas privados, aunque las organizaciones de préstamos multilaterales y bilaterales desempeñarán un papel importante. Si el gobierno a cargo de la transición hacia la economía de mercado es competente y dedicado, el axioma central del programa de recuperación será la optimización de la inversión directa extranjera. La pregunta es: ¿Qué conjunto de medidas debe definir e implementar el equipo de gobierno a cargo de la transición? En esta ecuación el régimen monetario seleccionado por el gobierno de transición puede significar la diferencia entre un estancamiento perpetuo y una rápida recuperación.

La crisis actual ha creado condiciones atractivas que ofrecen fuertes motivos para invertir en Cuba. Una de éstas es el bajo costo de la mano de obra, que permanecerá a ese nivel hasta alcanzar un punto en que el exceso de la demanda elevará los salarios a estándares internacionales. Otro factor atractivo es la calidad y el nivel de capacitación de la fuerza laboral

cubana; el desarrollo de la educación en los últimos cuarenta años ha generado presumiblemente una gran cantidad de trabajadores educados y muy competitivos, aunque sin ninguna señal de poseer una ética de trabajo. Un tercer factor es que la pauperización crónica del trabajador cubano y las necesidades acumuladas durante todos estos años ha generado incentivos para trabajar duro y así poder compensar por los años de privación de todos los aspectos de consumo. Cuarenta años de austeridad no parecen haber reducido la tradicional admiración del cubano por los patrones de consumo de los Estados Unidos.

Uno de los retos que enfrentará el gobierno de transición será la creación y la implantación de reformas institucionales para atraer un volumen mayor de inversiones. En lo que sigue, supondremos que el gobierno de transición tomará todas las medidas estructurales y de estabilización necesarias para crear un ambiente de inversión adecuado. Estas incluyen la liberalización del comercio nacional e internacional, la apertura de las empresas públicas, la creación de una política fiscal que controle el nivel de empleados públicos, complementada por una estructura y una administración tributaria que sea la mejor posible y cambios concomitantes en el sistema legal, aunque sea temporalmente, hasta que se establezca un marco constitucional nuevo que reemplace el actual.

Dentro de estos parámetros, es necesario tomar una decisión en cuanto al tipo de régimen monetario que Cuba debe adoptar durante el período de transición. ¿Debe el gobierno de transición continuar con el sistema monetario dual o volver a un sistema donde el peso reinaba solo? ¿Existe un régimen monetario que ayude al país lograr a la vez una estabilidad macroeconómica, una reforma estructural y atraer un gran volumen de inversiones? La inestabilidad de la tasa de cambio aumenta la reticencia de las empresas a tomar decisiones de negocios (Krugman, 1990, p. 76) y en Cuba no habrá tasas de cambios fijas por algún tiempo mientras que la economía se ajuste estructuralmente a un sistema de libre mercado. ¿Existe un régimen monetarios que pueda combinar las ventajas de una economía de tasa fija con la de movimientos flexibles de capital? ¿Qué tipo de sistema monetario ofrece a la vez las ventajas de una tasa de cambio estable y las de una tasa flexible?

Las respuestas a las preguntas anteriores radican en continuar con el sistema monetario dual con el peso y del dólar estadounidense como monedas de curso forzoso y poder liberatorio ilimitado. El dualismo monetario actual en Cuba ha demostrado que un sistema donde existe competencia entre las monedas crea un puente para que los trabajadores desempeñen gran parte del ajuste al abandonar actividades poco productivas en el área del peso para dedicarse a labores productivas orientadas hacia la exportación en donde predomina el dólar. El sistema dual genera incentivos para los trabajadores para que cambien de sectores no-productivos a productivos, sin que el gobierno tenga que imponer reducciones laborales drásticas.

Moreno (1992) fue el primero en sugerir para Cuba la idea de un sistema monetario similar al de Panamá como un instrumento para facilitar la transición de Cuba hacia una economía de mercado. Sanguinety (1993, 1994) adaptó las ideas de Moreno a un modelo de dualismo monetario o de sustitución de monedas. El dualismo monetario también le servirá al público general para distinguir el sistema económico obsoleto heredado del socialismo del sistema económico moderno por crearse. El sistema antiguo, asociado con el peso, requiere ajustes drásticos que no deben confundirse o mezclarse con las medidas necesarias para atraer recursos externos para

inversiones. El dualismo monetario le permitirá al gobierno diseñar e implementar políticas monetarias con objetivos diferentes, sin que una interfiera con la otra.

### **EL DUALISMO MONETARIO EN LA HISTORIA DE CUBA**

El peso cubano nació en 1915, en una época donde el dólar estadounidense ya era moneda corriente en el país (Pérez y Pazos, 1940, p. 27; Wallich, 1950). El dualismo monetario existió legalmente en Cuba hasta 1950, con la creación del Banco Nacional de Cuba y fue resucitado en junio de 1993.

En cada caso, el desarrollo del dualismo peso-dólar siguió un camino diferente, pero siempre, esencialmente, por la misma causa: la necesidad de financiar los gastos del gobierno. En 1915, la acuñación del peso cubano generó ganancias para el gobierno bajo la forma de seigniorage (Black, 1987). Esto fue una vez más el tema central en 1932 durante la administración del presidente Gerardo Machado, cuando se necesitaban los ingresos por seigniorage para resolver la crisis fiscal. Pareciera que el peso nació, o por lo menos se desarrolló, como un <sup>3</sup>pecado fiscal<sup>2</sup>. Irónicamente, el resurgimiento del dualismo peso-dólar en 1993 siguió una secuencia de eventos a la inversa (peso primero, dólar después) pero con un motivo similar. Como el déficit del gobierno se disparó y estaba fuera de control, hubo que recurrir a finanzas inflacionarias <sup>3</sup>implícitas<sup>2</sup>. El resultado fue que el peso perdió valor, y el país tuvo una vez más que depender del dólar estadounidense para poder efectuar transacciones más eficientes y proveer medios más confiables para acumular riquezas. Wallich describió la importancia del dólar estadounidense con unas palabras que pueden resultar proféticas (1950, pp. 41, 42).

<sup>3</sup>La característica excepcional de la circulación del dólar era indudablemente el alto grado de estabilidad de cambio que ofrecía a largo plazo comparado con lo que hubiera ofrecido una moneda independiente. Durante expansiones y depresiones, revoluciones y moratorias, el dólar ofreció a Cuba un régimen monetario externamente estable sin ningún tipo de dificultades cambiarias. [...] La característica notable del dólar en Cuba era que no había forma de deformarlo. En este sentido los hombres de negocios aciertan cuando se refieren a la circulación del dólar como a un gran factor de generación de confianza<sup>2</sup>.

Igualmente, en las palabras de Wallich (1950, p. 42), <sup>3</sup>La masa monetaria de Cuba dependía de préstamos de bancos privados y del proceso automático de creación de moneda de la balanza de pagos<sup>2</sup>. Esto es válido hoy en día para el lado dolarizado del sistema dual, excepto que no habrá creación de dinero por medio de préstamos bancarios hasta que el gobierno establezca o permita la creación de intermediarios financieros.

¿Por qué entonces fundó Cuba un sistema de banco central en 1950? Aunque el Banco Nacional de Cuba no fue fundado hasta diez años después de que escribieran su importante libro (1940, pp. 38-41, 62,6,71 y 74) Pérez y Pazos sugieren varias razones. La primera, que era necesario tener un mecanismo capaz de estabilizar la tasa de cambio entre peso y dólar. Una vez que el peso circulaba junto con el dólar, la tasa de cambio entre las dos monedas había de variar por diversas razones, entre ellas la estacionalidad de la industria azucarera, las fluctuaciones en los mercados azucareros americanos y mundiales, otros factores que afectaban la balanza de pagos y finalmente, las variaciones en la oferta monetaria en pesos. La segunda era impedir la fuga de capitales

mediante el establecimiento de controles de cambio. Se consideraba que los ingresos de las exportaciones no generaban suficientes volúmenes al país, pero la idea predominante en aquellos tiempos llevaron a Pérez y Pazos a pensar que la solución radicaba en un mecanismo de intervención del mercado basado en una banca central.

Una tercera razón para establecer un banco central era proveerle elasticidad al sistema monetario cubano, es decir, flexibilidad para administrar los agregados monetarios para controlar el nivel de crédito y reforzar la capacidad del gobierno de implementar gastos compensatorios o contracíclicos, popularizado por las ideas de Keynes (Pérez y Pazos, pp. 68-69). La cuarta razón para la creación de una autoridad monetaria independiente era lograr un tipo de seigniorage y la quinta era simplemente un asunto de prestigio nacional (Pérez y Pazos, pp.39-40).

Además, la creación de bancos centrales se estaba poniendo muy de moda en los países latinoamericanos paralelo a diversas formas de intervencionismo económico por parte del gobierno, incluyendo las recetas keynesianas aplicadas a los ciclos económicos y al nuevo tema de política de desarrollo incrementando el poder económico del gobierno vía políticas fiscales y monetarias. Muchas fuentes influyentes opinaban también que la creación de un banco central era indispensable para que Cuba pudiera ganar su independencia económica (Martínez 1959, p.99).

#### **LA IMPLEMENTACIÓN DEL DUALISMO MONETARIO**

El mecanismo básico para implementar el dualismo monetario en Cuba es permitirle a la entrada masiva de dólares provenientes de inversiones y turistas, circular dentro de la economía junto con el peso y dejar que la tasa de cambio entre ambas divisas fluctúe libremente. Esto, inadvertidamente, fue en parte lo que hizo el gobierno cubano en 1993, pero, en lugar de inversiones en dólares, las entradas provenían de las transferencias de dinero de los exiliados cubanos.

La principal característica del dualismo monetario en Cuba es la separación de la moneda local de la moneda extranjera. El objetivo central de la moneda extranjera (en forma de dólar estadounidense) es mostrarle a todos los agentes económicos, locales y extranjeros, privados y públicos, que Cuba es una economía abierta que depende del comercio exterior y aún más de la moneda extranjera para fines de reconstrucción y crecimiento. La libre circulación del dólar servirá para ajustar nuevamente la economía cubana tras tres décadas de severas y crónicas distorsiones de precios en los mercados de productos y factores de producción. El dólar servirá igualmente para eliminar la incertidumbre cambiaria, reduciendo así el riesgo percibido por los inversionistas y, subsecuentemente, convirtiendo el clima inversionista en Cuba en uno más atractivo. La estabilidad de precios en el segmento de la economía cubana dominada por el dólar, es decir la mayoría de sus sectores de inversión y exportación, no estará sujeta a los caprichos de políticas discrecionales en un país donde no existe tradición bancaria como en los Estados Unidos, Alemania, Reino Unido u otros países con economías adelantadas y estables.

La presencia de un sistema competitivo en dólares obligará al gobierno a preocuparse constantemente por el equilibrio fiscal del sistema del peso. Si el gobierno no reduce el déficit fiscal, los salarios reales en el sector público disminuirán a medida que los salarios en dólares de los empleados del sector privado aumenten junto con la recuperación económica. Bajo estas

circunstancias, el sector público verá a sus empleados marchar hacia trabajos autónomos o hacia el sector privado. En otras palabras, no habrá desequilibrio en el sistema del peso a largo plazo mientras exista una recuperación económica alimentada por una entrada constante de dólares, la actividad inversionista simultánea y crecimiento en el nivel de empleo. Al no tener poder discrecional sobre la economía del dólar, el gobierno debe enfocar su atención sobre el desarrollo de la economía real. Sin embargo, aunque no haya una entrada suficiente de dólares para generar empleos en el sector privado, (un escenario posible si no se cumplen con otros factores cruciales durante la transición), el sistema seguirá ejerciendo fuerza en dirección del equilibrio a medida que la inflación en pesos continúe deprimiendo los salarios reales. Este proceso, sin embargo, será más lento debido a la falta de incentivos para la reasignación del empleo hacia la economía privada. Sin suficiente inversión ni generación de empleos que lo acompaña, el ajuste deberá provenir de aumentos en los empleos por cuenta propia, que coincide más con el desarrollo de una economía cerrada y estancada que con el desarrollo de una economía moderna abierta. De esta manera, a medida que la administración fiscal y económica se vuelve más transparente será más fácil juzgar el desempeño del gobierno de transición por su impacto sobre la economía. Bajo el régimen de dualismo monetario, la inestabilidad de la tasa de cambio no afecta al sector externo. Por otra parte, la Ley de Gresham no se aplica completamente mientras no se cumplan dos condiciones: La primera, que la tasa de cambio siempre debe determinarse mediante la libre oferta y demanda entre ambas divisas. La segunda, que la fluctuación de la tasa de cambio debe fluctuar dentro de cierto intervalo. Es evidente que las expectativas de futura inflación del peso aumentaría la demanda de saldos en dólares para propósitos de riquezas y fines especulativos, incluyendo acaparamiento fuera del sistema bancario.

La pregunta sobre si la Ley de Gresham se mantiene o no depende de cómo el gobierno de transición desempeñe la administración de la política de estabilización en términos del peso. La credibilidad del peso medirá la credibilidad del gobierno, como lo refleja la demanda privada del peso. Sin embargo, cualquiera que sea esta credibilidad, no afectará la credibilidad de la economía en general desde el punto de vista de las inversiones extranjeras. El peligro de un gobierno incompetente no afectará la reestructuración económica de Cuba si se protege esta última con una serie de reglas bien diseñadas y no se le otorga a los burócratas poderes discrecionales excesivos. Este tipo de dualismo monetario le provee al nuevo gobierno un poder discrecional limitado, suficiente para reparar el desastre creado por una administración socialista del sector de la economía del peso, pero no lo suficiente como para impedir la posibilidad de una rápida reconstrucción económica y la recuperación del sector del dólar.

Por último, la implementación de un régimen de dualismo monetario debe tomar en consideración la creación de una junta de interventores. La responsabilidad de esta institución, que no es un banco, se limitaría a cambiar el dólar por un certificado o una letra oficial a una tasa fija. La junta de interventores tiene autoridad para emitir moneda local con un 100 por ciento de respaldo financiero. El objetivo y la ventaja principal de esta institución es evitar que los problemas monetarios de un país despilfarran los recursos de gobiernos y hombres políticos. Pero una de sus principales desventajas, es que limita seriamente la flexibilidad del gobierno en tiempos de crisis generado por el impacto de problemas externos. En el caso de Cuba, una junta de interventores sería un instrumento de credibilidad monetaria durante los momentos más difíciles de la transición y serviría como instrumento para agilizar el flujo de capitales necesario para la reconstrucción de

la economía (Walters, 1987, pp. 740-742).

## **EL SISTEMA PANAMEÑO**

El sistema panameño es totalmente dolarizado, no dual, a pesar de la existencia de una divisa fragmentaria local y la traducción panameña de la palabra dólar, el Balboa. En este sistema, el dinero funciona como mercancía, manera en que por siglos circulaba el dinero por el mundo a una tasa de cambio fija (Cooper, 1986, p. 85). El objetivo de su discusión en ese ensayo es que este sistema presenta características similares al sistema dual y que, además, ha dado resultados muy positivos hasta ahora (Calvo, 1997, p. 168). Esto permite pensar que un sistema dual podría funcionar con el mismo éxito en Cuba, por lo menos durante la fase de recuperación inicial. Además, el caso panameño puede también tomarse en cuenta para Cuba y otros países como la especie de unión monetaria experimental, parecida a la manera en que la Unión Europea está actualmente emprendiendo su integración monetaria.

El nivel de oferta monetaria en la economía panameña se determina de manera endógena por los agentes económicos que actúan por medio de la balanza de pagos. Los desequilibrios en la balanza de pagos se corrigen automáticamente, sin la intervención de un poder discrecional. Por ejemplo, una reducción en las exportaciones reduce la oferta monetaria, *ceteris paribus*, y produce un exceso de demanda de dinero en el sector afectado, lo cual, según la Ley de Walras, debe ser compensado por los agentes económicos (privados y públicos), por intercambios de activos no monetarios o por reducciones de los gastos correspondientes (Moreno, 1992, p., 221).

La determinación endógena de la cantidad de dinero contribuye a la convergencia entre las tasas de inflación internacionales y domésticas (Moreno 1992, p. 222). El nivel de gastos del gobierno se ve constreñido por la capacidad de generar ingresos y obtener préstamos en dólares. Bajo estas reglas, el gobierno no tiene el poder de emitir dinero <sup>3</sup>fuerte<sup>2</sup> para objetivos políticos o cualquier otro fin, una enfermedad crónica de la cual padecen las economías latinoamericanas y una de las situaciones desastrosas de la economía cubana. Además, en Panamá, las tasas de interés tienden a converger con las tasas internacionales, con una diferencia que indica el factor de riesgo del país. Esta convergencia entre las tasas de interés facilita las inversiones extranjeras sin presentar riesgo de cambio y la existencia de reglas estables y bien definidas. Este sistema permite igualmente una entrada y salida de flujos de capital del país, incluyendo retiros de ganancias (Moreno, 1992, pp. 222-223).

Moreno (1992, pp. 224-225) ha estimado que el costo del sistema panameño es inferior al del sistema fiduciario. Asumiendo una tasa de interés de un diez por ciento, previsto sobre la cantidad de dólares en circulación, y un cinco por ciento de seigniorage, el resultado en cifras (US\$82.5 millones). Este último sistema no incluye los costos de administración de un banco central, ni los costos de impresión y sustitución de la moneda nacional. Este sistema sería más efectivo al costo si se introdujeran juntas de interventores (Walters, 1987, p. 740), como lo menciona también Moreno (1992, p. 232). Como estas entidades se limitan a intercambiar la moneda extranjera a paridad con la moneda local (no existen ni depósitos, ni préstamos), cabe la posibilidad de poner la moneda extranjera a ganar intereses mientras que simultáneamente se protegen las riquezas del país contra la destrucción física de la moneda <sup>3</sup>buen<sup>2</sup>.

## REGLAS VERSUS DISCRECIÓN

Muchos argumentos sobre las ventajas y desventajas de un sistema de dualismo monetario en Cuba han sido parte de la controversia sobre si adoptar reglas versus discreción<sup>2</sup> en política monetaria, o en otras palabras, del debate sobre si elegir o no un sistema bancario libre o centralizado. A pesar de que algunos economistas opinan que la intervención del gobierno en la administración de la oferta monetaria ha sido aceptada por la profesión de manera unánime (Klein, 1974), el debate sobre los pros y los contras de cada alternativa se inicia a mediados del siglo XIX en Inglaterra con Walter Bagehot y Vera Smith, y se prolonga hoy día con múltiples defensores de ambos lados de la controversia. Entre los defensores de las reglas se encuentran Hayek (1976) y Friedman (1963). Quizás el razonamiento más persuasivo contra las reglas, y por asociación, contra el dualismo monetario, es que este último limita considerablemente la flexibilidad eventual que necesita el gobierno para responder de manera rápida a las contingencias no previstas o no incluidas potencialmente en las reglas<sup>2</sup> (Fischer 1990, p. 1179). En un régimen flexible, las autoridades monetarias pueden responder a las circunstancias externas imprevistas administrando las variables monetarias para influir en la producción, el empleo y la inflación con el fin de minimizar las pérdidas a un solo período. Sin embargo, la defensa de una política discrecional o flexibilidad se ha debilitado considerablemente debido a la teoría de incongruencia dinámica.

Otro argumento en contra del dualismo monetario basado en el dólar es que depende de la solidez de la política monetaria estadounidense. Si aumenta la tolerancia de las autoridades monetarias estadounidenses con respecto a la inflación (por ejemplo, para reducir el valor real de la deuda pública creciente), esto afectaría directamente a toda economía que utiliza dólares, ya que el valor de sus reservas de dinero se devaluarían a la misma tasa. Además una inflación imprevista afectaría las decisiones de los inversionistas de la misma manera que en los Estados Unidos, aumentando el nivel general de incertidumbre, incrementando las demandas de los inversionistas privados por recuperar las tasas de rendimiento de sus inversiones, y posiblemente disparando una fuga de capitales. Pero, ¿cuáles son las posibilidades de que esto suceda? A corto plazo, este escenario parece poco probable y, en el peor de los casos, es muy difícil que la economía huésped no sea capaz de atraer suficiente capital para su reconstrucción. A la larga, a medida que la economía que utiliza dólares logra alcanzar niveles superiores de crecimiento, no es necesario descartar un sistema monetario independiente si las autoridades se ganan la confianza de los agentes privados.

Aunque la lista de desventajas se puede alargar muchos más, se terminará este análisis con un tercer argumento en contra del dualismo. Este se basa en valores e inquietudes relacionados con la soberanía de un país; básicamente, se asume que el honor y la independencia de una nación depende de su capacidad de que aparezca el emblema nacional sobre la moneda que se defina como la moneda de curso legal. Este argumento refuta la misma idea de que el prestigio nacional depende del hecho de que un país tenga una línea aérea nacional, aunque pierda dinero. En economías muy abiertas que deben crecer a un ritmo rápido y que dependen considerablemente de importaciones e inversiones extranjeras, ¿por qué no importar un sistema monetario si esto favorece al interés público?

Todos los argumentos anteriores suponen la existencia de una autoridad política responsable y competente, alguien que se comprometa a defender los intereses públicos, o más importante,

alguien cuyo período único y cuyas funciones de pérdida inter-temporales son idénticas a las correspondientes funciones de pérdida de los agentes privados. Pero esto, justamente, es el punto principal del problema. ¿Cuál es la probabilidad de que exista un individuo con estas características en un país que ha sido dominado por un dictador absoluto por varias décadas? ¿Qué nivel de credibilidad puede tener el equipo de un gobierno durante una transición post socialista en un país de este tipo? Aún en el contexto de sistemas políticos y económicos más avanzados, existen serias dudas sobre los riesgos en asumir este tipo de autoridad política. Milton Friedman, en su comentario sobre el primer borrador del ensayo elaborado por Fischer (1990, p.1181), sugiere implícitamente que, desde sus inicios, la actitud del Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos puede describirse más bien por funciones de pérdidas que incluyen variables poco ortodoxas como evitar responsabilidades y lograr prestigio público, que por inflación y desviación del objetivo de producción como variables.

La historia monetaria de Cuba desde marzo de 1952 —cuando Batista destituyó el gobierno constitucional— hasta hoy en día, cumple con esa condición de manera exacta y no existen garantías de la competencia o integridad gerencial de una administración futura en Cuba. Por consiguiente, la ventaja principal que presenta el dualismo monetario o la substitución de divisas, es que limita el poder de cualquier administración para emitir moneda fuerte, que daña a aquella parte de la economía que debe crecer con más rapidez y que depende de manera crítica de la estabilidad de la tasa de cambio, particularmente durante la transición. El dualismo otorga suficiente poder discrecional a las autoridades monetarias para organizar la situación económica actual, pero nada más.

Otra gran ventaja del dualismo durante una transición post socialista, es que sirve para sugerir la idea al público de que existen dos sistemas económicos: uno que debe ser desmantelado (representado por la moneda local), y el otro que está por crearse (representado por el dólar estadounidense). El antiguo sistema requiere considerables ajustes cuyos esfuerzos para implementarlos deben mantenerse separados de los costos necesarios para crear nuevas oportunidades en el mercado o sector dolarizado de la economía. El sector dolarizado también servirá para sugerir la idea de que la economía del país es una economía abierta. Por consiguiente, el dualismo monetario generará señales de mercado evidentes para fomentar una libre asignación de los recursos en la economía cubana, tras décadas de distorsiones fortuitas generadas por una planificación central y administración extravagantes. Los trabajadores estarían libres y alentados para transferirse hacia industrias de exportación y esto podría significar la necesidad de reducir los efectivos de hombres y mujeres dedicados a la seguridad interna y a las fuerzas armadas. También reduciría los rangos de burócratas y hasta los niveles de empleo en los programas sociales. En el último caso, el nivel de reducción dependerá del nivel de productividad que se logre en las empresas privadas y su capacidad de pagar impuestos. Cuántos programas sociales podrán mantenerse dependerá directamente del grado de éxito que logre la transición en crear empleos con niveles de productividad suficientes para generar la base tributaria. Será necesario explicar a la población cubana la importancia crítica de esta relación para que todos entiendan que los recursos necesarios para sostener los programas sociales deben ser producidos en alguna parte de la economía, y que entiendan que no hay nada de gratis.

## CONCLUSIÓN

Una faceta interesante de las economías socialistas y en general de las economías con un alto grado de centralización del poder económico, es que se prestan a observaciones científicas debido a su aspecto experimental ex post involuntario. Particularmente, durante una crisis o durante la implementación de programas de reforma, estas economías ofrecen oportunidades de investigación únicas. Esto se debe a que la concentración extrema del poder económico y el predominio de consideraciones políticas sobre económicas a la hora de implementar políticas acordes con el interés público, generan situaciones poco frecuentes o que no suelen suceder en sociedades más abiertas. En ciertos casos, los desequilibrios que generan llegan a condiciones tan extremas que se producen escenarios que jamás podrían observarse analizando economías bien comportadas, bajo un equilibrio estático o dinámico. Las políticas de ajuste de Cuba posteriores a la crisis de 1990 representan uno de estos casos, aunque el gobierno siguió estas políticas en contra de su voluntad como resultado de una combinación entre el temor a perder el control político y los atavismos ideológicos del régimen. Lo interesante es que fueron los trabajadores-consumidores quienes tomaron una decisión económica colectiva para la cual no se necesita organización alguna: eligieron al dólar estadounidense como moneda superior al peso y el impacto de esta decisión fue tal, que no había nada que el gobierno pudiera hacer. Puede que muchos no entiendan el valor de tal logro, probablemente porque desconocen la naturaleza represiva y omnipresente del gobierno cubano y su historia. Este fenómeno también es la prueba de que el <sup>3</sup>homo economicus<sup>2</sup> está vivo y coleando en Cuba a pesar de 40 años de vida sometido a restricciones severas como consumidor, trabajador y empresario. Irónicamente, fue la decisión del pueblo, al luchar por escasos mejoramientos en sus niveles de vida, que asistió de manera forzada a un gobierno reacio a conseguir una solución, aunque parcial e incompleta, a una severa crisis, una crisis que hasta amenazaba su propia supervivencia política.

## NOTA:

Seigniorage. Ingreso que se produce en las arcas públicas y que resulta de la diferencia entre la fabricación de un billete o moneda y lo que realmente luego vale ese billete o moneda.

## EXTRACTO DE LA PONENCIA:

<sup>3</sup>El Dualismo Monetario - Estabilización y Reforma Estructural: El Experimento Cubano<sup>2</sup>. Center for Applied Studies in Economics. DevTech Systems, Inc.

## BIBLIOGRAFÍA:

Alonso, José F. and Rathbone, John Paul, <sup>3</sup>Panel Discussion: Current Political and Economic Trends in Cuba<sup>2</sup>, Cuba in Transition, Vol. 2 Miami: Association for the Study of the Cuban Economy, 1992, 115-125.

Benassy, Jean-Pascal, <sup>3</sup>Non-Walrasian Equilibria, Money, and Macroeconomics<sup>2</sup> in Benjamin M. Friedman and Frank H. Hahn, eds., Handbook of Monetary Economics, Vol. I, Amsterdam: Elsevier Science Publisher, B. V., 1990.

Black, S., <sup>3</sup>Seigniorage<sup>2</sup>, entry in The New Palgrave: A dictionary of Economics, London: The

macmillan Press Limited, 1987, Vol 4, 287.

Calvo, Guillermo A., Money, Exchange rates, and Output, Cambridge, Massachussets, The MIT Press, 1997

Cooper, Richar N., <sup>3</sup>A Monetary SystemBased on Fixed Exchange Rates<sup>2</sup>, in Colin D. Campbell and William R. Dougan, eds., Alternative Monetaryu Regimes, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, ch. 3

De Grauwe, Paul, The Economics of Monetary Integration, Oxford University Press, 1992.

Fischer, Stanley, <sup>3</sup>Rules versus Discretion in Monetary Policy<sup>2</sup> in Benjamin M. Friedman and Frank H. Hahn, eds., Handbook of Monetary Economics, Vol. II, Amsterdam: Elsevier Science Publisher, B.V., 1990, ch. 21

Friedman, M. and Schwartz, A.J., A Monetary History of the United States, 1867-1960, Princeton: Princeton University Press, 1973.

Goodhart, Charles, The Evolution of Central Banks, Cambridge: The MIT Press, 1991.

Hayek, F.A. <sup>3</sup>Choice in Currency: A Way to Stop Inflation<sup>2</sup>, The Institute of Economic Affairs, London: Occasional Paper 48.

Hernández-Catá, Ernesto, <sup>3</sup>Russia and de IMF: The Political Economy of Macrostabilization<sup>2</sup> in Citrin, Daniel A. and Lahiri, Ashok K. (Eds.) Polcy Experience and Issues in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, Washington, D.D., International Monetary Fund, Occasional Paper 133 December 1995

Klein, B., <sup>3</sup>The Competitive Supply of Money<sup>2</sup>, Journal of Money, Credit, and Banking, Vol 8, n† 4, 1974.

Krugman, Paul. R., Exchange Rate Instability, Cambridge: The MIT Press, 1990.

Martínez-Sáenz, Joaquín, Por la Independencia Económica de Cuba: Mi Gestión en el Banco Nacional, La Habana: Editorial Cenit, S.A., 1959.

Mesa-Lago, Carmelo, <sup>3</sup>The Social Safety Net in the Two Cuban Transitions<sup>2</sup>, in Transition in Cuba, Miami: Florida International University, Latin American and Caribbean Center, 1993, 601-670.

<sup>3</sup>The State of the Cuban Economy: 1995-1996<sup>2</sup> in Cuba in Transition, Vol. 6, Miami: Association for the Study of the Cuban Economy, 1996.

Moreno-Villalaz, Juan Luis, <sup>3</sup>Una Política o un Sistema Monetario Optimo<sup>2</sup>, Cuba in Transition, Vol. 2 Miami: Association for the Study of the Cuban Economy, 1992, 221-240.

Orrio, Manuel David, <sup>3</sup>Contrapunto Cubano entre Turismo y Delincuencia<sup>2</sup>, CubaNet News: [www.cubanet.org/Cnews/y98/dec98/03a1.htm](http://www.cubanet.org/Cnews/y98/dec98/03a1.htm)

Pérez-Cubillas, José M. And Pazos y Roque, Felipe, El Problema Monetario de Cuba, La Habana: Imprenta La Verónica, 1940.

Pérez-López, Jorge F., <sup>3</sup>The Cuban Economy in Mid-1997<sup>2</sup> in Cuba in Transition, Vol. 7, Miami: Association for the Study of the Cuban Economy, 1997.

Rivero, Nicolás, <sup>3</sup>Thoughts on the Cuban Sugar Industry<sup>2</sup>, Cuba in Transition, Vol. 2, Miami: Association for the study of the Cuban Economy, 1992, 126-132.

Sanguinetty, Jorge A., <sup>3</sup>The transition Towards a Market Economy in Cuba; Its Legal and Mangerial Dimensions<sup>2</sup> in Transition In Cuba, Miami: Florida International University, Latin American and Caribbean Center, 1993, 463-500.

<sup>3</sup>Non-Walrasian Properties of the Cuban Economy<sup>2</sup>, Cuba in Transition, Vol. 2, Miami: Association for the Study of the Cuban Economy, 1992, 311-326.

<sup>3</sup>Monetary Dualism as an Instrument towards a Market Economy: The Cuban Case<sup>2</sup>. Cuba in

Transition, Vol. 3, Miami: Association for the Study of the Cuban Economy, 1993.

United Nations, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, La Economía Cubano: Reformas Estructurales y Desempeño en los Noventa, México: Fondo de Cultura Económica, 1997.

Visser, Hans, Modern Monetary Theory: A Critical Survey of Recent Developments, Edward Elgar Publishing Company, 1991.

Wallich, Henry Christopher, Monetary Problems of an Export Economy: The Cuban Experience, 1914-1947, Cambridge: Harvard University Press, 1950.

Walters, Alan, <sup>3</sup>currency Boards<sup>2</sup>entry in The New Palgrave: A Dictionary of Economics, London: The Macmillan Press Limited. 1987, Vol. 1, 740-742. 1998