

*El modelo de regulación
de la economía cubana:
dolarización, planificación y mercado*

CRISTINA XALMA*

INTRODUCCIÓN

Las transformaciones de la Unión Soviética y los países de su órbita, entre finales de los ochenta y principios de los noventa, representan una ruptura abrupta (y en cierto modo inesperada) del orden económico internacional establecido desde la segunda guerra mundial. Como consecuencia, las relaciones económicas y políticas internacionales deben redefinirse, dificultando la posibilidad de supervivencia de modelos económicos que difieran de las principales economías capitalistas.

En este contexto, Cuba es más que un caso singular. Se trata de uno de los pocos países que sobrevive (prácticamente junto a China y Vietnam) al

Manuscrito recibido en abril de 2005; aceptado en febrero de 2006.

* Docente e investigadora del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona y Miembro del Grupo de Análisis de la Transición Económica (GATE) de la Universidad de Barcelona <cخالma@hotmail.com>. La autora agradece los comentarios de dos dictaminadores anónimos.

efecto dominó que provocó la desintegración del bloque liderado por la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). De hecho, en junio del 2002 (más de diez años después del inicio de la desaparición de la Unión Soviética), el gobierno cubano todavía lleva a cabo una reforma de la Constitución que ratifica el carácter socialista de su Revolución (Granma, 27 de junio de 2002). Más allá de la interpretación retórica que se pudiera hacer de esta ratificación constitucional, lo cierto es que Cuba, a pesar del descalabro económico que sufrió en los primeros años de los noventa, ha conseguido readaptar su modelo de funcionamiento al nuevo entorno internacional preservando, a su vez, parte de los elementos esenciales de una economía socialista.

Más específicamente, la desintegración del CAME representó para Cuba la pérdida de 85% de sus nexos comerciales y financieros y, en consecuencia, el inicio de una grave crisis económica. Entre 1989 y 1993, el proceso de apertura económica destinada a rehacer los nexos económicos con el exterior, las medidas gubernamentales para minimizar el impacto de la crisis sobre la sociedad cubana, así como las estrategias que la población adoptó para enfrentar las dificultades que le imponía el deterioro económico del país, dio lugar a la aparición de un proceso parcial y extraoficial de dolarización económica que empeoró la situación inicial.

La insostenibilidad de este escenario obligó al gobierno a iniciar un proceso de reformas económicas sin precedentes dentro del período socialista cubano. Estas reformas (las correspondientes al bienio 1993-1994), perseguían algo más que la reinserción económica internacional de la isla. Las transformaciones que la economía y la sociedad cubana habían sufrido durante el desarrollo de la crisis obligaban al gobierno a abordar las reformas con una dosis importante de pragmatismo. El conflicto entre la necesidad de aceptar parte del funcionamiento económico existente en la realidad cotidiana (por ejemplo con la aparición de los mercados informales) y el mantenimiento de las premisas ideológicas del socialismo, llevó a la aplicación de un conjunto de medidas que, partiendo de la legalización de la dolarización, permitieran hacer uso de las divisas acorde con los objetivos estratégicos del Estado.

Atendiendo a este fin, Cuba impulsa, desde 1994, un modelo de funcionamiento económico difícil de definir pero, indudablemente, diferente del que rige en cualquier otra economía del mundo, ya que incluye un esquema de regulación económica muy particular diseñado en torno a una estratégica combinación de planificación y mercado. Cabe señalar que este modelo se ha visto modificado (aunque sólo muy parcialmente) a partir de octubre de 2004, consecuencia del impacto provocado por las medidas que el gobierno cubano ha ido implementando después de retirar de la circulación el dólar estadounidense. Por ello, y a efectos metodológicos y de estructura, este trabajo analiza, principalmente, lo sucedido hasta dicha fecha, aunque al final se hará referencia a las últimas medidas tomadas. Al contrario de lo que se podría esperar, la retirada del dólar y la revalorización de la moneda nacional llevada a cabo en marzo de 2005 no alterará sustancialmente el análisis, ya que no modifica el escenario en que se enmarca el estudio. La dolarización sigue vigente mientras no se consiga una moneda nacional plenamente convertible (condición imprescindible para su reversión). No obstante, estas medidas abren un debate importantísimo en torno a la posibilidad de desdolarizar economías regidas por modelos de funcionamiento altamente regulados por el Estado, dato que entronca con nuestro objeto de estudio.

Así pues, este trabajo se centrará en identificar los rasgos principales del modo de regulación económica vigente en Cuba en el decenio comprendido entre las reformas del bienio 1993-1994 y octubre de 2004. Para ello analizamos, en primer lugar, la lógica sobre la que se articularon dichas reformas. Esto nos permite, por un lado, ver de qué modo la utilización estratégica de la dolarización actúa como motor de la transformación económica y, por el otro, entender la forma en que el modelo de regulación se adapta a dicha transformación. En segundo lugar, se estudiará la combinación planificación/mercado sobre la que se fundamenta el modelo resultante. Finalmente, destacaremos algunas de las medidas económicas impulsadas por el gobierno desde el 2004. Con ello se podrá conocer el curso más reciente tanto de la dolarización cubana como del modo de regulación que se le ha asociado; pero también, evaluar el grado de coherencia que éstas últimas medidas mantienen con la lógica que justificó las reformas iniciales.

LAS REFORMAS DEL BIENIO 1993-1994

Durante el segundo semestre de 1993, se inicia en Cuba un proceso de reformas que intenta dar respuesta a la grave situación del país como consecuencia del impacto combinado de la crisis derivada de la caída del bloque socialista, y del proceso de dolarización que simultáneamente se desarrolla.

A corto plazo, las medidas incluidas en esta reforma persiguen dos objetivos: una reactivación económica sostenible que permita detener el proceso de deterioro económico; y una corrección y superación de los impactos negativos que se han generado en el ámbito social, con el objetivo último de preservar las denominadas “conquistas sociales de la Revolución”. Ésta idea es especialmente relevante debido a que establece la condición de partida sobre la que se define todo proceso de reforma: la continuidad del proyecto revolucionario cubano.¹ Consecuente con ello, la reforma debe configurarse sobre aquellos elementos que la hagan viable económica, pero también, social y políticamente.²

Así, y desde el punto de vista económico, es necesario buscar una nueva forma de inserción en el contexto internacional. Tras la desintegración del bloque socialista, Cuba necesita tanto reconstruir sus nexos comerciales y financieros con el exterior como disponer de una moneda nacional plenamente convertible o, en su defecto, de una divisa extranjera que le permita realizar operaciones dentro del nuevo marco de intercambio con el resto del mundo.³ La especialización productiva del país y, en consecuencia, su elevada dependencia de las exportaciones y de las importaciones, confieren prioridad a la resolución del problema de la escasez de divisas.

¹ Con las reformas no se debe renunciar al carácter socialista de la Revolución, y más específicamente, a la independencia nacional, al principio de justicia social, a la garantía de acceso a la población a los servicios sociales básicos y a la rectoría estatal del desarrollo entre otros (Estay, 1997).

² La necesaria conjugación de estos tres ámbitos explica porque las reformas cubanas sólo admiten como referencia experiencias que comparten la misma orientación política y social, como son las de China y Vietnam (Echevarría, 1996, p. 56).

³ Haciendo referencia a las nuevas circunstancias en que debe funcionar la economía cubana en el exterior tras la desaparición de la URSS, Fidel Castro, en un discurso pronunciado el 26 de julio de 1993 (previo a las reformas), enfatizó sobre la dependencia de las divisas convertibles al recordar que éstas son “las únicas con las que podemos comprar hoy” (Granma, 11 de agosto de 1993).

A estos efectos, las reformas se inician con la legalización del dólar en septiembre de 1993. Cabe señalar que esta legalización implica, a su vez, la aceptación de algunos cambios que ya se han producido en la realidad económica y social del país a pesar del conflicto que generan en los principios que se pretenden defender, como, por ejemplo, la igualdad en términos de distribución de la renta.

En este mismo sentido, la incorporación de la divisa como moneda de curso legal en la economía cubana es resultado de una opción intermedia entre la posibilidad de continuar manteniendo la circulación clandestina del dólar y la adopción de una moneda nacional plenamente convertible que requeriría de la unificación cambiaria a través de una fuerte devaluación. Cualquiera de esas dos alternativas generaría efectos impredecibles y altamente negativos en términos de impacto social,⁴ siendo este un argumento que las invalida.⁵ Por ello, y a pesar del costo político, —la circulación legal del dólar en la economía cubana supone un golpe a la identificación nacionalista de la Revolución (Hoffman, 1995)— la aceptación formal tanto de la dolarización parcial de la economía como del sistema monetario dual⁶ asociado

⁴ Echevarría (1996, p. 69).

⁵ Otros argumentos, concentrados en la segunda de las opciones, anulan a corto plazo la posibilidad de llevar a cabo una devaluación. Por un lado, la naturaleza inconvertible del peso es un argumento que por sí sólo invalida la conveniencia de haber asumido ese tipo de decisión (Marquetti, 2000). Por otro, la posición oficial (Rodríguez, 1996) sustenta su decisión de no devaluar en el análisis de otras experiencias con resultados claramente negativos (Europa Oriental, URSS y América Latina), “donde el uso indiscriminado de la devaluación constituyó un factor que desincentivó la inversión extranjera y nacional en los sectores productivos, dando lugar a que los mayores volúmenes de inversión se dirigieran hacia el sector financiero y a una creciente subutilización de las capacidades industriales” (Marquetti, 2000, p. 89). La única referencia positiva que incentivaría a su adopción es la experiencia china, pero la situación en términos de superávit comercial y de las reservas de divisas del país en el momento de la devaluación crean un entorno económico inmejorable respecto al cubano que invalida técnicamente las posibilidades de éxito de una devaluación en Cuba (Perkins, 1993).

⁶ De las palabras de Fidel Castro al referirse a estas medidas en un discurso del 8 de octubre de 1997, se desprende la necesidad de aceptar la dualidad monetaria a pesar de los costos que de ello se derive. Textualmente: “calculen cuánto tiene que habernos dolido, digamos, ese tipo de remedio, la existencia de dos monedas, a una de las cuales tiene acceso sólo una parte de la población, por una razón o por otra” (Granma, 29 de octubre de 1997).

se considera que es la mejor solución dadas las premisas y las restricciones a las que está sujeta cualquier reforma en Cuba.

Esta decisión se justifica porque se estima que, en la situación actual, un sistema monetario dual propicia a corto plazo beneficios que, en términos económicos, superan los costos.⁷ No obstante, el Estado asume que su extensión en el tiempo puede generar costos inadmisibles en todos los ámbitos. Consecuentemente, la dolarización y la dualidad monetaria se aceptan, con sus costos, como medidas necesarias pero transitorias.

Por ello, la aceptación formal y temporal de la dolarización se convierte en un vehículo para lograr los objetivos a corto plazo. Pero la reactivación económica y la mejora en el ámbito social no pueden alcanzarse, únicamente, a través de un proceso de apertura externa que incremente la entrada de divisas a la economía y resuelva el problema de su escasez. Para la consecución de los resultados deseados, se debe intervenir sobre el funcionamiento de la economía interna. Ello supone articular sobre la dolarización aquellos mecanismos que permitan captar las divisas que circulan en la economía y asignarlas estratégicamente.

En los diagramas siguientes se presentan las medidas que afectan el funcionamiento de la economía para que el uso estratégico de la dolarización sea posible. Dichas medidas consistieron en: la legalización de nuevos agentes y espacios económicos; la introducción de mecanismos de captación de las divisas obtenidas por dichos agentes, y el desarrollo de instrumentos de transferencia de recursos en moneda convertible entre unos y otros.

La información recogida en estos diagramas permite entender cómo a través de la legalización del dólar se incorporan a la economía espacios de mercado y relaciones monetario-mercantiles prácticamente inexistentes en el modelo socialista vigente hasta ese momento. El mantenimiento de una fuerte intervención estatal sobre dichos espacios y relaciones, que responde a la decisión gubernamental tanto de hacer un uso estratégico de la divisa

⁷ En términos de Kildergaard y Orro (2000, p. 30): “las propias autoridades cubanas muestran rechazo a reinstaurar todas las funciones del peso consecuencia de la posibilidad de obtener beneficios de los dólares”.

como de mantener la planificación como principal instrumento regulador, conducen a la economía cubana a dibujar un modelo de regulación económica que, aún pendiente de su plena definición,⁸ funciona sobre una peculiar combinación entre planificación y mercado.

DIAGRAMA 1
*Medidas que legalizan la dolarización:
multiplicación de agentes y espacios económicos*

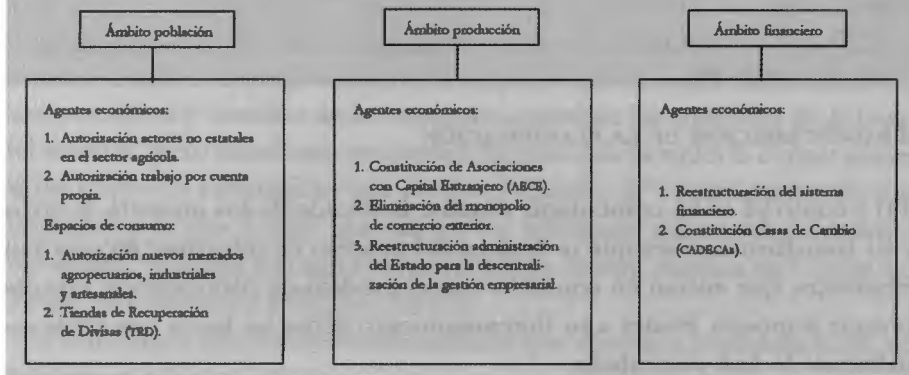
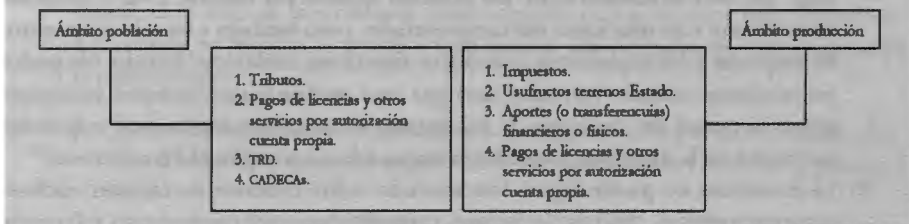


DIAGRAMA 2
Medidas para la captación de dólares por parte del Estado



⁸ El modelo de regulación sobre el que funciona la economía cubana en este período no es definitivo puesto que está en proceso de formulación. Tal y como señala CEPAL (2000, p. 99) oficialmente “no está declarada la composición final de los diversos modos de regulación de la actividad económica”, aduciendo que esto sucede así porque la reforma no está acabada y porque en el proceso se manifiestan tensiones que hay que solucionar. Hasta que estas tensiones no desaparezcan no será posible “perfilar con nitidez la división del trabajo entre Estado y mercado, tanto en la asignación de recursos como en la coordinación de la actividad económica”.

DIAGRAMA 3

Instrumentos para garantizar transferencia estratégica de divisas

| | | | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Desde la población a la producción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El sistema bancario. 2. Las operaciones de compra-venta de dólares entre CADECA- Banco Central de Cuba- Ministerio de Comercio Interior. | <p>Desde la producción a la población:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistemas de estímulos al trabajo en divisa. | <p>Entre los agentes productores:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Transferencias directas. 2. Casas financieras. | <p>Desde el Estado al resto de agentes económicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presupuesto o caja central en divisas. |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Fuente: elaboración propia.

TRANSFORMACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

Tal y como ya se ha comentado, durante la década de los noventa, la crisis y las transformaciones que se derivan del proceso de reformas⁹ incorporan elementos que entran en conflicto con el modelo de planificación vigente porque imponen límites a su funcionamiento sobre las bases que tradicionalmente lo han sustentado:

- a) Al coexistir agentes con distintos grados de autonomía, el Estado no puede mantener la exclusividad en la toma de decisiones. La descentralización de estas decisiones exige que su transmisión entre los distintos agentes sea flexible. Esta flexibilidad caracterizará a las relaciones interempresariales, pero también a las relaciones entre las empresas y los organismos jerárquicos superiores, incluido el Estado. No podrá ser mediante órdenes verticales sino que será mediante instrumentos indirectos como se tratará de conseguir de los agentes económicos autónomos respuestas que vayan en la dirección considerada como adecuada según el Plan General.¹⁰
- b) La economía no puede seguir funcionando sobre criterios de carácter exclusivamente material. Muchas decisiones (centralizadas o no) tienen como referencia

⁹ Incluyendo aquí la reforma de la Constitución en julio de 1992 que, como comprobaremos más adelante, inicia el proceso de transformación de la planificación.

¹⁰ Echevarría (1997, p. 58) pone especial énfasis en los límites de la planificación centralizada para conceder flexibilidad a las decisiones que se toman en el ámbito microeconómico. Más específicamente, este autor señala que el "elevado grado de verticalidad de los mecanismos de articulación y regulación económica" sobre el que funciona la planificación centralizada dificulta la capacidad de respuesta de los agentes al entorno macroeconómico.

el uso del dólar. Esto obliga a que las decisiones se tomen según criterios y valoraciones de carácter monetario y financiero antes prácticamente inexistentes —por ejemplo, teniendo en cuenta el nivel de precios o el tipo de cambio, variables antes accesorias en las decisiones sobre la asignación de recursos— (Echevarría, 1997).

Todo esto impone un proceso de transformación de la planificación, cuyas bases se asientan en la Reforma de la Constitución de julio de 1992. En dicha reforma se modifica el artículo 16 y se asume “la sustitución del concepto de Plan Único de Desarrollo Económico y Social por el de un plan que garantice el desarrollo programado del país”. Esta nueva formulación elimina “el sistema integral que incluía la previsión de todos los momentos, fases, recursos y vínculos de la economía a nivel de las entidades de la base del sistema” pero mantiene, en cambio, un plan que permita la consecución de los objetivos estratégicos que prefije el Estado, al “sustituir parte de sus funciones por una mayor libertad en las relaciones mercantiles interempresariales” (cita del reconocido jurista Hugo Azcuy, tomada en Carranza, Gutiérrez y Monreal, 1997, pp. 32-33).

Conforme a ello, las transformaciones que afectan a la planificación se concentran básicamente en:

- a) La redefinición de sus funciones. La planificación cede espacio a otros mecanismos de coordinación que propician una mayor flexibilidad a las decisiones que se toman en el seno de la economía (especialmente en los espacios más dinámicos). Esta cesión de espacio se produce bajo formas que permiten que los órganos de la planificación:
 1. Formulen los objetivos conducentes a la realización del proyecto general, objetivo último en el que se compatibilizan las dimensiones económica, política y social.
 2. Mantengan el control directo sobre las cuestiones consideradas estratégicas y el control indirecto sobre las decisiones descentralizadas con el objeto de garantizar que estas decisiones se orienten en la dirección adecuada.
- b) La modificación de los criterios sobre los que funciona. Los mecanismos de intervención económica del Estado varían en función del agente o espacio sobre el que se implementan y de la importancia de su participación en la economía. En consecuencia, la planificación deja de actuar homogéneamente sobre todos los agentes, tanto en términos de intensidad como de forma:

1. La planificación prevalece absolutamente sobre los agentes que concentran su actividad en las áreas vinculadas a la moneda nacional, pero su intervención se centra sólo en los aspectos fundamentales cuando actúa sobre los agentes económicos que usan la divisa prácticamente en todas sus operaciones (CEPAL, 2000; Sánchez Egózcue, 1999).¹¹
2. La asignación centralizada de recursos no se establece a través de directrices directas sobre el origen y el destino de los recursos físicos, sino a través de directrices de carácter indirecto sobre los ingresos y los gastos. Esto representa el paso de una asignación de carácter material a otra financiera.
3. Con la incorporación de criterios financieros, la asignación centralizada no se lleva a cabo sobre quien oferta (mercado de vendedor), como había sido tradicional, sino sobre quien demanda, lo que se interpreta como un modo de propiciar que las decisiones de los agentes productivos sean más autónomas y respondan a un cierto marco de incentivos. No obstante, esta autonomía se reduce cuando se constata que, en realidad, las asignaciones en términos de ingresos y gastos están sujetas a origen y destino. Esto representa una supeditación de los nuevos métodos financieros a los antiguos criterios materiales y genera distorsiones sobre el esquema de incentivos que se pretende implantar.
4. La planificación sobre flujos materiales se mantiene plenamente en la asignación de recursos claves para el funcionamiento de la economía, como pueden ser el combustible o determinados alimentos de consumo asignados a espacios tradicionales del área peso (CEPAL, 2000; Sánchez Egózcue, 1999).

EL MERCADO REGULADO

Las propuestas de las reformas aceptan al mercado como mecanismo de coordinación de las decisiones entre los distintos agentes. Su gradual expansión se percibe como necesaria en un entorno de creciente descentralización, pero no se produce sin ciertas reticencias. Las reticencias a la creciente participación del mercado provienen de la concepción de que tanto

¹¹ Esto se ilustra a través del análisis de las empresas del sector turístico. De modo centralizado, el Estado asigna a estas empresas la cantidad fija de sus ingresos finales en divisas que debe aportar al presupuesto, así como la mano de obra que debe utilizar. Sin embargo, les da plena autonomía para decidir sobre otras cuestiones relativas a su funcionamiento como, por ejemplo, sobre el tipo de materiales que debe adquirir, la procedencia de los *inputs* que consume o el número de turistas que puede acoger (CEPAL, 1997).

su predominio absoluto como su libre funcionamiento se contraponen a un proyecto de desarrollo a largo plazo y acentúan las desigualdades en el ámbito social.¹² Para evitar estos efectos, la participación del mercado en el proceso económico se somete a dos condiciones:

- a) La aceptación formal del mercado no debe impedir cierto control del Estado sobre la economía.¹³
- b) La expansión del mercado puede modificar el funcionamiento del sistema siempre que esto no arriesgue su carácter social. En términos de las autoridades cubanas,¹⁴ en el proceso de reformas se admite “todo tipo de adecuación y de apertura económica dentro de un sistema propio que defienda las conquistas del socialismo” (CEPAL, 2000, p. 38).

Tal y como se desprende de lo anterior, el cumplimiento de estas condiciones implica una fuerte regulación estatal sobre el funcionamiento del mercado. Por sus peculiares características, el funcionamiento del mercado cambiario que el gobierno cubano autoriza para que la población lleve a cabo sus operaciones legales de compra-venta de divisas es el que mejor ilustra dicha regulación. Teniendo en cuenta este hecho, profundizamos a continuación en el funcionamiento de este espacio de intercambio. Para ello, realizamos una primera aproximación al entorno monetario dual en el que debe actuar la población cubana, a través de un análisis del modo en que quedan configuradas las esferas de ingresos y consumos en las que ésta participa, según moneda. Después describimos la lógica de funcionamiento del mercado de divisas, los objetivos a los que responde y el modo en el que los consigue. Finalmente, estudiamos dicho funcionamiento dentro del conjunto de la economía cubana, ejercicio que muestra su coherencia con el sentido último de las reformas económicas llevadas a cabo.

¹² En contraposición con una planificación centralizada a ultranza que “quita flexibilidad y capacidad de operación a la economía” (Carranza, Gutiérrez y Monreal, 1997, p. 56).

¹³ Esto confirma que, como principio básico, el Estado va a continuar siendo quien dirija la economía a través de la planificación como principal instrumento de dirección económica.

¹⁴ Citamos al vicepresidente Carlos Lage.

Economía monetaria dual

La legalización de la dolarización en todos los sectores de la economía modifica la estructura de ingresos de la población así como la distribución de bienes de consumo final. Ello da lugar a una economía dual y a una nueva tipología de ingresos y gastos, cuyos criterios de diferenciación principales toman en cuenta tanto el papel de las distintas monedas, como los mecanismos de funcionamiento que se asocian a cada una de ellas.

Respecto a los ingresos, las nuevas formas de obtención de rentas coexisten con las propias del modelo tradicional, así como con las del ámbito informal de la economía. Más específicamente, distinguimos diferentes tipos de ingresos: el salario en moneda nacional que perciben los trabajadores de la esfera estatal; los estímulos en MLC¹⁵ que los complementan; las rentas generadas por la realización de actividades por cuenta propia (en moneda nacional o extranjera); los excedentes obtenidos como contraprestación a la participación en un mercado; la recepción de remesas, y los ingresos ilegales.

La tabla 1 presenta un análisis con mayor detalle. Se establece una tipología de los ingresos cuyos criterios de clasificación son:

- a) La diversidad de agentes que puede participar en la economía (trabajadores dependientes o por cuenta propia).
- b) La existencia o inexistencia de relación entre la percepción del ingreso y la actividad productiva del perceptor (salario o remesa).
- c) El origen del ingreso (estatal o no).
- d) La posibilidad de control por parte del Estado.
- e) La moneda en que se nominan (nacional o libremente convertible).

Respecto al consumo final, los espacios a los que la población puede acudir para adquirir bienes y servicios son: los espacios racionados; las tiendas de recuperación de divisas; las tiendas en moneda nacional; los mercados

¹⁵ El término moneda libremente convertible (MLC) se utiliza para designar a la divisa estadounidense o a cualquier moneda equivalente a ella, como el peso convertible, que manteniendo una paridad de a uno con el dólar es emitido por el Banco Central de Cuba desde 1995.

TABLA 1

Ingresos monetarios tras la reforma

| <i>Agente receptor</i> | <i>Tipo de ingreso</i> | <i>Vínculo o no con la actividad económica</i> | <i>Origen estatal (E) o no estatal (NE)</i> | <i>Controlables o no por el Estado</i> | <i>Moneda en que se nominan (MN/MLC)</i> | |
|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|--------|
| Trabajadores por cuenta ajena | Sector estatal no mercantil ^b | Salario | Si | E | Si | MN |
| | Sector estatal mercantil | Salario | Si | E | Si | MN |
| | | Posibilidad estímulo monetario ^c | Si | E | Si | MLC |
| | Sector privado | Salario | Si | NE | Si | MN |
| Sector con capital extranjero | Salario | Si | NE | Si | MN | |
| | Posibilidad estímulo monetario | Si | NE | Si | MLC | |
| Trabajadores independientes | Trabajadores por cuenta propia | Ingreso por participación en mercados | Si | E/NE | Si/No | MN/MLC |
| | Cooperativistas, campesinos independientes, parceleros e intermediarios | Excedente por participa- ción en mercados | Si | NE | Si | MN |
| Ciudadanos | Receptores transferencias del exterior | Remesas | No | NE | No | MLC |
| | Participantes en actividades informales | Ingresos ilegales | No | NE | Si/No | MN/MLC |

Notas: *a/* Sólo se consideran ingresos estrictamente monetarios. Se excluye en esta clasificación otro tipo de prestaciones no monetarias (estímulos en especie, servicios sociales recibidos, etc.). *b/* Con las reformas las empresas estatales pueden adoptar formas mercantiles. *c/* Con las reformas, se autoriza a determinadas empresas y sectores a completar el salario con estímulos en moneda libremente convertible. *d/* Se considera de origen interno porque el pago a los trabajadores se realiza a través de la entidad empleadora.

Fuente: elaboración propia.

agropecuario, industrial y artesanal; las placitas de acopio; los huertos intensivos; el sector servicios a la población, y el mercado informal. No tomamos en consideración el consumo social y la alimentación pública por su carácter de gratuidad. La tabla 2 agrupa todos estos espacios, que se diferencian según:

- a) El carácter estatal o no estatal de los agentes que actúan como productores o distribuidores en estos espacios.¹⁶
- b) La fórmula bajo la que se establecen los precios.
- c) La moneda en que se denominan.
- d) El nivel de precios respecto al salario medio, que de hecho viene determinado por el modo en que se combinan los tres factores anteriores.

La existencia de estos espacios de consumo, junto a la nueva estructura de ingresos, coloca a la población cubana en un entorno monetario dual, en el que tanto sus ingresos como sus gastos pueden ser en pesos cubanos o en moneda libremente convertible.¹⁷ Ante esta situación, el gobierno cubano debe buscar un mecanismo que consiga la sustitución estable entre ambas monedas. Por ello, las reformas deben sentar las bases para establecer una tasa de cambio entre ambas monedas, así como para legalizar el mercado cambiario, que es el espacio en el que deberá producirse dicho intercambio.

La regulación del mercado cambiario

El mercado cambiario está constituido por una red de establecimientos estatales denominados Casas de Cambio (CADECA).¹⁸ La legalización de este mercado responde a distintos objetivos. El principal es garantizar el acceso de los individuos y familias a todos los espacios de consumo con indepen-

¹⁶ Se diferencia entre agentes productores y distribuidores porque los primeros no siempre están autorizados a la distribución directa de sus productos en los espacios de consumo final.

¹⁷ A partir de este momento, dentro del término moneda libremente convertible se entenderán, indistintamente, el dólar estadounidense y el peso convertible, moneda acuñada por el gobierno cubano sobre la que profundizamos más adelante.

¹⁸ Cuando inicia su actividad en enero de 1995, ésta se orienta sólo al sector turístico. Es sólo a partir de 1997, cuando su radio de acción se amplía a toda la población residente.

TABLA 2

Espacios de consumo final tras la reforma

| Tipo de espacio | Forma de propiedad de los agentes que participan | | Fórmula por la que se fijan los precios | Moneda de intercambio | Nivel de precios respecto al salario medio |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|---------------------|-----------------------------------------------|-----------------------|--------------------------------------------|
| | <i>Producción</i> | <i>Distribución</i> | | | |
| Racionado | Estatales No estatales | Estatales | Subsidio | Moneda nacional | Bajo |
| Tiendas de Recuperación de Divisas (TRD) | Estatales | Estatales | Costo en MLC + recargo comercial | MLC | Alto |
| Tiendas en Moneda Nacional ^a | Estatales | Estatales | Referencia TRD al TC informal | Moneda nacional | Alto |
| Mercado agropecuario | Estatales No estatales | | Oferta y demanda | Moneda nacional | Alto |
| Mercado industrial | Estatales | Estatales | Referencia TRD al TC informal | Moneda nacional | Medio |
| Mercado artesanal | No estatales | No estatales | Oferta y demanda | Moneda nacional, MLC | Alto |
| Placitas de acopio | Estatales No estatales | Estatales | Precios topes fijados por autoridades locales | Moneda nacional | Medio ^b |
| Huertos intensivos (Organopónicos) | Estatales | Estatales | Precios topes fijados por autoridades locales | Moneda nacional | Medio |
| Servicios gastronómicos a la población | Estatales No estatales | Estatales | Diferenciado según modalidad ^c | Moneda nacional, MLC | Alto-medio-bajo por modalidad |
| Otros servicios a la población ^d | Estatales No estatales | Estatales | Subsidiados Oferta y demanda | Moneda nacional, MLC | Bajo Alto |
| Mercado negro | Estatales No estatales | No estatales | Oferta y demanda | Moneda nacional, MLC | Alto |

Notas: *a/* Todos los establecimientos de este tipo integran la Cadena Imágenes, vinculada al Ministerio de Comercio Interior. *b/* El nivel de precios vigente en las placitas toma de referencia el que rige en el mercado agropecuario y fija su cotización a la baja. *c/* Tres modalidades (de mayor a menor calidad en el servicio): especializada, popular (destinado a estratos de población de bajos ingresos) y sistema de atención a la familia (orientado a la protección de grupos de bajos ingresos, mujeres embarazadas y ancianos). *d/* Para el caso estatal servicios de peluquería, barbería, salones de belleza, reparación de equipos electrodomésticos, panaderías y farmacias entre otros. Para el caso no estatal, conjunto de actividades no gastronómicas autorizadas a ejercer por cuenta propia.

Fuente: elaboración propia.

dencia de la denominación monetaria de sus ingresos. Naturalmente, con esta medida se persigue, además, ir hacia una tasa de cambio estable¹⁹ y frenar el proceso de depreciación de la moneda nacional. Aunque este proceso de depreciación sólo se había manifestado hasta entonces en el mercado informal, el gobierno cubano era consciente del importante efecto erosivo sobre los ingresos de la mayoría de la población.

En el cuadro 1 observamos como las reformas consiguen, a partir de 1996, frenar el proceso de depreciación del peso cubano frente al dólar. Así, y tras alcanzar su máxima depreciación a mitad de 1994 (cuando un dólar cotiza en el mercado informal a 130 pesos cubanos), la paridad peso-dólar se mantiene estable en un promedio anual que oscila entre los 20 y 23 pesos-dólar (para el período 1996-2000), y los 26 (a partir del 2001, coincidiendo el paso del huracán Michelle por la isla).

CUADRO 1
Evolución del tipo de cambio
en el ámbito de la población, 1990-2003

| <i>Tipo de cambio</i> <i>(peso-dólar)</i> | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|----------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Mitad de año | — | — | 35 | 55 | 130 | 35 | 22 | 23 | 20 | 22 | 21 | 22 | 26 | 26 |
| Fin de año | 7 | 20 | 45 | 100 | 60 | 25 | 19 | 23 | 21 | 20.2 | 21 | 28 | 26 | 26 |
| Promedio anual | 7 | 20 | 35 | 78 | 95 | 32.1 | 19.2 | 23 | 21 | 20 | 21 | 26 | 26 | 26 |

Esta tabla combina datos referentes al período en que la tasa de cambio es todavía informal (1990-1994), junto al período en que ya rige la tasa de cambio de CADECA (1995-2000).

Fuente: CEPAL (2001 y 2004) y BCC (2001).

Pero en un entorno en el que aumenta la entrada de dólares a la economía y en el que la oferta monetaria en pesos se mantiene constante (González, 1999), la consecución de una apreciación del peso respecto a los niveles

¹⁹ Las circunstancias económicas del país imposibilitan la adopción, para este tipo de cambio, de la paridad uno a uno fijada oficialmente para las operaciones con el exterior y las relaciones interempresariales, lo que comporta la dualidad cambiaria.

previos a la reforma, y el sostenimiento de un tipo de cambio estable, no puede obtenerse a través de un mercado cambiario que funcione exclusivamente sobre las leyes de la oferta y la demanda. Sobre dichos resultados influyen las distintas regulaciones establecidas sobre el mercado cambiario y sobre el mercado de bienes y servicios de consumo final. Pasemos a estudiar estas regulaciones.

Sobre el freno a la depreciación del peso

La gráfica 1 y el cuadro 2 recogen información referida a la evolución de la liquidez acumulada en la economía cubana durante la década de los noventa, y hasta el 2003. Su observación evidencia que la reducción en términos absolutos de dicha liquidez se concentra en los primeros años del proceso de reformas, entre 1993 y 1995. A partir de la segunda fecha, el volumen total se estabiliza con una ligera tendencia al crecimiento (acentuada en el período 2001-2003). Pero ese incremento en términos absolutos no es preocupante, porque su participación sobre el producto se mantiene estable todo el período, en porcentajes inferiores a 45% (42.7% en el 2003), cifra muy inferior a la de 1993, cuando la liquidez acumulada alcanza el valor más elevado como porcentaje del producto interno bruto (PIB): 66.5%.

GRÁFICA 1
Evolución de la liquidez acumulada, 1990-2003
(millones de pesos)



Fuente: ONE (1998), ONE (2001) y CEPAL (2004)

CUADRO 2
Evolución de la liquidez monetaria, 1990-2003
 (porcentaje del PIB)

| 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 23.9 | 38.0 | 51.0 | 66.5 | 48.4 | 39.2 | 37.8 | 41.1 | 40.6 | 38.8 | 37.9 | 41.8 | 44.5 | 42.7 |

Fuente: cálculos a partir de CEPAL (2001 y 2004) y ONE (2001).

El comportamiento de la liquidez se explica por:

- a) El impacto del Programa para el Saneamiento Financiero²⁰ aplicado en mayo de 1994. Este programa redujo los gastos corrientes del Estado e incrementó sus ingresos, lo que contribuyó a reducir el déficit presupuestario y a limitar las emisiones monetarias para su financiación.
- b) La aparición de espacios de consumo donde se ofrece una contrapartida real al circulante monetario a un nivel de precios relativamente alto respecto al salario medio (básicamente mercados agropecuarios).

Pero en un escenario en el que los dólares se expanden sin que ello responda a una voluntad original del Estado, la reducción de liquidez se convierte en una condición necesaria, pero no suficiente, para frenar la depreciación y el desplazamiento de la moneda nacional. Así, el gobierno necesita abordar una estrategia que le permita retirar las divisas que circulan en el ámbito de la población mientras fortalece, a su vez, el papel del peso cubano. Al servicio de este objetivo, organizará las CADECAS.

En este sentido, las Casas de Cambio conforman una red de establecimientos que aseguran parcialmente el cambio entre el peso y las MLC (dólar estadounidense y peso convertible). Esta última moneda, emitida por el Banco Central de Cuba (BCC) desde enero de 1995 y respaldada a 100% por las reservas en dólares del país, mantiene una paridad uno a uno con

²⁰ Entre las principales medidas de este programa destacan: la disminución de los subsidios a las empresas no rentables, la reducción del peso de la administración central (no sólo en términos de reorganización institucional sino también en términos de reducción del personal trabajando en esta administración), el incremento de los precios de productos no esenciales (como el tabaco y las bebidas) y el cobro de algunas gratuidades no vinculadas a los servicios sociales.

la divisa estadounidense, lo que garantiza su uso indistinto en todas las operaciones autorizadas.²¹

El canje cambiario en las CADECAS es parcial porque sólo se garantiza la plena convertibilidad del dólar al peso (y peso convertible), pero no del peso (nacional y convertible) al dólar. Efectivamente, todas las CADECAS están autorizadas a cambiar dólares por pesos convertibles, y cualquiera de las monedas convertibles (divisas o pesos convertibles) indistintamente, por pesos cubanos a la tasa de cambio establecida por CADECA. Por el contrario, sólo algunas CADECAS están autorizadas a vender pesos convertibles (y nunca dólares) a cambio de pesos cubanos con un límite fijado según cada provincia (Hidalgo *et al.*, 2001). En resumen, las posibilidades de conversión del peso al dólar se limitan a través de:

- a) La intermediación vía peso convertible.
- b) La fuerte restricción al número de establecimientos autorizados a cambiar el peso por divisa.
- c) El límite a la cantidad canjeada, según decidan las autoridades provinciales responsables de ello.

Consecuencia de todo ello, la mayoría de las operaciones del mercado cambiario se concentran en ventas de dólares de la población al Estado a cambio de la obtención de pesos cubanos. Las regulaciones establecidas sobre el intercambio de divisas persiguen y consiguen un objetivo muy claro: asegurar al Estado la captación de divisas. Además, se consigue transferir poder adquisitivo desde los dólares a los pesos cubanos, siendo estos últimos reabsorbidos a través del gasto que la población efectúa en aquellos espacios de consumo que, aún nominados en moneda nacional, mantienen un nivel de precios superior al del salario medio.²²

En resumen, las medidas adoptadas neutralizan el impacto de un mayor volumen de dólares circulando en la economía, regulan el nivel de

²¹ El mantenimiento del respaldo en reservas de esta nueva divisa es crucial para evitar una modificación de la paridad establecida que representaría, a la práctica, la circulación de tres divisas distintas con tres tipos de cambio distintos.

²² Sucede en espacios como los mercados agropecuarios, donde generalmente se ubican las CADECAS.

oferta monetaria en pesos y ofrecen una contrapartida real a la moneda nacional, lo que contribuye por un lado, a reforzar el poder adquisitivo del peso cubano y, por el otro, a frenar su proceso de depreciación. Todo esto mientras el mercado cambiario responde a la lógica de funcionamiento del sistema económico tras las reformas, al contribuir a la captación estratégica de divisas.

Fijación y estabilidad de la tasa de cambio

Para el cálculo del tipo de cambio de CADECA, se tiene en cuenta:

- a) El volumen de dólares que se estima que circulan en el ámbito de la población.²³
- b) El volumen de pesos cubanos en circulación en manos de la población.
- c) El valor de la oferta de bienes y servicios comercializada en este ámbito para cada una de las monedas, calculado a partir de las cantidades ofertadas en cada espacio de consumo y de los niveles de precios que rigen en cada uno de ellos.

El tipo de cambio que rige finalmente es aquél que las autoridades monetarias consideran que es capaz de absorber simultáneamente el volumen de pesos y de dólares que circulan en la esfera de la población a partir de la oferta que se comercializa en los distintos espacios y a los diferentes niveles de precios.

Los niveles de precios y la tasa de cambio de CADECA pueden mantenerse estables incluso con variaciones en el nivel de oferta, ya que pueden realizarse ajustes a través de desplazamientos de la oferta de bienes entre los distintos mercados.

La credibilidad de ese tipo de cambio es un factor importante ya que en la medida en que dicha tasa sea creíble y estable se facilita el proceso de captación de dólares por el Estado, pues la población manifiesta poca reticencia a cambiarlos por pesos, reforzando el uso de la moneda nacional

²³ Como la fuente primaria de dólares a la población es externa y procede básicamente de remesas, la estimación del volumen de dólares que participa en este ámbito de la economía sólo es posible a través de la creación de espacios internos de consumo que permitan su absorción, y que faciliten vía volumen de gasto una estimación que nos aproxime a ese volumen de divisas.

y mejorando las condiciones de un futuro escenario (como hacia el que al parecer se transita) en el que se decidiese eliminar la dualidad monetaria sustituyendo el dólar por una moneda nacional plenamente convertible.²⁴

Transferencia de divisas al sistema productivo

El análisis del funcionamiento del mercado cambiario cubano se completa abordando su impacto sobre el aparato de producción. Así, las CADECAS se relacionan con otros organismos estatales cubanos para transferir los dólares captados en el ámbito de la población hacia el sistema productivo tradicional. La aproximación a esta función adicional del mercado cambiario es importante no sólo para comprender mejor el objetivo de las regulaciones a las que está sujeto, sino también para confirmar nuestra hipótesis general acerca de la lógica que impulsa las reformas. En este sentido, lo que acontece en este mercado permite confirmar que toda medida aplicada en torno a la circulación del dólar responde a la necesidad de facilitar un uso estratégico de la divisa.

A este efecto, conviene señalar previamente como, tras las reformas, la estructura económica cubana queda dividida en dos grandes grupos de unidades productivas. El primero, lo constituyen aquéllas empresas capaces de generar, a través de su actividad, las divisas necesarias para cerrar autónomamente su ciclo productivo. El segundo, lo integran aquéllas que destinan la mayor parte del resultado de su actividad a espacios que generan ingresos en pesos cubanos, lo que les impide financiar por sí mismas sus gastos en divisa. El resultado es un escenario dual (con unidades de ciclo cerrado o abierto) en la esfera de la producción. Esta dualidad estructural se convierte en uno de los problemas económicos más graves a los que ha de hacer

²⁴ Cabe decir no obstante que lo anterior podría matizarse si añadimos a ello el factor obligatoriedad en el uso de la moneda nacional. En este sentido, también juega un papel importante el peso convertible, cuyo sentido último es hacer circular en la economía una moneda nacional convertible dotada de contenido. Prueba de ello es que en los espacios en los que indistintamente se usan dólar y peso convertible, las únicas monedas fraccionarias autorizadas son, desde octubre de 2001, las que corresponden al peso convertible.

frente el gobierno cubano y que trata de resolver a través de la búsqueda de fórmulas que transfieran divisas a todas las unidades de ciclo abierto.

Así, la transferencia de dólares desde el ámbito de la población hasta el de la producción se realiza a través de una secuencia de compra-venta de divisas entre: CADECA, Banco Central de Cuba, Ministerio de Comercio Interior (MINCIN)²⁵ (a través de la Cadena de Tiendas Imágenes)²⁶ y los productores nacionales que suministran a estas tiendas.

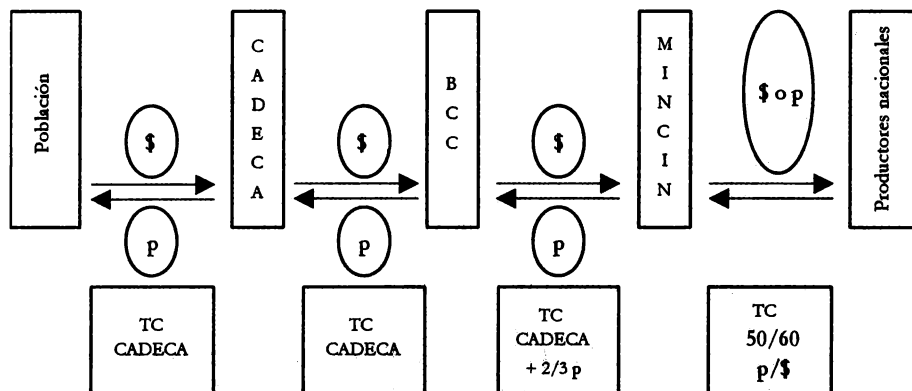
La secuencia puede seguirse a través del diagrama 4:

- a) La CADECA compra dólares a la población a la tasa de cambio que ella misma establece.
- b) A esa misma tasa, la CADECA vende al Banco Central de Cuba los dólares captados. Así obtiene los pesos con los que equilibra su balance.
- c) El BCC vende esos dólares al Ministerio de Comercio Interior a un tipo de cambio dos o tres pesos por encima del de CADECA, a modo de recargo.
- d) Con los dólares adquiridos o con pesos a una tasa de cambio de 50-60 pesos por dólar (Benítez y Cruz, 2001), el MINCIN paga a los productores nacionales que suministran bienes a sus tiendas de la Cadena Imágenes. El pago en dólares o el recargo respecto a la tasa de cambio de CADECA actúan como estímulo a los productores nacionales para que incrementen la oferta de bienes nacionales en los espacios de consumo final en pesos. Generalmente los productores nacionales utilizan estas divisas para importaciones por lo que, indirectamente, el MINCIN facilita la financiación para las importaciones en divisas que su sistema empresarial requiere para ofertar bienes en moneda nacional a la población.
- e) A través de la venta en pesos a la población, el MINCIN (a través de la Cadena Imágenes) recupera parte del volumen de moneda nacional que necesita para cumplir con los compromisos que ha contraído con el Banco Central. El resto lo cubre con asignaciones centralizadas.

²⁵ El Ministerio de Comercio Interior se ocupa básicamente del suministro de bienes a todos los espacios de consumo final que dependen directamente del Estado, y que funcionan exclusivamente en moneda nacional.

²⁶ Como ya se ha explicado a través de la tabla 2, la Cadena Imágenes agrupa a una red de establecimientos estatales en moneda nacional donde los precios que rigen son altos respecto al salario medio de la población, dado que se calculan tomando como referencia los que prevalecen en las TRD convertidos a pesos tras aplicar la tasa de cambio de CADECA.

DIAGRAMA 4
Secuencia de intercambio monetario
entre distintas entidades



Fuente: elaboración propia.

En síntesis, las regulaciones a las que se somete el funcionamiento de la CADECA facilitan que sus operaciones sirvan para retirar dólares de la circulación a cambio de pesos. El gasto que la población efectúa en la red de establecimientos de la Cadena Imágenes (así como en los mercados agropecuarios, ambos a niveles de precios similares a los de las TRD) contribuye a absorber las entregas de pesos que ha llevado a cabo la CADECA para comprar los dólares (Doimeadiós, 2000). Estos mismos dólares son transferidos, a través de una cadena de compra-venta entre las CADECAS y distintos organismos estatales, a aquél sector del sistema productivo cubano que tiene dificultades para autofinanciarse en divisas.

LA DIVISIÓN DE TAREAS
ENTRE PLANIFICACIÓN Y MERCADO

Tal y como señalábamos al principio de este artículo, en el escenario que ha surgido en Cuba con el proceso de reformas todavía “no se perfila con nitidez la división del trabajo entre Estado y mercado” (CEPAL, 2000, p. 99).

En el modelo socialista que funcionó en Cuba desde principios de los sesenta hasta los primeros años de la década de los noventa,²⁷ el Estado ejercía todas las funciones que convencionalmente puede asumir en el interior de la economía (Echevarría, 1998):

1. La función de asignar recursos, con el objeto final que dicha asignación se produzca en las mejores condiciones posibles en términos de eficiencia.
2. La función de redistribuir esos recursos, como vía para intervenir sobre el grado de equidad.
3. La función de establecer un marco de regulación que garantice la máxima estabilidad al funcionamiento de la economía, en cuanto determina el modo en que los distintos agentes participan y se coordinan.²⁸

Dentro de aquel modelo, el Estado desarrollaba estas funciones mediante la planificación. Como en los modelos clásicos de economía centralizada los organismos superiores establecían los objetivos generales y específicos de desarrollo económico y social a partir de los estudios, informes y propuestas del plan. A partir de ahí, mediante órdenes administrativas jerarquizadas se transmitía a cada agente económico (unidades de producción) una serie detallada de índices y objetivos a cumplir, normalmente en términos materiales.

Tras la reforma, la aparición de nuevos agentes y la voluntad o la necesidad de descentralizar la toma de decisiones, y consecuentemente, la relativa autonomía concedida o tolerada para estos nuevos agentes, propician la aparición de un mecanismo de coordinación diferente, el mercado, que

²⁷ Oficialmente se acepta que el modelo se ha visto alterado desde principios de los noventa especialmente como consecuencia del proceso de reformas. En este sentido, “en la terminología gubernamental se trata de una economía socialista, centralmente planificada, con utilización de relaciones monetario-mercantiles y mercados regulados; y con un sistema de gestión empresarial progresivamente descentralizado” (CEPAL, 2000, p. 99). Esto constata la aceptación que se está funcionando sobre un modelo socialista cuyas características difieren de las del modelo tradicional.

²⁸ En términos generales, y para cualquier economía, la segmentación entre tareas no es tan nítida. En realidad, las dos primeras están subordinadas a la tercera, dado que la forma en que se asignan los recursos, su redistribución y el grado de intervención directa o indirecta del Estado en ésta, dependen del marco de regulación que se haya establecido.

utiliza otros instrumentos de transmisión de señales ya sea desde el Estado a los agentes, o entre estos últimos. Esto modifica el grado y el modo en que el Estado detenta las distintas funciones citadas antes:

1. El Estado continúa detentando plenamente la tarea de establecer el marco de regulación y de redistribución de recursos, pero cede espacios al mercado en la tarea de asignación.
2. Esto no implica una pérdida del control sobre dichas funciones sino sólo una modificación del modo en que se ejercen, con el objeto de que la actuación de los mecanismos de mercado en la economía dé lugar a una asignación de recursos que responda a los objetivos estratégicos del Estado y que no vulnere la redistribución de renta a la que se aspira.
3. Las nuevas formas de ejercicio de esas funciones requieren instrumentos de intervención económica que complementen a la planificación. Estos instrumentos no pueden identificarse con los que convencionalmente conformarían la política económica en una economía de mercado. El insuficiente desarrollo que habían tenido algunos de estos instrumentos en el modelo tradicional, junto a otros elementos vinculados a lo peculiar del nuevo entorno, podría explicar que su incorporación sea gradual, incluso sometida a un proceso de prueba y error en un escenario en el que, además, no se aspira al menos por parte de los dirigentes a un tipo de economía de mercado capitalista. Esto confiere singularidad al instrumental que se utiliza,²⁹ tal y como se podría constatar en un análisis más exhaustivo del modelo de funcionamiento de la economía cubana,³⁰ análisis que supera los objetivos iniciales de esta investigación.

²⁹ A título ilustrativo, veamos las limitaciones con las que se encuentra la instrumentalización de una política monetaria convencional. Por un lado, en el escenario anterior, en un marco centralizado sobre órdenes de carácter directo, la necesidad de desarrollar instrumentos indirectos de control sobre la demanda monetaria prácticamente no existía. Sobre esa demanda intervenía directamente el Estado para ajustarla a una oferta monetaria que aparecía subordinada al comportamiento fiscal y de las empresas públicas. Las herencias de esto explican el retraso en el desarrollo de instrumentos indirectos (tasa de interés y redescuento, y encaje cambiario) que, de hecho, no aparecen en la economía cubana hasta 1998 (CEPAL, 2000). A esto se añade que, en el nuevo escenario (donde rige la dualidad monetaria), la instrumentalización de la política monetaria también se dificulta porque el Estado cubano no puede controlar directamente los dólares que circulan en la economía, cuya fuente primaria de provisión es externa. El Estado debe limitarse al control de aquella parte de la oferta monetaria en divisa que consiga captar a través de los mecanismos articulados para ese fin.

³⁰ Xalma (2002).

En conclusión, podemos afirmar que, en la actualidad, y por ahora, planificación y mercado comparten espacios en términos de regulación económica. El Estado continúa dirigiendo la regulación en cuanto define el marco de funcionamiento de la economía y por tanto, el modo en que se desarrollan las funciones de asignación y de redistribución. La modificación más importante afecta a los instrumentos con los que se regulan las distintas funciones y en consecuencia, al modo en que se ejecutan. En ambas situaciones, la cesión de espacios a los instrumentos clásicos del mercado es determinante. Los mecanismos de mercado están presentes en la economía sometidos a instrumentos de regulación que coexisten junto a la planificación, que se mantiene como principal instrumento de dirección económica.

LAS ÚLTIMAS MEDIDAS: ¿HACIA UNA DESDOLARIZACIÓN CON MAYOR CENTRALIZACIÓN ECONÓMICA?

A grandes rasgos, si las reformas que se asociaron a la legalización de la dolarización cubana en el bienio 1993-1994 se evalúan en función del grado de consecución de sus objetivos, la valoración global puede ser positiva. En concreto, a partir de 1995, la economía empezó a crecer (aunque con irregularidad) y se frenó el deterioro social. No obstante, los matices a ese éxito obligan a señalar, principalmente, que la recuperación económica con un crecimiento acumulado entre 1995 y 2003 de 30%, es todavía inferior a la caída de 35% que se produjo entre 1989 y 1994 (CEPAL, 2004), y que la desigualdad en la distribución de la renta se ha acrecentado.

El pasado 25 de octubre de 2004, sin embargo, el gobierno cubano anunció oficialmente, y por sorpresa, una medida que puede significar el principio del fin de dicho proceso de dolarización: la sustitución del dólar estadounidense por el peso convertible en todas las transacciones comerciales relacionadas con una moneda fuerte. Dicha sustitución se efectúa a través de un canje obligatorio de cualquier divisa por el peso convertible, sin penalización alguna a excepción de una tasa de 10% sobre el dólar estadounidense, que no afecta a otras monedas extranjeras como el euro o la libra esterlina (Banco Central de Cuba, 28 de octubre de 2004).

Esta decisión representa, en la práctica, la retirada de circulación de la divisa de Estados Unidos. En este escenario, la medida anunciada el día 25 es coherente con la lógica del proceso. Por un lado, representa el primer indicio (tras más de 10 años) de la voluntad del gobierno cubano de asumir la dolarización sólo como transitoria y sólo en tanto sirva a los objetivos del Estado. Por el otro lado, sirve para que el gobierno siga, a través del canje, absorbiendo los dólares que necesita para hacer frente a los compromisos de pago que el país mantiene con el exterior. Mientras, se garantiza a la población el cambio de esos dólares por una moneda nacional equivalente en uso (el peso convertible), lo que permite mantener el poder adquisitivo de los cubanos.

Aún más, la intención última (de acuerdo al modo en que se anuncia), radicaría en conseguir que la entrada de moneda fuerte al país se denominara crecientemente en euros en vez de en dólares, como modo de enfrentar tanto el recrudecimiento del bloqueo estadounidense como las restricciones impuestas por este gobierno al envío de remesas a Cuba (Xalma, 2004).

La medida puede interpretarse, a su vez, como un primer paso en una etapa de transición hacia la consecución final de una moneda nacional convertible. Así parece confirmarlo, al menos, las medidas tomadas posteriormente (marzo de 2005), las cuales permiten un avance en esta dirección, a través, primero, de una revalorización de 7% del peso cubano respecto al convertible y, después, de una apreciación de 8% en el valor que el peso convertible mantiene en relación a las divisas extranjeras (Granma, 18 y 25 de marzo de 2005).³¹ Efectivamente sí, tal y como anunció el propio Fidel

³¹ Ambas medidas vuelven a ser coherentes con los planteamientos iniciales: refuerzan la pretendida temporalidad de la dolarización, pero también su estratégica utilización en pro de los objetivos económicos y sociales establecidos por el Estado cubano. En este sentido, las revalorizaciones penalizan a los tenedores de dólares (que los obtienen mayoritariamente fuera de la esfera legal de la economía) y benefician a quienes perciben sus ingresos en moneda nacional (básicamente trabajadores del sector estatal y pensionistas —aproximadamente 70% de la población ocupada y pensionistas, unos dos millones de cubanos—). Además, obligan a quienes mandan remesas a enviar un volumen de divisas relativamente mayor (si lo que desean es mantener el poder adquisitivo de quienes las reciben), lo que potencialmente aumenta los ingresos en moneda fuerte del gobierno cubano (no sólo a través del obligado canje sino, también, a través de un cambio más favorable para el Estado).

Castro, las dos monedas nacionales llegan algún día a equiparar su valor (objetivo que explícitamente se persigue), la plena unidad monetaria y cambiaria sentará las bases hacia un hito único en la historia de las dolarizaciones económicas: su reversión. De hecho, muchos analistas (Nogueira, Guidotti, Rodríguez, Uribe, Morales, Reding y Haussman, entre otros) convergen en sus estudios sobre la imposibilidad de revertir este fenómeno, y apoyan su criterio en la experiencia latinoamericana, que tiende a mostrar las dificultades para restaurar la moneda nacional en condiciones que garanticen su plena convertibilidad.³²

En este sentido, las medidas tomadas en los últimos meses por el gobierno cubano marcan pasos importantes hacia la desdolarización de la economía de la isla, lo que la convierte (al margen de sus particularidades) en referente para todos los países que sufren procesos de sustitución de su moneda. Pero los avances conseguidos (retirada de circulación del dólar para la población y revalorización de las dos monedas nacionales) establecen condiciones necesarias pero no suficientes para una auténtica reversión. Y es que para ello resulta imprescindible algo todavía no logrado por la economía cubana: mantener un crecimiento plenamente sostenido que complete la recuperación económica del país y que permita dotar de contenido a la moneda nacional.

Sólo esto permite solucionar dos de los principales problemas de la Cuba actual (ambos explicitados en los discursos del Comandante en Jefe) (Granma, 18 y 25 de marzo de 2005): la escasez de algunos bienes de carácter esencial, por un lado, y el todavía relativamente bajo nivel de los salarios en moneda nacional respecto al nivel de precios vigente en el país.³³ Además,

³² En los países latinoamericanos en los que se ha conseguido controlar el proceso hiperinflacionario que justificó la dolarización, este fenómeno no sólo no se ha revertido sino que, en muchos casos, se ha expandido, lo que ha abierto el debate sobre su posible irreversibilidad (Xalma, 2002).

³³ La preocupación por este tema se evidencia el 30 de marzo de 2005, cuando Fidel Castro anuncia por un lado, el aumento de las pensiones y, por el otro, un paquete de ayuda directa a las familias más pobres (Rebelión, 3 de abril de 2005). Ello forma parte de un intento de adaptar la política social a un escenario que se aleja, progresivamente, del vigente hasta 1989, cuando la igualdad en los ingresos de la población garantizaba la efectividad de políticas de carácter universal.

queda pendiente revertir la dualidad estructural del sistema productivo cubano, en el que la posibilidad de cierre de los ciclos sigue determinada por las posibilidades de acceso a una moneda fuerte.

De cualquier modo, estas medidas no alteran el esquema de funcionamiento de la economía cubana, donde el establecimiento de mecanismos de captación y asignación de divisas sigue siendo el eje conductor de la política gubernamental. Lo que sí cabe señalar, no obstante, es la creciente centralización de este proceso. En este sentido, los organismos estatales adquieren un mayor protagonismo. La CADECA, por ejemplo, desplaza en importancia a las Tiendas de Recuperación de Divisas y se convierte en la única institución que recoge y transfiere moneda extranjera desde la población hacia el Estado.

Otras medidas aplicadas desde finales de 2004 refuerzan la idea de que el gobierno cubano ha adoptado una estrategia en la que el control estatal sobre la economía se ha acrecentado. Así lo sugiere, por ejemplo, la suspensión de nuevas licencias para el ejercicio de actividades por cuenta propia en octubre de 2004, o la decisión de centralizar, desde el primero de enero de 2005, todos los ingresos en divisas del país en una cuenta única del Banco Central de Cuba (IPS, enero de 2005).

CONCLUSIONES

Desde el inicio de la desintegración del bloque socialista liderado por la URSS a finales de los ochenta, la economía cubana no ha cesado de transformarse. En este sentido, la grave crisis derivada de esta desintegración junto al incipiente proceso de dolarización que se le asoció, dieron lugar a la puesta en marcha de reformas económicas (las del bienio 1993-1994) sin precedentes en la etapa socialista. Dichas reformas tuvieron como eje conductor una estrategia de captación y asignación de la divisa estadounidense al servicio de los objetivos económicos y sociales prefijados por el Estado. Para ello, fue necesario transformar el modo de regulación de la economía cubana, que se estableció entorno a una singular combinación entre planificación y mercado. Este esquema de funcionamiento se ha mantenido

prácticamente hasta finales de 2004, cuando el gobierno cubano decide implementar medidas que apuntan tanto hacia una posible desdolarización económica como hacia un incremento del control que el Estado mantiene sobre la economía del país.

REFERENCIAS

- Banco Central de Cuba, Acuerdo 13/2005 del Comité de Política Monetaria del Banco Central de Cuba, 17 de marzo de 2005.
- , Resolución 80/2004 sobre la circulación de divisas, 28 de octubre de 2004.
- , *Informe Económico 2000*, La Habana, Cuba, 2001.
- Benítez Riech, J.G. y V.R. Cruz González, “Análisis de la actividad económica de los bienes de consumo alimenticios industrializados”, *Cuba: Investigación Económica*, Año 7(3), La Habana, Cuba, INIE, julio-septiembre de 2001, pp. 29-70.
- Carranza, J., L. Gutiérrez y P. Monreal, *Cuba: la reestructuración de la economía. Una propuesta para el debate*, 1ª Ed., Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert-Oficina para Cuba, 1997, 188 pp.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), *Cuba: evolución económica durante 2003 y perspectivas para 2004*, 1ª Ed., México, 2004.
- , *La economía cubana. reformas estructurales y desempeño en los noventa*, 2ª Ed., México, CEPAL-Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Doimeadiós, Y., *La política monetaria en Cuba*, trabajo de tesina, La Habana, Cuba, Universidad de La Habana, 2000.
- Echevarría Vallejo, O.U., “La interrelación macro y microeconómica”, en *Los impactos macro y microeconómicos del ajuste cubano*, Proyecto 01205007 “La microeconomía cubana en el proceso de ajuste económico”, inscrito en el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, colectivo de autores del INIE, La Habana, Ministerio de Economía y Planificación, mimeo, junio de 1998c, pp. 3-13.
- , “El modelo de ajuste macroeconómico: el caso de Cuba”, *Cuba: Investigación Económica*, Año 3(3-4), La Habana, Cuba, INIE, julio-diciembre de 1997, pp. 59-111.
- , “Regulación, plan y mercado: el caso de Cuba”, *Cuba: Investigación Económica*, Año 2(3), La Habana, Cuba, INIE, julio-septiembre de 1996.
- Estay, J., “Economía y reforma económica en Cuba: una aproximación general”, en Dirmoser y Estay (coords.), *Economía y reforma económica en Cuba*, 1ª Ed.,

- Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad-Fundación Friedrich Ebert-Oficina para el Caribe, 1997, pp.15-52.
- Granma, “Nosotros sí podemos y lo estamos demostrando”, en *Granma*, Año 9(84), 25 de marzo del 2005.
- , “Lo que se hace es darle más al pueblo y repartirlo mejor”, en *Granma*, Año 9(77), 18 de marzo de 2005.
- , “Informe Central del 5º Congreso del PCC”, en *Granma*, La Habana, Cuba, 29 octubre de 1997.
- , “Reproducción del discurso de clausura del Comandante en Jefe Fidel Castro en el acto central de la conmemoración del 40º aniversario del asalto al Cuartel Moncada, 26 de julio de 1993”, en *Granma*, La Habana, Cuba, 11 de agosto de 1993.
- , “El socialismo es irrevocable”, reproducción de la intervención de Carlos Lage ante la Asamblea Nacional del Poder Popular, 26 de junio de 2002, en *Granma*, La Habana, Cuba, 27 de junio de 2002.
- Hidalgo, V., L. Tabares y Y. Doimeadios, *Algunas reflexiones sobre regímenes cambiarios en Cuba*, mimeo, La Habana, Cuba, 2001, 57 pp.
- Hoffman, B., “Presentación. Reformas Económicas en Cuba. Perfiles de un debate” y “¿El fin de las medidas a medias? Una hojeada a los últimos acontecimientos de la Economía Cubana”, en B. Hoffman (ed.), *Cuba: apertura y reforma económica. Perfiles de un debate*, 1ª Ed., Caracas, Venezuela, Nueva Sociedad-Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo, 1995.
- Inter Press Service (IPS), “Gobierno centraliza divisas”, en *Revista Semanal*, servicio de Cuba a la mano, sitio de la corresponsalía de la agencia de noticias extranjera IPS acreditada en La Habana, Semana del 27 de diciembre del 2004 al 9 de enero del 2005.
- Kildergaard, A.C. y R. Orro Fernández, “Dollarization in Cuba and Implications for the Future Transition”, Papers and Proceedings of the 9th annual meeting of the Association for the Study of the Cuban Economy (ASCE), *Cuba in Transition*, 9, Miami, Estados Unidos, Florida International University, 2000, pp. 25-35.
- Marquetti Nodarse, H., “Dolarización de la economía cubana: impacto y perspectivas”, en Bähr y Widderich (eds.), *La larga marcha desde el período especial hasta la normalidad. Un balance de la transformación cubana*, 1ª Ed., Kiel, Alemania, Kieler Geographische Schriften, Universidad de Kiel, 2000, pp. 87-112.

- Oficina Nacional de Estadística (ONE), *Anuario Estadístico de Cuba 2000*, La Habana, Cuba, 2001.
- , *Anuario Estadístico de Cuba 1996*, La Habana, Cuba, 1998.
- Perkins, D.H., “El enfoque gradual de las reformas de mercado en China”, *Pensamiento Iberoamericano*, Instituto de Cooperación Iberoamericano-CEPAL, Sociedad Estatal Quinto Centenario, II(22-23), 1992-1993, pp. 121-154.
- Rebelión, “El gobierno cubano aumenta las pensiones y anuncia un paquete de ayuda a la población más pobre”, *Rebelión*, revista electrónica, <www.rebelion.org>, 3 de abril de 2005.
- Rodríguez, J.L., “Cuba 1990-1995: reflexiones sobre una política económica acertada”, en *Cuba Socialista*, revista trimestral editada por el Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Tercera época, 16, 1996, pp. 20-28.
- Sánchez Egózcue, J.M., “Cuba, estabilización y anclas nominales: el tipo de cambio”, en *Revista de Comercio Exterior*, México, Banco Nacional de Comercio Exterior, 50(1), enero de 2000, pp. 38-54.
- Xalma, C., “Cuba: ¿retirada del dólar, euroización o recuperación de la moneda nacional?”, en *Revista Nueva Sociedad*, 194, Caracas, Venezuela, Editorial Nueva Sociedad, Fundación Friedrich Ebert, noviembre a diciembre de 2004.
- , *La dolarización cubana como instrumento de intervención económica. Eficacia y sostenibilidad de una alternativa*, tesis doctoral, mimeo, Universidad de Barcelona, 2002, 405 pp.