

DIMENSION FISCAL DE LA CRISIS ECONOMICA DE CUBA, 1986-1994

Evaldo A. Cabarrouy

La economía cubana confronta serios problemas económicos como resultado de diversos factores. Algunos de ellos son derivados de los cambios en el entorno internacional, pero la mayoría son resultados de problemas económicos internos de un sistema de economía dirigida. El proceso de transición de una economía es sumamente difícil pues se intenta, de manera simultánea, reestructurar el sistema económico, proteger el bienestar de los ciudadanos, estabilizar los precios, conseguir equilibrio en la balanza de pagos y reactivar la producción.

Al mismo tiempo, conviene recordar que los países denominados en sentido amplio como “economías en transición” constituyen un grupo bastante heterogéneo que iniciaron la transformación de sus economías en momentos diferentes. En el caso de Cuba, la complejidad del proceso se acentúa si se tiene en cuenta que los cambios económicos que se están implantando procuran en las nuevas circunstancias internacionales la viabilidad de un modelo de economía dual. Por un lado existe una economía emergente, sector constituido por empresas de diversas modalidades de asociación que operan con orientación de mercado en moneda convertible. Por el otro lado, contrapuesta a las fuerzas del mercado, la economía centralizada caracterizada por la acumulación de poder económico en manos del Estado. Sin embargo, nuestra exposición no pretende hacer un análisis detallado de todo el problema ni del debate implicado en los cambios actuales de la economía cubana, sino más bien, examinar el grave problema

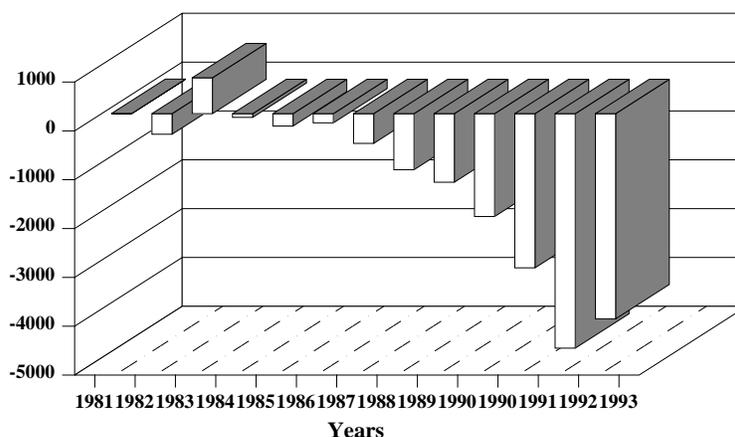
de las finanzas internas que ha sido una de las dimensiones centrales de la crisis que comenzó en Cuba desde la segunda mitad del decenio de 1980.

En el proceso de cambio institucional fundamental, las economías en transición experimentan graves perturbaciones socio-económicas y un creciente desequilibrio macroeconómico. Debido al papel que desempeña el Estado en esas economías, la formulación y aplicación de la política fiscal es crucial para el objetivo doble de estabilizar la economía y avanzar hacia un sistema con orientación de mercado. Por lo tanto, la política fiscal ha constituido la piedra angular de los programas de reforma económica de las economías en transición. En las siguientes páginas se describe primero de forma breve los orígenes de las graves dificultades de las finanzas internas del país, seguido de un análisis de las implicaciones inflacionarias que conllevan los monumentales déficit fiscales. Finalmente, puesto que la sustitución de monedas es un producto derivado de la inflación elevada, se discute también la dolarización de la economía cubana y sus implicaciones en materia de política fiscal.

LAS FINANZAS PUBLICAS DE CUBA EN EL PERIODO DE 1986-1993

En un sistema de planificación centralizada, el Estado decide respecto a la asignación de recursos y como prácticamente controla toda la economía, las finanzas públicas son también de vasto alcance. Ello trae consigo intervenciones discrecionales masivas en la economía por medio—entre otras cosas—de las transferencias directas a las empresas estatales, los

Gráfico 1. Cuba: Saldo Fiscal



subsidios a los precios y los beneficios sociales. En Cuba, este sistema de financiación presupuestaria ha sido la fuente fundamental de financiamiento de la economía en lugar de los propios recursos de las empresas y de los créditos bancarios (autofinanciación). De hecho, los dos métodos a menudo se mezclaban pero hacia 1990 predominaba la financiación presupuestaria en la mayoría de las empresas.¹ Los ingresos del gobierno provienen principalmente de impuestos sobre la cifra de los negocios (impuestos de circulación), excedentes de las empresas y sobre el diferencial de precio de comercio exterior. A su vez, las empresas estatales y el sistema bancario apoyan las metas de la planificación centralizada mediante la subvención directa o indirecta del empleo, el consumo y la inversión bajo unas limitaciones presupuestarias favorables, entre las cuales se destaca la protección contra el riesgo de la quiebra.

Las dificultades de las finanzas internas de Cuba se ponen de manifiesto en la década de 1980 cuando la

economía sufrió una severa recesión en 1987, con una caída de 3.5% en el producto social global a precios constantes, acompañada de una precaria disponibilidad de divisas de libre convertibilidad. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la crisis se venía gestando antes, al agudizarse problemas más permanentes, que se habían reflejado en el deterioro del saldo comercial con los países socialistas y en el mantenimiento de un amplio déficit comercial con los países de economía de mercado. Como consecuencia de estos resultados, ya a mediados de 1986 el país había dejado de servir parte de los compromisos de la deuda externa, lo que tornó más difícil el diálogo con las fuentes crediticias externas. A raíz de esa menor capacidad para importar con divisas de libre convertibilidad, las autoridades adoptaron medidas dirigidas a comprimir la demanda interna de bienes importados desde mercados internacionales. Estas medidas, que fueron aplicadas en 1986, contribuyeron a desencadenar una contracción económica que se

1. En 1976-1985, el gobierno introdujo un modesto programa de reformas con alguna orientación de mercado (Sistema de Dirección y Planificación de la Economía, SDPE) donde la financiación de las empresas dejaría de depender del presupuesto del Estado y utilizarían algunos mecanismo de mercado como, entre otros, el uso de las utilidades como indicador principal de la eficacia empresarial. Se esperaba que la autofinanciación fuera sustituyendo gradualmente a la financiación presupuestaria en la economía cubana, pero la fecha límite para lograr este objetivo fue aplazándose y nunca se implementó completamente. En 1990 el IV Congreso del Partido ratificó el principio de autofinanciación, especialmente para las empresas que operan con moneda convertible (una minoría) pero permitió a la mayoría de las empresas seguir con la financiación presupuestaria. Véase a Carmelo Mesa-Lago (1994).

manifestó en casi todos los sectores de las actividades productivas.²

En términos de la ejecución del presupuesto del Estado, el resultado final puso en evidencia un grave problema de la economía del país. Los ingresos nominales del Estado fueron los más bajos del último quinquenio, mientras que los gastos totales declinaron a un ritmo inferior al de los ingresos. La combinación de estas dos tendencias determinó que el déficit presupuestario se ampliara a 609 millones de pesos, siendo más de tres veces mayor que el déficit del año anterior. En valores absolutos, el desequilibrio de las finanzas internas fue muy agudo, pero además cualitativamente resultó ser muy grave, al coincidir con una situación muy precaria de liquidez externa en moneda convertible. (Véase el Cuadro 1 y el Gráfico 1.)

En los dos años siguientes, los niveles del producto social registraron una ligera recuperación, pero el producto por habitante se mantuvo prácticamente estancado. Por otra parte, la brecha fiscal siguió ampliándose ya que mientras los ingresos caían en picada, los gastos retrocedieron sólo levemente. En 1988, el déficit de las finanzas estatales casi se duplicó mientras que el coeficiente respecto al producto social global aumentó al 4.4%. El aumento en el déficit fue consecuencia de la baja en la recaudación del impuesto de circulación de algunos productos y por el aumento en el gasto corriente debido al alza de los salarios y defensa. En 1989, el presupuesto del Estado registró un déficit fiscal que sobrepasó los 1,400 millones de pesos lo que representó el 7% del producto social global. Aunque el crecimiento de los ingresos fue significativo, los gastos totales acusaron una fuerte aceleración por concepto de subsidios de precios y del financiamiento de las empresas públicas no rentables.

Durante el bienio 1990-1991 se agudizaron las dificultades de la economía cubana que se venían experimentando desde la segunda mitad de los ochenta, vinculadas a la progresiva declinación

económica de los países integrantes del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME). Estas formas de relación comenzaron a desaparecer en 1990 y se extinguieron totalmente en 1991, con lo que se redujo a la mitad la capacidad externa de compra del país, induciendo en consecuencia una aguda y sostenida contracción de la actividad productiva.³

Cuadro 1. Cuba: Saldo Fiscal

	Millones de pesos	Porcentaje del PSG
1981	4	3.5
1982	-421	0.7
1983	735	3.0
1984	-76	0.3
1985	-253	0.9
1986	-188	0.7
1987	-609	2.4
1988	-1147	4.4
1989	-1403	7.3
1990	-2105	10.0
1991	-3157	23.0
1992	-4800	32.7
1993	-4200	n.d.

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

En 1992, el recrudecimiento del embargo económico impuesto por el gobierno de los Estados Unidos aunado a la caída del intercambio comercial con los países que anteriormente conformaban el área socialista y el deterioro de los precios de los principales bienes de exportación, condicionaron nuevamente la declinación del producto social global como de las importaciones de bienes y servicios. Al mismo tiempo, durante el período 1990-1992, el gasto público continuó aumentando debido a que los ingresos declinaron al tiempo que los gastos aumentaron. La disminución de los ingresos

2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1988, p. 233).

3. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1992, pp. 177-184) y (1993, pp.169-177).

corrientes estuvo asociada a la contracción económica, mientras que en los gastos continuaron pesando las erogaciones por concepto de subsidios a las empresas públicas y de seguridad social.⁴ Mientras tanto, durante este período, el déficit fiscal aumentó a 4,800 millones de pesos, siendo más de tres veces mayor que el ya abultado déficit de 1989 y representando el 33% del producto social. (Véase el Cuadro 1 y el Gráfico 1.)

En 1993 continuaron profundizándose los desequilibrios que enfrentaba la economía cubana prácticamente desde 1986 y se registró de nuevo un descenso de la actividad productiva. A mediados de año, ante el continuo desempeño económico adverso—en el que la escasez de divisas continuó siendo el obstáculo principal debido a la caída de la producción azucarera y la insuficiencia de insumos—el gobierno cubano introdujo una serie de medidas económicas internas con orientación de mercado. Entre las acciones de más importancia puestas en marcha se destacan las mayores facilidades a la inversión extranjera, el acrecentamiento de los servicios turísticos, la cooperativización de las tierras estatales, la despenalización de la tenencia de divisas, la ratificación y ampliación del trabajo por cuenta propia y la reestructuración de los organismos de la administración del Estado.⁵ Asimismo, se realizó un esfuerzo de ajuste fiscal que se reflejó en una reducción del déficit fiscal de 12% en términos nominales. Sin embargo, la producción cayó de nuevo en alrededor del 10%, frente al declive del 14% del año anterior, y se registraron elevados niveles de los déficit fiscal y comercial mientras que la proporción de la deuda externa fue alta con respecto a las exportaciones.⁶

Las mejoras obtenidas en el saneamiento de las finanzas internas se lograron en un contexto en que los ingresos declinaron con menor celeridad que los

gastos. Estos últimos se redujeron gracias a las medidas de ahorro y austeridad implantadas por el gobierno central, pero resultaron todavía cuantiosos a raíz de los altos subsidios a las empresas públicas y a la política de preservar los servicios básicos a la población. De acuerdo con la CEPAL, en 1993 los gastos nominales por conceptos de subsidios, seguridad social y salud pública fueron mayores en 70, 33 y 10% respectivamente que en 1989. Ahora bien, no obstante la disminución de la brecha fiscal, ésta aún todavía representaba tres veces el nivel absoluto alcanzado en 1989 y posiblemente se mantenía en un elevado porcentaje con respecto al producto social global.⁷

Para terminar esta sección, cabe mencionar brevemente que en la primera semana de mayo de 1994, la Asamblea Nacional del Poder Popular consideró otras medidas para reducir el enorme déficit presupuestario del país, entre las que sobresalen: el establecimiento de un nuevo sistema tributario, estímulo al ahorro privado, incrementos selectivos de precios y tarifas (en particular los cigarrillos y las bebidas alcohólicas, pero también los precios de la gasolina, de la electricidad, del agua, así como las tarifas de los servicios postales y telefónicos), mejoras en la eficiencia y reducción de las subvenciones millonarias para las empresas públicas deficitarias, y aplicación de requisitos más estrictos en torno al respaldo financiero para todas las operaciones económicas.⁸

DEFICIT FISCALES E INFLACION

Uno de los aspectos fundamentales de la política fiscal es la gestión del déficit del sector público. Aunque los déficits en sí mismos no plantean automáticamente problemas macroeconómicos, la forma en que se financien determinará en gran medida el impacto que tendrá sobre la economía. Tanto en las economías de mercado como en las de

4. Ibid.

5. Bert Hoffmann (1995).

6. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994a).

7. Ibid.

8. Asamblea Nacional del Poder Popular, Acuerdo IV-24 con propuestas de las medidas para el saneamiento de las finanzas (1994).

Cuadro 2. Cuba: Liquidez Monetaria

Millones de pesos						
	Efectivo	Depósitos de Ahorro	Liquidez Total	Efectivo	Variaciones en Ahorro	Liquidez
1981	1653	888	2541	309	138	447
1982	1573	1086	2658	-80	198	118
1983	1567	1160	2727	-6	75	68
1984	1656	1276	2931	89	116	205
1985	1701	1396	3097	45	121	166
1986	1529	1658	3187	-172	262	90
1987	1521	1662	3184	-8	4	-3
1988	1816	1819	3635	295	157	451
1989	2103	2061	4164	288	242	529
1990	2141	2645	4786	38	584	622

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos no siempre suman el total correspondiente.

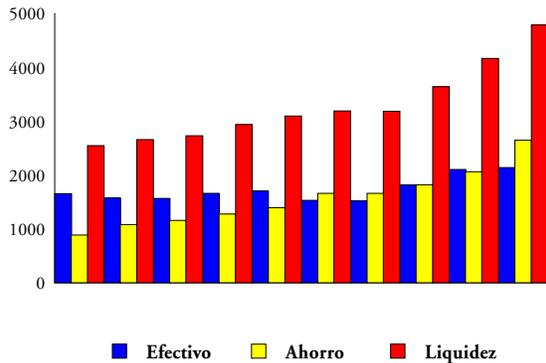
Fuente: Osvaldo Alpizar, "La liquidez monetaria en la economía cubana: reseña estadística" Boletín de Información sobre la Economía Cubana No. 4 Abril 1992.

planificación centralizada, un déficit puede financiarse con recursos internos (ahorros de la población y emisión de moneda), recursos externos (préstamos extranjeros) o con una o combinación de ambos. Con respecto al financiamiento interno, hay que distinguir básicamente entre el financiamiento por medios inflacionarios y el financiamiento mediante fuentes no inflacionarias. El no inflacionario se asocia generalmente con los bancos comerciales y el sector no bancario mientras que en el financiamiento inflacionario la fuente interna de financiación es el banco central. Ahora bien, como lo que específicamente nos interesa es examinar las finanzas inflacionarias, el déficit fiscal adquiere una importancia especial cuando origina una expansión monetaria. Esta relación entre el déficit fiscal y la inflación surge del efecto que el déficit puede tener sobre la creación de dinero.

La vinculación entre el financiamiento del déficit y la expansión monetaria puede ocurrir de diversas maneras. En una economía de mercado, por ejemplo, el gobierno puede emitir y vender bonos al público, inclusive a los bancos comerciales, y el banco central,

a su vez, puede comprarlos al público. En este caso, la vinculación entre el financiamiento del déficit y la expansión monetaria no es inmediata ni directa, pero el resultado final podría ser inflacionario. Ahora bien, en una economía de planificación centralizada donde una gran parte de la intermediación financiera se efectúa a través del presupuesto, el banco central puede otorgar crédito a empresas estatales a tasas de interés muy favorables, o el gobierno puede decidir financiar sus déficits fiscales creando dinero, es decir, emitiendo moneda y gastándola. En todos estos casos, el resultado neto sería un aumento en términos nominales de la cantidad de dinero en circulación. Si la economía está creciendo en forma acelerada y la elasticidad-ingreso de la demanda de dinero es alta, su crecimiento irá acompañado de un aumento en la demanda de dinero; por lo tanto, parte de la expansión monetaria satisfará esta demanda adicional sin conducir necesariamente a aumentos de precios. Sin embargo, cuando la tasa de creación de dinero

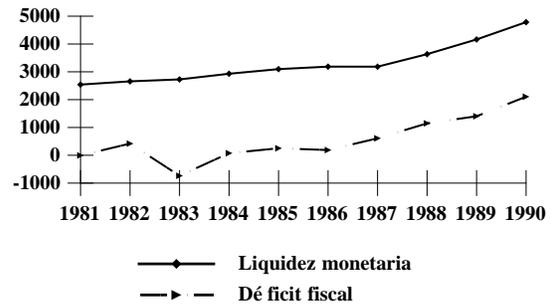
Gráfico 2. Cuba: Liquidez Monetaria



nuevo sobrepasa al crecimiento de la demanda de dinero, el resultado más probable será la inflación.⁹

En Cuba, después de la recesión de 1987, la liquidez monetaria se amplió en forma significativa, superando la expansión del producto social global en términos corrientes. De hecho, como consecuencia de la escasez de divisas debido al amplio déficit comercial con los países de economía de mercado, a mediados de 1986 el país ya había dejado de servir parte de los compromisos de la deuda externa, lo que tornó más difícil el financiamiento con fuentes crediticias externas. Para financiar los crecientes déficits fiscales las autoridades recurrieron a la emisión monetaria, así como a los remanentes de las empresas y fondos de reparación acumulados en el Banco Nacional. Así pues, en 1988 las dificultades de financiamiento del presupuesto obligaron al Banco Nacional de Cuba a emitir alrededor de 450 millones de pesos.¹⁰ Entre 1987 y 1990, la expansión monetaria como resultado del financiamiento del creciente déficit fiscal, provocó un aumento en la liquidez total acumulada del 31% en 1989 con respecto a 1987, aumentando en 50% en 1990 con respecto a ese mismo año. (Véase el Cuadro 2 y el Gráfico 2.) El Gráfico 3, mientras tanto, ilustra la

Gráfico 3. Cuba: Liquidez Monetaria y Déficit Fiscal 1981-1990



estrecha relación a partir de 1987 entre el crecimiento en el déficit fiscal y el sustancial incremento en la liquidez total acumulada.

Comienza así una tendencia nefasta para la economía cubana: a medida que el déficit fiscal se acrecentaba, la creación de dinero era cada vez mayor, alimentando de este modo la inflación. A finales de 1990, Fidel Castro afirmaba que había demasiado dinero en manos de la población y luego de haber señalado los muchos inconvenientes que tenía esta abundancia preguntaba: “¿Qué debemos hacer con todo este dinero en manos de la población?”¹¹ Se estima que a partir de agosto de 1990 cuando los desequilibrios financieros internos tendieron a agudizarse, el excedente monetario creció en 822.2 millones de pesos en un sólo año. Por otro lado, en el primer trimestre de 1992, el nivel de cuentas de ahorro alcanzó 3,246 millones de pesos, lo cual significó un incremento del 22.7% sobre el saldo existente a finales de 1990.¹² En síntesis, el principal origen del excedente de liquidez en Cuba radicaba en el gigantesco déficit fiscal, financiado en más del 60% con emisiones monetarias (señoreaje). El señoreaje del gobierno se convirtió por lo tanto en un “impuesto de la inflación” implícito.

9. En las economías donde hay libre convertibilidad de la moneda y tipos de cambio fijo, la inflación hace que se pierdan reservas de divisas al cambiar la gente la moneda nacional que no desean por moneda extranjera.

10. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1989, p. 295).

11. Fidel Castro, “Discurso de Clausura del Congreso de la FEU,” Granma, Suplemento especial, 31 de diciembre de 1990, p. 4, citado en Carmelo Mesa-Lago (1992/93, p. 92).

12. Osvaldo Alpizar (1992, pp. 20-21).

LA SUSTITUCION DE MONEDAS EN LA ECONOMIA CUBANA

Pese al crecimiento de la masa monetaria, la tasa de inflación manifiesta en Cuba, medida por índices de precios oficiales, fue probablemente la más baja de América Latina. Según las cifras oficiales, la tasa anual media de inflación fue de solamente 0.7% en el período de 1986 a 1988. Esto por supuesto refleja la ubicuidad del sistema de control de precios que efectivamente “reprimió” la inflación subyacente y con toda probabilidad evitó que los mercados alcanzaran sus niveles de equilibrio.¹³ Cabe señalar que en las economías de planificación centralizada cuando las pérdidas de las empresas estatales son cubiertas con el déficit presupuestario y la creación de dinero, las personas frecuentemente mantienen saldos monetarios excesivos (excedente de liquidez) por falta de otros instrumentos financieros. Así pues, dada la escasez de mercancías, el dinero no puede utilizarse para comprar bienes a precios controlados, a no ser que se permita la aparición de una economía paralela. En tal caso, el dinero se filtra al mercado paralelo y eleva los precios del “sector informal” de la economía. Pero generalmente en las economías centralizadas el mercado paralelo es insuficiente para eliminar el excedente de liquidez.

En Cuba, los mercados paralelos creados en 1973 y los mercados libres campesinos introducidos en 1980 y hasta su desaparición en 1986, fueron instrumentos que intentaron en alguna medida aminorar las distorsiones del sistema de control de precios. A principios de los años noventa, con el empeoramiento de los desequilibrios internos y también externos, el mercado paralelo había desaparecido y eran pocos los bienes al margen de racionamiento en que gastar el dinero. La severa

escasez de artículos de consumo junto al exceso de liquidez en manos de la población propició la expansión de la economía informal; esto, a su vez motivó la decisión de aplicar aumentos de precios en algunos productos agropecuarios y a diversos bienes y servicios no considerados de máxima prioridad. Aun cuando no se dispone de datos oficiales, se estima que el índice de precios al consumidor subió en términos moderados en la economía formal, mientras el alza del nivel de precios fue muy superior en la economía informal que en 1992 representaba ya cerca del 50% de la circulación mercantil minorista.¹⁴

Una vez el proceso inflacionario se puso en marcha a finales de los años ochenta el pueblo cubano, ante la insuficiencia de la producción de bienes de consumo y la notable contracción de las importaciones, comenzó a dejar de usar la moneda nacional como medio de cambio sustituyéndola principalmente dólares estadounidenses (dolarización) para poder adquirir artículos en el mercado negro que habían sido robados de la economía formal o que provenían de agricultores privados.¹⁵ La aceleración de la inflación reprimida, provocada por el alto excedente de liquidez resultante de los déficit fiscales insostenibles, se reflejó claramente en el mercado informal de divisas. Antes de agosto de 1993, cuando se penalizaba la tenencia de divisas, los dólares llegaban a Cuba principalmente a través de turistas, inversionistas extranjeros, ciudadanos cubanos empleados en el extranjero, envíos ilegales del exterior o en visitas de exiliados. Aunque el tipo de cambio oficial era de un peso por dólar estadounidense, de 1990 hasta mediados de 1992, el precio del dólar subió de 8 a 20 pesos por dólar.¹⁶ A partir de agosto de 1993, cuando este mercado se “blanquea” en tanto se despenaliza la tenencia de

13. En Cuba la mayoría de los precios empezaron a fijarse centralmente en 1962 y en el mismo año se inició la asignación física de bienes de consumo mediante el racionamiento.

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1992, pp.169-177).

15. El uso de moneda extranjera como medio de cambio en países con alta inflación no es nada nuevo. En América Latina donde el dólar estadounidense tiene amplia aceptación en las transacciones se emplea comúnmente el término dolarización al referirse al fenómeno de la sustitución de monedas. La expresión también se usa con frecuencia para describir el uso de una moneda extranjera como unidad de cuenta y reserva de valor. Véase a Guillermo Calvo y Carlos A. Végh (1993, pp.34-37).

16. Carmelo Mesa-Lago (1994, p. 164).

divisas, el cambio era de 60 pesos y a fines de ese año el dólar había subido a 80 pesos. El precio del dólar sin embargo alcanzó su momento culminante en el verano de 1994, cuando subió a 100 pesos por dólar en junio y luego llegó a valer entre 120 y 135 pesos durante la “crisis de los balseros” en agosto. De manera que a medida que se disparaba la inflación reprimida, perdía valor el peso y se dolarizaba más la economía cubana.

Al finalizar el año 1994, la política fiscal orientada a reducir el déficit arrojaba algunos resultados positivos mediante una ampliación de los ingresos corrientes y una disminución de los gastos. Se registró un incremento en las recaudaciones tributarias a consecuencia del aumento en los precios de productos no esenciales (tabaco, alcohol y combustible) y de los servicios públicos. Asimismo, se ha incrementado la tributación directa sobre ingresos de los empleados por cuenta propia, campesinos y cooperativistas. Al mismo tiempo, se disminuyeron los gastos eliminando servicios gratuitos, simplificando la estructura del gobierno central y se redujeron subsidios. El saneamiento de las finanzas internas se reflejó en una disminución de la liquidez acumulada y una desaceleración del ritmo de aumento de los precios. En el sector informal, que representa una notable proporción de la circulación minorista, se observó una moderada disminución de los precios, como resultado del decrecimiento de la liquidez acumulada y de la liberación del mercado agropecuario. En los primeros meses de aplicación de estas medidas (junio a octubre) se registraron contracciones equivalentes a 21% de la liquidez, lo que se tradujo en una apreciación de la moneda nacional en el mercado informal de divisas.¹⁷ En el verano de 1995 el dólar se cotizaba entre 35 pesos en La Habana y 40 pesos en el interior del país.

Lamentablemente, es difícil cuantificar el grado de sustitución de monedas en Cuba, dado que todavía no hay datos publicados sobre la cantidad de dólares que circulan en la economía. Sin embargo, no hay

dudas de que el proceso de dolarización continúa extendiéndose aun después de la tendencia decreciente de la inflación. En otras palabras, el proceso de dolarización parece mostrar síntomas de “histérisis,” o irreversibilidad en el sentido de que el coeficiente de dolarización (relación entre dólares en circulación y el acervo monetario en sentido amplio) no baja aun después de un considerable descenso en la inflación. Puesto que en Cuba las tenencias de divisas se mantienen principalmente para fines de transacción en vez de por consideraciones de cartera, cabría esperar a que el coeficiente de dolarización respondiera al diferencial entre la viabilidad de comprar bienes y servicios con dólares o con moneda nacional. En otras palabras, es muy probable que esta irreversibilidad del proceso de sustitución de monedas podría estar relacionada a la facilidad con que la gente pueda adquirir mayor cantidad y variedad de bienes y servicios con dólares que con moneda nacional.

Si bien es cierto que la legalización de la posesión de divisas ha producido beneficios importantes para la economía del país como la acumulación de reservas internacionales, ciertas consecuencias negativas son inevitables.¹⁸ Por un lado, la capacidad de las autoridades para formular política monetaria puede verse considerablemente reducida porque el componente de moneda extranjera de la oferta total de dinero (en sentido amplio) que circula en la economía no se puede controlar directamente. En segundo lugar, la posibilidad de cambiar de la moneda nacional a la moneda extranjera le proporciona a la gente un medio barato y eficaz de evadir impuestos sobre los saldos en moneda nacional. Por último, la sustitución de monedas limita la capacidad del gobierno para continuar financiando el déficit fiscal emitiendo moneda nacional. A medida que la dolarización se refleje en un alejamiento de la moneda nacional, la importancia relativa de la base monetaria, y por consiguiente del financiamiento que se puede lograr mediante la emisión de moneda, se reduce. Ello

17. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1994, p. 24).

18. Véase también Lorenzo L. Pérez (1994).

implica que se agravarían las consecuencias inflacionarias de un determinado déficit fiscal. Así pues, como la sustitución de monedas es el resultado del financiamiento del déficit presupuestario por la vía de la inflación, irónicamente hace más costoso para el gobierno la monetización de su déficit.

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Para un país que está en proceso de efectuar una delicada transición de una economía de planificación centralizada a una en la que se permite cada vez más la intervención de las fuerzas del mercado, la formulación y aplicación de la política fiscal es un problema difícil e importante. Para una economía como la cubana, que se enfrenta a graves desequilibrios macroeconómicos de corto plazo caracterizados por una inflación reprimida y un producto que ha disminuido vertiginosamente, una política fiscal apropiada y un programa de reforma estructural constituyen prioridades impostergables.

Uno de los aspectos más importantes de la política fiscal es la gestión del déficit presupuestario, es decir, el exceso de su gasto con respecto a su ingreso. Un déficit puede financiarse con recursos internos (ahorro privado y ahorro público), recursos externos (préstamos del exterior), emisión de moneda o una combinación de los tres métodos. Una presión demasiado grande sobre cualquiera de estas fuentes de financiamiento puede crear desequilibrios macroeconómicos. En Cuba, el excesivo recurso a la

creación de dinero estimuló una mayor inflación reflejada en un alto crecimiento de la liquidez acumulada. Con la despenalización de la tenencia de divisas en el verano de 1993 se legalizó un proceso de sustitución de monedas que venía ocurriendo desde hace algún tiempo.

En conclusión, la dolarización de la economía cubana ha sido una de las manifestaciones de los desequilibrios macroeconómicos que se reflejan en los déficits fiscales crónicos. La experiencia de América Latina indica que la política de desalentar la sustitución de monedas con medidas artificiales como la conversión forzosa a moneda nacional de los activos en divisas (desdolarización) ha tenido a menudo efectos contrarios a los que las autoridades pretendían y con frecuencia estos han sido contraproducentes.¹⁹ En Cuba, la desdolarización forzosa empujaría la economía dolarizada, que es una gran proporción del sector informal, a la clandestinidad (mercado negro) y ciertamente contribuiría meramente a una inflación más alta y volátil. En otras palabras, es posible que atacando los síntomas de la enfermedad en vez de sus causas se empeore la situación. Por lo tanto, la política a seguir sería la de abordar los desequilibrios macroeconómicos básicos atacando la causa de la inflación (el déficit fiscal) en vez de los síntomas (la sustitución de monedas).

BIBLIOGRAFÍA

Alpizar, Osvaldo. "La liquidez monetaria en la economía cubana: reseña estadística." *Boletín de Información sobre Economía Cubana* No. 4 (abril 1992): 19-23.

Asamblea Nacional del Poder Popular. Acuerdo IV-24 con propuestas de las medidas para el

saneamiento de las finanzas. *Gaceta Oficial* No. 8 (2 mayo 1994).

_____. Ley No. 73 del Sistema Tributario. *Gaceta Oficial*. No. 8 (5 agosto 1994).

Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1988*. Washington, 1988.

19. Véase a Ratna Sahay y Carlos A. Végh (1995, pp. 34-37).

- Calvo, Guillermo y Végh, Carlos A. "Sustitución de monedas en países con inflación alta." *Finanzas y Desarrollo* 30 (Marzo 1993): 34-37.
- Cardoso, Eliana y Helwege, Ann. *Cuba after communism*. Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1992.
- Carranza Valdés, Julio. "Los Cambios económicos en Cuba: problemas y desafíos." *Cuadernos de Nuestra América* XI, 22 (julio-diciembre de 1994): 26-40.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1987-1992*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1988-1993.
- _____. Cuba: *Evolución económica durante 1993*. LC/MEX/R.477 (7 de junio de 1994).
- _____. "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1994." *Notas sobre la economía y el desarrollo* N° 556/557 (diciembre de 1994).
- García Lorenzo, Tania. "El mercado informal de divisas en Cuba." *Economía Cubana / Boletín Informativo* No.19 (enero-febrero de 1995): 21-27.
- Hoffmann, Bert. ed. *Cuba: apertura y reforma económica*. Perfil de un debate. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1995.
- Kopits, George y Offerdal Erik. "La política fiscal en economías en transición: problema difícil e importante." *Finanzas y Desarrollo* 31 (Diciembre 1994): 10-13.
- Mesa-Lago, Carmelo. "Cuba: un caso único de reforma antimercado. Retrospectiva y perspectiva." *Pensamiento Iberoamericano* 22/23, tomo II (1992/93): 65-100.
- _____. Carmelo. *Breve historia económica de la Cuba socialista. Políticas, resultados y perspectivas*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.
- Pérez, Lorenzo L. "The implications of currency substitution experiences in Latin America and in Eastern Europe for Cuba." En *Cuba in Transition*, Volume 4. Washington, 1994.
- Sahay, Ratna y Végh, Carlos A. "La dolarización en las economías en transición." *Finanzas y Desarrollo* 32 (Marzo de 1995): 34-37.
- Solchaga, Carlos. "Invertir en Cuba (I)." *Actualidad Económica* (1 de mayo de 1995): 112-113.
- Tanzi, Vito y Blejer, Mario I. "Los déficit fiscales y el desequilibrio de la balanza de pagos en los programas de ajuste del FMI." En *Ajuste, condicionalidad y financiamiento internacional*, comp. Joaquín Muns, 128-48. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional, 1983.