

La disyuntiva actual de la política económica cubana

Pavel Vidal Alejandro

profesor e investigador del Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), de la Universidad de La Habana, pavel@uh.cu

Opinión Especializada del *Economics Press Service* No. 18, IPS, La Habana, 30 de septiembre de 2008

La economía cubana ha sufrido este año, al mismo tiempo, un deterioro significativo de los términos de intercambio —incremento del precio de los alimentos importados y el petróleo y disminución del precio del níquel—, y los embates, casi de manera simultánea, de dos huracanes con daños que superan todos los récords históricos. Tal escenario pone en peligro las altas tasas de crecimiento que ostenta la economía desde 2004 y la estabilidad monetaria que se ha conservado desde 1995.

El incremento del precio de los alimentos y del petróleo le exige al país efectuar mayores gastos en divisas por concepto de importaciones. Solo en el caso de los alimentos se estima un gasto adicional de cerca de 1.000 millones de dólares. La disminución del precio del níquel complica más aún el equilibrio de la balanza de pagos internacionales, pues reduce la cantidad de divisas que ingresa el país por intermedio de su principal producto de exportación.

La cuenta corriente de la balanza de pagos internacionales registró un superávit, en 2005 y 2007, de 140 millones y 488 millones de dólares, respectivamente, apoyados en el crecimiento de las exportaciones de servicios profesionales y técnicos, principalmente hacia Venezuela. Sin embargo, las exportaciones ya habían comenzado a desacelerarse y la deuda externa había aumentado 14,3 % en 2007, acrecentando con ello los pagos de interés que debe efectuar el país cada año. Así, el deterioro de los términos de intercambio, la dinámica de las exportaciones y de la deuda externa hacen prever, para 2008, un saldo deficitario en la balanza de pagos.

Un poco antes de los huracanes ya se había manifestado dicho desequilibrio en el cumplimiento de los compromisos de pagos de deuda externa a diferentes acreedores internacionales, entre ellos Japón. El ajuste que ya está ocurriendo en la balanza de pagos ha sido tan grande que le ha impedido al país honrar sus compromisos financieros externos, a pesar de las consecuencias que ello trae para su credibilidad financiera y las limitaciones que impone para obtener nuevos financiamientos en los mercados internacionales.

Los desequilibrios externos deben tener un efecto adverso sobre el crecimiento del Producto Interno Bruto cubano, que tiende a estar restringido por la balanza de pagos internacionales. El funcionamiento de la economía depende de la importación de insumos intermedios y de bienes de capital. Así, la disponibilidad de moneda extranjera para pagar importaciones impone un límite a la expansión económica.¹

Desde 2004, el Producto Interno Bruto presentó una aceleración, alcanzando la mayor tasa de crecimiento en 2006, con 12,1 %. En 2007, ese indicador creció 7,3 %, marcando ya una desaceleración. Para 2008, el Ministerio de Economía y Planificación estimó un plan de 8 % de crecimiento, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) pronosticó 7 % y el Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), considerando la desaceleración que traían las exportaciones y las inversiones, había pronosticado 5 %. Es probable que el Producto Interno

¹ Ver Pavel Vidal y Annia Fundora: “Relación Comercio-Crecimiento en Cuba: Estimación con el Filtro de Kalman”, *Revista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)*, no. 94, abril de 2008.

Bruto quede entonces más cercano a la predicción del Centro de Estudios de la Economía Cubana o, incluso, por debajo. El mayor ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto desde 2004 estuvo acompañado por una expansión de las exportaciones y, en general, una situación favorable en la balanza de pagos. Dados los desequilibrios actuales y mayores restricciones en la balanza de pagos, es probable una tendencia a la ralentización acentuada del Producto Interno Bruto.

El deterioro de los términos de intercambio no solo afecta el Producto Interno Bruto, sino que también constituye una amenaza para la estabilidad monetaria. El incremento de los precios de los productos importados presiona al alza a los precios internos. Aunque el Estado tiene la opción de subsidiar los incrementos de precios, a la larga esta política también sería inflacionaria, pues incrementaría el gasto fiscal.

Ya se tienen las primeras evidencias en el incremento en más de 50 % de los precios del combustible, medida adoptada en la red de gasolineras estatales a inicios de septiembre. Evidentemente, este incremento no se debe únicamente al aumento internacional del precio del barril de petróleo, el cual Cuba consigue sortear, en parte, con los acuerdos con Venezuela, sino que probablemente esté recayendo también sobre este precio parte del subsidio a los alimentos importados y, en general, una situación deficitaria de la balanza de pagos. Tal reacción es coherente con una regla de política que ha predominado desde la creación, en la década del noventa, de los mercados minoristas en divisas: cuando el Estado tiene un déficit de divisas, este suele responder aumentando los precios en esa red.

Es factible anticipar un traspaso significativo desde el precio del combustible hacia los precios de los productos en los mercados agropecuarios, debido al peso que tiene este insumo dentro de los costos de transportación y producción agrícola. También se pueden originar incrementos de los precios de los servicios de transporte privado y otros precios no regulados.

La estabilidad monetaria igualmente se pone en peligro por las presiones que ejercen los desequilibrios de balanza de pagos sobre los tipos de cambio. Esta no sería una reacción inmediata, pues las dos monedas nacionales en circulación (peso cubano y peso convertible) se rigen por un régimen de tipo de cambio fijo. Sería una decisión de política económica en función de la estrategia que se implemente para el ajuste y de las reservas internacionales que el Banco Central esté dispuesto a emplear para sostener los tipos de cambio.

Los huracanes, por su parte, vienen a agravar todo este escenario e inciden también sobre el desenvolvimiento del Producto Interno Bruto y la estabilidad monetaria.

Un primer estimado indica que los huracanes han provocado afectaciones que suman los 5.000 millones de dólares. La contabilización de los daños en el Producto Interno Bruto es compleja, en tanto las tareas de reconstrucción sumarían valores al Producto Interno Bruto, en vez de restar. Los efectos negativos sobre el Producto Interno Bruto vendrían dados, fundamentalmente, por:

- 1: la pérdida de cosechas, así como los deterioros en las instalaciones y medios en la agricultura, que afectan las producciones futuras del sector.
- 2: las consecuencias sobre el flujo de turistas hacia la isla y la producción de níquel; hasta el momento se ha informado que no son sustanciales.
- 3: los daños a fábricas, almacenes, infraestructura y otras instalaciones y medios de producción que dificultan la producción de bienes y servicios en diferentes ramas,

4: la reorientación de gastos hacia las actividades de reconstrucción de viviendas, medios de producción e infraestructura en detrimento de los recursos que podían haberse empleado en nuevas inversiones y

5: las complicaciones adicionales que todo esto genera para el equilibrio de la balanza de pagos y la estabilidad monetaria y los perjuicios que ello ocasiona en el crecimiento económico a mediano y largo plazo.

La contracción de la producción nacional de alimentos por los huracanes acentuaría más la tendencia al aumento de los precios internos de los productos agrícolas. Otro desequilibrio estaría en el déficit fiscal, el cual debe ampliarse como consecuencia de las erogaciones presupuestarias necesarias para enfrentar las afectaciones de los huracanes. El déficit fiscal en 2007 representó 3,2 % del Producto Interno Bruto. Desde 1995, el déficit fiscal se ha mantenido bajo control. El promedio de 2000 a 2007 fue de 3,2 %.

Las partidas de gastos presupuestarios que deben crecer estarían asociadas a la reconstrucción de viviendas y escuelas, servicios de comunales, asistencia social, subsidios por pérdidas a las granjas estatales y a las Unidades Básicas de Producción Cooperativas (UBPC) en la agricultura y transferencias a los organismos para cubrir diferentes afectaciones, principalmente a los encargados del sistema de distribución eléctrica y las comunicaciones. Dada la desaceleración prevista en el Producto Interno Bruto, es probable que los ingresos presupuestarios no cubran completamente la expansión de los gastos y se produzca un aumento del déficit fiscal. El presupuesto del Estado dispone de un fondo financiero como provisión de desastres, pero que resultaría insuficiente dada la magnitud de los daños materiales. En la economía cubana, los déficits fiscales se monetizan —son financiados por el Banco Central—; con lo cual, se produciría un incremento inmediato de la cantidad de dinero en circulación y, por lo tanto, mayores tensiones sobre la inflación.

La inflación se ha mantenido bajo control desde 1995. En 2007, la tasa de inflación calculada sobre el Índice de Precios al Consumidor en pesos cubanos fue de 2,8 %. La inflación debe acelerarse a partir de este año, como resultado de presiones que, en un inicio, vendrían por el lado de la oferta, pero es probable se le sumen factores de demanda, si efectivamente aumenta el déficit fiscal y se asume una política económica no recesiva, como ha sido usual en Cuba.

En resumen, la economía cubana se encuentra en estos momentos en una situación compleja, que los economistas suelen denominar como “*shock* de oferta negativo”. Este es el caso que implica las mayores disyuntivas para el manejo de la política económica. Por una parte, la presente situación demanda una política expansiva que estimule la producción interna y ayude a un ajuste no recesivo, mediante el incremento del gasto fiscal, el crédito, la cantidad de dinero y la devaluación de los tipos de cambio. Sin embargo, por otra parte, el *shock* de oferta también pone en riesgo la estabilidad monetaria, al generar presiones sobre la inflación y los tipos de cambio. En contraposición, ello demanda una política monetaria y fiscal contractiva, que evite el aumento sostenido de precios y la devaluación e inestabilidad de los tipos de cambio. ¿Qué debe hacer entonces la política económica?, ¿debe actuar en función del crecimiento económico o de la estabilidad monetaria?

La respuesta no es para nada sencilla y no existe una propuesta única en teoría económica. La presente situación demanda la evaluación exhaustiva de los *shock* externo e interno que ha recibido la economía y la estimación de los plazos y permanencia de cada uno de ellos; exige no enfocarse solo en el crecimiento del Producto Interno Bruto a corto plazo, sino también a mediano y largo plazo, en el que la estabilidad monetaria juega un papel fundamental; requiere diseñar una política económica integral y coordinada, considerando no solo los efectos

inmediatos de las medidas que se tomen, sino sus consecuencias a largo plazo, así como los encadenamientos y reacciones entre los sectores y mercados, incluyendo al mercado informal, donde finalmente se manifiestan los desequilibrios que el Estado no reconoce en sus espacios.

Algún ajuste debe existir; no es posible evitar el hecho concreto de que la economía está este año en peores condiciones que el año previo. De lo que se trata es de distribuir el ajuste de forma inteligente, con una política que, como es usual, esté preocupada por las familias más pobres y que, igualmente, proteja los fundamentos de la economía, que son los que finalmente constituyen las fuerzas motoras del crecimiento.

En materia de política monetaria, la regla de respuesta al déficit de divisa debe cambiar si se toma en cuenta que la economía ya no está dolarizada. Con la desdolarización de la economía, en 2003 y 2004, la política monetaria ganó una mayor autonomía, que puede aprovecharse en circunstancias como las actuales. Se ganó soberanía monetaria, ahora hay que usarla.

Por ejemplo, el tipo de cambio del peso convertible (CUC) puede corregirse para contribuir a eliminar los desequilibrios de balanza de pagos. Parece conveniente devaluar el peso convertible con respecto al dólar y otras divisas, dado que están cayendo los ingresos externos y reservas internacionales del país. Si no se hace un ajuste por la vía precio, a la postre el Banco Central tendría que recurrir a denegar la solicitud de compra de divisas por parte de las empresas en el régimen de control de cambio, atentando ello contra la credibilidad del peso convertible. El exceso de discrecionalidad que se generaría en este ajuste, por cantidad de divisas asignadas, tendría peores consecuencias para el funcionamiento del sector empresarial.

El peso convertible se creó en 1995 con una paridad fija con el dólar (1 CUC = 1 USD). En marzo de 2005 el peso convertible se revaluó en 8% quedando la tasa de cambio como 1 CUC = 1.08 USD.² Una devaluación de la tasa de cambio podría regresar la paridad o incluso llevar a que el peso convertible valga menos que un dólar (por ejemplo 1.10 CUC = 1 USD).

La devaluación del peso convertible serviría para distribuir el ajuste entre toda la economía. La regla de política usual, de subir determinados precios minoristas en pesos convertibles, sólo redistribuye recursos financieros desde la población hacia el Estado, mientras que la devaluación del tipo de cambio intenta hacer un ajuste como país, en el que participen empresas y población; con la ventaja que constituye un estímulo al sector exportador —en especial al turismo— y a la sustitución de importaciones.

Cada vez es menos válida la concepción de que los mercados minoristas en divisas (desde 2004 en pesos convertibles) son un mecanismo efectivo de redistribución de riquezas, en el que el Estado recauda las divisas de las familias con altos ingresos para sostener gastos sociales que benefician a las familias con menos ingresos. Ello pudo ser más cierto en la década de los noventa, cuando era un mercado reducido al que acudían mayoritariamente los turistas y cubanos con acceso a ingresos externos. Sin embargo, con la extensión de las casas de cambio, cada vez son más las personas que, con sus bajos salarios en pesos cubanos, concurren a este mercado para completar la canasta de consumo. Además, en los mercados en pesos convertibles se vende gran cantidad de productos básicos, no todas las familias que tiene ingresos en divisas se pueden considerar de altos ingresos, y varios de los productos que se comercializan en esa red —por ejemplo, el combustible— representan costos para la producción de productos básicos como los alimentos.

² Además, existe un gravamen de 10% establecido en octubre de 2004, pero que sólo se carga al cambio de dólares físicos.

La devaluación del peso convertible ayudaría a la balanza de pagos y, de esta forma, al Producto Interno Bruto, pero implicaría mayores tensiones inflacionarias en el corto plazo, por lo que debe complementarse con otros instrumentos que restrinjan las condiciones monetarias y financieras. Por ejemplo, los tipos de interés deben incrementarse y ampliarse el diferencial a favor de las monedas nacionales; el tipo de cambio del peso cubano en las casas de cambio debe defenderse, pues es el que mayores impactos tiene en la inflación.³

La peor de todas las opciones y la que crearía las mayores distorsiones es controlar los precios en los mercados agropecuarios de libre oferta y demanda. Ello fomentaría el mercado negro, distorsionaría los precios relativos y restringiría las señales e incentivos que los precios ejercen sobre los productores, y que son necesarios para el ajuste y recuperación de la producción de alimentos.

La disyuntiva actual, que mantiene en gran parte atadas las manos a las políticas monetaria y fiscal, sirve para reforzar la necesidad de reformas estructurales en la economía cubana. Las políticas monetaria y fiscal contribuirán a un ajuste inteligente y a la preservación de la estabilidad monetaria, pero son las transformaciones estructurales las que permitirán activar nuevamente el crecimiento económico. El actual no parece ser el momento para aplazar las reformas estructurales, sino para apresurarlas.

³ La devaluación del peso convertible puede hacerse de un solo golpe, manteniendo el régimen de tipo de cambio fijo, para así reducir la incertidumbre y las expectativas de futuras devaluaciones.