



El sistema de planificación y circulación monetaria dual en la etapa actual

Ing. Alfredo González Gutiérrez *

EL SISTEMA de planificación y circulación monetaria dual surgió y evolucionó hasta alcanzar sus características actuales. Gran parte de sus rasgos fueron determinados por diseño, pero otros son el resultado de la interacción de las diferentes medidas y regulaciones que lo conforman. Resulta, por tanto, conveniente precisar las características generales del actual sistema de circulación monetaria y de sus vínculos con los mecanismos de regulación económica existentes, ya que ello puede brindar importantes criterios con vista a su perfeccionamiento ulterior.

El sistema monetario dual fue concebido para facilitar la gestión y regulación de las entidades vinculadas a la economía internacional, en tanto el resto de los sectores económicos se adaptaban paulatinamente a las nuevas condiciones de funcionamiento, en presencia, además, de fuertes desbalances financieros de la moneda nacional.

Este mecanismo permitió reanimar las actividades asociadas a las exportaciones de bienes y servicios y facilitó la captación de inversiones extranjeras en esos sectores. Asimismo, propició un proceso de descentralización de las decisiones económicas que permitió la adaptación de dichas actividades a las nuevas

* *Investigador titular y profesor titular adjunto de la Facultad de Economía, Universidad de La Habana y asesor del Ministerio de Economía y Planificación.*

condiciones de competencia que debían enfrentar. Dicho proceso estuvo acompañado por la descentralización del comercio exterior lo que contribuyó también a flexibilizar el aseguramiento de la producción.

Este sistema de autogestión en divisas de alcance selectivo, que en su momento cumplió la tarea de contribuir a la reactivación de las actividades que generaban divisas, fue progresivamente generalizado a toda la economía, para lo cual se autorizó la apertura de cuentas en esa moneda y se estableció la elaboración de presupuestos de ingresos y gastos en divisas (PIGD) para regular la utilización de la divisa.

A la par de esta extensión de las cuentas y presupuestos, la planificación experimentó una profunda transformación, consistente en el paso de un mecanismo de balances materiales y asignación y circulación centralizada de recursos materiales, a una planificación basada en los presupuestos de ingresos y gastos en divisas. Bajo este nuevo enfoque cada entidad con ingresos en divisas venía obligada a efectuar un aporte neto para las necesidades centrales, en tanto los gastos correspondientes a cada entidad eran determinados descentralizadamente.

A partir de estos cambios, la esencia del proceso de planificación consistió, de una parte, en la fijación de los aportes netos que deben efectuar las entidades con ingresos en divisas y de otra, en la distribución de estos recursos entre los distintos destinos atendidos centralmente, como los alimentos, combustibles, servicios básicos, inversiones e insumos para las actividades que producen para la venta en moneda nacional.

De forma paralela con las transformaciones anteriores se fueron desarrollando esquemas financieros globales en divisas para distintos sectores de la economía que abarcaban un conjunto de empresas y actividades, como el turismo, el transporte, la agricultura y otros más, los cuales se constituyeron en punto de balance intermedio para los procesos financieros y de planificación; en especial, en cuanto a la gestión de créditos y el suministro de divisas a las actividades propias que producían para la venta en moneda nacional.

De este modo, la regulación de la actividad económica quedó conformada por dos mecanismos básicos: las actividades autogestionadas en divisas y las que producían para la venta en moneda nacional, dependientes de una asignación centralizada (o descentralizada a nivel de los grandes esquemas) de divisas para completar su ciclo de reproducción.

Los PIGD cumplieron dos funciones regulatorias importantes en el sistema creado. Primeramente, constituyeron una restricción aplicada de forma descentralizada respecto al gasto en divisas que podía realizar una entidad, a partir

de las obligaciones de balance y por partidas que impone este instrumento y las regulaciones que lo acompañan. Por otra parte, el disponer de un PIGD con la correspondiente capacidad de compra en divisas brindaba un acceso directo a la compra de bienes importados o de producción nacional que se vendían en esa moneda, por lo cual constituye un mecanismo para priorizar actividades.

Como insuficiencias en cuanto a la función regulatoria, debe apuntarse que este instrumento no distinguía entre importaciones y gastos internos en divisas, ni tampoco permitía regular el volumen global de los gastos externos a lo largo del año, tal como está previsto en el sistema monetario de la mayoría de los países. De hecho, la instauración de los PIGD significó inicialmente la desaparición del plan de importaciones en la planificación nacional; posteriormente reestablecido.

Con este sistema se logró transmitir parte del poder de compra en divisas de los exportadores primarios a los productores secundarios, gracias a lo cual fue creado un mercado interno en divisas que propició la sustitución de importaciones y la reactivación de la economía. Esto ha sido acompañado de una transferencia del poder de decisión del productor —que en el sistema material anterior recibía un aseguramiento central para la producción— al cliente. El hecho de que el consumidor pueda escoger al proveedor, unido a la descentralización del comercio exterior, representó una profunda y positiva transformación del sistema de gestión empresarial, ya que permitió introducir un elemento de competencia internacional en la economía, indispensable para la conformación de una estructura productiva eficiente.

Un aspecto a destacar es cierta contradicción presente en este proceso entre el objetivo de lograr un mercado interno con precios cercanos a los precios internacionales para lograr una más transparente base comparativa, y el deseo de minimizar la capacidad de compra en divisas que se redistribuye hacia los productores secundarios a fin de mantener concentrado el aporte en los grandes exportadores primarios. Esta contradicción se manifestó en la coexistencia de tres tipos de precios: los precios internacionales, el precio por acuerdo y el llamado costo más 10 %, que trata de acotar la transferencia de divisas hacia los productores secundarios.

Una contrapartida negativa a las ventajas antes relacionadas es el hecho de que la incorporación de un conjunto de proveedores de valor agregado nacional al circuito del dólar, ha permitido que estos accedieran a una capacidad de compra de importaciones, no siempre justificada. Se estima que el sistema creó una circulación total del dólar que era el doble de lo requerido para la ejecución de las importaciones, lo cual brindaba múltiples oportunidades de inflar la demanda de importaciones.

Es esencia, la generalización de los PIGD a toda la economía impulsó el gasto descentralizado en divisas, sin que se garantizara la efectividad de esta medida en cuanto a un efecto selectivo sobre la balanza de pagos. Por otra parte, una importante esfera de sustitución de importaciones quedó excluida en la práctica de este mecanismo de financiamiento en divisas, como ha sido la producción de bienes de consumo en moneda nacional. Especialmente crítica ha sido la producción de alimentos básicos, que al quedar dependiente de esquemas financieros deficitarios, han presentado un bajo desempeño productivo, con inevitables repercusiones sobre las importaciones.

Al pasar de una solución parcial a un sistema generalizado, el mecanismo de autogestión en divisas adquirió nuevas cualidades como sistema de regulación de la actividad económica, algunas de las cuales solo se hicieron evidentes con el transcurso del tiempo; entre otras, la creación de liquidez adicional mediante cuasi-créditos derivados del incremento de las cuentas por pagar. Entre estas características de carácter emergente, tal vez la más importante es que el sistema es fuertemente pro cíclico, pues la falta de mecanismos compensatorios como la tasa de cambio, da por resultado que las crisis en el sector generador de divisas repercutan de forma acentuada en la esfera que produce para el mercado interno. Los factores de producción nacionales solo pueden incorporarse a la producción en la medida en que disponen de una cantidad determinada de divisas, por lo que al faltar la divisa ello provoca una mayor subutilización de los recursos nacionales, con no pocas repercusiones indirectas sobre la propia balanza de pagos.

Uno de los factores que contribuye decisivamente a esta falla de funcionamiento es la ausencia de algún mecanismo de conversión de monedas en el sector empresarial.

En la práctica, la actual forma de circulación de la divisa ha conformado en el país un mecanismo de dos niveles: el de las entidades vinculadas a los PIGD, que acceden de forma directa a las importaciones o a los bienes elaborados por los productores secundarios; y el de las entidades que producen para la venta en moneda nacional, cuyas posibilidades de acceso a la divisa son mucho más restringidas. De este modo, la circulación monetaria dual ha cumplido también una función de regulación de la actividad económica a partir de estas diferentes prioridades de acceso.

Este conjunto de circunstancias determinan, además, una lógica inexorable hacia la *dolarización progresiva* de la actividad económica, que se manifiesta en la necesidad de cobrar (y pagar) en dólares un círculo cada vez más amplio de los bienes y servicios que se ofertan; y en el fomento de nuevas actividades generadoras de divisas, que muchas veces distraen a las empresas de su actividad principal y con frecuencia solo constituyen un intento de redistribuir la divisa que circula internamente.

Por otra parte, el hecho de que una parte mayoritaria del gasto de importaciones se realice descentralizadamente y que el aporte a la caja central se efectúe al final de la cadena del ciclo reproductivo, trae por consecuencia que el sistema solo funcione fluidamente cuando se dispone de recursos crecientes, pero que presente una gran rigidez cuando se requiere efectuar un ajuste a la baja.

Como se sabe, en el caso de Cuba existe una bastante marcada separación entre las finanzas empresariales y las finanzas de la población.

La esfera de las finanzas de la población está caracterizada por la existencia de mercados segmentados de bienes de consumo con diferentes reglas de acceso para los vendedores y los compradores. Estos mercados segmentados han permitido implementar políticas encaminadas a proteger a los estratos de menores ingresos de la población, así como brindar una mayor diversidad de oferta a partir del autofinanciamiento del mercado en dólares. En general, pueden distinguirse tres tipos principales de mercados: la distribución normada básicamente de alimentos realizada a precios muy bajos, fuertemente subsidiados; un mercado de oferta y demanda en pesos; y el mercado en dólares, en que predomina la oferta estatal, sobre la base de un mecanismo de fijación de precios que establece un margen en relación con el precio internacional de los productos.

El surgimiento del mercado en dólares permitió captar las divisas que circulaban en la esfera de la población provenientes de remesas, servicios privados al turismo y otras fuentes y aplicar el margen comercial a usos sociales. Sin embargo, el déficit crónico de financiamiento en divisas que han experimentado las actividades que producen para la venta en moneda nacional y las rigideces existentes entre estos segmentos de mercado, en especial, el hecho de que muchos productos de primera necesidad solo se oferten en el mercado de divisas, ha determinado que la tasa de cambio de peso por dólar que se establece en la esfera de la población sea excesivamente elevada, con fuertes efectos regresivos en relación con la distribución de los ingresos.

La relación de precios entre los tres tipos de mercados señalados anteriormente es fuertemente creciente. Entre el mercado normado y el mercado de oferta y demanda en pesos la relación de precios es del orden uno a 20-25 veces; y entre el mercado de oferta y demanda en pesos y el mercado en dólares es de 1 a 1,5-2,0 veces; con la característica de que el mercado en dólares ha ido imponiendo una referencia de precios al mercado de oferta y demanda en pesos. El margen de precios entre estos dos mercados se incrementa o disminuye según el movimiento de la tasa de cambio en esta esfera.

Cuando por factores coyunturales disminuye la distribución normada de productos, la población se ve obligada a tratar de cubrir sus necesidades acudiendo al mercado de oferta y demanda en pesos (Mercado Agropecuario u otros mercados de oferta estatal con precios algo más moderados) o al mercado en dólares. Igual ocurre cuando hay problemas con la oferta en el mercado en pesos y se hace necesario desplazarse al mercado en dólares; en este caso adquiriendo la divisa necesaria a la tasa de cambio vigente. Estas características determinan que el modelo de ingresos-consumo, en condiciones de funcionamiento normal de la economía sea fuertemente *anti-inflacionario*.

Una rasgo importante del modelo de circulación monetaria dual en la esfera de la población es que buena parte del margen en divisas que generan las operaciones de las Casas de Cambio se utiliza para financiar una oferta adicional en pesos. Los pesos que se lanzan a la circulación mediante la compra de dólares son posteriormente recuperados por medio de la venta de la nueva oferta de productos así financiada.

Sin embargo, si ocurren dificultades en la esfera de la economía que genera los ingresos en divisas y estas dificultades repercuten en una disminución de la oferta en pesos, ocurrirá una demanda acrecentada de pesos convertibles en las Casas de Cambio. En este caso, también se manifiesta un rasgo pro cíclico del mecanismo, pues o se incrementa la tasa de cambio a fin de mantener un margen favorable en divisas y seguir financiando la oferta adicional en pesos, o se reduce el monto de dicho financiamiento. En la primera alternativa se producirá una fuerte redistribución de ingresos de los que perciben ingresos en pesos hacia los que disponen de divisas. La segunda alternativa, tenderá a agravar la situación original, pues al disminuir la oferta en pesos, se aumentará aún más la demanda de pesos convertibles.

Como se aprecia, aun cuando las finanzas empresariales y las de la población tienen circuitos bastante independientes, no son pocos los vasos comunicantes que transmiten los movimientos de una esfera a otra.

En síntesis, la circulación monetaria dual ha sido un complejo mecanismo de regulación de la actividad económica, que ha tenido significativos logros, pero que también presenta importantes deficiencias, agravadas con el decursar del tiempo y el cambio en las circunstancias externas.

El dilema de la economía cubana para los próximos años gravita en torno a dos cuestiones esenciales: incrementar los ingresos en divisas y hacer un mayor uso de los factores productivos nacionales en la solución de las tareas económicas.

Las transformaciones aplicadas a principios de los años noventa movilizaron grandes reservas existentes en el país, tanto en las actividades exportadoras, como en la reactivación de la producción nacional en la sustitución de importaciones, pero estos mecanismos parecen haber agotado sus mayores posibilidades de estimular el crecimiento económico. En este sentido, todo apunta hacia la necesidad de realizar nuevas transformaciones en el actual sistema de planificación y circulación monetaria dual.

Nuevas medidas

Recientemente se han aplicado tres importantes medidas en la esfera monetaria y de la regulación económica que cambian de manera importante los sistemas monetario, de planificación y de gestión existentes hasta la fecha. Estas medidas consisten en la eliminación de la circulación interna del dólar y la implantación de los pesos cubanos convertibles para los pagos entre empresas; la creación de un control de cambio en el Banco Central, que a través de un Comité de Aprobación de Divisas, autoriza los pagos de divisas requeridos por las empresas, a partir de que posean los fondos correspondientes en pesos convertibles. Adicionalmente se establecieron nuevas bases para el cobro de los productos y los servicios en pesos convertibles.

El eje principal del proceso de planificación ha consistido en la determinación de los aportes en divisas que deben efectuar los organismos a la Caja Central y otros destinos establecidos. El objetivo general ha sido incrementar los ingresos en divisas, disminuir los gastos y aplicar otras medidas operacionales y financieras para maximizar el aporte de cada organismo. Posteriormente los aportes se documentaban, se programaban, y según se iban materializando, se utilizaban para pagos asociados a la ejecución de las importaciones y otras obligaciones.

Los Presupuestos de Ingresos y Gastos en Divisas (PIGD) fueron el instrumento utilizado para analizar el balance en divisas de cada organismo y proponer medidas para incrementar los aportes. En las nuevas condiciones en que se establece una diferenciación entre las divisas que se gastan internamente y las que se emplean para pagos con el exterior, el sentido de los PIGD cambia, aun cuando la forma no parezca haber variado.

Si un organismo aportaba por ejemplo 35 millones de dólares como resultado de ingresos por 120 y gastos en divisas por 85, ahora la proporción de su aporte dependerá de la composición de los ingresos y de los gastos en divisas entre internos y externos. Siguiendo el ejemplo, si de los ingresos, 100 millones provienen

del exterior y sus importaciones directas son de 15 millones, su nuevo aporte en divisas en las cuentas del Banco sería de 85 millones de dólares.

Esta diferencia en el monto de los aportes le aparecerá con signo contrario a otras entidades con una proporción entre flujos internos y externos más desfavorable.

En esencia, al implantarse un control centralizado de la divisa se pasa de un mecanismo basado en los aportes al balance externo de carácter individual, a un aporte a nivel de sistema, regulado por el control de cambios del Banco.

Si después de las medidas adoptadas, los aportes individuales ya no se relacionan directamente con el balanceamiento externo, queda por esclarecer cual es el sentido de los aportes tal como se recogen en el proceso de elaboración del Plan.

En este momento la economía ha quedado dividida en cuatro grandes esferas: la circulación monetaria de la población (peso y dólar); las operaciones en divisa con el exterior; y las finanzas empresariales internas, subdivididas a su vez en dos partes constituidas por el espacio económico de las operaciones que se realizan en pesos cubanos convertibles (CUC) y las correspondientes a moneda nacional.

Aunque los pesos convertibles no son nuevos, es ahora que adquieren una importante función propia consistente en limitar el acceso a los importadores finales, que de otra forma se verían atrapados entre una limitación externa y una excesiva demanda interna generada por los CUC. De no lograrse una adecuada proporción entre la esfera de los CUC y la divisa se produciría un colapso de las relaciones contractuales descentralizadas y habría que regresar a una asignación centralizada y administrativa de los recursos, con toda la rigidez e ineficiencia que se sabe que tal forma de operar conlleva.

Esta nueva esfera de los CUC que surge ahora, es precisamente la que estará reflejada en el mecanismo de los aportes del Plan determinados por los Presupuestos de Ingresos y Gastos, que ya no serían en divisas sino en pesos convertibles. Tal como ocurre para cualquier esfera monetaria, será necesario establecer las vías para propiciar su eficiencia a través de la generación de una ganancia, y la captación y redistribución de dicho excedente. Debe recordarse que las entidades que producen para la venta en moneda nacional deben continuar recibiendo sus CUC por asignación para poder participar del mercado interno de importadores-productores que antes funcionaba en dólares y ahora deberá hacerlo en CUC.

De este modo puede suponerse una nueva división institucional del trabajo en la que el Banco tendría en lo fundamental la administración de los recursos externos y el Ministerio de Economía y Planificación (MEP) estaría responsabilizado con la nueva esfera en CUC creada; en especial, en lo referente a la captación y redistribución del excedente que debe generarse en esta. La proporción entre el monto de los CUC y las divisas deberá tener dos vías de ajuste; primeramente a través del Plan donde se establecerían sus proporciones más generales; y ya de modo más coyuntural, por medio de ajustes en la tasa de cambio entre dólar y CUC; siempre considerando que esta tasa debe mantenerse lo más estable posible.

También en la determinación del monto de las importaciones se hace necesaria una división de trabajo entre el MEP y el Banco. Idealmente el Banco debiera establecer una proyección de ingresos para el trimestre con una correspondiente capacidad de compra de importaciones. A su vez, al MEP le correspondería analizar las implicaciones de dicha capacidad de compra para los niveles de actividad y consumos de la economía, así como recomendar prioridades en caso de restricciones de la capacidad de compra. Dado que el Plan considera un cierto déficit operacional que se va decidiendo durante su ejecución, esta necesidad de priorizar puede darse por sentada. Estas funciones requerirán enfatizar en algunos análisis y series estadísticas como son las importaciones descentralizadas que realizan las empresas y organismos, y que forman parte del total a importar en un trimestre.

Como ya se explicó, los Presupuestos de Ingresos y Gastos en Divisas sirvieron para definir un segmento del mercado en el cual las entidades con ingresos propios en divisas tenían un derecho de compra descentralizado; en tanto que el acceso de los productores nacionales a los importadores y a los productos elaborados para el mercado interno en divisas, solo podía hacerse a partir de las asignaciones centralizadas de divisas. Además de constituir una forma de regulación y de priorizar el uso de la divisa, este mecanismo permitió una importante descentralización de la gestión de las empresas en un área vital para su funcionamiento.

En los últimos tiempos, en las transacciones en divisas entre empresas se fue estableciendo como norma la utilización de precios por acuerdo (oferta y demanda). Recientemente se adoptó la decisión de reimplantar para estas transacciones el sistema conocido como de costo + 10 %, que busca limitar los márgenes de divisa (ahora pesos cubanos convertibles) a disposición de los productores

nacionales que participan en el mercado interno en divisas. Esto, junto con la creación de un Comité de Aprobación de la Divisa, dirigido por el Banco Central, debe permitir una mayor centralización y control de los gastos en divisas del país.

Muchas de las actividades que anteriormente los organismos financiaban a partir de los márgenes de ganancia implícitos en los precios por acuerdo ahora deberán ser financiadas centralmente, lo cual constituye un significativo movimiento hacia la centralización en ese conjunto de actividades.

Junto con estos ajustes, se contempla la conveniencia de reducir los servicios a terceros que prestan algunas empresas como vía también de restringir la demanda de divisas en el país. Asimismo, hay una fuerte tendencia a la transferencia de recursos hacia la esfera social por medio de las ventas al costo con ese destino.

Estas medidas de centralización y priorización de los gastos implican una diferente repartición del pastel existente, pero deben ser balanceadas por otras encaminadas a incrementar el pastel a repartir, tal como ocurrió con las reformas de los años noventa. De otro modo, estas pueden repercutir en una afectación a algunas actividades.

Es necesario formular nuevos principios para la regulación de los precios que tomen en cuenta las condiciones actuales en que se desempeña la economía. Debe haber una coherencia entre los criterios y vínculos de los precios en las distintas esferas: pesos, CUC y dólares. Los precios no deben seguirse tratando en compartimientos, ni como una categoría aislada. Siempre que sea posible debe haber un mecanismo de concurrencia socialista que impida el desarrollo de precios monopólicos. Donde los precios y tarifas son necesariamente monopólicos, es necesario establecer adecuados marcos regulatorios donde los intereses de clientes y usuarios estén representados.

Los cambios en la planificación y en la regulación de la esfera de los CUC constituyen una necesidad inmediata, pero no deben verse como un estadio permanente, pues, a juicio del autor, se hace indispensable para la economía seguir avanzando hacia un régimen de convertibilidad empresarial, basado en la introducción progresiva de una tasa de cambio peso/CUC. De lograrse esto, que necesariamente tendría que efectuarse por medio de un proceso gradual, los propios CUC se harían innecesarios. Este paso es indispensable para liberar los enormes factores productivos nacionales inmovilizados en nuestra economía. La planificación debe crear condiciones para ajustarse lo más rápidamente posible a operar con los CUC, pero también se hace necesario prever los requisitos que plantean las próximas etapas del camino.

Entre otros objetivos deberá considerarse el fortalecimiento del peso, un acceso económicamente mejor diseñado de todos los productores a la divisa y el logro de un vínculo compensatorio entre la esfera externa y la interna, de modo que las dificultades externas tiendan a estimular la utilización de los recursos nacionales y no a reducir su empleo, tal como ocurre en la actualidad.