

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL EMBARGO O BLOQUEO INTERNO

Jorge A. Sanguinety¹

Este ensayo está enfocado en las diferencias entre el conjunto de restricciones que el embargo de Estados Unidos ha impuesto a la economía cubana y el conjunto de restricciones que el gobierno cubano impone a la actividad económica privada de sus ciudadanos como consumidores y como trabajadores o productores. Este segundo conjunto de restricciones es *de facto* equivalente a un embargo interno, pero carece de una identidad propia como el americano. Por eso para poder identificarlos separadamente y compararlos yo propongo ponerle la etiqueta de embargo interno. Aunque el embargo interno generalmente se ignora, el análisis comparativo de ambos conjuntos de restricciones demuestra que el interno es mucho más restrictivo que el de EEUU, como veremos en el transcurso de este trabajo.

El objetivo de este ensayo es explicar por qué el embargo de EEUU es visto por muchos como la causa principal de la crisis crónica de la economía cubana, y por qué no se reconocen igualmente las restricciones que configuran el embargo interno y por lo tanto se subestiman o ignoran los efectos mucho más nocivos del mismo. Para hacer visible esta asimetría de interpretaciones describo primeramente ambos conjuntos de restricciones, sus orígenes, diferencias y distorsiones sobre la economía de la isla. Los efectos de las restricciones de ambos embargos generan una condición

de equilibrio no-walrasiano, que mantiene a la economía cubana en soluciones de esquina y por ende ineficiente, rígida y estancada, todo lo cual la ha hecho estructuralmente dependiente de subsidios externos desde el comienzo de la planificación central en los años sesenta. Por eso un segundo objetivo del análisis es el de evaluar las posibles consecuencias de ciertos cambios en las condiciones actuales de equilibrio si se llegaran a modificar o incluso liberar las restricciones que definen ambos embargos.

El enfoque metodológico que aplico en este ensayo es el de la Nueva Economía Política (NEP)² la cual ha estado en boga en los últimos años y que posibilita una evaluación integral de los factores que han afectado a la economía cubana bajo la revolución. El enfoque de la NEP, siguiendo a Drazen (2000), consiste en examinar una economía dada con los instrumentos tradicionales del análisis económico, pero reconociendo explícitamente los factores políticos e ideológicos que influyen en su performance. En este marco me enfoco especialmente en la composición y las motivaciones de los agentes decisivos más importantes. Además, se incorporan como elementos de análisis la estructura institucional del país y la disponibilidad y distribución de la información sobre la que se toman las decisiones económicas, se evalúa el

1. Agradezco los comentarios de José Alonso, Ernesto Hernández-Catá, Paul Meo, Jorge Pérez-López, Joaquín Pujol, Carlos Quijano, Mercy Sanguinety, Carlos Seiglie y Soren Triff a versiones anteriores de este ensayo o en la conferencia de ASCE XXV, pero yo soy el único responsable por su contenido final.

2. No confundir con la NEP o Nueva Política Económica leninista.

comportamiento de las políticas públicas y se forman expectativas sobre la futura evolución de la economía.

Este tipo de análisis es particularmente necesario en el caso de Cuba porque su economía no funciona como resultado de las acciones de un alto número de agentes decisorios privados y públicos como era el caso hasta 1959, sino de las acciones de las personas que manejan el sistema estatal centralizado y dominado por factores políticos e ideológicos que comenzó a instalarse ese año. Respecto a este punto debo señalar que este enfoque no invalida el análisis macroeconómico tradicional; por el contrario, lo complementa y lo hace más relevante.

Al marco analítico de la NEP, incorporo los conceptos de “encuadramiento”, “halo” y “priming”³ de Daniel Kahneman y Amos Tversky expuestos en Kahneman (2013). Estos instrumentos son necesarios para explicar los sesgos cognitivos y por ende evaluativos de los diversos observadores de situaciones complejas e ideológicamente influenciadas como es la economía política cubana. Además sirven para comprender por qué muchos creen erróneamente que la causa principal de la crisis crónica de la economía cubana se debe casi exclusivamente al embargo de EEUU, sin atribución alguna de causalidad a las restricciones impuestas por el gobierno cubano a la economía de sus ciudadanos. Dicha creencia es la base de recomendaciones y acciones de política a favor de un levantamiento unilateral del embargo externo sin que se levanten *pari passu* las restricciones del interno. Tales propuestas, basadas en un sesgo cognitivo considerable, ignora que sin que se levante el embargo interno, los efectos distributivos resultantes no serían equitativos y favorables al mejoramiento de las condiciones de vida de los cubanos.

LA ESTRUCTURA Y EL DESEMPEÑO ACTUAL DE LA ECONOMÍA POLÍTICA CUBANA

En sólo un año y medio después del triunfo de la revolución en 1959, la economía política cubana se fue transfigurando radicalmente mediante la abolición de

los derechos de propiedad privada, especialmente en el sector productivo de bienes y servicios. Con las expropiaciones masivas de 1960, consagradas posteriormente con la declaración pública del propio Fidel Castro en abril de 1961 de que Cuba estaba instalando una sociedad socialista, se proscribió lo que Carlos Marx denominó “la explotación del hombre por el hombre”.⁴ En la práctica esto significaba que el aparato productivo de la nueva economía cubana estaría basado en la propiedad estatal o socialista de casi todos los medios de producción. Esto convirtió al estado en el único dueño, administrador, empleador e inversionista de casi la totalidad de la economía de los cubanos. Del mismo modo, el estado cubano monopolizó el sector externo controlando prácticamente la totalidad de las exportaciones e importaciones del país.

En el léxico de la economía política marxista, las nuevas “relaciones sociales de producción”, basadas en la propiedad estatal de los medios de producción, liberarían todo el potencial de las “fuerzas productivas” del país, estimulando el crecimiento de la economía y de ese modo mejorando las condiciones de vida de los ciudadanos. Lo que los analistas marxistas no tuvieron en cuenta es que en el caso cubano, como en todos los demás, las llamadas nuevas relaciones sociales de producción afectarían la capacidad de las fuerzas productivas reduciéndolas, contradiciendo una de las proposiciones claves de la teoría de Marx, un tema que por razones bien conocidas nunca se discute a nivel académico en los países afectados. Este resultado es importante, pues dicha proposición marxista es la que se utiliza para justificar desde el punto de vista económico-político la instalación de una sociedad comunista basada en la eliminación de la propiedad privada productiva y la instalación de un estado dueño de todo y gobernado por un régimen absolutista. El caso cubano añade a la abundante evidencia histórica contribuida por el derrumbe del bloque comunista y el abandono casi total de los principios de la economía política marxista y marxista-leninista en el mundo.

3. Traducción de los conceptos de “framing”, “halo” y “priming”.

4. Ese mismo año Fidel Castro se declaró marxista-leninista lo cual hizo de Cuba un país comunista en la tradición soviética.

El hecho es que en algo menos de dos años el gobierno revolucionario cubano cambió fundamentalmente la economía política del país. Con la supresión de los derechos de propiedad privada, cambiaron radicalmente las fuentes de poder político. Hasta entonces los innumerables agentes decisorios tomaban sus decisiones individualmente y con ello contribuían colectivamente al desarrollo del país. Los nuevos agentes decisorios eran unos pocos, actuando con agendas distintas y mediante un máximo grado de centralización. Estos cambios operaron tanto al nivel de la política macroeconómica, como al nivel del manejo de las empresas individuales, afectando también en su totalidad la vasta infraestructura de distribución de la producción y los mercados mayoristas y minoristas de bienes de consumo e intermedios y los de factores productivos como capital, trabajo y tierra. El sector financiero desapareció junto a los conceptos de crédito, interés e intermediación financiera, al igual que sectores completos de servicios profesionales, como los legales, de contabilidad y auditoría, de publicidad, etc.

Se puede decir sin temor a exagerar que la economía y sociedad cubanas sufrieron en este período una “tormenta perfecta” de magnitud catastrófica, todavía no bien dimensionada por los cubanos o por los observadores externos. Pocas veces en la historia se produce una transformación de una sociedad y su economía en tan corto tiempo y con tal profundidad y extensión. Las reglas de juego cambiaron dramáticamente y los cubanos tuvieron pocas alternativas a adaptarse a las mismas. Vale la pena notar que estos cambios no fueron causados por factores económicos, sino exclusivamente por factores políticos ayudados por elementos ideológicos y psicológicos, si nos basamos en los resultados de los estudios de Kahneman y Tversky.

Pero también es muy importante destacar que no sólo cambiaron las reglas de juego y la organización de la economía sino también sus objetivos. Hasta entonces, el aparato productivo del país, en manos de millones de agentes decisorios privados y públicos, estaba principalmente dedicado a la satisfacción de las necesidades de consumo, empleo, producción, ahorro e inversión de los cubanos. En este aspecto el

papel del gobierno, a través de las instituciones y organismos del estado, estaba formalmente limitado a facilitar y regular la actividad y la política económicas del país y a proveer los típicos bienes públicos como la administración de justicia, la seguridad interna, la estabilidad monetaria, etc. Apenas existían empresas estatales en Cuba hasta entonces. La actividad productiva estaba a cargo de las empresas y el sector privado y el gobierno no tenía poderes ilimitados para dictar niveles, calidades o surtidos de producción, intervenir en mercados y precios o controlar el empleo, el ahorro y la inversión. Aunque el país no tenía una economía ideal de mercado, como lo demuestran las condiciones en que operaba su sector azucarero, su actividad económica estaba eminentemente determinada en calidad y cantidad por las preferencias de los consumidores en combinación con las capacidades de los productores, todos actuando con altos grados de libertad.

Con los cambios implementados a partir de la avalancha de expropiaciones de 1960, las empresas ya estatizadas fueron consolidadas por el gobierno en forma de monopolios estatales. Pero el proceso no se limitó a un simple cambio de propietarios pues, junto con su gerencia, las empresas que no fueron cerradas perdieron toda su autonomía en la determinación de niveles de precios, producción, inventarios, empleo e inversión y su capacidad de responder a la demanda por sus productos. El sistema descentralizado de dirección de las empresas había dependido hasta entonces del funcionamiento eficaz de un sistema flexible de precios como generador de las señales que guían la producción y determinaban su rentabilidad y, por ende, garantizaban su viabilidad y existencia. Tal sistema fue reemplazado por un aparato de planificación central que decidiría en teoría qué, cuánto y cómo producir y a qué precios. La flexibilidad del sistema de precios que existía desapareció y en su lugar quedó un sistema de precios fijos administrados por el gobierno que sólo por casualidad reflejaban relaciones libres de oferta y demanda.

De este modo la enorme complejidad de la economía cubana, instituida, desarrollada y consolidada durante siglos en el país sufrió un proceso de demolición abrupto y sistemático y sus escombros encapsulados

improvisadamente en un sistema de menor complejidad, que supuestamente optimizaría la asignación de recursos productivos en favor de un mejor nivel de vida de la población. La red neural representada por millones de los contratos relacionales de los que estudia Betancourt (2015) sufrió daños irreparables, lo cual se hizo evidente de inmediato con las escaseces de cuanto se producía o importaba en Cuba y que desembocó en muchas formas de racionamiento.⁵ Por muchas razones la empresa estatal no tendría la capacidad de responder a la demanda de los consumidores, pérdida de capacidad que nunca pudo ser reemplazada por el aparato de planificación central.

Curiosamente, las directivas del gobierno o de los planificadores de la economía no incluían consideraciones o metas sobre la rentabilidad de las empresas. Esta omisión, generalmente desconocida por los analistas de la economía cubana, marca una de las contradicciones más flagrantes en la estrategia de instalación de una economía socialista en Cuba. Es cierto que no existe una teoría económica del socialismo que guíe la política económica bajo esas condiciones, pero se supone que la plusvalía, de nuevo usando un concepto marxista, no desaparece con la socialización de los medios de producción. ¿Por qué entonces no se reconoció por parte de las autoridades cubanas la importancia de la rentabilidad de las empresas como una medida de su eficiencia y capacidad generadora de plusvalía? Después de todo, la abolición de “la explotación del hombre por el hombre” se enfoca en la apropiación privada de la plusvalía y su ulterior socialización, pero no a su eliminación. Creo que la respuesta más razonable es que los dirigentes de la revolución, o quizás Fidel Castro sólo, no entendían el concepto porque su afán transformativo de la economía política estaba motivado por una agenda de maximizar poder político y otros objetivos ideológicos e internacionales, no el desarrollo y crecimiento económico del país, como argumenta Sanguinety (2013).

En este punto hay que recalcar que el cambio en la economía política de Cuba no se limitó al cambio de las estructuras de la propiedad (de privada a estatal) y de la gerencia (de administradores calificados a revolucionarios sin experiencia gerencial), sino que incluyó un cambio radical en la estructura de la producción y sus objetivos (menos bienes de consumo y más bienes de inversión y gasto del gobierno y militar). De la abolición de la propiedad privada se desprendió de manera concomitante la abolición del derecho de los ciudadanos como consumidores a expresar libremente sus preferencias y a adquirir lo que deseaban con base en esas preferencias; como trabajadores a escoger dónde y cuánto laborar en función de sus aspiraciones y capacidades; como productores o posibles emprendedores o empresarios a desarrollar nuevas empresas; y como ciudadanos el derecho a opinar e influenciar en las decisiones del gobierno. Dichas restricciones se implementaron mediante; 1) un sistema de racionamiento del consumo en el que no sólo el gobierno determinaba las cuotas de alimentos seleccionados sino que también restringía considerablemente el surtido disponible de los bienes de consumo y 2) el sistema de planificación central que racionaba a las empresas todos sus abastecimientos y demás insumos, además de decidir sobre la política macroeconómica del país, en especial como se distribuiría el Producto Interno Bruto entre consumo y ahorro/inversión.

Así desaparecieron la variedad de marcas y calidades junto a un número considerablemente alto de artículos en el universo de bienes y servicios de consumo, ocurriendo lo mismo con el universo de bienes y servicios intermedios, fuerza de trabajo calificado y bienes de inversión para las empresas y organismos estatales y todas sus dependencias. Estas últimas incluyen los centros docentes, los centros de servicios de salud, las fuerzas armadas, el vasto servicio exterior y los órganos de seguridad interna y de inteligencia y contra-inteligencia.

5. Muy acertadamente Betancourt aplica el concepto de contratos relacionales (equivalente a relaciones contractuales informales) a una evaluación de los posibles efectos de las reformas que actualmente están siendo implementadas en Cuba. Yo aquí aplico el mismo concepto al revés, para ayudar a visualizar a nivel microscópico la devastación económica causada por las medidas revolucionarias de 1960.

Prácticamente nada ni nadie dejó de ser afectado por los cambios revolucionarios, todos los cuales en conjunto tuvieron múltiples efectos en la sociedad en general y en la economía en particular y no es posible describirlos aquí en toda su extensión. Como una ilustración de lo comprensivo y de lo profundo de los cambios orgánicos y de políticas públicas que transfiguraron el país en sus aspectos más vernaculares, puede citarse la política oficial de restricción máxima de las actividades religiosas, en especial las de la Iglesia Católica. Esta política incluyó la proscripción de actividades, tradiciones y fiestas religiosas, la expulsión del país de cientos de sacerdotes católicos y la eliminación de la educación religiosa y el cierre de todos sus centros educativos. Pocas medidas pueden demostrar el alto poder transformativo de todas las instituciones del país como las adoptadas en este campo.

A la luz de estos hechos creo que se puede afirmar que Cuba sufrió dos revoluciones, una en enero de 1959 que consistió en derrocar el gobierno dictatorial de Fulgencio Batista y otra que consistió en demoler la arquitectura institucional de la República de Cuba y transformar su economía de mercado en una de propiedad estatal centralizada al máximo. La primera fue la que le dio el nombre de revolución al movimiento organizado y dirigido personalmente por Fidel Castro y fue aceptada por la mayoría de los cubanos como un proceso de liberación y restauración democrática. La segunda fue inesperada pero gradual y no tuvo el mismo grado de respaldo popular. De hecho la segunda revolución comenzó con un largo y difícil proceso de aprendizaje y adaptación, sin nunca haber logrado cumplir las grandiosas promesas iniciales de su líder principal en materia de desarrollo y crecimiento económico, especialmente en materia de industrialización y diversificación agrícola.⁶

En el marco del clima creado en Cuba por todos estos cambios operando conjuntamente, uno de los efectos económicos de mayor impacto y trascendencia fue el de disminuir significativamente el incentivo de las empresas, aún bajo la nueva administración revolucionaria, y el de los trabajadores a producir con

los niveles de eficiencia logrados hasta 1959. Este fenómeno era congruente con la despreocupación gubernamental sobre la rentabilidad (capacidad de generar plusvalía) de las empresas estatales. Esto marca el comienzo de una gran caída en los niveles tradicionales de producción, de la productividad del factor trabajo y de la productividad total de factores, cuyo efecto macroeconómico fue la insolvencia crónica del país desde el comienzo de la planificación central.

Tal desequilibrio ha perdurado por más de medio siglo y ha hecho que la economía cubana haya dependido de subsidios externos, por muchos años de la antigua Unión Soviética y más recientemente de Venezuela. Pero también ha forzado al gobierno, desde la desintegración de la Unión Soviética, a reemplazar una parte de esos subsidios mediante empresas estatales rentables poniendo unas en manos de militares de confianza y otras a cargo de inversionistas y/o operadores extranjeros. Algunos ejemplos de estas empresas se pueden encontrar en el sector turístico y en la minería.

Aquí cabe una reflexión sobre la trascendencia de los derechos de propiedad como piedra angular de una economía viable. Cuando una sociedad posee un sistema legal regido por leyes que consagran y protegen los derechos de propiedad privada, tanto en las áreas productivas como no-productivas, la evolución y el rumbo de su economía dependen de la participación de un alto número de agentes decisorios actuando libremente en función de sus intereses privados. Independientemente de cuán equitativa sea o no la distribución de la propiedad privada productiva entre los miembros de una sociedad o cuánto nos guste o disguste una distribución dada, la alternativa de eliminarla ha significado, como puede verse desde el triunfo de la revolución bolchevique, la concentración de las propiedades en los organismos del estado. Esta transformación del régimen de propiedad ha significado que su administración pase a manos de las personas a cargo del gobierno que, en estas nuevas condiciones y en presencia de la eliminación de cualquier forma de separación de poderes y un estado de dere-

6. En una ocasión Fidel Castro criticó públicamente a aquéllos de los revolucionarios iniciales que se oponían a tales cambios como “los que querían revolución, pero no tanta”.

cho, concentran una cantidad de poder político sólo visto antes en las monarquías absolutas y formas más primitivas de gobierno.

Con ese nivel de concentración de poder, el manejo de los activos acumulados queda inevitablemente sujeto a los intereses privados de los gobernantes y de los burócratas en los cuales se delegan ciertas facultades administrativas y poderes políticos. Esta evolución da lugar a una especie de privatización de facto, subrepticia y divorciada de los intereses de la mayoría de la población, ahora desposeída de todo poder político descentralizado que se deriva indirecta pero efectivamente de la propiedad privada.

Esto significa que en este tipo de revolución la eliminación de los derechos de propiedad privada y las expropiaciones correspondientes van acompañadas de la expropiación de otros derechos civiles. Al final de este proceso el ciudadano queda a merced del ente expropiador que cuando concentrado en una sola persona retrotrae a la sociedad entera a una época anterior a la Carta Magna inglesa del Siglo XIII, cuando el poder del soberano no tenía límites. De este modo se puede medir el atraso institucional relativo de Cuba en más de ocho siglos.

Esta situación ilustra en gran escala y de modo dramático el clásico problema conocido como el del principal y el agente. El problema plantea la asimetría de intereses y posesión de información que en general existe entre un principal, por ejemplo el dueño de una empresa, y su agente el administrador, quien puede querer disfrutar de beneficios por su posición en detrimento de los beneficios del dueño, como puede ser una oficina más amplia o un auto de lujo. Aplicando este esquema a una sociedad y su gobierno, el principal está generalmente representado por la ciudadanía que depende de su gobierno como agente para promover el interés general. En el caso cubano uno puede pensar que el gobierno es el agente administrando los intereses de los ciudadanos como principales y así se declara en el discurso oficial que refleja en teoría la doctrina socialista. Sin embargo, el cam-

bio radical de la economía política del país revirtió en la práctica estos roles haciendo que el gobierno se relacione como principal al pueblo como si fuera su agente. De este modo, el proceso de expropiación no sólo confisca la propiedad real de los ciudadanos sino también la de casi todo lo demás que poseían como principales antes de convertirse en agentes.⁷

Las asimetrías de la información a la que tienen acceso agentes y principales se acentúan por el monopolio que mantiene el gobierno cubano (como agente *de jure* pero principal *de facto*) sobre los medios de comunicación y la falta de libertad de expresión e información que afecta a la ciudadanía (como principal *de jure* pero agente *de facto*). En estas condiciones el gobierno siempre declara que trabaja a favor de los intereses de sus ciudadanos, mientras que muchos de ellos lo creen por lo menos por cierto tiempo. El hermetismo que el monopolio estatal mantiene sobre la información que llega a los ciudadanos no sólo genera sesgos cognitivos considerables, sino también un estado de incertidumbre permanente que hace más profunda la dependencia de la población de sus gobernantes. De este modo la economía política cubana excluye la participación ciudadana de todo proceso de cambio, especialmente aquéllos que puedan estar a favor de sus intereses y en contra de los de la clase gobernante. La evidencia más visible de la impotencia ciudadana en Cuba se manifiesta en la ausencia de una sociedad civil.

La abolición de la propiedad privada en Cuba y la consolidación del gobierno como dueño de casi toda la economía llegó a su máxima expresión en 1968, cuando Fidel Castro decreta la prohibición estricta de toda forma de actividad productiva privada de bienes y servicios. Esta medida incluyó la confiscación de las modalidades más minúsculas de la microempresa como la de los vendedores ambulantes y puestos o servicios callejeros, como lo reporta Mesa-Lago (1972, p. 283). En rigor, tales actividades eran típicamente llevadas a cabo por trabajadores por cuenta propia o auto empleados sin que incluyera la contratación de otros trabajadores.

7. Esta reversión de papeles se pone de manifiesto de tarde en tarde cuando algún personero del gobierno se queja de la baja productividad de los trabajadores cubanos en las empresas estatales.

Curiosamente, tales formas de producción no contradecían el objetivo marxista de eliminar la explotación del hombre por el hombre. Entonces cabe preguntarse ¿qué perseguía Fidel Castro con una medida tan extrema? ¿Qué significado puede atribuírsele y cuáles serían sus impactos sobre la economía del país? Independientemente de la respuesta correcta, el resultado fue una subordinación total del país al líder del gobierno, que definió una forma de organización de la economía política revolucionaria con un grado tan elevado de centralización que hacía parecer que casi todas las decisiones dependían de él. Esto provocó que muchos administradores vacilaran en tomar decisiones por temor a que no fueran del agrado de la instancia superior, con las consecuentes represalias.

De este modo las decisiones económicas de mayor trascendencia junto a muchas de importancia secundaria como la fijación de precios de algunos bienes de consumo, se tomaban personalmente, sin la participación de asesores económicos, estudios previos u organismos dedicados a estos menesteres.⁸ Esta situación de centralización máxima representó una restricción adicional e innecesaria a la economía cubana, pues concentraba en el jefe de gobierno un número inmanejable de decisiones que al fin y al cabo acababan siendo tomadas de modo precipitado y por lo tanto ineficientes.

Con las medidas de expropiación toda actividad productiva o de intercambio de bienes y servicios, aunque fueran de microempresa, tendría que llevarse a cabo por empresas estatales. Las actividades que no lo fueran operarían fuera de la ley con las respectivas sanciones para los responsables. Todas las actividades productivas del país y sus derivadas como la contratación de personal y el manejo de las finanzas quedaron en manos del gobierno para ser administradas (en teoría) mediante el sistema de planificación central. De este modo el estado cubano se convirtió en el único empleador para virtualmente todos los trabajadores con excepción de lo que quedaba del sector agrí-

cola. Dicho sector quedó como la única actividad económica del país donde hubiera podido existir alguna contratación de trabajadores fuera de la esfera estatal.

El profundo trauma causado en tan corto período por la avalancha de cambios institucionales y organizativos provocó el éxodo masivo de personal calificado técnico y gerencialmente, tanto del gobierno como de las empresas. Esto tuvo como consecuencia, como ya se indicó, una contracción significativa de la oferta de bienes y servicios, tanto en cantidades como en calidades. Desafortunadamente, a comienzos de 1960 el gobierno suprimió la estimación de cuentas nacionales, como lo reporta Sanguinety (1999) y no existen estadísticas agregadas confiables para documentar y medir esa contracción, aunque algunos datos de producción física la sugieren para ese período inicial de la revolución como puede verse en Mesa-Lago (1972, ps. 287–289). Como resultado de la contracción, combinada con un posible exceso temporal de demanda por bienes de consumo disparada por el aumento del empleo estatal, el gobierno impuso en 1962 un sistema de racionamiento por cuotas para introducir una medida de orden en el abastecimiento de bienes cuyos precios se habían congelado a niveles por debajo del equilibrio de oferta y demanda.

De este modo el sistema de planificación central combinado con los cambios radicales de todas las empresas productivas representaron un conjunto de restricciones que redujeron los niveles de producción del país, afectando su comercio interior y exterior, los niveles de consumo y en general el crecimiento de la economía cubana. Todo esto a pesar de la política oficial de crecimiento económico expuesta por el gobierno y sus voceros al comienzo del período revolucionario. De hecho, cuando el gobierno de EEUU comenzó a restringir la economía cubana como resultado de las tensiones entre ambos países, el gobierno cubano declaró que Cuba podría resistir las conse-

8. Como es típico en las economías comunistas centralmente planificadas, los precios no se forman en relaciones de oferta y demanda en mercados libres, si no que son fijados burocrática e improvisadamente a veces por las autoridades del más alto nivel. De este modo, la fijación de precios con frecuencia acaba obedeciendo a consideraciones de tipo político o ideológico y no económico, lo que contribuye a la distorsión general de la economía y la imposibilidad de lograr una asignación más racional de los recursos.

cuencias. Por el contrario, las rigideces económicas introducidas por el gobierno revolucionario redujeron aún más las capacidades productivas del país incluso antes de que EEUU implantara la primera fase del embargo. Las consideraciones políticas primaron sobre las económicas por el temor del gobierno revolucionario de que demasiadas libertades en el sector productivo debilitaran su firme asidero del poder político. Todas las restricciones representaban un verdadero bloqueo o embargo interno que sirvió para usar la economía como instrumento de control político de la ciudadanía, estrategia que a cincuenta años vista de su comienzo ha indudablemente dado resultado.

EL EMBARGO INTERNO

Este conjunto de restricciones representa el verdadero bloqueo de la economía cubana ya que la afecta en su totalidad, esto es, no sólo restringe el intercambio entre los cubanos residentes en la isla sino también las relaciones de ellos con el resto del mundo. Este embargo interno está impuesto por el gobierno cubano a la economía privada de los cubanos, limitada esencialmente al consumo racionado por el gobierno y a trabajar como empleados públicos, sea en instituciones gubernamentales per se o en empresas estatales. Aunque las reformas de Raúl Castro ahora permiten el trabajo por cuenta propia, una cierta actividad en mercados privados y la formación de micro y pequeñas empresas, las mismas operan con grandes restricciones, entre ellas impuestos muy elevados, dificultades y limitaciones en los suministros y la gran cantidad de permisos, trabas burocráticas e inspecciones que deben enfrentar.

La lista de restricciones que predominan en la economía es larga, y sus principales elementos son: (1) la reducción extraordinaria de opciones de consumo con base en diversas formas de racionamiento; (2) la incapacidad de las empresas de responder a la demanda de bienes y servicios por parte de la población; (3) la prohibición de comerciar libremente en mercados internacionales de importación y exportación; (4) la falta de acceso a mercados financieros domésticos e internacionales; (5) la carencia de medios de producción y suministros disponibles al público; (6) la falta general de vivienda; (7) las limitaciones en la disponibilidad de transporte; (8) la falta de acceso a las co-

municaciones incluyendo Internet; y (9) el deterioro creciente de la infraestructura física del país, especialmente en obras viales, acueductos y alcantarillados.

Algunas de las restricciones correspondientes al embargo interno fueron impuestas gradualmente por el gobierno cubano en un intervalo de dos años y no de una vez como fue la primera fase del embargo de EEUU. Este gradualismo inicial sirvió para suavizar su impacto sobre la población, pues en la medida en que se aplicaban las nuevas restricciones ellas afectaban a diversos grupos de la sociedad y no a todos a la vez. Al mismo tiempo, como las restricciones se imponían gradualmente, le daban una oportunidad al gobierno de justificarlas con diversos argumentos ante la población mientras ésta tenía la oportunidad de asimilarlas y aceptarlas con base en la confianza o capital político que el gobierno revolucionario tenía en sus primeros años. Este proceso fue facilitado por el establecimiento previo del monopolio estatal de todos los medios de comunicación y la prohibición paralela de expresar opiniones contrarias a la política oficial. Pero es importante señalar que el gradualismo relativo con que se impusieron estas restricciones sirvió para que en su conjunto no tuvieran una identidad propia como el paquete de restricciones del embargo de EEUU, como si las nuevas restricciones fuesen una característica natural del nuevo estado de cosas.

Entre las primeras restricciones que el gobierno revolucionario impuso está el establecimiento del control de cambios del peso cubano por monedas extranjeras, en especial el dólar de EEUU, a comienzos de 1959. Esta medida o la devaluación del peso eran inevitables porque las reservas internacionales de Cuba estaban agotadas a fines de 1958. Así el gobierno optó por el control cambiario para evitar la devaluación. En cualquier caso e independientemente de las motivaciones del gobierno, el país pareció aceptar esta restricción porque se originaba en el Banco Nacional cuyo presidente Felipe Pazos gozaba de gran prestigio entre la ciudadanía. En este punto cabe sugerir que la medida puede haber servido inadvertidamente de un efecto de “priming” o de preparación mental previa a otras medidas que el gobierno tomaría justificándolas

como respuesta a los problemas creados por el recién derrotado gobierno de Batista.

Otra de estas medidas que sirvió para preparar la aceptación popular de un gobierno interventor y todopoderoso fue la de crear el Ministerio de Recuperación de Bienes Malversados, también a cargo de una persona de confianza del público, con el objetivo explícito de confiscar las propiedades de las personas allegadas al gobierno anterior, independientemente de que tales propiedades hubiesen sido adquiridas legítimamente. La medida servía subrepticamente de priming para crear una capacidad de confiscación sin compensación sin que mediara un proceso legal que legitimara la adquisición por el estado cubano de las propiedades correspondientes. Este proceso tuvo un gran respaldo popular en el marco de la historia de la corrupción en Cuba, junto a la promesa del joven gobierno revolucionario de erradicar este mal de las organizaciones del estado. La creación de este ministerio se utilizó como precedente, además de priming psicológico, para ayudar a implementar el año siguiente, o sea, 1960, lo que sería el establecimiento de la restricción más robusta del embargo interno, a saber, la socialización de la mayor parte de las propiedades productivas del país en manos del sector privado.

La imposición de otras restricciones prosiguió gradualmente pero de manera incesante, con la implementación en 1959 de la primera reforma agraria, como fue prometida desde antes del triunfo de la revolución. Esta reforma redujo el área de las grandes propiedades agrícolas en Cuba, las cuales fueron dedicadas posteriormente a la formación de granjas estatales y cooperativas. Casi al mismo tiempo, el gobierno revolucionario decretó una ley de reforma urbana por medio de la cual se confiscaban las viviendas urbanas alquiladas, bajo la promesa de que en un futuro predeterminado los inquilinos de dichas viviendas se convertirían en sus nuevos dueños. La reforma urbana representó el establecimiento de una de las restricciones más onerosas e inflexibles del embargo interno, pues paralizó la compra-venta de viviendas así como casi totalmente la construcción de nuevas viviendas por más de medio siglo en el país.

Esta restricción se vería reforzada por la casi completa imposibilidad de obtener materiales de construcción

por muchos años lo cual afectaría severamente la capacidad del país de dar mantenimiento y hacer reparaciones al acervo existente de viviendas o hacer ampliaciones. Los efectos de esta política se pueden ver fácilmente en el deterioro de las edificaciones de todo tipo a lo largo de la isla. La construcción de nuevas viviendas quedó enteramente a cargo del estado pero las construcciones que ocurrieron no alcanzaban a disminuir el creciente déficit habitacional de Cuba.

Estas rigideces también afectaron la movilidad territorial de los cubanos pues desaparecieron los mercados locales de bienes raíces, obligando a los inquilinos a vivir en el mismo inmueble por un número indefinido de años mientras no encontraran a otro inquilino para realizar lo que se dio por llamar una “permuta” de viviendas. O sea, el libre mercado de bienes raíces del país fue reemplazado por un sistema de trueque con todas sus ineficiencias. Además, la falta de nuevas viviendas forzó a las nuevas generaciones a compartir con sus padres las viviendas donde habían crecido, afectando negativamente un segmento importante de incentivos económicos para las nuevas familias.

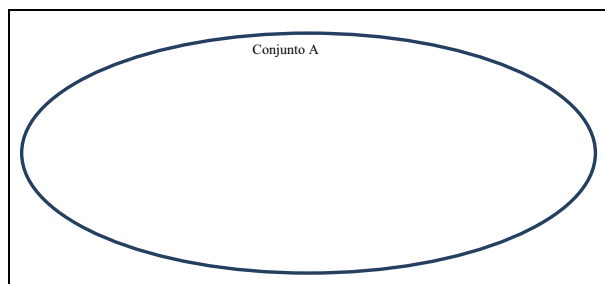
La magnitud de este fenómeno y el peso de las restricciones que implica se puede medir mediante el hecho de que la población cubana casi se duplicó en los primeros 30 años de la revolución, quedándose estancada en unos once millones de habitantes en los últimos años debido a la caída de la tasa de natalidad y a la emigración a otros países. Este conjunto de restricciones ha sido relajado marginalmente por las reformas implementadas por Raúl Castro en años recientes, aunque la construcción de nuevas viviendas por la población sigue estando severamente limitada.

Pero son las expropiaciones masivas de las empresas industriales, agrícolas y de comercio extranjeras y nacionales en 1960 las que establecieron las principales restricciones a la economía del país, complementadas por el establecimiento de la planificación central como un modo nuevo de dirección del aparato productivo nacional. Al conjunto de estas restricciones se suman la incapacidad administrativa y la baja productividad de las empresas estatales ya a cargo de la inmensa mayoría de la producción del país. Las incapacidades administrativas de la burocracia estatal cu-

vana se combinan y hacen más onerosas las restricciones del embargo interno, muy en especial la falta de una tradición de operar con eficiencia y de poder reemplazar a los administradores menos eficientes. Hay que tener en cuenta que las empresas estatales cubanas han estado sujetas, desde que se crearon, a estilos administrativos donde la lealtad de administradores y trabajadores a los gobernantes y a la ideología comunista siempre ha primado sobre la eficiencia productiva.

Una manera de visualizar y mejor comprender lo que ha significado y todavía significa el embargo o bloqueo interno es mediante la representación gráfica de la teoría de opciones (“theory of choice” en inglés) según la exponen Debreu (1959), Georgescu-Roegen (1966) y Sen (1982). Supongamos que el área denominada Conjunto A en la Figura 1 encierra el agregado de todas las opciones o acciones disponibles a todos los ciudadanos cubanos en 1959 como consumidores, trabajadores, empresarios o inversionistas. O sea, el área del Conjunto A representa en abstracto los grados de libertad económica que los cubanos tenían en esos cuatro roles en la sociedad antes de las medidas revolucionarias de ese año y el siguiente.

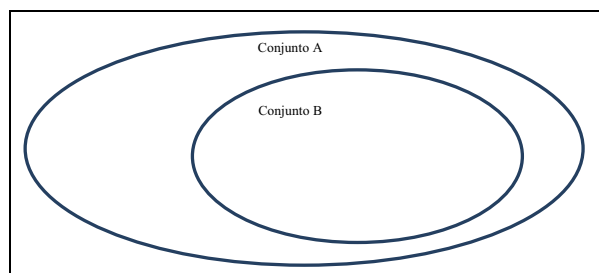
Figura 1.



El conjunto de esas medidas, desde las reformas agraria y urbana de 1959 hasta las expropiaciones de 1960, puede representarse gráficamente como una reducción del área del Conjunto A, lo que se puede simbolizar como el área del Conjunto B en la Figura 2. (Debo advertir que las áreas dibujadas no deben interpretarse con precisión cuantitativa, sino como órdenes groseros de magnitud relativa de las opciones disponibles.) O sea, las acciones u opciones disponibles para los ciudadanos cubanos a fines de 1960 se

vieron severa y monotónicamente reducidas por las nuevas restricciones, tales como no poder comprar o consumir lo mismo que estaba disponible en 1959, visitar al mismo médico, viajar libremente, trabajar dónde uno prefiriera, o montar una nueva empresa. El Conjunto B, que de hecho es un subconjunto de A, representa algunas de las actividades de A que no fueron suprimidas por las nuevas restricciones como comprar lo que estaba disponible todavía aunque estuviese racionado, vivir en la misma residencia, salir de paseo, trabajar por un salario en alguna empresa, etc. El área de A que queda fuera de B representa lo que el gobierno cubano puede hacer después de las expropiaciones.

Figura 2.



En rigor, se puede decir que los bordes del Conjunto A se estrecharon en una cierta magnitud cuando se adoptaron las medidas que crearon el conjunto B, pero no lo represento en la Figura 2 para no complicar el gráfico. Dicha reducción fue resultado de que, después de las nuevas restricciones, el gobierno cubano no tuvo tantas opciones disponibles como las que tenían los cubanos conjuntamente antes de las expropiaciones. Las causas son simples de entender: entre las principales están la pérdida del capital humano técnico, gerencial y administrativo de las empresas, que se reemplazó con personal menos o nada calificado y la disrupción de los contratos relacionales de los que hablé arriba multiplicada por la falta de incentivos para trabajar eficientemente. El Conjunto B se reduce aún más en 1968 cuando se prohíben las actividades por cuenta propia y de microempresa referidas anteriormente, lo cual tampoco represento para simplificar. En realidad este subconjunto de actividades disponibles se amplía por la liberalización parcial de los años setenta, se reduce de nuevo por las acciones de la llamada Contraofensiva Revolucionaria de

los años 80 y de nuevo se reduce dramáticamente en los noventa con la desaparición de los subsidios soviéticos. O sea, el tamaño del Conjunto B llega a su mínima expresión durante esta fase bajo la política del “Período Especial en Tiempo de Paz” decretado por el gobierno cubano.

Posteriormente ese conjunto de restricciones sigue sufriendo de pulsaciones hasta el momento en que escribo con las reformas de Raúl Castro y el aumento del trabajo por cuenta propia y la muy pequeña empresa. Desafortunadamente no es posible representar con precisión la magnitud de todos estos cambios mediante las áreas de los conjuntos, por falta de datos precisos, pero las figuras son suficientes para ayudar a comprender cómo las opciones abiertas a los ciudadanos han cambiado radicalmente desde 1959.

Es razonable esperar que las restricciones internas representadas por el Conjunto B podrían aliviarse significativamente si se redujera el peso relativo de las empresas estatales en la economía y su reemplazo por empresas privadas, lo cual también contribuiría a expandir los límites del Conjunto A. Esto sin embargo no está en los planes de reforma pues el gobierno sigue declarando su preferencia por una economía que esté principalmente basada en grandes empresas estatales. Irónicamente, la mayor eficiencia de la empresa privada está tácitamente reconocida en el plan de reformas raulistas mediante la ley de inversiones extranjeras, pero la misma no incluye a inversionistas cubanos. O sea, a pesar de las reformas actuales hay que decir que el embargo interno se mantiene en una gran medida. Veamos ahora cómo las restricciones correspondientes al embargo americano interactúan en este cuadro analítico.

EL EMBARGO DE EEUU

Este embargo consiste en la prohibición del comercio y otras transacciones económicas y financieras entre EEUU y Cuba. Igualmente este embargo impide o limita los viajes de turistas americanos a la isla. Inicialmente esta medida fue impuesta en 1961 por el gobierno de EEUU como represalia por las expropiaciones masivas y no-compensadas del estado cubano de las inversiones estadounidenses ocurridas en 1960. De hecho, la imposición de restricciones a la economía cubana había comenzado un poco antes

mediante la eliminación de la cuota azucarera de exportación que Cuba disfrutaba a precios preferenciales en el mercado de EEUU.

Esta acción fue tomada anteriormente como respuesta a la intervención cubana de las empresas petroleras americanas por negarse las mismas a refinar petróleo proveniente de la Unión Soviética según ordenaba el gobierno revolucionario. En los años 90 hubo dos ciclos adicionales de ampliación de estas restricciones, la Ley Torricelli que reducía el comercio con Cuba y la Ley Helms-Burton que condicionó el levantamiento del embargo a que el gobierno cubano tomara medidas de liberalización política y económica. Para un examen de este proceso véase a LeoGrande y Kornbluh (2014).

Este embargo restringe significativamente el comercio entre Cuba y EEUU con la excepción de la importación de alimentos y medicinas por parte de las empresas estatales cubanas aunque con restricciones, ya que las compras deben hacerse mediante pagos contra entrega o por adelantado sin posibilidades de crédito. El embargo también prohíbe los movimientos de capital y las inversiones, lo que incluye límites en las transferencias de dinero de personas o instituciones en EEUU hacia particulares residentes en la isla. De hecho este embargo se aplicó fundamentalmente a la economía en posesión y bajo la dirección del gobierno revolucionario, pero afectando irremisiblemente a la población cuya economía ya dependía casi totalmente del gobierno cubano.

Otras restricciones importantes incluyen la prohibición a empresas subsidiarias de firmas estadounidenses de comerciar con Cuba desde terceros países, así como también la prohibición de que barcos de carga que toquen puertos cubanos puedan hacerlo en puertos de EEUU. Se suma a estas restricciones las de viajar a Cuba por parte de ciudadanos americanos sin familiares en la isla, lo cual limita los ingresos en dólares por motivo de turismo de americanos, a pesar de que esta restricción ha sido parcialmente liberada en los últimos meses.

De todas las restricciones del embargo, las más dañinas para la economía estatizada cubana son la prohibición de exportar al mercado tradicional de EEUU y la importación de bienes que no sean alimentos o

medicinas, la primera porque impide que el gobierno de Cuba obtenga suficientes ingresos en dólares, lo que limita la capacidad cubana de importar desde otros países, y la segunda porque impide el suministro de equipos, piezas de repuesto y materias primas que las viejas inversiones e instalaciones ahora en manos de empresas estatales del país necesitan para su operación.

En la práctica este embargo principalmente restringe la economía cubana en el intercambio comercial y financiero con EEUU, aunque Cuba puede tener relaciones económicas con los demás países del mundo. Pero tales relaciones se ven de todos modos afectadas por el embargo americano por varias razones. Primeramente, EEUU representa un mercado natural y de fácil acceso a los exportadores cubanos y el embargo fuerza a Cuba a buscar otros mercados a costos más elevados.

En segundo lugar, las restricciones de tipo bancario y financiero con EEUU también dificultan las relaciones de Cuba con otros países. La Ley Helms-Burton busca sancionar inversiones de terceros países que utilicen activos confiscados pertenecientes a inversionistas americanos, lo que es un obstáculo más para la inversión extranjera en la isla. Finalmente no cabe duda de que el embargo americano, al reducir las posibilidades de intercambio entre Cuba y EEUU, afecta la eficiencia de cualquier empresa o inversión en Cuba, lo cual desestimula su desarrollo, como es el ejemplo citado arriba de las limitaciones existentes en cuanto a barcos de carga que toquen puertos cubanos.

Aunque algunas partes de este embargo pueden ser modificadas (y hasta eliminadas) por el poder ejecutivo de EEUU, por ejemplo los límites en las remesas que se envían a la isla, cualquier otro levantamiento está sujeto a una acción legislativa por parte del Congreso de EEUU. Esta condición dificulta una negociación con el gobierno cubano que permita un quid pro quo en relación al embargo interno, como veremos más abajo.

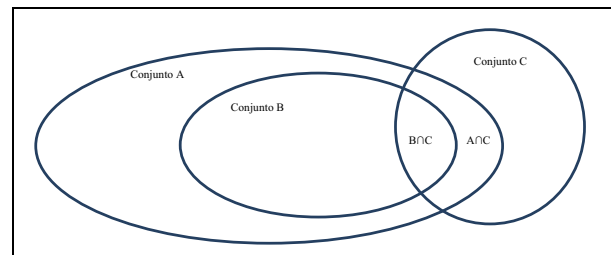
En este punto es interesante notar cómo muchos observadores dejan de reconocer que desde un punto de vista administrativo es logísticamente mucho más fácil levantar las restricciones del embargo interno por

el alto grado de centralismo y poder del gobierno cubano. Las razones que se esgrimen para no levantarlo se basan en preceptos ideológicos pero se puede argumentar que las verdaderas razones radican en mantener una economía política que favorece la permanencia indefinida en el poder de los miembros del gobierno.

LOS DOS EMBARGOS ACTUANDO SIMULTÁNEAMENTE

A continuación vemos en la Figura 3 cómo el embargo de EEUU interactúa con el embargo interno y afecta simultáneamente, pero en proporciones presumiblemente distintas, las economías del gobierno y la de los cubanos. El Conjunto C representa las restricciones del embargo de EEUU, o sea, aquellas actividades que no están disponibles al gobierno cubano por motivo del embargo de EEUU, como exportar bienes a EEUU y recibir ingresos a cambio, lo cual se refleja en la intersección de A y C, simbolizada por $A \cap C$.

Figura 3.



La intersección $B \cap C$ simboliza aquellas opciones o actividades disponibles a los ciudadanos cubanos pero prohibidas por el embargo de EEUU como, por ejemplo, representar al gobierno cubano en tareas de exportación a ese país. El área $B \cap C$ tiende a ser relativamente pequeña y se ha estrechado más por la decisión reciente del gobierno de EEUU de permitir transacciones de carácter privado exclusivamente con ciudadanos cubanos. El área representada por la intersección $A \cap C$ simboliza las opciones prohibidas al gobierno cubano por el embargo de EEUU lo cual es el tema de contención actual sobre levantar o no dicho embargo a la economía del gobierno cubano.

Como las restricciones correspondientes a ambos embargos se implementaron casi simultáneamente es

muy difícil separar los efectos de cada uno sobre la economía cubana sin un esfuerzo investigativo riguroso. Esto es especialmente válido para los investigadores y otros observadores de la economía cubana que no residen en el país o que tienen una visión limitada o sesgada de la manera *sui generis* en que opera esta economía. De hecho, a muchos observadores les resulta más fácil hacer el análisis intuitivamente, aunque sea incompleto y casual, en contraste con el observador residente en la isla que sufre directamente los efectos de ambos embargos y cuyo encuadramiento del fenómeno difiere del que corresponde al observador remoto simplemente porque lo ve y lo sufre de cerca.

Estas oportunidades de análisis se repiten a diario de manera anecdótica pero convincente por su elevada frecuencia, según se expresa en múltiples relatos por residentes en la isla. Por ejemplo, la escasez o inestabilidad de los abastecimientos de alimentos que son de relativamente fácil cultivo, cosecha, transporte y distribución como son el boniato, el plátano vianda, la yuca y la calabaza son generalmente atribuidas a las ineficiencias del monopolio estatal de intermediación comercial, lo que se llama oficialmente el sistema de acopio. Estas deficiencias, pero no sus raíces causales, han sido temas de discursos y promesas públicas de incrementos de producción y mejoras en distribución por parte de los líderes del gobierno cubano por más de cincuenta años. A pesar de esto y de las medidas de Raúl Castro en el proceso de introducir algunas reformas, la crisis de los abastecimientos aun no encuentra solución.

¿Cómo explicar esta crisis crónica? ¿Qué puede hacer la parte cubana para aliviar la situación aún cuando no se levante el embargo americano? No hay duda de que esta situación de crisis y escasez permanente resulta menos aceptable para el gobierno bajo Raúl Castro, que durante la jefatura de su hermano Fidel. Pero ambos han aprovechado la simultaneidad de ambos embargos para culpar al americano de todos los males del país. Una respuesta a la primera interrogante es que la crisis de abastecimientos internos continúa porque las reformas no han sido lo suficientemente profundas y abarcadoras, seguramente porque Raúl Castro no sabe cuán lejos ir en otorgar liberta-

des económicas sin poner en peligro su poder político. Después de todo, la libertad es fungible; la que se usa en actividades económicas o en el desarrollo del capital social se puede utilizar en la organización de la sociedad civil con fines políticos, y Raúl Castro lo sabe. Y una respuesta a la segunda interrogante está contenida en la anterior, o sea, es poco lo que puede hacer el gobierno cubano en el marco de sus temores sobre su estabilidad política.

Ahora, como resultado de la apertura de negociaciones entre los gobiernos de Cuba y EEUU para restablecer relaciones diplomáticas existe la posibilidad, aunque todavía lejana, de que eventualmente el embargo americano se levante. Esta es la esperanza del gobierno cubano para no tener que ir muy lejos en sus propias reformas. Mientras tanto, la coartada seguirá sirviendo por algún tiempo, aún con un levantamiento del embargo de EEUU, pues el gobierno cubano siempre podrá atribuirle los males del país a los efectos acumulados por medio siglo de ese embargo. No obstante es de esperar que esta atribución tendrá mayor impacto entre los observadores de otros países que entre los cubanos residentes en la isla.

COMPARANDO LOS DOS EMBARGOS

En el Cuadro 1 se contrastan algunas de las diferencias más importantes entre las restricciones del embargo de EEUU y las restricciones impuestas por el gobierno cubano sobre sus ciudadanos. Hay que destacar que la diferencia más notable entre ambos conjuntos de restricciones es que las de EEUU sólo se aplican a Cuba, no a las transacciones que el país pueda hacer con otros países, mientras que las restricciones internas se aplican a los cubanos en todas sus actividades tanto domésticas como internacionales.

Muy específicamente, el monopolio estricto del comercio exterior que mantiene el gobierno cubano impide que sus ciudadanos tengan relaciones económicas sustantivas con otros países. O sea, el carácter universal de las restricciones internas las convierten en un verdadero bloqueo de las actividades económicas de los cubanos, lo cual limita sobremanera la capacidad productiva del país en su conjunto, incluso la de las propias empresas estatales.

Debe destacarse que el Cuadro 1 no incluye otras restricciones gubernamentales a la economía cubana que

Table 1.

Embargo de EEUU	Embargo interno
Impide al gobierno cubano comerciar con EEUU, pero no con el resto del mundo	Restringe el comercio entre cubanos y les impide comerciar con el resto del mundo
Impide que Cuba reciba inversiones de EEUU, pero no del resto del mundo	Impide a los cubanos invertir en empresas nacionales o extranjeras, sólo en microempresas
Permite al gobierno cubano importar alimentos, medicinas, libros, revistas y videos de cualquier fuente	Monopoliza la distribución de importaciones e impide que los ciudadanos tengan acceso libre a publicaciones
No impide que los ciudadanos americanos puedan gastar cantidades limitadas de dólares en Cuba	Impide que los ciudadanos cubanos que viajan por cuenta propia al extranjero tengan fácil acceso a monedas convertibles
No impide la creación de empleo en Cuba ni la práctica privada de servicios profesionales	Obstaculiza la creación de empleo en Cuba e impide la práctica de servicios profesionales privados
Permite y facilita el desarrollo de las comunicaciones en Cuba, incluyendo InterNet	Limita el desarrollo de las comunicaciones en Cuba, incluyendo InterNet

de hecho no tienen comparación con el embargo americano. Por ejemplo, el gobierno cubano no le permite a sus ciudadanos poseer medios de comunicación como prensa escrita, radio o televisión, aunque tiene que tolerar el desarrollo de blogs que publican material independiente y crítico de la política oficial. Tampoco el gobierno permite la organización independiente de asociaciones profesionales, comerciales o sindicatos de trabajadores. En la práctica, el gobierno no permite la organización de entidades privadas de ningún tipo, con la posible única excepción de algunos grupos religiosos. Todo esto contribuye a que Cuba apenas tenga elementos embrionarios de una sociedad civil, lo que impide el desarrollo del capital social que complementa y facilita los contratos relacionales mencionados arriba como parte del tejido neural que necesita una economía moderna.

¿POR QUÉ SE IGNORA EL EMBARGO INTERNO?

A pesar de su existencia y enorme poder restrictivo, el embargo interno de la economía cubana es demasiado lejano e intangible para ser percibido con precisión por los observadores externos, incluso por aquellos que no ven con simpatía el tipo de economía política y régimen unipersonal que gobierna a Cuba. El observador externo ve la economía indirectamente y adolece de un sesgo cognitivo dado por el modelo mental que surge de su encuadramiento de la situación en una perspectiva estrecha e incompleta, que presupone intuitivamente que el poderío de EEUU es predominante sobre todo lo cubano. Es importante señalar que el embargo o bloqueo interno no tiene

una etiqueta distintiva como la tiene el embargo americano. En los dispositivos heurísticos de Tversky y Kahneman (1974), el encuadramiento consiste en ver una parte de la realidad de manera estrecha configurándose fuera de un contexto más amplio. El ejemplo de estos investigadores es el de una ventana a través de la cual se observa un conjunto de árboles que puede corresponder a un parque urbano o a un paisaje campestre. El tamaño de la ventana es el que determina cada interpretación, precisa o distorsionada, pero el observador no lo sabe. O sea, la forma en que se presenta o se describe una situación dada tiene una gran influencia en la evaluación intuitiva que hacen diversos observadores.

Mientras tanto, el conjunto de restricciones etiquetado como “embargo de EEUU” es el que resulta visible para el observador internacional que generalmente no conoce cómo opera la economía cubana, ni los efectos de sus restricciones internas. Esta forma limitada de encuadramiento está acentuada además por el enorme esfuerzo que el gobierno cubano dedica a manejar la información que emana de la isla y que reciben los analistas internacionales. Todo esto genera un sesgo cognitivo que distorsiona no sólo la visión de lo que ha ocurrido y ocurre en la economía política cubana, sino también las implicaciones de política y recomendaciones que se derivan de tal distorsión. Aquí convergen los aspectos positivos de la NEP con su dimensión normativa pero con un agravante: los sesgos de evaluación en el aspecto positivo contribuyen a justificar y consolidar la economía política actual a pesar de sus muchas distorsiones y su rechazo por una proporción considerable, presumiblemente mayoritaria, de la población cubana.

Hay que subrayar que el sesgo cognitivo se deriva del predominio del pensamiento intuitivo sobre el pensamiento deliberativo, siguiendo la terminología de Tversky y Kahneman (1974), lo cual es congruente con la noción de estos investigadores de que el pensamiento deliberativo es perezoso, en comparación con el pensamiento intuitivo que es más rápido pero con frecuencia menos certero. Al fin y al cabo ¿qué incentivos tiene el mundo en general para invertir un esfuerzo mental considerable en saber cuáles son los verdaderos factores que han determinado el estado actual de deterioro de la economía cubana y sus efectos sobre el bienestar de su población?

La respuesta se encuentra en el hecho de que el sesgo cognitivo se hace más intenso por el efecto halo que influye en la intuición de una buena parte de los observadores de la economía cubana, en este caso afectando de una parte al gobierno de EEUU y por otra al de Cuba. Por el lado del primero el antiamericanismo y otros prejuicios similares inclina a muchos a pensar que, dado el tamaño e influencia de EEUU, sus acciones sobre Cuba deben ser la causa principal de los problemas de la economía de la isla. Por el lado del gobierno cubano muchos observadores sesgan sus percepciones por el halo creado alrededor de la revolución como un movimiento a favor de los pobres luchando por la soberanía nacional frente a una potencia extranjera. Debe notarse que el gobierno cubano ha dedicado un gran esfuerzo y cuantiosos recursos propagandísticos a la creación de esta percepción.

Pero hay otros elementos que contribuyen con gran peso a este sesgo, como por ejemplo la falta de un plan de juego estratégico por parte de la oposición al gobierno cubano para proyectar un discurso más preciso y eficaz. La economía política cubana incluye en su embargo interno una restricción que ayuda a generar sesgos cognitivos y es poco reconocida por los observadores externos. Se trata de la carencia de datos estadísticos confiables sobre la economía cubana, combinada con la falta de acceso libre a otras fuentes de información, y todo sumado a la prohibición oficial de que los ciudadanos puedan expresar sus opiniones libremente y recopilar y distribuir informaciones pertinentes al bienestar general. O sea, el monopolio estatal sobre todos los medios de comuni-

cación restringe enormemente la libertad de información que los ciudadanos, incluyendo los propios funcionarios del gobierno necesitan para saber evaluar las políticas públicas que los afectan. Tampoco pueden los ciudadanos evaluar si el comportamiento de sus gobernantes es congruente con sus intereses, lo cual elimina toda forma de retroalimentación (feedback) que sirva para corregir desviaciones que la economía política pueda experimentar con relación al nivel general de bienestar de la población.

ESCENARIOS DE UN LEVANTAMIENTO DEL EMBARGO DE EEUU

En las condiciones descritas arriba es fácil comprender que un levantamiento del embargo de EEUU sin cambios internos en la forma de operar del gobierno cubano, en especial en el manejo de su economía, difícilmente sirva a los intereses de la mayoría de la población cubana. O sea, la economía política del país en la actualidad está construida para servir los intereses privados de una minoría de cubanos, encabezados por Raúl Castro, pero todo bajo el manto sagrado del socialismo. El centralismo extremo es la fuente principal de grandes desigualdades en la distribución del ingreso y los poderes políticos. Esto se ha puesto de manifiesto recientemente de manera extraoficial, mientras se contemplan alternativas a la sucesión del gobierno dadas las edades avanzadas de sus dirigentes, después de más de medio siglo de gobierno. Es interesante apuntar que en materia de sucesión, ni el Partido Comunista de Cuba, el único legalizado, ni la Asamblea del Poder Popular se han manifestado al respecto. En esta coyuntura es donde se demuestra la necesidad de aplicar el enfoque de la NEP, para comprender cómo opera la economía y sociedad cubanas y examinar sus tendencias actuales.

Un simple modelo analógico ayuda a predecir algo de lo que puede esperarse de un cambio en la política de EEUU hacia Cuba sin una reciprocidad equivalente por el gobierno cubano. Podemos imaginarnos que en las condiciones actuales las economías de Cuba y de EEUU están conectadas por una tubería por donde pudieran fluir en ambas direcciones los bienes y servicios que hasta ahora han estado restringidos. La tubería está controlada por dos válvulas; una en manos del gobierno de EEUU y la otra por el gobierno

cubano o simplemente por Raúl Castro. Si se abre la primera, la segunda sólo se abrirá en la medida en que el flujo correspondiente beneficie al gobierno cubano y no necesariamente a la población en general. La misma no tiene en sus manos el control de la segunda válvula y el monto y distribución de los recursos que lleguen al país por esa vía serán decididos sólo por el gobierno cubano.

¿Qué puede esperarse que suceda si se levanta el embargo de EEUU sobre la economía cubana sin que la misma sea liberada de su embargo interno? Dado que casi todas las empresas cubanas pertenecen al estado y están administradas por el gobierno, es lógico esperar que sean los organismos del estado y sus funcionarios los que tengan prioridad en la repartición de los beneficios derivados de un levantamiento unilateral del embargo americano. Puede suponerse que dados los actuales desequilibrios de la economía cubana, la primera prioridad de Raúl Castro sea la de asegurar la estabilidad económica de su administración mediante el mejoramiento de la rentabilidad de las empresas y la consecuente disminución de la dependencia de los subsidios venezolanos, a la luz de los problemas que ese país ha estado confrontando en los últimos años. No hay que dudar que parte del esfuerzo estabilizador incluya mejorar en alguna medida los niveles de consumo de la población en general, pero es razonable esperar que esto se haría a discreción del gobierno y sin la participación de la población.

Desde el triunfo de la revolución en 1959 no existen precedentes de que la asignación de recursos a cargo del gobierno cubano le haya dado alguna vez una alta prioridad al consumo privado o al interés ciudadano. En el análisis de cómo opera esta economía hay que tener siempre en cuenta que la misma se maneja bajo una forma de economía política donde lo económico está en función de las preferencias de los gobernantes sin que los mismos rindan cuentas al resto del país. Sin un aumento del empoderamiento de la sociedad civil en Cuba es igualmente de esperar que la mayor disponibilidad de recursos que el levantamiento del embargo americano genere le sirva al gobierno cubano para reforzar su aparato de gobierno y sus sistemas propagandístico y represivo.

En este punto cabe preguntarse si las reformas impulsadas por Raúl Castro en los últimos años son equivalentes a un levantamiento parcial del embargo interno. Yo diría que en cierta medida sí, pero muy lejos de representar una verdadera liberalización de la economía o un cambio sustancial de su economía política. Por un lado debe tenerse en cuenta que uno de los ejes centrales de tales reformas bajo el llamado programa de “Actualización del Modelo Económico” es la expansión controlada del trabajo por cuenta propia y de empresas muy pequeñas junto al otorgamiento de tierras en usufructo a pequeños agricultores. En este marco, creo que es un gran error calificar las reformas actuales como una marcha hacia el capitalismo.

Dichas medidas no fueron motivadas por una vocación de economía de mercado o un abandono de preceptos socialistas, sino porque Raúl Castro parece darse por vencido en cuanto a los dos grandes fracasos económicos del socialismo cubano: la incapacidad de generar suficiente inversión, empleo y crecimiento en el sector estatal para cubrir a todos los trabajadores y la incapacidad productiva de ese sector para lograr la solvencia del país y eliminar su peligrosa dependencia de la ayuda externa. Al permitir el desarrollo parcial de un sector privado, el gobierno ha mandado el mensaje implícito de que no puede seguir manteniendo la ficción del pleno empleo que sirvió de propaganda por tantos años bajo la administración de Fidel Castro. El nuevo mensaje parece decirle a muchos trabajadores que son considerados redundantes que ya el gobierno no puede estar a cargo de su empleo (o de su pobreza), que no puede garantizarles un ingreso mínimo y que los mismos deben crear sus propios medios de subsistencia.

En otras palabras, no hay razones para esperar que el programa raulista de reformas tenga como objetivo un cambio radical de la economía política del país. El título del programa como una “actualización del modelo económico” así lo sugiere, a pesar de que dicho programa incluya un reconocimiento explícito de la importancia de la actividad privada en la esfera productiva del país. Esto se demuestra por las innumerables restricciones que se mantienen en la apertura de la pequeña empresa privada, y por la exclusión expre-

sa de los inversionistas cubanos de participar en la ley que abre el país a la inversión directa extranjera.

Esta nueva restricción impide el desarrollo de la propiedad privada más allá de lo que el gobierno cubano considera aceptable para no perder el poder político que emana de la posesión y/o control de casi toda la economía del país. El hecho de que la propia ley de inversión extranjera estipula que las empresas correspondientes sólo emplearán trabajadores por medio de agencias estatales de empleo confirma la vocación intervencionista del gobierno de Raúl Castro, aun corriendo el riesgo de que dicha condición limite severamente el impacto de esa ley sobre la economía. Este elemento de la ley confirma la noción de que en Cuba el socialismo (o comunismo) realmente no eliminó la explotación del hombre por el hombre sino que simplemente cambió a los explotadores.

CONCLUSIONES

La economía política cubana ha adoptado mediante su embargo interno un diseño estructural basado en la rigidez extrema de sus instituciones y arquitectura de poder, que la hace incapaz de autocorregirse. Esta economía política es la consecuencia directa de un sistema político que desde el comienzo de la revolución se organizó para servir a una forma de gobierno unipersonal para manejar al país bajo una concepción única e indisputable de la política pública. La estructura institucional resultante se acercó más en la práctica a la de una monarquía que a la de una república socialista. Una parte de la evidencia que sirve de apoyo a esta tesis es el papel secundario que ha jugado el Partido Comunista de Cuba en las cuestiones de gobierno y la economía. Menos se puede decir del papel marginal de la Asamblea del Poder Popular que sólo

sirve para refrendar con unanimidad mecánica las medidas del gobernante.

El carácter esencialmente monárquico del gobierno cubano se acentúa ahora, cuando se discuten las alternativas de una sucesión postcastrista y se barajan inevitablemente los nombres de los posibles herederos del poder, que incluye miembros de la familia Castro. En este contexto, las múltiples restricciones del embargo interno han servido para crear un alto grado de dependencia de los cubanos sobre sus gobernantes. Esto se ha logrado porque la economía de la isla se utilizó como un instrumento de control político y desintegración social de los ciudadanos, que tiene ahora como resultado, aparentemente inexorable, un vacío en la estructura de gobierno que hace a todo el país depender de una sucesión que parece dinástica, acompañado de otro vacío en la sociedad civil. O sea, el modo en que se fue organizando el gobierno revolucionario no parece permitir una forma de sucesión de acuerdo con los tiempos modernos.

En estas condiciones es lógico pensar que, dadas las avanzadas edades de los gobernantes, sus descendientes y otras personas allegadas deben estar preocupados por su futuro y presionando por una sucesión que garantice una transición de acuerdo con sus intereses privados, no con los de los ciudadanos, ni siquiera con los de una doctrina socialista coherente. Esto refleja las condiciones relativamente primitivas en que opera la sociedad y la economía política cubanas. En este marco, un levantamiento unilateral, no condicionado a cambios sustanciales en Cuba, sólo habrá de contribuir a la permanencia del modelo actual de economía política sin que los cubanos actuando como los verdaderos principales puedan expresar sus preferencias al respecto.

REFERENCIAS

Betancourt, Roger B. (2015). "A Novel Perspective on Cuba's "Reforms"" en *Cuban Affairs*, Quarterly Electronic Journal, Institute for Cuban and Cuban-American Studies, University of Miami, Miami, Florida.

Debreu, Gerard (1959). *Theory of Value: An Axiomatic Analysis of Economic Equilibrium*, New Haven, Connecticut: Cowles Foundation, Yale University Press.

- Drazen, Alan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Georgescu-Roegen, Nicholas (1967). *Analytical Economics: Issues and Problems*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Kahneman, Daniel (2012). *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Random House Mondadori, S.A.
- LeoGrande, William M. y Kornbluh, Peter (2014). *Back Channel to Cuba*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Mesa-Lago, Carmelo (1971). “Economic Policies and Growth” en Mesa-Lago, C., Ed. *Revolutionary Change in Cuba*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Sanguinetty, Jorge A. (2013). “Cuba’s Economic Policies: Growth, Development or Subsistence? En *Cuba in Transition, Vol. 23*, Association for the Study of the Cuban Economy, Washington, D.C.
- Sanguinetty, Jorge A. (1999). “La Industria” en Córdova, Efrén, Ed. *40 años de revolución*. Miami, Florida: Ediciones Universal.
- Sen, Amartya (1982). *Choice, Welfare and Measurement*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Tversky, Amos y Kahneman, Daniel (1974). “El juicio bajo incertidumbre: heurísticas y sesgos”, apéndice A en Kahneman, D., *Pensar rápido, pensar despacio*. Barcelona: Random House Mondadori, S.A., 2012. Este artículo fue originalmente publicado en la revista *Science*, Vol. 185, 1974.