

Estructura social e igualdad en la Cuba actual: La reforma de los noventa y los cambios en la estructura de clases cubana

Albert Noguera

El presente artículo tiene como objetivo principal exponer y reflexionar acerca de las transformaciones ocurridas en la estructura socio-clasista cubana a partir de las reformas en el sistema socialista, en especial a partir de 1990 en que, con la crisis económica ocasionada por el derrumbe del socialismo internacional y el recrudecimiento del bloqueo norteamericano, el país se ve obligado, si quiere mantener los logros sociales de la Revolución, a introducir importantes cambios en la esfera político-económica. En este aspecto, resulta de interés destacar la aparición a partir de este momento, de nuevos factores con capacidad de crear nuevos grupos socio-estructurales en la sociedad cubana. La creación de una economía de carácter dual, la expansión del sector informal, la reorganización de la producción agropecuaria o la economía sumergida, han supuesto un incremento de las diferencias en materia de ingresos monetarios de los ciudadanos en el sí de la que entre 1959-1989 fue calificada por muchos autores como una de las sociedades más equitativas del mundo. El artículo propone también lo que actualmente y manteniendo la esencia del sistema socialista, podrían ser algunos proyectos destinados a contribuir a alcanzar términos de equilibrio relativo mayor en los niveles de vida de la ciudadanía.

Los motivos de las transformaciones de los años 90 en la economía socialista

El punto de referencia básico para intentar explicar los motivos de la reforma en el socialismo cubano, lo constituye la situación del país a finales de los años ochenta e inicios de los noventa, período en el que tiene lugar el derrumbe del campo socialista encabezado por la URSS.

Para sortear los efectos del bloqueo de EEUU desde una economía centrada en la propiedad estatal, Cuba no había encontrado otra alternativa en sus vínculos económicos con el exterior que la inserción en 1971 en el mercado económico socialista internacional. Durante el tiempo que duró, su integración en el Consejo de Ayuda Mutua y Económica (CAME) le proporcionó un trato realmente favorable. Sin embargo, la denominada *división socialista internacional del trabajo*, caracterizada por la especialización productiva de cada país en ramas concretas de la economía y el compromiso recíproco entre ellos en el suministro multilateral de productos, hacía que la eficacia económica, considerada en su conjunto, en estos países dependiera del comercio exterior.

Esto provocó que el desplome vertiginoso del campo socialista en 1989 y en consecuencia, la desaparición repentina para Cuba del orden internacional al que se encontraba orgánicamente articulada, se tradujera en una profunda crisis para su economía. El gran reto que se le presentaba entonces al país, era la necesidad de

reinsertarse – manteniendo la esencia de su configuración socialista – en el nuevo orden mundial unipolar. Y esto, hacerlo salvando las dificultades del bloqueo norteamericano que de manera oportunista, se recrudeció en este período.

Aunque a partir de 1986 ya se había empezado a ver que el escenario socialista internacional desaparecería en pocos años, y ante el peligro que esto suponía para la economía cubana, la dirección del país convocó a lo que se conoció como *Proceso de rectificación de errores y tendencias negativas*, mediante el cual se pretendía realizar los ajustes y correcciones necesarios para superar las deficiencias detectadas en las esferas social y económica y poder así, disminuir el impacto negativo de la caída del campo socialista sobre la economía del país, el tipo de cambio identificado propiamente con la reforma no empieza hasta inicios de los noventa, a partir de la celebración del cuarto Congreso del Partido Comunista de Cuba en octubre de 1991, momento en que empieza un período de grandes transformaciones estructurales que durará los siguientes años.

Me voy a referir principalmente a las transformaciones económicas, los cambios en lo político, al margen de su envergadura, no variaron la esencia del sistema sino que perseguían simplemente, promover la adaptación del Partido y de las organizaciones de masas y sociales a las nuevas condiciones, así como un reacomodo de las instituciones estatales, sobre todo en materia de sus funciones económicas (Gómez y Hernández 1998). Son las reformas, básicamente, en el ámbito económico las que suponen cambios profundos en el modelo socialista e implican un cierto impacto negativo.

Cambio en las formas de propiedad

La Constitución cubana de 1976 reconocía como forma principal de propiedad, la *propiedad estatal socialista* (Art. 14). Dentro de esta denominación se incluían, conjuntamente a los bienes colectivos que conformaban el patrimonio del Estado, y en tanto bienes de carácter colectivo: la propiedad de las organizaciones políticas, de masas y sociales y la propiedad cooperativa. Además, la Constitución de 1976 permitía también algunas formas de propiedad individual como, la propiedad de los pequeños agricultores sobre las tierras y demás bienes agropecuarios (Art. 19) y la propiedad personal (Art. 21), que incluye el derecho de propiedad sobre los ingresos y ahorros procedentes del trabajo propio, sobre la vivienda que se posea con justo título de dominio y los demás bienes y objetos que sirven para la satisfacción de las necesidades materiales y culturales de la persona, así como la propiedad sobre los medios e instrumentos de trabajo personal o familiar que no se empleen para explotar trabajo ajeno, sobre la que se fundamenta la actividad por cuenta propia.

A partir de 1992, con la Ley de Reforma Constitucional de 12 de julio, se introducen algunos cambios en el articulado constitucional, entre los que destacan el paso de la restricción en el Art. 14 de la posesión exclusiva del Estado sobre todos los medios de producción a sólo aquellos medios *fundamentales* de producción, así como el reconocimiento en el Art. 15 – aunque sea usando una excepción autorizante a la formulación negativa general – de posibilidades de transmisión parcial o total de éstos medios a personas naturales o jurídicas, abriéndose pues un espacio en la economía cubana para el desarrollo de la propiedad mixta e incluso, para la propiedad íntegramente privada. Se pasa del reconocimiento de seis o ocho formas de propiedad.

Antes del tal reconocimiento constitucional, la posibilidad de creación de empresas mixtas o de contratos de asociación económica internacional como modalidad de inversión extranjera, estaban ya previstas por el Decreto-Ley No. 50 de 1982. Éste había sido aprobado con el objetivo de propiciar y regular, en ocasiones excepcionales, el establecimiento de relaciones con entidades o empresas extranjeras sobre todo capitalistas, para la obtención de capital, tecnología y mercado. Sin embargo, el carácter presumiblemente anticonstitucional del Decreto-Ley no otorgaba al inversionista foráneo certidumbre, y seguridad para la ejecución de sus proyectos económicos y su aplicación práctica fue poco relevante. Es a partir de 1992, cuando este instrumento legal empieza a regir dentro de un marco de total legalidad, que se produce un importante incremento de la inversión suscrita por capital extranjero. En 1995 el fenómeno de la inversión adquiere plena configuración legal con la aprobación de la Ley No. 77 de Inversión Extranjera, que establece los sectores de la economía destinatarios de inversión y las formas que ésta puede adoptar. El artículo 10 de la Ley establece que podrán ser autorizadas inversiones extranjeras en todos los sectores, con la excepción de los servicios de salud y educación y las instituciones armadas, salvo en su sistema empresarial.

Junto a estos cambios en las formas de propiedad, la reforma constitucional de 1992 introdujo también una flexibilización en el control del comercio exterior, en que si bien su control y dirección continua siendo monopolio estatal, ahora se permite que esta actividad sea asumida también directamente por ciertas sociedades mercantiles no necesariamente pertenecientes a organismos estatales (Art. 18).

En el año 1998 existían ya en Cuba 260 Asociaciones Económicas Internacionales (éstas comprenden empresas mixtas y contratos de asociación económica internacional) de más de 50 países. Por el número de AEI los principales socios eran: España, Canadá, Francia, Italia, México, Holanda y Reino Unido. Tienen importancia también las asociaciones con países de América Latina como Argentina, Chile y Venezuela. Los sectores más importantes de inversión extranjera eran: el turismo con más de 40 asociaciones y 38 contratos de administración; la minería que incluye la explotación del petróleo y comprendía 50 asociaciones. Se habían constituido también, asociaciones en la producción de textiles, cuero, perfumería, artículos de aseo personal, jugos de frutas, cerveza y otras. Existían cinco asociaciones relacionadas con el cítrico y otra en la producción y comercialización del tabaco. Además, se adoptaron tres acuerdos de mayor volumen de inversión mediante empresas mixtas en las telecomunicaciones y el procesamiento y comercialización del níquel.¹

Con respecto a la agricultura, la reforma no implica un cambio en la propiedad estatal de la tierra – que en esos momentos abarcaba aproximadamente el 82 por ciento de la superficie total de la tierra del país – pero sí con respecto a la forma de gestión de la misma. A partir de 1993 las grandes extensiones de tierra que ocupaban las granjas o empresas agrícolas del Estado, son fragmentadas mediante el Decreto-Ley No. 142 de septiembre de 1993 en pequeñas formas de producción cooperativa denominadas *Unidades Básicas de Producción Cooperativa* (UBPC). Ante el derrumbe del socialismo internacional y la consiguiente reducción del suministro externo de insumos (fertilizantes, combustibles, neumáticos, baterías, piezas de repuesto) con los que se garantizaba la producción en la gran propiedad agrícola estatal; la fragmentación de la tierra en las UBPC, caracterizadas por mecanismos de funcionamiento cooperativos; propiedad de los asociados sobre la producción y consecuentemente sobre sus ganancias; y, introducción de métodos de autogestión

y autofinanciamiento; perseguía la creación de un nuevo sistema de estímulos con el objetivo de hacer aumentar la producción disminuyendo el gasto en los recursos materiales.

Sin embargo, las UBPC tenían como único comprador al Estado que además, planificaba los niveles de entrega y fijaba los precios. La imposibilidad de acceso directo al mercado con excedentes hacía que los trabajadores agrícolas ahora constituidos como *propietarios socialistas* (Figueroa 1996), continuaran siendo en la práctica asalariados estatales y por lo tanto el poder de estímulo de la medida era muy limitado. Durante el primer año de su creación, 1993, el 59 por ciento de las UBPC no cañeras proyectaban pérdidas para 1994 (30,6 millones).² Eso llevó para 1994, mediante el Decreto No. 191 del Consejo de Ministros emitido el 19 de septiembre y Resolución Conjunta de los Ministros de Agricultura y Comercio Interior de 20 de septiembre, a la apertura de los Mercados Agropecuarios, donde pueden concurrir con sus excedentes todos los agentes vinculados a la producción agropecuaria y los precios se determinan por la oferta y la demanda.

Finalmente y para terminar con el punto referente a las formas de propiedad, en 1993 por cuanto el desarrollo y organización de la economía nacional imposibilitaba que las empresas o unidades presupuestadas estatales pudieran asegurar determinados servicios y productos necesarios para la población, se aprueba el Decreto-Ley No. 141 y la Resolución No. 1 del Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social – Comité Estatal de Finanzas (CETSS-CEF) de 8 de septiembre. Esta regulación que tiene su base en el Art. 21 de la Constitución (reconocimiento de la propiedad sobre medios e instrumentos de trabajo personal o familiar que no se empleen para explotar trabajo ajeno), reconoce la posibilidad, hasta ahora muy restringida, del trabajo por cuenta propia como una alternativa de empleo fundamental en 115 actividades para una parte de la población, los precios de estos servicios o productos se establecerán a partir de la relación oferta-demanda y en el tipo de moneda acordada por quienes participen en la transacción. Esta legislación irá perfeccionándose a lo largo de los años siguientes.

Todas estas transformaciones económicas produjeron un crecimiento de factores externos en la dinámica social. El aumento en la presencia de empresarios extranjeros y de turistas (en 1990 se recibieron 340.000 turistas internacionales, cifra que aumentará progresivamente durante los años siguientes, en el 2000 fueron 1.773.986),³ llevará consigo la aparición de una red comercial en divisa destinada a la población no nacional, pero también la disposición creciente de divisas en manos de la población, ya sea por ingresos en concepto de propinas o regalos recibidos por trabajadores cubanos en empresas extranjeras o vinculadas al turismo; por ‘negocios’ ilegales de sectores de la ciudadanía con turistas o empresarios; y principalmente, por remesas familiares exteriores en dólares – se estima que entre 1989 y 1996 se ingresaron en el país por concepto de remesas familiares alrededor de 3.000 millones de dólares (Marquetti 1997). Ésta situación traerá como principal consecuencia la obligación del gobierno cubano de aprobar en 1993 el Decreto-Ley No. 140 de despenalización de la tenencia de divisas, que legaliza la tenencia y operación en divisas en todo el territorio nacional para los ciudadanos cubanos.

La aparición de nuevos grupos socio-estructurales

Las transformaciones llevadas a cabo por la Revolución a partir de 1959, las cuales suponen una reorganización del sistema económico cubano, conllevaron una reubi-

cación socio-estructural de la población. Finalizado en 1969 el período de transformaciones socio-clasistas socialistas – después de las nacionalizaciones de 1963 y de la denominada *Ofensiva Revolucionaria* que prorrogó las acciones confiscatorias hasta 1968 – caracterizado por: 1) eliminación de las formas de explotación clasistas y de la burguesía y pequeña burguesía; 2) consolidación del sector estatal de la economía; 3) desarrollo extensivo de la clase obrera; 4) establecimiento del pequeño agricultor individual; y, 5) creación del primer contingente de especialistas creados por la Revolución. Podemos diferenciar ya entre las diferentes clases, capas y grupos sociales que de ahí en adelante definirán la sociedad cubana: la clase obrera, el campesinado, la capa de los trabajadores intelectuales y la capa de trabajadores no estatales urbanos.⁴

Desde este momento y hasta finales de los 80, acontece en el sí de la sociedad cubana una reproducción estable de estos principales componentes socio-clasistas, con pocos cambios en la ubicación socio-estructural de la población. Sólo a partir de finales de los 70 observamos un incremento del campesinado cooperativista y de los trabajadores intelectuales fruto de la política educativa del gobierno revolucionario (en 1980 la matrícula en los niveles medios, técnico-profesional y superior son 12,4, 13,7 y 9,1 veces respectivamente más que en 1958; y los graduados en educación superior ascendieron a 20.608, en tanto en 1958, éstos alcanzaron sólo la cifra de 1.331).⁵ El total de ocupados en la economía estatal es del 87,4 por ciento en 1970, del 91,8 por ciento en 1981 y del 94,0 por ciento en 1988.⁶

Esta nueva estructura socio-clasista va a suponer el inicio de un período con altos índices de igualdad social. Cuba constituyó entre 1959 y 1989 una de las sociedades más equitativas del mundo. González (1997) estima la existencia de una diferenciación de ingresos por cápita entre el 20 por ciento de población con ingresos más altos respecto al 20 por ciento más bajo menor de cuatro veces. Brundenius y Zimbalist (1989) estimaron dicha relación en alrededor de tres veces. De modo comparativo, téngase en cuenta que la proporción correspondiente para América Latina era de más de 19 veces (PNUD 1997). Igualación además, que por los programas económico-sociales de la Revolución, y por la ayuda prestada por el campo socialista, especialmente por la URSS, se desarrollará en un marco de gran bienestar y calidad de vida de la población.

Junto a la disminución en las diferencias de clase, se puso también particular empeño en la incorporación de la mujer al trabajo y en la lucha contra la discriminación racial. La representación femenina en la fuerza de trabajo total cubana había pasado a ser en 1978 de un 32 por ciento, y en 1989 de un 43,3 por ciento, produciéndose en este período un incremento de un 4 por ciento como promedio anual. Estas cifras superaban ya de mucho la media a nivel de América Latina, cifrada por la OIT en un 24,2 por ciento en 1985, e incluso la media a nivel mundial, que era de un 34,6 por ciento este mismo año. Con respecto a la distribución de la fuerza de trabajo femenina en los diferentes sectores económicos, los mayores aumentos en la presencia de la mujer los encontramos en la esfera no productiva, particularmente en los sectores de la educación y la salud, aunque también en actividades de comercio y servicios hay un número importante. En 1989 éstas ocupaban el 52 por ciento del total de trabajadores universitarios y el 60 por ciento de los técnicos medios.⁷ En el tema de la discriminación racial, existente en los centros de trabajo (negación del acceso al trabajo a la población negra) y en los centros culturales o de recreo, la incorporación a partir de 1959 de la población de color al estudio y al trabajo permitió contrarrestar esta tendencia. En la Asamblea Nacional constituida

en 1993, el porcentaje de diputados negros y mestizos era de 28,36 por ciento, en el Parlamento que resultó de las elecciones generales de 1997-98, esa proporción fue de 28,29 por ciento, y en enero de 2003 éstos representan el 32,84 por ciento.⁸

Sin embargo, aunque el gobierno cubano ha conseguido preservar durante todos estos años, y a pesar de la crisis, los elementos esenciales de la economía socialista – relaciones socialistas de producción – y en consecuencia, muchos de los logros que en materia de igualdad ha conseguido, con la nueva fase en el funcionamiento de las relaciones económicas creada a partir del reajuste de los 90, no se ha podido impedir la aparición de determinados factores con capacidad de crear nuevos tipos económico-sociales – *grupos socio-estructurales* – en el interior de las clases. Factores que establecen una estratificación o diferenciación socio-económica intra-clasista, ejerciendo una influencia directa sobre la estructura social. Estos factores con carácter de determinación directa sobre la estructura social son:

a) *La creación de una economía de carácter dual.* Junto al Sector Tradicional constituido por empresas íntegramente estatales, que opera en moneda nacional (*peso*) y se rige por mecanismos de planificación, se ha creado un Sector Nuevo o Emergente, integrado principalmente por Sociedades Anónimas de inversión conjunta, Sociedades Anónimas cubanas o representaciones de firmas extranjeras, que opera en divisa (*dólar*) y se rigen con precios de oferta y demanda. Este Sector Emergente tuvo una gran y rápida expansión. En 1997 existían ya más de 1000 establecimientos con oferta de bienes y servicios cobrados en divisa. El mayor peso lo presentaba la Corporación CIMEX S.A., con más de 300; le seguía la cadena de tiendas TRD Caribe, con más de 250; Tiendas Caracol, con más de 180 instalaciones; Corporación Cubanacan y Cubalse con más de 150; el grupo Gaviota, la cadena Rumbo, la compañía Habaguanex S.A., así como inmuebles habilitados especialmente por los diferentes organismos de la Administración del Estado para la venta en divisa (Marquetti 1997). El número ha aumentado aún más. Sin embargo, el hecho de que en el momento en que nace este nuevo sector, el mercado en moneda nacional casi no existiese ya que el modelo económico imperante era la planificación centralizada – con una economía donde el sistema monetario-mercantil, y por lo tanto los flujos monetarios en moneda nacional, estaba muy poco desarrollado – ha supuesto que en la actualidad la oferta de productos en divisa es infinita mientras que el mercado en moneda nacional presenta limitaciones. Esto convierte la percepción o no de ingresos en dólares como un eje fundamental de estructuración social en Cuba. La percepción o no de ingresos en dólares de los individuos viene determinada por: el sector de la economía donde trabaja o se halla empleado; la percepción de remesas familiares exteriores en dólares; y, la participación en ‘negocios’ (economía sumergida). El porcentaje de población con acceso a la divisa se estimó en 1997 en un 50 por ciento, éste ha continuado creciendo.

b) *La expansión del sector informal.* Tradicionalmente, la expansión del Sector Informal se ha señalado en los países capitalistas subdesarrollados como una expresión de la crisis económica, constitutiva de desempleo y deterioro de las condiciones de vida. Esto lleva al trabajador nuevo-desempleado del Sector formal, a buscar en el Sector Informal una fuente de supervivencia. En Cuba, si bien la expansión desmesurada del Sector Informal empieza y es consecuencia de la crisis de los 90, existe la diferencia de que ésta no está vinculada con el fenómeno del desempleo. Al iniciarse el ajuste, se decidió que la población empleada por el Estado – el 95 por ciento del total de la mano de obra – conservara su trabajo y sus ingresos

nominales, con independencia de lo deprimido del nivel de actividad de su centro laboral (en el período 1989-1996, el desempleo no llegó a superar los niveles de 6-7 por ciento, aún por debajo de la tasa anual media latinoamericana que para 1996 era de 7,1 por ciento). Sin embargo, puede aducirse, con razón, que dichas decisiones no pudieron evitar el deterioro del salario real (Ferriol 1997). Este debilitamiento del poder de estímulo del salario estatal es el que llevó, después de la aprobación del Decreto Ley No. 141 de 8 de septiembre de 1993, a muchos trabajadores del sector estatal a pasarse al Sector Informal pues este se presentaba como una esfera de actividad donde se obtienen con relativa facilidad altos ingresos. En 1988 el porcentaje de población ocupada en el sector estatal es de un 94,4 por ciento mientras que un 4,2 por ciento lo está en el sector privado, en 1994 la cifra de ocupados en el sector estatal ha disminuido a un 69,8 por ciento y la del sector privado ha aumentado a 21,8 por ciento. Según datos oficiales del Anuario Estadístico de 1988, los trabajadores no estatales se cifraban en este año en 41.400, en 1995 la Dirección de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los contaba en 208.346. Si tomamos en cuenta que sobre la base de parámetros internacionales calculados por la OIT y de la experiencia de América Latina, especialistas del Centro de Estudios Laborales y del Trabajo han encontrado que por cada trabajador por cuenta propia existen como promedio 3,5 no registrados que pueden ser ayudantes familiares o no (Núñez 1997), la cifra se convierte en 1.094.100 que significan el 21 por ciento de los ocupados en la economía nacional. Estas cifras se reducen a partir de 1996 con la aprobación de resoluciones destinadas a limitar y reducir el crecimiento del autoempleo. A parte de las diferencias de ingresos que puedan existir entre los trabajadores estatales y los no estatales, dentro de los trabajadores no estatales podemos distinguir diferentes subgrupos, con distintos niveles de ingresos, en función del tipo de vínculo con la propiedad sobre los medios de producción, la contratación de fuerza de trabajo adicional, el tipo de actividad laboral que realizan y la forma y magnitud de los ingresos.

c) *La reorganización de la producción agropecuaria.* La producción agropecuaria antes del reajuste se expresaba en tres formas básicas: la propiedad estatal, que abarcaba el 82 por ciento de la superficie total del país; la propiedad cooperativa (Cooperativas de Producción Agropecuarias) con el 8 por ciento; y, la propiedad privada de los pequeños agricultores (Cooperativas de Créditos y Servicios y miembros de Asociaciones Campesinas) que comprendía el 10 por ciento de la tierra. A estos tipos de producción le correspondían los siguientes grupos sociales: obreros agrícolas, campesinado cooperativista y campesino pequeño agricultor individual, respectivamente.⁹ Con las medidas introducidas por la reforma: a) fraccionamiento de la gran propiedad estatal para la creación de las UBPC; b) establecimiento de asociaciones con capital extranjero; y, c) reparto en régimen de usufructo de las tierras ociosas a los interesados en hacerlas producir; se produce una diversificación en la tenencia de la tierra y por tanto, una reorganización de la producción, quedando desde este momento, dividida en nueve formas diferentes agrupadas en cuatro sectores: sector estatal (empresa estatal, granjas EJT, granjas del MININT); sector cooperativo (UBPC, CPA); sector privado (campesino individual – CCS, AC – usufructuario individual o familiares; y sector mixto (empresas mixtas). Esto va a comportar una diversificación en grupos socio-profesionales de la fuerza de trabajo campesina que unido a la introducción de mecanismos de mercados y flexibilización de la comercialización para determinados grupos, hará que en función del tipo de producción en que el campesino esté integrado y de su mayor o

menor vínculo con el mercado, se expresen diferencias importantes de ingresos en el interior de la clase campesina.

d) *La economía sumergida*. Aunque no es un factor directamente derivado de los cambios legislativos introducidos para superar la crisis, la economía sumergida se encuentra muchas veces en interrelación con los tres factores señalados hasta ahora y constituye por lo tanto, un importante elemento a tener en cuenta en el análisis de la estructura social cubana. En Cuba, el mayor auge y desarrollo de la economía sumergida se produce con el inicio del denominado *Periodo Especial*, 1991, período en que la economía sumergida llega a superar el valor de las transacciones que se efectúan entre la población y el Estado. Para evitar que ningún sector de la población quedara desprotegido con la crisis y continuar manteniendo altos niveles de equidad, conjuntamente al mantenimiento de las políticas sociales, el gobierno cubano acordó la limitación de la oferta de bienes de consumo a la población y la ampliación del sistema de racionamiento – con precios centralmente regulados – de acuerdo con las nuevas disponibilidades dadas por la constricción de la oferta agregada (Hechevarría 1997). Teniendo en cuenta como he señalado anteriormente, que el empleo y el salario nominal se mantuvieron, tales medidas provocaron que continuara existiendo cierta liquidez monetaria en manos de la población pero ahora, ésta no tuviera su contrapartida mercantil. En tanto la liquidez monetaria genera demanda, se empezó a desarrollar un ascenso de la economía sumergida. Esta situación fue corregida por el gobierno a partir de 1993-1994 mediante: la adopción de medidas de saneamiento financiero, como la elevación de los precios del cigarro, alcohol o combustible automotor, que permitieron disminuir la liquidez acumulada en manos de la población (se calcula que entre mayo y diciembre de 1994 la liquidez acumulada disminuyó en 2.000 millones de pesos); y, el otorgamiento de un espacio económico al trabajo por cuenta propia (1993) y la apertura de mercados agropecuarios y mercados de bienes industriales y artesanales (1994), lo que supone un reconocimiento social de buena parte de las actividades incluidas hasta el momento en la economía sumergida (González 1995). Tales medidas significaron una reducción de la economía sumergida, sin embargo ésta nunca ha desaparecido y todavía hoy continua jugando un importante papel distorsionador en el acceso equitativo a los recursos económicos.

Resulta imposible por su propia naturaleza, poder sistematizar las infinitas cifras que tienen relación con la economía sumergida y lo más que podemos hacer es establecer las formas principales que adopta ésta en la realidad cubana actual, son las siguientes: 1) *la sustracción ocupacional*: se basa en extraer productos del trabajo para comercializarlos en el mercado sumergido; 2) *la economía no reportada*: consiste en las acciones que evaden los requerimientos de reportarse a las oficinas estadísticas del gobierno y por lo tanto, las normas fiscales establecidas según se codifican en el código impositivo. Por ejemplo, el no reconocimiento de servicios prestados al turismo como alquiler de viviendas, de autos, servicios de alimentación; y, 3) *la economía ilegal o delictiva*: abarca la producción y distribución de bienes y servicios legalmente prohibidos.

Incremento de la diferencia en los ingresos monetarios de los ciudadanos

El principal efecto que estos cuatro factores reproducen en la estructura social es un incremento de las diferencias en los ingresos monetarios de los ciudadanos. En un estudio realizado por Ferriol (1996) para cuantificar la desigualdad en materia

de ingresos monetarios, la relación entre el 20 por ciento de la población de mayores ingresos respecto al 20 por ciento de menores ingresos, se hallaba alrededor de seis veces (en el período 1959-1989 habíamos cifrado ésta en 3-4 veces). Actualmente esta relación ha aumentado aún más, pues en 1996 muchos de los grupos o estratos sociales con mayores ingresos hoy – trabajadores vinculados al capital extranjero, trabajadores privados – estaban todavía en fase de formación.

Pero ¿qué características y forma toman estas desigualdades de ingresos monetarios en la vida cotidiana del sistema socialista cubano actual? El hecho de que en todo momento, el gobierno cubano haya mantenido el gasto social necesario para conservar y desarrollar los logros y derechos sociales conseguidos en Cuba – ingreso mínimo, sanidad, educación, alimentación, seguridad social, y vivienda – y por tanto conseguir garantizar la gestión de estos servicios mediante un sistema de racionamiento, en el que no hay espacio para la demanda, pues son gratuitos o casi-gratuitos y universales, reproduce una sociedad con altos niveles de justicia social, con el acceso garantizado de todos los ciudadanos al consumo de sus necesidades básicas (*consumo para ser*). Sin embargo, si asociamos esta política social con el fenómeno nuevo de la diversificación en la naturaleza y fuentes de los ingresos monetarios señalado anteriormente, vemos que si bien es un sistema muy igualitario es no obstante poco equitativo, al suponer el *consumo para ser* un gasto mínimo también para aquellos grupos sociales los ingresos de los cuales se elevan por encima del de los trabajadores estatales – y en cuyo caso tal gasto podría ser compensatorio a las diferencias pecuniarias – les permite a éstos poder destinar la diferencia pecuniaria favorable íntegramente a la satisfacción de deseos (*consumo para tener*), consumo del que están excluidos los vinculados al sector estatal tradicional. Es en este aspecto dónde toman forma principalmente las diferencias sociales en Cuba. En consecuencia la pluralidad de ingresos monetarios se traduce en pluralidad de capacidades de acceso a lo que podemos denominar lujos y comodidades de la vida. Esto supone una diferencia no sólo con todos los otros países no industrializados sino incluso con algunos países del capitalismo avanzado, donde el poder satisfacer o no la subsistencia y eficiencia física, las necesidades básicas, constituye una variable importantísima asociada a las desigualdades económicas de los ciudadanos. Esta se trata además de una desigualdad caracterizada por producirse en un modelo de *pirámide social invertida*, donde un taxista, un camarero o un participante de la economía sumergida se coloca por encima de un investigador doctor en ciencias o que un cirujano.

Retomar el camino hacia una igualdad real y efectiva

El surgimiento en Cuba de las diferencias señaladas más arriba suponen sin embargo, que cada día más los ciudadanos no valoren su situación personal de acuerdo a criterios vitales impersonales (satisfacción de necesidades básicas) sino en base a criterios comparativos entre ellos. Este proceso se ve favorecido además, por el carácter ostentoso del *consumo para tener*, es decir, por el uso muchas veces, de este tipo de bienes no tanto como una manera de mejorar la calidad de vida sino como demostración pública de status social. En una sociedad con escasez, la posesión de bienes de lujo constituye una importante base consuetudinaria de reputación (Veblen 1944). Al existir en este país como elemento inherente al socialismo un alto grado de centralización política en el desarrollo de los procesos socio-económicos – una sociedad centralmente dirigida – la insatisfacción de los ciuda-

danos derivada de la comparación (la valoración de la situación personal sobre la base de la comparación no produce nunca satisfacción, independientemente de las condiciones de vida, ya que el individuo toma siempre como punto de referencia el modo de vida del grupo social situado por encima de él en la estratificación social) acaba dirigiéndose hacia el Estado, la cual cosa hace que si no se actúa políticamente en el sentido de disminuir tales diferencias, un desarrollo excesivo de éstas podría llegar a crear ciertos antagonismos entre sectores de la población y el Estado. Algunas propuestas que podrían contribuir a lograr en materia de igualdad social términos de equilibrio relativo mayor podrían ser:

El perfeccionamiento del sistema tributario

El establecimiento de un sistema tributario basado en el principio de *progresividad fiscal* constituye en toda la práctica internacional un elemento indispensable para la distribución justa de los resultados – costos y beneficios – según la posición de grupos e individuos. A partir de 1994, con la aprobación de la Ley No. 73, Del Sistema Tributario, de 4 de agosto, se da en Cuba un importante paso en la normalización de un sistema tributario, muy poco desarrollado hasta el momento. Las transformaciones económicas llevadas a cabo exigían la adecuación del sistema tributario al nuevo entorno económico. Dicha ley establece quince especies de tributos, los cuales como señala su artículo 3, se basan en el principio de equidad de la carga tributaria, en correspondencia con la capacidad económica de las personas obligadas a satisfacerlos. El carácter equitativo en la aplicación de la legislación tributaria es ratificado más tarde por el artículo 21 del Decreto-Ley No. 169, De las Normas Generales y Procedimientos Tributarios, de 10 de enero de 1997. Desde el año de aprobación de la Ley 73/94 y en armonía con ella, se han ido dictando además, de forma gradual, leyes que establecen tributos específicos y otras disposiciones y regulaciones fiscales complementarias. Así como creándose una nueva Administración tributaria encargada de velar por la aplicación de esta legislación.

Pero si bien las obligaciones tributarias deben constituir el elemento fundamental para una política redistributiva efectiva, la existencia de *evasión fiscal* impide a estas normas alcanzar los resultados esperados, contribuyendo a alterar muy negativamente la distribución de la renta y la riqueza. No existen en Cuba cifras estimativas acerca de los niveles de fraude, sin embargo puede intuirse en la realidad circundante que éstos son elevados, especialmente, en lo que se refiere a falta de inscripción en los registros fiscales y presentación de declaraciones incorrectas – ocultamientos en la base imponible, defraudación – no tanto en cambio, en la falta de pago de los impuestos declarados, morosidad (según datos del informe de liquidación del Presupuesto del Estado para el 2001, la disciplina de pago voluntario concluyó con un 96,1 por ciento).

Empezar por la realización de análisis y estudios micro-económicos que permitan conocer el grado y características del fraude fiscal, podría ser importante por varias razones: 1) la información ayudaría a averiguar los motivos que lo impulsan y al establecimiento de programas adecuados para reducirlo sustancialmente; 2) los ciudadanos conocen la existencia y realidad del fraude, tendiéndolo incluso a generalizarlo y exagerarlo por encima de los niveles reales, por lo que la conducta evasora llega a convertirse en socialmente aceptable y subjetivamente legitimada, aumentando su tendencia muy por encima de la que se produciría con la difusión e información de cifras reales (Lagares 1994).

Las causas que impulsan la evasión fiscal son varias, en su teoría del *calculo de*

maximización individual de utilidad, Allingham y Sandmo (1972) mantienen que una gran parte de los contribuyentes adopta la decisión de cumplir o evadir, total o parcialmente, sus deberes tributarios tomando en cuenta diferentes variables: la tarifa impositiva que determina el pago tributario; la sanción que se le impondrá en caso de ser descubierto; la probabilidad de descubrimiento; y, la propensión del contribuyente al riesgo. En consecuencia, cualquier plan que intente dar una respuesta al fenómeno del fraude debe perseguir disminuir la utilidad de éste. Esto puede lograrse por un lado, con medidas sancionadoras para los evasores descubiertos (el Art. 4 del DL 150/94 adiciona al Código Penal el actual título XIV, *Delitos contra la Hacienda Pública*), y por el otro, con acciones preventivas dirigidas a descubrir o aumentar las probabilidades de detección de situaciones de economía sumergida. Las medidas de control y comprobación administrativa de los deberes tributarios tienen en Cuba, actualmente, su base en el Registro de Contribuyentes; el Número de Identificación Tributaria (NIT), y la Cuenta de Control del Contribuyente. Éstas permiten controlar el pago de la deuda tributaria en las condiciones y términos establecidos, es decir, determinar las obligaciones de pago y verificar la realización del mismo, pero no posibilitan por sí solas, detectar casos de falta de inscripción en el Registro y declaraciones incorrectas. Para ello se llevan a cabo paralelamente, diferentes acciones fiscalizadoras, aunque en muchas ocasiones su grado de efectividad es limitado. Algunos ejemplos de estas acciones son: 1) el régimen de presunción indirecta de la base imponible por parte de la Administración Tributaria, previsto en el Art. 67 DL 169/97. En el caso de las personas naturales, se ha desarrollado un sistema de estudios de capacidad económica por sectores económicos, los cuales permiten estimar los mínimos de recaudación por cada sector y comprobar si las declaraciones se ajustan a éstos, aunque por encima de estos límites, no se puede tener conocimiento de la veracidad de la declaración; y 2) inspecciones en el domicilio fiscal o, en caso de ser persona jurídica, a sus oficinas y dependencias, para la práctica de acciones fiscalizadoras sobre sus operaciones, datos, informes y justificantes que tengan relación con éstas, todos sus libros y antecedentes de cualquier clase con trascendencia tributaria (Art. 30.i. DL 169/97). Los bajos niveles salariales de los inspectores propician no obstante, en ocasiones, actos de corrupción (sobornos).

En consecuencia, falta aún camino por hacer en el empeño de limitar el fraude fiscal y mejorar la efectividad de la Administración tributaria. A grandes trechos, algunas medidas hipotéticas orientadas a este objetivo podrían ser las siguientes:

- A. La creación de un *Sistema de Información Tributaria* informatizado que contenga:
 - a. La ya existente base de datos censal de los contribuyentes, con sus obligaciones tributarias y control de los pagos.
 - b. Pero además, informaciones con trascendencia tributaria de cada contribuyente para poder detectar automáticamente posibles fraudes. Estas informaciones tendrían como fuente:
 1. Las relaciones de *coordinación en el trabajo y auxilio administrativo* previstas en el Art. 18 DL 169/97 entre los diferentes órganos con funciones de Administración tributaria.
 2. El deber de colaboración con la Administración tributaria de Bancos, Notarios, empresas de seguros, etc. establecido en la disposición vigésimo cuarta de la Resolución 54/95 de la ONAT.

3. Cambios en las técnicas de control tributario para determinados sectores económicos que permitan aumentar la eficiencia en la obtención de información acerca de los ingresos obtenidos por los contribuyentes (véase ejemplo punto B).
- B. Medidas que aumenten la utilidad para los contribuyentes de inscribirse en el Registro Fiscal, y en consecuencia, la desutilidad de la economía sumergida. En este caso podemos detenernos como ejemplo, en la práctica de actividades mercantiles:

Propuesta: Apertura de *mercados mayoristas estatales para comerciantes* donde éstos puedan adquirir sus insumos a precios más bajos que en el comercio minorista (en la actualidad, los comerciantes deben comprar sus insumos en el mercado minorista, a igual precio que cualquier consumidor, y presentar las facturas como comprobantes. El escaso margen de beneficio en la venta que esto supone desvía la compra de insumos hacia la economía sumergida. Además, la inexistencia en el país de un sistema armonizado de facturación – en el mercado agropecuario por ejemplo, no se da factura – supone otro problema importante para este modelo). El pago de los productos adquiridos se efectuaría mediante transferencia bancaria con una tarjeta magnética que señale el nombre del titular y su NIT.

Justificación: Se reduce la utilidad del fraude fiscal (comprar los insumos fuera del mercado mayorista le resultaría al comerciante más caro, reduciéndosele el margen de beneficio en la venta). Además y con relación al punto A.3, al tenerse constancia de la cuantía gastada en insumos por el comerciante, permitiría establecer correlaciones de su recaudación y por lo tanto, comprobar si su declaración es correcta.

- C. La simplificación estructural del cuerpo legislativo impositivo. La Ley 73/94 fija los supuestos de hecho gravados y los impuestos que los gravan, pero exceptuando algunos casos como el del impuesto sobre transmisión de bienes y herencias o el impuesto sobre documentos, no especifica las técnicas de implementación de los mismos, las cuales vienen desarrolladas en una infinidad de disposiciones fiscales complementarias. La unificación o simplificación jurídica del sistema impositivo podría facilitar el acceso del contribuyente a la información de sus deberes tributarios y, por lo tanto, disminuir el ahorro de costes indirectos que la evasión supone.

La equiponderación del salario real

Un aumento en la eficacia del sistema tributario podría ser pues, entre otros, uno de los elementos que contribuyeran a una mayor estabilización de las diferencias en la sociedad cubana, no hay duda del importante papel de los impuestos en la economía nacional. En el 2001 los recursos financieros del Presupuesto del Estado ascendieron a un importe de 15.033,9 millones de pesos, de los cuales 11.395,6 – el 75,8 por ciento – constituyeron ingresos tributarios. No obstante, no podemos absolutizar sus efectos y presentarlo como la solución a todos los problemas. Un modelo de progresividad fiscal en la tributación al Estado, acorde con el Art. 21 de la Constitución ('Se garantiza la propiedad personal sobre los ingresos y ahorros procedentes del trabajo personal...'), es decir, que no degeneren en un mecanismo de descapitalización represivo, puede garantizar sólo un modelo de igualdad formal

similar al del Estado del bienestar capitalista, una responsabilidad estatal de asegurar a todos los ciudadanos, por el simple hecho de serlo, los bienes y servicios básicos de protección social, de garantizarles lo que algunos han llamado un *piso o suelo mínimo*, sobre el cual se levanta no obstante, un sistema de estratificación donde la distancia entre los más y los menos privilegiados es considerable.

En consecuencia, la superación de este modelo limitado de equidad (*Estado protector*) por uno que en aras a una igualdad real y efectiva se oriente a las transferencias, incluso ya alcanzados los mínimos de bienestar, de la capacidad económica de unos grupos a favor de otros (*Estado redistribuidor*) exige entrelazar las obligaciones tributarias señaladas con muchas otras medidas. Para poner algún ejemplo, medidas que en el sí de los servicios o gastos públicos – los cuales hoy, por su gratuidad universal, juegan un papel neutro en la redistribución del ingreso – introduzcan dinámicas de equiponderación del *salario real* entre grupos con diferencias de *salario nominal* o renta. Mecanismos, entre muchos otros, para influir en la reducción o elevación del contenido real del salario nominal para los diferentes sectores sociales podrían ser: introducción de criterios de *discriminación positiva* en determinados componentes vitales. Por ejemplo, exclusión del sistema de racionamiento de alimentos para aquella parte de la población que por sus altos ingresos puede interactuar libremente con las fuerzas del mercado interno, e incremento de la canasta de acuerdo con las nuevas disponibilidades para los otros grupos; establecimiento de gastos compensatorios a las diferencias pecuniarias para los grupos de mayores ingresos en determinados aspectos del sistema de educación (material escolar), sanidad (precio medicamentos), actividades artístico-culturales (precio entradas); fijación de precios diferenciados en electricidad, gas y agua en función del denominado *enfoque del beneficio*, es decir, su encarecimiento para aquellos que sacan beneficio de estos servicios públicos como es el caso de algunos tipos de trabajo por cuenta propia o arrendadores; o, facilidades de acceso (descuentos; créditos *blandos*; pago en moneda nacional) para los menos favorecidos a establecimientos y artículos de consumo.

Para que este trato desigual a las personas sea legítimo deberá cumplir los siguientes requisitos: que efectivamente, los ciudadanos se encuentren en diferente situación de hecho; que el trato desigual que se les otorga tenga una finalidad admisible desde los valores y principios constitucionales; y finalmente, que esta relación se base en criterios de *proporcionalidad*. La concurrencia de estos requisitos es fundamental para que la *diferenciación* no se convierta en *discriminación* la cual está prohibida por la Constitución (Art. 42).

* * *

Albert Noguera Fernández es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Barcelona. Actualmente realiza el Doctorado en Derecho en la Universidad de La Habana. <albertnoguera@cuba.vilaweb.com>

Notas

1. Cifras tomadas de G. Gómez (1998) 'Cambios y reformas: principales momentos comparativos entre China, Vietnam y Cuba', *Economía: análisis, propuestas, alternativas*. Ed. Ciencias Sociales. La Habana.
2. Ver *Boletín de Información Económica*, IPS, 30 de Septiembre de 1994.
3. Cifras tomadas de F. Castro (2003) Discurso pronunciado en la inauguración del Hotel Playa Pesquero y del Polo Turístico de Holguín. Véase Periódico *Granma* de 22 de enero, La Habana.
4. En el socialismo, además de los agricultores individuales, subsisten otros grupos de trabajadores vinculados a la propiedad privada y ocupados en la prestación de servicios y realización de producciones artesanales para mercados reducidos, que el Estado no puede satisfacer o no le es rentable. Estas producciones y servicios privados están sujetos a reglamentación por parte del Estado (Espina 1987).
5. Cifras tomadas de Comité Estatal de Estadística (1981) *Cuba: desarrollo económico y social durante el período 1958 – 1980*. Cuba.
6. Cifras tomadas de M. Espina (1997) 'Transformaciones recientes de la estructura socio-clasista cubana', Revista *Papers*. No. 52. Servicio de publicaciones de la Universitat Autònoma de Barcelona.
7. Cifras tomadas de: Comité Estatal de Estadística (1981) *Cuba: desarrollo económico y social durante el período 1958 – 1980*. Cuba; y, Comité Estatal de Estadística (1986) *La mujer en el mundo*, Cuba.
8. Cifras tomadas de la intervención de F. Castro (2003) Mesa redonda informativa de 17 de enero. (Ver editorial Periódico *Granma*, La Habana, 18 de enero de 2003).
9. Véase M. Espina, L. Núñez, M. I. Domínguez, L. Martín, J. M. Blanco (1987) *Componentes socio-clasistas de la sociedad cubana actual*. Mecanuscrito. Fondos del CIPS, La Habana.

Bibliografía

- Alonso, A. (1992) *La economía cubana: los desafíos de un ajuste sin desocialización*. Cuadernos de Nuestra América. La Habana: CEA. No. 19.
- Alvarez, F. (1989) *Comentarios a la Constitución Socialista*. La Habana: Editorial Pueblo y Educación.
- Azcuy, H. (1994) *Cuba ¿Reforma constitucional o nueva Constitución?* Cuadernos de Nuestra América. La Habana: CEA. No. 22.
- Brundenius, C., y A. Zimbalist (1989) *Crecimiento con equidad: el desarrollo cubano en una perspectiva comparada*. Cuadernos de Nuestra América. La Habana: CEA. Julio-Diciembre.
- Burguet, R. (1996) *Ley del Sistema Tributario en Cuba. Texto de la Ley y comentarios*. Madrid: Ed. Consultoría Jurídica Internacional.
- Carranza, J., L. Gutierrez y P. Monreal (1995) *Cuba: la reestructuración económica. Una propuesta para el debate*. La Habana: Ed. Ciencias Sociales.
- Castán, J. (1950) *La equidad y sus tipos históricos en la cultura occidental europea*. Madrid: Instituto Editorial Reus.
- Comité Estatal de Estadística (1981) *Cuba: desarrollo económico y social durante el período 1958-1980*. Cuba.
- (1986) *La mujer en el mundo*. Cuba.
- Cosulich, J. (1993) *La evasión tributaria*. Proyecto Regional de Política Fiscal. Santiago de Chile: CEPAL / PNUD.
- Dombois, R. y L. Pries (1995) '¿Necesita América Latina su propia sociología del trabajo?', *Revista Internacional de Estudios del Trabajo*, No. 1, México.
- Escalona, J. (1992) 'En torno a la Ley de reforma Constitucional', *Revista Cubana de Derecho*. UNJC, No. 8, La Habana.
- Espina, M. (1997) 'Transformaciones recientes de la estructura socio-clasista cubana', Revista *Papers*. Servicio de publicaciones de la Universidad Autònoma de Barcelona, No. 52.
- Ferriol, A. (1997) 'Política social cubana: situación y transformaciones', Revista *Temas*. No. 11, La Habana.

- (1999) 'Política social en el ajuste y su adecuación a las nuevas condiciones', Revista *Cuba*. Investigación Económica. INIE. No. 1, La Habana.
- González Gutiérrez, A. (1997) 'Economía y sociedad: los retos del modelo económico', Revista *Temas*. No. 11, La Habana.
- (1995) 'La economía sumergida en Cuba', Revista *Cuba*: Investigación económica. INIE, No. 2, La Habana.
- Hechevarría, O. (1997) *El modelo de ajuste macroeconómico: el caso de Cuba*. Fondos del INIE, La Habana.
- Lagares, M. J. (1994) *Hacia un planteamiento más general de la teoría del fraude fiscal*. Madrid. Fotocopias. Fondos del Ministerio de Finanzas y Precios, La Habana.
- Marquetti, H. (1997) 'La economía del dólar: balance y perspectivas', Revista *Temas*. No. 11, La Habana.
- Márquez, F. (1991) *América Latina: Sector Informal* (folleto). La Habana: Ed. Ciencias Sociales.
- Miguel, F. y otros (1997) *Desigualtat i canvi: l'estructura social contemporània*. Edicions Proa / Universitat Autònoma de Barcelona.
- Ministerio de Economía y Hacienda, Sanidad y Consumo, Trabajo y Seguridad Social (1993) *Plan de lucha contra el fraude*. Fotocopias. Madrid. Fondos del Ministerio de Finanzas y Precios. La Habana.
- Ministerio de Finanzas y Precios Presupuesto del Estado (2001) *Liquidación*. Cuba.
- Nogueira, P. (1993) 'Crisis monetaria, dolarización y tipo de cambio', *Revista de la CEPAL*, No. 50.
- Núñez, L. (1997) 'Más allá del cuentapropismo en Cuba', Revista *Temas* No. 11, La Habana.
- Periódico *Granma* (2003) 22 de enero, La Habana.
- PNUD (1997) *Informe sobre Desarrollo Humano*, Nueva York.
- VVAA (1987) *Componentes socio-clasistas de la sociedad cubana actual*. Mecanuscrito. La Habana: CIPS.
- (1995) *Impactos socio-estructurales del reajuste económico*. Mecanuscrito. La Habana: CIPS.
- (2001) 'Un nuevo acercamiento a la economía sumergida', Revista *Cuba*: Investigación Económica, INIE, No. 1, La Habana.