

## LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1992. ANTECEDENTES, SIGNIFICADO Y PERSPECTIVAS

Ramón DE LA CRUZ OCHOA

Señores: Agradezco a los amigos organizadores, así como al siempre hermano pueblo mexicano, la invitación para participar en este Simposium Internacional "Jorge Carpizo"

Nuestra ponencia versa sobre la Reforma Constitucional Cubana de 1992, sin embargo, tal como se expresa en el título es indispensable hablar de los antecedentes de la Reforma y de la Constitución de 1976 que resultó modificada por ella.

Esta Constitución aprobada por referéndum popular recogió la realidad socioeconómica entonces existente, resultado de las transformaciones económicas, sociales y políticas acaecidas en el periodo 1959-1975. Con su aprobación se estableció de manera definitiva una nueva forma de estructura estatal, los derechos y libertades de los ciudadanos, el sistema de economía y las formas de propiedad, los elementos integrantes del sistema político y los fines del Estado con vista a materializar, hasta sus últimas consecuencias, el proyecto social cubano iniciado en 1959.

Debe tenerse en cuenta, además, que nuestro país en el momento de aprobación de la Constitución poseía estabilidad económica que aseguraba el crecimiento sistemático y continuo de la economía, garantizando su desarrollo económico y social gracias a las transformaciones realizadas, y las vinculaciones económicas provechosas establecidas con la Unión Soviética y demás países socialistas.

La propiedad estatal ya era completamente dominante, se había propiciado el aumento del nivel de vida del pueblo y garantizado los servicios esenciales como la salud pública, educación, y un amplio sistema de seguridad social.

Sin embargo hay que señalar, para que nuestro análisis sea integral, que tanto en el modelo económico como en los paradigmas políticos prevalecían en 1976 aquellos provenientes de la más importante experiencia socialista entonces existente el bloque de la URSS-Europa del Este, quienes además habían estable-

cido fuertes y solidarias relaciones económicas, políticas y sociales con la joven Revolución cubana.

Debe recordarse que para ese entonces pocos países de América Latina y el Caribe (en primer lugar México que nunca las rompió) mantenían relaciones con el Estado cubano y las relaciones diplomáticas y económicas con Europa occidental, Canadá y Japón, aunque existentes, no tenían peso significativo para la sociedad cubana. Sobre Estados Unidos no hay que hablar, es de todos conocida la política de hostilidad y agresión que comenzó en 1959, y que hasta hoy se mantiene, aunque las tácticas hayan cambiado.

No es el objetivo de esta ponencia analizar aquella etapa sino situarnos sólo en el contexto político, económico y social en que fue aprobada la Constitución de 1976, la cual, por supuesto, fue resultado de su época y, por tanto, su simple lectura trasluce un momento de optimismo y en ocasiones, por qué no, de ingenuidad utópica sobre el futuro de la sociedad cubana. Es inevitable también y nunca se ocultó tal como lo expresara uno de sus redactores y comentarista el muy conocido jurista cubano ya fallecido Fernando Álvarez Tabío, quien en su libro *Comentarios a la Constitución socialista* dijo: "Para la elaboración de los preceptos que vamos a analizar han servido de gufa, entre otras, las experiencias de los países que marchan por la vía del socialismo y el comunismo". Esto por supuesto trajo como consecuencia que muchos de sus principios organizativos, procesales y normativos resultaran poco originales, y sin duda hubo "copismo" en muchos de sus preceptos.

No obstante estos "problemas" de origen, la Constitución de 1976 fue, sin duda, indiscutible paso de avance para la construcción de una sociedad democrática, participativa y de opción socialista.

No puedo detenerme ahora en el proceso que se inició en 1986 en Cuba y que se llamó de "Rectificación", donde se comenzó la crítica pública de muchos aspectos de este modelo que tuvo en la Constitución de 1976 uno de sus momentos culminantes. También a partir de esta fecha el modelo económico comenzó a someterse a juicio crítico. Sin embargo, todo este proceso de una forma y otra fue interrumpido por el estallido, la caída o desmoronamiento del sistema socialista europeo oriental, su impacto ha sido terrible para la economía cubana, en dos años las importaciones totales se redujeron a la mitad y las exportaciones a un 38%, el Producto Social Global tuvo una caída de 25% en 1991.

Los indicadores no han detenido su caída y en este 1994 se pronostica detenerlo y comenzar la recuperación en algunos sectores de la economía.

La vida cotidiana se ha tornado muy difícil. Escasea de todo o de casi todo; sin embargo, el liderazgo cubano apoyado por la inmensa mayoría del pueblo optó por no tomar un camino que nos condujera de regreso al capitalismo y a la injusticia social, así como a perder lo que para muchos millones de cubanos es sagrado: la independencia de Cuba frente a Estados Unidos, cuyas relaciones con

Cuba durante más de 100 años ha estado presidida como decía José Martí por el “intento de apoderarse de Cuba”. Sin embargo esta opción no significa ni puede significar inmovilismo, muy por el contrario se necesita reaccionar y actuar para salir de la difícil situación actual, y dentro de este contexto debemos entender la Reforma Constitucional de 1992.

A continuación expondremos las reformas más trascendentes.

Particular importancia tienen en los cambios acordados los introducidos en los artículos 1 y 4, ahora formulados como 1 y 3. Estos artículos representaban la formulación marxista de la dictadura del proletariado, el que se cambia por el de Estado socialista de trabajadores organizados, según el ideario martiano, con todos y para el bien de todos, para el disfrute de la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.

Asimismo se expresa que la soberanía reside en todo el pueblo y no sólo en los trabajadores, no excluyendo a nadie, estableciendo, por tanto, un concepto amplio en la relación soberanía-pueblo.

Es de señalar que en el Preámbulo de la Constitución de 1976 se cometió el error de hacer expresa mención al apoyo de la Unión Soviética y otros países socialistas, lo cual fue sustituida actualmente por la cooperación y solidaridad de los pueblos del mundo, especialmente los de América Latina y del Caribe. También se modificó el artículo 12 donde se expresan los principios de la política exterior donde se pasa de una línea de radicalismo, a tono con el momento político que se vivía en la época, a una posición más flexible, donde se pone especial énfasis en la aspiración a la paz, la igualdad en las relaciones internacionales, la libre determinación de los pueblos y la convivencia y respeto mutuo entre los Estados.

Se reafirma (porque ya estaba recogida en la Constitución de 1976) pero ahora se formula de forma distinta respetando la realidad latinoamericana tal como es, para una integración y colaboración con los países de América Latina y del Caribe tanto en el plano económico como político.

En cuanto a los principios de organización y funcionamiento del Estado, en su artículo 68 se elimina la referencia expresa que aparecía en la Constitución de 1976 a la unidad de poder y al centralismo democrático, sin cambiar el concepto de órgano supremo del Estado de la Asamblea Nacional del Poder Popular, lo que no entra en contradicción con la diversidad de funciones que nuestro Estado reconoce en los órganos del Estado y la independencia de ellos en su actuación.

Importante es lo referente a la Reforma Electoral con cambios en los procedimientos para elegir a los delegados a las asambleas provinciales, y los diputados a la Asamblea Nacional, los cuales eran electos por las asambleas municipales de delegados en elección de segundo grado, lo que sin duda, afectaba la autenticidad de este proceso.

Para cambiar esta situación se modificaron los artículos pertinentes de la Constitución, dejando establecidos en su artículo 71 que los diputados son elegidos por el voto libre, directo y secreto de los electores.

Asimismo, de acuerdo con la Ley Electoral, se crean comisiones de candidaturas con la participación de las principales organizaciones sociales y sin la participación del Partido Comunista para que presenten los candidatos a diputados, los cuales, después de un proceso participativo muy amplio, se elaboran muchas precandidaturas, las asambleas municipales del Poder Popular, compuesta por delegados (concejales) eligen los candidatos que después serán presentados a la población y donde, para resultar electos, necesitan obtener más del 50% de los votos.

Otro aspecto institucional de importancia son las modificaciones en la organización y funcionamiento de los órganos locales del poder popular con vistas a introducir correcciones que permitan perfeccionar su gestión de dirección y administración de niveles intermedios y de base, a fin de que éstas cuenten con personalidad jurídica propia, y según el artículo 103, investidas en la más alta autoridad, para el ejercicio de las funciones estatales en sus demarcaciones respectivas, y para ello dentro del marco de su competencia ejercen gobierno. Asimismo, se crean los consejos populares en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales para trabajar activamente en el desarrollo de las actividades de producción y de servicios y por la satisfacción de las necesidades asistenciales, económicas, educacionales y sociales de la población. El artículo 109 de la Constitución agrega, además, que representan a la demarcación donde actúan, y a la vez son representantes de los órganos del poder popular municipal, provincial y nacional. Sus consejos populares se constituyen a partir de los delegados elegidos en las circunscripciones, los cuales deben elegir entre ellos quién lo presida.

Los objetivos de estas instituciones en la base son: lograr, para las mismas, el mayor grado de autonomía y autogestión de forma que paulatinamente puedan alcanzar el autofinanciamiento, y que el Estado central sea el único que subvencione servicios básicos para la comunidad y para el desarrollo.

Es de importancia lo referente a los preceptos constitucionales respecto a la libertad de conciencia y religión. La Constitución de 1976 declaraba que educa al pueblo en la concepción científica materialista del universo, o sea, que en la práctica se declaraba como Estado favorecedor del ateísmo; aunque a su vez, se declaraba garantizador de la libertad religiosa y opuesto a cualquier tipo de discriminación.

La Reforma Constitucional retoma la tradición martiana, y de todos nuestros próceres por la independencia, favorables al Estado laico, la separación de la Iglesia y el Estado, y la Iglesia y la Escuela; se modificaron también varios

artículos relacionados con la educación y la cultura para ponerlo a tono con la nueva laicidad.

El artículo 55 actual preceptúa que el Estado reconoce, respeta y garantiza la libertad de conciencia y religión; reconoce, respeta y garantiza a la vez la libertad de cada ciudadano de cambiar de creencias religiosas o no tener ninguna y a profesar, dentro del respeto a la ley, el culto religioso de su preferencia.

La ley regula, termina el artículo, las relaciones del Estado con las instituciones religiosas.

En las modificaciones en el sistema judicial se destaca la importancia de suprimir la elección periódica de jueces lo cual sin duda contribuye a una mayor independencia y profesionalización de los mismos. En el futuro la elección se hará por una vez, y la separación de los jueces de sus funciones será mediante expediente debidamente fundamentado por causales recogidas expresamente en la ley. Se ratifica asimismo el principio de que los jueces, en su función de impartir justicia, son independientes y no deben obediencia más que a la ley.

En cuanto a la Fiscalía General de la República, a la vez que se preserva su independencia y verticalidad, se le agrega entre sus funciones, y de una forma expresa, actuar como órgano dedicado especialmente a la promoción y el ejercicio de la acción penal pública en representación del Estado.

Respecto a la familia se afirma por primera vez que el Estado reconoce en la familia la célula fundamental de la sociedad y le atribuye responsabilidades y funciones esenciales en la educación y formación de las nuevas generaciones.

Con esta declaración se pone énfasis en que la responsabilidad en la formación y educación de las nuevas generaciones no es tarea sólo del Estado y de la sociedad civil sino que la familia juega en ello un rol fundamental, se trata de balancear el excesivo peso que ambas jugaron en estos últimos años en detrimento, en algunos casos, del papel de la familia.

En el capítulo V, dedicado a Educación y Cultura, se establecen los principios de la política educativa y cultural, donde se cambia la redacción de que sus fundamentos estaban en la "Concepción científica del mundo, establecida y desarrollada por el marxismo-leninismo", por una formulación mucho más amplia que expresa: "fundamenta su política educacional y cultural en los avances de la ciencia y la técnica, el ideario marxista y martiano, la tradición progresista cubana y universal". Como vemos es una visión más amplia de las concepciones educacionales y no limitada a la concepción científica y marxista-leninista, separando la concepción científica del mundo del marxismo pudiendo existir aquella sin que esté relacionada con ésta, ya que la concepción científica del mundo se ha desarrollado especialmente a partir de los grandes descubrimientos científicos, y en general los avances de la ciencia y la técnica.

Parte importante de las reformas constitucionales están dedicadas a flexibilizar preceptos que permitan llevar a cabo las reformas que nuestra economía requiere,

partiendo de que ésta tiene que sufrir cambios y necesita encontrar fórmulas que hagan pasar de una economía centralizada a una descentralizada, que permita moverse flexiblemente con la agilidad necesaria y que además posibilite la atracción de la inversión extranjera en casi todas las ramas productivas de la economía. Todo esto sin provocar grandes desajustes sociales y sin cambiar la política de justicia social.

Los cambios fundamentales en materia de regulación constitucional de la economía son los siguientes.

La Constitución de 1976 planteaba la propiedad socialista sobre los medios de producción, lo cual hacía que prácticamente todos los medios de producción deberían ser y fueran propiedad estatal; sin embargo, la Reforma Constitucional de 1992 plantea en su artículo 14 los medios fundamentales de producción, dando con ello posibilidades a que un sector importante de la economía puede ser propiedad no estatal. Esta modificación es importantísima y abre, sin duda, un espacio importante a la actividad privada tanto nacional como extranjera.

La propiedad estatal, según la antigua Constitución, era irreversible, o sea, no podía transmitirse bajo ninguna circunstancia, la Reforma Constitucional establece en su artículo 15 que en casos excepcionales la propiedad estatal puede transmitirse parcial o totalmente, siempre que sea útil a los fines del desarrollo del país y no afecten los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado, y con la previa aprobación del Consejo de Ministros o su Comité Ejecutivo. Debe subrayarse el principio de excepcionalidad para la enajenación de la propiedad estatal, lo cual aleja su regulación de cualquier interpretación de que se trata de un proceso de privatización generalizada, para salir de la presente situación económico-financiera. Este artículo, tal como se expresó en las discusiones del Parlamento cubano, es una necesidad impuesta por la vida y la realidad.

Es importante, asimismo, que una de las condiciones es que la venta debe ser para el desarrollo, no para consumir los ingresos que obtenga el Estado por esta vía. Asimismo, la transmisión sólo puede ser de objetivos económicos y no sociales.

Sin embargo, el propio artículo 15 deja abierta la transmisión de otros derechos sobre esos bienes que bien pudieran ser arrendamiento, usufructo y otras modalidades dejando al legislador la tarea de regular los procedimientos legales necesarios.

El concepto de planificación centralizada y única se abandona en la actual Constitución, y se adopta un esquema de plan de que abarque sólo los programas fundamentales de producción y desarrollo, no todos los aspectos de la vida económica y social como se establecía previamente. Lo que trata la redacción flexible es de que en el país exista un plan de carácter estratégico, posibilitando que existan entidades económicas no estatales que no se subordinen a los mecanismos socialistas sino a los propios del sistema capitalista, siempre que

contribuyan a los fines del desarrollo del país y no afecten los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado. Propiciar esta simultaneidad de mecanismos es donde radica la virtud de este artículo 16 que se aleja del centralismo absoluto en el funcionamiento y planificación de su economía, dando paso a nuevas formas de conducir la misma, siendo su responsabilidad esencial —en cuanto a los objetivos económicos no estatales— garantizar que contribuyan a satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de la sociedad y los ciudadanos.

El artículo 17 dejó establecidas las bases para una completa capacidad autogestionaria y autofinanciera de la empresa estatal, otorgándole personalidad jurídica propia. Este artículo 17 establece en su último párrafo que las empresas y entidades responden de sus obligaciones sólo con sus recursos financieros dentro de las limitaciones establecidas por la ley. Si bien las entidades económicas estatales se constituyen con capital originariamente estatal, la cesión de capitales a su favor tiene el propósito de facilitar su propia vida económica y personalidad jurídica.

El Estado no responde de las obligaciones contraídas por las empresas, entidades u otras personas jurídicas y éstas tampoco responden de las de aquél.

Les informo que ya una buena parte de las empresas estatales se autogestionan en sus operaciones de comercio exterior y que pasaremos rápidamente a partir de los próximos meses a la autogestión financiera total, lo cual sin duda, traerá como consecuencia o una reducción sustancial del subsidio estatal y, en un futuro, tomaremos decisiones sobre las industrias menos rentables.

Otra modificación importante es lo referente al monopolio del comercio exterior: la antigua Constitución era definitiva, su artículo 18 decía que el comercio exterior es función exclusiva del Estado, sin embargo, el nuevo texto es diferente, plantea sólo que el Estado controla el comercio exterior. Podemos anunciarle hoy a ustedes que el comercio exterior se está descentralizando rápidamente, existiendo decenas de empresas que realizan su comercio exterior directamente; existen además 400 representaciones de importantes empresas extranjeras dedicadas a la importación, radicadas actualmente en Cuba, y la cifra sigue creciendo mensualmente, dando este artículo la viabilidad jurídica para la participación del capital extranjero tanto en empresas de importación como de exportación.

El artículo 20 de la Constitución reformada recogió en forma clara y precisa la propiedad cooperativa en la agricultura como un medio avanzado y eficiente de producción. Recientemente y consecuente con la anterior se acaba de tomar la decisión que las tierras y demás medios de producción estatal en la agricultura (unos 4 millones de hectáreas y cientos de millones de dólares en bienes) pasen a formas de producción cooperativa donde los campesinos tengan autonomía, trabajen bajo los principios de autogestión financiera y se repartan las utilidades.

El trabajo basado en la pequeña y mediana propiedad en la esfera industrial, agrícola y los servicios están protegidos en los artículos 19 y 21 de la Constitución, encontrándose especialmente en la esfera industrial y de los servicios en un renacimiento fortalecido por el Decreto-Ley 141 que flexibilizó los controles y permitió esta actividad en más de 150 rubros distintos. Además, se comienza a llevar a cabo el reparto de pequeñas parcelas de tierras para el autoabastecimiento familiar o cultivos muy especializados como el tabaco.

Debemos detenernos en el artículo 23 de la Constitución (artículo totalmente nuevo) que textualmente dice: "El Estado reconoce la propiedad de las empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas que se constituyen conforme a la ley."

El uso, disfrute y disposición de los bienes pertenecientes al patrimonio de las entidades anteriores se rigen por lo establecido en la ley y los tratados, así como por los estatutos y reglamentos propios por los que se gobierna.

Este artículo es decisivo para enfrentar una pieza clave de la política económica actual, la atracción de capitales extranjeros, y tiene como objetivo promover diferentes formas de asociación con el capital extranjero, tanto en turismo como en energía y aprovechamiento de empresas que de otra forma pasarían por falta de insumos importados, otorgando la mayor atención a la ampliación y diversificación de las exportaciones.

Estas empresas, de las que ya hay más de 100 constituidas en nuestro país, se están fundando en los principales sectores de la economía. Pocos son los que están excluidos de la posibilidad de realizar asociaciones con capital extranjero. Se excluyen la producción de azúcar, crudo, pues es innecesario, así como la educación, salud pública y seguridad social, asimismo, según el artículo 53 de la Constitución, la prensa, radio, televisión, cine y otros medios de difusión masiva que no pueden ser objeto de propiedad privada. Estas inversiones no se han desarrollado más rápidamente por el obstáculo pertinaz que significa la política de bloqueo que ha acrecentado los Estados Unidos; tiene su antecedente en el Decreto-Ley 50, de febrero de 1982, pero que realmente no se comenzó a aplicar hasta hace apenas tres años. Este Decreto-Ley faculta a las empresas estatales que se unan en asociaciones económicas con intereses extranjeros para llevar a cabo actividades lucrativas que coadyuven al desarrollo del país. Según el artículo 6º del citado cuerpo legal, las empresas mixtas que se constituyen a su amparo adoptan la forma de compañías por acciones nominativas, y a ellas son aplicables las prescripciones del Código de Comercio de 1885, vigente en Cuba con muy pequeñas modificaciones, y por lo que establezcan en sus convenios de asociación y los estatutos orgánicos que suscriban; estos estatutos incluyen disposiciones relacionadas con la organización y operación de la entidad, entre ellas la referida a la junta de accionistas, atribuciones, organizaciones y otras estipulaciones que acuerden las partes. Las empresas mixtas adquieren personalidad jurídica propia;



para otras modalidades de asociación económica rigen los contratos de asociación sin que obligatoriamente nazca una nueva personalidad jurídica.

La participación extranjera puede ser mayoritaria.

Un aspecto importante de las regulaciones es que, según el artículo 23 del Decreto-Ley,

El Estado Cubano garantiza al socio extranjero la libre transferencia al exterior, en monedas libremente convertibles, a través del Banco Nacional de Cuba, de los dividendos y utilidades netas que obtenga, del pago que reciba de la parte cubana en caso de que acuerde transferir a ésta toda o parte de su aportación, así como la parte que le corresponda de la liquidación de la asociación económica.

Estas empresas están excluidas del pago por ingreso bruto, ingresos personales y sobre transmisión de bienes inmuebles y establecimientos mercantiles. El tipo impositivo de impuesto de utilidad es del 30% sobre la utilidad neta anual pero es deducible la parte de las utilidades que se reinvierta, lo que se destine a la estimulación de los trabajadores o de reserva para contingencias. No obstante esto, el Ministerio de Finanzas puede eximir temporalmente a las empresas mixtas del pago total o parcial del impuesto sobre utilidades, aranceles y otros derechos aduanales. Esto en la práctica ya se ha hecho.

Estimados amigos, como observarán, la Reforma Constitucional en sus aspectos económicos abre las puertas a un incipiente sistema de economía mixta en el que coexisten formas de propiedad socialista y no socialista, sin que pierda su carácter dominante la propiedad estatal socialista, el carácter planificado de la economía, así como los principios de distribución socialista.

Esto es un resumen sumarisimo de los más importantes cambios constitucionales. Para terminar, pienso existe una pregunta en nuestra opinión obligatoria. Podrían preguntarme ¿piensa usted que esta reforma es suficiente para un largo periodo de tiempo? Les expondré mis puntos de vista:

No existe duda que la Revolución Cubana está atravesando la crisis económica y social más grave de toda su existencia. Esta crisis, que hasta el momento no tiene serias manifestaciones políticas, ha llevado a la dirección cubana a emprender un programa de ajustes y reestructuración sin ceder en la esencia de su política. Los resultados hasta el momento son haber resistido, lo importante ahora es "salir" lo cual no es fácil, sobre todo porque el cambio genera más de una contradicción en la economía y la sociedad, se desarrolla en un contexto internacional adverso agudizado por la hostilidad del gobierno de los Estados Unidos que se manifiesta especialmente con la intensificación del bloqueo.

Frente a estos desaffos, a la sociedad y al sistema político no le queda otra alternativa que estar rediseñando continuamente su política con vistas a salir de la difícil situación en que nos encontramos y obliga a tomar medidas sin ceder

en los principios que permitan preservar las conquistas fundamentales de la Revolución y la independencia de la Patria.

Esto probablemente nos obligará a corto o mediano plazo a reformulaciones constitucionales que nos permiten pronosticar que Cuba necesitará una nueva Constitución antes de finalizar el siglo, una vez que hayamos atravesado las etapas más difíciles y complejas del periodo en que nos encontramos.

Muchas gracias.