

## LA LEY SOVIÉTICA DE 19 DE NOVIEMBRE DE 1986 RELATIVA AL TRABAJO INDIVIDUAL\*

SUMARIO: 1. *La actividad profesional individual nunca ha sido suprimida completamente.* 2. *La nueva Ley sobre el Trabajo Individual.* 3. *Conclusión.*

El artículo 17 de la Constitución soviética de 1977 autoriza el trabajo individual en el dominio del artesanado, la agricultura y los servicios, si bien el último párrafo puntualiza con toda claridad: "El Estado reglamenta el trabajo individual y garantiza su realización en el interés de la sociedad." Sin embargo, hasta hace poco esta disposición constitucional ha quedado sin efecto, pues el legislador nunca dictó las medidas de aplicación necesarias.

Pero, la *perestroika* y el *aggiornamento* general que suscita no han tardado en colmar esta laguna. En efecto, la nueva Ley de 19 de noviembre de 1986 sobre el Trabajo Individual no solamente da "luz verde" a la organización del trabajo individual, sino que incita a los ciudadanos y a los poderes locales para estimular y organizar la creatividad, "este enorme potencial inexplorado de la población soviética", como lo destacó el mismo Mijail Gorbachov en su discurso de 1986 ante los cuadros del Partido.

Después de establecer que, en el pasado, las autoridades soviéticas nunca lograron suprimir totalmente las diversas formas del trabajo individual, el autor se propone examinar los objetivos de la nueva Ley, las actividades autorizadas y las actividades prohibidas, las medidas de control y las sanciones de las infracciones a las nuevas disposiciones.

### 1. *La actividad profesional individual nunca ha sido suprimida completamente*

La mayor parte de las actividades artesanales escaparon a las nacionalizaciones efectuadas en los primeros años siguientes a la Revolución de octubre; de hecho, los artesanos fabricaban objetos de uso corriente

\* Malfliet, K., "La nouvelle loi sur le travail individuel en URSS", *Revue Internationale de Droit Comparé*, París, núm. 1, enero-marzo de 1988, pp. 87-112.

(utensilios de menaje, muebles, enseres domésticos) que podían vender en los mercados locales. Durante el periodo de la Nueva Política Económica (NPE) (1921-1927), cambió la actitud de las autoridades para con el trabajo individual. La iniciativa privada fue autorizada “temporariamente”, pero el capitalismo de las personas privadas iba a ceder el paso al capitalismo cooperativo que facilitaba el control del Estado, así como la firma de contratos con las empresas públicas. Mucho más tarde, una decisión de 1960 incorporó las cooperativas artesanales a las empresas de Estado.

Sin embargo, el trabajo individual no fue eliminado; en los años veinte era “tolerado” siempre que fuese registrado en el soviét local. Por otra parte, la Constitución de 1936 hacía una distinción entre las actividades agrícolas de las empresas auxiliares de los *koljoz* (artículos 7 y 11) y las pequeñas empresas privadas (artículo 9). El trabajo individual de los “pequeños productores de mercancías”, autorizado por la ley y tolerado provisionalmente, debía considerarse como un anacronismo que desaparecería rápidamente —lo cual no sucedió—. De hecho, durante ese periodo, el número de beneficiarios de un ingreso personal debido al trabajo individual era más elevado de lo que las disposiciones legales permitían inducir. Pero dicho ingreso estaba sometido a un impuesto muy severo.

En los años sesenta, la actitud oficial para con el trabajo individual se modificó progresivamente, pues empezaba a reconocerse la poca eficacia del sector planificado, sobre todo en el dominio agrícola, respecto del volumen de producción, de los servicios, etcétera. Era necesaria, pues, una voluntad de transacción con el sector agrícola privado, muy productivo: de ahí la organización de “combinados de prestación de servicios”. En resumidas palabras, el Estado estaba dispuesto a aceptar que el trabajo individual colmara las lagunas del sector colectivo; pero, en todos los casos, el soviét local era quien debería autorizar específicamente cada actividad.

Una decisión del Consejo de Ministros de la Unión Soviética, de 3 de mayo de 1976, va más lejos todavía al establecer: “En todo el territorio de la Unión Soviética, está permitido organizar varios tipos de producción, excepto las que están prohibidas por la presente decisión o por otras”. Ahora bien —destaca el autor—, “desde 1976, lo que no está prohibido está autorizado”; por otra parte, la lista de las actividades prohibidas es relativamente corta (fabricación de armas, explosivos, medallas conmemorativas, perfumes, cosméticos, estupefacientes,

etcétera). Al mismo tiempo, el régimen fiscal del trabajo individual se ha mitigado considerablemente a partir de 1970.

## 2. *La nueva Ley sobre el Trabajo Individual*

1) *Los objetivos de la Ley sobre el Trabajo Individual.* La nueva Ley tiene ante todo una función informativa y hasta de propaganda, estima el autor. Su mensaje es: "Necesitamos brazos"; el trabajo individual ya no es un "cuerpo extraño" en la sociedad socialista avanzada. En el dominio de la distribución y de los servicios a la población, la empresa individual debe sostener y ayudar al sector planificado.

La nueva Ley tiene también objetivos económicos: mediante la actividad individual, las autoridades quieren recuperar la fuerza de trabajo que no puede ser empleada en el sector colectivo planificado. Así es como los jubilados, la mujer en el hogar y los inválidos, podrán ocuparse de tiempo completo. Se trata de crear un instrumento flexible que, dado el caso, pueda colmar las lagunas de la economía planeada. Por otra parte, para el Estado soviético, la posibilidad de ejercer un trabajo individual se traducirá en ahorros presupuestarios. Los ingresos suplementarios así obtenidos le permitirán reducir los gastos para las jubilaciones, las becas y las indemnizaciones por incapacidad laboral.

Sin embargo, el objetivo mayor de la nueva Ley es el de "mejorar la distribución y los servicios ofrecidos a la población", cuya deficiencia está denunciada continuamente por el ciudadano soviético. Las autoridades han reconocido la importancia del "factor humano" en los procesos económicos. La reestructuración de la economía nacional nunca podrá llevarse a cabo con una población descontenta. En este enfoque, la Ley tiene también una función exortatoria importante: el poder ejercer una actividad individual y el disfrutar de sus resultados deben contribuir en hacer soportable el proceso de la *perestroika*.

2) *Las actividades profesionales individuales autorizadas y prohibidas.* El artículo 1º dispone que las actividades profesionales individuales serán autorizadas cuando sean socialmente útiles. La ley establece una lista no exhaustiva de las actividades autorizadas y prohibidas. Los consejos de ministros de las Repúblicas federadas y los soviets locales autorizarán o prohibirán otras actividades, según las necesidades económicas locales.

Las actividades creativas en el dominio de la ciencia, las técnicas, la literatura y las artes están excluidas del ámbito de la Ley: se estima que en estos sectores, la liberalización tendría "efectos secundarios indeseables".

Al contrario del trabajo en el sector planificado, el trabajo individual tiene el carácter de "mercancía": los productos y los servicios se ofrecen a cambio de un pago. El sector del trabajo individual no está sometido al régimen general del derecho social y no goza de su amplia protección; está regido por el derecho civil, y las infracciones a la Ley están sancionadas por la legislación sobre las infracciones administrativas y por el derecho penal.

La Ley establece cuatro categorías de trabajo individual: las actividades artesanales (artículos 11 a 13), las que están ligadas a la prestación de servicios a la población (artículos 14 a 16), las que pertenecen al dominio sociocultural (artículos 17 y 19), y una categoría residual que abarca "otros tipos de trabajo individual" (artículos 20 y 21).

a) *El dominio artesanal* comprende las actividades de producción cuyo fin es la venta de productos acabados, como ropa, calzado, sombreros, muebles, juguetes, enseres domésticos, material para pesca, jardinería... (artículo 12). Según la letra de la Ley, las demás actividades artesanales parecen permitidas, siempre que no estén prohibidas por la legislación de la Unión o por los textos locales. Las actividades prohibidas, a ejemplo de la decisión de 1976, son: la fabricación de prendas de pieles finas, de joyas de piedras preciosas, de cosméticos, venenos, medicamentos, armas de fuego, explosivos, prensa para imprenta, sellos o timbres, etcétera (artículo 13).

b) *Por prestación de servicios a la población*, la Ley designa los servicios dados a la población en cambio de un pago, como, por ejemplo, las actividades en el sector de la construcción, el apacentar el ganado (servicio asegurado por pastores independientes), el arreglo de equipos técnicos, la labranza de la tierra por los ciudadanos para su uso personal, y la reparación de objetos de uso corriente (artículo 15). También la Ley ofrece al ciudadano la oportunidad de abrir un salón de belleza, un instituto de estética o un taller fotográfico, así como autoriza el trabajo independiente de las taquígrafas y mecanógrafas, de los encuadernadores y de los ayudantes domésticos. Por otra parte, frente a la gestión "confusa e ineficaz" de los restaurantes de Estado, una decisión del Consejo de Ministros de la Unión Soviética, de febrero de 1987, autoriza "la creación de cooperativas (tres ciudadanos al menos) para administrar los restaurantes públicos".

En este sector, las actividades prohibidas son: la compostura de joyas finas mediante herramientas personales, la explotación de salones de juegos, la organización de espectáculos, de juegos de azar y de apuestas, etcétera (artículo 16).

c) *El dominio sociocultural* comprende los servicios socioculturales que se pagan, como la organización de cursos de costura, coreografía, mecanografía, solfeo y música, las actividades de los instructores, la traducción de textos, etcétera. Todas estas actividades estaban ya toleradas, pero al legalizarlas, las autoridades quieren controlar mejor los honorarios correspondientes, así como gravarlos. Entre las actividades prohibidas figuran la organización de cursos que no forman parte del programa de las instituciones oficiales (cursos de religión, de hebreo, etcétera), así como la organización de espectáculos, que es un monopolio de Estado.

d) Con la categoría "*otros tipos de trabajo individual*", la Ley designa ante todo las artes populares y otras diversas. En efecto, las autoridades quieren estimular y desarrollar "el potencial escondido" de las artes populares, así como las artes decorativas aplicadas.

3) *Las formas autorizadas de trabajo individual y las personas que pueden ejercerlo*. Los obreros, los empleados y los miembros de los *koljox* podrán ejercer una actividad individual únicamente "después de las horas de trabajo"; en este caso, el trabajo individual será necesariamente subsidiario. En cambio, las mujeres en el hogar, los ineptos para el trabajo, los jubilados, estudiantes y alumnos podrán dedicar todo su tiempo libre a una actividad individual (artículo 3).

En lo concerniente a los "individualistas furiosos", cabe señalar que el discurso oficial ha evolucionado mucho desde los años sesenta. En efecto, hoy en día los intelectuales que son susceptibles de producir "obras de un nivel artístico elevado" podrán ser autorizados por el soviét local para transmitir, a cambio de un pago, sus competencias a otros ciudadanos que demuestren tener la vocación y poseer los talentos necesarios.

Sin embargo, conviene recordar la meta fundamental de la *perestroika*: se trata de estimular la eficacia de la economía, pero no de aprobar las actitudes individualistas, pues el Estado soviético sigue siendo fundamentalmente en favor del trabajo colectivo. Si bien el legislador favorece hoy en día la creación de cooperativas, como lo ilustra el caso de la legislación de las "brigadas temporales de construcción", recordemos que la decisión ministerial de 15 de mayo de 1986 autoriza a dichas brigadas para firmar contratos con empresas del Estado para realizar o completar una tarea determinada en plazos determinados.

4) *El procedimiento*. Ningún trabajo individual podrá ser ejercido sin previa autorización del soviét local. La validez de la autorización no podrá exceder de cinco años, si bien este lapso podrá ser menor. Al

examinar la solicitud, el soviét tomará en cuenta las necesidades de la población respecto de la actividad por autorizarse. En caso de respuesta negativa, el interesado podrá acudir ante el Comité Ejecutivo del soviét local inmediatamente superior, el Consejo de Ministros de la República autónoma, o el Consejo de Ministros de la República de la Unión (artículo 6). Cuando el solicitante no estuviere de acuerdo con la decisión de apelación o cuando no se le hubiere contestado dentro de los plazos legales, podrá someter su caso al tribunal popular.

El ciudadano a quien se le ha concedido la autorización solicitada deberá registrarla ante la sección financiera del soviét local; el interesado recibirá un certificado estipulando que puede ejercer una actividad determinada. Sólo este documento le permitirá emprender un trabajo individual. Más tarde, el interesado declarará sus ingresos ante dicho comité: esta declaración será la base de la imposición que gravará sus ganancias. Para determinadas actividades profesionales, definidas por el Consejo de Ministros de la República de la Unión, los interesados podrán solicitar una patente que les será expedida por la sección financiera del soviét local; tendrán que pagar una cantidad determinada que se calculará en función de los ingresos de los ciudadanos que ejercen actividades similares en el sector individual.

5) *La participación del Estado en el trabajo individual.* El ciudadano soviético necesita el apoyo del Estado, principalmente respecto de la distribución de materias primas, así como para poder disponer de máquinas, edificios y terrenos. El artículo 5 de la nueva Ley establece que los soviets locales, las instituciones y las organizaciones deberán ayudar a los ciudadanos para adquirir el material o los demás bienes necesarios para el ejercicio de su trabajo individual. El Comité de Estado para el abastecimiento (el *gossnab*) y los consejos de ministros velarán para que las materias primas y el material requeridos se pongan a disposición de los interesados. La Ley instituye un sistema flexible que permite la transferencia en plena propiedad de medios de producción del sector público, el alquiler o el préstamo de los mismos.

“Decir que el Estado ‘puede ayudar a vender los productos’ sería un eufemismo; de hecho, el Estado quiere controlar la venta”, destaca el autor. Los ciudadanos podrán obtener créditos para la compra de materias primas y de equipos. Esta ayuda, sin embargo, está reservada en prioridad a las personas que están en relaciones contractuales con el sector público, a las personas afectadas en su capacidad de trabajo, los antiguos combatientes, los enfermos crónicos, los inválidos, etcétera. Estas categorías de personas tendrán un derecho preferencial para el

alquiler de edificios públicos, así como para la compra de materias primas a bajos precios.

6) *Los impuestos.* La nueva Ley sobre el Trabajo Individual tiende a estimular la revelación de "competencias y de talentos escondidos" que quiere recompensar. El artículo 9 define los principios del cálculo de los impuestos; estos principios son particulares: para este cálculo no puede tenerse en cuenta solamente la importancia de los ingresos imponibles, sino también "los intereses de la sociedad". Un decreto del Presídium del Soviet Supremo de la Unión Soviética de 1987, fija el régimen impositivo del trabajo individual. Están exentos de impuesto los ciudadanos a quienes no deja más que el equivalente del salario mínimo de los obreros y empleados. Hasta tres mil rublos, los ingresos del trabajo individual causan el mismo impuesto que los ingresos de los obreros y los empleados. Para determinadas formas de trabajo individual, menos deseables socialmente, el ejercicio de funciones sacerdotales y demás actividades religiosas principalmente, se aplicarán tarifas más elevadas. Por otra parte, los funcionarios de los organismos oficiales podrán efectuar visitas al domicilio de los interesados, y controlar las existencias, el material y los documentos.

7) *El refuerzo de los controles.* El trabajo individual está autorizado por razones de eficacia económica, pero debe seguir siendo subsidiario: no puede competir con el sector planificado, sino apoyarlo y completarlo donde y cuando sea útil. Ello implica un régimen jurídico muy flexible. El artículo 1º de la Ley define tres categorías de actividades prohibidas: a) la actividad profesional ejercida con ayuda de mano de obra alquilada; b) la actividad ejercida con el fin de obtener ingresos que no son el fruto del trabajo de uno, y c) la actividad profesional individual que va contra los intereses sociales: esta categoría es la más extensa y flexible. El control del trabajo individual está ejercido por los soviets locales y sus órganos financieros, y por los órganos locales del Ministerio del Interior (artículos 22 y 23). El infractor incurre en sanciones administrativas o penales, así como en la interdicción de seguir ejerciendo su actividad.

En cuanto a la primera categoría de actividades prohibidas, recordemos que, de manera general, la explotación del trabajo ajeno es contraria a los principios fundamentales de una sociedad socialista en la que todos los medios de producción pertenecen al Estado. Sin embargo, en la Unión Soviética, de ahora en adelante, ciertos medios de producción podrán también pertenecer a los ciudadanos... y grande será

la tentación de contratar a personas para trabajar en una empresa individual próspera —señala el autor—.

La segunda categoría de actividades prohibidas reúne las que permiten al ciudadano obtener un ingreso “que no es el fruto del trabajo”; esta expresión —que existe desde los años treinta, de contenido voluntariamente vago— designa los ingresos obtenidos de manera ilícita. Actualmente, entran en esta categoría las cantidades obtenidas sin efectuar un trabajo (las rentas de vivienda demasiadas elevadas, por ejemplo) y en violación a la ley, así como las cantidades obtenidas mediante un trabajo contrario a las reglas vigentes (las actividades prohibidas, por ejemplo). En tanto que enriquecimiento ilícito, estos ingresos podrán confiscarse en provecho del tesoro público.

La última categoría de actividades prohibidas reúne las que son contrarias a los intereses de la sociedad, esto es, las que no son explícitamente prohibidas, pero que tampoco son deseables, como la destilación clandestina, el parasitismo, la mendicidad y la vagancia, por ejemplo. Señalemos que la compra de mercancías con el fin de revenderlas con un beneficio, es un delito de especulación; así es como el artículo 154 del Código Penal de la RSFSR ha convertido en delito grave uno de los principios básicos de la vida económica occidental.

### 3. *Conclusión*

La nueva Ley de 19 de noviembre sobre el Trabajo Individual no entró en vigor sino hasta el 1º de mayo de 1987, prácticamente seis meses después de su promulgación; de hecho, se trataba de proporcionarles tiempo a los órganos locales para que se prepararan a examinar las solicitudes y las declaraciones de ingresos.

“Es difícil prever si la nueva ley será exitosa”, estima el autor. En efecto, el texto legaliza una porción importante de la economía paralela. Pero, al legalizar, el Estado quiere controlar los precios, no permitir sino las actividades útiles para la economía planificada y gravar los ingresos obtenidos. Puede uno preguntarse si, en este contexto, el trabajo individual tendrá todavía algún atractivo. Ciertamente, una pequeña fracción de la población podrá mejorar su nivel de vida, pero, ¿en qué medida se tolerarán las desigualdades en una sociedad que se proclama socialista? Puede suceder, como durante el periodo de la NPE, que después de una liberalización relativa eventual, las autoridades estigmaticen al “nuevo rico” como elemento antisocial. Ahora bien, existe en la población soviética el temor de que, con la nueva

Ley, se repitan los encarcelamientos y las deportaciones que sufrieron los *kulak* (industriales), al final de la NPE.

Por otra parte, los importantes poderes de apreciación de los soviets locales respecto de las solicitudes y la limitación a cinco años de la autorización confirman el carácter precario de estas nuevas medidas. En fin, conceptos muy imprecisos, como “el ingreso que no es el fruto del trabajo” o “las actividades opuestas a los intereses sociales” pueden servir a una actitud tan restrictiva como tolerante.

En resumidas palabras —concluye el autor—, “la Unión Soviética hizo entrar un caballo de Troya, pero las autoridades saben muy bien lo que encierra”.

Monique LIONS