

Política económica a medio plazo en Rusia

El programa para 2002-2004

ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS*

Con la consolidación de Putin en la presidencia de Rusia, se inició una nueva política económica en Rusia. El primer síntoma apareció como un programa a largo plazo de política económica, con validez hasta 2010. Inmediatamente después se aprobó un programa de shock para acometer la resolución de los problemas más importantes heredados. Sin embargo, sólo a mediados de 2001, se dopta un programa de política económica donde se atisba la concepción global de las reformas económicas de Putin.

El objetivo de este trabajo es analizar los contenidos de este programa de política económica. En primer lugar, se establecerán los objetivos de política económica y, a continuación, se expondrán los contenidos principales de las políticas que pretende ponerse en práctica. Este trabajo se concluirá poniendo de manifiesto algunas de las limitaciones más importantes del programa de política económica.

Palabras clave: crecimiento económico, desarrollo y planificación, política económica, programas económicos, política coyuntural, política presupuestaria.

Clasificación JEL: p11, O23.



COLABORACIONES

1. Introducción

Con la consolidación de Putin en la presidencia de Rusia, se inició una nueva política económica. El primer síntoma apareció como un programa a largo plazo de política económica, con validez hasta 2010. Este programa estableció los principales problemas y retos de la economía rusa durante la primera década del nuevo siglo. Con este programa de trasfondo, se aprobó en verano de 2000 un programa a corto plazo de política económica, con validez hasta finales de 2001. En éste se trató de dar respuesta a algunos de los interrogantes más acuciantes que presentaba el país, pero además, se establecieron las bases para

abordar los retos más importantes a los que se enfrentaba Rusia (Sanchez, 2000). Cuando estuvo a punto de finalizar este programa de política económica, se trató de esbozar las principales líneas de actuación del Estado en el futuro inmediato y se aprobó, en verano de 2001, un programa a medio plazo, con validez hasta 2004. Este programa debe considerarse como uno de los mecanismos de política más relevantes para encauzar la política económica a corto plazo y cumplir los objetivos de modernización económica planteados en el programa a largo plazo (*Rasporyazhnye pravityel'stva ...*, 2001).

Durante la etapa Yeltsin se aprobaron dos programas a medio plazo que debían servir de marco a la política económica coyuntural. Se trataron de los programas con validez entre 1995-97 y 1997-2000 (Sánchez, 1996; Sánchez y Shkolyar, 1997).

* Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.

Sin embargo, las crisis económica y política impidieron a tales programas establecerse en puntos de referencia para los planes anuales de política económica (Sánchez, 1998). El nuevo programa a medio plazo se ubica en un contexto de estabilidad política y económica que lo transforma en una referencia realista de las intervenciones que realizará el Estado en el futuro, así como transmite una visión acerca de cuál es el modelo de economía que se pretende construir en Rusia (Sánchez, 2001).

El objetivo de este trabajo consiste en analizar los contenidos del programa de política económica a medio plazo (2002-2004) aprobado recientemente. La relevancia de este programa radica en que dibujan las pretensiones del gobierno de Putin respecto a la reforma que se pretende acometer en Rusia. Adicionalmente, en términos de política económica, la estructura de política económica diseñada transforma en más previsibles las actuaciones del Estado ruso en los próximos años.

En este trabajo, se analizarán, en primer lugar, los determinantes y objetivos del programa a medio plazo de política económica. En segundo lugar, se apuntarán los contenidos de las principales políticas coyunturales. En tercer lugar, se indicarán cuáles son las políticas sectoriales, en cuarto lugar, se presentarán las políticas horizontales y, finalmente, se reflejarán los contenidos principales de las políticas estructurales. Se concluirá este trabajo poniendo de manifiesto algunas de las limitaciones más importantes de dicho programa de política económica.

2. Objetivos de política económica

La política económica definida en el nuevo programa se encuentra en un marco sensiblemente distinto al que ha tenido lugar durante los años 90. A partir de 1999, ha aparecido una clara tendencia hacia el crecimiento sostenido en la economía: entre 1999 y 2000, se ha conseguido un crecimiento del PIB de un 14 por 100, mientras que la producción industrial ha alcanzado un ritmo de aumento del 24 por 100, cifra, además, equivalente al volumen de inversión agregada dentro de la economía.

Entre los factores positivos que han aparecido durante estos últimos dos años destaca la reducción en el número de empresas con pérdidas, la creciente monetización de la economía, así como la obtención de superávit presupuestarios. Entre los negativos se encuentra el elevado nivel de pobreza, la incapacidad del Estado para cubrir las garantías sociales mínimas, la reducción en el volumen de la población y la creciente pérdida de mano de obra calificada. También cabe señalar que como consecuencia de las tendencias económicas de los años 90, se ha generado una deformación en la estructura económica del país muy importante: sobrepeso dentro de la economía de los sectores vinculados a actividades extractivas y energéticas, así como de transporte, donde en los años 90, se concentró el 40 por 100 de las inversiones totales.

Dentro del programa a medio plazo se estima que los problemas esenciales del país se refieren a tres ámbitos principales. En primer lugar, se apunta la caída en el nivel de vida de la población, junto con un deterioro importante en la infraestructura social. Estas condiciones reducen la eficacia del uso de la mano de obra en el aparato productivo y se valora como una de las debilidades esenciales del crecimiento económico en Rusia. En segundo lugar, se pone de manifiesto una pérdida en la efectividad productiva de la economía, tanto en términos de eficacia como de eficiencia. Los *handicap* más importantes se encuentran en dos ámbitos, a saber, el reducido nivel de inversión y los desequilibrios sectoriales. La ausencia de inversión ha conducido a una obsolescencia de todo el aparato productivo ruso, que ha cuestionado su capacidad productiva. Los desequilibrios sectoriales se han derivado de la concentración de la actividad productiva en los sectores más exportadores, es decir, aquellos relacionados con la obtención de materias primas y productos energéticos. Los problemas sectoriales se han agravado como consecuencia de las escasas relaciones intersectoriales, que han generado un crecimiento muy desigual dentro de la economía rusa. En tercer lugar, se apunta en el programa la caída en la capacidad defensiva del país. Aunque este factor posee un componente político indiscutible, también presenta una faceta econó-



COLABORACIONES

mica importante. En particular, se refiere al importante deterioro de la industria de defensa rusa que, además de producir armamento abastecía a la sociedad soviética de una gama muy amplia de bienes de consumo y de inversión, además de concentrar el nivel tecnológico más elevado del país. Todos estos elementos aportados por la industria de defensa se han degradado visiblemente y suponen un punto muy negativo para la dinámica económica de Rusia.

En este contexto, los objetivos del programa a medio plazo, en consonancia con estos problemas planteados se pueden sintetizar en la pretensión de formar un nuevo modelo económico caracterizado por un aumento en el nivel de vida de la población, una regeneración del aparato productivo que permita realizar las actividades económicas más efectivamente e incrementar la competitividad de la economía rusa, al tiempo que mejorar las condiciones de seguridad y poder defensivo del país.

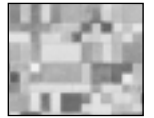
Respecto al primer objetivo, se pretende reducir el nivel de pobreza y recortar la diferenciación de ingresos dentro de la sociedad. Dentro de este ámbito, se tratará de cambiar los conceptos tradicionales de salarios, de pensiones y de ayudas sociales. Los salarios deberán ser suficientes para cubrir las necesidades materiales y sociales de los trabajadores, las pensiones deberán garantizar un nivel de vida digno a los que las perciban y las ayudas sociales sólo se concederán a aquellos miembros de la sociedad que realmente las necesitan. Así pues, este objetivo de política económica supone una reforma profunda en las relaciones laborales, en el sistema de pensiones y en la concepción de servicios sociales.

En cuanto al segundo objetivo, la modernización económica, asume que el esfuerzo de reconstitución económica en Rusia deberá ser asumido por el sector privado. Sin embargo, el sector público seguirá asumiendo un papel estratégico. Por un lado, se establecerán estímulos para mantener la dinámica económica de los sectores exportadores, así como se fomentará el cambio de demanda de inversiones desde el exterior al interior para facilitar el cambio en el modo de crecimiento apuntado en el programa a medio plazo. Por otro lado, el sector público contribuirá a la

creación de nuevas infraestructuras de mercado y a consolidarlas, es decir, establecerá los fundamentos de las nuevas formas de crecimiento. Entre estas infraestructuras se encuentra conceder solidez al sector bancario, diversificar el sistema financiero, poner en práctica la legislación de quiebra, densificar el tejido productivo con pymes y otras similares. No obstante, se considera que las intervenciones estatales estarán limitadas por la pretensión de equilibrar las finanzas públicas, así como por responder a sus obligaciones financieras.

En términos globales, se pueden resumir los objetivos perseguidos por el gobierno ruso de la siguiente manera: construcción de una economía de mercado desarrollada, pero con una reducción en la dependencia respecto a los cambios coyunturales en la economía mundial.

Dentro del programa se atisba una segmentación temporal, constituida por dos etapas. Una primera, que afecta esencialmente al año 2002 y la segunda, que se refiere a los dos últimos años, es decir, 2003-2004. En la primera etapa, el crecimiento se sustentará sobre los sectores productores de recursos energéticos y materias primas, que merced a su capacidad exportadora estimularán la actividad productiva e inversora dentro del tejido productivo del país. Durante esta etapa tendrá lugar una mejora económica que se reflejará en acrecentar los ingresos de la población, tanto salarios como pensiones. Durante la segunda etapa, la buena situación en los sectores industriales exportadores conducirá a un aumento en la demanda de la producción de los otros sectores industriales rusos y tendrá lugar un efecto arrastre dentro de la economía. El resultado aparecerá en un aumento en la inversión agregada en el país, sustentada tanto en los sectores de extractivas, como en los de transformados industriales y los productores de bienes de consumo. Debe destacarse que, como consecuencia del crecimiento económico y la limitada competitividad del tejido industrial ruso, las inversiones realizadas correrán a cargo de las importaciones de bienes de inversión. Así pues, conforme se acelere el crecimiento, el aumento en las exportaciones netas se frenará debido a la ralentización en las exportaciones y la aceleración en las importaciones.



COLABORACIONES

nes. La realización de las inversiones precisas tendrán lugar a cuenta de recursos internos y de la política de cambios. Respecto a la primera, se supone que, por un lado, el aumento en el nivel de vida de la población, junto con la mejora en las condiciones económicas de las empresas generará recursos susceptibles de ser destinados a la inversión. En segundo lugar, como la política de cambios seguirá el criterio de mantener un rublo apreciado, entonces se estimularán las importaciones de bienes de inversión que permitirán mantener un ritmo acelerado de renovación del aparato productivo. No obstante, en la segunda mitad del periodo considerado por el programa, la mejora en la situación económica de los sectores industriales transformadores rusos permitirá abastecer a las empresas rusas de parte de las inversiones demandadas.

Como resultado de la aplicación de las medidas consideradas en el programa a medio plazo, los resultados previstos a finales de su periodo de vigencia se pueden sintetizar de la siguiente manera. El crecimiento del PIB en 2004, no será inferior al 4 por 100 anual, en unas condiciones de estabilización económica puesto que la inflación prevista no superará el 10 por 100 anual. Tanto la producción industrial como la agraria crecerán en ese año, al menos a un ritmo del 4 por 100 y las inversiones experimentarán un crecimiento anual del 7 por 100. A este último respecto, se espera un aumento en el volumen de la inversión extranjera continuadamente que debe alcanzar los 6.000 millones de dólares, en contraste con los 4,5 invertidos en 2001. El saldo positivo en la balanza comercial se mantendrá, aunque menor que a principios de la década. Esta situación será resultado de la contracción progresiva en la exportaciones, pero especialmente, por el aumento en las importaciones. Aunque tendrá lugar una clara mejora económica en el país, el volumen de paro se mantendrá prácticamente constante, debido al reajuste industrial que tendrá lugar durante este periodo, alcanzando una cuota superior al 10 por 100 de la población activa. No obstante, los ingresos reales de la población irán creciendo durante todo el periodo considerado a un ritmo de alrededor del 5 por 100. Por otra parte, la participación del sector público en la

economía se irá reduciendo hasta alcanzar un 26,6 del PIB en 2004.

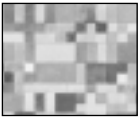
3. Políticas coyunturales

3.1. Política presupuestaria

Sus objetivos generales son conseguir una estabilidad presupuestaria independientemente de la coyuntura internacional, obtener superávit presupuestarios, mejorar el sistema recaudativo, controlar el sistema de gastos y perfeccionar la transparencia de todo el proceso presupuestario.

Respecto a la política de ingresos, se fundamenta en la reforma impositiva y arancelaria. Los criterios que están guiando la reforma impositiva son su carácter equitativo, reducir la carga impositiva y simplificar el sistema. En la reforma llevada a cabo se ha reducido el número de impuestos y el tamaño de sus tarifas. Además, se pretende introducir reformas ulteriores, como eliminar impuestos poco recaudativos, aumentar los impuestos sobre el uso de recursos naturales así como crear una unidad impositiva formada por las edificaciones y los solares sobre los que están construidas. Respecto a la gestión administrativa, se introducirán mejoras en las normas y codificaciones por productos, así como se llevará a cabo un control (inspección) más minucioso sobre la imposición (mejor división de competencias entre distintos niveles de gobierno, mejoras en las inspecciones de hacienda, perfeccionamiento en el tratamiento informativo de los impuestos y los sujetos de imposición y la introducción de un número personal de identificación fiscal). La reforma en el sistema arancelario sigue la misma estructura de cambios introducidos en el impositivo y su relevancia radica en el volumen importante de ingresos que genera al Estado.

Los gastos esenciales se destinarán a aspectos sociales, con el objetivo de cubrir unas necesidades mínimas de la población y reducir los niveles de desigualdad. Dentro de este ámbito se concede una gran prioridad a la financiación de la ciencia. La segunda línea prioritaria es el sistema judicial, donde se ampliarán sus efectivos, se aumentarán sus ingresos monetarios y se mejorarán y modernizarán sus condiciones de trabajo. La tercera



COLABORACIONES

línea corresponde a la defensa nacional, que se concentra en la financiación de las investigaciones científicas, fundamentales y aplicadas, con destino militar, se favorecerá la reestructuración de la industria de defensa y se garantizará la producción de armamento moderno. Adicionalmente, una parte de los gastos presupuestarios se destinarán a cubrir las deudas acumuladas por el Estado.

El gasto del Estado se realizará a través de dos vías, en primer lugar, mediante subvención de tipos de interés en créditos pedidos y, en segundo lugar, realizando inversiones directas. Estas últimas se ejecutarán mediante programas estatales especiales (*fyedyeral'niye tselivivye programmi*) orientados por prioridades concentradas en desarrollo social, infraestructuras, protección del medio ambiente e industria de defensa. En particular, se prestará atención especial a las nuevas tecnologías y a los desarrollos de los nuevos medios de comunicación, donde la industria de defensa abastecerá de la base material y tecnológica para su desarrollo.

En cuanto al proceso presupuestario, se le concederá mayor transparencia, se establecerán criterios objetivos para asignar gastos, se pasará completamente al sistema de control hacendístico en la ejecución de gastos y se regularán de forma más estrecha las deudas del Estado. Debe destacarse que existe una especial prioridad por establecer una división clara entre los ámbitos de competencias entre los distintos niveles de gobierno en la Federación Rusa y, por tanto, sus atribuciones de gastos públicos. Respecto al endeudamiento del Estado, se pretende introducir una política activa de gestión de la deuda pública, a través de la determinación de óptimos de endeudamiento exterior e interior, así como temporalmente o mediante la determinación de las formas y condiciones de emisión de deuda pública.

3.2. Política monetaria

La política monetaria será ejecutada por el Banco Central de Rusia (BCR), el cual gozará de independencia. La política monetaria tratará de reducir el nivel de inflación y mantener un rublo fuerte respecto a las monedas extranjeras. Se introducirán medidas adicionales para garantizar

una transparencia en las actividades del BCR. Respecto al objetivo de endurecimiento del rublo respecto al resto de divisas, se encontrará dentro del marco de una política de cambio definida por un régimen de flotación del rublo.

En la definición de la política económica respecto al valor del rublo se planteaban dos opciones alternativas respecto a la consecución de los objetivos apuntados en la estrategia del gobierno: rublo depreciado o apreciado. Según el gobierno, un rublo depreciado aumentaría la competitividad externa e interna de la producción rusa. Sin embargo, el gobierno ruso estima que las consecuencias negativas de esta política serían muy importantes y compensaría con creces los beneficios obtenidos de tales resultados económicos. En primer lugar, desaparecerían los estímulos para que se ajuste activamente el tejido productivo ruso. En segundo lugar, los ingresos estatales esenciales procederían de la exportación y se requeriría una intervención muy activa estatal dentro de la economía para eliminar los comportamientos rentistas y estimular el ajuste industrial. En tercer lugar, la evasión de capitales continuaría. En cuarto lugar, un rublo depreciado aumentaría el peso de la deuda, en términos de porcentaje, sobre el PIB.

Si el rublo se encontrase apreciado, se estimularía la compra de maquinarias y equipos occidentales que permitirán una rápida modernización de la economía rusa. Por supuesto, la compra de producción extranjera supone un freno a la capacidad de crecimiento de la economía inicialmente, pero, posteriormente, con el tejido productivo renovado, se acelerará el crecimiento económico. Como se asume que, en la actualidad, el tejido productivo ruso no se encuentra en condiciones de generar los bienes de inversión necesarios para renovar el aparato productivo, la política de defender un rublo apreciado resulta compatible con la estrategia del gobierno.

3.3. Política económica exterior

La política económica exterior rusa está condicionada por el interés de Rusia de entrar rápidamente en la Organización Mundial de Comercio. Por este motivo, parte de sus políticas respecto a



COLABORACIONES

las relaciones exteriores aparecen limitadas. No obstante, se valora que la estructura de la política comercial a este respecto está caracterizada por el fomento de las exportaciones y la protección del mercado interior. Las medidas relacionadas con el fomento de las exportaciones se relacionan con la pretensión de firmar acuerdos bilaterales gubernamentales. Junto a estos aparecen una batería de medidas de apoyo a la exportación como la creación de un sistema estatal de seguros destinados específicamente a estas actividades, créditos estatales, uso activo de ferias y exposiciones, así como mejoras en los sistemas de transporte de mercancías o de información.

Respecto a la defensa del mercado interno, se pretende revisar la legislación antidumping o la reforma de los principios generales de aranceles. No obstante, se constata que se pretende utilizar de forma activa el sistema de aranceles, de manera que disminuirá en aquellas partidas de productos producidos insuficientemente en Rusia, así como variar estacionalmente las tarifas o establecer cuotas para ciertos productos, especialmente agrarios. Además, se introducirán reformas en la administración de aduanas para aumentar su efectividad.

Por áreas geográficas, se apunta que existe una gran prioridad estratégica por la zona de la CEI. En particular, en primer lugar, se apuesta por la unificación económica con Bielorrusia, en segundo lugar, la creación de una unión aduanera con Bielorrusia, Kazajstan, Kirgiziya y Tadz-hikistan y, en tercer lugar, una zona de libre comercio con el resto de la CEI. Un área de gran importancia para Rusia es la UE, pues significa alrededor del 35 por 100 de su comercio exterior. En este sentido, se pretende consolidar estas relaciones especiales a través de acuerdos especiales de comercio. La antigua área del CAME presenta cierta importancia, pero resulta discutible el tipo de relaciones que pueden consolidarse, con la excepción de Yugoslavia, donde Rusia presenta un interés especial. Las relaciones con EEUU son importantes, pero están impregnadas con limitaciones y obstáculos comerciales, siendo el amortiguamiento de tales problemas el objetivo esencial que se plantea. Quizá un área de gran expectativa es el extremo

oriente. Ahí se encuentran países como China o India que se están consolidando como clientes importantes de Rusia, donde vende productos con elevado valor añadido incorporado, como se trata, por ejemplo de armamento. También la zona de Oriente Medio es una zona de cierto impacto comercial, en especial de venta de armamento. Las regiones menos activas son Latinoamérica y Africa, donde se están abriendo poco a poco lazos comerciales.

Aunque las actividades comerciales son las que imprimen el dinamismo a la balanza de pagos rusa, a partir de este momento, la balanza de capitales irá jugando un papel destacado. Se prevé una activación del proceso inversor, en parte procedente de la propia dinámica interna del país (ahorros de la población y recursos acumulados por las propias empresas), sin embargo, se prevé una participación activa de la inversión extranjera. Por este motivo, se desarrollará una legislación especial para atraer a las inversiones extranjeras, en un contexto de crecimiento económico. Así pues, para inversiones extranjeras se establecerá un sistema especial de información, se crearán seguros especiales y se garantizará la convertibilidad de los beneficios y su repatriación.

4. Políticas sectoriales

4.1. Política agraria

Este tipo de política incluye en el programa a medio plazo los aspectos alimentarios. Sus objetivos son la efectividad en la producción, crear unas condiciones alimentarias mínimas a la población, garantizar el nivel de vida en el campo ruso y conservar los recursos naturales del país. Las cuatro prioridades de intervención son, en primer lugar, desarrollo de instituciones nuevas en el agro ruso. Esta se articula en tres líneas, a saber, la concentración parcelaria, el aumento de la relaciones de cooperación, así como mejorar los sistemas de comercialización e información. Dentro de este área se incluye la elaboración de una legislación adicional para posibilitar la transmisión de la propiedad agraria. La segunda línea es el aumento de la competencia en el sector



COLABORACIONES

agrario, a través de la eliminación de las barreras a la comercialización entre regiones, la limitación en las actividades de los monopolios estatales de intermediación en la comercialización, así como el saneamiento financiero de las entidades agrarias. La tercera línea se refiere a la creación de infraestructuras financieras en el sector agrario, como la aparición de mecanismos de *leasing*, seguros de cosechas y sistemas de crédito a largo plazo. La cuarta línea tiene presente la extensión de los mercados de venta agrarios. Respecto a este último aspecto, el Estado jugará un papel importante a través de la política de adquisiciones, al tiempo que destaca la creación de un fondo de cereales con el objetivo de garantizar la seguridad nacional.

4.2. Política industrial

Uno de los ejes esenciales de la política a medio plazo es la política industrial. Se asume que, a corto plazo, los sectores de extracción de materias primas y energéticos desarrollarán una actividad exportadora muy importante. Esto conducirá a un incremento en la inversión en tales sectores. La política industrial se ha de orientar a estimular que la demanda de tales inversiones se oriente hacia los sectores transformadores rusos. De esta manera, en la segunda etapa, el crecimiento se sustentará en la dinámica de crecimiento de estos últimos sectores y en su dinámica inversora.

Se escoge como referencia el sector de aviación como sector piloto donde se aplicarán medidas de política industrial reestructuradora. El objetivo es aumentar la competitividad y el nivel tecnológico dentro de este sector, de manera que se incremente el volumen de ventas tanto en Rusia, como en el extranjero. En términos organizativos, se estimulará la creación de estructuras corporativas integradas, mientras que productivamente, se favorecerá la realización de contratos de *leasing*.

Dentro del sector industrial destaca la reestructuración en la industria de defensa, como actividad estratégica implicada en la seguridad del país, pero, además, como centro promotor de la renovación industrial de Rusia. En el ámbito de la

producción se financiarán sólo aquellas producciones de mayor efectividad y componente tecnológico y se cortarán drásticamente los recursos destinados a producciones obsoletas. Con este trasfondo, se reducirá sensiblemente el número de organizaciones incluidas dentro de este subsector industrial y aquellas que se mantengan, serán incorporadas a asociaciones productivas (estructuras integradas). Esto significará una pérdida de la integridad jurídica de tales empresas en beneficio del grupo. Dentro de los grupos se realizará una reestructuración ulterior que ajustará las organizaciones a las nuevas necesidades de producción de armamento. Este ajuste podrá ejecutarse merced a que la organización cabecera de cada grupo poseerá las acciones de las entidades miembros, al tiempo que será la receptora de los pedidos militares del Estado, los cuales gestionará productivamente para su ejecución y, por tanto, tendrá unos instrumentos a su alcance de gran envergadura para favorecer la reestructuración interna de los grupos.

4.3. Política de servicios

El programa presta una atención especial a dos sectores de servicios que sirven de base a las nuevas líneas más dinámicas de crecimiento, es decir, la informatización y las telecomunicaciones. Respecto a la informatización, se canalizará a través de dotaciones especiales en los centros de enseñanza. Por un lado, a través de la recalificación del profesorado y, por otro lado, mediante el equipamiento generalizado de ordenadores y, finalmente, con una informatización de todas las actividades relacionadas con la enseñanza. Esta política creará las bases para un aprovechamiento óptimo de las nuevas condiciones generadas por el desarrollo de internet, bien en términos informativos, bien en el ámbito comercial.

La segunda línea se refiere a las telecomunicaciones. En este sentido, la prioridad marcada por el programa es el abastecimiento generalizado de una infraestructura de comunicación a la población. Esta creación de infraestructura se nutrirá de los desarrollos productivos y tecnológicos derivados de la conversión en la industria de defensa. Además, se estimulará el acceso a la población



COLABORACIONES

mediante la construcción de más líneas de comunicaciones y la ampliación del número de proveedores (nueva política de licencias, transparencia en la asignación de licencias y no discriminación de acceso a la red), de forma que las tarifas de uso (telefónico) sean muy bajas (también a través de un control sobre tarifas por parte del Estado).

5. Políticas horizontales

5.1. Políticas de competencia

La política de competencia presenta cuatro dimensiones distintas. La disminución en las intervenciones públicas, la lucha contra los monopolios, la extensión de pequeñas y medianas empresas (pymes) y la aplicación de una legislación sobre quiebra. Respecto a las primeras políticas consistirán en facilitar la descentralización económica y crear las condiciones de actuación igualitaria entre los agentes económicos implicados. Por este motivo, se eliminarán de manera generalizada los privilegios que ostentan muchos agentes económicos, al tiempo que se quitarán las trabas (restricciones administrativas, establecimiento de impuestos especiales de ámbito regional o local, o estructuras legislativas heterogéneas) para que los distintos agentes económicos puedan competir en un mercado interregional. Para estimular la competencia también se cambiarán los sistemas de asignación de encargos para cubrir las necesidades estatales. Por otra parte, se favorecerá la aparición y extensión de mercados al por mayor y, en su caso, mercados de futuros.

En el mismo sentido, se tratará de descentralizar (ceder a la sociedad civil) competencias que tradicionalmente ha desempeñado el Estado. Por ejemplo, sobre los controles sobre consumo y venta de productos, se estimulará la creación de asociaciones de consumidores. Se reformará el sistema de estandarización y de calidades de productos, de manera que intervenga menos el Estado en su puesta en desarrollo. Por otra parte, se creará un sistema único de inscripción de personas jurídicas y se reducirá el control administrativo sobre tales figuras jurídicas.

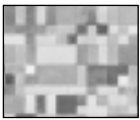
Respecto a la lucha contra los monopolios, se

mejorará la legislación, se establecerán controles especiales sobre los monopolios y se fomentarán actividades especiales para favorecer la entrada de nuevos agentes que puedan competir con los monopolios. Finalmente, en cuanto al fomento de la pymes, se mejorará la legislación, se favorecerán las condiciones para que las pymes puedan acceder a créditos o recibirán avales estatales, se crearán infraestructuras especiales (parques tecnológicos, zonas especiales, etc.) o se estimularán redes especiales de información para pymes.

Adicionalmente, como la mejora en las condiciones de competencia supone que los agentes económicos implicados gozan de una razonable situación de solvencia financiera, se renovará la legislación de quiebra. En particular, se realizará un esfuerzo importante para ponerla en práctica, como mecanismo de saneamiento del tejido productivo ruso. Dentro de la legislación se prestará especial atención a la situación de los acreedores y se salvaguardarán sus intereses.

5.2. Política de I+D

La política de I+D presenta una relevancia especial en el programa a medio plazo. Las líneas de actuación se refieren a cambios en la legislación, a la recalificación de mano de obra y la constitución de centros científicos especiales. Respecto al primer aspecto, la legislación se orientará a considerar los derechos de la propiedad intelectual y su defensa. La segunda línea se activará a través de los centros de enseñanza, pero también a través de instituciones especiales, con el objeto de mantener y elevar los niveles de calificación técnica de los trabajadores especializados. La tercera línea se materializará a través de la consolidación y creación de los Centros Científicos y Productivos Federales. Las líneas prioritarias de actuación se referirán a sistemas de comunicaciones y de información y se tendrá como referencia la producción y desarrollos tecnológicos acontecidos en la industria de defensa, bien como procesos de conversión, bien a través de aplicaciones de tecnologías de doble uso. También se pretende estimular la creación de empresas de capital-riesgo, así como seguros que cubran los riesgos de innovación.



COLABORACIONES

5.3. Política de infraestructuras

La política de infraestructuras se encuentra caracterizada por la necesidad de renovar las infraestructuras de manera generalizada, para que aumente la efectividad en su uso. Esto supone el incremento en el volumen de inversiones, cuestión que requiere un cambio estructural en el sector, en especial respecto a aquella parte monopolizada por el Estado. En este sentido deberán introducirse cambios en la organización del sector, que permitan un mayor compromiso de los agentes privados, rusos o extranjeros con tales sectores económicos. Asimismo, supondrá un aumento en las tasas por el uso de tales infraestructuras.

Transporte urbano: se prevé una extensión en la participación del sector privado en este tipo de transporte y se pretende modernizar el sistema de concesión de licencias de explotación de trayectos en el transporte de pasajeros a empresas privadas.

Transporte marítimo: se estructurará a través del sistema de puertos, que se integrarán mejor dentro de la red ferroviaria y de carreteras, así como de oleoductos y gasoductos. Se prestará atención especial al desarrollo de los puertos situados en el noreste y el lejano oeste del país debido a que son puntos estratégicos en las relaciones económicas con Occidente y con Extremo Oriente (y con EEUU). En el mismo sentido, se pretende que la flota rusa se encuentre más comprometida con el flujo exterior de mercancías y, con este objeto, se cambiará la legislación, así como se estimulará la reestructuración organizativa y financiera de las empresas de transporte marítimo. También se piensa reactivar el papel de los puertos internos y de los transportes por ríos, tanto de pasajeros como de mercancías.

Aviación civil: se pretende reorganizar el espacio aéreo, de manera que sea compatible con el cambio en el tráfico aéreo y combine la existencia de diversas compañías aéreas. No obstante, se pretende que se consiga una integración mayor entre varias compañías aéreas y se reduzca su número. Asimismo, se espera que puedan mejorar la situación del parque de aviones a través de la extensión del *leasing* a este tipo de actividades.

También se realizarán inversiones en los aeropuertos y se modernizarán sus infraestructuras.

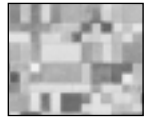
Red de carreteras: se pretende aumentar y mejorar su calidad, en consonancia con el aumento en el tráfico de automóviles que ha tenido lugar durante los años 90. En particular, tendrá una gran prioridad la red de carreteras que unen las grandes ciudades rusas, así como la red principal entre Rusia y Bielorrusia. También se prestará atención a la red de transporte que une el norte y el sur del país. Además se considera la posibilidad de que parte de los trayectos sean gestionados privadamente y, por tanto, se pague por su uso.

Oleoductos: se mantendrá la red actual de oleoductos, pero aparecen varias prioridades de crecimiento. De manera inmediata, se prestará atención a la conclusión del dos proyectos de oleoductos: en la zona del Norte-Báltico y en el Mar Caspio. A más largo plazo se apostará por la construcción de oleoductos en la zona Central-Europea, en la Asiático-Indica, así como se introducirán mejoras en el del Mar Caspio. Debe señalarse que el del Norte concede independencia a Rusia respecto a Ucrania en el abastecimiento de petróleo a Europa. El del Mar Caspio es uno de los proyectos más importantes acometidos en la actualidad. Mientras que el de Asia tiene como principal futuro cliente a China. Esta infraestructura está condicionada por las posibilidades de exportación y el consiguiente flujo financiero que se deriva de tal actividad.

5.4. Reestructuración de monopolios naturales

La reestructuración en los monopolios naturales se refiere a los medios de transporte ferroviarios, a la energía eléctrica y al gas natural. En todos los casos, se pretende aumentar la inversión en tales actividades y mejorar su efectividad. Por este motivo, se pretenden reorganizar los sectores de manera que se favorezca la inversión externa, bien rusa, bien extranjera.

Respecto al monopolio de vías férreas se pretende separar las funciones de dirección estratégica, de las de gestión corriente. La primeras serán competencia del Estado, mientras que las segundas se concentrarán en una sociedad anónima esta-



COLABORACIONES

tal: RAO <Rossiyskiye zhyelyezhniye dorogi> (SA <Vías férreas rusas>). Debe destacarse que aquellas actividades no vinculadas directamente con la explotación de las vías férreas o los ferrocarriles se privatizarán, como se trata de servicios sociales. A finales del periodo del programa a medio plazo tal sociedad anónima se encontrará totalmente operativa. De esta manera, se conseguirá una mayor transparencia en la financiación, que conducirá a una fijación más ajustada a los costes de las tarifas ferroviarias. En particular, se evitará la subvención cruzada del transporte de mercancías al de pasajeros y el comercio exterior de mercancías a la circulación interna.

En cuanto al monopolio de la energía eléctrica, se pretende separar la red de transporte de energía, las centrales generadoras de energía eléctrica y las empresas de distribución. Asimismo, tendrá lugar una separación de las empresas filiales de RAO <YeES Rossii> y de <AO-enyergo>. Esta situación debe mejorar la situación de la red, al tiempo que favorecer las inversiones en las empresas privatizadas. El resultado será un cambio en las tarifas, más ajustadas a los costes y evitando las subvenciones cruzadas.

También el monopolio del gas es considerado dentro del programa a medio plazo. Se pretende reorganizar RAO <Gazprom>, separando de esta compañía las empresas de transporte de gas (que explotan el sistema de gasoductos). También dentro de la distribución de gas resulta imprescindible una separación financiera entre la sección de transporte de la de venta directa de gas, así como de otros servicios de abastecimiento de gas. No obstante, las formas organizativas definitivas serán explicitadas posteriormente. El Estado garantizará un acceso no discriminatorio a la red de gasoductos tanto de los productores de gas, como de los distribuidores al por mayor al consumo.

6. Políticas estructurales

6.1. Reestructuración del sector público y privatización

En el programa se asume, de hecho, el carácter irreversible del proceso de privatización. Sin embargo, la privatización presentó un conjunto de

deficiencias relacionadas con límites en algunos de los derechos de propiedad e incapacidad para formar un núcleo director «privado» en las nuevas sociedades anónimas creadas. Este tipo de aspectos se abordarán esencialmente a través de la modificación o, incluso, la sustitución de la legislación sobre sociedades anónimas. Una primera línea de modificaciones se refiere a la defensa de los intereses de los accionistas y de sus derechos respecto a la toma de decisiones en las empresas. A este respecto, se pretende fomentar la creación de grupos de interés, agrupaciones de inversores, así como fondos de inversiones que ayuden a formar voluntades entre pequeños inversores. Adicionalmente, se introducirán mejoras en la toma de decisiones de las sociedades anónimas que garanticen una mayor transparencia.

Por otra parte, se prevé la aparición de una nueva legislación de privatización, en la que se desarrollará una privatización selectiva, en la que se prestará una atención especial a la valoración de las empresas que vayan a venderse, al tiempo que se extenderán los instrumentos de privatización (se irá más allá de las subastas y concurso). En particular, se contemplará la venta de partes de empresas debido a que previamente la entidad jurídica como tal habrá sido liquidada o se facilitará la entrada en la privatización de pequeños inversores (cuestión que se relaciona con el fomento de pymes). Dentro de la nueva política privatizadora presentará un interés particular la venta de la tierra (solares) que, debido a su trascendencia, dispondrá de una legislación específica, cuyo principal contenido será la privatización de la tierra y la creación como una única unidad del complejo constituido por el solar y la edificación que contenga.

Una parte de la reestructuración del sector público se realizará a través de la definición de una forma más minuciosa de los intereses concretos del Estado. A partir de ese punto, se desarrollará una venta masiva de acciones que posee el Estado en empresas y sólo se mantendrán posesiones en las empresas relacionadas con la seguridad del Estado. No obstante, se establecerán mecanismos especiales de control sobre las empresas que presenten interés para el Estado, bien a través de la designación de representantes



COLABORACIONES

en los consejos de dirección o en las asambleas de accionistas, bien a través de la delegación en la gestión de las acciones a asociaciones empresariales estrechamente vinculadas al Estado. A este respecto, se reorganizarán las empresas estatales, de manera que las empresas estatales no dependientes del presupuesto público o empresas unitarias (*unitarniye pryedpriyatiya*) prácticamente desaparecerán pues se privatizarán, total o parcialmente, o se consolidarán en forma de empresas estatales dependientes del presupuesto público (*kazyenniye pryedpriyatiya*).

6.2. Desarrollo del mercado de la tierra y de inmuebles

Estas políticas presentan tres orientaciones, en primer lugar, modificación en las relaciones entre tierra e inmuebles, en especial, la constitución de un solo complejo de propiedad, al tiempo que la cesión en la gestión de muchos inmuebles y parcelas a los gobiernos municipales. La segunda línea se refiere al uso efectivo de la tierra, es decir, creación de un catastro que defina los derechos de propiedad, establecimiento de formas de recalificación de la tierra o estímulo a la concentración parcelaria. En tercer lugar, fomento de las inversiones en bienes inmuebles, a través de facilitar y simplificar los permisos para la realización de obras, desarrollo de préstamos hipotecarios, tipificación de las condiciones generales para la realización de arrendamientos de tierras, así como favorecer la creación de asociación de propietarios, colegios profesionales y otras organizaciones sociales similares (desburocratización de la economía).

6.3. Reestructuración del sistema financiero

Dentro de la reestructuración del sistema financiero, una posición muy destacada es ocupada por el sistema bancario. A este respecto, se pretende dar estabilidad y acrecentar las condiciones de competencia dentro del sistema bancario. Por este motivo, se cambiarán las formas de contabilidad y se homologarán con las occidentales, se promocionará el aumento de productos financieros (préstamos sindicados e hipotecarios, operaciones con papel-moneda, etc.), se establecerá un nuevo siste-

ma de indicadores para controlar la evolución del sistema bancario y se favorecerá la creación de instituciones de crédito de nuevo tipo, como las de carácter cooperativo. Por otra parte, el BCR dejará de poseer en acciones los bancos estatales rusos situados en el extranjero. También se exigirá un capital fundacional mayor a los bancos, así como se establecerá una legislación más clara sobre quiebra de bancos, y se creará en cada banco un fondo de reserva (especie de coeficiente de caja) para evitar situaciones de riesgo en caso de crisis de pagos. Se establecerá una legislación adicional para evitar que el sistema bancario ruso actúe como un agente de blanqueo de dinero.

Una segunda línea de reforma del sistema financiero consiste en estimular la aparición de nuevos productos y mercados financieros. Entre los productos destaca el uso de dinero no efectivo, la utilización de depósitos y créditos a largo plazo, la extensión de préstamos hipotecarios o la extensión de operaciones con papel-moneda de diverso tipo (acciones, obligaciones, ...).

Además se diversificará institucionalmente el sistema financiero a través de la creación de fondos de inversión, fondos de pensiones privados o compañías de seguros. Este tipo de instituciones requerirá un desarrollo legislativo especial y gozará del apoyo explícito del Estado. Sin embargo, respecto al sector de seguros, el gobierno dedicará un esfuerzo especial. Se extenderá el mercado de seguros, utilizando como mecanismo inicial la exigencia de un seguro obligatorio de responsabilidad civil, que después se extenderá a través de los fondos de pensiones privados, los seguros obligatorios de coches y otros. Esta situación de la extensión del mercado de seguros supone perfilar mejor la legislación en especial respecto a las tarifas aplicadas, responsabilidad de las compañías de seguros, el régimen impositivo al respecto, así como acerca del seguimiento y control de las entidades de seguros.

7. Conclusión

Una primera conclusión de relevancia es que la nueva política económica planteado apuesta por el desarrollo y consolidación de una economía de mercado en Rusia. Este aspecto cierra los



COLABORACIONES

interrogantes abiertos inicialmente que cuestionaban el carácter aperturista de Putin.

En términos de estrategia de política económica no resultan claros los argumentos que explican el cambio en la tendencia de crecimiento, desde una industrialización hacia fuera a otra hacia dentro, máxime cuando se apuesta por una desintervención generalizada por parte del Estado. Es decir, la creciente descentralización en la economía cuestiona que los intereses de los agentes se orienten a la adquisición de equipos rusos en detrimento de los occidentales, más aún cuando el rublo apreciado continuará haciendo más competitivas, vía precios, las producciones extranjeras.

En el mismo sentido, son más que discutibles las fuentes de la nueva inversión, máxime cuando el periodo considerado resulta relativamente corto. En particular, se argumenta que parte de los ahorros de la población serán destinados a la inversión. Sin embargo, el nivel de ingresos de la población no justifica que existan ahorros con suficiente entidad y, menos aún, que sean destinados a inversión y no a consumo. En segundo lugar, la inversión de las empresas no parece que sea de la suficiente envergadura como para que se note sensiblemente su presencia en el tejido productivo. En tercer lugar, la inversión extranjera, aunque puede que aumente, su tamaño parece que será relativamente pequeño. Es decir, la renovación en el aparato productivo se realizará a una tasa muy inferior a la apuntada en el programa de política económica.

Respecto a la política monetaria, en primer lugar, se impone al BCR una política de rublo apreciado, hasta tal punto que puede cuestionar la propia independencia del BCR. En segundo lugar, y más importante, la argumentación gubernamental para defender un rublo apreciado no presenta

fundamentos muy profundos. No obstante, sí parece una razón destacable que una depreciación sensible del rublo acrecentaría sustancialmente el peso de la deuda exterior rusa que la haría mucho más gravoso de lo que es en la actualidad y, en especial, en los años considerados por el programa a medio plazo.

Quizá, para terminar, valga la pena señalar un punto importante positivo de este programa de política económica, que lo distingue de los elaborados durante la etapa Yeltsin, pero también del aprobado a mediados del año 2000. Se trata de que apunta una estrategia global de política económica, con una relación entre los objetivos y los instrumentos que pone en práctica.

Bibliografía

1. RASPORYAZHYENIYE PRAVITYEL'STVA RF <O programmye sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Fyederatsii na sryednyesrochnuyu pyerspektivu (2002-2004 godi) («Sobre el programa de desarrollo socioeconómico de la Federación Rusa a medio plazo, 2002-2004»), n.º 910-r del 10 de julio de 2001 (en ruso).
2. SANCHEZ, A. (1996): «Política económica en la transición rusa. El programa a medio plazo, 1995-1997», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n.º 2503, pp. 21-32.
3. SANCHEZ, A y SHKOLYAR, N. (1997): «La consolidación de las reformas en Rusia. El programa a medio plazo, 1997-2000», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n.º 2562, pp. 25-32.
4. SANCHEZ, A. (1998): «Transición, política económica y crisis en Rusia», *Papers Transició*, n.º 1, pp. 30.
5. SANCHEZ, A (2000): «La política económica en Rusia», *Boletín Económico de Información Comercial Española*, n.º 2674, pp. 11-19.
6. SANCHEZ, A (2001): «La presidencia de Vladimir Putin. Reforma económica y centralismo político», *Política Exterior*, n.º 83, pp. 22-30.



COLABORACIONES