



El Presidente Putin ante el desafío que conlleva la modernización

Habiendo establecido y reforzado las instituciones básicas de la economía de mercado y la democracia en los años noventa, Rusia se convirtió en un país de mercado emergente que necesita imperiosamente emprender la senda de la modernización. ¿Cómo puede alcanzar esta meta el gobierno del Presidente Vladimir Putin?

Andrei Nesterenko

MÁS QUE ninguna otra economía de mercado emergente, Rusia necesita modernizarse. Esta antigua superpotencia va cada vez más a la zaga: su PIB ocupa apenas el decimocuarto lugar en el mundo, y sus indicadores sociales se asemejan a los de los países en desarrollo de ingreso medio.

Cuando Vladimir Putin sucedió en la presidencia al anciano y enfermo Boris Yeltsin, el acontecimiento fue percibido como símbolo de una nueva era. Las fuertes tradiciones políticas y culturales rusas están impulsando a Putin a luchar por que Rusia recupere su sitio entre los principales países del mundo.

Putin comienza su gobierno en medio de una vigorosa recuperación económica, que siguió a la devaluación del rublo de 1998 —que redujo el valor de la moneda a un 25%— y un pronunciado incremento del precio mundial del petróleo. Es probable que este año sigan siendo favorables los indicadores macroeconómicos e industriales; se prevé que el PIB aumentará entre 4% y 5% si el precio del barril de petróleo sigue siendo de US\$30.

Dadas estas noticias económicas favorables, ¿es realmente tan importante para Rusia emprender la senda de la modernización? Sin duda, porque en 2003–05 Rusia podría registrar una escasez de recursos naturales, y sus esfuerzos encaminados a promover el crecimiento económico podrían verse afectados por el continuo deterioro de sus industrias. Cuanto más demore el despegue económico, más difícil será para Rusia alcanzar a los países avanzados. Destacados expertos estiman

que en los próximos 20 años se necesitarán US\$2 billones para modernizar las instalaciones de producción de Rusia, su infraestructura y su fuerza de trabajo. Si se iniciaran los programas de modernización hoy, tendrían que transcurrir 15 ó 30 años para que Rusia quedara a la altura de Occidente, siempre que la economía rusa experimente un crecimiento comprendido entre 6% y 8% anual.

Una política económica de sesgo liberal parece probable

Un fuerte respaldo público permitió a Putin ganar la elección presidencial sin tener que establecer un programa económico detallado. Sin embargo, Putin dejó en claro su orientación al manifestarse repetidamente a favor de la “máxima libertad económica”. Estableció el Centro de Estudios Estratégicos (CEE), formado por investigadores de orientación liberal, y más tarde asombró a la población designando al ultraliberal Andrei Illarionov como su asesor económico y como representante de Rusia ante los países del Grupo de los Siete. (No obstante, algunos observadores consideraron este nombramiento como un mero artificio destinado a facilitar las negociaciones con los organismos financieros internacionales.)

Por otra parte, Putin respalda el deseo de la población rusa de ver un fortalecimiento del papel del Estado. Respalda la idea de hacer del complejo militar-industrial la locomotora del crecimiento tecnológico al incrementar un 150% —en relación con 1999— las compras efectuadas por el Estado a las empresas militares. Ha puesto de manifiesto su determinación

de abatir a algunos de los omnipotentes oligarcas y combatir la corrupción y el delito. Su gobierno ha presentado al Parlamento sendos proyectos de leyes de establecimiento del control estatal sobre las transacciones en divisas y de registro de las transacciones del comercio exterior. Si se adopta este último proyecto, las autoridades estarán facultadas para dejar en suspenso una transacción si hay razones plausibles que lleven a pensar que dicha transacción encubre fuga del capital o lavado de dinero.

La falta de un programa de gobierno oficial tras seis meses de trabajo del CEE puede reflejar discrepancias entre los ministros en cuanto a si las propuestas contenidas en el estudio de política económica del CEE son excesivamente radicales y omiten un respaldo expreso para los productores nacionales. Un resumen de este estudio, que se filtró a los medios de comunicación, muestra que efectivamente se promueve un programa liberal de modernización en gran escala. Éste se basa en la eliminación de las restricciones cambiarias y comerciales, la creación de un entorno favorable para la inversión, la desregulación de la economía, el suministro de garantías para la adquisición de propiedad privada y el fomento de la competencia. En un discurso pronunciado en la sucursal en Moscú de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, el director del CEE y Ministro de Desarrollo Económico, German Gref, hizo hincapié en una idea revolucionaria: garantizar la independencia de los tribunales mediante la designación de jueces vitlicos, como un aspecto decisivo de los esfuerzos de Rusia por lograr el éxito económico.

No obstante, cabe recordar asimismo que en la determinación del rumbo de la economía real de Rusia influyen poderosamente empresarios acostumbrados a la acción de grupos de presión, la corrupción y el paternalismo. Las entidades industriales influyentes quieren que el Gobierno las proteja de las inversiones extranjeras rivales autorizando a operar en Rusia exclusivamente a empresas "amigas" seleccionadas. Por lo tanto, la política económica de Putin debe ser pragmática para hacer frente a diversos problemas y a los intereses creados. Pero es probable, que su política económica tenga un sesgo liberal porque actualmente el Estado controla una muy pequeña proporción de la economía nacional. En 1999 el ingreso presupuestario federal equivalía apenas al 14% del PIB, y el de todos los niveles de gobierno combinados no pasó del 36% del PIB. Las instituciones financieras y económicas públicas carecen de las facultades y los recursos necesarios para intervenir eficazmente en la economía rusa, y será difícil que el Gobierno cumpla un papel activo en los mercados rusos en los próximos años.

Los primeros meses del gobierno de Putin muestran que el Presidente tiene la firme intención de llevar a cabo una modernización integral de Rusia. Si sigue persiguiendo este objetivo, sus logros económicos dependerán del progreso que se logre en cuatro ámbitos: reducción de la deuda externa, creación de un entorno propicio para el mercado, reestructuración del sector real y federalismo económico ordenado.

La presión del endeudamiento externo

El endeudamiento externo seguirá ejerciendo fuerte presión sobre los resultados económicos de Rusia. El monto actual de la deuda externa de Rusia es de unos US\$160.000 millones, y en 2001-05 el importe anual de los reembolsos oscilará entre US\$12.000 millones y US\$17.000 millones, es decir más de la mitad del presupuesto federal.

Actualmente, las perspectivas económicas de Rusia son promisorias, considerando el superávit presupuestario, el ingreso de divisas gracias a los altos precios mundiales de los combustibles y las materias primas, y la afluencia de capital. En mayo de 2000 Rusia estaba atendiendo las obligaciones del servicio y el reembolso de la deuda conforme a lo previsto. Sin embargo, según el antiguo dicho ruso, "la buena suerte nunca dura mucho".

¿Por qué es probable que Rusia no tarde en experimentar dificultades económicas? En primer lugar, el precio del combustible es tan alto que se está reduciendo la demanda de importación, con la consiguiente disminución del precio. En segundo lugar, el rublo aumentará de valor debido a la continua afluencia de capital y al pronunciado incremento de la demanda interna de maquinaria y equipos extranjeros, a través de la cual se procura contrarrestar el deterioro de las instalaciones de producción nacionales. Si ello ocurre se verá afectada la balanza de pagos de Rusia y el país tendrá graves problemas para rembolsar su deuda externa.

El endeudamiento en gran escala de Rusia da lugar a un círculo vicioso: se extraen recursos del país, lo que afecta al desarrollo tecnológico que podría ayudar a Rusia a obtener las divisas que necesita para hacer frente al endeudamiento. A este respecto la situación de Rusia se asemeja a la de América Latina al principio de la década de los ochenta. Sin embargo, Rusia no es propensa a la inestabilidad gubernamental, la hiperinflación o el populismo económico. El gobierno de Putin va a ser bastante autoritario, y es posible rembolsar las deudas si el país renuncia a efectuar otros gastos.

La reforma estructural es la única solución genuina para el problema del endeudamiento externo de Rusia. Cuando deba optar entre las reformas estructurales y el mejoramiento de la red de protección social, el Gobierno indudablemente se inclinará por la primera de esas alternativas. Sin embargo, este enfoque no dará lugar necesariamente a una extraordinaria reducción del nivel de vida de los sectores de menores ingresos, pues es posible que los fondos sociales disponibles se gasten en forma más racional y que participen empresas privadas competitivas, junto con los órganos de gobierno, en la prestación de servicios sociales y públicos.

Por otro lado, hay margen considerable para una mejor gestión de la deuda externa (por ejemplo mediante la ejecución de operaciones de capitalización de deudas, entre otras). No obstante, será esencial que mejoren las relaciones de Rusia con Occidente, a fin de reducir el endeudamiento externo. Estas relaciones parecen haber mejorado, lo que suscita la esperanza de que Occidente reestructure las viejas deudas de Rusia. En ese caso será preciso reestructurar no menos del 70% de los US\$100.000 millones a los que asciende la deuda soviética, para preservar niveles de gasto público tolerables. El ex ministro de Economía, Yevgeniy Yasin, propuso una postura más radical, afirmando que Rusia sólo logrará un crecimiento económico sostenido si se cancela contablemente toda la deuda soviética y se reestructuran las actuales obligaciones de pago. Además, deben preverse condiciones de reembolso preferenciales para los 10 primeros años y un período de reembolso global de no menos de 30 años; será necesario reprogramar las principales obligaciones de pago de deudas más allá de 2005, con lo cual se dispondría de varios años a los efectos de la reestructuración y el despegue de la economía.

Mejoramiento del entorno económico

Quienes llevan a cabo operaciones comerciales en Rusia saben que las ambigüedades legales y los deficientes mecanismos de aplicación coercitiva de las leyes, la corrupción, los altos impuestos y la actividad de las mafias (organizaciones delictivas) hacen de dichas operaciones una odisea. El mejoramiento del entorno financiero y jurídico debe ser uno de los objetivos importantes de Putin, ya que la recuperación económica de Rusia debe basarse casi exclusivamente en la inversión.

El factor que más perturba la actividad de las empresas en Rusia es el tributario. Si los empresarios pagaran todos sus impuestos, la cifra superaría la de sus ingresos. En consecuencia, la “economía sombra” es la fuente de alrededor del 25% del PIB. La evasión tributaria es una de las principales razones —junto con el control de los flujos de recursos y productos por parte de intermediarios, las maniobras destinadas a beneficiar a los administradores y el alto precio del dinero— que explica la amplia utilización de sustitutos del dinero (por ejemplo pagarés o *veksel*) y del trueque.

A lo largo de los años es mucho lo que se ha hablado en Rusia de reducir la carga tributaria, pero sólo el gobierno de Putin ha enfrentado el problema. Putin se propone mejorar las reglas del juego generales de la tributación y reducir los impuestos que recaen sobre los productores y sobre los ciudadanos comunes. Las autoridades tributarias tienen la intención de eliminar todas las preferencias y tratan de establecer iguales condiciones para todos. Este enfoque pone de manifiesto una radical modificación de la filosofía económica del Gobierno. Al parecer el Gobierno comprende la importancia de mejorar el entorno económico. Determinados juristas están elaborando mecanismos de protección de los intereses de los accionistas minoritarios, introduciendo técnicas contables transparentes y aplicando otras medidas de reforma. No obstante, a los efectos de realizar algunas reformas importantes se requiere una política económica coherente, en lugar de medidas aisladas.

En primer lugar, Rusia debe respaldar la competencia. La economía del país no es aún verdaderamente abierta y competitiva, ya que el ingreso de los inversionistas se ve obstaculizado por altas barreras. El Gobierno debe establecer condiciones sencillas y uniformes para el establecimiento de nuevas empresas y poner fin a la autoridad arbitraria de los funcionarios regionales y a las presiones que ejercen las organizaciones delictivas sobre las empresas. Segundo, debe reforzarse considerablemente el papel de los mercados. La introducción de un régimen de propiedad privada de la tierra beneficiará al sector agrario y respaldará a los mercados financieros, ya que la tierra podría servir de garantía hipotecaria. No menos importancia reviste la sanción de una política más flexible en materia de salarios y condiciones de trabajo en el sector privado. Tercero, es urgente llevar a cabo una reforma del sistema judicial como la mencionada por German Gref, a fin de que haya tribunales independientes que hagan cumplir los contratos (en lugar de dejar librada esta labor coactiva a las organizaciones criminales) y resistir las presiones provenientes de altos funcionarios.



Andrei Nesterenko, Jefe de Sector del Instituto de Economía de la Academia de Ciencias de Rusia (Moscú)

Problemas del sector real

En el primer trimestre de 2000 la tasa de crecimiento económico del sector real superó en un 12% la registrada en el mismo período de 1999, pero el hecho de que el Gobierno no haya podido establecer y hacer respetar el derecho de propiedad irá en detrimento de una mayor expansión. Como señala el economista Ronald Coase, esto significa que los propietarios rusos deben poder disponer plenamente de sus activos y de las utilidades que obtengan a través de la utilización de éstos. Sin embargo, el proceso de privatización se ha detenido y los empresarios están deseosos de que el Gobierno comience a vender al público acciones de las empresas de propiedad estatal. Entre tanto los propietarios actuales están consolidando sus acciones para obtener el pleno control de sus empresas.

Durante el mandato del ex presidente Yeltsin, el Gobierno se abstuvo de reestructurar las empresas para evitar el ineludible incremento del desempleo y les permitió llevar a cabo un “ajuste sin reestructuración”. Paradójicamente, la ley de quiebra de Rusia se aplica a las empresas viables cuando alguien quiere adquirirlas a bajo precio, y no a las insolventes, en las que nadie tiene interés.

Putin tendrá que obligar a las empresas a llevar a cabo un “ajuste con reestructuración”. Además, habrá que ejercer presión sobre las empresas para distinguir entre las viables y las no viables, y vender estas últimas, con la consiguiente reducción del sobreempleo. Las empresas ya han dejado de proporcionar redes de protección social a sus trabajadores, pero muchas de sus divisiones viables deben ser sometidas cuanto antes a un proceso de modernización. El equipo industrial ruso ha sido utilizado, en promedio, durante 16 años, y la depreciación ha reducido su valor a apenas el 30% del original. Al Gobierno le ha sido imposible financiar la modernización (no obstante, las empresas han disfrutado de subsidios tácitos porque el Gobierno no las ha apremiado para que paguen sus impuestos), de modo que las empresas deben basarse principalmente en sus propios recursos y en préstamos privados. Sin embargo, el Gobierno podría coadyuvar a estas medidas de modernización atrayendo bancos extranjeros a Rusia, con lo cual se reducirían las tasas de interés de los préstamos.

El Gobierno debe ayudar a las empresas a deshacerse de los atrasos de pagos provocados por la discrepancia entre una política macroeconómica restrictiva y una política microeconómica flexible, en la cual se han tolerado atrasos en el pago de impuestos y deudas entre distintas empresas, a lo que se agrega el incumplimiento de sus compromisos por parte del Gobierno. Como primer paso, debería establecerse un sistema de liquidaciones mutuas entre las empresas, pero ello debe ir seguido de la elaboración y aplicación de una política sistemática de restricciones presupuestarias cada vez más severas a diversos tipos de liquidaciones, incluidas las de pagos por suministro de energía, pagos entre distintas empresas y pago de impuestos.

Dimensión regional de las reformas económicas

En 1996–97 se eligieron libremente gobernadores regionales, y posteriormente éstos adquirieron un considerable grado de auto-

nomía con respecto al Kremlin. Esto agravó las tensiones creadas por discrepancias entre la legislación federal y las regionales, privilegios económicos otorgados por el Kremlin en virtud de presiones de las repúblicas productoras de petróleo pobladas por determinados grupos étnicos y disputas entre Moscú y las regiones con respecto al reparto del ingreso tributario y al derecho de propiedad de las instalaciones de producción.

El Gobierno estableció un sistema de redistribución del dinero a través de Moscú para respaldar a las regiones más pobres. El monto neto de la redistribución representa apenas el 1% del PIB, pero plantea considerables conflictos. Hay sólo 10 regiones “donantes”, es decir regiones que aportan más al presupuesto federal de lo que reciben de él, y que por lo tanto se sienten insatisfechas, debido a que sus pagos equivalen a más de la mitad del presupuesto federal. Algunas regiones aplican medidas de “glocalización”, estableciendo vínculos directos con “socios” externos, lo que a menudo las hace depender en mayor medida de los mercados internacionales que de los decretos sancionados en Moscú.

En las finanzas rusas reina el caos. Putin y su equipo han hecho hincapié repetidamente en la necesidad de una administración vertical del Estado, y poco después de asumir el cargo dictaron un decreto de unificación de las 89 regiones de Rusia en siete distritos federales dirigidos por representantes de la Presidencia. Este sistema puede eliminar la división de los impuestos entre diferentes niveles de gobierno, reducir la redistribución financiera y, lo que es más importante, poner fin a la inadecuada utilización de recursos y servicios por parte de las regiones. Es probable que los representantes de la Presidencia distribuyan las transferencias federales en función del comportamiento de las autoridades regionales. Si este plan da buenos resultados, es posible que la recaudación de los impuestos y la administración de la propiedad pública mejoren considerablemente. Sin embargo, no hay certeza del éxito de Putin, ya que los gobernadores se resisten al plan en forma tácita pero empecinada.

¿Logrará Putin modernizar a Rusia?

Aunque la era de Putin recién se inicia, cabe formular algunas predicciones.

Putin ya ha comenzado a dar muestras de ser un gobernante resuelto y eficiente. Sin embargo, los problemas económicos con los que se ve confrontado son muy graves. Será difícil librar a Rusia rápidamente del endeudamiento externo. A lo largo de todo el mandato de Putin las deudas suscitarán tensiones económicas, aunque el Gobierno puede aliviar en cierta medida esta carga mediante un acuerdo con los acreedores. De todos modos, el pago de las deudas del país puede requerir medidas de austeridad, y el nivel de vida no va a mejorar. El dinero que está afluyendo al país tras la estabilización política y financiera se gastará en modernización tecnológica.

No obstante, las perspectivas en otros campos de la economía son menos sombrías. Putin tiene suficiente poder para llevar a cabo las reformas que tanto se necesitan. Mucho depende de que persevere en la búsqueda de profundas modificaciones de las instituciones económicas, si bien los empresarios rusos se muestran reacios a adaptarse a una economía liberal y a operar en mercados competitivos.

En cualquier caso, si se aplica una política favorable al mercado, Rusia podrá disfrutar de un crecimiento económico sostenido. Las proyecciones más plausibles con respecto al crecimiento económico basadas en este supuesto, calculadas por el CEE, arrojan tasas anuales del 5% ó 6% para los próximos 10 años. Este nivel quizá no baste para suscitar una considerable mejora de la situación internacional de Rusia, pues cabe prever una tasa de crecimiento económico mundial casi idéntica. Ni siquiera aplicando una estrategia de liberalización económica, Rusia podrá hacer frente al reto de la modernización. En consecuencia, el gobierno de Putin podrá calificarse como exitoso si, en el período respectivo, Rusia comienza a internarse activamente en el camino de la modernización. **F&D**

Sugerencias bibliográficas (en ruso):

Abalkin, L., (compilador), 1999, Rusia-2015: Un escenario optimista (Moscú: IERAN).

Centro de Estudios Estratégicos, 2000, *Kommersant*, No. 83 (12 de mayo), pág. 7.

Instituto de Expertos, 1999, “El clima de inversión en Rusia”, *Voprosy ekonomiki*, No. 12, págs. 4-33.

Instituto de Economía en Transición, 2000, Situación económica y política en Rusia (Moscú: IEPPP).