

La política económica en Rusia

ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS*

A partir de marzo del año 2000, Putin se ha consolidado como presidente de Rusia. Inmediatamente ha comenzado a introducir cambios políticos y ha dejado la reforma económica en un segundo plano. Sin embargo, a finales de junio ha visto la luz su estrategia de política económica. El objetivo de este artículo es analizar los contenidos de la política económica de Putin. En primer lugar, se destacan los objetivos del programa de política económica y, a continuación, se realiza una revisión de las principales políticas que se pretenden aplicar: macroeconómicas, estructurales, sectoriales y sociales. Finalmente, se apuntan algunos comentarios a esta nueva estrategia de política económica.

Palabras clave: política económica, reforma económica, reforma estructural, crisis económica, Rusia.

Clasificación JEL: E61.

1. Introducción

Con el inicio del año 2000 ha tenido lugar un punto de inflexión en la transición en Rusia. Putin fue designado como presidente en funciones y apareció como candidato favorito para ocupar la presidencia en las elecciones que tendrían lugar en breve. En marzo de 2000, las urnas apoyaban mayoritariamente a Putin y comenzaban a abordarse las transformaciones en Rusia desde un punto de vista diferente.

Putin comenzó a introducir un cambio en la forma de organizar los poderes políticos institucionales, destacando la entrada en juego de la nueva figura de los supergobernadores y la reestructuración en el mecanismo de elección de los miembros de la Cámara Baja. En términos sociales, se subrayó la necesidad de apoyar el nivel de vida de la población, continuando parte de las políticas aplicadas ya en la segunda mitad de 1999. Por otra parte, se ha apuntado un cambio

en la política de seguridad y defensa, que ha tenido como dimensiones más destacadas el cambio en la orientación de la guerra de Chechenia, la reorganización de las fuerzas armadas y la reestructuración en la industria de defensa. Sin embargo, uno de los ejes principales que quedaba por determinar dentro de la política de Putin era la reforma económica. A finales de junio del año 2000, se aprobó el nuevo programa de política económica que vería luz sobre la actitud de Putin y su gobierno respecto a las pretensiones de transformación del país.

El objetivo de este trabajo es analizar el programa de política económica aprobado recientemente en Rusia. En primer lugar, se expondrán los objetivos de la política económica planteada y, a continuación se analizarán las políticas económicas que pretenden acometerse para resolver los graves problemas que padece Rusia. Respecto a la explicación de estas políticas se organizarán en cuatro grupos: macroeconómicas, estructurales, sectoriales y sociales.

* Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia.



COLABORACIONES

2. La política económica de Putin y sus objetivos

El programa global de política económica de Putin está constituido por dos partes: un programa a largo plazo de política económica con vigencia hasta 2010 («*Osnovnij napravlyeniy...*», 2000) y un programa operativo con un horizonte temporal de año y medio, es decir, con validez hasta finales del año 2001 (*Plan pyervoochyerednij myer...*, 2000). El programa a largo plazo dibuja los grandes problemas de la economía rusa, así como los retos más importantes y bosqueja algunas alternativas de transformación, mientras que el programa operativo es la plasmación concreta, en un período realista, de la ejecución de las políticas económicas. El programa operativo fue aprobado el 28 de junio de 2000.

El programa a largo plazo estableció tres estrategias posibles de reformas. En primer lugar, la denominada *liberal radical*, la cual supone una privatización masiva en Rusia, dejando en manos privadas a la totalidad de la economía rusa y donde el Estado se reduciría a su mínima expresión. En segundo lugar aparecía una *opción autárquica* donde las reformas deberían reconstruir una economía similar a la soviética, es decir, debería tener lugar una reestatalización económica y cerrar la economía rusa al exterior. En tercer lugar, se apunta la vía de la *modernización económica*, donde se conjuga el desarrollo del sector privado con una actuación amplia por parte del Estado, tanto en el ámbito económico, como en el social. Es esta última vía por la que se apuesta en el programa de política económica.

En ambos programas se destacan los graves problemas que padece el país, pero, en especial, se subraya la caída en el nivel de vida de la población, la creciente desigualdad social, así como la desintegración de la economía. Por este motivo, se apunta que el objetivo esencial que se persigue es pasar a una fase de crecimiento económico y la aceleración en la tasa de éste, como condición necesaria para resolver los problemas de Rusia (Glazyev, 2000).

Para restablecer las condiciones de crecimiento económico se destacan dos grandes áreas de

reformas, es decir, la económica y la social. Respecto a la primera, se plantea una mejora en la modernización económica a través del aumento en la competitividad interna y mediante la transformación de la estructura económica del país, siguiendo las tendencias mundiales. La forma de conseguir estos objetivos es mediante una liberalización que permita y estimule el desarrollo de la iniciativa privada, así como la regulación de la intervención del Estado en la economía. En cuanto a la segunda área, la social, se pretende garantizar a toda la población un nivel mínimo de ingresos monetarios y de uso de servicios sociales (en especial, educación y sanidad) y, en su caso, la elevación progresiva en el nivel de vida. Para conseguir estos objetivos, el nuevo programa de política económica (el programa operativo) presenta 118 medidas, agrupadas en dos bloques: modernización económica (con 71 medidas) y política social (con 47 medidas).

3. Política macroeconómica

Los comentarios más importantes del programa operativo se refieren a la política presupuestaria y, en particular, están vinculados a la parte de los gastos públicos. Las explicaciones sobre las otras políticas son relativamente breves debido a dos motivos. Por un lado, a que existía en ese momento en curso de realización una reforma que afectaba a otras políticas, como se trata de la reforma impositiva. Por otro lado, que otras políticas no son competencias del gobierno, como se trata de la monetaria, la cual atañe al Banco Central de Rusia (BCR) que ostenta un estatuto de independencia.

El centro de las políticas macroeconómicas es la *política presupuestaria*. Uno de los objetivos más importantes de esta política es conseguir una consolidación presupuestaria tanto por niveles del Estado, como por fondos de distinto tipo, que permita percibir una visión global de la situación del Estado, así como constituir un sistema más amplio en forma de sistema hacendístico. Es decir, estas medidas pretenden construir una visión global de la actividad del Estado, en una situación de elevado grado de descentralización tal como ocurre en Rusia en la



COLABORACIONES

actualidad. Por otro lado, se pretende llevar hacia adelante un recorte presupuestario, pero éste no debería tener un impacto negativo sobre la economía puesto que debe estar asociado a una racionalización del gasto público. Este último aspecto se trata de conseguir a través de una definición más precisa en las prioridades presupuestarias, donde se concentrarán los recursos financieros estatales.

La *reforma impositiva* se encuentra orientada hacia la consecución de tres objetivos esenciales: reducción en la presión fiscal, simplificación en la estructura tributaria y mejora en la administración. Respecto al primer objetivo, se reducen las tarifas del impuesto vinculado a los ingresos, bien salariales, bien relacionados con beneficios. En cuanto al segundo objetivo, se liquida parte de los impuestos especiales, disminuye el número de impuestos, se elimina la mayoría de las exacciones fiscales y se unifica el conjunto de tarifas. En relación con el tercer objetivo se prevé un recorte en las posibilidades de toma de decisiones arbitrarias por los órganos de la Agencia Tributaria y se cambia la gestión de los impuestos que tienen asociada una pequeña recaudación (Shlolyar, 2000).

En el programa se preveía una tendencia a la reducción del déficit público, con tendencia a su desaparición y, de hecho, en el presupuesto de 2001 ya se incluyen estas ideas, previendo una ausencia de déficit. No obstante, se subraya que el endeudamiento acumulado del Estado continúa siendo de gran importancia, el cual deberá financiarse a través de emisiones de deuda pública. Esta política pasa a ocupar un primer plano dentro de las políticas macroeconómicas, en contraste con la poca atención que se le había concedido hasta el momento. En particular, con la experiencia de la gestión inadecuada de la deuda que supuso una de las causas de la crisis de agosto de 1998, en este nuevo período se pretende evitar cualquier circunstancia que pueda repetir la misma situación de crisis financiera del Estado. Así pues, se planificará la composición de la deuda pública y se establecerán planes de cancelación y amortización de la deuda.

Los objetivos de la *política monetaria* en Rusia son la estabilización del rublo y la reduc-

ción de la inflación. Además, unido a este tipo de aspectos se apunta también la mejora en el sistema de pagos del país, ya que en gran medida todo este tipo de competencias se encuentra ligado al BCR. Se asume que tendrá lugar un control sobre la oferta monetaria, de forma que se controlará la masa monetaria existente y, por tanto, la inflación. El volumen de masa monetaria será compatible con el objetivo de inflación que se ha concretado en un 12-14% anual (que contrasta con el 18-20% que se ha alcanzado en el año 2000). Este tipo de argumento se fundamenta en parte en la defensa de un tipo de cambio flexible, la financiación ortodoxa del déficit público y el control sobre los recursos monetarios destinados a los bancos. En relación con el tipo de cambio, el BCR prevé el mantenimiento del tipo de cambio real del rublo respecto al dólar. Respecto a las relaciones entre el BCR y el sector público, se apunta la cancelación progresiva de la deuda pública en manos del BCR y su reorientación hacia el mercado abierto. En cuanto a las relaciones entre el BCR y los bancos, se aprobará un conjunto de medidas orientadas a aumentar los instrumentos en manos del BCR para regular la oferta monetaria en el país. En este sentido, el BCR dejará de pagar impuestos en la compraventa de valores y en la emisión de obligaciones para gestionar la liquidez en el sector bancario.

Los cambios respecto al sector económico exterior se concentran en la *reforma arancelaria*. Esta presenta objetivos similares a los aplicados en el ámbito impositivo, debido a que tradicionalmente se ha enfocado este tipo de política hacia el objetivo de obtener recursos financieros para el Estado y no para proteger el mercado interno. En primer lugar, se pretende reducir la imposición arancelaria, mediante una reducción en las tarifas arancelarias. En segundo lugar, se simplificará el sistema arancelario, mediante la reducción en el número de grupos de productos donde aplicar las tarifas. En tercer lugar, se examinará la utilización de barreras no arancelarias, aunque en consonancia con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC), en especial, respecto a las licencias y cuotas de importaciones y exportaciones, así como acerca de los subsidios de estí-



COLABORACIONES

mulo a las exportaciones. Debe señalarse que la reforma arancelaria completa se encontraba prácticamente aprobada en septiembre, pero en vigor a partir de enero de 2001.

4. Políticas estructurales

El objetivo global esencial de las políticas estructurales es aumentar la competitividad en el país, aunque combinada con la corrección de las distorsiones estructurales-sectoriales (gran volumen de impagos, excesiva cantidad de subsidios o existencia de sectores industriales con inmensas pérdidas económicas) o regionales (como la existencia de ciudad con un solo perfil económico y las dificultades de ajuste en ciudades con varias especializaciones económicas).

4.1. Políticas de competencia

El objetivo de estas políticas es desarrollar el empresariado ruso (físico o jurídico), así como estimular uno de los principales fenómenos económicos vinculados a esta figura: la inversión. Las medidas se orientan en dos sentidos, por un lado, hacia mejorar las condiciones de competencia en el país y, por otro lado, consolidar las condiciones financieras para que la competencia se desarrolle, es decir, establecer un sistema financiero estable.

En el primer ámbito, se apuesta por la *liberalización económica*, reduciendo la intervención estatal y estimulando la competencia en el país. Por un lado, se trata de eliminar restricciones estatales a la libre competencia dentro del país y, en este sentido, se reducirá el número de instituciones estatales con potestad para controlar o intervenir en las empresas, se asignarán pedidos del Estado por medio de subastas y disminuirá el número de actividades económicas que precisan de una licencia para ser desarrolladas. La contracción en la intervención estatal se plasmará también en una reducción en las subvenciones a empresas que se encuentren en mal estado o que sean poco competitivas, al tiempo que se eliminarán de forma generalizada las exacciones fiscales de que gozan numerosas empresas. En este ámbito de fomento de la competencia se realizará

una lucha activa contra la aparición de situaciones de monopolio, que deforman los precios en el país.

Por otro lado, se estimulará la creación de la libre iniciativa empresarial, a través de la simplificación en los registros para la constitución de empresas nuevas, la eliminación de la mayor parte de los controles administrativos existentes, la facilitación y simplificación en la realización de inversiones o la estandarización en las contabilidades. En este mismo sentido, una reforma a la que se prestará una atención especial es al reforzamiento de los derechos de los accionistas o de los acreedores en los momentos de reorganización o liquidación de las sociedades anónimas, como mecanismo de diseñar una voluntad propia en las empresas privadas.

El segundo ámbito de las políticas de competencia se refiere al *sistema financiero*. Los objetivos esenciales son consolidar un sistema bancario estable, estimular la aparición de instituciones de inversión, así como desarrollar el sector de seguros. Una parte importante de estas políticas se encuentra orientada hacia el saneamiento del sistema bancario. Por un lado, aumentarán los controles del BCR sobre los bancos comerciales, exigiendo un mayor tamaño en el capital fundacional para poder operar como entidades financieras y estableciendo mecanismos de control especiales, tanto en la esfera de funcionamiento como en los momentos de reorganización o de liquidación de este tipo de entidades. Por otro lado, se aplicarán medidas relacionadas con los bancos respecto al propio funcionamiento interno de estas empresas y, en particular, se fomentará un mayor grado de profesionalidad en las entidades financieras. También se tratará de introducir cambios legales que permitan utilizar de forma sistemática la propiedad de bienes inmuebles como aval en la obtención de créditos, establecer controles especiales en las operaciones con uso de divisas, así como establecer ciertos mecanismos para legalizar el dinero negro.

Otra parte importante de medidas relacionadas con el sistema financiero se orienta hacia la creación y consolidación tanto de instrumentos de inversión a largo plazo, como de instituciones de inversión (fondos de pensiones privados o fondos



COLABORACIONES

de inversión), así como el incremento en la actividad de intermediarios financieros (en particular, comisionistas por cuenta tanto propia como ajena) o la consolidación del sector de seguros, como mecanismo de diversificación del sector financiero. Las medidas concretas van desde la introducción de controles adicionales en la participación en el mercado de valores, unificación de exigencias para gestionar fondos financieros (de inversión, de pensiones, etc.), mejora en la legislación de seguros, pero, en especial, la extensión de la obligatoriedad de establecer seguros en diversos ámbitos (responsabilidad civil en coches, en actividades productivas peligrosas, aseguramiento de trabajadores por parte de los empresarios, etc.).

4.2. Políticas de privatización

En primer lugar, el gobierno constata que el proceso de privatización se ha completado. Sin embargo, la desestatalización de la propiedad ha presentado en algunos momentos y casos un cierto descontrol. Por este motivo, como culminación del período de privatización efectuado durante la etapa Yeltsin, se considera que un primer paso esencial consiste en realizar un inventario de la propiedad realmente estatal, así como establecer un procedimiento de nacionalización para aplicar a aquéllos casos en que haya tenido lugar algún exceso o un descontrol muy patente en la privatización. No obstante, se continuará con una desestatalización mediante la cesión en la gestión de la propiedad estatal a través de la venta de acciones del Estado que posee en empresas privadas. Adicionalmente, se introducirán las primeras medidas para organizar el funcionamiento del sector público y se apunta explícitamente la aprobación de una legislación sobre la creación de empresas estatales con forma de sociedad anónima, pero donde el Estado posea el 100% de las acciones. Un instrumento que se utilizará de forma activa es la designación de representantes en las empresas donde el Estado posee parte de la propiedad, de forma que se refleje más directamente los intereses del Estado en esas empresas o entidades.

Dentro de las políticas de privatización cabe

destacar dos ámbitos para introducir cambios sustanciales: la propiedad intelectual y la propiedad de la tierra. Respecto al primer aspecto, se pretende introducir legislación nueva para definir los derechos de propiedad intelectual y las formas de su transmisión, puesto que se estima que este vacío legal es un obstáculo a la incorporación de nuevas tecnologías al aparato productivo. Una de las reformas más importantes indicadas en el programa de política económica se refiere a legislar la privatización de la tierra. En particular, se clarifica que una línea de privatización a este respecto será la simple transmisión de la propiedad de la tierra (solares) a los mismos propietarios de los inmuebles. Es decir, esencialmente se introducirán modificaciones legales que unifiquen la propiedad de la tierra y de los inmuebles construidos sobre ésta. En el mismo sentido, la nueva legislación concretará los procedimientos para realizar compraventas de tierra. Todo este proceso se complementará con la elaboración de un catastro.

4.3. Políticas de regulación de monopolios naturales

Los tres monopolios de gran relevancia que son objeto de aplicación de medidas en el programa son el del gas natural, el de energía eléctrica y el de transportes ferroviarios. Respecto al *gas natural*, se establecerá una distinción más clara entre las diversas actividades productivas vinculadas a este tipo de producción, en particular, extracción, transporte y distribución (al por mayor y al por menor). Con esta distinción se pretende estimular la creación de varias organizaciones que compitan en los distintos tramos, en particular en extracción y en distribución, pero garantizando un trato igual a las diversas compañías por parte de la sección de transporte, que mantendrá su carácter de monopolio estatal. De este modo, se pretende, por un lado, racionalizar la formación de los precios del gas y, por otro lado, aumentar el precio final de este producto.

En la *energía eléctrica*, también se operará una reestructuración, pero manteniendo ciertos parámetros de regulación del mercado. En parti-



COLABORACIONES

cular, el Estado continuará estableciendo unas tarifas a largo plazo en el precio de la electricidad, se fijarán las condiciones de competencia interna, así como los requisitos de salida del sector para las empresas productoras.

Se reordenará el sector de *transporte ferroviario*. La reestructuración en este ámbito significa la separación de las funciones de establecimiento de las regulaciones-marco del sector, que permanecerán en manos del Ministerio correspondiente, de las de funcionamiento, que serán delegadas en una Empresa Estatal Rusa, tal como ocurre en el sector del gas natural y en el de la electricidad en la actualidad. Adicionalmente, se tratará de reorganizar el funcionamiento del transporte de carga y de pasajeros de largo recorrido y de corta distancia, y se establecerá un tratamiento distinto en función de que la actividad ferroviaria sea monopolistas o no. Por otra parte, se examinará la política de precios en el sector y se reconsiderarán los descuentos de que es objeto la población en razón de privilegios y beneficios especiales.



COLABORACIONES

5. Políticas sectoriales

Sobre este tipo de políticas se alude especialmente a la agraria y a la industrial. Respecto a la *política agraria*, sus objetivos son aumentar la competitividad dentro del sector, garantizar los niveles alimentarios en el país, así como introducir una regulación más clara en los derechos de propiedad en este sector. Por un lado, se trata de flexibilizar el uso de la tierra en el sector agrario a través de estimular la aparición de granjeros privados y definir mejor los contratos de arrendamiento, en especial los que incluyen el derecho a compra de la tierra utilizada. Por otro lado, se mejorará el conjunto de condiciones de financiación orientada al sector agrario, reordenando las ayudas y subsidios estatales, así como estimulando la creación de cooperativas de crédito en medios rurales. Respecto al último tipo de objetivos, se pretende mejorar la definición de los derechos de propiedad a través de la creación de un catastro y el establecimiento de un registro

inmobiliario. En definitiva, la voluntad última de este tipo de políticas se encuentra orientada por la concentración de la tierra y el capital en las manos más efectivas.

Dentro de la *política industrial* se distinguen las relacionadas con dos subsectores, el del petróleo y el de defensa. Respecto al *subsector de petróleo*, se reconsiderará el número de organizaciones y sus funciones respecto a la generación de recursos petroleros. Las actividades de transporte seguirán en manos del Estado, pero se garantizará un acceso equitativo al conjunto de empresas extractivas y de distribución, en especial, cuando se trate de actividades de exportación. Por otra parte, se pretende introducir un cambio en el sistema de formación de precios relacionado, por un lado, con el aumento de éstos para cubrir los costes de producción y, por otro lado, con una alteración en los impuestos, transformándolo en un sistema de tres partes: pagos por uso de recursos naturales, impuesto sobre beneficios e impuestos por sobrebeneficios en obtención de hidrocarburos.

En cuanto al *subsector de defensa*, se constata que los cambios a los que éste se encuentra sometido están condicionados por la aprobación reciente de la nueva doctrina militar, la reorganización en curso de las fuerzas armadas y la aplicación del programa a largo plazo del armamento. Debe señalarse que este marco normativo aparezca al margen del programa operativo y, por este motivo, las alusiones a esta parte de la política estructural resultan más bien genéricas en este programa gubernamental. En el programa se confirma la necesidad de reducir el tamaño de la industria de defensa, al tiempo que cambiar su estructura organizativa. Respecto a este último aspecto, se continuará con la política de creación de grandes asociaciones científico-industriales, conocidas como estructuras integradas, las cuales se caracterizan por su especialización en la elaboración y producción de armamento específico. También se subraya la concreción de las prioridades militares de producción de armamento, en especial, en términos de financiación de los pedidos militares.

6. Política social

Los objetivos de la política social se orientan hacia el apoyo de los segmentos de población que tienen incapacidad de garantizarse de forma autónoma su propio sustento, asegurar la calidad de la base del sistema de bienestar social, en especial respecto a salud y enseñanza, contribuir a que el salario de los trabajadores tenga el suficiente nivel como para cubrir una demanda social máxima y, por último, crear instituciones que permitan la movilización completa de los recursos laborales de la población y de actividad de las empresas para aumentar los niveles de bienestar social. Para conseguir estos objetivos, la política social apuntada en el programa se articula en seis líneas esenciales: educación, salud, apoyo social a la población, reforma del sistema de pensiones, vivienda y política de empleo.

En principio, se prevé un aumento en los gastos destinados a *educación*, pero su distribución se realizará según criterios nuevos. La reforma en la educación supone la existencia de cuatro partes esenciales: pre-escolar y enseñanza básica, enseñanza media, enseñanza superior y enseñanza a distancia. Mientras que en el primer tipo de enseñanza se asume su carácter gratuito, en el resto se introducirá progresivamente la iniciativa privada. Es decir, el destino de parte de los recursos estatales para financiar la enseñanza privada orientada a cumplir los objetivos estatales es uno de los criterios nuevos que se pone en juego. Este cambio no debe suponer una pérdida en la calidad de la enseñanza debido al establecimiento de controles, es decir, a la exigencia de realizar exámenes estatales y a la creación de comisiones estatales de inspección de la enseñanza. Por otra parte, se apunta la creación de un sistema nuevo de becas, en el que estos ingresos para los estudiantes alcancen, al menos, el 70 por ciento del salario mínimo de subsistencia. También se prevé una modernización en el sistema de enseñanza, a través del aumento de las inversiones presupuestarias en nuevas tecnologías de información.

La *política de salud*, orientada a mejorar el nivel de salud de la población, pretende reestructurar la sanidad pública, la cual deberá sustentarse

sobre un sistema de seguros médicos. En términos organizativos se prevé una reestructuración del sistema sanitario creando una red de asistencia más integrada, pero que permita una visualización de los costes de la asistencia sanitaria. En todo caso, se apunta que el Estado garantice unos niveles mínimos de asistencia sanitaria a la población.

La *política de apoyo a la población* se orienta a cubrir los mínimos de subsistencia a la población más desfavorecida. En este sentido, el primer paso que se apunta es la racionalización en el sistema de privilegios concedidos de la población, a través de la reconsideración de los segmentos de población beneficiaria de éstos, utilizando el principio de ayudas dirigidas a personas concretas y en menor grado a grupos. Además, se operará un cambio en las formas de gestión de las ayudas, de forma que se delegará la ejecución de esta política a los niveles inferiores del Estado, tanto en gestión como en financiación (esto último sólo con algunas excepciones). Se constata que la puesta en práctica de esta política puede tener problemas vinculados a los límites de recursos de los gobiernos regionales o locales, y, por tanto, se tratará de liberar flujos financieros a través de la reducción o eliminación de privilegios a la población en general en forma de subsidios en adquisición de bienes o en la utilización de servicios. Debe señalarse que no se pretende reducir el volumen total de subsidios destinados a la población en este tipo de conceptos, sino concentrarla en aquella parte que realmente se encuentra necesitada económicamente.

La *política de pensiones* tiene su eje esencial en una reorganización estructural del sistema de pensiones, con el objetivo de garantizar su solvencia financiera y aumentar las pensiones. El primero de estos problemas se pretende resolver asignándole el objetivo de restablecer la relación entre la pensión y el salario recibidos, la cual se tratará de conseguir mediante una reforma en el sistema de pensiones, el cual pasará de apoyarse en un criterio de reparto a otro de capitalización. Para ejecutar tal reforma, inicialmente se trasladará parte de los recursos del Fondo de Pensiones Estatal a cuentas personalizadas de la población. Asimismo, se pretende examinar las condiciones,



COLABORACIONES

normas y tipos de pensiones, así como tender a un sistema individualizado de pensiones estatales. Además, se prevé un cambio en la edad necesaria para generar el derecho a percibir una pensión. A corto plazo, se elevará el poder adquisitivo de las pensiones a través de una indización de estos ingresos.

Un objetivo primordial de la *política de vivienda* es mejorar la legislación de los derechos relacionados con la vivienda, como compraventas, arrendamientos, cesiones o hipotecas. Por otro lado, se limitará el poder de actuación de los monopolios naturales existentes en la realización de servicios comunitarios, al tiempo que se evitará la posibilidad de acumular subsidios cruzados. Cabe señalar dentro del ámbito de esta política la mejora en el sistema de subsidios relacionados con vivienda destinados a las familias pobres.

En cuanto a la *política de empleo* y de relaciones laborales tiene por objetivo la creación de un auténtico mercado de trabajo en Rusia. En particular, se pretende aumentar el grado de movilidad de la mano de obra y equilibrar la fuerza entre trabajadores y empresarios. Estos objetivos se plasmarán en la adopción de un Código de Trabajo nuevo y una legislación laboral global de nuevo cuño. Parte de las medidas se orientan hacia el aumento en la flexibilidad laboral, bien a través de fomentar convenios colectivos de tipo microeconómico, es decir, en el nivel de la empresa o referidos incluso a trabajadores individuales, bien mediante la especificación de las formas de despido por cuestiones objetivas. También se pretende desarrollar las flexibilizaciones numéricas a través de aumentar los contratos vinculados a la realización de una obra y la reducción en las exigencias en el despido de trabajadores excedentarios. Dentro de las políticas de empleo, se elaborará un programa federal de empleo y se concretarán sus formas de financiación. En este último, las políticas activas de empleo ocuparán un lugar destacado y, en particular, las de recalificación de personal. Respecto a las políticas pasivas de empleo, se mantendrá un sistema de subsidios, financiado desde fuentes federales. Por otra parte, se pretende reforzar el papel de las asociaciones de trabajadores, en forma de

sindicatos o como agrupaciones de representantes de los intereses de los trabajadores en el ámbito de la empresa

7. Conclusión

La aparición del programa económico operativo resulta un paso positivo dentro de la política de Putin pues clarifica globalmente las tendencias por donde se pretende conducir las reformas. Cabe destacar que en el programa se consideran objetivos y políticas esenciales, que habían sido paralizadas en el período anterior. Entre éstas destacan la legislación sobre la tierra agraria, la renovación de las políticas de movilización del trabajo, la clarificación en los derechos de propiedad de la tierra, así como el desarrollo de parte de las infraestructuras de mercado.

Sin embargo, un análisis más cuidadoso del programa pone de manifiesto importantes deficiencias. En el ámbito de los objetivos del programa de política económica surgen las primeras dudas. En primer lugar, aunque se apuntan algunos objetivos del programa de actuación, éstos no se acaban de concretar y, por este motivo aparecen muy desdibujados. En segundo lugar, las mejoras en las condiciones del país, tanto económicas como sociales, son vinculadas al aumento en las tasas de crecimiento, pero esta relación no resulta inmediata, puesto que los resultados del crecimiento económico se pueden repartir muy desigualmente. En tercer lugar, respecto a los objetivos particulares de cada política económica, no se argumenta la relación que existe entre los instrumentos concretos y la consecución del objetivo de crecimiento económico o de los otros objetivos globales del programa

Respecto al ámbito de las políticas económicas, no parece justificada la práctica exclusión de las políticas macroeconómicas del programa, apareciendo un importante vacío en la resolución de los problemas a corto plazo. En cuanto a las políticas estructurales, aunque a veces se apuntan medidas importantes de reestructuración económica, como por ejemplo en la reorganización de los monopolios naturales, frecuentemente, las medidas son superficiales, como las indicadas respecto al desarrollo científico-técnico del país.



COLABORACIONES

Las políticas sociales presentan un elevado grado de voluntarismo y más allá de garantizar, en el caso más optimista, unos mínimos de asistencia social, sanitaria o en volumen de pensiones, resulta discutible la viabilidad de las medidas aplicadas. Por ejemplo, el paso de un sistema de pensiones fundamentado en un criterio de reparto a otro de capitalización no sólo parece inviable económicamente, debido a los enormes recursos que son necesarios movilizar en el período de transición de un sistema al otro, sino que puede además resultar socialmente insostenible debido a los enormes costes que puede entrañar.

Por otra parte, debe señalarse que muchas de las medidas propuestas resultan excesivamente genéricas, de forma que el margen de acción del gobierno resulta tan amplio, que el resultado puede oscilar desde que la situación permanezca tal como estaba hasta introducir cambios importantes. Por añadidura, cualquiera de estas opciones es compatible con la vía de la modernización

económica, elegida explícitamente en el programa gubernamental debido a la generalidad como es definida.

Bibliografía

1. GLAZYEV, S. (2000): Vochyeryernoy raz – na tye zhye grabli? (Kotsyenkye «Stratygii razvitya Rossiyskoy Fyedyeratsii do 2010 goda» Fonda «Tsyentr strategichyeskij razrabotok»). *Rossiyskiy ekonomichyeskiy zhurnal*, n.º 5-6.
2. «Osnovnij napravlyeniy sotsial'no-ekonomichyeskoy politiki pravityel'stva Rossiyskoy Fyedyeratsii na dolgosrochnuyu pyerspyectivu», Moscú, 2000 (mimeo).
3. PLAN PYERVOOCHYERYEDNĪJ MYER NA 2000-2001 GODĪ PO RYEALIZATSII: «Osnovnij napravlyeniy sotsial'no-ekonomichyeskoy politiki pravityel'stva Rossiyskoy Fyedyeratsii na dolgosrochnuyu pyerspyectivu», Moscú, 2000 (mimeo).
4. SHKOLYAR, N. (2000): «Un nuevo paso hacia la reforma fiscal en Rusia», en MARCH, J.M. y SÁNCHEZ, A. (2000): *Política económica y límites estructurales en la transición rusa*. Universitat de València, València.



COLABORACIONES

AVISO PUBLICO

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS

SOLICITUD DE DEVOLUCION DE FIANZAS PLAZOS PARA PRESENTACION DE PRUEBAS

Aplicación a los Certificados concedidos desde el día 1 de julio de 1995,
salvo que exista reglamento específico que lo modifique

<i>Plátanos</i>	TREINTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 2362/98
<i>Mandioca</i>	SESENTA DIAS siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 2245/90 Art. 7
<i>Productos agrícolas:</i> Materias grasas, plantas vivas, productos floricultura, leche y productos lácteos, carne vacuno, semillas, frutas y hortalizas, carne porcino, huevos, carne de ave, arroz, azúcar, sector vitivinícola, cereales, etc.	DOS MESES siguientes a la expiración del período de validez del Certificado.	Rgto. CE n.º 1199/95

— En todos los productos el *PLAZO MAXIMO* para solicitar la resolución de los expedientes es de *VEINTICUATRO MESES* desde el día siguiente a la expiración del Certificado. Transcurrido este plazo no se efectuará la devolución del importe de la Fianza, aun en el caso de que se presente la correspondiente prueba de realización de las operaciones.

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMEX. PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS. SERVICIO DE FIANZAS

Solicitudes de devolución de fianzas constituidas (Importación y Exportación)

La Orden de 26 de febrero de 1986 («BOE, 7 de marzo»), modificada por la Orden de 27 de julio de 1995, establece que la devolución de las fianzas se realizará por la Secretaría General de Comercio Exterior a solicitud del interesado.

Las solicitudes de devolución de las fianzas constituidas ante los Servicios Centrales, deberán dirigirse a la Secretaría General de Comercio Exterior (Servicio de Fianzas, Paseo de la Castellana, 162, planta cuarta, 28071 Madrid).

Las solicitudes de devolución de las fianzas, constituidas ante las Direcciones Regionales y Territoriales de Comercio y CATICES, deberán presentarse en la misma Dirección o CATICE que concedió los correspondientes certificados.

El no solicitar, los interesados, la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas con la aportación de las pruebas, en los plazos establecidos en la legislación nacional y comunitaria en vigor, para los diversos productos agrícolas, dará lugar al oportuno Acuerdo Declarativo de Incumplimiento.

Con el fin de agilizar la resolución de los expedientes de devolución de las fianzas constituidas a disposición de la Secretaría General de Comercio Exterior, es recomendable se adjunte a las solicitudes la fotocopia del correspondiente «Resguardo de depósito o Garantía en Efectivo», o «Resguardo de Garantía Otorgada mediante Aval o Seguro de Caucción».

SERVICIO DE FIANZAS

Acuerdo declarativo de incumplimiento (Fianza constituida en las operaciones de Importación y Exportación)

Ingreso de las liquidaciones

Las cantidades a ingresar en el Tesoro Público-Recursos Eventuales, como consecuencia de los expedientes de Acuerdo Declarativo de Incumplimiento de *Resguardos de Garantías Otorgadas por Terceros*, pueden hacerse efectivas por la EMPRESA TITULAR DE LOS CERTIFICADOS.

— En MADRID:

MINISTERIO DE ECONOMIA
DIREC. GRAL. DEL TESORO Y POLITICA FINANCIERA
Paseo del Prado, 4
28071 MADRID

— En PROVINCIAS:

INTERVENCION DE HACIENDA de la localidad en que resida la Entidad Delegada que constituyó la *Garantía Otorgada por Terceros (Aval o Certificado de Seguro de Caucción)*.

Realizado el ingreso y expedida la CARTA DE PAGO, esta CARTA DE PAGO *original* deberá remitirse a:

MINISTERIO DE ECONOMIA
SERVICIO DE FIANZAS
P.º Castellana, 162, Pl. 4.ª
28071 MADRID

MINISTERIO DE ECONOMIA

Secretaría General de Comercio Exterior

SUB. GRAL. COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROALIMENTARIOS SERVICIO DE FIANZAS

Paseo de la Castellana, 162, cuarta planta, 28071 Madrid

Teléfonos: (91) 349 38 67 y 349 39 13