

LA ECONOMIA DE LA URSS

Estudio realizado a petición de la Cumbre de Houston

Resumen y recomendaciones

Fondo Monetario Internacional

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento

Traducción de María Luisa Balseiro

INDICE

	<i>Pág.</i>
<u>Indice</u>	ii
I. <u>Introducción</u>	1
II. <u>Resumen</u>	1
III. <u>El estado actual de la economía de la URSS²</u>	3
1. El sistema tradicional	3
2. La evolución de la economía bajo la perestroika	5
<i>a. Las "campañas" de 1985-1987</i>	5
<i>b. Las reformas de 1987-1988 y sus efectos</i>	6
<i>c. Los acontecimientos de 1990</i>	8
3. Relaciones entre la Unión y las repúblicas	11
IV. <u>El curso actual de la reforma</u>	12
1. Las directrices presidenciales	12
2. Políticas macroeconómicas y perspectivas para 1991	15
V. <u>Planteamientos alternativos de la reforma</u>	18
1. Los requisitos esenciales para el éxito de la reforma	18
2. El planteamiento conservador y el radical	21
VI. <u>Elementos básicos de una estrategia recomendada</u>	24
1. Políticas macroeconómicas	24
<i>a. Ajuste fiscal a corto plazo</i>	24
<i>b. Reformas fiscales estructurales</i>	25
<i>c. Política monetaria</i>	28
<i>d. Políticas exteriores</i>	30
<i>e. Políticas de rentas</i>	31
2. Políticas sistémicas	32
<i>a. Reforma de los precios</i>	32
<i>b. Reforma de las empresas</i>	34
<i>c. Reforma del comercio exterior e inversión extranjera directa</i>	39
<i>d. Reforma del sector financiero</i>	43
<i>e. Seguridad social, mercado de trabajo, educación y formación profesional</i>	45
<i>f. Reforma legal</i>	48
<i>g. Contabilidad, auditoría y estadísticas</i>	50

3. <u>Cuestiones sectoriales</u>	51
a. <i>Medio ambiente</i>	52
b. <i>Distribución, transporte y telecomunicaciones</i>	54
c. <i>Agricultura</i>	56
d. <i>Sector de la energía</i>	59
e. <i>Metalurgia y minería</i>	61
f. <i>Sector manufacturero</i>	62
g. <i>Vivienda</i>	64
VII. <u>Criterios y formas de la asistencia exterior</u>	65
VIII. <u>Notas</u>	68
Apéndice: (otros cuadros)	
I. URSS: Rentas y precios, dinero y crédito	70
II. URSS: Comercio exterior, deuda exterior y reservas	71
III. URSS: Distribución de la población, el PMN y los ingresos presupuestarios entre las repúblicas de la Unión, indicadores sociales	72
Cuadros incluidos en el texto	
1. URSS: Producto y gasto	74
2. URSS: Situación fiscal	75
3. URSS: Balanza de pagos, 1986-1990	76
4. URSS: Balanza de pagos, supuestos para 1991	77
5. URSS: Precios de la energía interiores y mundiales	78
Gráficos	
1. URSS: Desequilibrios fiscales y exteriores	79
2. URSS: Dinero, rentas y precios	80
3. URSS: Deuda exterior y servicio de la deuda	81
4. URSS: Producción y comercio exterior de energía	82
5. URSS: Empleo por sectores	83

LA ECONOMIA DE LA URSS

I. Introducción

En la Cumbre Económica de Houston, celebrada en julio de 1990 los Jefes de Estado y de Gobierno de las siete principales democracias industriales y el Presidente de la comisión de las Comunidades Europeas solicitaron que, antes de que terminara el año, el FMI, el Banco Mundial, la OCDE y el presidente designado del BERF, en estrecha comunicación con la comisión de las Comunidades Europeas, llevaran a cabo un estudio pormenorizado de la economía soviética, formularan recomendaciones con miras a su reforma, y establecieran los criterios de una asistencia económica occidental orientada a apoyar efectivamente esas reformas. Nuestros principales resultados y recomendaciones se resumen en este estudio; en fecha próxima se publicarán una serie de documentos de fondo, donde se presentarán reunidos los abundantes materiales que hemos recogido y que han servido de base a nuestras apreciaciones.

Miembros de las cuatro organizaciones se entrevistaron con muchos y muy diversos interlocutores civiles a nivel tanto de la Unión como de las repúblicas, y fueron recibidos con gran cortesía y espíritu de colaboración. La mayoría de las conversaciones fueron organizadas por el personal del Ministerio de asuntos Exteriores y de la Comisión Estatal del Consejo de Ministros para las Relaciones Económicas con el Exterior. El Gosbank, el Goskomobrazovaniye, el Goskomstat, el Goskomtrud, el Goskomtsen, el Gosplan, el Ministerio de Finanzas, el Ministerio para las Relaciones Económicas con el Exterior, la Comisión Estatal del Consejo de Ministros para la Reforma Económica, el Vneshekonombank y muchas otras organizaciones y personas prestaron generosamente su asistencia en momentos en que el trabajo que tenían sobre sí era ya muy grande. Las autoridades comentaron las diversas propuestas de reforma que han sido presentadas en los últimos meses y sus implicaciones; proporcionaron también muchas informaciones de las que hasta entonces no se disponía fuera de la URSS, pero no han dado información sobre las reservas de oro y divisas.

Como solicitaron los Jefes de Estado y de Gobierno, hemos estado en estrecho contacto con la Comisión de las Comunidades Europeas durante todo el tiempo de elaboración de este estudio. Se ha intercambiado información con regularidad; se han celebrado varias reuniones conjuntas en Moscú, y también ha habido reuniones en Bruselas, París y Washington.

II. Resumen

La desceleración del crecimiento económico, que era evidente desde comienzos de la década de 1970, si no antes, recientemente ha pasado a ser una caída de la producción y del empleo, acompañada de desequilibrios manifiestos y crecientes. El antiguo sistema de planificación ha dejado

de funcionar, pero no ha sido desmantelado; entretanto, las estructuras que son indispensables para el funcionamiento de un mercado no se han implantado aún. Para implantarlas será preciso un esclarecimiento pronto y efectivo de la división de responsabilidades entre la Unión y las repúblicas.

Tres extremos merecen ser subrayados. El primero es que no existe ningún ejemplo de economía moderna de planificación central que haya prosperado. El segundo es que los intentos de mejorar el rendimiento bajo el sistema antiguo han resultado contraproducentes: el control central se redujo, pero no se establecieron ni las señales del mercado ni su disciplina. Y el tercero es que la revolucionaria apertura del debate público ha arrojado dudas sobre lo conseguido anteriormente, a la vez que ponía de manifiesto la magnitud del deterioro económico y creaba incertidumbre.

Teóricamente, se podría diseñar una senda de reforma gradual que minimizase los trastornos económicos y llevara a cosechar en poco tiempo los frutos de una eficiencia económica acrecentada. Pero no conocemos una senda semejante, y menos aún dadas las difíciles condiciones de partida. De hecho dudamos de que la vuelta al control central sea una alternativa viable, e instaríamos a las autoridades a actuar con rapidez para dar entidad a su promesa de establecer una economía de mercado. Eso supone acometer simultáneamente problemas de estabilización y de reforma estructural.

A nuestro juicio, la restauración de la estabilidad financiera requerirá una reducción muy drástica del déficit de las administraciones públicas -el equivalente del presupuesto estatal-, de su nivel en 1990 a aproximadamente un 8 por 100 del PIB; la absorción del exceso de dinero; un control real positivos. A corto plazo, todo ello debería ser respaldado por una política de rentas que estableciera a la vez un tope mínimo, por razones sociales, y un tope máximo para el crecimiento de los ingresos. A la vista de la debilidad de otros instrumentos de control, una política de rentas parece indispensable, al menos durante el período de transición.

La estabilización financiera no basta por sí sola para constituir un mercado. Ha de ir acompañada de una liberalización de los precios rápida y completa, que es claramente la respuesta apropiada a las situaciones de escasez (aunque unos pocos precios de insumos industriales clave podrían ser ajustados progresivamente a los niveles mundiales, quizá en un plazo de tres años a partir de un ajuste drástico inicial). Al mismo tiempo se debería avanzar rápidamente hacia la liberalización del comercio exterior. Es posible que también sea necesario, en un primer momento, seguir subvencionando de manera limitada los alquileres y los precios de unos cuantos bienes de consumo de primera necesidad. Con ello se proporcionaría una red de seguridad efectiva para la población, de la cual una parte importante se encuentra, según las estimaciones, por debajo de la línea de pobreza. La racionalización de la estructura de precios se vería facilitada por un ensanchamiento del mercado paralelo de divisas, y, en un plazo que podría ser de un año, por la unificación del mercado de divisas para las transacciones por cuenta corriente.

Pero la estabilización y la reforma de los precios, juntas, sólo harán posible una respuesta significativa de la oferta si se acompañan también de establecimiento de derechos de propiedad privada y de la supresión de la panoplia de controles que actualmente impiden la competencia y

desalientan el uso eficiente de los recursos. Las empresas de menor tamaño deberían ser privatizadas directamente y con celeridad; la reforma de la propiedad de las empresas mayores empezaría, en general, por su mercantilización¹; todo ello en el contexto de la imposición de un régimen presupuestario severo a las empresas que sigan siendo propiedad del Estado, y acompañado de una apertura al comercio exterior.

Las autoridades tienen ante sí una tarea ingente, que implica reformar los sistemas jurídico, financiero y comercial, así como sectores vitales de la economía, en especial la agricultura, la distribución, la energía y las manufacturas. Esos cambios no se pueden hacer en un plazo de semanas. Pero es imperativo que los avances iniciales sean suficientes para que la reforma aparezca como una ruptura irreversible con el pasado, y para que el proceso tome un impulso irrefrenable. El programa de reforma económica imprescindible no se puede poner en marcha sin un retroceso inicial de la producción y del empleo, pero retrasar su puesta en marcha acarrearía retrocesos aún mayores y más prolongados. Es esencial, por lo tanto, que desde el comienzo del programa se cuente con una red de seguridad.

El resto del mundo puede contribuir al proceso de reforma. La asistencia técnica, en la que el sector privado podría desempeñar un papel sustancial, tendría un ancho campo de aplicación y sería muy valiosa para preparar la formación de mercados. Hay también razones para la asistencia humanitaria, siempre que se puedan resolver los problemas de distribución, y para la ayuda a programas específicos en las esferas del medio ambiente y la energía. La asistencia general a la balanza de pagos o a proyectos puede ser útil una vez que se haya empezado a aplicar un programa amplio de reformas sistémicas, que conduzca a una integración más estrecha de la economía de la URSS en la economía mundial.

III. El estado actual de la economía de la URSS²

1. El sistema tradicional

El sistema de planificación central establecido en la URSS en los últimos años de la década de 1920 y primeros de la de 1930 permaneció básicamente inalterado durante los cincuenta años siguientes. Estaba pensado para facilitar una industrialización acelerada, basada fundamentalmente en la movilización rápida de los insumos de capital, de mano de obra y materiales, con un énfasis menor en su utilización eficiente. Ese planteamiento implicaba la necesidad de elevar sustancialmente la tasa de inversión, aumentar los índices de participación de la población activa y reorientar los factores de producción de la agricultura a la industria. Entretanto, el desarrollo de la producción de bienes de consumo quedó postergado. Se nacionalizó prácticamente toda la base de capital, y se colectivizó la agricultura; se declaró ilegal la propiedad privada de los medios de producción, y las actividades no ajustadas al plan quedaron expuestas a la consideración de delito económico, castigado con duras sanciones.

Por medio de los Planes Quinquenales, y particularmente de los planes anuales, era el Consejo de Planificación del Estado (Gosplan) quien, junto con otros organismos y ministerios sectoriales, dirigía la asignación material de recursos, el cambio estructural y el ritmo de crecimiento de la economía. Los precios desempeñaban un escaso papel en la asignación de recursos. Los precios a la producción solían ser fijados por las autoridades para períodos largos, mientras que los precios al por menor se mantenían generalmente estables, y la política social imponía el mantenimiento de precios bajos para los artículos de primera necesidad. El resultado era la escasez esporádica, y en algunos casos crónica, de determinados bienes.

La estructura de los precios interiores estaba aislada de los precios mundiales mediante la aplicación al comercio exterior de un sistema de tasas y subvenciones variables -la llamada igualación de precios-, que relegaba el tipo de cambio oficial a un papel contable. Los intercambios con el exterior corrían a cargo de las organizaciones de comercio exterior, entidades de propiedad estatal que no competían entre sí. El plan del comercio exterior agregado formaba parte sustancial del plan económico global a escala nacional, y los niveles de exportación se determinaban en función de las importaciones necesarias para cumplir los objetivos de producción de los sectores prioritarios. El asilamiento de la economía no sólo significaba la renuncia a posibles ganancias del comercio exterior, sino que además imposibilitaba la transferencia de tecnología del extranjero.

Las políticas financieras eran pasivas, en el sentido de estar subordinadas a la provisión a las empresas estatales de los medios financieros necesarios para cumplir los objetivos materiales del plan. Las políticas monetaria y fiscal no tenían ningún papel activo e independiente que desempeñar. El monolítico sistema bancario -formado por el Banco del Estado (Gosbank) y varios bancos especializados de propiedad estatal -extendía créditos a las empresas para la ejecución del plan, aceptaba depósitos de las empresas y las familias y emitía la moneda. Los depósitos de las empresas no eran libremente utilizables: estaban controlados por los ministerios sectoriales, y diversos fondos se reservaban para fines específicos. Los tipos de interés se mantenían bajos, y su papel en la asignación de recursos financieros era prácticamente nulo. Análogamente, la política fiscal se supeditaba al plan, y las empresas estatales estaban sometidas a un régimen presupuestario condescendiente. A pesar de ello, hasta la década de 1980 una administración fiscal conservadora y controles administrativos del gasto de las empresas evitaron la aparición de desequilibrios macroeconómicos graves.

En la década de 1930, y nuevamente en los primeros años siguientes a la Segunda Guerra Mundial, este sistema y la llamada estrategia de crecimiento extensivo generaron un crecimiento rápido. Pero a finales de la década de 1960 y en la de 1970, la movelización rápida y continua de capital y mano de obra llegó a su límite. Al mismo tiempo, las rigideces del sistema imposibilitaban los aumentos de la productividad que habrían sido necesarios para sostener el crecimiento de la producción. El resultado fue que la tasa de crecimiento económico iniciara un descenso secular. Ese declive se refleja incluso en las estadísticas oficiales que, según se reconoce ampliamente, exageraban el crecimiento-, según las cuales la tasa anual media de crecimiento del producto material neto (PMN) cayó de casi un 8 por 100 en la segunda mitad de la década de 1960 a poco más de un 3 por 100 en la primera mitad de la de 1980. Pero la URSS, como segundo exportador mundial de

petróleo, fue uno de los mayores beneficiarios de las perturbaciones de los precios del petróleo acaecidas en 1973-1974 y 1979-1980. Las enormes ganancias consiguientes en la relación real de intercambio amortiguaron, y hasta cierto punto enmascararon, las limitaciones cada día mayores de la estrategia de crecimiento extensivo y las deficiencias del sistema económico existente.

Las esporádicas reformas parciales -orientadas en gran medida a mejorar el funcionamiento del sistema vigente, más que a modificarlo de manera radical- no lograron detener el declive subyacente. En los primeros años de la década de 1980, las autoridades políticas empezaron a adoptar una visión más crítica del sistema existente y a considerar los posibles efectos de una reforma económica de gran envergadura.

2. La evolución de la economía bajo la perestroika

a. *Las "campañas" de 1985-1987*

De 1985 en adelante se pusieron en marcha varias iniciativas de importancia para reanimar el crecimiento económico y hacer frente a las principales debilidades de la economía. Aunque agrupadas bajo el nombre genérico de perestroika, "reestructuración", las iniciativas acometidas en el período 1985-1987 tuvieron más de "campañas" tradicionales que de reformas del sistema económico. Los temas centrales de esas campañas fueron el reequipamiento y modernización de la industria (principalmente mediante la aceleración de la tasa de inversión), un mayor énfasis en el control de calidad, la política de glasnost y otras medidas tendentes a liberar la iniciativa personal y exigir mayor responsabilidad a la burocracia, y la campaña contra el alcoholismo.

Algunas de esas iniciativas tuvieron éxito en un primer momento, pero en su conjunto no afectaron a los problemas sistémicos subyacentes. De hecho, durante ese trienio la situación económica empeoró. Según los datos oficiales, el crecimiento medio del producto material neto (PMN) en 1986-1987 fue de aproximadamente un 2 por 100, inferior a la tasa media publicada para la primera mitad de la década de 1980 (cuadro 1). Contando con la inflación oculta (subidas de precios no incluidas en el índice de precios oficial porque supuestamente habrían sido compensadas por mejoras de la calidad), es posible que la producción se estancara. Las dificultades económicas se agravaron con la fuerte caída de los precios mundiales del petróleo en 1986, que afectó adversamente tanto a los ingresos de exportación como al presupuesto. Las autoridades reaccionaron a esos contratiempos aumentando el volumen de las exportaciones a países con moneda convertible y reduciendo enérgicamente las importaciones.

La situación fiscal, ya debilitada por la disminución del valor del comercio exterior, se deterioró aún más debido al estancamiento de la recaudación procedente del impuesto sobre las ventas y el aumento de las subvenciones. En consecuencia, el déficit fiscal aumentó de alrededor de un 2,5 por 100 del PIB en 1985 a más de un 8,5 por 100 del PIB en 1987 (gráfico 1). El crecimiento de la base monetaria se aceleró correspondientemente; pero, por estar en buena parte retenido en depósitos de las empresas no libremente disponibles, las repercusiones inmediatas de ese hecho sobre la

demanda fueron escasas (cuadro I del Apéndice y gráfico 2).

b. Las reformas de 1987-1988 y sus efectos

Las campañas orientadas a modernizar la economía e infundir un nuevo sentido de la disciplina dieron paso en 1987-1988 a un énfasis más pronunciado en la reforma del propio sistema. El elemento central de este nuevo empeño fue la Ley de Empresas del Estado, que sustituyó el sistema tradicional de objetivos de producción obligatorios para las empresas por los llamados pedidos estatales (esto es, órdenes directas de la Administración central a las empresas para el suministro de determinadas cantidades de bienes). La ley daba también a las empresas un cierto margen para negociar entre sí, y les concedía una mayor autonomía en la asignación de sus fondos autogenerados, particularmente en lo relativo al pago de salarios y primas.

Otra medida de reforma importante acometida en esos años fue la descentralización del comercio exterior, fruto de la cual, según se afirma, fue que la parte del mismo efectuada por entidades distintas de las tradicionales organizaciones comerciales del Estado mostrara un aumento sustancial en 1989. Otras reformas del sector exterior fueron la instauración de un plan de retención de divisas, un sistema de coeficientes de cambio diferenciados y subastas de divisas con transacciones limitadas. Debido a que estas medidas fueron instauradas poco a poco, surtieron un efecto contrario al deseado. Las importaciones procedentes de países con moneda convertible aumentaron notablemente a raíz de la descentralización del comercio exterior y de su financiación, y las exportaciones de productos manufacturados apenas variaron (Apéndice, cuadro II).

La mayor autonomía otorgada a las empresas quedó severamente limitada por el sistema de pedidos estatales, que abarcó la mayor parte de la producción industrial en 1988 y 1989. Se dieron los primeros pasos para dismantelar el sistema de planificación tradicional, pero el sistema de precios oficiales, inflexible y distorsionado, permaneció prácticamente intacto, al igual que el papel de la agencia estatal de distribución (Gossnab) en la asignación de la mayoría de los insumos materiales. Desde 1988 se permitió a las empresas negociar precios "contratados" para los llamados productos nuevos, pero éstos siguieron estando sometidos a vigilancia oficial, y, en cualquier caso, cubrían solamente una fracción de la producción empresarial. El fomento de la actividad económica privada se limitó al establecimiento de un pequeño número de empresas conjuntas con participación extranjera, y una aceptación desganada, desde 1988, de las llamadas cooperativas, que fueron sometidas, sin embargo, a restricciones diversas y campañas esporádicas de hostigamiento. Aunque en 1988 se creó un sistema bancario de dos niveles, al banco central (Gosbank) no se le concedieron ni la independencia ni los instrumentos necesarios para combatir la inflación. Se relajaron los controles administrativos sobre los flujos financieros, pero no se sustituyeron por mecanismos de mercado para la asignación del crédito ni por nuevos instrumentos de gestión macroeconómica. Los tipos de interés sobre depósitos y préstamos siguieron siendo bajos y fijos; a pesar de que durante este tiempo el crédito bancario a las empresas disminuyó, la liquidez de éstas aumentó, impulsada por un mayor volumen de beneficios retenidos. Creció la falta de disciplina en los acuerdos salariales, y sucesivos intentos de contener la subida de los salarios mediante la exacción de impuestos sobre

los aumentos salariales "excesivos" fracasaron, socavados por las exenciones y la laxitud con que se aplicaron las disposiciones. Las empresas, en la medida en que tuvieron una mayor libertad para tomar decisiones de producción e inversión, lo hicieron en un entorno de precios rígidos y distorsionados. Cabe sostener que al suavizar los controles comerciales, salariales y financieros de las empresas sin endurecer simultáneamente su régimen presupuestario ni liberalizar los precios se cometió un grave error.

En 1988 hubo una segunda caída fuerte en la relación real de intercambio. Como en 1986, su resultado fue un nuevo deterioro del saldo fiscal, agravado por la disminución de las remesas de beneficios de las empresas y el rápido aumento de las subvenciones al consumo, incluidas y no incluidas en el presupuesto. El déficit fiscales se financiaban casi exclusivamente con créditos extendidos por el Gosbank. Fruto de ello fue que, a pesar de la contracción del crédito al sector empresarial, el crecimiento del dinero en sentido amplio arrojara un promedio anual de 14-15 por 100 en 1987-1990. En sus esfuerzos por deshacerse de sus excedentes de liquidez, las empresas acumularon existencias en exceso y emprendieron nuevos proyectos de inversión que no hicieron sino acrecentar el gran stock de construcciones inacabadas.

Desde 1988, los crecientes desequilibrios interiores, unidos al deterioro de la relación real de intercambio y la falta de control sobre el aumento de las importaciones, generaron un fuerte deterioro de las balanzas exteriores. La balanza comercial con los países del COMECON empeoró, a medida que el efecto de las caídas anteriores de los precios del petróleo seguía rebajando el precio móvil medio quinquenal del petróleo que se utilizaba en el comercio con esos países. El superávit de la balanza comercial en monedas convertibles experimentó también una fuerte caída en 1988, y desapareció totalmente en 1989. En consecuencia, la deuda exterior bruta de la URSS en monedas convertibles aumentó rápidamente hasta llegar a 54.000 millones de dólares estadounidenses a finales de 1989, correspondiendo la mayor parte del aumento a deuda a corto plazo (Apéndice, cuadro II)³. Sin embargo, los ratios de deuda exterior y servicio de la deuda siguieron estando por debajo de los de la mayoría de los restantes países de Europa Oriental (gráfico3).

Al grado desigual de liberalización que implicaban las reformas y su sesgo hacia la laxitud financiera se sumaron, cuando ya la década tocaba a su fin, una larga lista de factores especiales que agravaron las situaciones de escasez. La producción de petróleo y de carbón, sostenida en la década de 1980 por tasas altas de inversión, generalmente de bajo rendimiento, empezó a caer en 1989, y la caída prosiguió en 1990. Los estrangulamientos llegaron a constituir un problema serio en la red ferroviaria. La agricultura siguió siendo una rémora para el crecimiento, y experimentaba problemas graves de almacenamiento y distribución. Un efecto secundario importante de la glasnost fue el auge cada vez mayor del sentimiento étnico. Al acabar la década, situaciones de conflicto abierto entre distintas nacionalidades estaban ocasionando interrupciones en la producción y el transporte. Bajo la glasnost aumentó la preocupación pública por los graves problemas del medio ambiente. Casos muy comentados, como el de Chernobyl, llevaron a la formación de grupos de presión medioambientales, a veces asociados a movimientos nacionalistas. Esos grupos forzaron el cierre de fábricas y bloquearon nuevas iniciativas, contribuyendo con ello a acrecentar la desorganización económica.

A lo largo de todo este período, la tasa de crecimiento registrada de la base de capital siguió disminuyendo; la formación neta de capital fijo (sin contar la construcción inacabada) descendió de un 14 por 100 del PMN en 1988 a un 11 por 100 del PMN en 1990. También el crecimiento de la población activa siguió desacelerándose, como consecuencia de una desaceleración persistente de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar de la mayoría de las repúblicas, y de una caída particularmente fuerte de las tasas de actividad en las repúblicas de Asia Central, donde se mantenía un crecimiento demográfico robusto a la vez que se limitaba la migración a otras zonas de la URSS.

El peso del sector de la defensa sobre la economía seguía siendo sustancial; el nivel real del gasto militar viene siendo objeto de controversia desde hace mucho tiempo, y en general se cree que su parte en la renta nacional aumentó en la década de 1980. Desde 1987, sin embargo, las autoridades han anunciado su propósito de congelar primero y reducir después los gastos de defensa. El presupuesto para 1990 muestra un nivel de gasto en defensa equivalente a aproximadamente un 7 por 100 del PIB, pero esa cifra está calculada sobre una base más estrecha que la definición de gastos de defensa que dan las Naciones Unidas. Sumando a los gastos de defensa los gastos en seguridad interior y los correspondientes a toda la investigación y desarrollo incluidos en el presupuesto (particularmente el programa espacial), la proporción ascendería a más de un 9 por 100. Se ha sostenido que, dada la posibilidad de que el precio de muchos de los artículos de uso militar sea artificialmente bajo, el peso total de la defensa podría ser dos veces mayor. No hay datos oficiales sobre la exportación de armas, pero las estimaciones occidentales indican que en los últimos años podrían haber sido del orden de 16.000 a 18.000 millones de dólares estadounidenses, equivalentes a aproximadamente un 15 por 100 de las exportaciones totales. Es muy posible que la concentración de los mejores insumos de mano de obra y materiales en el sector de la defensa haya retardado seriamente el crecimiento de la productividad en la producción de uso civil. Desde 1987, sin embargo, el Gobierno ha venido desarrollando una política activa de conversión de manufacturas relacionadas con la defensa a la producción de bienes de uso civil. Entre 1988 y 1990 la producción de bienes de uso civil por la industria de la defensa aumentó en un 9 por 100 anual, representando alrededor de un 50 por 100 de la producción de la industria de la defensa al final de ese período. Esos resultados, no obstante, fueron considerablemente inferiores a los objetivos anunciados, y se afirma que la calidad de la producción fue baja. En el curso de este estudio no se ha hecho una valoración pormenorizada de estas cuestiones.

c. Los acontecimientos de 1990

Al iniciarse 1990, la economía tenía ante sí problemas cada vez mayores. Las políticas de la perestroika no habían conseguido detener el deterioro secular de los resultados, y las estimaciones oficiales indican que el PMN puede haber descendido en ese año en un 4 por 100. La mayor parte del descenso de la producción se registró en la industria, la construcción y el transporte, en tanto que el valor añadido en la agricultura tomada en su conjunto, a pesar de que la cosecha de cereales fue casi récord, se calculaba más o menos igual al del año anterior. El sector de los servicios, en cambio, siguió creciendo, lo que hizo esperar a las autoridades una reducción algo menor del PIB,

en torno a un 2 por 100. Para los beneficios de las empresas se esperaba un descenso en 1990, tras aumentos anuales que en promedio fueron bastante superiores a un 10 por 100 en 1986-1988. Los salarios y sueldos han aumentado en aproximadamente un 12 por 100, mientras la renta total de las familias subía aún más (en 1990, el PIB per cápita según el nuevo tipo de cambio comercial fue de 1780 dólares estadounidenses). Por primera vez en la historia de la posguerra, el empleo total parece haber declinado en 1990, y el "desempleo", que todavía no es un concepto oficialmente aceptado en la URSS, se cifraba, según estimaciones informales de miembros de la Administración, en aproximadamente un 1,5 por 100 de la población activa.

En 1990 las autoridades se esforzaron por endurecer las políticas financieras. El presupuesto estatal había sido la fuerza impulsora de la creación de dinero; y por lo tanto se puso especial énfasis en las medidas fiscales, particularmente en reducir la inversión financiada por el Estado y desarrollar alternativas a la financiación del déficit mediante la creación de dinero. Para el conjunto de 1990, las proyecciones oficiales situaban el déficit más o menos en línea con el plan presupuestario, lo que implicaba un descenso del déficit ajustado a menos de un 8,5 por 100 del PIB (cuadro 2). El plan de financiar una mayor proporción del déficit emitiendo obligaciones del Estado para el público no bancario tuvo, sin embargo, poco éxito. La creación de liquidez siguió siendo fuerte, ya que los avances en la reducción del déficit presupuestario quedaron hasta cierto punto neutralizados por la expansión del crédito a las empresas.

La inflación⁴, tanto la declarada como la reprimida estimada, siguió acelerándose en 1990. Según las estimaciones oficiales, los precios al por menor han subido un 5 por 100 en el conjunto del año, y la tasa de inflación subyacente (es decir, incluida una estimación del componente reprimido) se cifra oficialmente en torno a un 12 por 100. De resultas del rápido crecimiento del dinero, unido al mantenimiento de precios administrados que prácticamente no han variado en los últimos años, se ha acumulado un exceso de liquidez muy considerable. Se calcula que ese exceso de liquidez asciende actualmente a unos 250.000 millones de rublos (aproximadamente un tercio del volumen total de activos financieros) para el conjunto de las familias y las empresas; unos dos tercios de ese total corresponden a las tenencias domésticas de dinero en metálico y depósitos. Este excedente cada vez mayor es la contrapartida financiera de los fenómenos crecientes de escasez.

Según estimaciones oficiales, que podrían ser exageradas debido a la inflación oculta, el consumo real ha aumentado en 1990 en un 3 por 100 aproximadamente, cifra sólo ligeramente inferior a la tasa media de crecimiento en 1986-1989. Las importaciones de bienes de consumo siguen aumentando. A pesar de ello, los suministros de algunos productos han decrecido seriamente y la escasez de bienes de consumo de primera necesidad es una preocupación cada día más acuciante.

El descenso continuado de la producción de petróleo, y el hecho de haber sido fijados para todo el año los precios del petróleo y otros precios energéticos en el comercio con países del COMECON, significó que la URSS no pudiera beneficiarse plenamente de la fuerte elevación de los precios mundiales del petróleo que hubo en la segunda mitad de 1990. El volumen de petróleo exportado bajó en 1990 casi en un 20 por 100, siendo los países del COMECON los más afectados por la reducción. Por transacciones, el comercio con países de moneda no convertible acumuló un

mayor déficit en 1990, debido, en gran medida, al descenso de las exportaciones de petróleo. El déficit por cuenta corriente (excluido el oro) en monedas convertibles se calcula en casi 11.000 millones de dólares estadounidenses (cuadro 3). Mientras los ingresos procedentes de la exportación de oro ascendían a casi 4.000 millones de dólares, la balanza de capital arrojaba un déficit de 7.000 millones de dólares, debido a una fuerte disminución de la disponibilidad de créditos financieros a corto plazo, y a que el acceso a los mercados internacionales de capital sólo fue posible con el aval de los gobiernos de los países acreedores. El déficit global de la balanza de pagos en monedas convertibles, equivalente a 14.000 millones de dólares, se financió con un recorte drástico de las reservas de divisas y la acumulación de atrasos en el pago a proveedores extranjeros (más de 5.000 millones de dólares). Por todo ello, y a pesar del saldo negativo de la balanza de pagos, se espera que a finales de 1990 la deuda exterior bruta en monedas convertibles haya descendido ligeramente, situándose en unos 52.000 millones de dólares, en tanto que las reservas exteriores habrán descendido a unos 5.000 millones de dólares, equivalentes a menos de dos meses de importaciones en monedas convertibles (Apéndice, cuadro II).

El sistema tradicional de planificación está en gran medida desbaratado, pero no ha sido sustituido por un sistema de mercado operativo. Donde quizá sea más visible la progresiva desarticulación es en el nivel minorista: en las tiendas estatales se encuentran pocos productos, el trueque se ha hecho habitual y los mercados negros y la dolarización de la economía se están extendiendo rápidamente. Entretanto, la actuación de las autoridades en las repúblicas se ha caracterizado por una autonomía creciente. En un clima de situaciones de escasez que van en aumento, las repúblicas se han mostrado cada vez más remisas a comerciar entre sí, si no es mediante trueque. A finales del otoño el racionamiento oficial de una serie de productos de consumo básicos, ya muy extendido en algunas regiones, se estaba implantando tanto en Moscú como en Leningrado. Había una preocupación creciente por la posibilidad de que la migración interior experimentara un fuerte aumento, al huir diversos grupos étnicos de regiones que se consideran políticamente inestables; pero también la migración exterior se perfila como una amenaza grave, si la población trata de escapar a las privaciones materiales.

En el transcurso de 1990 ha ido aumentando el convencimiento de que para detener la desintegración de la economía es necesario un programa de reformas más audaz, más completo y orientado al mercado. Esta impresión de urgencia se expresa contundentemente en las directrices presidenciales "para la estabilización de la economía y la transición a una economía de mercado", del 19 de octubre de 1990:

"La situación de la economía sigue deteriorándose. El volumen de la producción descende. Se están rompiendo los vínculos económicos. El separatismo aumenta. El mercado de los consumidores está en pésimas condiciones. El déficit presupuestario y la solvencia del gobierno han alcanzado niveles críticos. Crecen el comportamiento antisocial y la delincuencia. La población encuentra la vida cada día más difícil, y está perdiendo el interés por el trabajo y la fe en el futuro. La economía corre un peligro muy grande. El antiguo sistema de gestión administrativa ha sido destruido, pero falta el impulso para trabajar bajo un sistema de mercado. Es preciso tomar medidas energéticas, con el consentimiento de la población, para estabilizar la situación y acelerar el avance hacia una

economía de mercado".

3. Relaciones entre la Unión y las repúblicas

La Unión está constituida por 15 repúblicas de la Unión, que, según la Constitución de 1977, tienen derecho a separarse y establecer relaciones con estados extranjeros. El segundo escalón de la Administración está constituido por 20 repúblicas autónomas (16 de las cuales se encuentran en la República de Rusia); regiones autónomas (oblasts) y distritos (okrugs), todos ellos directamente responsables ante la respectiva república de la Unión. El tercer escalón lo forman los municipios (rayons). Las diferencias étnicas son enormes. La URSS tiene más de 120 grupos étnicos, y una quinta parte de los 288 millones de personas que componen la población total vive fuera de la república de su etnia.

El tamaño de las repúblicas es muy dispar. La República de Rusia tiene ella sola el 51 por 100 de la población; Ucrania y Bielorrusia juntas suman otro 22 por 100 (Apéndice, cuadro III). Estas tres repúblicas componen una proporción todavía mayor del PMN (el 82 por 100). En contraste, las tres repúblicas bálticas representan sólo un 3 por 100 de la población y del PMN. A pesar de la vastedad del país, las repúblicas mantienen entre sí un grado muy elevado de dependencia comercial, y, a excepción de la República de Rusia, la proporción del PMN que cada república entrega a las restantes varía entre un 31 y un 67 por 100 del PMN; en el caso de la República de Rusia, la proporción es sólo de un 18 por 100 (1988).

Las repúblicas son menos dependientes del comercio exterior. Las exportaciones como parte del PMN republicano arrojan la proporción más alta en la República de Rusia (9 por 100, valorando el comercio exterior a los precios interiores), y la más baja en Armenia y Kirguizia (1 por 1000 del PMN). La exportación de materias primas está muy concentrada en unas pocas repúblicas. La República de Rusia da el 73 por 100 de las exportaciones de petróleo y gas, y Ucrania y Bielorrusia juntas aportan otro 10 por 100. El comercio exterior de las repúblicas valorado a los precios interiores da una imagen distorsionada porque el petróleo, el gas y otras materias primas tienen unos precios artificialmente bajos en comparación con los de otros bienes, si se los mide con arreglo a los precios del mercado mundial. Si los bienes del comercio exterior se valorasen a los precios del mercado mundial, la República de Rusia tendría un gran superávit comercial con el resto del mundo, mientras que prácticamente todas las demás repúblicas estarían en déficit comercial.

Las diferencias étnicas y políticas fueron reprimidas en la URSS durante casi todo el período posrevolucionario. En los últimos años, sin embargo, las tensiones han aflorado más, y las peticiones de cambios políticos y económicos han cobrado mayor fuerza. Al llegar el mes de diciembre de 1990, las 15 repúblicas de la Unión se habían declarado independientes o soberanas. La tendencia a la autonomía y a la extensión de los intercambios comerciales por trueque entre las repúblicas se ha reflejado recientemente en el establecimiento de controles fronterizos sobre el comercio, particularmente para los alimentos y otros artículos de primera necesidad.

IV. El curso actual de la reforma

1. Las directrices presidenciales

Durante los tres primeros trimestres de 1990 se presentaron ante el Soviet Supremo nada menos que cuatro programas alternativos de transición a una economía de mercado, que diferían entre sí en cuanto al carácter, calendario y orden de sucesión de las reformas propuestas. A mediados del mes de octubre, el Presidente, buscando la formación de un consenso amplio para el proceso reformista, expuso las líneas maestras de un programa de reformas, las "Directrices para la estabilización de la economía y la transición a una economía de mercado", que subsiguientemente fueron aprobadas por el Soviet Supremo.

En las directrices presidenciales se afirma que "no hay alternativa al tránsito al mercado". Aunque el fin último está claro, las directrices no ofrecen un plan detallado ni un calendario para la transición, en parte porque dejan a las repúblicas un grado considerable de libertad para escoger las modalidades concretas y la cronología de varias de las medidas de reforma. Se perfila, no obstante, una secuencia amplia de cuatro etapas, la primera de las cuales se dedicaría principalmente a estabilizar la economía y acometer la mercantilización y privatización de las empresas estatales. En la segunda etapa se atendería especialmente a la liberalización gradual de los precios, la instauración de una red de seguridad social y el mantenimiento de políticas financieras restrictivas. Otras reformas estructurales, entre ellas las del sistema de remuneración del trabajo y el mercado de la vivienda, se llevarían a cabo en la tercera etapa, y se suavizarían las restricciones financieras a medida que los mercados se estabilizaran. En la etapa final estarían sentadas las condiciones previas para conseguir la convertibilidad interior del rublo, de tal manera que tanto las compañías soviéticas como las extranjeras que operasen en la URSS pudieran vender y comprar divisas libremente y a precios de mercado. Se espera que estas cuatro etapas puedan ser cubiertas en uno y medio o dos años. Esta transición presupone un mercado efectivo que abarque toda la Unión, con un reparto estable y convenido del poder y la responsabilidad entre la Unión y cada una de las repúblicas.

Aunque audaces en cuanto a sus objetivos a medio plazo, las directrices -y las diversas medidas concretas que se han adoptado o anunciado hasta ahora- sugieren un planteamiento relativamente gradualista de la transición. Gran parte de la producción seguirá estando sujeta a los pedidos estatales al menos durante la primera etapa, y las empresas han recibido instrucciones de mantener "vínculos de suministro estables" durante todo 1991. Ambas políticas podrían ser aplicadas de modo que retardasen el desarrollo de la autonomía de las empresas, la iniciativa de los gestores y la reestructuración de la economía. En cualquier caso, hay serias dudas de que estas políticas se lleven a la práctica, en vista de la extensa destrucción de los vínculos económicos tradicionales que ya se ha producido, y del continuo aumento de la escasez.

También se piensa proceder con cautela en la reforma de los precios. Las distorsiones de los precios relativos a la producción y al por mayor se reducirán administrativamente a comienzos de 1991. A pesar de que cerca de un 40 por 100 de los precios a la producción serán objeto de

negociación entre las empresas, esos precios seguirán siendo supervisados por las autoridades para impedir que los beneficios excedan de los establecido por la autoridad central.

El panorama es menos claro en lo que se refiere a los precios al por menor. Entre un 5 y un 15 por 100 de esos precios (principalmente los de "artículos de lujo") habían de ser liberalizados dentro de 1990, y determinado el ritmo de ulteriores liberalizaciones en 1991 a la luz de los progresos conseguidos en la estabilización de la situación financiera y las condiciones de la oferta. Se cuenta con que en 1991 la responsabilidad sobre las subvenciones al consumo -y por consiguiente sobre los precios de los bienes subvencionados- sea parcialmente transferida a las repúblicas. Para finales de 1992 se habría eliminado el control de los precios de bienes de consumo, salvo los de un número reducido de productos de primera necesidad.

Las directrices prevén la adopción de medidas legislativas para establecer el derecho a la propiedad privada y promover la privatización de la propiedad estatal, pero son poco explícitas en cuanto al método a seguir. No se especifica un horizonte temporal, pero el documento presidencial sugiere que el proceso de privatización seguramente durará largo tiempo, salvo quizá en los sectores del comercio minorista y los servicios y las empresas industriales de pequeño tamaño. Se hace hincapié en las virtudes de la competencia, pero las directrices ofrecen pocas medidas detalladas; y no se dice nada de eliminar las restricciones sobre los productos que puede fabricar cada empresa, ni acerca del papel que debería desempeñar la liberalización de las importaciones para el fomento de la competencia. Se subraya la obligación de rendir cuentas de las empresas, pero las directrices guardan silencio en lo que respecta a cuestiones tales como los criterios de selección y evaluación del personal directivo de las empresas estatales o el posible papel de las organizaciones de trabajadores en ese proceso.

Las directrices presidenciales reconocen que la reestructuración industrial seguramente acarreará pérdida de puestos de trabajo en muchas empresas. Los cálculos de organismos gubernamentales sobre el aumento previsible del desempleo en 1991 varían entre 1 y 6 millones de puestos de trabajo, o lo que es lo mismo, entre un 1 y un 4 por 100 de la población activa. El programa prevé actuaciones -por ejemplo, la creación de un servicio estatal del empleo- que faciliten la recapitación y la instauración en breve plazo de un seguro de desempleo, así como varias otras medidas, que en su mayoría están ya siendo estudiadas por el Soviet Supremo. Los posibles cometidos e instrumentos de una política de rentas se exponen sólo en términos generales, pero las autoridades parecen estar considerando un sistema revisado de gravamen sobre los aumentos salariales que se consideren "excesivos", así como una política de indiciación limitada.

Las directrices postulan una reorientación sustancial de los recursos y de la inversión hacia las industrias productoras de bienes de consumo. Ciertos proyectos de inversión en curso en sectores no prioritarios serán, si es posible, convertidos a otros fines o suspendidos, y las construcciones inacabadas serán vendidas en la medida en que ello sea factible. Se apoyará el esfuerzo de reestructuración endureciendo el régimen presupuestario de las empresas, elevando los tipos de interés sobre los créditos a la inversión y cerrando varios centenares de empresas inviables. El programa contempla también la creación de fondos de reestructuración de las empresas ("fondos

de estabilización"); su ayuda estaría condicionada a la reorganización de las empresas, cambios en su dirección y conversión a otras actividades. Pero también aquí es poco lo que se dice sobre criterios concretos de distribución o duración de las ayudas propuestas. Aunque no se dan detalles de los planes de conversión militar, las autoridades han indicado que la producción de bienes de uso civil por industrias de la defensa debe aumentar en un 30 por 100 en el período 1989-1991.

En cuanto al déficit presupuestario del Estado, se pretende reducirlo a un 2,5 o un 3 por 100 del PIB, volumen que se considera financiable, en gran medida, mediante empréstitos del público no bancario. Para alcanzar ese objetivo sería necesario un gran esfuerzo de las autoridades, ya que el proyecto de presupuesto para 1991 sugiere un déficit presupuestario mucho mayor (véase la sección 2).

Se piensa tomar medidas para hacer frente tanto al "problema de stock" del exceso de liquidez de las familias y las empresas -el excedente monetario- como al "problema de flujo" del crecimiento demasiado rápido de la oferta de dinero. Para que los depósitos bancarios resulten más atractivos hay que subir los tipos de interés; a finales de octubre el Gosbank anunció un primer aumento de los mismos (hasta un 9 por 100). Hay asimismo indicaciones de una posible revalorización de los depósitos de las familias para compensar la pérdida de poder adquisitivo que pudiera seguirse de subidas fuertes de los precios al por menor. Dado el volumen de esos depósitos, una acción de esa clase sería muy costosa para el presupuesto o para el sistema bancario -de hecho para el Gobierno-, y haría más difícil la eliminación del excedente monetario.

Las directrices hablan también, aunque no en términos cuantitativos, de medidas para contener el crecimiento monetario en 1991 y en los años siguientes. Entre esas medidas se incluye la eliminación planificada -salvo temporalmente y en circunstancias excepcionales- de la financiación de los déficit presupuestarios por parte del Gosbank, y un uso más activo de medios indirectos de control monetario, entre ellos las reservas obligatorias, políticas de refinanciación y elevación de los tipos de interés real a niveles, cuando menos, no negativos. El Soviet Supremo ha aprobado recientemente la constitución de un sistema bancario completo en dos niveles, con un sistema de reserva para toda la Unión.

En las directrices no se dice prácticamente nada sobre la política cambiaria (salvo breves alusiones al objetivo de que el rublo llegue a ser convertible), pero en ese ámbito se han empezado a aplicar reformas importantes. El 1 de noviembre de 1990 se implantó un nuevo tipo de cambio comercial, equivalente al triple del tipo oficial. El tipo comercial se aplicará al grueso de las transacciones por cuenta corriente, mientras que para los turistas y diversas transacciones no comerciales se mantendrá un tipo especial equivalente a diez veces el tipo oficial. El tipo comercial estará vinculado a la misma cesta de monedas que el tipo oficial⁵.

Las autoridades pretenden asimismo crear un mercado libre de divisas (posiblemente mediante ampliación del mercado de subastas actual), abierto a las empresas soviéticas con independencia de la parte de propiedad extranjera que haya en ellas. Se elevarán las actuales cuotas de retención para los exportadores, y se establecerá un fondo de divisas conjunto de la Unión y las repúblicas, que se

nutrirá de la entrega de ingresos obtenidos en el extranjero. De momento no está claro si las repúblicas accederán a compartir las divisas en las proporciones que el decreto estipula. Tampoco hay indicaciones claras de cuál haya de ser la magnitud de la intervención de las autoridades en el mercado libre, ni de qué instituciones (por ejemplo, los bancos centrales de la Unión y republicanos o el Vneshekonombank) serían las responsables de tales intervenciones.

Las directrices prevén un mayor debilitamiento del monopolio estatal sobre el comercio exterior, pero la impresión general es que la liberalización de los intercambios avanza con relativa lentitud. Parece probable que los contingentes sobre los principales productos de exportación se mantengan durante algún tiempo. Se ha preparado un nuevo arancel en línea con el sistema armonizado, pero seguirá completándose con una serie de impuestos a la importación y a las exportación, con tipos muy altos en algunos casos.

Mucho más rápida será seguramente la liberalización de la inversión extranjera. Un decreto reciente autoriza por primera vez la plena propiedad extranjera, y está en estudio el borrador de una ley de inversiones extranjeras, con la que se pretende, entre otras cosas, proteger a los inversionistas extranjeros frente a futuras modificaciones adversas de la legislación.

2. Políticas macroeconómicas y perspectivas para 1991

Las previsiones para la economía soviética en 1991 son inevitablemente inciertas. La política económica permanece en un estado de indefinición mientras continúa el debate entre la Unión y las repúblicas sobre la dirección, velocidad y gestión de las reformas. En el ámbito exterior no está claro si los cambios previstos en el comercio y pagos con los países del COMECON se implantarán del todo o en parte a comienzos del año, y el precio del petróleo en el mercado mundial sigue siendo impredecible.

Se supone que en el futuro inmediato se llegará a un acuerdo político que asegure un espacio económico unificado, con una sola moneda, libre comercio entre las repúblicas y unas normas claras y unánimemente aceptadas para el reparto de ingresos y gastos entre los diferentes niveles de la Administración. Si eso no se lograra, se correrían riesgos de creciente indisciplina fiscal y financiera y mayores presiones inflacionarias, declaradas o reprimidas.

Se supone también que, en línea con las directrices presidenciales, se intentará por todos los medios restablecer a corto plazo los vínculos de suministro tradicionales, y que los pedidos estatales seguirán representando, en promedio, una parte importante de la producción, tal y como está previsto en el proyecto de borrador para 1991 que actualmente se estudia en el Soviet Supremo. Dado que se espera que la reestructuración industrial -incluida la conversión de industrias militares- siga estando dirigida fundamentalmente no por mecanismos de mercado, sino por una administración que cada día es más ineficaz, parece dudoso que llegue a ser tan extensa como desearían las autoridades.

Las intenciones de los poderes públicos en lo que se refiere a los precios siguen siendo poco claras. Se supone que los precios al por mayor aumentarán por término medio en un 50 o 60 por 100, en tanto que los precios agrícolas de adquisición que no subieron en 1990 experimentarían una subida media de alrededor de un 30 por 100 a comienzos de 1991. El debate sobre la reforma de los precios al por menor continúa; las autoridades de la Unión abogan por una liberalización relativamente modesta y un traslado administrativo de muchas subidas de precios mayoristas y de adquisición al nivel minorista, en tanto que otras, particularmente en algunas repúblicas, apoyan la liberalización rápida de la mayoría de los precios, excepción hecha de unos cuantos productos subvencionados, que serían objeto de racionamiento.

La política de precios tendrá repercusiones importantes sobre el panorama presupuestario para 1991. Las autoridades han presentado recientemente un proyecto de presupuesto para 1991 ante el Soviet Supremo. En contraste con años anteriores este año sólo se ha presentado un proyecto de presupuesto para la Unión, ya que no se pudo llegar a un acuerdo con algunas repúblicas sobre los suyos. No obstante, el documento contiene también previsiones para el presupuesto estatal consolidado, basadas en datos corrientes sobre los presupuestos republicanos. Esas previsiones encierran, como es lógico, una gran dosis de incertidumbre.

En el presupuesto proyectado se cuenta con mantener los precios al por menor de productos subvencionados en sus niveles actuales y liberalizar una proporción sustancial de los precios al por menor de productos sujetos al impuesto sobre las ventas, para evitar la pérdida de ingresos que resultaría de las subidas planificadas de los precios al por mayor. En consecuencia, las subvenciones de precios casi se duplicarían en términos nominales en 1991, mientras que la recaudación del impuesto sobre las ventas virtualmente se estancaría y descendería acusadamente en relación con el PIB. Esa evolución prevista de dos partidas muy importantes del presupuesto, junto con el fuerte aumento esperado de las prestaciones sociales que ha de resultar de medidas legislativas que ya han entrado en vigor, significa un déficit previsto del presupuesto estatal (59.000 millones de rublos) que es casi el doble del que se contempla en las directrices presidenciales.

Pero a ese nivel de déficit como objetivo únicamente se llega sobre la base de una serie de medidas que implican escasa mejoría sustancial de las finanzas del sector público, concretamente:

a) la transferencia a fondos extrapresupuestarios (en particular a los fondos de estabilización) de grandes partidas de gasto, fundamentalmente casi toda la inversión de capital que antes se financiaba con cargo al presupuesto, transferencias a las regiones menos desarrolladas del país y apoyo a programas de reestructuración de empresas públicas, y

b) la triplicación (de un 12 por 100 a un 37 por 100) del impuesto sobre las nóminas, destinada a financiar una reforma de las pensiones y algunos de los gastos del fondo de estabilización; la exacción de un tributo (de una sola vez) sobre las ganancias teóricas de capital de las empresas sobre sus existencias "excedentes" de resultados de las subidas proyectadas de los precios al por mayor, y la asignación al fondo de estabilización de un 20 por 100 de los cargos por depreciación de las empresas.

Hay también aumentos importantes en términos nominales (de un 35 por 100 o más) de los gastos en investigación y desarrollo, sanidad, educación y asistencia social y defensa, pero dada la incertidumbre que rodea a los precios no es posible juzgar si se espera o no un descenso en términos reales. El presupuesto parece implicar aumentos fuertes tanto en la carga fiscal de las empresas -en la recaudación de este origen se proyecta un aumento de más del 70 por 100- como en las transferencias netas a las familias. Es probable que con ello se impulse la demanda de consumo, mientras que apenas se favorecería una respuesta positiva de la oferta.

Además, hay serios riesgos de que el déficit global del presupuesto estatal rebase el nivel proyectado, porque ciertos ingresos parecen estar sobrevalorados (sobre todo los procedentes de impuestos sobre los beneficios), a la vez que ciertos gastos pueden estar infravalorados (en particular los de pagos de intereses y prestaciones de desempleo); y aún no se cuenta con normas, como podría ser la limitación del endeudamiento bancario, que fomenten la disciplina financiera en los distintos niveles de la Administración.

En esas circunstancias, es difícil prever un endurecimiento adecuado de la política monetaria. Por una parte, la financiación monetaria del presupuesto puede superar con creces el nivel ya relativamente alto de 1990, sobre todo si los tipos de interés sobre la deuda pública se mantuvieran muy por debajo de la tasa de inflación subyacente. Por otra, es de esperar que la demanda de crédito bancario por parte de las empresas aumente a consecuencia de las subidas de impuestos y de la congelación, recientemente propuesta, de una parte de sus depósitos bancarios. A menos que esas demandas encuentren una resistencia efectiva, es muy posible que la tasa de crecimiento del dinero se acelere en 1991, lo que obstaculizaría la absorción del excedente monetario.

Una tónica firme de la política monetaria sería esencial para asegurar la moderación salarial, máxime en condiciones de liberalización siquiera parcial de los precios. Las intenciones de las autoridades en lo tocante a una posible política de rentas no están claras en estos momentos. En particular, no se sabe hasta qué punto el mecanismo de indicación que prevén las directrices presidenciales se aplicaría a los aumentos de precios de bienes no esenciales que se pretende liberalizar. La respuesta de los salarios a esas subidas, en ausencia de mecanismos formales de indicación, se vería significativamente afectada por la severidad de la política crediticia.

A la vista de las muchas incertidumbres que persisten en lo referente a las políticas de precios, rentas y finanzas que se hayan de aplicar en 1991, es imposible predecir con certeza las perspectivas de la producción y la inflación. De todos modos, parece muy probable que en ambos aspectos los resultados económicos emperoren significativamente el año próximo. La tasa de inflación registrada podría superar el 40 por 100, dependiendo de hasta dónde lleguen la liberalización de los precios al por menor y/o sus aumentos administrativos. Si no se permitiera que las presiones inflacionarias resultantes del ajuste de los costes de los insumos, y especialmente del creciente exceso de demanda, se tradujeran en alzas de los precios, habría que esperar un agravamiento de las situaciones de escasez y de los trastornos del comercio interior. Es muy posible que con ello se acelerase la tasa corriente de descenso de la producción, con una caída del producto material neto que podría ser del orden de un 5 por 100 o más.

Aparte de las incertidumbres que rodean a la evolución de los precios del petróleo, la producción de energía y la reforma del sistema del COMECON, en la situación de la balanza de pagos durante 1991 tendrán también una influencia importante la marcha de la economía nacional, la descentralización creciente del comercio exterior y las recientes innovaciones en materia de cambios, que se han mencionado en la sección precedente. En conjunto, parece que la introducción del nuevo tipo de cambio comercial para el rublo, unida a la abolición de los coeficientes diferenciados de divisas, no evitará una caída de las exportaciones soviéticas de bienes manufacturados, sobre todo a los países del COMECON. Las importaciones, como es lógico, se verán restringidas primordialmente por la disponibilidad de divisas, pero también por el descenso esperado de la demanda de inversión. Se han preparado supuestos alternativos con arreglo a distintas hipótesis, referentes, en particular, al precio del crudo (20 o 26 dólares/barril) y al descenso en volumen de las exportaciones de petróleo (17 o 25 por 100). En ambos casos, las brechas de financiación exterior se calculan sobre un descenso de un 7 por 100 en el volumen de las importaciones (lo cual, dada la fuerte caída previsible de las importaciones de equipo, sería congruente con un crecimiento modesto de las importaciones de alimentos y bienes de consumo duraderos). Según esos supuestos, el déficit por cuenta corriente con los países tradicionales de moneda convertible (excluidas las exportaciones de oro) se situaría entre 10.100 y 14.700 millones de dólares (cuadro 4). Además, en 1991 las autoridades soviéticas tendrán que hacer frente a amortizaciones cuantiosas (equivalentes a unos 12.000 millones de dólares) de deuda a medio y largo plazo. Contando con la financiación asegurada⁶, que asciende a 17.000 millones de dólares, y suponiendo que los depósitos interbancarios no siguieran bajando, la brecha de financiación en monedas convertibles podría situarse entre 5.600 y 10.200 millones de dólares. Pero parte de esa brecha se llenará con el superávit que se espera obtener con los países del COMECON (calculado, según uno y otro supuesto, entre 9.900 y 6.600 millones de dólares), dependiendo de la financiación con que cuenten esos países y de lo que se haga con sus derechos acumulados en rublos transferibles sobre la URSS.

V. Planteamientos alternativos de la reforma

1. Los requisitos esenciales para el éxito de la reforma

La transformación de la economía soviética va a ser extraordinariamente complicada y llevará muchos años. En su centro hay tres elementos estrechamente interrelacionados: la estabilización macroeconómica, la reforma de los precios en un entorno de mayor competencia interior y exterior, y la reforma de la propiedad. El ritmo y orden de sucesión con que se introduzcan esos elementos, y las medidas legales y de otra índole que necesariamente han de acompañarlos, determinarán a su vez los costes de los ajustes iniciales y la rapidez con que se cosechen los beneficios de la reforma.

Los intentos de reestructurar la economía coinciden con una descentralización sustantiva de la autoridad y la responsabilidad políticas. Muchos aspectos de la reforma económica dependen de decisiones previas que son esencialmente políticas: difícilmente se puede mercantilizar y privatizar la propiedad sin esclarecer antes su régimen jurídico y proteger plenamente el derecho a la propiedad privada; la reforma fiscal no se puede planear sin antes definir las facultades

recaudatorias y responsabilidades de gasto de los distintos niveles de la Administración; los efectos de la liberalización de los precios dependen de cómo se fijen los precios de insumos importantes, tales como la energía, en una URSS más descentralizada. Es urgente, pues, un nuevo Tratado de la Unión que determine la asignación de poderes y responsabilidades; o, cuando menos, un acuerdo formal entre la Unión y las repúblicas sobre las cuestiones más apremiantes.

El movimiento de la URSS hacia una mayor descentralización política e independencia regional es congruente con el mantenimiento de una interdependencia económica. En otras partes del mundo, la integración económica de estados soberanos ha ido en aumento a medida que se busban los beneficios de unos mercados más amplios de bienes y factores de producción. Habría que evitar la erección de barreras intrarregionales a las transacciones económicas, y dismantelar las que ya existen. Este estudio parte de la base de que las repúblicas mantengan un mercado extendido a toda la Unión, sin barreras comerciales entre las repúblicas; una moneda común y un tipo de cambio común, y por lo tanto una política monetaria común; un arancel común con el exterior, y un reparto convenido de responsabilidades de recaudación y gasto entre los distintos niveles de la Administración.

Las recomendaciones clave que se formulan en este estudio en orden a reformas sistémicas se han hecho teniendo en cuenta las características especiales de la URSS. Esas características comprenden diferencias importantes con otras economías de planificación central en vías de transición, a saber, el carácter cerrado de la economía y la existencia de unos precios relativos particularmente distorsionados, una falta total de experiencia de la propiedad privada, un grado muy bajo de apertura a los sistemas de mercado y problemas constitucionales no resueltos. Pero la URSS se encuentra en una posición mejor que la de otras economías por lo que se refiere a su riqueza en recursos naturales y menor endeudamiento exterior.

En cada una de las áreas clave de la reforma, los poderes públicos tendrán que tomar y poner en práctica decisiones difíciles y complejas. La estabilización macroeconómica, por ejemplo, exige reducir el déficit presupuestario a un nivel sostenible sin recurso a la creación inflacionaria de dinero. La reforma exige asimismo la imposición y mantenimiento de una política crediticia restrictiva y un alza de los tipos de interés para controlar las consecuencias potencialmente inflacionarias de la liberalización de los precios y asegurar la imposición de un régimen presupuestario severo a las empresas, que de ese modo se verán forzadas a responder a las señales del mercado. No es posible la formación de mercados mientras los precios no puedan fluctuar libremente en respuesta a las variaciones de la demanda y de la oferta, tanto interiores como exteriores. El tipo de cambio, que es otro precio clave, ha de situarse también en niveles de equilibrio. La liberalización de los precios es esencial para poner fin a las situaciones de escasez que aquejan cada vez más a la economía. En las actuales circunstancias, el paso a unos precios de equilibrio se debería ver como una medida a corto plazo dirigida a acabar con los trastornos económicos que resultan de la extensión cada vez mayor del acaparamiento, el trueque, el mercado negro, la dolarización y las restricciones a la libre circulación de bienes en el interior del país. De hecho, no es probable que las subidas administrativas planificadas de los precios a la producción tengan el efecto de incentivo deseado, a menos que unos precios de equilibrio devuelvan al rublo

su papel de medio de cambio valorado. Con unas subvenciones de precios que ahora ascienden a más de un 10 por 100 del PIB, la reforma de los precios es también esencial para lograr el equilibrio macroeconómico. A su vez, la estabilidad macroeconómica es imprescindible para que la reforma de los precios tenga éxito.

Las empresas deben poder orientarse en sus decisiones por señales de precio. Ello requerirá autonomía financiera, con atribución a los propietarios y gerentes de la plena responsabilidad de las decisiones comerciales y de los beneficios y costes financieros de tales decisiones. La experiencia demuestra que para eso lo mejor es que los activos sean de propiedad privada. La propiedad privada abre también oportunidades para los individuos y reduce la injerencia política en las decisiones de gestión. En el caso de las empresas de mayor tamaño, donde la privatización es complicada y seguramente ha de ser lenta, la reforma de la propiedad debería empezar por una pronta mercantilización. La reforma del régimen de propiedad es esencial, pues, para el completo éxito de la reforma de los precios. Además, la venta de activos estatales puede contribuir al equilibrio macroeconómico, aunque no se debería confiar excesivamente en que la privatización produzca grandes ingresos inmediatos.

Hay que tomar medidas para crear y mantener mercados competitivos. Para que la transición a una economía de mercado dé buenos resultados, es preciso eliminar las barreras que se oponen a la competencia, incluidos los monopolios, y alentar la aparición de empresas y productos nuevos, así como dismantelar los pedidos estatales y los ministerios sectoriales. Las presiones competitivas también se pueden reforzar con el mantenimiento de un espacio económico común y la liberalización del comercio exterior.

Las acciones de gobierno que se emprendan en las tres áreas clave requerirán muchas otras medidas de apoyo. La fase inicial de la transición acarreará trastornos considerables, y el tránsito a precios de mercado perjudicará a las personas de renta baja. Para proteger a los más vulnerables frente a las consecuencias adversas del proceso de reforma a corto plazo hará falta, por lo tanto, una red de seguridad social, que incluya un programa de seguro de desempleo; a plazo más largo habrá que instituir un sistema completo semejante al que existe en las demás economías de mercado. El diseño de esas redes de seguridad tendrá que ser compatible con las exigencias del presupuesto.

En las primeras etapas de la transición habría que combinar la política de estabilización con una política de rentas que guíe la evolución de los salarios y ponga topes mínimos y máximos a los incrementos salariales. También puede ser necesario, durante un período breve, escudar de algún modo a las empresas de las perturbaciones que ocasione la variación rápida de los precios de unos cuantos insumos clave, sobre todo la energía, y en unos pocos sectores protegerlas de la competencia intensa de los mercados internacionales. De todos modos, es esencial que el paso a un sistema de comercio exterior y cambios transparente y descentralizado se haga con la mayor rapidez posible, para acelerar la integración de la URSS en la economía mundial.

Una economía de mercado descansa en una infraestructura jurídica e institucional, que tiene como base el derecho a la propiedad privada. Aunque hará falta cierto tiempo para completar la

necesaria reforma del sistema jurídico, la seguridad de la propiedad privada debe ser garantizada desde el primer momento para alentar la iniciativa privada. La privatización de las empresas estatales de mayor tamaño seguramente será un proceso largo, pero la privatización rápida de las empresas pequeñas y la mercantilización de otras mayores demostrará que se está empeñado en ese rumbo.

Esos pasos representan un gran esfuerzo inicial, pero aun así dejarán detrás una vasta cantidad de trabajo por hacer. La instauración de la infraestructura jurídica que haga posible la competencia y la lucha contra los monopolios, la creación de un sistema de mercado para la banca y las finanzas, la desmonopolización y reestructuración de muchas empresas, la reconstrucción de la infraestructura de transporte y comunicaciones, la constitución de un sistema de relaciones laborales, el proceso de privatización de las empresas estatales y las granjas colectivas y la resolución de graves problemas medioambientales son sólo algunas de las tareas económicas de gran envergadura que les esperan al Gobierno y al pueblo soviéticos en los próximos años. Y, por supuesto, dado que la economía evoluciona con el tiempo, el proceso de reforma no tiene fin, ni en una economía sujeta a transformaciones radicales como la de la URSS ni en las economías de mercado asentadas.

En el resto del estudio se examinan los distintos aspectos de la reforma y sus efectos sobre las principales esferas de actuación y sectores de la economía. Todas las reformas descritas habrán de hacerse durante la transición a una economía de mercado. No es posible prescribir un único calendario de reformas, ni sería probable que se pudiera seguir con exactitud un calendario prefijado. Aun así, cabe distinguir dos planteamientos generales del orden a seguir: un planteamiento conservador, y otro más radical, que es el que nosotros recomendamos.

2. El planteamiento conservador y el radical

En el planteamiento conservador, la reforma se inicia con un cierto endurecimiento de la política fiscal, a la vez que los cambios estructurales marchan a paso lento. En la etapa inicial se ajustan los precios, pero siguen estando en gran medida sujetos a un control administrativo. La estabilización macroeconómica se alcanzaría de forma gradual, con una liberalización de los precios escalonada a lo largo de un período de dos o tres años. El supuesto radical, en cambio, empieza por un programa fuerte de estabilización macroeconómica, dirigido a reducir rápidamente el déficit presupuestario a un nivel igual o inferior a un 2 o 3 por 100 del PIB, acompañado de la liberalización inmediata de la mayoría de los precios y el comienzo de la privatización de las empresas pequeñas.

Dados los cambios que uno y otro plan introducirían en el comportamiento económico y en la estructura de la economía, no es posible cuantificar sus efectos con certeza. Pero una comparación en términos generales, apoyada en la experiencia mundial de programas de estabilización y reforma, puede dar idea de las transacciones que uno y otro implican.

A pesar de que el programa radical prevé medidas de estabilización más fuertes, parece probable

que el nivel de los precios subiera inmediatamente más que con el programa conservador. La producción podría sufrir una fuerte caída al cesar las producciones no viables, y el desempleo aumentaría. Pero al restringirse inicialmente la inversión y descender las existencias, y contando con alguna ayuda exterior, se podrían mantener en términos generales los niveles de consumo agregados. En un plazo de unos dos años podría estar en marcha una recuperación a partir del nivel reducido de la producción. Si las políticas financieras siguieran siendo restrictivas, para entonces la inflación estaría bajo control, y se habrían creado las condiciones para una asignación de recursos mucho más eficiente, guiada por los precios del mercado. Podría comenzar entonces un período de convergencia con los estándares de eficiencia occidentales, durante el cual el crecimiento de la productividad y de la producción probablemente aventajaría al de las economías de mercado más maduras. El desempleo debería descender a medida que el ajuste inicial de la mano de obra diera paso a una recuperación fuerte del empleo. Para el resto de la década y más allá cabría esperar que continuasen el fuerte crecimiento de la producción y la elevación del nivel de vida, y habría buenas posibilidades de recibir flujos financieros importantes del exterior.

La perspectiva de una caída abrupta de la producción y un alza rápida de los precios en las primeras etapas de una reforma radical es atemorizadora. La cuestión clave es si la vacilación, del tipo que implica el plan conservador, podría mitigar la pérdida inicial de producción y aun así posibilitar la transición a una economía de mercado operativa con crecimiento sostenido. A nuestro juicio, el planteamiento conservador casi con seguridad fracasaría en ambos aspectos. Hay dos posibilidades. En el primer caso, supongamos que las autoridades lograran conjugar un cierto endurecimiento parcial de las políticas financieras y del régimen presupuestario de las empresas con el mantenimiento de precios administrados para la mayoría de los bienes. La inexistencia de mercados plenamente operantes exigiría que un volumen significativo de recursos siguiera siendo asignado básicamente a través de controles administrativos y pedidos estatales, y la asignación de insumos centralizada. Pero en el mejor de los casos eso retrasaría la inevitable eliminación de la producción antieconómica y no deseada y la liberación de mano de obra excedente. Dadas las fuertes distorsiones existentes, el aumento de la productividad que de otro modo podrían generar los precios determinados por el mercado y la iniciativa empresarial no se produciría, la producción seguiría cayendo y la inflación aumentaría notablemente. La falta de confianza podría realimentarse conforme los resultados decepcionantes desacreditasen el objetivo de una economía de mercado, y llevar a una falta de dirección de la acción pública y al colapso de la estrategia en una fase bastante temprana.

Peor aún sería una situación en la que las autoridades, además de retrasar las reformas estructurales, no aplicaran políticas fiscales y monetarias de suficiente rigor. Esto parece particularmente probable en el supuesto conservador, en el que las señales de alerta de un aumento de la inflación serían sofocadas por los controles de precios. El resultado serían desequilibrios macroeconómicos crecientes, situaciones de escasez cada vez más graves y subidas de los precios en el mercado negro. La liberalización y reestructuración de la economía no podrían progresar en esas condiciones, y, al no cumplirse las acciones prometidas, el propio empeño en alcanzar los objetivos finales perdería credibilidad rápidamente.

En pocas palabras, la probabilidad de sostenimiento de una estrategia conservadora a plazo medio es escasa. Lo mejor que entretanto se habría podido lograr sería el aplazamiento así de los costes como de los beneficios de la reestructuración. En el peor de los casos, los propios costes habrían subido, al dejar de funcionar el sistema de oferta administrada, y los desequilibrios financieros seguirían creciendo. El resultado podría estar en algún punto comprendido entre esos dos desenlaces, si bien a nuestro juicio estaría probablemente más cerca del peor.

Al propugnar el planteamiento más radical, somos conscientes de las preocupaciones de quienes recomiendan cautela. Somos conscientes también de que incluso el planteamiento llamado conservador habría pasado, hasta tiempos muy recientes, por extremadamente radical. El planteamiento radical suscita tres preocupaciones principales. En primer lugar, podría imponer penalidades innecesarias a los consumidores, particularmente a los grupos más vulnerables. Por esta razón, nosotros recomendamos la adopción de programas que mitiguen los efectos adversos de la transición sobre los consumidores. Recomendamos también que se mantenga un control temporal sobre los precios de los servicios públicos y de los alquileres de viviendas. En segundo lugar, la liberalización de los precios, si se produjera en condiciones de desequilibrios macroeconómicos, concentración extremada del poder económico y escasez e inelasticidades de la oferta, podría llevar a una grave espiral de inflación salarial y grandes beneficios monopolistas. Por lo tanto, la liberalización de los precios debe acompañarse de estabilización macroeconómica, todo ello en un clima de mayor competitividad interior y exterior.

Finalmente, preocupa la posibilidad de que se coloque una carga indebida sobre empresas que serían viables si tuvieran tiempo para adaptarse. Por lo tanto, recomendamos amortiguar el impacto de la transición a los precios del mercado mundial para un grupo de bienes escogidos. Tras un ajuste inicial importante, el resto de la variación hasta el precio del mercado mundial se escalonaría a lo largo de un plazo de dos o tres años. Esto se podría hacer mediante impuestos fronterizos que dieran una protección temporal más allá de la del arancel general, y que se reducirían paulatinamente, y del lado exportador mediante la reducción gradual de los impuestos a la exportación de unos cuantos insumos básicos, particularmente la energía. Además, los fondos de estabilización propuestos para la Unión y las repúblicas podrían prestar asistencia técnica y financiera a las empresas que estuvieran dispuestas a acometer programas de reestructuración bien diseñados, y que parecieran viables tras la reestructuración. Y, en fin, habría que estudiar procedimientos, incluida la quiebra, que facilitasen la reorganización de empresas por lo demás viables mediante la cancelación de deudas pasadas excesivas. Esos amortiguadores contribuirían a reducir las pérdidas de empleo y de producción que inevitablemente han de acompañar al programa de reestructuración. Pero habría que manejarlos con cuidado para no comprometer el objetivo a más largo plazo de reestructurar las empresas con miras a su participación en una economía de mercado competitiva.

VI. Elementos básicos de una estrategia recomendada

1. Políticas macroeconómicas

En todos los planes de reforma se subraya la necesidad de aplicar, en las primeras fases de la transición a una economía de mercado, políticas fiscales y monetarias restrictivas, respaldadas por una política de rentas efectiva. Para contener las presiones inflacionarias que seguirán a la liberalización de los precios es esencial tomar medidas de estabilización que absorban el exceso de liquidez, reduzcan sustancialmente el déficit presupuestario y moderen la expansión del crédito. Una política de rentas firme contribuiría a moderar la respuesta de los salarios a las subidas de precios, y reduciría el riesgo de que se produzca una espiral inflacionaria. En el frente exterior, el logro de una posición sostenible de la balanza de pagos, en un contexto de progresiva apertura de la economía a la competencia extranjera, requiere que el tipo de cambio se sitúe pronto en un nivel realista, así como una gestión cuidadosa de la deuda exterior.

La estabilización a corto plazo debe complementarse con una puesta en marcha decidida de reformas estructurales en las áreas fiscal, monetaria y exterior, así como de reformas sistémicas en lo tocante, entre otras cosas, a las formas de propiedad, la dirección de las empresas, los precios y el mercado de trabajo. Una buena conducción de esas reformas contribuiría a promover un crecimiento sostenible con equilibrio interior y exterior a plazo medio.

a. Ajuste fiscal a corto plazo

El objetivo anunciado en las directrices presidenciales para el déficit del presupuesto estatal en 1991 (entre un 2,5 y un 3 por 100 del PIB) parece básicamente congruente con las exigencias de la estabilización a corto plazo, ya que, si fuera acompañado de una política adecuada de los tipos de interés, requeriría un escaso recurso a la financiación monetaria. Pero el proyecto de presupuesto para 1991 prevé un déficit sustancialmente mayor que el objetivo presidencial, y, además, existe el riesgo de que incluso ese déficit mayor se supere ampliamente, si no se toman otras medidas correctoras. Esto es lamentable. Habría que hacer esfuerzos considerables para alinear el déficit final con el objetivo del programa presidencial. Nosotros recomendaríamos los pasos siguientes.

- 1) Los actuales impuestos sobre las ventas, que son cuñas variables entre los precios al por mayor y menor, deberían ser rápidamente sustituidos por otros de tipo fijo sobre el precio, que trasladaran enteramente al nivel minorista cualquier aumento de los precios al por mayor de los bienes gravados. A la vez, sería muy deseable seguir mejorando el impuesto sobre las ventas simplificando la estructura de los tipos y ensanchando su base de modo que incluyera, entre otras cosas, las importaciones, y complementarlo con impuestos sobre el consumo, aplicados, por ejemplo, al alcohol, los productos derivados del petróleo, el tabaco y los artículos de lujo. Esas reformas, además de proporcionar ingresos adicionales a corto plazo, sentarían las bases para la implantación de un IV en un plazo de dos o tres años.
- 2) Las subvenciones de precios, que se espera casi duplicar en 1991, deberían por el contrario reducirse significativamente con respecto a su nivel de 1990, por ejemplo limitando la cantidad de los bienes subvencionados.
- 3) Los gravámenes propuestos sobre los cargos

por depreciación de las empresas y la revalorización de inventarios podrían ser sustituidos por el pago obligatorio de un dividendo uniforme (un porcentaje de los beneficios después de impuestos) por las empresas estatales. 4) Se deberían seguir reduciendo las actuales preferencias y exenciones fiscales. 5) Se deberían aplicar recortes más drásticos a los gastos menos prioritarios, entre ellos las subvenciones a empresas deficitarias, los gastos de defensa (que, incluso al nivel probablemente subestimado de un 7 por 100 aproximado del PIB, absorben una proporción de los recursos más elevada que en la mayoría de los países) y los gastos de personal y administración. 6) Habría que asegurar una financiación adecuada para el nuevo plan propuesto de seguro de desempleo.

b. Reformas fiscales estructurales

La evolución de las finanzas públicas en los próximos años será a la vez un reflejo y una influencia sobre el proceso de reforma global de la economía. Es esencial definir pronto las respectivas facultades recaudadoras y responsabilidades de gasto de las administraciones de la Unión y subnacionales, republicanas en particular. Conforme avancen las reformas habrá que seguir modificando el sistema fiscal, y también se hará necesaria una reestructuración del gasto que refleje la aparición de nuevas prioridades a los niveles nacional y subnacional. La administración tributaria requerirá una reorganización general y una revisión de sus procedimientos para adaptarla a una economía de mercado. También habrá que introducir reformas sustanciales en el proceso presupuestario, que hasta ahora ha estado estrechamente ligado al plan.

1) *Relaciones fiscales intergubernamentales.* Se espera que el Tratado de la Unión incluya un nuevo marco de relaciones fiscales intergubernamentales. Pero persisten desacuerdos importantes sobre las líneas básicas de ese marco. Según unos, la autoridad fundamental en materia presupuestaria debería seguir siendo la de la Unión, con una clara definición de las responsabilidades de ingresos y gastos de las administraciones subnacionales; según otro, las repúblicas deberían ser prácticamente soberanas en materia fiscal, reservándose a la Unión una lista limitada de responsabilidades de gasto, que se financiarían mediante transferencias negociadas de ingresos desde las repúblicas.

Estas cuestiones no se decidirán sólo por criterios económicos. De todos modos, hay razones económicas y datos de otros países que indican que un sistema de participación ascendente en los ingresos tributarios tendría muchas desventajas. Limitaría seriamente la utilidad del presupuesto de la Unión como instrumento de gestión macroeconómica, y, según los límites que se pudieran aplicar efectivamente a los déficit presupuestarios de las administraciones republicanas y a su financiación, podría debilitar la disciplina presupuestaria en todos los niveles de la Administración. Un sistema que otorgara facultades recaudadoras autónomas y bien definidas a cada uno de esos niveles daría quizá un término medio más razonable entre las consideraciones macroeconómicas y los derechos de las autoridades subnacionales, aunque también un sistema de esa clase tendría que señalar límites al déficit tolerable en cada nivel de la Administración. La fórmula de participación en los ingresos podría asignar diferentes bases tributarias a los diferentes niveles de la Administración, o hacer uso de los mecanismos de reparto o superposición que se utilizan en los sistemas tributarios de otros

países.

Las grandes diferencias económicas, sociales y demográficas que existen entre las distintas repúblicas seguramente arrojarían diferencias significativas en el volumen y composición de la recaudación fiscal y el gasto público entre las administraciones subnacionales. Pero la amplitud de esas diferencias estaría limitada por el funcionamiento efectivo de un mercado único en toda la Unión, en el que bienes y factores de producción circularan libremente. Las diferentes capacidades recaudadoras exigirían un cierto grado de redistribución de recursos a través del presupuesto de la Unión.

2) *Política y administración fiscal.* Durante el proceso de reforma ha habido varios cambios en el sistema tributario tradicional. La reciente reforma de la tributación de las empresas, que ha sustituido la mayoría de las transferencias de las empresas del Estado al presupuesto por un impuesto sobre los beneficios con un tipo básico del 45 por 100, es un paso importante hacia una fiscalidad empresarial más transparente, predecible y neutral. En cuanto tal, es más congruente con un sistema de propiedad privada de las empresas. Pero en la definición de los beneficios que constituyen la base del impuesto subsisten deficiencias graves. Hay que reconsiderar, en particular, el tratamiento de la depreciación y de las deducciones por costes salariales y financieros, así como el tipo confiscatorio previsto para los "beneficios excesivos" y la concesión de preferencias fiscales a ciertas categorías de empresas.

La reforma del impuesto personal sobre la renta ha acrecentado la progresividad de la estructura de los tipos, pero no ha alterado su carácter básicamente cédular, con diversidad de tipos según la naturaleza de los ingresos. El tipo máximo marginal del 60 por 100 disuadirá del cumplimiento a los contribuyentes, y la multiplicidad de tramos complicará la administración. Con el paso del tiempo habrá que ensanchar la base gravable para dar cabida a otras categorías de renta (tales como la renta de intereses) que seguramente crecerán deprisa en una economía de tipo mercado. Para sustituir las diferentes cédulas para diversos tipos de renta por un impuesto personal sobre la renta global probablemente habrá que esperar a un reforzamiento sustancial de la administración tributaria. Dadas las subidas de precios que se esperan para 1991, pronto será necesario introducir los oportunos ajustes a la inflación en los impuestos que gravan los ingresos tanto de las personas físicas como de las empresas.

Las reformas del impuesto sobre las ventas a las que se ha aludido en la sección anterior, conducentes a la implantación en el futuro de un IVA complementado con impuestos sobre el consumo, contribuirían a la formación de una base fiscal amplia y neutral, que evolucionara en paralelo con el crecimiento de la economía. Conforme se vayan modificando el sistema comercial y de intercambios y la política cambiaria, habrá que reconsiderar la fiscalidad del comercio exterior. En los cambios que se introduzcan será necesario conjugar las consideraciones recaudatorias con la conveniencia de acelerar la integración de la economía en el sistema del comercio mundial.

Es aconsejable pasar lo antes posible a una relación más objetiva entre la administración tributaria y los contribuyentes. Las revisiones de las leyes y normas fiscales deberían orientarse a

reducir los márgenes de discrecionalidad de la administración tributaria. También habrá que desarrollar procedimientos modernos de recaudación, tramitación de declaraciones, ejecución e inspección, y reorganizar el ampliado Servicio Nacional de Tributos, acometiendo a la vez su informatización.

3) *Reestructuración del gasto público.* La reforma económica requerirá una reestructuración sustancial del gasto público en los próximos años. Por ejemplo, la imposición de un régimen presupuestario severo a las empresas hará necesario suprimir diversos tipos de apoyo presupuestario y extrapresupuestario a las empresas deficitarias. Los programas de ayuda a las empresas en vías de conversión y a las personas desplazadas por esa causa tendrán que ser transparentes, limitados en el tiempo y la cuantía, y diseñados de modo que faciliten el proceso de ajuste en lugar de retardarlo.

La reforma de pensiones que debe entrar en vigor en 1991, que amplía la cobertura, mejora las prestaciones y prevé su plena indiciación, se justifica por la erosión que las pensiones han sufrido en términos reales en los últimos años y por la necesidad de proteger a los grupos más vulnerables durante el período de transición. Se pretende que el sistema de pensiones reformado se mantenga sobre una base de recaudación, sin apoyo del presupuesto. Supuestos a medio plazo basados en las tendencias demográficas indican que eso podría exigir nuevos y fuertes aumentos del impuesto sobre las nóminas, con probables efectos adversos sobre el crecimiento del empleo. Sería aconsejable, pues, endurecer los requisitos exigibles a los beneficiarios, en particular elevando gradualmente la edad de jubilación en la mayoría de las profesiones, alargando el período de servicio sobre el que se calculan las prestaciones y limitando la percepción de más de una pensión. Los programas de pensiones e invalidez no deben servir como un seguro de desempleo disimulado, tanto menos cuanto que en breve se ha de implantar un programa de seguro de desempleo.

Sería de desear un planteamiento más integrado de las políticas de personal y salarios en el sector público, con una diferenciación adecuada de los salarios de los funcionarios y contención de la nómina de la Administración. Tales cambios podrían generar ahorros importantes en el presupuesto y mejorar la calidad de los servicios públicos.

Un control monetario efectivo requerirá tipos de interés más altos, que tendrán repercusiones importantes en el presupuesto. Una parte del impacto del alza de los tipos sobre depósitos bancarios puede ser absorbida por el sistema bancario o trasladada a los prestatarios, o ambas cosas. Aún así, y dado que la deuda de la Administración representa la principal contrapartida de los depósitos de ahorro, un aumento de los tipos de interés sobre la deuda pendiente parece casi inevitable, si se quiere asegurar una rentabilidad adecuada del sistema bancario, y en particular del Banco de Ahorros. El presupuesto tendrá que soportar también el coste íntegro de los tipos de interés del mercado sobre las nuevas emisiones de deuda pública.

Aunque puede haber razones válidas que justifiquen la creación de fondos extrapresupuestarios para financiar con ingresos afectados ciertos programas específicos y limitados (sobre todo pasivos contingentes como el Fondo para la Seguridad Social), la proliferación de esa clase de fondos que ahora se contempla podría erosionar gravemente la función estabilizadora de la política fiscal.

Debilitaría, además, las posibilidades de inspección unificada y control del presupuesto por parte de los responsables políticos. En particular, parece inconveniente transferir inversiones de capital del Gobierno a un fondo ajeno al presupuesto.

c. Política monetaria

Una prioridad de la política monetaria al comienzo del programa de reformas será la absorción del exceso de liquidez de la economía, que actualmente se calcula en aproximadamente un tercio del stock de activos financieros. En principio, el "excedente monetario" se podría atacar desde uno o varios frentes: 1) mediante una reforma monetaria que confiscase o congelase una parte de los activos financieros en manos de las familias y las empresas; 2) dejando que las subidas de precios reduzcan el valor real de los activos financieros existentes; 3) mediante la venta de activos financieros con plazo de amortización largo (a interés fijo o variable) o de activos reales.

Una reforma monetaria sería el instrumento más seguro y efectivo, y podría establecer diferencias entre los activos de las familias y los de las empresas. Proporcionaría también una compensación para la cancelación de préstamos que será esencial durante el proceso de reforma. Pero, como subrayan las autoridades, podría erosionar el apoyo popular al esfuerzo de reforma y la confianza futura en la moneda, y es claro que no se debería tomar en consideración mientras el déficit presupuestario no se hubiera reducido lo bastante para descartar la necesidad de recurrir a nuevos endeudamientos.

Las autoridades han propuesto recientemente una congelación parcial de los depósitos de las empresas, que acabarían siendo convertidos en acciones y repartidos entre los trabajadores. Tales medidas serían útiles para reducir la liquidez del sector empresarial, pero podrían impulsar la demanda de consumo mediante un efecto riqueza, y dar un peso a la propiedad de los trabajadores en la empresa que sería contrario a los objetivos de la reforma de las empresas.

Un método preferible para absorber el exceso de liquidez, sobre todo el de las familias, sin correr el riesgo de una espiral inflacionaria, podría ser la venta de activos estatales: terrenos, edificios, tiendas, pequeños negocios y más adelante acciones de empresas grandes. La cartera de propiedades del Estado que con el tiempo se podrían privatizar es, de hecho, muy grande y mucho mayor que el excedente monetario, pero es de esperar que la privatización avance despacio, sobre todo mientras no se aclare la cuestión de los derechos de propiedad. Podría ser útil, por lo tanto, iniciar rápidamente un programa de ventas de obligaciones del Estado con el principal indiciado y convertible, a su debido tiempo, en acciones de empresas privatizadas o viviendas.

En un ámbito más general, es preciso ampliar la gama de activos financieros, y hacerlos más atractivos con una política de tipos de interés flexible y realista. La reciente elevación de los tipos es un paso en la dirección correcta; pero aun así siguen estando muy por debajo de la tasa real de inflación, y -por un margen mucho mayor- por debajo de la tasa de inflación que se espera para el año próximo. Desde el comienzo de la liberalización de los precios habría que elevarlos más, hasta

un nivel que dé perspectivas de un rendimiento real positivo de los activos financieros. Con unos tipos de interés real más altos se desalentaría también la acumulación de existencias, y se avanzaría hacia una asignación del crédito más eficiente. Para liberalizarlos totalmente quizá haya que esperar al desarrollo de un sistema bancario más competitivo y al fortalecimiento de la vigilancia del banco central, pero se podrían ir dando los primeros pasos. Por ejemplo, el control administrativo de los tipos de interés de los bancos se podría limitar a fijar un tope mínimo para los tipos de pasivo y un tope máximo para los de activo.

A plazo inmediato será aconsejable seguir poniendo límites cuantitativos al crédito bancario, respaldados por sanciones adecuadas y firmemente aplicadas a los contraventores. Esos controles, bien utilizados, pueden limitar el volumen total de crédito que fluya de los intermediarios financieros a las empresas y a las familias, y con ello contribuir a endurecer las restricciones presupuestarias. Los créditos entre empresas crecen automáticamente en cualquier período de endurecimiento del crédito, cancelando en parte los efectos de la contención. Habrá que encontrar maneras de controlar el aumento de esos créditos.

Más allá de los límites al crédito, recomendamos la imposición de reservas obligatorias según un coeficiente uniforme para todos los bancos y clases de pasivo. Con ello no sólo se reduciría el volumen de crédito que pudieran extender los bancos sobre una base de depósitos dada, sino que también se empezarían a configurar mecanismos indirectos de control crediticio y monetario. Con el tiempo se debería ir ampliando el uso de instrumentos de control orientados al mercado, que incluyesen facilidades de refinanciación a corto plazo y redescuento (a tipos más altos que los de los depósitos bancarios) y ventas a bancos y otros compradores de papel del Estado o del banco central.

El Soviet Supremo ha aprobado recientemente una nueva legislación bancaria, que establece un sistema bancario completo en dos niveles, con un sistema de reserva de la Unión, formado por el Banco del Estado y bancos centrales de las repúblicas, que es el responsable de definir las políticas monetarias y crediticias y el marco de vigilancia de los bancos en toda la Unión. Esta aprobación, que se había retrasado por una polémica sobre el reparto de responsabilidades en el área monetaria entre la Unión y las repúblicas, debe ser un paso importante hacia el mantenimiento de una sola moneda en la Unión, y hacia una conducción de la política monetaria más independiente y menos acomodaticia. Sólo el paso del tiempo, sin embargo, revelará hasta dónde llegan la coordinación de las políticas monetarias y crediticias de los bancos centrales de la Unión y de las repúblicas, y su independencia respecto al poder político: en principio son responsables ante el respectivo Soviet Supremo. La disciplina financiera sin duda se robustecería si se prohibiera el recurso de la Unión o las repúblicas a la financiación del banco central. La financiación procedente de otros bancos, incluidos los bancos de ahorros, debería contenerse dentro de límites estrictos, definidos cada año en los respectivos presupuestos, y debería ser congruente con los objetivos generales de política monetaria fijados por el sistema de reserva de la Unión. La experiencia de otros países indica asimismo la conveniencia de poner límites al endeudamiento exterior o interior de las administraciones subnacionales con garantía de la Unión.

d. Políticas exteriores

Como se expondrá en la sección VI.2.c *infra*, la apertura de la economía soviética a la competencia exterior mediante la liberalización de los intercambios comerciales sería una parte importante de un programa de reformas amplio, y favorecería la eficiencia en la asignación de recursos y la moderación de las presiones inflacionarias. La liberalización debe ir acompañada de un tipo de cambio realista -así como de estabilización financiera- para no desembocar en déficit insostenibles de la balanza de pagos. Un progreso rápido hacia un tipo de cambio unificado y la convertibilidad del rublo en la balanza corriente serían también imprescindibles para restablecer la confianza en la moneda e invertir una tendencia creciente a la "dolarización" de la economía.

La reciente introducción de un nuevo tipo de cambio comercial, sustancialmente depreciado, y la intención anunciada de poner en marcha un mercado libre de divisas representan sendos pasos en la dirección debida. Pero un sistema cambiario dual seguirá incentivando diversas prácticas distorsionantes, mientras siga habiendo una brecha significativa entre el tipo comercial y el del mercado libre. De ahí la necesidad de una acción temprana -en un plazo de uno o dos años a lo sumo- hacia la unificación del tipo de cambio, que probablemente requerirá una nueva depreciación del tipo comercial, apoyada por políticas financieras adecuadamente restrictivas. La unificación se podría impulsar canalizando un número cada vez mayor de transacciones a través del mercado libre. Para ello habría que homogeneizar y reducir progresivamente la proporción de los ingresos en divisas que los exportadores están obligados a entregar a las autoridades al tipo comercial. Se debería exigir que los exportadores sacaran a subasta en un plazo determinado las divisas que no estén obligados a entregar al mercado de divisas, y no permitírseles mantener saldos indefinidamente en cuentas de retención. Todas las empresas deberían tener libre acceso al mercado, y también las importaciones estatales deberían financiarse cada vez más a través de él. En cuanto a la política cambiaria después de la unificación (flotación o fijación), sería mejor dejar la decisión para entonces, teniendo en cuenta, en particular, la orientación de la política financiera y la disponibilidad de recursos para defender un determinado nivel de la paridad.

Se ha sugerido que habrá un mercado de divisas separado en cada una de las principales repúblicas, alimentado por las divisas entregadas por las empresas y las reservas de la propia república. Dada la extensión de la URSS, es natural que haya varios mercados de divisas, pero la asignación eficiente de los recursos en moneda extranjera requerirá un arbitraje entre ellos.

También se discute el reparto de las reservas de divisas entre la Unión y las repúblicas. Los controles que dificultan el acceso a la moneda extranjera y el deseo de instaurar mercados de cambios propios significan que cada una de las repúblicas pretende conseguir la mayor parte posible de esas reservas. Cuando el rublo pase a ser convertible hará falta una política de intervención unificada, y ya no habrá nada que justifique la fragmentación de las reservas.

La responsabilidad del servicio de la deuda exterior pendiente y futura es otro tema de discusión entre la Unión y las repúblicas. Un reciente decreto presidencial exige la creación de un fondo conjunto de la Unión y las repúblicas para administrar el grueso de las divisas que entregan los

exportadores. A ese fondo corresponderá, entre otras cosas, el servicio de la deuda pendiente y futura de la URSS, y en 1991 se van a aplicar a ese objeto un 40 por 100 de los ingresos de exportación. En el futuro cada república por separado podrá tomar prestado en el exterior, y será entonces la responsable de servir esa deuda. A tal fin, el decreto propone la transferencia a las repúblicas y entidades locales de un 10 por 100 de las divisas entregadas, minoradas en la cuantía necesaria para el servicio de la deuda exterior de la Unión y en las retenciones de los exportadores. Dado el impacto que la aparición de problemas de solvencia en una república tendría seguramente sobre la calificación crediticia de las demás, habría que instaurar algunas salvaguardias unánimemente aceptadas.

La descentralización propuesta de las actividades comerciales con el exterior, aunque en sí misma deseable, encierra los riesgos de una mayor pérdida de control central sobre la financiación exterior y una proliferación de atrasos en los pagos a proveedores. Es verdad que la descentralización de las operaciones de crédito exterior es imprescindible para impulsar un régimen de intercambios de mercado, pero igualmente imprescindible sería contar con un mecanismo efectivo de vigilancia de toda la financiación exterior que consigan las empresas dedicadas al comercio exterior, porque el fallo de unos pocos prestatarios en el servicio de su deuda podría originar negativas generalizadas a extender créditos a las empresas soviéticas.

e. Políticas de rentas

La política salarial plantea un problema crítico durante el período de transición. La URSS no cuenta con un sistema avanzado de relaciones laborales ni tiene una tradición de determinación descentralizada de los salarios en mercados de trabajo competitivos. Hay un claro riesgo de que la escalada inicial de los precios que inevitablemente seguirá a su liberalización genere demandas salariales que pudieran alentar una espiral de precios y salarios. Ese riesgo sería mayor si las empresas estatales siguieran teniendo fácil acceso al crédito, o si los créditos entre empresas llegaran a ser un mecanismo de financiación importante, y si se mantuviera la práctica de que los directivos sean elegidos por los trabajadores.

A medida que se vaya aplicando con mayor efectividad un régimen presupuestario severo en las empresas, la determinación de los salarios podrá ir confiándose a la negociación colectiva. Pero en los comienzos del proceso de reforma será necesaria una política de rentas que limite los aumentos salariales, para contener durante un tiempo la presión salarial. Al mismo tiempo, la necesidad de que el proceso de reforma cuente con el respaldo de la sociedad, y el propio bienestar de la población, exigirán que los salarios queden hasta cierto punto protegidos de la inflación mediante unos mínimos de aumento. Ambas cosas deben ser vistas como expedientes temporales, que habrán de ser gradualmente eliminados lo antes posible.

Las intenciones declaradas de las autoridades sólo en parte coinciden con este planteamiento. Se pretende proteger el poder adquisitivo de los ingresos mediante indicación. Las directrices presidenciales estipulan una indicación de un 50-70 por 100 del precio de una cesta mínima de

bienes de consumo para los salarios (con un grado de indiciación menor para los niveles de renta más altos), y de un 100 por 100 para las pensiones y ayudas familiares. Si, como pudiera ser necesario por consideraciones presupuestarias, el precio de la cesta mínima de bienes de consumo subiera por encima del aumento medio de los precios, el mecanismo propuesto podría ser un motor de inflación salarial. Las autoridades pretenden servirse de instrumentos fiscales para sostener la política de rentas, gravando con impuestos muy altos a aquellas empresas que concedan aumentos salariales por encima de los aumentos de su valor añadido. Pero en un entorno de condiciones presupuestarias todavía tolerantes, precios liberalizados y fuertes poderes monopolistas, ese impuesto, tal como se plantea, puede ser insuficiente para evitar los aumentos salariales excesivos, porque las empresas podrían darse un mayor margen de maniobra subiendo los precios de sus productos.

Por lo tanto, el impuesto salarial se podría complementar con un tope sobre los aumentos salariales, en forma de límite uniforme para todas las empresas estatales sobre la tasa de crecimiento de la masa salarial total o del salario medio. Por uno u otro sistema se desvincularían los salarios de los ingresos de la empresa, y se contribuiría así a evitar una espiral de precios y salarios. La elección entre ambas formas de límite salarial no es sencilla. La ventaja de poner un tope al crecimiento de los salarios medios estriba en que no penalizaría a las empresas que amplíen su plantilla, mientras que su riesgo es que puede alentar a las empresas a sustituir empleados bien remunerados por otros mal remunerados, posiblemente en detrimento de la productividad. El enfoque del fondo salarial, en cambio, podría alentar el ajuste de la mano de obra, pero también desanimaría de tomar nuevos empleados a las empresas en vías de expansión.

2. Políticas sistémicas

a. *Reforma de los precios*

Nada será más importante para conseguir felizmente la transición a una economía de mercado que liberar los precios de modo que sean ellos los que orienten la asignación de los recursos. Para poner fin a las situaciones de escasez y a los desequilibrios macroeconómicos que aquejan cada vez más a la economía, es esencial una pronta y extensa liberalización de los precios. Una vez que la asignación de recursos se base en precios de equilibrio, el rublo pasará a ser un medio de cambio efectivo; con ello se deberían subsanar en gran medida las perturbaciones económicas que se derivan del aumento del acaparamiento, el trueque, el mercado negro, la dolarización y la imposición de trabas a la libre circulación de bienes dentro del país. Conforme avance la integración de la economía soviética en la economía mundial mediante la liberalización del comercio exterior y la convertibilidad en la balanza corriente, los precios relativos de los bienes comerciables en el interior deberían alinearse con la estructura de los precios del mercado mundial.

Vemos sólo unas cuantas áreas donde podría seguir estando justificada la intervención del Estado en la formación de los precios, pero incluso en esos casos habría que elevarlos sustancialmente al comienzo del proceso de reforma. En primer lugar, los servicios públicos (incluido el transporte

público) seguramente seguirán siendo monopolios públicos, como en muchos otros países. Por lo tanto, es de esperar que sus precios sigan siendo regulados por la Administración. El segundo caso es el del sector de la vivienda, donde los alquileres son actualmente mínimos. Habrá que elevarlos para cubrir los costes de mantenimiento y para incentivar la construcción y la adquisición de viviendas. Habrá que ajustar también los salarios a la monetización de los pagos en especie correspondientes a la vivienda. Pero las distorsiones presentes son muy grandes, y no sería posible aplicar de inmediato todas las medidas de apoyo necesarias para el buen funcionamiento de un mercado de la vivienda, entre las cuales habrían de figurar también determinadas reformas jurídicas y financieras. Así pues, y sólo para las viviendas ya existentes, los alquileres deberán seguir siendo fijados por la Administración, con el propósito de pasar lo antes posible a un sistema de mercado.

En tercer lugar, la intervención mediante impuestos fronterizos podría justificarse temporalmente para un pequeño grupo de insumos básicos de uso masivo en la industria, especialmente productos energéticos, a fin de proteger a aquellas empresas que, aunque con buenas perspectivas de viabilidad a medio plazo, pudieran peligrar por la competencia súbita de productos de importación. El uso de impuestos a la exportación haría innecesarios los controles de precios administrados, la asignación centralizada de esos insumos y el control de las exportaciones. La transición a los precios del mercado mundial no debería ser súbita sino escalonada, para que las empresas tuvieran tiempo de adaptarse a la nueva situación. De hecho, si no se contuviera el alza de esos precios, la solvencia de buena parte del sector industrial se vería comprometida. Es igualmente cierto, sin embargo, que no corregir los precios en los comienzos del proceso de reforma puede desincentivar un uso más eficiente de los correspondientes insumos.

Habría que establecer y hacer público un calendario de la transición a los precios mundiales y del alza de precios inicial. Sobre las ventajas y los inconvenientes de una variación muy rápida de los precios caben distintas opiniones. Nosotros nos inclinamos por una variación rápida mejor que lenta. Para la energía y algunas materias primas básicas, el mecanismo de transición podría incluir la exacción de un impuesto temporal sobre las exportaciones que se fijaría inicialmente en un nivel que significara ya un gran paso hacia los precios mundiales (por ejemplo, un 50 por 100 en el caso del petróleo) y que fuera rebajándose a cero hasta lograr la plena convergencia en un plazo de tres años.

El encarecimiento de los alimentos y otros bienes de consumo básicos merece especial atención por sus posibles consecuencias. Las actuales subvenciones fomentan el despilfarro de ciertos bienes como el pan, y un coste inevitable de las reformas será un descenso inicial de las rentas reales de las economías domésticas, pero no se debe permitir que las subidas de precios impongan una carga inaceptable a los segmentos más vulnerables de la población. Para paliar ese efecto, el planteamiento preferible sería una combinación de subidas de las pensiones y otras transferencias a personas que no formen parte de la población activa, y transferencias de renta complementarias a ciertos grupos, por ejemplo a las familias que queden por debajo de un determinado nivel de pobreza ajustado según las regiones.

Si, como han advertido algunos, un sistema de ayudas en metálico con comprobación de medios

fuera demasiado complicado para ponerlo en marcha a corto plazo, otra alternativa sería dar a cada persona unos cupones de racionamiento que diesen derecho a comprar una determinada cantidad de ciertos bienes de primera necesidad a un precio especificado. Quienes quisieran mayor cantidad de esos bienes podrían comprarlos a los precios de mercado no subvencionados. Una variante de este planteamiento sería dar a cada persona una determinada cantidad de cupones de alimentación que sirvieran como dinero para la compra de ciertos alimentos a los precios normales del mercado. Como los cupones tendrían un valor monetario fijo, el consumo real de cada persona variaría con el precio de mercado del producto elegido, pero el coste presupuestario de la subvención sería fijo.

Teniendo en cuenta la especial importancia de los precios de los alimentos, recomendamos también que, en la primera etapa de la reforma, el Gobierno recurra a la importación para estabilizar los precios al por menor de los bienes de consumo básico más sensibles: el pan, la leche y la carne. Para que ese remedio fuera efectivo, sin embargo, sería esencial robustecer la red de distribución. Tales importaciones serían sólo un expediente temporal, porque la URSS debería autoabastecerse rápidamente.

b. Reforma de las empresas

El sector industrial se compone casi enteramente de empresas enormes de propiedad estatal. El empleo medio de esas 47.000 empresas sobrepasa los 800 trabajadores; se calcula que entre un 30 y un 40 por 100 de la producción industrial total son productos de los que existe un único fabricante. Aun en los casos en que existe más de un productor, los ministerios industriales sectoriales cartelizan sus actividades. El 75 por 100 de los pedidos e insumos de producción procede del Estado, y los precios no son de mercado sino administrados.

Junto a esas empresas gigantescas hay un número creciente de empresas muchos más pequeñas que en general operan fuera del sistema de planificación estatal y cuyo estatuto jurídico es incierto. En octubre de 1990 había unas 215.000 empresas cooperativas, que daban empleo a unos 5.200.000 trabajadores. Muchas cooperativas han tomado en arriendo plantas enteras o unidades de producción de empresas estatales en activo. La propiedad individual en el sector industrial está limitada a actividades artesanales sin trabajadores dependientes.

En los tres últimos años se han ido asignando mayores poderes de decisión a los gerentes de las empresas estatales, y han proliferado nuevas formas de empresa. En amplios sectores de la industria se está desarrollando un proceso de privatización espontánea, mediante el arrendamiento de instalaciones a cooperativas integradas por los gerentes y trabajadores de empresas estatales. Dada la incertidumbre de los derechos de propiedad, incluido el derecho a la venta de activos de la empresa, los incentivos de los nuevos gerentes tienden a la maximización de los ingresos a corto plazo, a costa de la descapitalización de la empresa.

El marco actual es un marco de confusión y tensiones, que sólo se resolvería satisfactoriamente actuando con la mayor celeridad para aclarar y modificar la propiedad y los objetivos empresariales,

de modo que las empresas empezaran a basar sus decisiones en criterios comerciales dentro de un entorno competitivo. Ello exigiría reformar el régimen de propiedad, desmonopolizar e imponer un régimen presupuestario severo a las empresas que sigan perteneciendo al Estado.

1) *Reforma del régimen de propiedad: privatización y mercantilización.* El objetivo final de la reforma del régimen de propiedad debe ser la privatización de casi todas las empresas de la URSS, pero para casi todas las empresas grandes será necesario un paso intermedio de mercantilización, esto es, transferir el control efectivo de la burocracia a una estructura de dirección y control de orientación más mercantil. Antes de la privatización, la gestión de las empresas mercantilizadas debería ajustarse a los procedimientos que más adelante se describen bajo el epígrafe "Gestión de las empresas de propiedad estatal".

Una privatización rápida no sólo aceleraría los beneficios de la propiedad privada, sino que también puede generar ingresos en un momento en que hay que reducir tanto el déficit del presupuesto como el excedente monetario. Pero un intento de avanzar muy deprisa en este terreno tendría también inconvenientes. Sin un cuadro estable de precios relativos es difícil calcular el valor de las empresas; podrían ser adquiridas muy por debajo (y hasta muy por encima) de su valor real, y la propiedad podría concentrarse en las manos de un número relativamente exiguo de individuos con dinero o relaciones. Además, el valor total que se atribuye a los activos productivos del Estado es muy superior al ahorro total del sector privado, de suerte que incluso para los compradores de empresas pequeñas podría ser necesaria la posibilidad del pago aplazado.

Otro planteamiento sería, dando por sentado que esas complicaciones no se pueden resolver en poco tiempo, renunciar a los posibles ingresos de la privatización en aras de la celeridad y la equidad distributiva. Una manera de hacerlo sería, por ejemplo, establecer un sistema de bonos que diera participaciones a los ciudadanos. Pero esas donaciones tienen una serie de inconvenientes. El más importante es que un sistema de bonos daría como resultado una propiedad muy diseminada, que haría difícil una vigilancia y control efectivos de la acción de los gerentes. Si se empleara un sistema de esa clase, podrían reducirse sus desventajas transfiriendo la propiedad de las acciones de la empresa a sociedades de cartera que ejercieran un control de propiedad efectivo. Serían entonces las acciones de la sociedad de cartera lo que se distribuyera entre el público.

Para lograr un buen término medio entre la deseabilidad de avanzar con rapidez y la imposibilidad práctica de hacerlo en gran escala, es preciso partir de un planteamiento flexible que pueda acomodarse al tipo de actividad y tamaño de la empresa, y, si fuera necesario, a las preferencias de las distintas repúblicas. La necesidad de obtener ingresos que ayuden a sufragar algunos costes de la reforma económica -entre ellos los de reestructurar empresas potencialmente viables, sanear el balance de los bancos y empezar a corregir el retraso de las inversiones imprescindibles en infraestructura- aconseja vender más que donar. Pero puede haber ventajas en la donación de algunas participaciones en las empresas de mayor tamaño.

Nosotros apoyamos la privatización rápida de las empresas pequeñas mediante venta directa a

particulares, cooperativas y otros compradores. Los activos se deberían vender lo antes posible en subastas abiertas y debidamente anunciadas. Se debería permitir el pago aplazado para propiciar la rapidez de las operaciones de venta y un amplio reparto de los activos. Es especialmente importante privatizar a corto plazo los servicios de transporte, almacenamiento y distribución. Son sectores cuyos activos -por ejemplo camiones, almacenes, tiendas- son fáciles de vender en unidades pequeñas, y en los que por lo tanto se pueden deshacer rápidamente los monopolios de servicio que ahora existen. La privatización en esos ámbitos es esencial para evitar estrangulamientos que de otro modo retrasarían las respuestas de la oferta, sobre todo en la agricultura. La privatización de las empresas mayores forzosamente requerirá más tiempo, y básicamente podría desenvolverse por uno u otro de dos caminos: o mediante la venta directa o arrendamiento de líneas de montaje, fases de producción o actividades de servicios divisibles, o en dos etapas. La primera sería la mercantilización mediante conversión en sociedades anónimas que inicialmente serían propiedad de sociedades estatales de cartera creadas con ese fin, y la segunda sería la venta de las acciones directamente o a través de fondos mutuos.

Las ventas directas deberían hacerse en subasta abierta y debidamente anunciada, con exigencia a los nuevos propietarios de un pago inicial cuantioso y financiación del resto en condiciones normales de mercado. Se podrían aplicar fórmulas de arrendamiento a empresas de cualquier tamaño. Para garantizar el interés de los arrendatarios en proteger el valor de los activos arrendados, debería permitirse la venta de los contratos de arrendamiento, sujeta a leyes y normas antimonopolio. Más adelante, conforme se fueran desarrollando mercados y formas de ahorro financiero, las acciones que hubieran quedado en manos de las sociedades de cartera estatales se podrían ir vendiendo poco a poco a inversiones particulares e institucionales, incluidos fondos de pensiones y compañías de seguros. Alternativamente, o además de vender sus participaciones empresa por empresa, las sociedades de cartera iniciales podrían convertirse en fondos mutuos y vender participaciones en sus cartas.

Se ha propuesto dar un tratamiento preferente a las colectividades de trabajadores para la compra de propiedad y acciones. Pero las experiencias de autogestión en otros países han sido decepcionantes. Los trabajadores convertidos en gestores de su propia empresa han tendido a centrar sus esfuerzos en la maximización de sus ingresos a plazo relativamente corto, con la consiguiente limitación de la entrada de nuevos trabajadores y agotamiento del activo de la empresa al cabo del tiempo. Por consiguiente, la parte de la propiedad de la empresa ofrecida en condiciones de preferencia a los propios trabajadores debería ser muy inferior a una participación de control, y se debería distribuir entre ellos de forma no colectiva sino individual. Los trabajadores disfrutarían de los mismos derechos de propiedad que los restantes accionistas, incluido el derecho a vender sus acciones (así como a adquirir otras nuevas) en el mercado.

Otra cuestión que hay que resolver es la del tratamiento que ha de darse a las deudas de las empresas existentes. Habría que cancelar lo necesario para que el valor de la deuda no sobrepasará el del activo de la empresa (con consecuencias para los bancos que se examinarán en la sección VI.2.d). Ni que decir tiene que la valoración de activos es extraordinariamente difícil; la instauración de procedimientos de fiscalización de los contratos de venta y arrendamiento, encomendados a

entidades oficiales independientes y responsables ante los Parlamentos de la Unión y de las repúblicas, podría contribuir a asegurar que la valoración no fuera arbitraria ni oportunista. Esa fiscalización debería aplicarse sólo a los casos más dudosos, que podrían salir a la luz si se garantizase un amplio grado de publicidad para todo ese tipo de acuerdos.

2) *Gestión de las empresas de propiedad estatal.* Las empresas grandes deberían ser mercantilizadas y administradas como sociedades anónimas mientras sigan perteneciendo al sector público, y su carácter de propiedad pública debería no debería depararles ningún trato preferente por parte del Estado. Las acciones propiedad del Estado deberían asignarse inicialmente a sociedades de cartera estatales, cuya organización y actuación serían muy distintas de las de los actuales ministerios sectoriales. En cada una de ellas, un consejo de administración nombrado por el Gobierno sería el encargado de dirigir las entidades encomendadas a la sociedad de cartera como empresas comerciales orientadas al mercado. Para alentar la competencia, la propiedad de empresas productoras de los mismos bienes o bienes muy semejantes debería asignarse a distintas sociedades de cartera. Habría, pues, un cierto número de tales sociedades, en lugar de un único fondo de propiedad estatal, tanto a nivel de la Unión como en las distintas repúblicas. Cada sociedad sería la responsable de liquidar las partes de su cartera crónicamente deficitarias, y de reestructurar aquellas otras cuya rentabilidad pudiera mejorarse de esa forma, sin excluir la reducción de la integración vertical.

Esas sociedades de cartera estatales deberían ajustarse al modelo de una sociedad de cartera del sector privado. Los dividendos de sus participaciones irían a engrosar el presupuesto; una parte de los beneficios podría ser retenida para financiar nuevas inversiones, pero se podría especificar por adelantado el pago de un dividendo mínimo como proporción fija de los beneficios después de impuestos. De ese modo, los beneficios retenidos por la sociedad podrían ser distribuidos entre sus empresas para financiar inversiones que cumplieran los criterios comerciales normales. Pero las sociedades no deberían mantener en pie empresas crónicamente deficitarias mediante subvención cruzada de sus pérdidas continuas con los beneficios de otras.

La sociedad de cartera debería vigilar y evaluar el rendimiento de sus empresas, pero sin inmiscuirse en su funcionamiento cotidiano. Ejercía sus derechos de propiedad por medio de los consejos de administración de las empresas, nombrando a los consejeros y pidiéndoles cuenta de su actuación. Los consejos, a su vez, serían directamente responsables de establecer la política de la empresa, vigilar sus resultados y contratar y en caso necesario despedir a los gerentes. A los gerentes correspondería la plena responsabilidad de la gestión cotidiana de la empresa, incluida la facultad de determinar la organización de la producción; establecer el precio de oferta, la cantidad y la composición de la producción; contratar, remunerar y despedir a los trabajadores, y administrar las finanzas de la empresa.

La principal debilidad de un sistema de esas características estriba en que, en la práctica, podría ser difícil aislar a las sociedades de cartera de presiones políticas, o impedir que quienes ahora dirigen los ministerios sectoriales llevaran consigo sus modos tradicionales de gestión a las nuevas

sociedades. Un posible remedio de esos inconvenientes sería establecer incentivos muy fuertes para los directivos tanto de cada empresa como de la sociedad de cartera, vinculados al éxito a medio plazo de sus entidades. Otra debilidad importante será probablemente la escasez de personal gerente adiestrado y experto, y habrá que instaurar sistemas de formación de directivos.

Sea cual sea su régimen de propiedad, las empresas únicamente responderán a las señales del mercado y a las presiones de la competencia si sus propietarios y gerentes son realmente responsables de los resultados financieros a sus decisiones. Esa responsabilidad exige imponer un régimen presupuestario severo, lo que significa no compensar las pérdidas mediante transferencias de otras empresas, recurso al presupuesto o créditos automáticos del sistema financiero. Lógicamente, la autonomía financiera debe ir acompañada de una autonomía de gestión más general que permita a las empresas adaptarse a limitaciones y oportunidades cambiantes. La severidad presupuestaria debería implantarse lo antes posible, como incentivo a la reforma de las empresas y al mismo tiempo como contribución a la gestión macroeconómica.

En vista de que muchas empresas necesitarán tiempo para adaptarse a la nueva situación económica, las directrices presidenciales proponen la creación de fondos de estabilización de la Unión y de las repúblicas, que bajo un régimen de independencia administrativa de apoyo financiero a iniciativas de reestructuración debidamente justificadas, hay un riesgo de que tales fondos acaben siendo, más que un complemento, un sustituto de la reestructuración necesaria. Ese peligro se limitaría con una administración estricta de sus recursos y la aplicación de criterios rigurosos tanto a sus actividades como a sus resultados financieros.

3) *Desmonopolización.* Por último hay que decir que también es urgente contar con un marco efectivo de leyes y normas antimonopolio, y de los medios institucionales necesarios para aplicarlas. El marco legal debería suprimir las llamadas "restricciones de perfil" que limitan la gama de bienes que puede producir una empresa, garantizar los derechos de los nuevos entrantes, dificultar la colusión entre empresas y desalentar los comportamientos predatorios que pudieran conducir a la monopolización de una industria. La tendencia actual de las empresas encuadradas en un mismo ministerio sectorial a unirse en asociaciones sectoriales es un hecho preocupante, porque puede favorecer un comportamiento más oligopolista que competitivo. Una barrera importante a la entrada de empresas nuevas es el alto grado de monopolización del sistema de suministros del Estado. Una de las primeras prioridades de la reforma económica debería ser, por lo tanto, la disgregación y privatización del comercio mayorista.

En algunos sectores la producción está concentrada en una sola o muy pocas empresas, y será deseable fragmentarlas para acrecentar la competencia. Para sostener la desmonopolización se requiere la acción del Estado, pero los mercados pueden crear presiones poderosas contra el monopolio. La supresión de restricciones cuantitativas a la importación, unida a unos aranceles razonables, pondría un tope efectivo a la capacidad de las empresas nacionales de subir los precios de bienes comerciables. Durante el período de transición, las empresas monopolistas inevitablemente podrían cosechar beneficios superiores a lo normal. Pero habiendo libertad de entrada y sanciones

contra las prácticas monopolistas, serán esos mismos beneficios lo que con el paso del tiempo estimule nuevas entradas en la industria, y por lo tanto el proceso de desmonopolización.

c. Reforma del comercio exterior e inversión extranjera directa

1) *Reforma del comercio exterior.* Las condiciones en que se desenvuelve el comercio exterior están muy distorsionadas, y esa situación no puede cambiar radicalmente mientras no se liberalicen los precios interiores. Debido a la persistencia de acuerdos de comercio estatal, licencias, contingentes, tipos de cambio múltiples, impuestos fronterizos de distintas clases y prohibiciones de las actividades "de intermediarios", los incentivos a la actividad comercial con el exterior tienen poco que ver con ventajas comparativas intrínsecas o relaciones de costes y precios subyacentes. Las reformas iniciales han creado una situación en la que los derechos de comercio están en principio muy repartidos, pero en la práctica limitados por multitud de restricciones cuantitativas y la dificultad de conseguir moneda extranjera.

Ese estado de cosas refleja en parte el hecho de que los esfuerzos reformistas acometidos hasta ahora han intentado alcanzar demasiados objetivos, que con frecuencia eran además contradictorios: aislar los precios interiores de las presiones del exterior; alentar las exportaciones de mayor valor añadido y a la vez proteger la disponibilidad de bienes escasos en el interior; asegurar el equilibrio de la balanza comercial y mantener al mismo tiempo un tipo de cambio sobrevalorado, e impedir que los agentes decisores no centralizados cosecharan "beneficios indebidos" explotando las distorsiones creadas por el propio sistema. No se ha logrado casi ninguno de esos objetivos.

Los resultados del comercio exterior han sido insatisfactorios, sobre todo en lo que se refiere a la falta de dinamismo de la exportación de bienes manufacturados a los mercados occidentales y la continua dependencia de las exportaciones de productos energéticos y materias primas. Además, las crecientes perturbaciones y situaciones de escasez de la economía interior han rebotado al sector exterior en forma de incapacidad de entregar las mercancías contratadas, pugna por los insumos y bienes de consumo importados, y el grave deterioro consiguiente de la balanza comercial en su conjunto.

Tres factores son esenciales para pasar de un sistema de comercio de administración central a otro en el que la actividad exportadora e importadora venga dictada por el funcionamiento descentralizado de mecanismos de mercado. El primero es que las empresas puedan decidir libremente y en un entorno competitivo qué es lo que quieren comprar o vender y en qué mercados. El segundo es que esas decisiones puedan orientarse en función de unos incentivos de precios adecuados. El tercero es que exista un sistema mediante el cual las empresas puedan obtener libremente las divisas que necesiten para llevar a cabo sus transacciones. Estos aspectos interrelacionados de la reforma requieren una serie de acciones.

En principio, el derecho a comerciar con el exterior se ha concedido a todas las empresas. Pero para hacerlo efectivo habría que eliminar las licencias y otras restricciones cuantitativas, y liberalizar

el manejo de divisas. Al mismo tiempo habría que desmonopolizar las operaciones comerciales, de modo que las ganancias del comercio exterior no quedasen en manos de compañías comerciales con posiciones de mercado dominantes en determinados bienes, a expensas de los productores o consumidores finales. Un paso importante sería suprimir los ministerios sectoriales, de suerte que las asociaciones comerciales por ellos patrocinadas diversificasen la gama de productos que manejan, y que las organizaciones de comercio exterior pasaran a ser compañías comerciales independientes. También se fortalecería la competencia eliminando las actuales y extensas prohibiciones que pesan sobre las operaciones de "intermediación" en el comercio internacional, y que no tendrán razón de ser una vez que se liberalicen los precios en el interior.

Aun después de esa liberalización de los precios interiores, la estructura de los precios relativos seguirá presentando diferencias notables con la vigente en los mercados mundiales. Un motivo de que así sea es que el arbitraje de mercancías que caracteriza a las economías de mercado no podrá ejercer sus plenos efectos de un día al siguiente. Otro es la existencia del actual batiburrillo de contingentes, impuestos fronterizos y otras restricciones. Exponer abruptamente a las empresas a la diferencia íntegra entre los precios interiores y los exteriores podría ser muy perjudicial, pero neutralizar esas diferencias mediante intervenciones administrativas sería impedir que las señales de precio desempeñen su papel clave en una mejor asignación de los recursos. Durante la transición será necesario adoptar un camino intermedio.

El planteamiento que nosotros recomendamos consistiría en establecer un arancel medio no superior al 30 por 100, con un grado de dispersión mínimo, que sirviera de orientación a las empresas sobre las relatividades de precios a más largo plazo. En casos excepcionales se podrían aplicar también unos impuestos fronterizos que dieran más tiempo a las empresas nacionales para adaptarse a las variaciones de los precios relativos que requiere el proceso de reforma. Si se quisiera restringir el consumo de artículos de lujo, por ejemplo, se debería hacer mediante impuestos especiales, más que mediante aranceles elevados o contingentes de importación. De hecho no se deberían fijar contingentes de ninguna clase, entre otras cosas porque lo más probable sería que los beneficios resultantes quedaran básicamente en manos de los proveedores extranjeros.

En teoría, podría haber un razonamiento paralelo que justificara la concesión temporal de subvenciones a las empresas exportadoras que no fueran competitivas en los mercados extranjeros. Pero no sería convincente por dos razones. La primera es que, si el tipo de cambio está a un nivel de equilibrio, sólo unas pocas empresas se encontrarán en esa situación una vez que se hayan liberalizado los precios, y no habría por qué proteger las exportaciones de esas empresas no competitivas. La segunda es que en la mayoría de las empresas la exportación representa sólo una pequeña proporción de las ventas totales, lo que indica que la pérdida de mercados de exportación improductivos no sería el factor determinante para el éxito de su reestructuración.

Las señales de precio pueden ser efectivas en la configuración del comercio exterior sólo en conjunción con un mecanismo que surta de divisas a las empresas en términos competitivos y a través de un mercado de divisas, no mediante asignación administrativa. Es esencial, pues, aumentar sustancialmente el número de transacciones efectuadas en el mercado libre de divisas, suprimir

cualesquiera restricciones cuantitativas a las importaciones financiadas a través del mercado libre y unificar rápidamente los tipos de cambio.

A lo largo de los próximos años, la demanda de importaciones generada por la reestructuración económica y las necesidades de los consumidores podría ser alta en relación con el volumen de divisas disponibles. En tales circunstancias, la tarea esencial de mantener el equilibrio en la balanza exterior recaería sobre una política macroeconómica restrictiva y unos precios relativos adecuados, así como sobre el tipo de cambio; pero es claro que interesa averiguar en qué esferas se podrían incrementar con mayor rapidez las existencias de divisas, ya sea por aumento de las exportaciones o por sustitución de las importaciones. Cualquiera que sea la ventaja comparativa de la URSS a largo plazo (y consideraciones de ventaja comparativa dinámica indican que, con el tiempo, los bienes manufacturados llegarán a desempeñar un papel cada vez más importante en el comercio exterior soviético), parece que lo más prometedor a corto plazo para mitigar la falta de divisas sería acrecentar las exportaciones energéticas y reducir las importaciones agrícolas. Las reformas interiores encaminadas a elevar la eficiencia en esos sectores (incluido un aumento sustancial del coste del petróleo para los usuarios del interior) tendrían, pues, un alto grado de prioridad desde la perspectiva de la balanza de pagos.

Aparte de la elevación de los precios del petróleo, también la proyectada reforma de las relaciones comerciales del COMECON hacia un sistema de liquidación en monedas convertibles a los precios mundiales mitigaría seguramente la escasez de divisas a corto plazo, incluso si, como se espera, el volumen de los intercambios entre los países del COMECON descendiera notablemente. En estos momentos la URSS está negociando acuerdos bilaterales con sus socios en el COMECON. No sería bueno para su economía retrasar el paso proyectado a precios del mercado mundial o a una liquidación en monedas convertibles (aunque esto agravaría la falta de divisas en algunos otros países del COMECON). Tampoco sería deseable canalizar una parte importante del comercio con esos países a través de pedidos estatales. Más bien habría que situar el objetivo en facilitar los intercambios descentralizados e impulsados por razones de mercado entre las empresas de los países del COMECON. Un paso en esa dirección sería la creación de formas de crédito a la exportación que permitieran a las empresas competir en pie de igualdad con las empresas occidentales por lo que se refiere al apoyo crediticio al comercio exterior, sobre todo en el sector de los bienes de capital.

2) *Inversión extranjera directa.* El impacto de la inversión extranjera directa ha sido hasta ahora mínimo, tanto en términos de inyección de capital exterior como de su contribución global al desarrollo económico. Un obstáculo grave ha sido la insuficiencia de las estructuras jurídicas e institucionales. Otros impedimentos importantes surgen de los riesgos y dificultades de orden práctico que supone negociar en la URSS, sobre todo dada la persistencia de mecanismo de asignación centralizados. En esas circunstancias, las empresas conjuntas han operado principalmente en cuasi-enclaves concentrados en el sector de servicios, y en operaciones especializadas donde se pueden obtener altos rendimientos con niveles bajos de capital, gracias a la explotación de lagunas e incongruencias en la normativa existente.

A pesar de su mediocre actuación hasta la fecha, la inversión extranjera directa podría impulsar considerablemente la transformación estructural de la economía mediante la inyección de capital, la transferencia de tecnología y técnicas de dirección, y, lo que es igualmente importante, exponiendo las empresas nacionales a la competencia en el mercado. Pero un aumento sustancial de la inversión extranjera directa sólo se puede esperar una vez que haya habido mejoras fundamentales en el entorno político, económico y normativo. Los esfuerzos reformistas deberían centrarse en tres áreas principales: los aspectos constitucionales amplios y el sistema legal; el marco económico, y la normativa específica aplicable a la inversión extranjera.

En primer lugar, y como ya se ha subrayado, es necesario establecer sin ambigüedad el estatuto jurídico de la actividad en el sector privado y definir claramente las responsabilidades reguladoras de los diferentes niveles de la Administración. Es muy posible que la inversión extranjera sea regulada mediante leyes, reglamentos y disposiciones emanados de distintos niveles de la Administración, y es imperativo que todas esas normas sean plenamente compatibles. A la vista de la actual incertidumbre política y económica, habría que considerar una enmienda de la ley de propiedad que proteja a los inversionistas extranjeros de la confiscación y la expropiación.

En segundo lugar, habría que mejorar sustancialmente las condiciones económicas que rodean a la actividad empresarial. Esto es tan esencial para las empresas del país como para los inversionistas extranjeros, que para poder contar con un acceso más fácil a los insumos necesarios tienen que ver un desarrollo rápido de los mercados mayoristas del interior y una liberalización del comercio exterior. El desarrollo de mercados interiores de crédito es esencial, y la convertibilidad del rublo ayudaría a las empresas a gestionar sus necesidades de divisas. A esto hay que añadir que en los posibles inversionistas extranjeros influirá el grado de competencia que se permita en el mercado interior y la medida en que se conserve intacto el mercado de toda la Unión.

En tercer lugar, habría que simplificar los requisitos de control que se aplican específicamente a la inversión extranjera directa, y robustecer la protección legal. Es preciso liberalizar y agilizar los procedimientos de autorización. Las políticas de selección de inversiones deberían basarse en criterios transparentes y no entorpecedores, y limitarse a muy pocos sectores. Habría que eliminar los impedimentos a la inversión en actividades de servicios. Se necesitan garantías administrativas y legales para la repatriación del rendimiento del capital y del producto de la liquidación, y para la extensión de protección plena a la inversión. Habría que instaurar mecanismos adecuados de arbitraje y conciliación. En todas esas áreas, los mecanismos y procedimientos de regulación deberían ceñirse estrechamente a los principios y convenios aceptados por la comunidad internacional. El proyecto de ley de inversiones extranjeras presentado al Soviet Supremo significa un paso en la dirección debida, pero aún queda por debajo de los criterios internacionales. Por ejemplo, las remesas de beneficios y la repatriación de capital siguen limitándose a lo que se pueda autogenerar a partir de ganancias en divisas retenidas. Esto podría impedir la inversión en sectores interiores tales como la distribución y el comercio, donde la participación extranjera podría suponer una aportación importante al establecimiento de mercados competitivos.

La acción pública debería orientarse a un mismo tratamiento para los inversionistas nacionales

y extranjeros. Análogamente, la normativa medioambiental se debería aplicar sin discriminación. Si como expediente transitorio se mantuviera el actual tratamiento fiscal discriminatorio u otros incentivos favorables a los inversionistas extranjeros, habría que delimitar claramente tanto sus repercusiones presupuestarias como su marco temporal.

Durante la transición a una economía basada en el mercado puede haber bastante campo para movilizar fuertes inversiones extranjeras en determinados sectores mediante acuerdos específicos, por ejemplo proyectos que requieran grandes aportaciones de capital en el ámbito de la energía y la explotación de recursos naturales, y en ciertos segmentos de las industrias militares convertidas. Pero esas aplicaciones sólo tendrán sentido en muy contados sectores y casos. No deberían ir más allá, ni ser vistas como alternativa a las reformas fundamentales necesarias para atraer la inversión en un amplio abanico de sectores de la economía.

d. Reforma del sector financiero

El sistema bancario está formado por el Bando del Estado, el Banco de Ahorros del Estado (que recoge los depósitos de las familias), el Vneshekonombank (que lleva a cabo todas las transacciones del Gobierno en moneda extranjera), tres bancos especializados y una serie de bancos pequeños. En la actualidad, el sistema está evolucionando por dos vías: la división y mercantilización de los tres bancos estatales especializados que se crearon para operar comercialmente en 1987, y la rápida proliferación de pequeños bancos comerciales y cooperativos que siguió a la entrada en vigor de la Ley de Cooperativas en 1988. Los bancos especializados suman ahora aproximadamente el 95 por 100 del crédito total, y el resto se reparte entre los más de 400 bancos comerciales y cooperativos. Los bancos especializados han de convertirse en entidades de banca universal organizadas como sociedades anónimas. También deberán ser totalmente responsables de la movilización de sus recursos y de sus resultados financieros. Se espera que inicialmente sus accionistas sean sobre todo organizaciones estatales, pero la situación se complica por la existencia de reclamaciones de propiedad enfrentadas de diferentes niveles de la Administración, y es posible que se fragmenten según criterios geográficos.

Un sistema bancario y de pagos eficiente es un elemento esencial de todo sistema de mercado. Las reformas bancarias, que comenzaron alentando la creación de bancos comerciales casi privados y la conversión de los bancos estatales especializados en bancos universales por acciones, deberían llevarse adelante con la mayor celeridad posible para apoyar al creciente sector privado. Habría que aprobar sin más tardanza nuevas medidas de legislación bancaria que establezcan, entre otras cosas, una autoridad fuerte de vigilancia bancaria y un marco regulador común para los bancos estatales especializados y los nuevos bancos comerciales y cooperativos. No menos importantes serían las medidas de modernización del sistema de pagos.

Las normas prudenciales recientemente introducidas son un paso positivo hacia los usos occidentales, pero para asegurar su cumplimiento habría que fortalecer el Departamento de Vigilancia Bancaria del Banco del Estado. Hace falta una formación intensiva de los inspectores

bancarios que les capacite para llevar a cabo inspecciones efectivas sobre el terreno, sobre todo a nivel republicano y local. Además los administradores e inspectores de la banca deberían prestar una mayor atención a la posibilidad de que se produzcan situaciones de conflicto de intereses y gestión inadecuada del riesgo. En tanto en cuanto esas actividades sean de competencia de las repúblicas, habría que esforzarse por asegurar que los marcos reguladores y las prácticas de supervisión centrales y regionales estén plenamente armonizados.

El ritmo de mercantilización y subsiguiente privatización de los bancos estatales especializados está limitado por la calidad de sus carteras de préstamos. La cuantía de las deudas atrasadas se desconoce, pero a la vista de las prácticas crediticias del pasado parece probable que sea elevada, y que vaya en aumento conforme avancen las reformas en el sector de la economía real. Las deudas atrasadas existentes deberían ser canceladas o transferidas a una agencia especial del Estado para su cobro o liquidación. Debe definirse el tratamiento de los préstamos dudosos, incluida la dotación de provisiones, de modo que los gerentes, las autoridades de vigilancia y los depositantes dispongan de criterios firmes para evaluar y proteger la solvencia de los bancos. Es necesario, además, perfeccionar los criterios contables para que los gerentes de los bancos puedan ejercer debidamente la planificación de los beneficios y el control de los costes, así como la administración del riesgo. En un plano más general, se necesitan planes de formación a gran escala de personal profesional para todos los niveles de la administración bancaria.

A medida que se vaya avanzando en la reforma esencial de las infraestructuras y organización de las instituciones financieras se podrá disponer su plena mercantilización y privatización, con arreglo a los mismos principios propuestos para las empresas estatales. Todo ello lógicamente ha de llevar algún tiempo; en el ínterin, los malos efectos de una competencia insuficiente podrían ser parcialmente subsanados animando a los bancos a diversificar sus actividades en materia de préstamos y otros servicios financieros. Entretanto, prestatarios y depositantes pueden empezar a hacer un uso más intensivo de sus derechos ya establecidos a elegir libremente sus socios bancarios. La competencia territorial y de productos podrá intensificarse más adelante autorizando la entrada en el mercado de bancos extranjeros en empresas conjuntas con bancos soviéticos privatizados.

Durante la transición, el Banco de Ahorros del Estado (BAE) podría permanecer bajo el control estatal como principal movilizador e intermediador del ahorro de las familias. A medida que se reduzcan las necesidades de financiación del sector público y se financie la parte restante mediante un mercado de valores cada vez más extenso, y a medida que se vayan mercantilizando los bancos especializados, el BAE podría ampliar sus actividades crediticias a través del mercado interbancario, e ir apartándose de su papel de intermediario pasivo. Sus principales actividades crediticias serían entonces la concesión de préstamos a través del mercado interbancario o directamente a clientes del sector privado, con un aumento progresivo de esto último.

La propuesta de conservar un banco especializado de propiedad estatal como medio de canalización de créditos preferentes para actividades determinadas por el Estado debería ser reconsiderada. La experiencia de otros países indica que el crédito dirigido y subvencionado por el Estado sucumbe fácilmente a intereses particulares, resulta con frecuencia ineficiente y en última

instancia puede socavar la solidez del propio banco. Un procedimiento mejor y más transparente es dotar esos fondos, en la medida en que sean necesarios, mediante subvenciones explícitas con cargo al presupuesto del Estado.

La emisión y compraventa de instrumentos de deuda pública debería ser fomentada; coadyuvaría a financiar el déficit presupuestario y a absorber el exceso de liquidez. En el clima de incertidumbre presente, un cambio de enfoque del extremo a largo plazo del mercado hacia los instrumentos a plazo medio y corto podría acrecentar el atractivo del papel del Estado para los ahorradores. El Gobierno pretende asimismo apoyar la creación de bolsas de valores y de mercancías, así como de sociedades de valores, compañías de seguros y otras instituciones de los mercados financieros desarrollados. En Moscú se ha abierto ya una bolsa de mercancías, y se están creando bolsas de valores en Moscú y Leningrado. Esto puede ser importante, aunque también en este terreno el marco jurídico y regulador presenta graves lagunas; los esfuerzos en este sentido no deberían tener prioridad, a nuestro juicio, sobre el fortalecimiento del sistema bancario. La emisión y compraventa informal de títulos probablemente irá en aumento. Estos nuevos instrumentos pueden desempeñar un papel útil en la movilización de capital de riesgo y la aportación de liquidez a los títulos de propiedad que surjan de la mercantilización de las empresas. Las autoridades no deberían ni respaldar ni estorbar tales actividades; pero sí habría que dar la debida información sobre los riesgos que entrañan, en ausencia de un marco regulador satisfactorio.

e. Seguridad social, mercado de trabajo, educación y formación profesional

Las reformas estructurales crearán una gran tensión en los mercados de trabajo durante el período de transición. Es casi seguro que el desempleo aumentará antes de que la economía se recupere. Por lo tanto, las políticas de transición deberán atender tanto a adaptar las prácticas del mercado de trabajo a una economía de mercado, como a crear una red de seguridad social asequible y efectiva.

1) *La red de seguridad social.* En la red de seguridad social hay que considerar aspectos a corto y a largo plazo. A corto plazo, habrá que hacer frente a los aumentos del desempleo que ciertamente acompañarán al programa de reforma económica, así como al impacto de la inflación creciente sobre los perceptores de rentas bajas (del que ya hemos hablado). La nueva Ley del Empleo presentada ante el Soviet Supremo prevé cierta protección social del desempleado mediante prestaciones de desempleo, formación y obras públicas. Este paquete de medidas es semejante a los que ofrecen las economías occidentales, pero su aplicación puede crear dificultades. Es esencial tener en marcha un sistema viable de prestaciones de desempleo antes de que a las empresas estatales se les imponga un régimen presupuestario severo. Contando con niveles de desempleo más altos y con las actuales debilidades de los dispositivos de financiación, parece que de modo inmediato será inevitable financiar en parte ese sistema con cargo a los ingresos presupuestarios generales. En un plazo más largo habrá que organizar la financiación del programa normal de ayudas al desempleo mediante las cotizaciones de empleadores y empleados.

Una preocupación a más largo plazo es la necesidad de un sistema permanente de seguridad social enfocado específicamente a ciertos grupos vulnerables de la población. Esto es más fácil de decir que de hacer. La comprobación de medios por niveles de renta puede ser particularmente difícil, dadas las diferencias regionales y la importancia para la renta real de la vivienda, los subvenciones y otras ayudas. El enfoque se podría lograr, por ejemplo, mediante la provisión de leche para los niños recién nacidos y para las escuelas.

Las reformas propuestas del sistema de pensiones, ayudas a la infancia y otras prestaciones están bien orientadas, desde el punto de vista de sus consecuencias distributivas interregionales e intergeneracionales. Pero a más largo plazo el crecimiento de las prestaciones no debe exceder del de las cotizaciones, si se quiere no tener que recurrir al presupuesto estatal. Además, la formación de fondos de pensiones en las repúblicas podría degenerar en 15 fondos distintos con una redistribución de recursos limitada. Si eso ocurriera, el sistema de pensiones mínimas universales recientemente establecido podría desintegrarse.

2) *El papel del Gobierno en la determinación de los salarios.* El Gobierno debería reducir su papel en la formación de los salarios durante la transición. Para evitar que el ajuste inicial de los precios que siga a su liberalización se convierta en una espiral inflacionaria, las políticas monetaria y fiscal necesitarán el apoyo de una política de rentas. El objetivo a medio plazo debería ser que las empresas y los trabajadores lleguen a un consenso en materia salarial.

Actualmente, las escalas salariales ("salarios según tarifa") están fijadas por decreto para varios millares de ocupaciones distintas, y permanecen invariadas desde hace mucho tiempo. La estructura tarifaria se completa con prismas, toda una panoplia de pagos en especie y acceso preferente a bienes escasos. Este sistema de remuneración tiene poco o nada que ver con las condiciones de la oferta y la demanda de mano de obra. Por consiguiente, no existe una estructura de incentivos propiamente tales, ni un papel asignativo de los salarios que dirija la mano de obra a sus usos más productivos y rentable. Sería deseable dismantelar la estructura tarifaria y transformar los pagos en especie en salarios en metálico. Con ello la relación entre trabajo y remuneración sería más transparente, y se podrían ampliar las diferencias salariales por sectores, por categorías y por regiones.

En este momento las intenciones de los poderes públicos son simplificar la estructura actual de salarios según tarifa y redefinirlos como mínimos salariales, dando así libertad a las empresas para que diferencien los aumentos salariales a partir de ese mínimo y en función de los distintos grados de escasez y rendimiento. Sería un primer paso hacia un mayor abanico de diferencias salariales; pero es sólo un comienzo. Es evidente que el sistema de salarios según tarifa requiere reformas más radicales.

3) *Relaciones laborales.* En la mayoría de las economías de mercado, los acuerdos salariales se establecen mediante negociación colectiva. Para asegurar que ese proceso se produzca a nivel de planta o de empresa, los trabajadores deben poder elegir libremente a sus representantes. A este

respecto, la responsabilidad de las ayudas sociales que ahora está encomendada a los sindicatos oficiales debería trasladarse a los poderes públicos, de suerte que las prestaciones llegaran a todos los trabajadores independientemente de su afiliación sindical.

A nuestro juicio, la estructura de la negociación colectiva debería adaptarse a un amplio abanico de condiciones. La negociación colectiva descentralizada a nivel de cada empresa es un instrumento flexible, pero puede llevar a una escalada de los aumentos salariales en situaciones en que las empresas compitan entre sí en aceptar las demandas de la mano de obra. La centralización de la negociación puede ser, pues, beneficiosa para limitar las espirales de precios y salarios, pero puede no ser práctica en un país tan grande y diverso como la URSS. Para servir de señal de mercado e incentivo, el salario debe reflejar la productividad y los diferenciales regionales de coste de la vida. Más adecuado, por lo tanto, sería un sistema de negociaciones de ámbito regional o por ramas de actividad entre organizaciones patronales y federaciones de representantes de los trabajadores, que sentara las directrices de la negociación a nivel de planta.

4) *Políticas del mercado de trabajo.* El desempleo declarado es un fenómeno reciente en la URSS. Las estimaciones oficiales del aumento del número de desempleados en 1991 varían entre 1 y 6 millones. Es de suponer que el desempleo se concentre en regiones de estructura industrial obsoleta y en grupos de población vulnerables. Más allá de consideraciones económicas, en 1991 el mercado de trabajo se verá afectado por la migración regional, la emigración al extranjero y la desmovilización de personal militar. Las autoridades calculan que sólo por razones de inestabilidad política puede haber unas 600.000 personas que se vean obligadas a abandonar su residencia actual. Ese podría ser el caso, en particular, de los rusos residentes en Asia Central y en el Cáucaso, así como de grupos étnicos que salgan de regiones inestables de la República de Rusia. Además, el Gobierno está estudiando la modificación de la ley de emigración para permitir que los ciudadanos soviéticos abandonen libremente el país. El resultado de eso podría ser una migración considerable a países con los que los ciudadanos soviéticos tiene lazos especiales.

Un programa de reforma más radical podría originar aumentos aún mayores de desempleo, que acrecentarían la necesidad de unos programas de intervención en el mercado de trabajo. Esos programas podrían incluir medidas de colocación, movilidad y formación que mitigasen el desempleo friccional, pero frente a las reducciones de plantilla en gran escala harían falta medidas más efectivas. De todos modos, el robustecimiento de la infraestructura necesaria, particularmente una red de oficinas de empleo público, debe seguir siendo un objetivo prioritario. Medidas especiales de atención a los desempleados, tales como planes de formación y obras públicas, si económicamente tuvieran sentido, se deberían aplicar con el objetivo de reintegrar lo antes posible a los trabajadores desplazados a la actividad productiva y evitar el desempleo de larga duración. El desarrollo de la empresa privada de pequeña escala podría ser también un medio efectivo para paliar el desempleo.

5) *Educación y formación profesional.* La URSS cuenta con una sólida base humana e

institucional para apoyar la reestructuración económica con el desarrollo de aquellas cualificaciones que serán necesarias en un entorno de mercado. Casi todos los ciudadanos se incorporan a la población activa con diez años o más de escolarización, y son mayoría los que reciben instrucción o formación de nivel superior en una institución de enseñanza profesional o técnica. Además, para los ya incorporados a la población activa hay extensas posibilidades de recapacitación y actualización de conocimientos. El actual sistema de formación profesional es sensible a las necesidades cambiantes de las empresas. Una transformación estructural rápida sin duda lo pondrá a prueba.

Puede haber algunas áreas donde sea conveniente desarrollar la capacidad de formación anticipándose a la demanda futura, por ejemplo en el terreno de la informática. Pero en general la formación debe moverse en paralelo con la inversión real. Ello exige una intensa participación de las empresas para localizar las necesidades de capacitación. Donde seguramente será mayor la necesidad de capacitación nueva será en las esferas de las finanzas y la dirección de empresas, donde los conocimientos actuales son insuficientes y son grandes las exigencias de una economía de mercado descentralizada.

f. Reforma legal

El problema legal más serio con que se tropieza el esfuerzo de reforma de la economía soviética es la falta de un acuerdo general sobre la ubicación de la potestad legislativa, la naturaleza y extensión de los poderes legislativo y ejecutivo, y los organismos y métodos apropiados para la aplicación de la ley. La fuente de discrepancias primaria y que ha recibido más publicidad es el debate en curso entre el Gobierno central y varios gobiernos territoriales subordinados sobre cómo debiera ser la relación correcta entre las partes constitutivas de la Unión. Es claro que sin una resolución de ese conflicto, aunque sea provisional o sujeta a evolución gradual, no se podrá aplicar con éxito un programa de reforma económica.

El problema de la incertidumbre en lo que se refiere a la autoridad del Estado no afecta únicamente a las relaciones políticas. La teoría jurídica tradicional en la Unión Soviética postulaba un poder estatal orgánico e indivisible, y, aunque se están produciendo cambios en esa esfera, siguen faltando líneas claras de demarcación entre los poderes de las distintas instituciones. Una redefinición constitucional y/o legislativa de los poderes de las instituciones del Estado soviético ha de llevar largo tiempo, pero en el ínterin se podría mejorar la situación actual legislando la imposición de límites más claros a la discrecionalidad de los organismos ejecutivos y de rango inferior en la aplicación de las leyes.

Hay asimismo problemas de orden técnico y organizativo que contribuyen a acrecentar la incertidumbre jurídica, y particularmente la falta de uniformidad en la aplicación de las leyes. A medida que avance la descentralización del poder político y de la responsabilidad de regular la economía, aumentará la parte de esa responsabilidad que recaiga en instancias locales que quizá no cuenten con estructuras institucionales diseñadas para desempeñar esas funciones, o con medios adecuados para interpretar y aplicar correctamente la legislación económica, y que además pueden

verse sometidas a fuertes presiones políticas locales. La atribución de funciones de control a las instancias locales debe hacerse con cautela durante el período de transición, y no debe utilizarse para soslayar la resolución de problemas difíciles de orden político y económico.

Los sistemas de mercado dependen en gran medida de la existencia de una base adecuada de derecho civil, esto es, unos derechos de propiedad claramente definidos, la posibilidad de intercambiar propiedades mediante contratos ejecutables y un sistema de aplicación de esos derechos. En lo que respecta a la propiedad, los programas de reforma en curso prevén una expansión sustancial de los derechos de propiedad y la equiparación de los derechos de individuos y entidades a la posesión y usufructo de bienes y la práctica de actividades mercantiles. La aplicación de esas propuestas requerirá importantes cambios legislativos. Quizá haya que modificar los Principios Fundamentales de la Legislación sobre Propiedad para equiparar los derechos de propiedad de las personas físicas y jurídicas; y, para evitar confusiones e incertidumbre, se debería abandonar el empleo, en los textos legales, de listas permisivas de los objetos a que puede aplicarse el derecho de propiedad y de los medios por los que puede constituirse la propiedad de organizaciones concretas. En cuanto a los contratos, muchos de los principios básicos de los códigos civiles soviéticos no son incompatibles con las relaciones de mercado, pero habrá que suprimir artículos que estipulan normas especiales para las empresas estatales y transacciones obligatorias, y actualizar los principios ya reconocidos para que puedan sustentar relaciones comerciales complejas. Mientras no sea posible actualizar los códigos en su conjunto, para la definición y desarrollo de ciertos tipos de contratos que no están adecuadamente previstos en las leyes civiles vigentes (por ejemplo los de fianza o seguros) habrá que recurrir a la práctica ya utilizada de aprobar decretos específicos.

También habrá que introducir cambios en el sistema de conciliación de disputas civiles y aplicación de las leyes. Por lo que respecta al sistema singular de *arbitrazh* del Estado, que ha servido para la conciliación de disputas, el establecimiento de normas y la aplicación de las leyes para las empresas estatales y transacciones planificadas, habrá que deslindar sus funciones de modo que la aplicación de las leyes y el establecimiento de normas no interfiera con la conciliación de disputas. A fin de que los tribunales civiles y el *arbitrazh* del Estado funcionen conjuntamente con eficacia en la conciliación de disputas en materia económica, será necesario aclarar la relación entre ambas instituciones y sus divisiones, sobre todo allí donde las jurisdicciones se solapan. Si ha de permitirse el solapamiento de jurisdicciones, habrá que buscar un método apropiado que asegure la uniformidad de criterios de interpretación entre las distintas instituciones, mediante la designación de una única instancia superior de apelación o por otros medios.

La Procuraduría soviética, otra institución singular responsable de la supervisión general de la legalidad, así como de tareas de investigación y enjuiciamiento, tiene actualmente poderes casi ilimitados para examinar los registros mercantiles y otras informaciones y llevar a cabo "expediciones de pesca" en busca de transgresiones de la legalidad. La manera más efectiva de limitar el papel de la Procuraduría en la actividad mercantil privada sería modificar el estatuto que rige sus actividades, suprimiendo o restringiendo sus poderes de supervisión general de las actividades privadas.

Como cuestión que reclama atención urgente, subsisten todavía una serie de artículos de los códigos penales y administrativos de la mayoría de las repúblicas que prohíben comportamientos que son a la vez racionales y económicamente beneficiosos. Parece probable que muchos de esos artículos se supriman en la próxima refundición de los códigos penales, pero hay que tomar medidas para abolir o limitar estrictamente el alcance de los más perjudiciales. En particular, hay que eliminar inmediatamente las leyes que prohíben las actividades comerciales de intermediación, y abolir las leyes sobre especulación, o cuando menos modificarlas para restringir su aplicación a los casos más dañinos de abuso de los sistemas de racionamiento y ayudas.

Las actuales propuestas de reforma postulan la instauración de la igualdad de oportunidades económicas en un ambiente en el que puedan operar las fuerzas del mercado. Quizá el paso más importante que pudiera darse en orden a homogeneizar las condiciones de la actividad mercantil fuera la aprobación de una ley clara y detallada sobre las relaciones entre el Estado y sus empleados y organismos en todos aquellos negocios, empresas u organizaciones comerciales en los que el Estado tenga un interés de propiedad. En una ley de esa clase se podrían definir las relaciones permisibles y no permisibles entre entidades de propiedad estatal y organismos del Estado, dotando a la estructura directiva de salvaguardias específicas contra la injerencia estatal (para bien o para mal) en las actividades financieras o mercantiles de la empresa. Esa clase de disposiciones, bien redactadas y aplicadas, podrían ser muy útiles para eliminar algunas de las desigualdades de trato más preocupantes para la actividad de mercado que se dan en las actuales circunstancias, entre ellas la concesión de ayudas especiales y la ausencia de un régimen presupuestario severo para muchas empresas estatales, y el comportamiento anticompetitivo de los organismos del Estado.

Hay que poner a disposición de los participantes en las actividades de mercado fuentes fidedignas de información acerca de las nuevas leyes y disposiciones, así como sistemas de registro eficiente de empresas, propiedades e impedimentos legales. También sería útil una ley de quiebras que definiera procedimientos y criterios legales específicos para la liquidación de empresas inviables, la protección temporal frente a los acreedores en los casos en que fuera oportuna y el registro y publicación de tales procedimientos.

Antes de poner en marcha operaciones importantes de privatización es preciso dilucidar concluyentemente la atribución de la propiedad de los bienes del Estado, ya sea mediante la conclusión de un nuevo tratado de la Unión o por otros medios. Mientras tanto, se podría facilitar la privatización estableciendo un procedimiento por el cual un posible comprador pudiera obtener el consentimiento explícito de todos los organismos del gobierno interesados, tanto de la Unión como de las repúblicas, a la enajenación de la propiedad por parte de un Fondo especial de Propiedades del Estado. Cualquiera que sea el ritmo de la privatización, hará falta una legislación que exija y proteja la competencia si se quiere que los mercados funcionen debidamente.

g. Contabilidad, auditoría y estadísticas

La información exacta y oportuna es un ingrediente esencial para la adopción de decisiones

económicas en una economía de mercado. En la URSS se recogen vastas cantidades de información en formas diseñadas para su utilización directa por las autoridades de planificación, pero de escasa utilidad a otros efectos. Para facilitar la transición a una economía de mercado habrá que mejorar tanto el sistema de contabilidad como las estadísticas oficiales.

El sistema de contabilidad deberá ser revisado. Es preciso que suministre los datos necesarios para brindar un cuadro completo y veraz de la situación financiera de la empresa, y para que los gerentes puedan evaluar el rendimiento y tomar decisiones clave, por ejemplo en materia de inversión. Será necesario publicar estados financieros auditados, que incluyan una valoración correcta de los activos y pasivos, para información de los accionistas, acreedores y autoridades de vigilancia. Para ello habrá que introducir en las normas de contabilidad vigentes una serie de modificaciones relativamente sencillas, que quizá pudieran ser promulgadas por una nueva institución central de carácter profesional. Conseguir que los gerentes apliquen los nuevos conceptos tal vez requiera tiempo y esfuerzos, y será necesario formar a contables y auditores, así como a analistas financieros. La formación de administradores, inspectores y auditores fiscales del Estado deberá desarrollarse en paralelo con la capacitación y la reforma a nivel de las empresas.

Las actuales estadísticas económicas son insuficientes y adolecen de diversas deficiencias metodológicas y de definición que limitan su utilidad para guiar y administrar una economía de mercado. Hay problemas particulares en ciertas áreas de las cuentas nacionales y de la balanza de pagos. Los índices de precios utilizados para agregar la producción en el PMN no guardan relación con los costes de producción ni con la demanda de consumo. También las estadísticas de servicios que se emplean para calcular el PIB son inadecuadas. En la balanza de pagos, las autoridades sólo anotan las operaciones liquidadas, lo cual deja fuera una parte importante de las transacciones con el exterior, tales como las operaciones de trueque y los créditos comerciales. Las autoridades reconocen muchos de estos problemas, y han tomado medidas para corregir algunos. Por ejemplo, se está trabajando en la compilación de estadísticas de las cuentas nacionales tomando como base el SCN, y también se ha solicitado asistencia técnica en varios sectores, tales como la compilación de la balanza de pagos. El avance rápido en este terreno será importante tanto para ayudar a los agentes decisorios del interior como para fomentar la inversión extranjera. Al mismo tiempo, es preciso reconsiderar el carácter de confidencialidad que todavía ostentan una serie de estadísticas económicas y financieras, y habrá que poner especial atención en asegurar que, conforme aumentan las actividades del sector privado, sean recogidas por quienes compilan las estadísticas.

3. Cuestiones sectoriales

Muchas de las reformas propuestas en este estudio son aplicables en principio a toda la economía, pero habrán de ser introducidas paso a paso en cada sector y en cada industria. En un plazo de tiempo más o menos breve determinarán cambios importantes en la estructura de la economía. De hecho, su principal propósito es el de empezar a corregir los enormes errores acumulados que ha producido la planificación central en lo que se refiere a la asignación de recursos.

En las secciones siguientes se describen las distorsiones y los costes que a lo largo de los años han ido apareciendo en los principales sectores de la economía, y un conjunto de medidas que se podrían tomar para iniciar el proceso de racionalización y reestructuración. En todos los casos, los problemas más acuciantes se relacionan directamente con un desajuste grave de los precios, lo que viene a corroborar nuestra tesis de que una pronta reforma de los precios es asunto de importancia capital. Junto con la mercantilización y la privatización, que son esenciales para la formación de una estructura de precios correcta, la reforma de los precios puede deparar ganancias de eficiencia sustanciales aun antes de que se acometa una transformación radical de la economía. Puede desalentar el despilfarro en el almacenamiento y la distribución de alimentos, y en la utilización de energía, metales y otros insumos. Puede restringir la demanda de bienes y servicios valorados muy por debajo de su verdadero coste. Puede reducir las presiones sobre el medio ambiente y sobre los recursos naturales; y con ella, sectores tales como la vivienda, la distribución y el transporte, que bajo el sistema de planificación han estado siempre faltos de recursos, podrían empezar a desarrollarse utilizando sus propios excedentes invertibles.

Es obvio que las necesidades de capital que plantea una renovación y reorganización general de la economía soviética son enormes. Pero a renglón seguido hay que decir que en años pasados la URSS ha volcado sumas enormes de capital en varios de esos sectores. La tasa de inversión de la URSS viene siendo desde hace mucho tiempo una de las más altas del mundo. El fallo no está en una escasez de capital, sino en el uso que se ha hecho de él. El capital, como cualquier otro de los recursos empleados en los sectores de mercado de la economía, no se puede asignar de manera eficiente y efectiva en tanto no esté establecido un cuadro de precios racional (incluidos los tipos de interés real). Aun con una liberalización rápida de los precios, tendrá que transcurrir un tiempo para que se configuren nuevas pautas de demanda y de oferta, y para que consiguientemente la inversión empiece a crecer otra vez en un frente amplio. Las medidas que proponemos se orientan, pues, primordialmente a sentar las bases que permitan una inversión sólida en el futuro.

a. Medio ambiente

Las preocupaciones medioambientales alcanzan a todos los sectores. Muchas de las regiones industriales y agrícolas de la URSS están al borde del colapso ecológico, planteando una amenaza inminente para la salud de las generaciones presentes y futuras. En algunas regiones medioambientales para la salud son de 10 a 100 veces superiores a los que se toleran en la mayoría de los países de la OCDE. Un 16 por 100 de la superficie de tierra total está en condiciones ecológicas graves. Los costes económicos de la degradación del medio ambiente, incluidos sus efectos sobre la salud y los recursos naturales, son muy elevados, y según las autoridades soviéticas reducen el PIB en aproximadamente un 10 por 100.

Unos mercados que funcionen debidamente pueden favorecer la mejora de las condiciones medioambientales espoleando la eficiencia en el empleo de los recursos, incluida una reducción del despilfarro en insumos de producción como la energía y otras materias primas. La reestructuración industrial debería contribuir al cierre de las plantas ineficientes, y con ello influir positivamente en

la utilización de los recursos. Si las nuevas inversiones se acompañan de tecnología occidental avanzada, eso también reducirá la contaminación.

Una mayor eficiencia en la utilización de insumos por unidad de producto acarreará la reducción de algunas sustancias contaminantes. No eliminará la amenaza que encierra el uso extensivo de tecnologías intrínsecamente contaminantes. Dado que los mercados por sí mismos no pueden interiorizar los costes medioambientales, es imprescindible establecer las leyes, instituciones y políticas adecuadas de protección del medio ambiente que permitan alcanzar ese objetivo.

La distribución de la responsabilidad entre los diferentes niveles de la Administración es un punto importante. Las experiencias de otros países indican que sería conveniente asignar las siguientes responsabilidades a las autoridades de la Unión: la gestión de los problemas medioambientales que afecten a más de una de las repúblicas; el establecimiento de niveles mínimos de calidad medioambiental; la armonización de la legislación sobre medio ambiente y las normas de producto que de otro modo podrían distorsionar el comercio interrepúblico y la inversión; la cooperación internacional en materia de medio ambiente, y el reparto de tareas entre las regiones. Otras competencias en la materia, particularmente la adaptación a las condiciones locales de la normativa vigente para toda la Unión y la puesta en vigor y ejecución de las distintas medidas de actuación, deberían ser asignadas a las repúblicas o a la administración regional y local. Los organismos públicos deberán ser legalmente responsables de las consecuencias medioambientales de sus políticas.

La creación de instituciones efectivas llevará tiempo y exigirá la capacitación de personal, sobre todo en los niveles regional y local. Los esfuerzos orientados a la creación de instituciones deberían acompañarse de una gama de instrumentos, en especial tasas y sanciones por contaminación que ayuden a sufragar los costes administrativos; tasas a los usuarios de servicios vinculados al medio ambiente, como el abastecimiento de aguas y el tratamiento de residuos, para financiar inversiones futuras en protección medioambiental; un sistema de seguimiento que ayude al diseño y aplicación de programas; procedimientos efectivos para dictar normas y, lo que es más importante, asegurar su cumplimiento; y puesta en marcha de proyectos experimentales en áreas prioritarias, por ejemplo en la gestión de cuencas fluviales y zonas con especiales problemas de contaminación atmosférica.

A la hora de diseñar instituciones de protección del medio ambiente también hay que tener en cuenta la aparición de grupos ecologistas que han forzado el cierre de fábricas peligrosamente contaminantes y bloqueado proyectos nuevos de inversión. Establecer un mejor acceso a la información relativa al medio ambiente, procesos de decisión participativos y procedimientos efectivos de evaluación de repercusiones medioambientales sería la mejor manera de granjearse el apoyo de esos grupos.

Existe el peligro de que la severidad de las restricciones presupuestarias margine los problemas medioambientales en el debate reformista. Pero si se permite que esos problemas se acumulen, será más costoso corregirlos y constituirá una carga más pesada para las generaciones futuras. Habría, pues, que centrar la acción pública en un número limitado de problemas prioritarios, buscando

fórmulas asequibles y eficaces en función de su coste, tales como la prevención de accidentes y las respuestas de emergencia al envejecimiento de las instalaciones, la inspección medioambiental de las instalaciones de producción, la reducción de la contaminación atmosférica por partículas, sustancias tóxicas y metales pesados, el diseño de instalaciones de tratamiento de residuos tóxicos y la mejora de los planes de seguridad nuclear.

b. Distribución, transporte y telecomunicaciones

1) *Distribución.* El comercio, tanto minorista como mayorista, sigue estando básicamente en manos del Estado, sobre todo a nivel republicano y local. La actividad privada legal sigue estando limitada a los mercados de las granjas colectivas, que en 1988 representaron sólo un 2,5 por 100 de las ventas al por menor, y de las cooperativas comerciales, cuya participación probablemente sea aún menor. La clasificación de ese comercio como actividad no productiva ha hecho de la distribución un sector desatendido de la economía. Da empleo a aproximadamente un 7 por 100 de la población activa, lo que significa que no llega a ser ni la mitad de grande que los sectores comparables de las principales economías de mercado. Los márgenes de venta al por menor son entre una quinta y una cuarta parte de los habituales en las economías del Grupo de los Siete, y la distribución en su conjunto recibe sólo un 3 por 100 de la inversión total, frente a aproximadamente un 4-9 por 100 en Francia, Alemania, el Reino Unido y los Estados Unidos. En un sistema caracterizado por la asignación central y un exceso de demanda crónico, no hay incentivos para desarrollar una infraestructura de comercialización moderna: la publicidad, el embalaje, los autoservicios minoristas y los servicios financieros son rudimentarios o inexistentes. El agravamiento de las situaciones de escasez ha animado a las empresas a producir sus propios insumos y prescindir del sistema de distribución recurriendo al trueque.

Las reformas iniciales podrían centrarse provechosamente en tres aspectos: la supresión de las restricciones legales y administrativas que prohíben o dificultan la entrada de nuevos participantes en el sector; la privatización de las operaciones de distribución en pequeña escala, incluido el grueso del comercio minorista, y la mercantilización de los distribuidores de mayor tamaño, básicamente mayoristas, conforme a lo indicado para otras empresas estatales. Se podrían utilizar recursos adicionales primordialmente para crear sistemas de información financiera y comercial, y para mejorar las instalaciones de almacenamiento (sobre todo la capacidad de refrigeración) en la distribución de alimentos.

2) *Transporte.* La economía de la URSS es la primera del mundo en transporte de mercancías, pero ocupa el otro extremo del espectro en lo que se refiere al transporte de pasajeros, que está muy por debajo de las normas occidentales. La estructura de los servicios de transporte en la URSS presenta también diferencias notables con las de la mayoría de las economías occidentales. En el transporte de mercancías dominan los ferrocarriles y los oleoductos y gasoductos, que juntos suman casi el 80 por 100 de las toneladas-kilómetro, mientras que el transporte por carretera representa sólo un 13 por 100, y el transporte marítimo y fluvial menos de un 8 por 100. El número de

automóviles de pasajeros es sólo la octava parte que en Europa Occidental, por lo que el transporte colectivo de viajeros representa el 75 por 100 o más de los pasajeros-kilómetro, en contraste con un 18 por 100 en los países de la Comunidad Europea.

La utilización intensa del material existente se traduce en costes bajos, y, a pesar de que las tarifas son también bajas, todas las modalidades de transporte salvo el urbano de pasajeros declaran saludables beneficios, aunque seguramente exagerados por una valoración insuficiente de los verdaderos costes de capital y por los precios artificialmente bajos del combustible. Las limitaciones de capacidad, sobre todo en vehículos de motor y material rodante, han llegado a constituir uno de los principales problemas del sector, agravado por el uso de tecnologías anticuadas, el deficiente mantenimiento y la escasez de repuestos. Los monopolios dominantes no se han molestado mucho en modernizar el sistema ni en responder de otras maneras a la necesidad de mejorar la calidad de los servicios.

Una subida fuerte de las tarifas, sobre todo en los ferrocarriles y en el transporte urbano colectivo, ayudaría a racionalizar y reducir las demandas que pesan sobre el sistema, liberando recursos adicionales para la modernización, el mantenimiento y la expansión de la capacidad. La creación de condiciones competitivas de mercado estimularía también una mayor respuesta a las necesidades de los usuarios, así como el aumento de la eficiencia. Las barreras administrativas a la entrada de nuevas compañías, ya sean públicas o privadas, deberían ser rápidamente eliminadas en los transportes de todo tipo. El transporte privado por carretera y vías navegables podría ser en poco tiempo una nueva fuerza que dinamizase el mercado, y debería ser el mercado el que determinase las tarifas. En el caso de los ferrocarriles, y en menor grado del transporte aéreo, donde las barreras naturales a la entrada de nuevas empresas son mucho mayores, cabe sostener que la privatización sería menos importante que la descentralización, la introducción de competencia y otras medidas que fortalecieran los incentivos y la responsabilidad. En tanto no se llegue a establecer un grado significativo de competencia de mercado, el Gobierno debería retener un cierto control sobre las tarifas del transporte ferroviario y aéreo.

La inversión debería centrarse en la modernización tecnológica allí donde es posible conseguir grandes ganancias de eficiencia y/o de calidad del servicio (por ejemplo en la mejora de los sistemas de información y explotación, trenes de mercancías más capaces, instalación de motores de mayor rendimiento y menos contaminantes en aviones y autobuses, sistemas de navegación aérea); en aumentar el número y la variedad del material más moderno en vehículos, material rodante, aviones y barcos; en las infraestructuras más congestionadas (particularmente en el transporte ferroviario y aéreo), y en ampliar la red de carreteras de acceso en todo tiempo a las explotaciones agrícolas. Particularmente importante sería el establecimiento de servicios de transporte integrado intermodal de alto nivel, que podría reducir la necesidad de autovías interurbanas y acrecentar la competitividad de la industria soviética en los mercados mundiales.

3) *Telecomunicaciones.* El Ministerio de Correos y Telecomunicaciones (MCT) controla la manufactura, instalación y explotación de casi todos los sistemas civiles de telecomunicaciones,

incluida la radio y la televisión. Unos pocos sectores clave -la energía, el ferrocarril y la aviación- tienen sus propias redes, en parte porque el servicio del MCT se considera ineficiente y poco fiable. Se calcula que hay 10 líneas de teléfono instaladas por cada 100 habitantes, aproximadamente un 25 por 100 de la densidad media en Europa Occidental. Las ciudades grandes están relativamente bien equipadas, las zonas rurales lo están mucho menos. Hay 15 millones de solicitantes en la lista de espera de nuevos teléfonos. La capacidad es particularmente baja en lo que se refiere a llamadas internacionales: salvo para usuarios oficiales, el servicio internacional automático funciona sólo en Moscú, y está limitando a 2.000-3.000 líneas. El uso de tecnología avanzada es desigual: las comunicaciones vía satélite se están introduciendo rápidamente, pero hay muy pocas centralitas digitales, principalmente porque las importaciones han estado limitadas por las restricciones del COCOM y la falta de divisas fuertes. La estructura de las tarifas guarda escasa relación con los costes. Los precios de las llamadas internacionales salientes son tres veces mayores que los de las entrantes, y los ingresos correspondientes se emplean en parte para subvencionar las tarifas bajas de las conferencias interurbanas nacionales y suministrar llamadas locales gratuitas. Los ingresos medios por línea vienen a ser la séptima parte que en Europa Occidental.

Hay margen para una descentralización sustancial de las actuaciones que el MCT tiene en proyecto, y que incluyen el desarrollo de servicios de empresa, transmisión de datos y nuevas centralitas. Las funciones de estrategia y coordinación, en cambio, deberían seguir siendo nacionales. A largo plazo, unos cuantos operadores privados podrían competir por el negocio interurbano e internacional, que las autoridades proyectan ahora traspasar a un nuevo monopolio (Sosvtelcom). Los servicios locales podrían estar en manos de monopolios regionales regulados. La primera prioridad, sin embargo, debería ser mejorar la calidad del servicio para el usuario empresarial, mediante la expansión y mejora de la capacidad tanto para llamadas internacionales como para instalaciones de fax. Habría que racionalizar las tarifas, y elevarlas sustancialmente por término medio.

c. Agricultura

La agricultura es un sector clave en la economía soviética: representa alrededor de una cuarta parte del PIB y da empleo a una quinta parte de la población activa. La superficie cultivada de la URSS, unos 230 millones de hectáreas, es mayor que la de ningún otro país del mundo. La mayor parte de la tierra se dedica al cultivo de cereales y plantas forrajeras; en conjunto, la mitad del valor de la producción corresponde a productos pecuarios. El 97 por 100 de las tierras agrícolas se reparte casi a partes iguales entre las grandes explotaciones del Estado y las granjas colectivas. El resto se cultiva en parcelas familiares de hasta media hectárea. Esas parcelas se dedican al cultivo de productos de valor elevado; los insumos y servicios esenciales se obtienen de las granjas estatales o colectivas. Los rendimientos, tanto agrícolas como pecuarios, presentan grandes variaciones regionales, porque se ha emprendido y mantenido la producción en zonas mal dotadas para ello.

La URSS es el primer productor mundial de trigo. El rendimiento de los cultivos de trigo soviéticos, en 1,7 toneladas métricas por hectárea, es bastante inferior al de los países de la

Comunidad Europea, pero comparable al de los Estados Unidos; el gasto de insumos por unidad de producto es elevado. La producción de leche por vaca en la URSS es relativamente baja, la mitad que en la Comunidad Europea y equivalente a un 40 por 100 del nivel estadounidense.

A pesar de una buena dotación de recursos, la URSS es un importador neto de alimentos. Las importaciones alimentarias arrojan un promedio anual de algo menos de 20.000 millones de dólares, de lo cual aproximadamente la mitad corresponde a cereales y azúcar. La necesidad de importar se deriva en gran parte de la incapacidad de transformar eficientemente y distribuir la muy considerable producción nacional de alimentos y fibras. La producción estropeada y perdida iguala aproximadamente a las importaciones. Se producen pérdidas sustanciales de alimentos a causa de la escasez de material de embalaje e instalaciones de almacenamiento, la anticuada tecnología de transformación y las deficiencias y perturbaciones del transporte. Además, los métodos de producción indiferentes a la conservación del medio ambiente han reducido la productividad por degradación del suelo y de los recursos hídricos, y han ocasionado la contaminación de los alimentos. Se calcula que el deterioro de alimentos, percederos, tales como frutas, verduras y patatas, alcanza un 40 por 100 de la cosecha. Las pérdidas de trigo se cifran en aproximadamente un 20 por 100 de la cosecha, frente a un 2 por 100 estimado en los Estados Unidos.

La agricultura comparte con otros sectores los problemas crónicos de precios distorsionados, empresas ineficientes, despilfarro y hurto a todos los niveles, e inversiones mal planeadas con bajos rendimientos. El comercio está sometido a un estrecho control estatal: las severas restricciones afectan, entre otras cosas, a las importaciones de piensos proteicos, lo que ocasiona un uso ineficiente de los cereales, mientras que las cooperativas tienen prohibido el comercio al por menor, y los productores particulares lo tienen muy limitado.

Los precios base para el productor varían ampliamente según las regiones. Por ejemplo, el precio base de adquisición de la leche varía de unas repúblicas a otras hasta en un 75 por 100. Los precios tienden además a ser más bajos para los productores particulares que para las granjas del Estado. A esto hay que añadir las primas, en gran medida basadas en los costes de producción, que penalizan a los productores eficientes y subvencionan a los ineficientes. Los precios al consumo de muchos productos alimenticios en los puestos de venta oficiales se han mantenido invariados desde comienzos de la década de 1960, a pesar de la aceleración de la inflación y el aumento de los costes de producción, y por lo tanto requieren subvenciones cada vez mayores. Los productos cárnicos y lácteos absorben tres cuartas partes de las subvenciones a productos alimenticios; las pautas de consumo varían según la región, y es en las regiones más prósperas donde se pagan subvenciones más altas. El exceso de demanda a precios subvencionados ha originado situaciones de escasez y ha fomentado la corrupción, a la vez que los productos se utilizan con despilfarro. Costosos canales alternativos de distribución han sustituido buena parte del comercio minorista ordinario de alimentos. Esos esquemas de distribución son igualmente perjudiciales para los pobres y para el presupuesto del Estado. La población rural tiene un acceso más limitado a los alimentos subvencionados de los puestos de venta oficiales, y tiene que pagar precios más altos por alimentos adquiridos en otros puestos de venta o en el mercado paralelo.

Al igual que en el sector de las empresas, el actual sistema agrícola concede escasa autonomía decisoria a los trabajadores y gerentes, y pocos incentivos al aumento de la eficiencia. Cualesquiera que sean los costes, han sido cubiertos por la elevación de los precios de adquisición, las subvenciones a la producción y el endeudamiento. El Banco Agrícola ha desempeñado un papel más de agente de transferencias en metálico que de prestamista. En diciembre de 1989 fue cancelada la mitad de la deuda pendiente del sector agrario, pero aun después de eso los activos heredados del sistema bancario de la agricultura, recientemente reconstituido sobre bases comerciales, siguen siendo de dudoso valor. La agricultura y otras actividades conexas (infraestructura rural, transformación de alimentos y suministro de insumos agrícolas) han absorbido aproximadamente un tercio de la inversión total en los últimos 25 años, a pesar de lo cual la infraestructura agrícola y rural está subdesarrollada, la tecnología de transformación de alimentos está anticuada y los insumos suministrados son de mala calidad.

El deterioro experimentado en 1990 por los sistemas de comercialización y distribución en el conjunto de la economía, y el aumento consiguiente de la autarquía y el trueque entre las repúblicas, han sido particularmente dañinos para la agricultura. Los intentos de trasladar los costes de las subvenciones al nivel local, junto con un mayor control local de los precios al por menor, han generado barreras a la entrega desde determinadas regiones y precios locales de adquisición que no cubren los costes de la cosecha. El despilfarro de alimentos perecederos ha aumentado. La carne se mantiene en stock en forma de reses vivas. El deterioro del transporte y la distribución ha agravado la escasez de alimentos en las grandes ciudades. En un sentido más amplio, sin embargo, las situaciones de escasez son consecuencia de las crecientes distorsiones de los precios y los desequilibrios macroeconómicos.

La reforma del sector agrícola debe dirigirse ante todo a las áreas críticas de liberalización de los precios y reforma de la empresa y de la propiedad de la tierra; no se deben acometer inversiones nuevas y cuantiosas en tanto no se hayan hecho avances significativos en esas esferas. Es prioritario invertir en producción en pequeña escala, tecnología, construcción de carreteras de acceso en todo tiempo a las explotaciones, y capacidad de transformación de alimentos para reducir el despilfarro. Una vez que esté en marcha la transición a una economía de mercado habrá muchas cuestiones importantes que reclamen atención, entre ellas la investigación y extensión y los servicios de apoyo financiero.

La estrategia global para la transición en el sector agrícola debe incluir asimismo el cese de los pedidos agrícolas estatales; la supresión gradual del papel del Estado en el abastecimiento directo de insumos agrícolas y materiales de construcción rural, y la privatización (con propiedad individual, cooperativa o en forma de sociedad anónima) de las actividades de transformación y venta mayorista y minorista de alimentos, así como del transporte en pequeña escala (básicamente camiones). La reforma de la propiedad de la tierra y de la empresa supone fragmentar las explotaciones estatales y colectivas y convertirlas, según se elija localmente, en explotaciones privadas individuales o cooperativas con plena propiedad privada de la tierra. La maquinaria no divisible y los edificios deberían pasar a manos de una cooperativa de servicios, que vendiera los servicios a los gerentes de la tierra, tanto cooperativos como individuales. También es urgente reformar el crédito agrícola

y establecer nuevos criterios para la inversión en la agricultura. Las empresas conjuntas podrían desempeñar un papel importante, entre otras cosas, en las industrias de transformación de alimentos, donde la introducción de tecnologías modernas es particularmente necesaria.

d. Sector de la energía

La URSS está generosamente dotada de recursos energéticos. La producción de petróleo y de gas representa un 22 por 100 y un 40 por 100, respectivamente, de la producción mundial. Las exportaciones de productos energéticos producen aproximadamente un 40 por 100 de los ingresos de la URSS en monedas fuertes. Sin embargo, las industrias de la energía se encuentran ahora en situación precaria. La producción de carbón y petróleo desciende, el crecimiento de la producción de gas se desacelera y están apareciendo situaciones de escasez de energía (gráfico 4). Aunque el sector energético absorbe una parte sustancial de la inversión (un 15 por 100 de la formación bruta total de activo fijo y casi la mitad de la inversión industrial), la tecnología anticuada, el equipo obsoleto y el mantenimiento deficiente son endémicos en gran parte del sector de los combustibles fósiles. Los efectos de contaminación del aire y degradación de aguas y suelos derivados del uso de la energía han aumentado casi sin trabas.

La explotación de las reservas de combustible se ha basado a menudo en técnicas que generaban una expansión rápida y a corto plazo de la producción en detrimento de las perspectivas de recuperación en un horizonte temporal más largo; abundan las ineficiencias de producción. Una consecuencia ha sido el movimiento de la producción hacia el este, en busca de reservas nuevas pero menos accesibles y de explotación más costosa, para mantener los niveles de producción. Esa tendencia, unida a la ubicación inadecuada de algunas refinerías y centrales eléctricas, ha hecho aumentar tanto las necesidades de transporte como los costes de producción del carbón, el petróleo, el gas natural y la electricidad. Los responsables de la planificación en materia energética favorecen un uso más extenso del carbón, el gas y la energía nuclear para satisfacer la demanda interior, de modo que el petróleo quede libre para la exportación. Pero a corto plazo el aumento del consumo de gas está condicionado por las deficiencias de construcción y mantenimiento de los gasoductos y plantas de transformación. Un mayor uso del carbón se tropieza con graves insuficiencias de transporte, y plantea problemas medioambientales si no se controlan las emisiones. Y un mayor uso de la energía nuclear está limitado por la oposición de la población.

Una característica saliente del sector soviético de la energía en estos momentos es su falta de flexibilidad. La capacidad de almacenamiento de petróleo y gas es insuficiente para hacer frente a fluctuaciones fuertes de la demanda, cierres de refinerías o estrangulamientos en la red de oleoductos y gasoductos. La capacidad de producción de energía eléctrica está a tope, y la construcción de nuevas instalaciones va retrasada. La capacidad actual de puertos y oleoductos podría sostener la exportación de petróleo hasta un nivel equivalente al nivel máximo de 1988, que fue entre un 25 y un 30 por 100 superior al nivel de 1990. La capacidad de refino no se corresponde con la estructura de la demanda.

También la política de precios de la energía ha sido inflexible. Los precios al consumo están por debajo de los costes de producción y muy por debajo de los precios del mercado mundial (cuadro 5). Consecuencia de ello es un uso muy ineficiente de la energía, con unas cifras de consumo en relación con el PIB que vienen a ser dos veces y media superiores al promedio de los países de la OCDE. La producción se apoya en subvenciones y subvenciones cruzadas; los incentivos orientados a promover la eficiencia son prácticamente inexistentes. Las decisiones de inversión están centralizadas, y no toman en cuenta lo bastante las circunstancias de cada una de las empresas. Los indicadores de resultados de la protección medioambiental se basan en el dinero gastado, no en la eficacia del gasto.

Es necesario plantear la reforma en dos etapas. Primeramente, y a plazo inmediato, es urgente reconducir la producción y exportación de petróleo a sus niveles anteriores, poniendo especial énfasis en la mejora de la gestión de los yacimientos y de las técnicas de recuperación secundaria. También es urgente apuntalar el precario sistema de abastecimiento de energía eléctrica. En ese sentido es imprescindible la pronta terminación de las centrales que se están construyendo, incluidas las de energía nuclear, de conformidad con las normas internacionalmente aceptadas de seguridad y protección del medio ambiente. También será decisiva la puesta a punto de nuevas capacidades de producción de energía eléctrica. Habría que dar prioridad, asimismo, a la rehabilitación de plantas de transformación de combustible, y a la mejora de la flexibilidad, seguridad, eficiencia y efectos medioambientales del sistema. Para alcanzar estos objetivos a corto plazo será esencial que la población tenga un mejor conocimiento de los problemas y necesidades del sector de la energía. En segundo lugar, la mercantilización y la reforma de los precios, unida a la inversión en tecnología más avanzada, son esenciales para el desarrollo y la conservación de la energía a un plazo más largo.

Un aumento sustancial de los precios relativos de los productos energéticos seguramente reduciría el despilfarro a corto plazo, y a la larga estimularía la oferta. La conservación puede tener efectos poderosos sobre los ingresos de exportación: una reducción de un 1 por 100 en el consumo interior aumentaría el potencial de exportación en casi 1.000 millones de dólares estadounidenses (suponiendo un precio del petróleo de 26 dólares/barril). Más adelante seguirá siendo necesario ampliar la capacidad, a medida que aumente la demanda interior como consecuencia del crecimiento de la renta, y para eso harán falta nuevas inversiones con utilización de tecnología extranjera avanzada.

El Gobierno se ha comprometido a implantar una serie de medidas extraordinarias para invertir el descenso de la producción de petróleo. Las inversiones y los conocimientos técnicos extranjeros serán fundamentales en esos esfuerzos. Para atraer capital exterior se requiere un clima favorable a la inversión. Básicamente, eso significa poner en práctica la reestructuración esbozada *supra*. Además habrá que pensar en los problemas de orden jurídico y administrativo que puedan encontrar los posibles inversionistas extranjeros. Los planes de reforma propuestos para arrendar depósitos de combustible son un paso en esa dirección. Las *royalties* y otros tributos pagados por las compañías extranjeras que participen en la prospección de recursos energéticos podrían dar un impulso muy positivo a los ingresos públicos a medio plazo. Pero para que las compañías extranjeras se animen

a concertar acuerdos contractuales de importancia a largo plazo habrá que resolver previamente la cuestión del régimen de propiedad de los recursos energéticos, y establecer una normativa medioambiental clara. Un régimen de inversiones convenido a escala internacional, con arbitraje internacional, contribuiría también a robustecer la confianza de los inversionistas extranjeros.

e. Metalurgia y minería

La URSS es el mayor productor del mundo de mineral de hierro, cinc y níquel; el segundo de oro, aluminio (para lo cual depende decisivamente de las importaciones de bauxita) y plomo, y el tercero de cobre. Los precios interiores de los productos metalúrgicos de consumo interno están muy distorsionados, situándose (en el caso de la maquinaria pesada) en algo así como un tercio de los del mercado mundial; esos precios han limitado también las posibilidades de generar fondos propios para la inversión o fomentar el ahorro en la utilización de insumos. Y, al crecer la necesidad de divisas en la economía, ha surgido una distinción clara entre las industrias que producen básicamente para el interior y aquellas otras cuya producción se exporta.

Los subsectores orientados a la exportación compuestos por las industrias del oro, el platino, los diamantes y el níquel, han sido tratados con generosidad en lo que se refiere a asignación de inversiones. La motivación de los trabajadores también se ha podido beneficiar del derecho de retención de divisas -en cantidad modesta-, que se han empleado en la compra de productos de consumo duradero. La base de recursos conocida es suficiente para sostener la producción en los niveles actuales a medio plazo, a pesar del descenso visible de la producción de oro en la última década. En contraste, los subsectores orientados al interior se caracterizan por el uso de maquinaria anticuada y tecnologías prácticamente carentes de informatización, y una base de recursos que disminuye rápidamente. Lo mismo que en el caso de la energía, muchas explotaciones mineras se encuentran en lugares de difícil acceso, y la distancia que hay entre las minas y las unidades de transformación impone costes de transporte elevados.

A la vez que la demanda de minerales, salvo oro y níquel, tiende a ser excesiva debido a sus bajos precios interiores, el uso de energía en la producción minera es altísimo. En casi toda la industria metalúrgica, además, hay graves problemas medioambientales.

Actualmente lo normal es que las empresas de extracción y fusión de metales estén bajo el control del Ministerio de Metalurgia. Entre las excepciones están las empresas que se dedican al oro y al níquel, que son responsables ante el Consejo de Ministros y reciben tratamiento preferente en la asignación de fondos de inversión y equipo. En general, la fabricación de productos semielaborados no corre a cargo de las empresas extractoras, sino de otras que dependen de otros ministerios. Al liberalizarse los derechos de comercio, algunas organizaciones grandes han aprovechado la oportunidad para tratar directamente con compradores extranjeros con vistas a la venta de grandes volúmenes fuera de los pedidos estatales, en lugar de pasar por la organización de comercio exterior de la industria. Recientemente se ha creado una nueva compañía comercial para gestionar la venta directa de lotes pequeños de distintos materiales que quedan como

excedentes sobre la producción planificada. El producto de su venta se emplea en adquirir bienes de consumo para los trabajadores.

La liberalización de los precios está llamada a tener serias repercusiones en la industria metalúrgica, dado el alto grado de distorsión de sus precios, tanto de insumos como de productos, en relación con los del mercado mundial. Pero la liberalización es esencial para la eficiencia, y fomentaría el reciclaje, que ahora está totalmente descuidado. Es probable que los productores tengan que hacer frente a un descenso prolongado de la demanda interior de casi todos los metales. Los productores eficientes podrían entonces buscar mercados en el exterior, pero en cualquier caso habría una necesidad general de reestructurar y racionalizar. Seguramente se requerirá inversiones adicionales en tecnologías modernas y con fines de protección del medio ambiente, pero aun así la inversión neta global podría descender. Los gerentes de las empresas tendrán que adquirir las capacitaciones necesarias para actuar en un entorno de mercado, aunque los niveles actuales de formación técnica parecen ser altos. Como en otras industrias, la extensa burocracia que ahora controla el sector debe ser drásticamente reducida, y sus funciones reorientadas, de la dirección de la inversión y la producción a las cuestiones de política general que surgirán en un entorno de mercado, tales como la desmonopolización, la mercantilización y la privatización.

f. Sector manufacturero

El sector manufacturero soviético determina aproximadamente un 26 por 100 del PIB, más o menos la misma proporción que en Europa Oriental (25-30 por 100) y que en los países industrializados (20-25 por 100), pero el empleo en el sector es más alto en la URSS que en algunas economías de mercado (gráfico 5). Lo normal es que las empresas sean muy grandes, con casi tres cuartas partes de la mano de obra empleada en empresas de más de 1.000 trabajadores, y una quinta parte en empresas de más de 10.000 trabajadores. Las exportaciones absorben sólo una pequeña parte de la producción de bienes manufacturados: las exportaciones a países no socialistas representan menos de un 1 por 100 de la producción, y las exportaciones a países socialistas menos de un 2 por 100.

Las debilidades sistémicas del sector manufacturero saltan a la vista: los rendimientos decrecientes de la inversión en gran escala, que se reflejan en una elevación de la relación capital/producto, de 2 en 1975 a 3,5 en 1987; el uso excesivo de materias primas y energía (la energía empleada en la fabricación de acero viene a ser un 50 por 100 más que en el Japón y un 25 por 100 más que en los Estados Unidos); la baja productividad de la mano de obra, y el exceso de personal, que en muchas plantas alcanza un 100 por 100.

Otra debilidad es la gran concentración de la producción en un solo productor muy grande o en unos pocos productores muy grandes (como sucede, por ejemplo, en la fabricación de frigoríficos o tubos de rayos catódicos para televisores), que ha hecho que la industria manufacturera sea muy vulnerable a las interrupciones momentáneas de la producción o del transporte. Un ejemplo es la reciente escasez de cigarrillos, que se debió en parte al cierre de instalaciones monopolistas de

producción de pegamento y filtros en Azerbaijón y Armenia. Además, a pesar del carácter relativamente cerrado de la economía, algunas de las industrias manufactureras dependen decisivamente de la importación de materias primas y otros insumos. Así se puso de manifiesto en 1990, cuando el descenso de la producción industrial se achacó en gran medida a las restricciones impuestas a ciertas importaciones, por ejemplo las de acero laminado en frío para la industria del automóvil; tintes y lacas para la industria del mueble y material de embalaje para la industria alimentaria.

El sistema de planificación central ha originado un desajuste entre la demanda y la oferta que origina situaciones tanto de escasez de insumos para las empresas y de productos acabados para los consumidores como de acumulación excesiva de existencia. Una encuesta llevada a cabo recientemente entre los consumidores reveló que casi el 90 por 100 de los bienes industriales básicos especificados se consideraban escasos. Las situaciones de escasez datan de hace muchos años, pero últimamente se han agravado por el mantenimiento de los controles de precios y el crecimiento del exceso de demanda. Al mismo tiempo, las existencias de algunos bienes son muy elevadas, porque las empresas no siempre producen al compás de la demanda y el coste financiero del almacenamiento es bajo. Por ejemplo, en 1990 las existencias acumuladas en plantas de máquinas herramientas eran equivalentes a las ventas de seis meses, frente a un mes o menos en las economías de mercado.

El paso a una economía de mercado requerirá la supresión de la mayor parte de los controles administrativos, la instauración de señales de mercado y la provisión de servicios básicos de transporte, de comunicaciones y financieros, entre otros. Los ministerios sectoriales deberían desaparecer, quedando un solo Ministerio de Industria en la Unión y en cada república para el fomento y la regulación de la actividad manufacturera, totalmente separado de la producción. Los cometidos de esos ministerios deberían ser: formular y administrar la política industrial; observar y estudiar las tendencias a largo plazo y en el ámbito internacional; difundir informaciones técnicas y de mercado; promover la industria soviética en el extranjero; establecer y actualizar normas de producto; colaborar con los organismos competentes en la aplicación de normas de seguridad y de protección del medio ambiente, y ayudar a los organismos de vigilancia a establecer y aplicar controles sobre monopolios y prácticas restrictivas de la competencia.

Además de mercantilización y privatización, el tránsito a una economía de mercado exigirá eliminar las restricciones que limitan la gama de productos permitida, y otras formas de control administrativo que alzan barreras indeseables a la competencia. Es particularmente importante facilitar el crecimiento del sector de las pequeñas empresas. En las empresas grandes, sobre todo las de la industria pesada y de bienes de producción, las unidades que fabrican bienes de consumo deberían desgajarse y constituir empresas autónomas. Algunos subsectores, como los del acero, la petroquímica y la ingeniería mecánica, tendrán que afrontar problemas de ajuste especialmente difíciles, dado el drástico giro que se espera que dé la demanda hacia los servicios y los bienes de consumo como resultado de la liberalización de los precios y la reducción de la producción y el gasto militares. Para esas industrias puede ser necesaria la contracción o la liquidación, más que una reestructuración de cada empresa.

Para contar con una infraestructura comercial adecuada sería preciso, por ejemplo, desarrollar los servicios de telecomunicaciones, de transporte y financieros. Es fundamental formar a los gerentes, que tienen una buena instrucción básica pero desconocen totalmente lo que es llevar un negocio en un ambiente competitivo. La magnitud de ese problema de formación es enorme, teniendo en cuenta que existen 46.000 empresas industriales y en cada una de ellas habría que formar a varios empleados.

La conversión de industrias militares a la producción de uso civil, y la transferencia de tecnología de industrias militares a industrias civiles, son materia de especial preocupación para las autoridades. Hay más de 5 millones de trabajadores empleados en las industrias militares, y su nivel tecnológico es alto. Los recursos de esas industrias se están reorientando progresivamente a la producción de bienes de uso civil, pero algunas conversiones pasadas desembocaron en gamas de productos ineficientes. El potencial para nuevas conversiones sigue siendo grande. Hará falta, sin embargo, una mayor exposición a las fuerzas del mercado para que esas industrias lleguen a ser competitivas. El examen detallado de este tema quedaba fuera del alcance del presente estudio; habría que abordarlo en un estadio posterior. Las autoridades han manifestado interés por la inversión extranjera en operaciones de conversión.

g. Vivienda

La demanda insatisfecha de viviendas es muy grande: un 18 por 100 de las familias llevan más de 10 años en lista de espera. Las viviendas particulares ocupan sólo un 22 por 100 del suelo urbano, y su calidad es muy baja. El espacio habitable per cápita no llega a la mitad que en Europa Occidental. La situación de la vivienda es un obstáculo de primera magnitud no sólo para la movilidad de la mano de obra, sino también para la estabilización macroeconómica. Los alquileres permanecen básicamente invariados desde 1928, y las familias gastan ahora menos de un 3 por 100 de su renta en alquileres y servicios públicos: aproximadamente la décima parte que en algunas de las principales economías de mercado. El mantenimiento está muy subvencionado, pero aun así los gastos reales cubren menos de un 40 por 100 de lo que costarían unos niveles mínimos obligatorios. Esa brecha contribuye significativamente al constante descenso de calidad del stock de viviendas. Las ayudas tanto a la construcción como al alquiler se vinculan a la unidad residencial, no a los medios de quienes la habitan.

La instauración de un sistema de vivienda orientado al mercado requiere reformas en cuatro áreas. En primer lugar, hay que dejar claramente establecido el régimen jurídico de la propiedad -elemento central de todo sistema de vivienda-- mediante el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la conversión de los derechos administrativos de alquiler "permanente y garantizado" en derechos por un período fijo renovable, y el intercambio libre y sin restricciones de las unidades y arrendamientos existentes, con posibilidad de compensación monetaria. En segundo lugar, las subvenciones y ayudas deben dejar de aplicarse a la industria de la construcción y aplicarse a las familias, con un enfoque tan selectivo como sea posible; habría que coordinar los pasos hacia el alquiler íntegramente monetario tanto con la reforma de los salarios como con la privatización de

diversos segmentos del stock de viviendas de propiedad estatal. Este proceso debería iniciarse pronto. La venta de unidades de nueva construcción debería empezar muy deprisa. En 1989 el activo financiero medio por familia alcanzaba sólo a un tercio del coste oficial de construcción de una vivienda urbana estándar, de modo que el potencial de absorción de ahorro privado por esta vía es considerable.

En tercer lugar, es preciso desarrollar la financiación de la vivienda y hacer de ella un componente básico de la reforma del sector financiero. Los elementos de subvención deben separarse claramente del crédito financiero, para dar transparencia a la financiación. Hay que prestar especial atención a asegurar la financiación necesaria para sostener instrumentos hipotecarios a largo plazo. Durante la transición a un sistema de salarios y rentas determinados por el mercado -que deberá estar caracterizada por la conversión en salario de los pagos en especie, tales como la vivienda-, quizá sean necesarios algunos mecanismos especiales para mejorar la asequibilidad a la vez que se minimizan las subvenciones.

Finalmente, hace falta una mayor competencia dentro de la industria de la vivienda. Será más fácil lograrla a medida que las familias consigan un mayor control sobre las decisiones de financiación, se reorienten las subvenciones, se desarrollen mercados de materiales de construcción y la administración local facilite el acceso al suelo. Habría que eliminar el tratamiento preferente para las grandes empresas estatales. Será preciso revisar la normativa sobre ordenamiento urbano y construcción para dar cabida a una mayor diversificación de los tipos de vivienda y proyectos de edificación residencial más pequeños y flexibles, que pudieran también absorber la mano de obra que resulte del ajuste en otros sectores. Se calcula que esas reformas podrían reducir en un 30 o 40 por 100 el coste de la provisión de viviendas a la población.

VII. Criterios y formas de la asistencia exterior

En esta sección se hablará de los criterios y formas que podría adoptar la asistencia exterior a un programa de reforma. A nuestro juicio, los criterios exigibles a ese programa deberían ser la oportunidad y congruencia mutua de las principales reformas estructurales y políticas financieras. Subrayaríamos, en particular, la necesidad de una liberalización amplia y significativa de los precios en un ambiente de competencia interior y exterior cada vez mayor, apoyada en una clarificación de los derechos de propiedad y el fomento de la propiedad privada, y en la mercantilización de las empresas estatales de mayor tamaño. Esto requiere, a su vez, la instauración, en el plazo más breve posible, del marco jurídico necesario y un sistema judicial. Inicialmente, el desarrollo de un sector privado debería ser alentado mediante la venta de pequeñas empresas y el fomento de las actividades de mercado en pequeña escala. La mercantilización de las grandes empresas del Estado las sometería a la disciplina de un régimen presupuestario severo, y sería un paso hacia su gestión más eficiente y su privatización.

Esos esfuerzos deberán tener el apoyo de unas políticas financieras más severas y una política de cambios más realista, a fin de contener las presiones inflacionarias y evitar la formación de

desequilibrios exteriores importantes. Para amortiguar los efectos de las reformas sobre los segmentos más pobres de la sociedad, esas medidas deben ser respaldadas por una política de rentas y una red de seguridad social efectiva (que incluya un sistema adecuado de seguro de desempleo). También habría que prestar una ayuda limitada a la reestructuración de aquellas empresas viables que se tropiecen con problemas de transición graves. Hará falta algún tiempo para completar este proceso, pero los cambios iniciales deben ser lo bastante amplios y profundos para que se vea que marcan una ruptura irrevocable con el pasado y establecen un clima de fomento y protección de las actividades económicas privadas.

Dando un giro revolucionario con respecto a su pensamiento anterior, el Gobierno de la URSS se ha comprometido a pasar a una economía de mercado. Las directrices presidenciales establecen unas intenciones generales que apuntan en esa dirección. Las medidas concretas que se han adoptado no constituyen todavía el programa coherente y completo que, a nuestro juicio, es imprescindible para que la transición llegue a buen término. La experiencia indica que las medidas incompletas tienen una probabilidad de éxito escasa, y es muy de temer que ese fuera también el caso en la URSS, donde han surgido fuertes desequilibrios interiores y exteriores, a la vez que se desintegraba el mecanismo de control administrativo.

La elaboración y aplicación de las reformas necesarias será inevitablemente un proceso largo, cuyo éxito dependerá sobre todo de los esfuerzos del propio pueblo soviético y de su voluntad decidida de transformar su sistema económico. Pero la comunidad internacional puede desempeñar un papel de apoyo efectivo durante el período de preparación de la reforma y en sus inicios, por ejemplo en la prestación de asistencia técnica, ayuda alimentaria y colaboración en proyectos escogidos. Una asistencia más general a la balanza de pagos sólo sería efectiva si se pusiera en práctica un programa completo de reforma macroeconómica y estructural.

Durante el período preparatorio, un terreno primordial de ayuda sería la *asistencia técnica*. Tanto las autoridades de la Unión como otras republicanas y municipales han manifestado su interés en la cooperación y la asesoría técnicas. Se necesita asistencia en el diseño de planes de actuación, la creación de instituciones nuevas y el establecimiento de un marco jurídico. El trabajo ya iniciado en esas áreas habrá de ampliarse haciéndolo extensivo a la legislación sobre contratos, derechos de propiedad, prácticas monopolistas y quiebras. También sería útil la asistencia al desarrollo de sistemas estadísticos y contables, y a la creación de empresas de contabilidad que facilitarían la transición a una economía de mercado. Se necesita también asistencia técnica en las esferas de la política fiscal y monetaria, la actividad cambiaria y la banca.

Más allá de esas esferas concretas, se podría hacer una contribución importante al allanamiento de las dificultades inevitables en la transición suministrando conocimientos técnicos en sectores tales como los mercados de trabajo, la dirección de empresas y las técnicas de mercado. Estaría justificado un esfuerzo internacional amplio y general, pero para ser efectivo requeriría una coordinación estrecha, fundamentalmente a cargo de la propia URSS. Puesto que no se puede hacer todo a la vez, hay que establecer prioridades, y determinar la mejor manera de canalizar la asistencia técnica a las repúblicas y otras unidades de administración territorial. Una gran parte de esa

asistencia técnica debería ser prestada por los sectores privados de los países occidentales, limitándose los sectores públicos a llenar las lagunas importantes.

Un problema más inmediato, originado en gran medida por la desintegración del sistema de compras y distribución del Estado, es el de la escasez de alimentos que ha aparecido en algunas partes de la URSS, y especialmente en las grandes ciudades. La *ayuda alimentaria*, debidamente enfocada y canalizada a las regiones más afectadas, podría aliviar la penosa situación presente. Pero lo más decisivo para remediar la escasez sería la pronta puesta en marcha de la reforma económica.

Se podría contar con una *inversión extranjera* sustancial una vez instaurado un programa de reforma más amplio, que exigiera una definición más clara de las responsabilidades de la Unión y de las repúblicas. La efectividad de la asistencia generalizada a proyectos está supeditada a los mismos requisitos previos, pero los sectores de la energía y del medio ambiente pueden ser excepciones a esa norma, pues en esas esferas la realización inmediata de nuevas inversiones podría rendir beneficios rápidos para la URSS y para el resto del mundo (en particular si se aplicaran a modernizar las centrales nucleares existentes, mejorar las tecnologías y capacidades de extracción de petróleo y actualizar los sistemas de gasoductos y distribución del gas con vistas al ahorro de energía). También podría estar justificado un apoyo temprano a la eliminación de estrangulamientos en la infraestructura económica, por ejemplo en las telecomunicaciones y la distribución.

Un programa de reforma completo podría beneficiarse de algunas ayudas financieras, incluida la *asistencia a proyectos*. La asistencia a proyectos podría aplicarse a muchos sectores, pero en este aspecto habría que atender de forma inmediata a aquellas infraestructuras en las que la inversión (pública y privada) reviste una importancia estratégica para la transición a una economía de mercado descentralizada, en la que unidades autónomas tendrán que establecer relaciones horizontales directas. Además, esas inversiones en infraestructura serán esenciales para alentar la inversión extranjera directa y la privatización. El comercio minorista y la distribución son dos esferas en las que la asistencia exterior puede ser particularmente útil: serán esferas críticas en la transición a una economía de mercado, y en ambas la reestructuración y la privatización pueden llevarse a cabo algo más deprisa que en otros sectores que requieren fuertes inversiones. Las telecomunicaciones constituyen otro sector en el que la realización de nuevas inversiones favorecería la descentralización y la mercantilización. Igualmente importante será la asistencia a proyectos en el transporte, la agricultura (donde lo que hace falta son nuevas inversiones en tecnología de producción en pequeñas escala), la transformación de alimentos y la banca. La apertura de la economía se beneficiaría también de una reconsideración de las barreras comerciales existentes que han sido impuestas por países occidentales, entre ellas las actuales restricciones del COMECON.

En lo que se refiere a *asistencia a la balanza de pagos* se podrían elaborar varios supuestos. A efectos de ilustración hemos escogido dos, basados respectivamente en unos precios del crudo de 26 o 20 dólares/barril y unos descensos de las exportaciones de petróleo de un 17 por 100 y un 25 por 100. De esos supuestos resulta una banda de estimaciones para el déficit por cuenta corriente con los países tradicionales de monedas convertibles entre 10.100 y 14.700 millones de dólares

estadounidenses (excluidas las exportaciones de oro, que se podrían cifrar en 3.500 millones de dólares). Además, para 1991 está prevista una amortización sustancial (por un importe equivalente a unos 12.000 millones de dólares) de deuda a medio y largo plazo en monedas convertibles, y habrá que pagar cuantiosos atrasos de créditos comerciales (del orden de 5.000 millones de dólares).

Contando con la financiación ya asegurada y las exportaciones de oro, la brecha de financiación *ex-ante* en monedas convertibles podría situarse entre 5.600 y 10.200 millones de dólares. Pero esa brecha se llenaría en su totalidad o en parte con el superávit esperado con los países del COMECON, que se puede calcular entre 9.900 y 6.600 millones de dólares con arreglo a los dos supuestos, dependiendo de la financiación con que cuenten esos países y lo que se haga con sus derechos acumulados en rublos transferibles sobre la URSS. En el caso de que sus socios del COMECON tuvieran que hacer liquidaciones cuantiosas a la URSS en monedas convertibles, ello agravaría los problemas de balanza de pagos de esos países, y exigiría reconsiderar la magnitud de la asistencia que se les preste.

De todos modos, la fecha en que se implante una reforma de gran alcance no es ahora mismo desconocida, y las condiciones de una posible asistencia a la balanza de pagos tendrá que ser reestudiadas en su momento a la luz de las circunstancias de entonces. Dicha asistencia podría incluir bienes de consumo y alimentos para incrementar los suministros cuando comience la liberalización de los precios. La asistencia por medio de un fondo de estabilización podría aportar también un apoyo importante para una acción temprana hacia la plena convertibilidad del rublo. Pero hemos de hacer hincapié en que la asistencia a la balanza de pagos debe acompañar a la introducción de un programa de reforma completo y profundo. Si esa reforma, un mayor acopio de recursos financieros sería de escaso o efímero valor. Con ella, la asistencia podría significar un apoyo importante durante un tiempo de transición difícil a la integración de la economía de la URSS en la economía mundial, con resultados beneficiosos para todos.

VIII. Notas

1. El término "mercantilización" se emplea en este estudio para designar de forma abreviada la conversión de una empresa en entidad autónoma en cuanto a su financiación y gestión, sin que ello implique necesariamente su paso a la propiedad privada (véanse más detalles en la sección VI.2.b.1).

2. La evaluación de los hechos económicos está inevitablemente condicionada por las estadísticas disponibles. Las estadísticas económicas soviéticas adolecen, como es bien sabido, de problemas metodológicos, incertidumbres de interpretación y diversos sesgos sistémicos que tienden a exagerar los resultados económicos. Hay problemas insuperables, muy señaladamente el de la evaluación de agregados compilados sobre la base de unos precios que pueden no reflejar ni los valores de uso ni los costes de producción. A lo largo de todo el estudio hay que tener presentes estas limitaciones. Los datos relativos a la deuda exterior y al servicio de la deuda venían a ser del mismo orden de magnitud que los compilados a partir de fuentes de los acreedores exteriores, pero

la comparación de los datos sobre el comercio exterior compilados por la URSS y por sus socios comerciales ha estado viciada por diferencias metodológicas entre una y otra fuente. De todos modos, pensamos que la base estadística es suficiente para sostener el análisis y las recomendaciones que se hacen en este estudio.

3. La deuda exterior comprende la deuda contraída o garantizada por el Vneshekonombank (Banco del Comercio Exterior). NO incluye, por lo tanto, la deuda financiera (relativamente pequeña) de las empresas ni los créditos de los proveedores (incluidos los atrasos).

4. De este concepto se ha descontado la parte del aumento de las tenencias de dinero en metálico y depósitos de las familias y las empresas que se considera retenida involuntariamente.

5. El tipo oficial se mantiene en vigor sólo para los créditos a la URSS denominados en rublos.

6. Incluidos, en particular, nuevos créditos y donaciones sustanciales concedidos por Francia, Alemania, Italia, Arabia Saudita, Corea del Sur, España, los Estados Unidos y las Comunidades Europeas.

7. El Banco de la Industria y de la Construcción, el Banco Agrícola y el Banco de Inversiones Sociales.

APENDICE: CUADRO I

- URSS: Rentas y precios
(crecimiento anual en porcentaje)

	1986	1987	1988	1989	1990 (estimado)
Indice de precios al consumo	2,0	1,3	0,6	2,0	4,8
Salario medio mensual	2,9	3,7	8,3	9,4	10,0
Renta monetaria de las familias	3,6	3,9	9,2	13,1	14,5
Compras de bienes y servicios por las familias	2,8	3,1	7,2	9,5	13,7
Tasa de ahorro (en porcentaje de la renta disponible)	6,9	7,6	9,2	12,0	12,9

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas.

URSS: Dinero y crédito
(crecimiento anual medio en porcentaje)

	1981-85	1986	1987	1988	1989	1990
Efectivo	6,0	6,1	7,8	13,6	19,5	21,5
M1	6,8	7,6	15,7	15,4	14,3	13,4
M2	7,5	8,5	14,7	14,1	14,8	15,3
de lo cual:						
Familias	7,2	9,4	9,8	11,3	15,0	13,5
Empresas	8,7	5,5	32,6	22,5	14,5	20,0
M2 (en porcentaje del PIB)	--	51,2	56,9	61,2	65,5	72,5
Crédito total	8,7	4,2	6,6	11,3	11,2	10,9
de lo cual:						
a empresas	8,7	-13,3	-5,0	-6,8	-3,8	-4,3
al estado	8,7	18,8	40,3	46,0	30,0	17,2

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas.

APENDICE: CUADRO II

URSS: Comercio exterior
(crecimiento anual medio en porcentaje)

	1986-89	1986	1987	1988	1989
Exportaciones en volumen	4,5	10,0	3,3	4,8	--
de lo cual:					
COMECON	1,7	3,9	0,9	--	1,9
Países no socialistas ¹	6,5	15,5	6,0	6,3	-1,0
Importaciones en volumen	1,3	-6,0	-1,6	4,0	9,3
de lo cual:					
COMECON	1,0	0,7	1,5	--	2,0
Países no socialistas ¹	1,8	-14,3	-2,8	-8,6	18,5
Relación real del intercambio	-5,2	-10,5	-2,0	-9,0	1,1
de lo cual:					
COMECON	-3,7	1,9	-5,6	-6,3	-4,5
Países no socialistas ¹	-6,4	-22,4	7,8	-11,2	3,3

1. Países no socialistas son todos excepto los países miembros del COMECON, la República Popular de China, la República Democrática Popular de Corea y Yugoslavia.

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas.

URSS: Deuda exterior y reservas
(en miles de millones de dólares EEUU)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990 (Proyecciones de los autores)
Deuda exterior ²	28,9	31,4	39,2	43,0	54,0	52,2 ¹
de lo cual:						
A corto plazo	6,9	7,4	8,6	11,2	17,7	10,0 ¹
Servicio de la deuda exterior ³	--	7,8	8,8	8,2	9,4	13,4
(en porcentaje de bienes y servicios) ⁴	(--)	(27,7)	(26,5)	(23,1)	(24,2)	(33,0)
Reservas de divisas ⁵	12,9	14,7	14,1	15,3	14,7	5,1

1. En junio de 1990.
2. Deuda exterior contraída o avalada por el Vneshekonombank.
3. Total de servicio de la deuda contraída o avalada por el Vneshekonombank, excluidas las amortizaciones de deuda a corto plazo.
4. En monedas convertibles.
5. Datos del PIB, salvo el de finales de 1990, que es una proyección de los autores.

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas y el Banco de Pagos Internacionales (BPI) y proyecciones de los autores.

APENDICE: CUADRO III

URSS: Distribución de la población, el PMN y los ingresos presupuestarios entre las repúblicas de la Unión.

Población	PMN			Ingresos presupuestarios del Estado retenidos por la república	Entregas a otras repúblicas	Exportaciones al exterior	
	Total	Industria	Agricultura				
(porcentaje del total en 1989)	(precios corrientes, porcentaje del total en 1988)		(porcentaje del total, plan de 1990)	(porcentaje del PMN republicano, en precios corrientes interiores)			
Armenia	1,1	0,9	1,2	0,7	1,4	63,7	1,4
Azerbaiján ¹	2,5	1,7	1,7	2,2	1,8	58,7	3,7
Bielorrusia	3,6	4,2	4,0	4,9	4,7	69,6	6,5
Estonia	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	66,5	7,4
Georgia ²	1,9	1,6	1,4	2,1	1,8	53,7	3,9
Kazaistán	5,8	4,3	2,5	6,1	6,1	30,9	3,0
Kirguizia	1,5	0,8	0,6	1,3	1,2	50,2	1,2
Letonia	0,9	1,1	1,1	1,2	1,3	64,1	5,7
Lituania	1,3	1,4	1,1	1,9	1,7	60,9	5,9
Moldavia	1,5	1,2	1,0	1,8	1,4	62,1	3,4
R. F. S. de Rusia ³	51,4	61,1	61,9	18,0	55,3	18,0	8,6
Tadzhikistán	1,8	0,8	0,5	1,2	1,1	41,8	6,9
Tukmenistán	1,2	0,7	0,4	1,2	0,9	50,7	4,2
Ucrania	18,0	16,3	16,7	17,1	15,9	39,1	6,7
Uzbekistán ⁴	6,9	3,3	2,3	5,2	4,7	43,2	7,4
Resto	--	--	3,0	4,4	--	--	--
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	--	--

1. Comprende 1 república autónoma.

2. Comprende 2 repúblicas autónomas.

3. Comprende 16 repúblicas autónomas.

4. Comprende 1 república autónoma.

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas.

APENDICE: CUADRO III (continuación)

URSS: Indicadores sociales

	<i>URSS</i>	<i>Europa Oriental</i> ¹	<i>OCDE</i>
Población (millones)	288,0	113,0	832,0
PNB per cápita dólares EEUU, 1989)	1.780 ²	2.465	17.606
Esperanza de vida (años, 1987)			
Hombres	64,2	67,2	71,6
Mujeres	73,3	74,4	78,0
Mortalidad infantil (defunciones por cada 1.000 nacidos vivos)	25,1	17,6	8,4

1. Los datos se refieren a Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Alemania Oriental, Polonia y Rumania, salvo las cifras de esperanza de vida y mortalidad infantil, que no incluyen a Hungría. Las cifras de PNB per cápita están convertidas en dólares EEUU a los tipos de cambio oficiales. Dado que esos tipos no son tipos de mercado, hay que contar con un amplio margen de error en las comparaciones de PNB basadas en ellos.
2. Convertido al cambio de 1 dólar EEUU = 1,8 rublos.

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas, fuentes nacionales, cálculos de los autores.

CUADRO 1

URSS: Producto y gasto
(crecimiento anual medio en porcentaje; precios comparables)¹

	1976-80	1981-85	1986-89	1986	1987	1988	1989	1990 (estimación oficial)
PMN	4,3	3,2	2,7	2,3	1,6	4,4	2,5	-4,0
de lo cual:	5,1	3,9	4,2	5,5	4,6	6,3	0,4	--
Industria ²								
Agricultura	-0,2	1,0	2,4	7,1	-1,4	2,5	1,7	--
Construcción	3,1	3,2	6,6	12,1	5,5	7,6	1,6	--
Transporte y comunicaciones	3,8	2,9	0,8	4,2	0,3	5,8	-6,5	--
Consumo privado	4,2	2,9	3,4	1,9	2,7	3,9	5,3	3,0
Formación neta de capital fijo	2,6	-1,7	-1,1	4,9	5,7	-7,4	-6,7	-20,0

1. Este concepto es semejante, no idéntico, al concepto occidental de precios constantes. Como se señala en el informe, es opinión general que las estadísticas oficiales soviéticas subestiman la inflación, y por lo tanto sobreestiman el crecimiento real tanto del producto como del gasto.
2. Excluidos los impuestos sobre las ventas.

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas.

CUADRO 2

URSS: Situación fiscal
(en porcentaje del PIB)

	1985	1986	1987	1988	1989 (estimaciones)	1990 (plan)
Ingresos presupuestarios del Estado	47,3	45,8	43,6	41,7	41,0	42,8
de lo cual:						
De empresas del Estado	14,9	15,8	15,0	13,2	11,9	12,6
De impuestos sobre las ventas	12,6	11,5	11,4	11,5	11,8	12,7
Gastos presupuestarios del Estado	49,7	52,0	52,0	51,0	49,5	50,6
de lo cual:						
Inversión en la economía	8,2	8,3	8,7	8,7	7,2	4,4
Subvenciones	8,9	9,4	9,3	10,1	10,6	11,8
Saldo global	-2,4	-6,2	-8,4	-9,2	-8,5	-7,9
Saldo ajustado ¹	--	--	-8,8	-11,0	-9,5	-8,3

1. Incluye el coste del apoyo extrapresupuestario a los precios agrícolas, pero no incluye el saldo de las operaciones de los fondos centralizados.

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas y cálculos de los autores.

CUADRO 3

URSS: Balanza de pagos, 1986-1990

(en miles de millones de dólares EEUU)	1986	1987	1988	1989	1990 (proyecciones de los autores)
Monedas convertibles					
Balanza comercial ¹	4,1	8,3	4,8	--	-5,7
Balanza por cuenta corriente ¹	2,3	6,7	1,6	-3,8	-10,7
Ventas de oro	4,0	3,5	3,8	3,7	3,6
Balanza de capital	-5,7	-12,5	-6,1	-3,6	-7,2
Saldo global	0,6	-2,3	-0,7	-3,7	-14,3

(en miles de millones de rublos)	1986	1987	1988	1989	1990 (proyeccion es de los autores)
Monedas no convertibles					
Balanza comercial	3,2	2,1	-0,8	-1,0	-6,7
Balanza por cuenta corriente	2,9	1,6	-1,5	-4,1	-7,3
Balanza de capital	-1,9	-3,3	0,5	-2,5	7,3
Saldo global	1,0	-1,7	-1,0	-6,6	--

1. Excluidos el oro.

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas y estimaciones los de los autores.

CUADRO 4

URSS: Balanza de pagos, supuestos para 1991¹
(en miles de millones de dólares EEUU)

	De lo cual:		
	Total	Area de monedas convertibles	Area del COMECON
Supuesto base²			
Balanza comercial	5,4	-4,1	11,1
Balanza de servicios	-7,2	-6,0	-1,2
Balanza por cuenta corriente (exc. el oro)	-1,8	-10,1	9,9
Balanza por cuenta corriente (inc. el oro)	1,7	-6,5	9,9
Balanza de capital, saldo neto	...	-11,0	...
Saldo global	...	-17,5	...
Atrasos	-5,0	-5,0	--
Necesidades de financiación ⁴	...	22,5	...
de lo cual:			
Financiación localizada	...	16,9	...
Supuesto alternativo²			
Balanza comercial	-3,6	-8,7	7,8
Balanza de servicios	-7,2	-6,0	-1,2
Balanza por cuenta corriente (exc. el oro)	-10,9	-14,7	6,6
Balanza por cuenta corriente (inc. el oro)	-7,3	-11,1	...
Balanza de capital, saldo neto	...	-11,0	...
Saldo global	...	-22,1	...
Atrasos	-5,0	-5,0	--
Necesidades de financiación ⁴	...	27,1	...
de lo cual:			
Financiación localizada	...	16,9	...

1. La balanza de pagos aparece desglosada entre el área tradicional de monedas convertibles, el área del COMECON (excluida la antigua República Democrática Alemana) y aquellos países con los que la URSS tenía acuerdos de pagos bilaterales en 1990 (que no se muestran por separado), aunque en 1991 una parte importante del comercio con los dos últimos grupos de países se efectuará también en monedas convertibles.
2. El supuesto base prevé un descenso de un 17 por 100 en volumen de las exportaciones de crudo y derivados del petróleo en comparación con 1990, y un precio del petróleo de 26 dólares/barril.
3. El supuesto de bajas exportaciones prevé un descenso de un 25 por 100 en volumen de las exportaciones de crudo y derivados del petróleo en comparación con 1990, y un precio del petróleo de 20 dólares/barril.
4. En esta presentación se han proyectado las reservas oficiales de divisas y de oro de modo que permanezcan invariadas.

Fuente: Proyección de los autores.

CUADRO 5

URSS: Precios de la energía interiores y mundiales
(precios al por mayor para el consumo industrial)

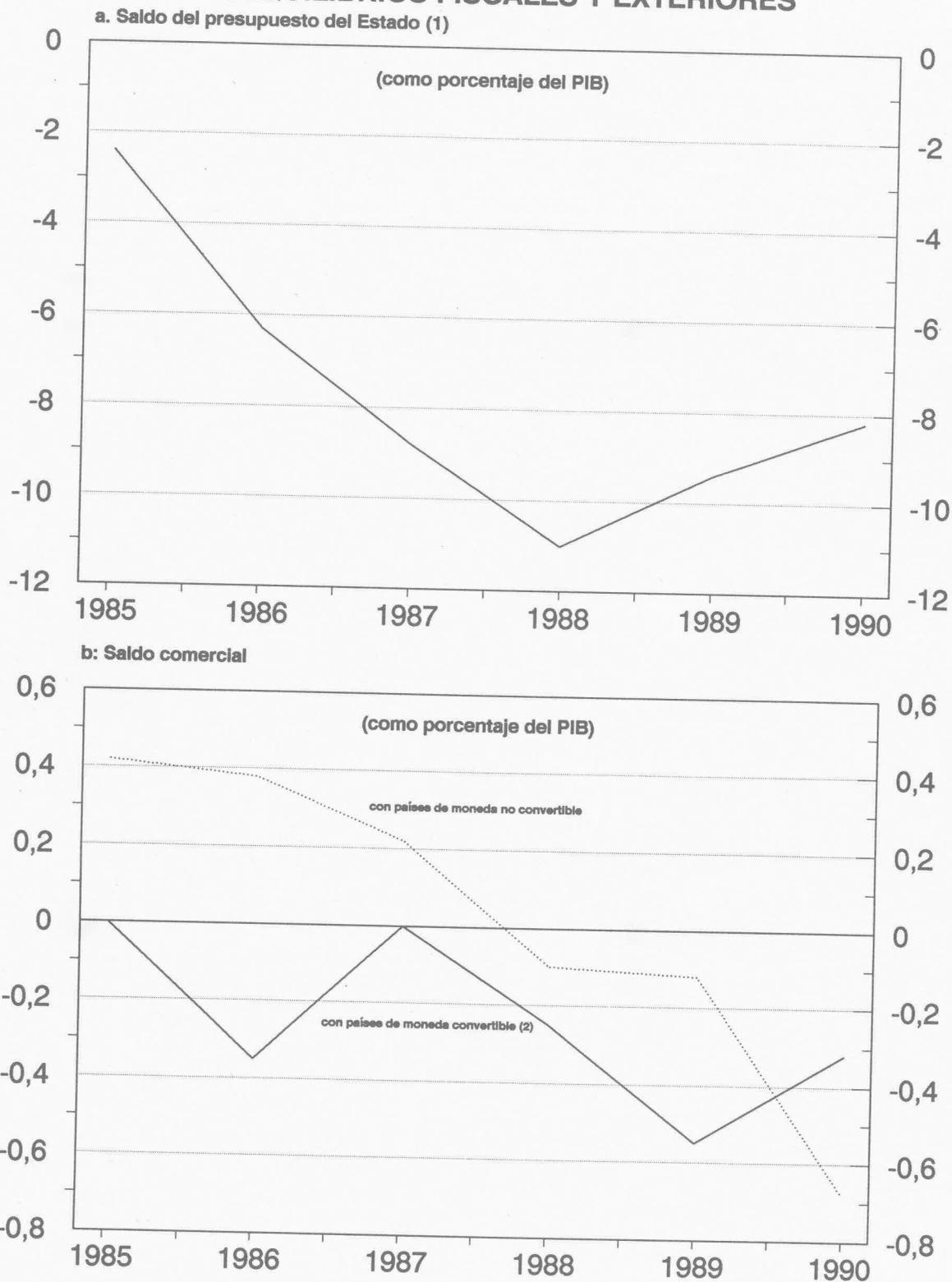
	1990 (1 % EEUU = 0,58 rub)	1991 ¹ (1 % EEUU = 1,80 rub)
Petróleo		
en rublos por toneladas	30,0	70,0
en dólares EEUU por tonelada	52,6	38,9
en porcentaje del precio en el mercado mundial ²	26,3	19,4
Carbón		
en rublos por tonelada	27,0	50,0
en dólares EEUU por tonelada	46,6	27,8
en porcentaje del precio en el mercado mundial ³	93,1	55,6
Gas		
en rublos por millar de metros cúbicos	25,0	50,0
en dólares EEUU por millar de metros cúbicos	43,1	27,8
en porcentaje del precio en el mercado mundial ⁴	33,7	21,4

1. Los precios en rublos corresponden a los nuevos precios interiores del petróleo, el carbón y el gas que deberán entrar en vigor el 1 de enero de 1991.
2. Supuesto un precio en el mercado mundial de 200 dólares EEUU por toneladas en 1990 y 1991.
3. Supuesto un precio en el mercado mundial de 50 dólares EEUU por tonelada en 1990 y 1991.
4. Supuesto un precio en el mercado mundial de 130 dólares EEUU por millar de metros cúbicos en 1990 y 1991.

Fuente: Datos proporcionados por las autoridades soviéticas y cálculos de los autores.

GRAFICO 1 URSS

DESEQUILIBRIOS FISCALES Y EXTERIORES

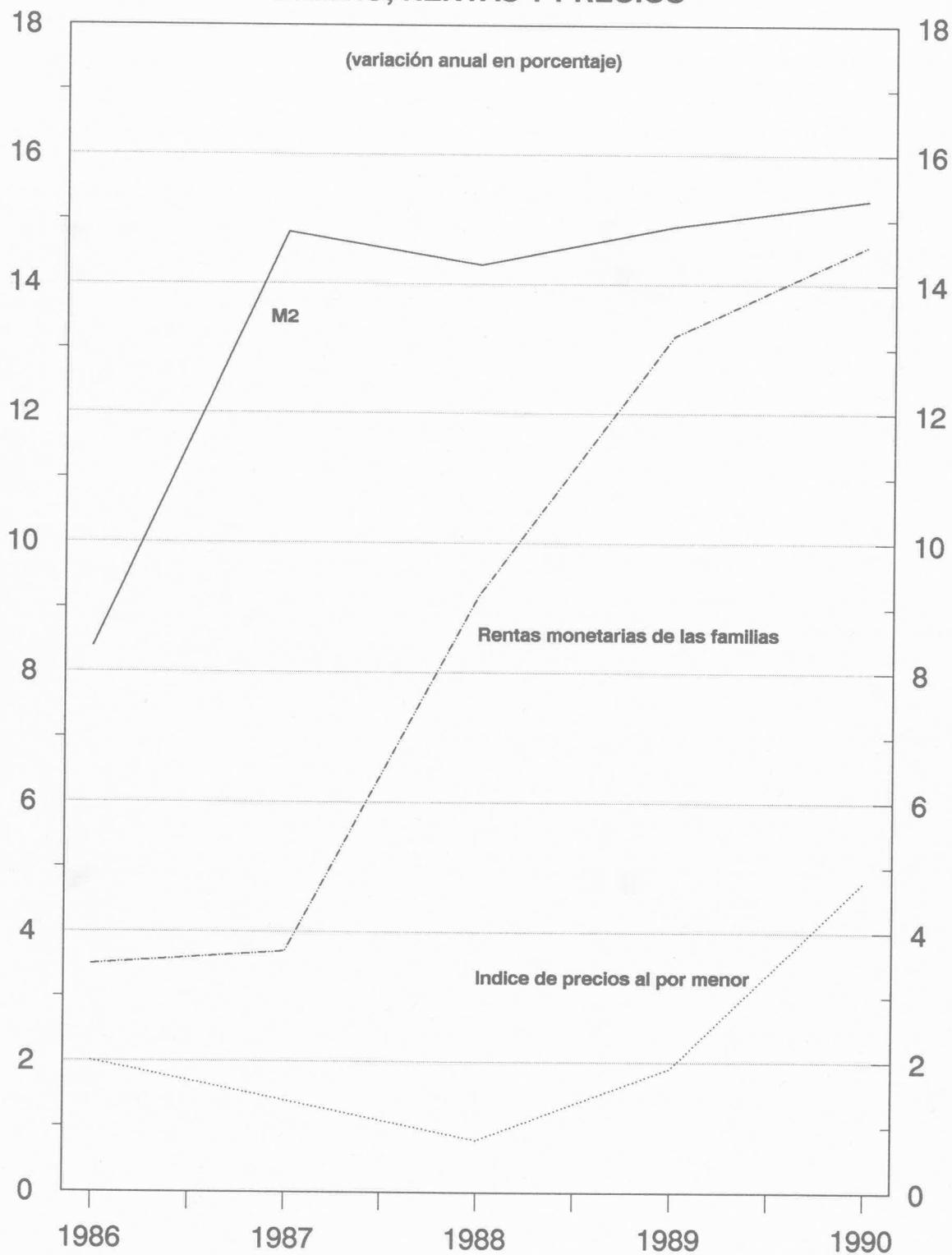


Fuente: Ministerio de Finanzas Goskomstat y cálculos de los autores.
 (1) Incluido el apoyo extrapresupuestario a los precios agrícolas.
 (2) Excluido el oro.

GRAFICO 2

URSS

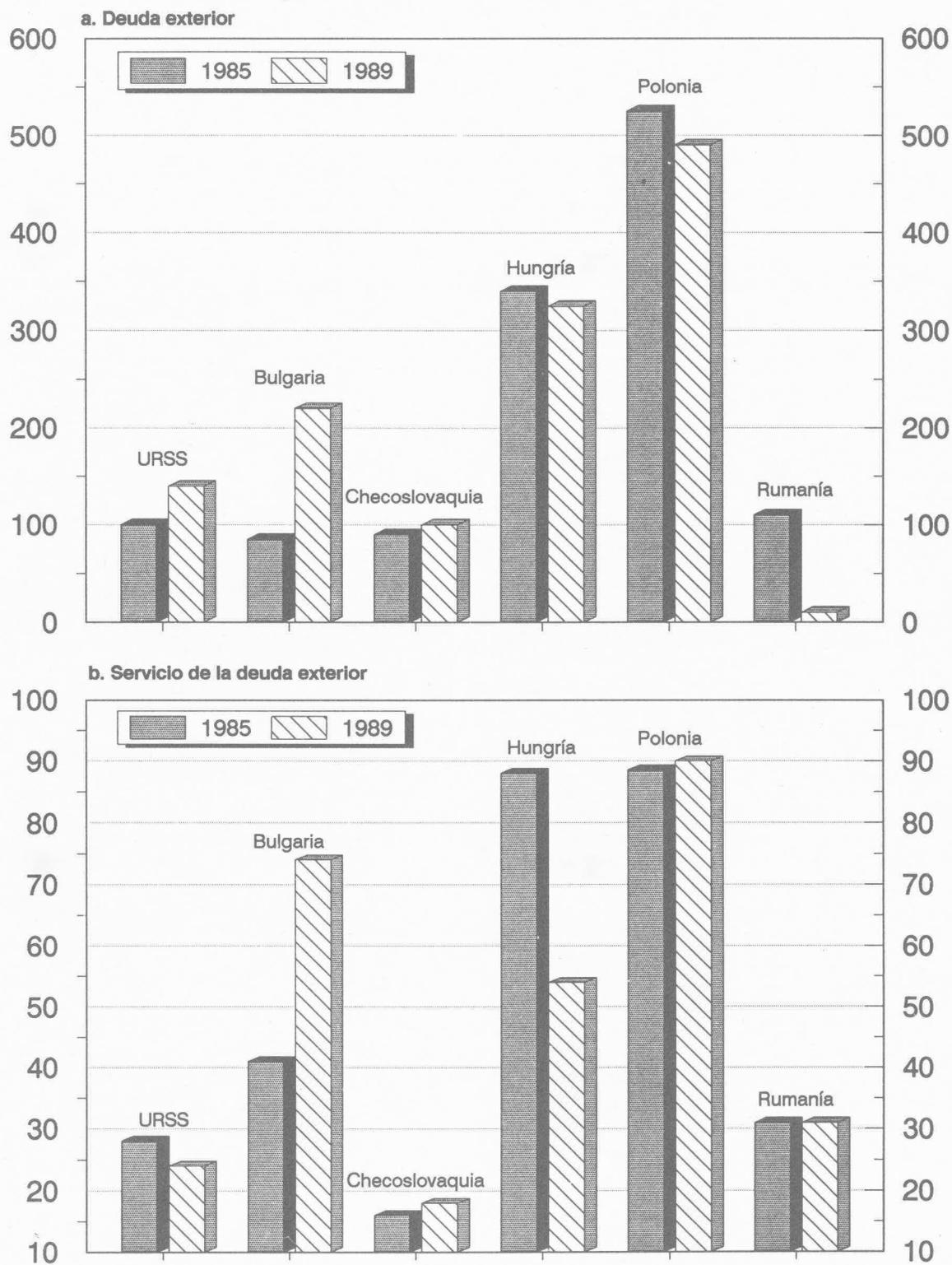
DINERO, RENTAS Y PRECIOS



Fuente: Goskomstat

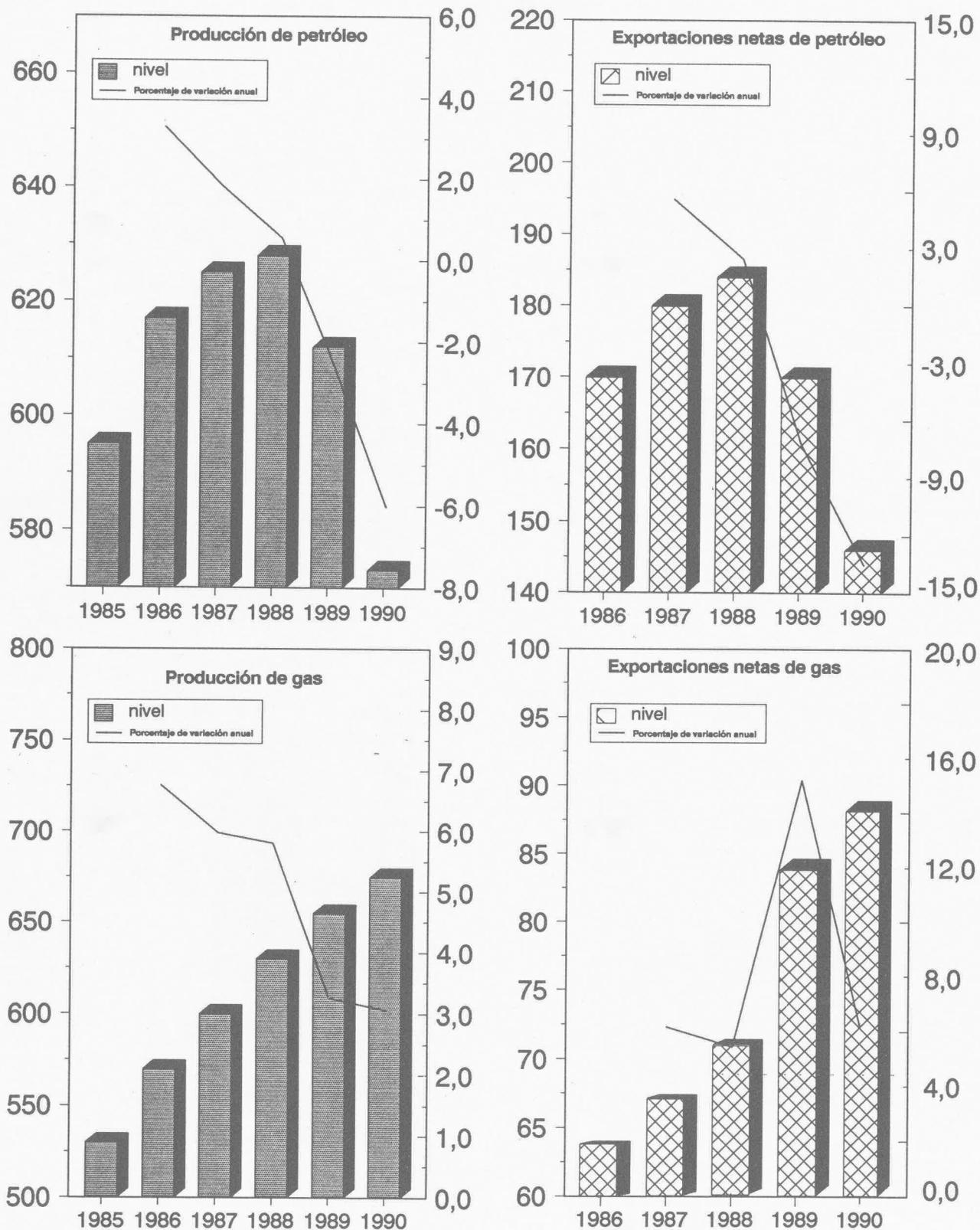
GRAFICO 3 URSS

DEUDA EXTERIOR Y SERVICIO DE DEUDA (como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios)



Fuente: Ministerio de Finanzas, Vneshekonombank y fuentes nacionales.

GRAFICO 4 URSS PRODUCCION Y COMERCIO EXTERIOR DE ENERGIA (millones de toneladas equivalentes de petróleo)

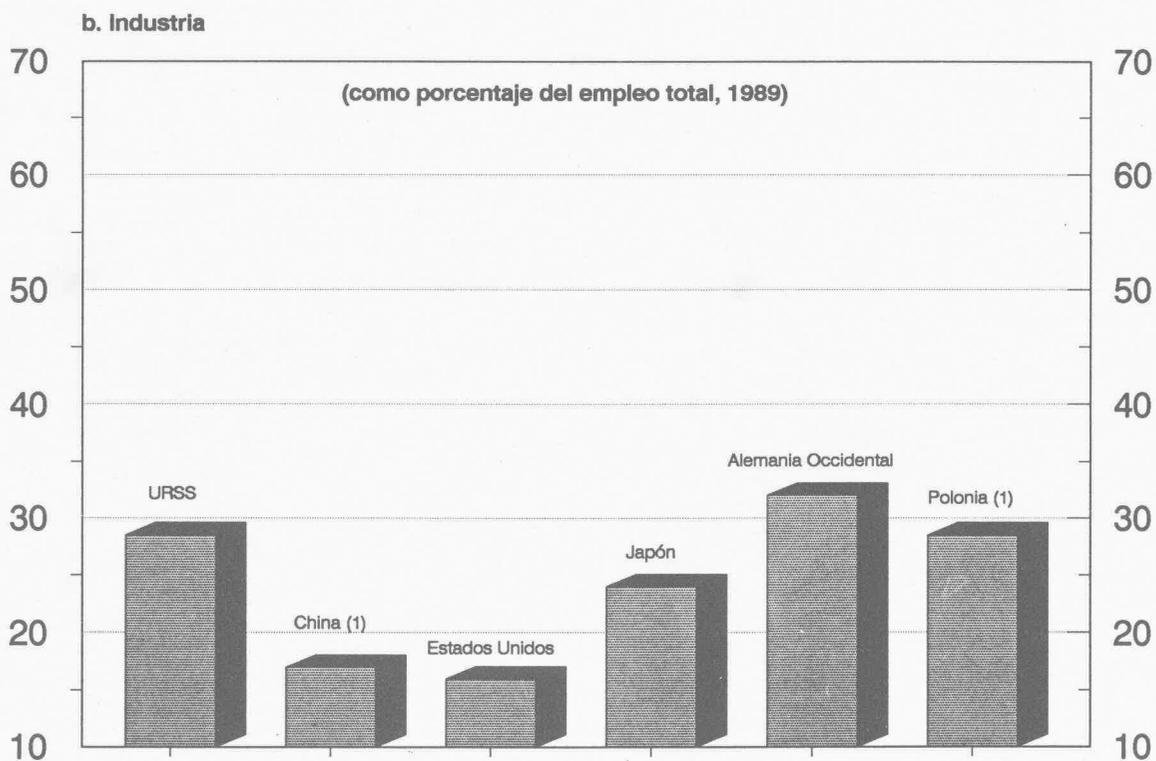
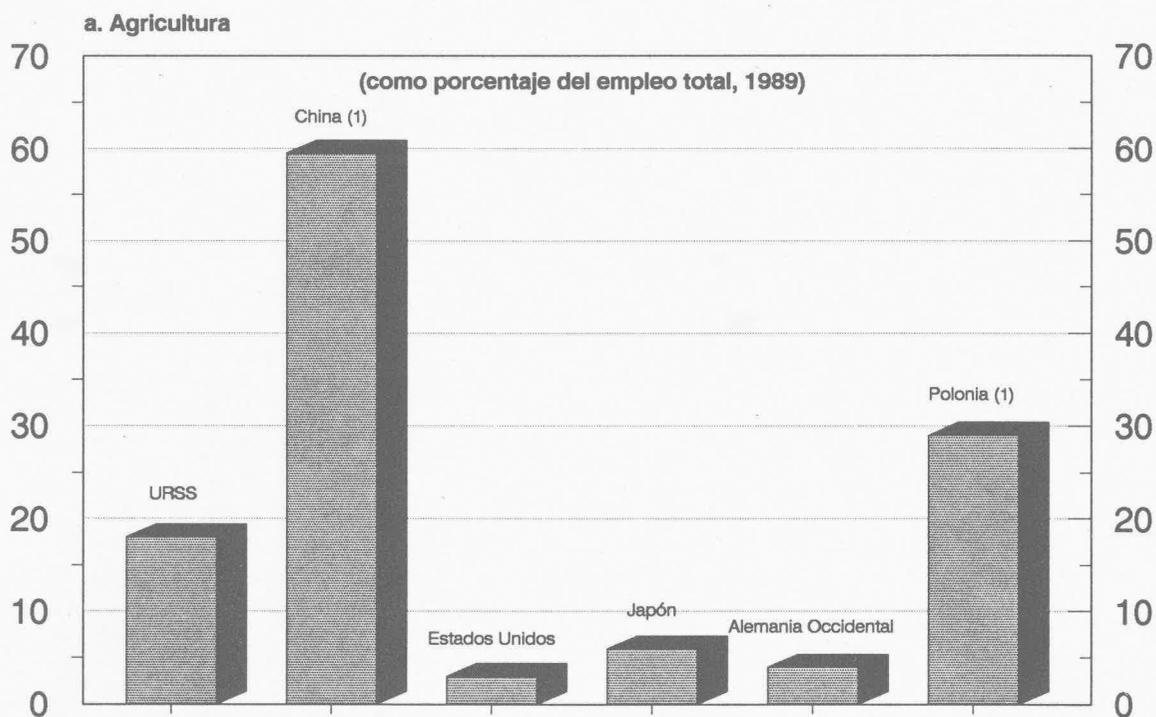


Fuente: Marjóz 1989, estimaciones de la AIE, MVES y cálculos de los autores.

GRAFICO 5

URSS

EMPLEO POR SECTORES



Fuente: Goskomstat, fuentes nacionales y estimaciones de los autores.
(1) 1988.