

Nikolay A. Shkolyar

“ ORGANIZACIONES FINANCIERAS
INTERNACIONALES Y LÍMITES A LA POLÍTICA
ECONÓMICA EN RUSIA ”

Quaderns de Política Econòmica.

Revista electrònica. 2^a època.

Vol. 3, Abril-Mayo 2003

Edita:



Dpto. de Economía Aplicada - Universitat de València
Av. Tarongers s/n, 46022 Valencia
FAX: 963828415 - WEB: www.uv.es/poleco

ISSN: 1579 - 8151

ORGANIZACIONES FINANCIERAS INTERNACIONALES Y LÍMITES A LA POLÍTICA ECONÓMICA EN RUSIA.

Nikolay A. Shkolyar

Departamento de Planificación y Regulación Macroeconómica
Universidad de la Amistad de los Pueblos de Rusia, Moscú.

Resumen: A partir de 1992 comienza el proceso de transición en Rusia. El contenido formal de estas reformas ha sido la pretensión de construir una economía de mercado. Por este motivo, se trató de aplicar un conjunto de políticas económicas de tipo estructural que trataron de desmontar el entramado institucional soviético. En este contexto, la economía rusa se ha ido abriendo al exterior y ha comenzado a participar en las organizaciones financieras internacionales. En este trabajo se analizan las relaciones entre Rusia y las principales organizaciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo), prestando una atención especial a la influencia de éstas sobre la política económica en Rusia.

A partir de 1992 comenzó el proceso de transición en Rusia. Una de sus características esenciales ha sido la aplicación de estrategias de política económica nuevas, orientadas a construir una economía de mercado. En términos internos, se liberalizaron las relaciones económicas a través de la reducción en las intervenciones en la formación de los precios y en la orientación de los flujos comerciales. Adicionalmente, se inició una privatización masiva de la propiedad estatal. Como consecuencia de estos cambios, la economía rusa comenzó a proyectarse más hacia el exterior y comenzó a ser más permeable a las influencias externas. Una de las principales influencias procedió de las organizaciones financieras internacionales. En este contexto surge la cuestión de en qué medida estas organizaciones financieras han influido en la formación de la política económica en Rusia.

Este trabajo pretende ser una aportación a este respecto. No obstante, sus aspiraciones son más modestas, pues se tratará, por un lado, de dibujar los mecanismos de influencia de los organismos internacionales, como se trata del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, y, por otro lado, de determinar si tales influencias han condicionado la política económica en Rusia.

1.- Relaciones con el FMI.

La historia de las relaciones de Rusia con la principal organización financiera internacional, el Fondo Monetario Internacional (FMI), comienza en mayo de 1992, es decir en el momento en el que Rusia ingresa en el Fondo. Al principio, a pesar de un conjunto de dificultades objetivas, estas relaciones tuvieron un carácter constructivo. La transformación de Rusia en miembro del FMI le abrió la posibilidad de utilizar créditos importantes en divisas convertibles para la financiación de reformas económicas y cubrir los déficits en la balanza de pagos.

Por el tamaño de la cuota, Rusia ocupa el lugar noveno después de Canadá. En el marco de la undécima redistribución de cuotas de los miembros del FMI¹, el tamaño de la cuota de Rusia alcanzó los 9945,4 millones de SDR (alrededor de 8,3 miles de millones de dólares, que supone el 2,82 por ciento del capital global del Fondo). El insignificante tamaño de la cuota no dio derecho a un representante permanente en el consejo ejecutivo del FMI, a diferencia de los cinco países que poseen las cuotas mas grandes (EEUU, Alemania, Japón, Gran Bretaña y Francia). Además, es preciso señalar que la adopción de las decisiones más importantes en el FMI, en un significativo grado, dependen de la posición de EEUU, que posee una capacidad de bloqueo porque posee la cuota más grande (alrededor del 18 por ciento), que le dota, de hecho, de capacidad de veto en las cuestiones mas importantes y resulta un elemento muy influyente en la actividad del mismo FMI.

Rusia recibió el primer crédito del FMI en 1992 por un valor de 719 SDR (alrededor de mil millones de dólares), que fueron concedidos por el Fondo en el marco de uno de los instrumentos de crédito que utiliza bajo el nombre de "stand-by". Este mecanismo se utiliza para la financiación de programas dirigidos a la solución de problemas en la balanza de pagos, que tienen esencialmente un carácter cíclico. El estado miembro realiza una compra o toma en préstamo fondos financieros al FMI, a través del cambio de su propia divisa por una cantidad contabilizada en divisas de otros estados miembros o en SDR. En el curso del periodo de negociación, en general uno o dos años, el país realiza la compra de su moneda al FMI utilizando la divisa de los otros estados-miembros o de SDR. Rusia utilizó este tipo de crédito en 1993 y 1995 para la cancelación de su deuda externa.

Después de la cumbre del G-7 de Tokio (7-9 julio 1993) la suma de créditos que los países líderes estaban dispuestos a otorgar a Rusia se incrementó hasta 43,4 miles de millones de dólares: 15 mil millones de dólares para la gestión de la deuda exterior y 28,4 miles de millones de dólares en forma de créditos. Sin embargo, según la línea de actuación del FMI, en 1993-1994, en el marco del mecanismo de financiación de transformaciones estructurales, realmente fueron recibidos dos tramos de crédito por una suma global ligeramente mayor a tres mil millones de dólares. Los fondos correspondientes al primer tramo se recibieron en julio-agosto de 1993 en el mercado interior de divisas y se utilizaron predominantemente para apoyar el tipo de cambio de la moneda nacional, mientras que los fondos del segundo tramo fueron recibidos en la segunda mitad de 1994 para el pago de la deuda exterior. El mecanismo de crédito del FMI para la *financiación de la transformación sistémica* apareció como un mecanismo temporal que se asignó para ayudar financieramente a estados miembros que experimentaban problemas en el ámbito de la balanza de pagos con consecuencias serias, que afectasen al sistema tradicional del comercio exterior como resultado de una transición desde un comercio determinado por precios no mercadológicos a un

¹ En intervalos de tiempo regulares que no superan cinco años, el Consejo que dirige el FMI lleva a cabo una reconsideración de las cuotas de los estados miembros y adopta decisiones sobre reasignaciones de cuotas considerando la tendencia económica global y los cambios en la situación económica de los estados miembros. La undécima reconsideración de cuotas fue en enero de 1998 y entró en vigor a partir de 1999.

comercio multilateral en condiciones de mercado. El crédito para la transformación sistémica fue utilizado por Rusia completamente².

En 1995, el FMI concedió a Rusia un crédito de reserva “stand-by”. El principal objetivo del acuerdo con el programa del FMI fue la estabilización financiera, creando las condiciones para frenar la caída de la producción y atraer a los inversores extranjeros. En el marco de este mecanismo según datos del mismo programa, en menos de un año, se recibieron 6,6 miles de millones de dólares. El cumplimiento de Rusia del programa económico según el crédito dado, abrió la posibilidad de llegar a un acuerdo para habilitar otro crédito en el marco del mecanismo de *financiación de las transformaciones estructurales*.

Según las normas del FMI frente a la recepción de los créditos condicionados de Rusia, tal y como ocurre con cualquier país prestatario, debe existir un programa de estabilización económico- financiero. Por este motivo la cesión de créditos se realiza en el marco de un mecanismo concreto y sobre condiciones particulares, acordadas mutuamente, las cuales se establecen dependiendo de las dificultades del periodo en que se encuentre el país prestatario. En cada año, en función de la aplicación del mecanismo de crédito, el FMI determinó para Rusia las condiciones del crédito concedido en torno a los que se llevo a cabo el acuerdo.

Cuadro 1. Condiciones establecidas de los préstamos concedidos por el FMI a Rusia

Año	Contenido de las condiciones esenciales
1992	Apoyo al déficit presupuestario en ámbitos concretos y control sobre el crecimiento de la base monetaria
1993	Apoyo al déficit presupuestario en ámbitos concretos y control sobre el crecimiento de la base monetaria
1994	Apoyo al déficit presupuestario en ámbitos concretos y control sobre el crecimiento de la base monetaria. Liberalización de las relaciones económicas exteriores, incluyendo la liquidación de las medidas no arancelarias de las regulaciones de la exportación.
1995	Apoyo al déficit presupuestario en ámbitos concretos y control sobre el crecimiento de la base monetaria. Eliminación de los privilegios en comercio exterior, liberalización de la exportación de petróleo y cambio hasta el 1 de enero de 1996 de todos los aranceles de exportaciones. Control mensual del cumplimiento de las obligaciones de Rusia.
1996-98	Apoyo al déficit presupuestario en ámbitos concretos y control sobre el crecimiento de la base monetaria. Cambio en los aranceles en la exportación de petróleo y gas mediante el aumento de sus correspondientes impuestos especiales. Cambio en la cantidad de limitaciones en la importación de alcoholes.

² Adrianov; V.D.(1999): *Rossiya : Ekonomicheskii i investitsionnyi potentsial*. Moskva, Ekonomika, p.415.

	<p>Cambio en los privilegios en el pago de aranceles en la importación de materiales relacionados con los medios de comunicación de masas.</p> <p>Asesoramiento obligatorio en aduanas sobre mercancías exportables.</p> <p>Control trimestral de los indicadores monetarios y de crédito, así como en los impositivos y presupuestarios.</p>
--	---

Como muestra la información del cuadro 1, en todos los periodos de colaboración de Rusia con el FMI, existe una condición que se repite continuamente: “apoyo al déficit presupuestario en ámbitos concretos y control sobre el crecimiento de la base monetaria”.

Después de la crisis financiera de 1998 las relaciones entre Rusia y el FMI se enfriaron y se trató de establecer un nuevo tipo de acuerdo, asociado a nuevos programas de política económica. Hubo varias rondas de negociaciones que tuvieron lugar a finales de 1998 y 1999 en las que se acercaron posiciones entre ambas partes sobre los principios para otorgar los créditos.

Bajo la influencia de la nueva política fiscal y a través de la ausencia de demanda de créditos en divisas para cubrir los problemas de la balanza de pagos en 2001-2002, Rusia no tomó créditos del FMI y las cuestiones sobre la colaboración se redujo a discusiones y al establecimiento de un acuerdo sobre un programa económico a medio plazo de tres años. En 2002, el FMI otorgó a Rusia un préstamo por una suma de 21,5 miles de M de SDR, de los cuales sólo 11,3 de miles de millones de SDR fueron realmente concedidos.

En los últimos dos años, en las reuniones anuales del gobierno ruso y las representaciones del FMI se consiguió acercar sustancialmente las posiciones de ambas partes respecto a los indicadores macroeconómicos esenciales, se consiguió un amplio acuerdo en puntos clave, que constituyeron elementos esenciales de apoyo a la estabilización económica en el país. Ambas partes caracterizan las relaciones de colaboración como “activas y realistas”.

Durante el periodo 1992-95, Rusia retornó al Fondo 570 millones de dólares y, en 1996, empezó la cancelación del principal de la deuda. No obstante, debe destacarse que una parte considerable de la devolución de los créditos se ha concentrado en 1999-2000 e, incluso, en el año 2003. A partir de ese momento, tendrá lugar una reducción relativa en el volumen de pagos que deberá realizar Rusia al FMI, tal como se evidencia en el cuadro 2.

Cuadro 2. Previsión de obligaciones de Rusia frente al FMI (millones de SDR), a 31 de octubre de 2002³.

	2002	2003	2004	2005	2006
Principal	161,21	1445,92	1117,42	850,78	772,91
Intereses	38,49	125,85	86,91	58,28	33,61
Total	199,70	1571,77	1204,33	909,06	806,51

De esta manera, una década de experiencia en la relación entre Rusia y el FMI muestra el impacto positivo del ingreso en esa organización internacional.

³ www.imf.org/external/np/tre/tad/

Así pues, Rusia tiene la capacidad de endeudarse en el extranjero, pero sin perder sus condiciones de solvencia financiera. En este periodo, Rusia mostró que, no sólo puede tomar grandes recursos en forma de créditos, sino que, además, puede devolverlos en los términos predeterminados. Por otra parte, esta experiencia mostró también que el FMI, al otorgar créditos, establece sus reglas y condiciones y trata de intervenir en la economía de los países, que no siempre son útiles para los países prestatarios.

La colaboración entre Rusia y el FMI depende en gran medida de los resultados de los acuerdos entre la dirección del Fondo y el gobierno de Rusia. No obstante, debe destacarse que Rusia concede una gran prioridad a sus relaciones con el FMI. Precisamente la actividad de esta organización financiera internacional ha resultado un elemento esencial en el desmontaje del sistema de planificación existente en los países post-socialistas y su orientación hacia la construcción de economías de mercado en los años 90. Las relaciones especiales del FMI con Rusia han tenido un carácter a largo plazo y las funciones del FMI en estas relaciones fueron desde actuar como fuentes de créditos hasta establecer garantías de capacidad de pago exterior. Debe señalarse que el apoyo del FMI a Rusia y a otros países post-socialistas ha amortiguado parte de los problemas que han padecido estos países durante los años 90, en condiciones de eliminación de su "sistema funcional" tradicional⁴.

2.- Rusia y el Banco Mundial

Una de las partes esenciales de las relaciones entre Rusia y el BM se ha establecido a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD). La parte de Rusia en su capital alcanza el 2,99 por ciento, es decir, posee 44.795 acciones (cerca de 5,403 miles de millones de dólares de los que se pagaron alrededor de 333,9 millones de dólares). El BIRD concede créditos para apoyar el presupuesto, organizados en programas para la realización de reformas estructurales en diversos sectores económicos y en la economía en general e, incluso, concede créditos no financieros para el desarrollo de infraestructuras, así como la reforma de órganos estatales de administración y programas sociales para la población.

El BIRD realiza su actividad en Rusia según una estrategia que es confirmada por el Banco, durante un periodo de uno o dos años, y va precedida de una etapa de discusión interna dentro del banco, que suele ser de un año. Aunque la estrategia aparece en principio en forma de un documento interno del Banco, ésta se elabora a partir de la posición del país prestatario y se presenta al consejo de los directores del BIRD como un documento susceptible de ser aprobado. Después de su aprobación este documento se transforma en la base de la colaboración entre el Banco y Rusia, en particular respecto al volumen, las direcciones de los créditos y sobre el tipo de apoyo técnico. Las operaciones concretas de endeudamiento incluidas en la estrategia requieren la aprobación ulterior del consejo de los directores por un método simplificado y sin una discusión especial. Los principales elementos de la estrategia del BIRD contribuyeron a que Rusia elaborase un programa de endeudamiento externo para diversos años. La última estrategia del BM para Rusia se fundamentó en la oferta al gobierno ruso del correspondiente programa de colaboración para

⁴ Kuznetsov, V.S. (2001): *Mezdurnarodnyi valyutnyi fond i mirojozyaystvyennyye svyazi*. Moskva, p.5.

los años 2002-04. Tal enfoque en la fase de programación de las relaciones estratégicas supone la realización de políticas económicas recomendadas por el BM adaptadas a la situación socioeconómica del país y a su transformación según el contenido de las reformas económicas. En los dos primeros años se adoptó una estrategia que plasmó parte de los contenidos de las futuras relaciones mutuas que, en los últimos diez años pueden organizarse en las siguientes etapas.

El primer periodo de colaboración con el BIRD (1992-93) no tuvo para Rusia una clara expresión de una estrategia y se caracterizó como una participación del BM en la creación de las condiciones para comprobar las reformas radicales económicas. El volumen global de préstamos otorgados por el BIRD en este periodo alcanzó un total de 750 millones de dólares, que fueron dirigidos a: definir las importaciones críticas de la economía rus, las interrelaciones en el programa de privatización, reforzamiento y desarrollo del sistema de infraestructura social y de servicios de empleo.

En la segunda etapa, desde 1993 a 1994, tuvo lugar una política de amplia envergadura y gran complejidad del BM respecto al desarrollo de la economía rusa, con la consideración de la correspondiente estrategia, que incluía, no sólo el apoyo a las reformas estructurales, sino la financiación de grandes proyectos de inversión.

En la tercera etapa, desde 1995 a 1996, se realizó una política de aumento en el volumen de endeudamiento y una ampliación en las direcciones de actuación en Rusia. El BIRD otorgó créditos para proyectos en los ámbitos de transporte, servicios sociales y comunitarios, salud, educación, administración del estado, ecología, etc. En este periodo fueron aprobados quince proyectos por un valor de 2.000 millones de dólares.

La particularidad de la cuarta etapa está ligada con el gran crecimiento en el endeudamiento con el BIRD durante 1997-98. La política económica del gobierno en este periodo se orientó a obtener dinero rápido para cubrir las necesidades de pagos relacionados con la deuda interna y externa y la financiación del déficit presupuestario primario. Cabe señalar que en este periodo las relaciones mutuas financieras (endeudamiento presupuestario) y los préstamos para inversión alcanzaron la relación 4,5:1 en beneficio de los primeros y, en comparación con el periodo 1992-96, la suma aprobada de proyectos de inversión superó en 7 veces la suma de préstamos financieros. La crisis financiera de 1998 tuvo un impacto muy negativo en el uso de préstamos del BIRD y bajo la influencia de la crisis financiera durante varios meses fueron paralizados los gastos para los proyectos más grandes.

La crisis supuso un recorte en la actividad de colaboración entre Rusia y el BM. En 1998 el volumen global de los créditos recibidos del BIRD se redujeron significativamente en relación con el año anterior y alcanzaron un nivel similar al de 1993. Hasta la crisis financiera, con los créditos del BIRD trabajaron cerca de un centenar de bancos comerciales mientras que después de la crisis, sólo se llegó a acuerdos con 12 bancos rusos. La situación global de la relación de Rusia con el BM llegó a alcanzar una calificación de "crisis de colaboración".

En términos globales, para el periodo 1993-99, los préstamos recibidos del BIRD jugaron un papel muy significativo; el volumen global de los préstamos otorgados crecieron desde 1,3 hasta 1,9 miles de millones de dólares y la parte esencial de los gastos tuvieron lugar en los años 1997 y 1998.

Cuadro 3. Préstamos del BIRD, otorgados y utilizados por Rusia en el periodo 1992-2001 (miles de millones de dólares, por años fiscales)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1993-2001
Otorgados	1370	1520	1741	1816	1716	1629	1930	90	398	12210
Utilizados	303	284	142	981	2086	2172	657	606	455	7684

La quinta etapa, 1999-2001, se caracterizó por el recorte en los préstamos concedidos y se reexaminó las relaciones entre el BM y Rusia. Al principio de esta etapa se reconsideró el conjunto de medidas de reestructuración y se revisaron los componentes de muchos proyectos sobre los que correspondía cambiar la situación socioeconómica en el país. En 1999, los préstamos prácticamente se paralizaron y solamente fue suscrito un acuerdo para otorgar financiación según el proyecto de reforma de la estadística estatal (30 millones de dólares). En el año 2000, también se otorgó un solo crédito (por una cantidad de 30 millones de dólares) relacionado con el apoyo técnico para la reforma de las finanzas regionales.

La estrategia de ayuda del BIRD a Rusia en los años 2000-02 se caracterizó por el limitado volumen de los nuevos créditos dependiendo de la realización de los proyectos en curso de ejecución, del cumplimiento de programas macroeconómicos y también de la realización de medidas estructurales vinculadas a programas de endeudamiento presupuestario. Entre las nuevas líneas de financiación se encontraban: la gestión de finanzas estatales, programas sociales, problemas de infraestructuras o garantías de operaciones en los sectores de la madera y el carbón. Sin embargo, de los tres préstamos suscritos en el año 2001 sólo uno entró en vigor (“transporte de la ciudad de Moscú”). En el año 2002, en Rusia, entraron en vigor seis proyectos del BIRD que ascendieron a un total de 657,5 millones de dólares entre los cuales destacan:

- préstamo para el desarrollo del federalismo fiscal y reforma de las finanzas regionales: 120 millones de dólares.
- Proyecto “ reforma del sistema educativo”: 50 millones de dólares.
- Proyecto piloto de reestructuración social en las regiones del Gran Norte: 80 millones de dólares.
- Operaciones de garantía en las industrias de la madera y del carbón: 200 millones de dólares.
- Proyecto “Abastecimiento de calefacción para las ciudades”: 85 millones de dólares.
- Proyecto “Abastecimiento de agua y canalización”: 122,5 millones de dólares.

Además el consejo de directores del Banco aprobó el proyecto de modernización del sistema de la hacienda pública en Rusia por valor de 231 millones de dólares.

En términos globales, en esta etapa aparecieron problemas serios en la relación entre Rusia y el BM, que se manifestaron: como un sensible recorte en el volumen de préstamos, que se redujeron en 3 veces en cuanto a su volumen anual de cantidades utilizadas en préstamos de inversión; aumentaron los periodos de preparación de proyectos y la entrada en vigor de los ya

preparados; y se reestructuraron parcialmente los proyectos existentes. Además el ritmo de preparación de proyectos realizados a cuenta de los préstamos no se correspondió con los ritmos de las reformas socioeconómicas. Estos problemas crearon una discrepancia en la percepción que los diversos grupos implicados tenían de los proyectos financiados a cargo de los préstamos del BIRD. En correspondencia con la estrategia actual del BM, durante 2003-05, se pretende financiar 6 proyectos por un valor global de 600 millones de dólares.

El examen de las etapas de colaboración de Rusia con el BIRD muestran una evolución en la toma de préstamos desde una financiación mayoritaria de los programas de reformas socioeconómicos hasta el apoyo a proyectos concretos en la esfera de la gestión estatal, incluyendo la administración de las finanzas estatales en los niveles federal y regional. En estas circunstancias destaca un recorte, no sólo en el volumen global de los préstamos, sino en el tamaño de cada uno de ellos por separado.

La colaboración de Rusia con el Banco posibilitó la adquisición de una experiencia internacional muy positiva en diferentes esferas, que ha introducido tecnologías modernas sociales, económicas y de gestión, así como la elevación del nivel profesional de un amplio círculo de especialistas, derivado de la realización de trabajos conjuntos con expertos occidentales. Además, sin el apoyo del Banco, el proceso de transformación legal e institucional de las reformas estructurales en el país hubiese requerido mucho más tiempo.

Los proyectos a los que se otorgó financiación por el BIRD afectaron prácticamente a todos los sectores de la economía, como energía, transporte, finanzas, salud, educación, agricultura, es decir, a todos aquellos ámbitos económicos en los que no aparecen inversiones privadas. El mayor volumen de préstamos otorgados se dirigió a proyectos de política económica que requerían grandes volúmenes de financiación presupuestaria. Si se considera que al final del año 2002 la suma global de recorte de préstamos alcanzó 2,95 miles de millones de dólares, entonces la suma de los 48 créditos destinados a los proyectos aprobados por el BIRD en Rusia ascendieron a 9,3 miles de millones de dólares, de los que 20 préstamos supusieron 6,8 miles de millones de dólares, mientras que 28 representaron una suma de 2,5 miles de millones de dólares. En total fueron gastados 8,1 miles de millones de dólares, de los cuales el 37 por ciento fueron préstamos de inversión, mientras que el 63 por ciento se destinaron a préstamos presupuestarios.

Es necesario señalar que el conjunto de los proyectos realizados del BM fueron muy diversificados, pero se han obtenido ciertos resultados positivos acumulativos debido al cruce de efectos positivos entre proyectos puestos en práctica. En la actualidad, el conjunto de proyectos de inversión, en curso y realizados, del BIRD en Rusia corresponden a energía, el 31 por ciento, desarrollo del sector de transportes, el 19 por ciento, sector financiero, el 12 por ciento, e infraestructura en ciudades, el 11 por ciento.

Las relaciones mutuas entre el BM y Rusia frecuentemente tienen problemas relacionados con la realización de los proyectos y su reestructuración. De hecho, la realización de los proyectos se extiende hasta siete u ocho años, con una duración media para su realización de unos 5 años. Es decir, ninguno de los proyectos de inversión del BIRD se ha completado en el periodo previsto inicialmente en el acuerdo de los préstamos. En la práctica, cada proyecto se extiende hasta cuatro veces más de la previsión y el periodo

de cada prolongación oscila entre unos cuantos meses y dos o tres años. No obstante, en la actualidad, la práctica totalidad de los proyectos iniciados con financiación del BIRD se encuentran acabados. Como término medio, entre la confirmación de la parte rusa del crédito con el consejo de directores y su entrada en vigor pasan alrededor de unos 10 meses y el retraso mayor tuvo lugar en los préstamos vinculados a los servicios de empleo y apoyo social, que alcanzaron casi dos años.

Junto al BIRD la Federación Rusa se ha transformado en miembro de otras organizaciones vinculadas al BM. En diciembre de 1992, Rusia entró en la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (AMGI), que es una organización líder en el ámbito de los seguros a largo plazo sobre riesgos no comerciales. Esta organización ayuda a los países en desarrollo a traer inversiones extranjeras, otorgando garantías de inversión sobre riesgos políticos (expropiaciones, conflictos bélicos, desordenes civiles, violación de las condiciones de los contratos y riesgos vinculados a la moneda). A finales del año 2002, el conjunto de actividades de la Agencia ascendió a 5,2 miles de millones de dólares. El tipo de seguro *polis* del AMGI garantiza las inversiones en el curso de quince años susceptibles de extenderse a veinte años y los recursos destinados a esta partida ascienden a 50 millones de dólares. El AMGI también ofrece asistencia técnica a diferentes países sobre cuestiones relacionadas atracción de inversiones extranjeras.

En los últimos años, el AMGI ha funcionado muy activamente con Rusia, situación que abre las posibilidades a las compañías rusas de recibir garantías respecto a diversos tipos de inversiones como, por ejemplo, en capital vinculado a acciones, tanto en términos monetarios como en especie.

A finales del año 2002, la cantidad global de contratos de garantía de proyectos de inversión en Rusia concedidos por la agencia ascendió a 263,5 millones de dólares. Considerando que las relaciones del volumen de garantía y el tamaño global de las inversiones extranjeras en el marco de los proyectos garantizados por el AMGI en términos medios alcanza 1:5, puede presuponerse que esta organización tiene capacidad para atraer a Rusia cerca de 1,5 miles de millones de dólares de inversión extranjera. De las diez garantías consideradas por el consejo de directores de AMGI, en Rusia pueden destacarse los siguientes grandes proyectos:

- Garantía de la compañía “Efes Brueris International” (Holanda) relacionada con construcción y posterior explotación de una empresa de bebidas en Moscú;
- Garantía para la compañía “Kinam Gold” (EEUU) relacionada con los seguros de proyectos para la extracción de oro y plata en la región de Magadán;
- Garantía para la compañía “Louis Dreyfus Negos SA” (Francia) para la inversión en proyectos en la industria agroalimentaria en la región de Voronezh.

Una de las esferas de actuación del AMGI en Rusia es ofrecer servicios de marketing para proyectos de inversión. Con este objetivo, en 2001, la agencia abrió el site en Internet “Privatization link” (www.russia.privatizationlink.com), que se dirige a establecer servicios para inversores internacionales relacionados con la búsqueda de empresas y nuevos proyectos en Rusia. En términos globales la actividad del AMGI en

Rusia ha permitido atraer al país 1,2 miles de millones de dólares en inversiones.

En abril de 1993, la Federación Rusa se transformó oficialmente en miembro de la Corporación Financiera Internacional (CFI), que también se encuentra dentro del grupo relacionado con el BM. En los años de colaboración entre Rusia y la CFI se han aprobado más de una veintena de proyectos, que afectan a un amplio grupo de sectores de la economía, por un valor de 255,8 millones de dólares, con aportaciones de medios propios, y 60 millones de dólares con fondos obtenidos a partir de créditos sindicados. Los primeros dos proyectos del CFI en Rusia se orientaron a empresas del sector del gas y del petróleo. El CFI estimula el crecimiento de la producción y la eficiencia de empresas en el sector privado así como el desarrollo del mercado de capitales. El CFI ofrece préstamos a empresas privadas sin recibir garantía de los gobiernos de sus países, moviliza financiación de distintas fuentes a través de programas de atracción de créditos sindicados para la realización de proyectos en el sector privado y también adquiere acciones de compañías privadas en los mercados financieros internacionales.

Junto a los proyectos de inversión en Rusia el CFI también trabaja en proyectos de colaboración técnica. Estos proyectos se dirigen a la colaboración entre el gobierno ruso para la creación de las condiciones adecuadas para el desarrollo del sector privado y para la atracción de inversiones. Por cada uno de los proyectos de apoyo técnico del CFI, en 1997, fue creado un grupo en el CFI para el desarrollo de leasing en Rusia, con el objetivo de estimular la formación de las condiciones legales y económicas apropiadas para el desarrollo de este tipo de contrato. En la actualidad el trabajo del Grupo para el desarrollo del leasing se orienta hacia el apoyo financiero de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA).

3.- El Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y Rusia

En la última década el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) ha ocupado, no sólo un lugar destacado entre las entidades colaboradoras internacionales con Rusia, sino también con los inversores extranjeros. La actividad de este Banco en Rusia se realiza a través de su representación en Moscú y en las regiones, que le ha permitido acumular una experiencia concreta de colaboración. Debe señalarse que oficialmente el BERD comenzó a funcionar en 1991 y uno de sus fundadores fue la Unión Soviética. La creación del BERD se encuentra relacionada con la financiación necesaria que requiere la transformación estructural de la economía en los países del Este de Europa y en la CEI. Por esto las prioridades de actuación del Banco se orientan hacia los procesos de privatización, dar solvencia a los proyectos de infraestructuras, a la reforma del sector bancario y a los aspectos medioambientales. El objetivo estratégico de la colaboración entre Rusia y el BERD se encuentra relacionado con la atracción de las inversiones necesarias a las economías, en condiciones privilegiadas (con un tipo de interés bajo, periodos largos y privilegios en los períodos de retorno de las deudas) y, también, a la participación en proyectos con un elevado riesgo para los inversores. En estas condiciones, los créditos del BERD se orientan a la elaboración y realización de proyectos de inversión de grandes dimensiones, que incorporan métodos modernos de gestión financiera y de dirección.

El BERD constituye una forma de unificación de un banco comercial con un banco de desarrollo, que queda reflejado en los destinos de sus recursos en el sector no estatal y el sector privatizado. Relacionado con estos aspectos, el Banco otorga fondos según los principios bancarios y de operaciones de inversión y dentro de límites temporales necesarios para la adopción de decisiones comerciales⁵. Los miembros del Banco son, no sólo los 58 estados, sino los correspondientes a la UE y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

Después de años de actividad entre el BERD y Rusia este Banco ha conseguido transformarse en el mayor inversor extranjero en el sector privado de la economía rusa. Del número de operaciones del Banco a finales del año 2002, el 81,3 por ciento fue con el sector privado y sólo el 18,7 por ciento fueron el estado. El valor total aprobado en proyectos con participación del BERD en Rusia, en el conjunto del periodo de su actividad, alcanzó los 14 mil millones de euros y, de estos, la cantidad total de los fondos aportados por el BERD ascendió a 4,5 miles de millones de euros.

El Banco en los últimos años realizó inversiones en prácticamente todos los sectores de la economía rusa. La mayor parte se aprobaron entre 1991 y 2002 y se distribuyeron de la siguiente manera: industria, 24,3 por ciento; transporte y comunicaciones, 12,1 por ciento; energía eléctrica y extractivas, 26,7 por ciento; sector financiero y banca, 31,7 por ciento; sector agrario, 1,8 por ciento; y desarrollo municipal, 1,9 por ciento. Los proyectos de inversión del BERD se extendieron geográficamente desde Kaliningrado (16,5 millones de euros) hasta Kamchatka (85,6 millones de euros).

Una de las líneas de acción del BERD en el territorio ruso consiste en la financiación de las pymes, que se realiza a través de la constitución de fondos especiales del Banco: fondo regional de capital riesgo, fondo de apoyo a la pequeña empresa, fondo de ayuda a las pequeñas empresas y fondo de apoyo técnico. El volumen total de financiación del BERD en el ámbito de las pymes en Rusia se estima en 1,3 miles de millones de dólares.

Para la financiación de las pymes a través del apoyo en los capitales de las empresas medianas, desde 1994, el BERD fundó en Rusia diez fondos regionales de capital riesgo cada uno de los cuales actúa en sus respectivos territorios y ha invertido más del 75 por ciento de sus respectivos capitales. A través de los fondos regionales de capital riesgo, las inversiones en empresas rusas alcanzaron 201 millones de dólares y, de estos, el tamaño mayor asignado en una sola operación alcanzó los tres millones de dólares.

Para la financiación de las pequeñas empresas en Rusia, en 1994, el BERD fundó el Fondo de Apoyo a la Pequeña Empresa (FAPE) que ha otorgado microcréditos (inferiores a 10.000 dólares) y pequeños créditos (no superiores a 200.000 dólares) a empresarios de 115 ciudades pequeñas y grandes de Rusia. Durante el periodo de existencia del FAPE se han concedido más de 107.000 créditos a empresarios por un valor cercano a los 1.000 millones de dólares. El espectro de clientes del FAPE es muy variado: desde propietarios de pequeños comercios hasta productores de equipos médicos de alta tecnología. Cerca del 60 por ciento de todos los créditos del programa se concedieron en sumas inferiores a 5.000 dólares. En la actualidad, el FAPE funciona en colaboración con 6 bancos: KMB Bank, Sverbank, Nizhegorodskii bankovskii Dom, Dal'nevostochinyi bank, Chelindbank y Uraltransbank.

⁵ Bobin, M.V. (2001): *Mezhgosudarstvennyye finansovo-ekonomicheskie organizatsii Yevropy: Pravovyye aspekty uchrezhdeniya i deyatel'nosti*. Eleks-km. Moskva, p.36.

En octubre de 2002, el consejo de directores del Banco confirmó la nueva estrategia del BERD en la Federación Rusa para el periodo 2002-04. En este documento se evalúa aquello que ha acontecido en los últimos años en Rusia, se realiza un análisis de las condiciones concretas en las que se encuentra este Banco y valora sus resultados al tiempo que pone de manifiesto las causas de los éxitos y fracasos de las actividades del Banco. También el consejo de directores del BERD aprobó 27 proyectos por un valor de 2,2 miles de millones de euros, de los cuales, más del 50 por ciento constituyen recursos propios del Banco.

Las líneas de actividad ofrecidas por el BERD en Rusia, en gran medida coinciden con los fundamentos establecidos en el Programa de Desarrollo Socioeconómico de la Federación Rusa a Medio Plazo, al tiempo que también considera los principios esenciales del programa de colaboración de la Federación Rusa con el BERD para este periodo, aprobado por el gobierno de la Federación Rusa. La estrategia de actividad del Banco hacia la Federación Rusa se orienta en primer lugar a la solución de las siguientes tareas:

En primer lugar, referido a la reestructuración de los monopolios naturales, se prevé un apoyo inversor para realizar en el periodo actual de reforma en esta área, dirigido al aumento en la competencia entre las compañías rusas, su comercialización, participación en su privatización (sector del transporte, infraestructura, ministerio de medios de comunicación, energía, petróleo, gas, proyectos en el ámbito de la distribución de la energía y servicios comunitarios).

En segundo lugar, respecto a la reestructuración (participación en sociedades anónimas) y modernización de las grandes empresas y asociaciones industriales de Rusia, el Banco prevé el apoyo a proyectos orientados a la diversificación de la economía rusa y a la reducción en la dependencia de las exportaciones de recursos naturales. Es necesario destacar que en este ámbito el banco prevé un apoyo especial a las compañías e inversores extranjeros.

En tercer lugar, respecto al apoyo a la pequeña empresa, se conceden créditos a las pymes rusas, mediante la ampliación de la actividad de los fondos regionales de pequeñas empresas, los fondos regionales de capital riesgo y también el Banco de Crédito de la Pequeña Empresa (KMB Bank) en los que el BERD aparece como accionista. Los fondos regionales de capital riesgo aparecen como el principal instrumento de actividad del BERD, puesto que en éstos el banco destina el 30 por ciento del volumen total de los proyectos de financiación en Rusia.

En cuarto lugar, respecto al aumento en la competencia y apoyo a las reformas en el sector financiero, el BERD presta una atención especial al apoyo a las actividades realizadas en el mercado financiero por filiales de bancos extranjeros, participa en la privatización de bancos estatales rusos y también apoya el desarrollo del sistema de seguros, leasing y fondos de pensiones. El BERD planea seguir sus actividades relacionadas con el desarrollo de los bancos regionales, que permiten aumentar la competencia en el mercado financiero en las regiones que se encuentran dominadas por la actividad del SberBank de Rusia.

Se adoptó, en abril de 2001, la estrategia de desarrollo a medio plazo del banco hasta el año 2005, que prevé un progresivo cambio en la orientación del banco hacia el Este, en particular en el caso de Rusia. La activación de las

operaciones del banco en Rusia prevé la adopción de una nueva estrategia para el país. Ésta da la posibilidad de aumentar la participación de Rusia en el conjunto de inversiones del banco desde el 20 por ciento actual hasta un 30 por ciento y llegar a captar nuevas inversiones del BERD por valor de 1.000 millones de euros en el año 2003. Tal decisión del BERD acerca del aumento de las inversiones en la Federación rusa permite financiar, tanto proyectos comerciales como proyectos que requieren garantías especiales. De esta manera se amplían las posibilidades de financiación de proyectos con gran valor estatal, a cuenta de los recursos del BERD, en los casos de insuficiencia de medios financieros internos, en particular presupuestarios. El Banco planea una diversificación de sus proyectos en Rusia a través de una ampliación de las regiones con las que tiene relación (en la actualidad la región de Moscú y San Petersburgo concentran el 35,5 por ciento del volumen de proyectos del Banco). El Banco ayuda a llevar hacia delante los proyectos de reformas económicas incluyendo la desmonopolización, la descentralización, la privatización o atrayendo hacia Rusia a otras organizaciones financieras. Sin embargo, el crecimiento destacado de las operaciones del BERD, se acompañan de los siguientes problemas:

- El BERD no considera de manera suficiente las prioridades de la economía rusa. Destaca únicamente sus consideraciones respecto a las inversiones en el sector bancario de la economía rusa.
- La mayoría de los proyectos financieros del BERD son concedidos a empresas que tiene propietarios extranjeros o bien que poseen una participación significativa del capital de las empresas.
- La realización efectiva de los proyectos financiados por el BERD con garantía del estado no tiene la correspondiente valoración.
- Y la consideración anual del BERD no concede la adecuada atención a la influencia de los préstamos del BERD en la solución de los problemas socioeconómicos de la Federación rusa.

4.- Conclusiones

Se puede concluir que la forma más importante de relación entre Rusia y los organismos financieros internacionales considerados (FMI, BM y BERD) ha sido a través de la concesión de créditos. Sin embargo, tales créditos han venido acompañados de un conjunto de condiciones complementarias que han tenido la pretensión de condicionar la política económica aplicada en Rusia. Aunque las medidas de política económica derivadas de las recomendaciones y condicionantes de los organismos internacionales han tenido un impacto importante en el país, debe tenerse presente que han significado un elemento complementario de las políticas económicas decididas por el propio gobierno ruso.