



**XX Simposio Electrónico Internacional
2009 – RUSIA**



**Y EL ESPACIO POSTSOVIÉTICO
POLÍTICA INTERNACIONAL, SOCIEDAD, CULTURA, ECONOMÍA
DEL 26 DE OCTUBRE AL 21 DE NOVIEMBRE**

LAS CORPORACIONES ESTATALES EN RUSIA

*Iván Emilio León Zhukovskii**

Entre los años 2006 y 2007, meses antes de que finalizara el segundo mandato presidencial de Vladimir Putin, fueron creadas en la Federación Rusa siete entidades empresariales denominadas Corporaciones Estatales (CE), cuya constitución ha generado un intenso debate en los espacios académico y administrativo—estatales rusos, debido a algunas características muy peculiares del proyecto, llevado a cabo por el ejecutivo, refrendando intereses múltiples y, como se verá, con un significativo alcance económico para un importante sector de las élites del país.

Si bien la primera CE —la Agencia para la Reestructuración Crediticia— fue creada en 1999, y con posterioridad, en el 2003, quedó constituida la Agencia de Aseguramiento de Depósitos, en 2006 y especialmente 2007, dichas instituciones proliferaron ya con sentido y trasfondo diferentes. En febrero del 2006 se creó la Empresa Unificada de la Aviación, mientras que entre marzo y diciembre del 2007 surgieron, en ese orden: la Empresa Unificada de Construcción Naval,¹ el Banco de Desarrollo, Nanotecnologías de Rusia, el Fondo para el Fomento de la Reforma Comunal, Construcciones Olímpicas, Tecnologías de Rusia y Energía Atómica de Rusia.

La constitución de estas dos últimas generó las mayores polémicas a lo interno del ejecutivo y el legislativo rusos. La creación de Tecnologías de Rusia representó la monopolización por esta entidad de varios de los sectores de la industria con mayores perspectivas de desarrollo tecnológico, incluyendo más

* *Licenciado en Derecho. Investigador del Centro de Estudios Europeos. Cuba.*

¹ Las empresas unificadas de la aviación y la construcción naval no son estrictamente corporaciones estatales, sino sociedades por acciones con capital 100% estatal. Sin embargo, se incluyen en el análisis tomando en consideración que forman parte de la misma política, y que las diferencias con las corporaciones estatales son ínfimas.

de 450 empresas del complejo militar industrial y el sector de construcción de maquinarias, entre otros.²

Fueron diversos los argumentos utilizados por la dirección política del país para justificar la creación de las CE, y las diferentes y específicas tareas y objetivos que le han sido planteadas a cada una de ellas. Estas corporaciones deben contribuir, según las declaraciones oficiales y tal como lo enuncia su normativa constitutiva, al aumento de la competitividad de la industria rusa y a su diversificación, por medio de la inversión en proyectos que fomenten la innovación tecnológica.³

Particularmente, cabe hacer una partición de las CE en dos grupos. Por una parte, el Banco de Desarrollo, Nanotecnologías de Rusia, el Fondo para el Fomento de la Reforma Comunal y Construcciones Olímpicas, son justamente fondos de inversión, estructuras carentes de activos productivos propios, a las cuales se les concedieron importantes dotaciones del presupuesto con el objetivo de invertir en sus respectivos sectores y elevar la competitividad de las exportaciones rusas y, en el caso del Banco de Desarrollo, para destinar recursos financieros a proyectos vinculados a la innovación con carácter multisectorial.

Por otra parte, Tecnologías de Rusia, Energía Atómica de Rusia y las Empresas Unificadas de la Aviación y la Construcción Naval, sí constituyen estructuras empresariales, organizadas de forma tal que permiten concentrar activos productivos en conglomerados monopólicos. En este sentido, mientras las empresas unificadas de la aviación y la construcción naval y Energía Atómica de Rusia concentraron los activos de sus respectivos sectores, Tecnologías de Rusia acaparó activos productivos de varios sectores industriales (construcción de maquinarias, industria militar y metalurgia). En el caso de Energía Atómica de Rusia, además, se le concedió la prerrogativa de dirección estratégica, corporativizando de esta manera la política estatal del sector.

Como se verá más adelante, la argumentación oficial que justifica la creación de las CE no está exenta de lógica. No es desdeñable el rol que éstas pudieran desempeñar en el objetivo de revertir la muy escasa capacidad competitiva y el deterioro de algunos de los sectores de la industria, al menos en una primera etapa de saneamiento y consolidación de la economía rusa.

Sin embargo, un acercamiento más detenido permite distinguir otros intereses que pudieran esclarecer por qué justo meses antes de la salida de Vladimir Putin de la presidencia, fue aprobada en tiempo récord la creación de estas figuras corporativas, a las cuales se les otorgaron enormes cantidades de recursos financieros provenientes del presupuesto estatal, así como activos productivos por un valor aproximado de 80 mil millones de dólares.

² Sitio oficial Tecnologías de Rusia. www.rostechnologii.ru

³ “Ley Federal de creación de Tecnologías de Rusia #270 F3 del 23 de noviembre de 2007”. Sitio oficial del Kremlin. <http://www.document.kremlin.ru/doc.asp?id=042960>. “Ley Federal de creación de Energía Atómica de Rusia”. Sitio Oficial del Kremlin. <http://www.document.kremlin.ru/doc.asp?id=43129PSC=1PT=3page=3>. “Ley Federal de creación de Nanotecnologías de Rusia”. Sitio Oficial de la entidad. . <http://www.rusnano.com> “Ley Federal de creación del Banco de Desarrollo”. Sitio de El Periódico de Rusia. <http://www.rg.ru/2007/05/24/bank-razvitiya-doc.html>. “Ley Federal de creación de Construcciones Olímpicas de Rusia”. Sitio Oficial de la entidad. www.sc-olympstroy.ru.

En este sentido, y como primer aspecto ineludible, es menester analizar algunos de los caracteres más relevantes de las CE, según quedó plasmado en las leyes que les dieron constitución,⁴ y en la Ley sobre las Organizaciones no Comerciales (único cuerpo legal que establece algún tipo de regulación general al respecto); así como atendiendo a lo que la praxis ha dejado ver durante el tiempo transcurrido desde su creación:

- La propiedad de las CE deja de ser estatal, creándose así una nueva forma de propiedad que, sin ser formalmente privada, ya tampoco es estatal.
- A las CE no se les aplica las normativas que regulan el proceso de quiebra de forma tal que tanto el Estado, como las corporaciones privadas, se ven limitadas en la posibilidad de adquirir dichos activos en caso de que se deteriore su situación económico – financiera.
- A las CE se les entregaron importantes recursos financieros del presupuesto federal; sin embargo, las ganancias resultantes de la gestión corporativa no ingresarán al mismo con posterioridad. Solo para el primer año se les asignó financiamiento por 36 mil millones de dólares, los cuales quedaron fuera de la jurisdicción de las normas de control presupuestario. A modo de ilustración, la totalidad de estos recursos se corresponden con el 22% del presupuesto ruso del 2006 en su apartado de gastos.⁵
- Ausencia casi absoluta de mecanismos de control sobre la gestión de los órganos y cuadros de dirección de las CE, y especialmente, sobre los gastos corporativos: el control se concentra en manos del ejecutivo y, en especial, del gobierno. El Presidente y el Primer Ministro son los únicos facultados para nombrar y destituir a los cuadros de dirección de las CE, mientras que estas solo quedan obligadas a presentar informes anuales, quedando excluidas las tradicionales instancias de control como la Cámara de Cuentas, la Agencia Federal Antimonopolio, etc.
- No se establecieron criterios para la fiscalización y control de la efectividad del trabajo y el cumplimiento de los objetivos, tanto de la entidad en general, como de los órganos y cuadros de dirección en específico. La única excepción es la de Construcciones Olímpicas de Rusia, tomando en consideración las obligaciones contraídas por la Federación Rusa con el Comité Olímpico Internacional. Consecuentemente, no se establecieron procedimientos específicos para sancionar los posibles incumplimientos, dado que estos, ya por definición, quedaron suprimidos.
- Con excepción de Energía Atómica de Rusia, no se estableció la obligatoriedad de planificar la gestión de la entidad a mediano y largo plazos, tal como se exige tradicionalmente a las entidades estatales.

De esta manera, y tomando en consideración el conjunto de características esbozadas, se puede arribar a un primer grupo de conclusiones. La propiedad y la capacidad de gestión sobre enormes recursos financieros y varias centenas de empresas (en su formato devaluado actual) por valor superior a los 80 mil millones de dólares,⁶ y la capacidad para establecer precios y controlar las exportaciones, fueron entregados, por el ejecutivo ruso,

⁴ Ídem.

⁵ “Informe del Consejo de la Federación sobre las Corporaciones estatales en Rusia”. www.prompolit.ru/890, marzo 2009.

⁶ Ídem.

a menos de una decena de directores administrativos y a un contado grupo de miembros del gobierno.

El control sobre la gestión de estas entidades ha sido monopolizado por el gobierno y el Presidente; siendo la capacidad de destituir y nombrar a los miembros de los consejos de directores, facultad exclusiva del Primer Ministro y el Presidente. Por su parte, las CE gozan de una libertad extremadamente amplia para la realización de su gestión, de forma tal que, en términos formales, solo se ven obligadas a presentar informes anuales al Jefe de Gobierno.

Además, la notoria ausencia de mecanismos fiscalizadores y la capacidad concedida para el legítimo uso y disfrute de la propiedad, abren las puertas a múltiples vías de obtención de beneficio personal por parte de los miembros y directivos de las CE. De hecho, aún excluyendo esta diversidad de rejugos y maniobras capaces de generar enriquecimiento personal, ya la primera instancia retributiva, el salario, deja ver que el beneficio material es parte inherente del proyecto.

En ese sentido, a principios del 2009 se hicieron públicos los resultados de una revisión que con carácter extraordinario realizó la Fiscalía General al Fondo para el Fomento de la Reforma Comunal, la cual detectó que durante el 2008 la corporación, con una plantilla de 97 personas, realizó “gastos corporativos” por valor de 10,3 millones de dólares, de los cuales más de 7 millones fueron por concepto de salarios. De estos, el que devengó Konstantin Sitsin, director de la entidad y miembro de la dirección de Rusia Unida, fue de 500 mil dólares mensuales; o sea, sólo durante un año le fueron entregados 6 millones de dólares procedentes del presupuesto federal. Mientras tanto, está previsto que los gastos por conceptos “corporativos” para el 2009 aumenten hasta 13 millones de dólares.⁷

Estos datos son aun más llamativos si se toma en consideración que la entidad frenó el financiamiento de proyectos asociados a su actividad reglamentaria en 21 de los Sujetos de la Federación Rusa, alegando que las contrapartes municipales no podían cumplir con sus obligaciones de inversión.⁸ Además, producto de la ubicación de activos financieros en depósitos bancarios, la corporación obtuvo ganancias por un monto de varios millones de dólares, mientras que las inversiones asociadas a la reforma comunal, objetivo para el cual fue creada la corporación, no superaron el 3% de esos beneficios obtenidos.

En otro orden y tomando en consideración que el grupo de dirección política fue el creador de estas figuras, cabe entonces, para mayor claridad, esbozar sus vínculos con las CE. Tanto *de jure* como *de facto*, el nivel de imbricación entre el gobierno y dichas corporaciones es notorio. Son 16, contando al Primer Ministro, los miembros del gabinete que forman parte de sus órganos de dirección general, los denominados Consejos de Directores o

⁷ PUKIOMOV KONSTANTIN. “En qué invierte el dinero el Fondo para la Reconstrucción Comunal?”. Sitio Newsland www.newsland.ru/News/Detail/id/359363/cat/86/; “Fiscalía General: Los funcionarios utilizan los recursos estatales para viajar en taxi, lavar la ropa y acudir a los bares”. Sitio Politonline, www.politonline.ru/groups/a2110.html, marzo 2009.

⁸ Ídem.

Consejo Fiscalizador.⁹ Al frente de los mismos se encuentra, en casi todos los casos, un vicepresidente del gobierno, al tiempo que el propio Putin preside el Consejo de Dirección del Banco de Desarrollo. Estos miembros del gobierno ocupan 37 puestos dentro de los Consejos de Directores de las CE, estando distribuidos de la siguiente manera: Tecnologías de Rusia (5), Energía Atómica de Rusia (3), Nanotecnologías (4), Construcciones Olímpicas (3), Banco de desarrollo (6), Aviación (7), Construcción Naval (7), Fondo de Inversión Comunal (2).

Dicha representación gubernamental en los órganos de dirección de las CE se estructura también sobre la base del control cruzado, de forma tal que cada miembro del gobierno está insertado en la dirección de diferentes corporaciones. Dicha presencia se distribuye de la siguiente manera: vice premier Dimitri Kozak – 4, ministro de transporte Igor Levitin – 4, ministro de industria Victor Jristenko – 4, primer vice jefe de la comisión militar del gobierno Vladislav Putilin – 4, ministro de defensa Anatoli Serdiukov – 3, primer vice premier Igor Shuvalov – 3, ministra de economía Elvira Nabiulina – 3, vice ministro de economía Andrei Belousov – 3, jefe de la agencia federal de la propiedad estatal Valeri Nazarov – 3, vice ministro de finanzas Anton Siluanov – 2, vice premier Sergei Ivanov – 1, vice premier Igor Sechin -1, ministro de educación Andrei Fursenko – 1, vice premier Victor Zubkov – 1, vice premier Sergei Sobianin – 1.

Como se observa, a excepción de los últimos cinco, el resto de los miembros del gobierno están presentes en más de una CE. De esta manera, queda garantizado el control colectivo más allá de las prerrogativas e intereses particulares de cada cual. El denominador común que permite no personificar en extremo la posesión de la propiedad y la dirección estratégica, es la subordinación formal y personal de todos a Vladimir Putin.

En este sentido, el análisis del proceso de nombramiento deja ver que es el gobierno el órgano con mayores facultades. Si bien es cierto que el Presidente tiene la prerrogativa de nombrar a 3 de los directores de CE y a 3 de los presidentes de sus Consejos de Directores, lo hace a propuesta del Primer Ministro. El nombramiento del resto de los cuadros de dirección está repartido entre el gobierno y la presidencia,¹⁰ lo cual denota un determinado nivel de equilibrio, aplicándose también en este caso la tecnología del control cruzado entre las diferentes instancias del ejecutivo. Sin embargo, es sobre el gabinete que recaen la mayor cantidad de plazas a nombrar.

El análisis específico del nombramiento de los directores administrativos de dichas corporaciones también habla por sí solo. La primera conclusión: ninguno proviene del sector empresarial privado, lo cual termina de definir el contorno de los intereses en el proyecto. Es una iniciativa del grupo de dirección política, materializada por ellos y administrada por individuos de su círculo cercano y/o cuadros técnicos, directores con experiencia en sus ramas y que no representan otros intereses que pudieran ser contrarios a los de los creadores de las CE. De esta manera quedaron marginados del reparto los intereses del gran capital privado de Rusia.

⁹ Datos obtenidos por el autor según el análisis de diferentes fuentes.

¹⁰ Datos obtenidos del análisis de las leyes constitutivas de cada una de las corporaciones.

Por otra parte, la gran mayoría de los directores debe su ascenso profesional a la promoción putiniana (con excepción de los sobrevivientes veteranos Anatoli Chubais y el ex premier Kirienko), llegando en algunos casos a formar parte del círculo más allegado al actual Primer Ministro: el conocido y poderoso Sergei Chemezov y Konstantin Sitsin, miembro de la dirección de Rusia Unida. Aunque no funge como director, sino sólo como uno de los miembros del Consejo de Directores, muchos reconocen que es justamente el amigo de Putin y director del reconocido Instituto Científico de Kurchatov, Mijail Kovalchuk, el que tiene voz determinante en Nanotecnologías de Rusia.

Por último, cuando se menciona el grupo de dirección política como promotor de la creación de estas corporaciones, en realidad se refiere solo a una parte del mismo: la asociada al actual gabinete, cuyos miembros desempeñaban roles determinantes en la administración del Presidente Putin al momento de creación de las CE. Quedaron fuera los representantes de la actual administración presidencial, incluidos figuras relevantes como el asesor presidencial en materia económica, Arkadi Dvorkovich.

De esta manera, el análisis de los vínculos del gobierno con las CE denota que este órgano no actuó sólo como instancia estatal que crea instituciones, implementa políticas y fiscaliza la gestión. La amplia presencia de los miembros del gobierno en los órganos de dirección de las CE deja claro que los primeros son parte constitutiva de dichas instituciones; no sólo veladores estatales, sino parte orgánica de su dirección y de los intereses que como entes empresariales tratarán de satisfacer. Denota también el sentido excluyente y personalista con que se concibió la conformación de los órganos de dirección, y por extensión, de la capacidad de gestión y los diversos beneficios que la membrecía en la CE pueda generar.

Retomando aspectos constitutivos claves, es menester profundizar y esclarecer sobre el carácter de la propiedad de las CE. Por una parte ésta deja de pertenecer al Estado, mientras que ninguna de las escasas normas jurídicas que regulan su actividad obliga a hacer devolución de la propiedad en caso de liquidación de la entidad. La única referencia al tema en los cuerpos legales analizados es elocuente: todos los bienes y activos otorgados para la realización de sus funciones, dejan de ser propiedad del Estado y se convierten en propiedad de las CE desde el momento mismo de su constitución.

De esta manera emerge un tipo de propietario “corporativo”, diferente del estado, pero compuesto por miembros de dos de sus órganos, el gobierno federal y la administración presidencial y dirigido por representantes del primero de estos. El derrotero de estos activos puede seguir dos cauces: retornar a manos del estado o ser adquirido por sujetos individuales.

La primera de estas variantes es realizable en la medida en que las normas constitutivas no excluyen que las CE hagan cesión de la propiedad, de manera tal que los bienes pudieran retornar a manos de aquel que se las confirió a las CE. Además, este proceso se facilita por el hecho de que aquellos que detentan el uso y disfrute de la propiedad como entes colectivos, en tanto son miembros de las CE, son los mismos que detentan el recurso administrativo para realizar las operaciones en nombre del Estado.

La segunda es realizable en la medida en que las CE, como cualquier sujeto propietario de un bien, tiene la facultad de disponer del mismo,

incluyendo su venta, a menos que las normas generales o aquellas que le confirieron la propiedad establezcan algún tipo de limitación al respecto. En ese sentido, las normas que dieron constitución a las CE no establecieron limitaciones al uso, disfrute y traspaso de la propiedad.

Sin embargo, es imposible interpretar el sentido de funcionamiento y el futuro desarrollo de las corporaciones sin la inevitable personificación de los procesos, intereses, etc. Están compuestas por individuos, y ocultar sus motivaciones en cuanto individualidades sería, cuanto menos, turbio. De hecho, como se dejó ver, la forma jurídica de las corporaciones deja abiertas múltiples puertas para la obtención de beneficio personal por parte de sus gestores, incluyendo la posibilidad de conversión de los activos propiedad de la CE, en propiedad típicamente privada.

Adelantando los posibles destinos de los activos y ganancias de las CE, se debe partir de la premisa de que el Estado ruso las dirige y controla, ya no como legítimo propietario, sino en la medida en que sus miembros forman parte de sus órganos de dirección. De esta manera, de la voluntad de los miembros de la dirección política del país dependerá el destino de las CE, el sentido y alcance de su gestión, así como la propiedad de sus activos.

Al margen de que están creadas las condiciones normativas para la realización de diferentes escenarios, la posibilidad de que esos activos retornen a manos del Estado debe interpretarse solo como eso, una posibilidad que no se excluye en términos legales. Ciertamente y como se verá más adelante, todo parece indicar que pudiéramos estar en presencia de un proceso de privatización de bienes productivos y financieros estatales, comparable por su magnitud con las más importantes que han tenido lugar en la Rusia post soviética, aunque con caracteres distintivos.

Llegado este punto del análisis, caben entonces dos interrogantes esenciales:

¿Qué trasfondos determinaron la creación, la forma y el momento de implementación del proyecto, y cuál pudiera ser el alcance de sus efectos?

Son diversos los factores histórico—económicos y políticos que preceden y condicionan la creación de las CE. Por una parte, la desaparición de la URSS abrió las puertas para la adquisición y explotación privada de decenas de miles de estructuras empresariales. Incalculables activos productivos fueron repartidos entre parte de la antigua nomenclatura soviética, al tiempo que se sumaron nuevos actores, nacionales y foráneos, que de diferentes formas lograron acceder a esos recursos.

El reparto de la propiedad en la Rusia post soviética tuvo diferentes etapas, materializadas en forma de privatización y de nacionalización. La primera siempre estuvo condicionada por la búsqueda de los mayores niveles de ganancia en los plazos más cortos posibles, de forma tal que el capital se dirigió hacia los sectores más rentables de la economía.

Al momento de la llegada de Vladimir Putin a la presidencia, ya había tenido lugar una importante consolidación de activos en esferas como las comunicaciones, el gas, y se desarrollaba la creación de monopolios en la esfera de los metales (aluminio, acero, níquel, etc). La industria petrolera, igualmente, había sido acaparada de forma distinta a la del gas, con un reparto de la producción y exportación entre poco más de 5 grandes empresas.

Durante los primeros años siglo 21, el proceso más relevante fue la nacionalización de la industria petrolera, quedando despojadas de sus activos empresas como Yukos y Rusneft, y consolidándose Rosneft¹¹ como la principal petrolera del país, por medio de la adquisición de los activos de las empresas desposeídas.

Siendo así, el panorama de la propiedad capitalista en Rusia para el 2006 quedaba de la siguiente manera: el capital privado nacional controlaba algunas de las esferas más rentables, aquellas donde pudo competir con el capital extranjero, como la comunicación y las materias primas (excluidos los hidrocarburos); el capital privado extranjero tenía una presencia importante en la esfera de los servicios, incluidos los bancarios y de seguros, mientras que el Estado actuaba como capitalista y estratega en aquellos sectores que además de otorgar ganancias impensables, garantizaban su seguridad y fortaleza geopolítica, como los hidrocarburos, el complejo militar-industrial y la energía atómica.

Como se puede observar, sectores íntegros de la industria rusa quedaban como estepas baldías, a merced de mejor postor, sectores, que no es ocioso recordar, actuaron como motores que acompañaron a la industria militar soviética en la vanguardia económica del país. De esta manera, el 2006 permitía observar el estado deteriorado de los sectores de la aviación, el automotriz, el naval, y especialmente, el de la fabricación de maquinarias. Además, el atraso tecnológico se hacía presente (proceso que aun no ha sido revertido) en prácticamente todas las esferas de la economía rusa, quizás solo con la honrosa excepción de la industria militar, la de la energía atómica y la espacial.

Este panorama comienza a explicar el sentido de la creación de las CE, particularmente las Empresas Unificadas de la Aviación y la Construcción Naval y Tecnologías de Rusia. Acaparar esos sectores de la industria, que de mantenerse las condiciones precedentes podían continuar devaluándose hasta perder todo valor, fue uno de los objetivos que inspiró el proyecto de las CE.

En otro orden, las crecientes entradas de capital procedentes de la exportación de hidrocarburos en años recientes crearon en el país un exceso de activos financieros. De hecho, se calcula que entre el 2000 y el 2007 ingresaron al país más de 700 mil millones de dólares sólo por concepto de exportación de petróleo. De ellos, más de 350 mil millones quedaron fuera de los presupuestos anuales, y se congeló su circulación interna.¹²

¹¹ Rosneft y Rusneft son empresas diferentes, más allá de la similitud de los nombres.

¹² "Corporaciones estatales – experimento institucional." Revista Pro et Contra www.uisrussia.msu.ru/docs/nov/pec/.../ProEtContra_2008_5-6_06.pdf; www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/80604.htm, abril 2008.

Pese a las presiones de los lobbistas industriales, regionales y de los grupos parlamentarios, todos deseosos de participar en el reparto de los petrodólares, durante mucho tiempo las autoridades del país lograron contener este proceso. El discurso oficial justificó esa política, atendiendo en primer lugar al riesgo inflacionario que implicaba, mientras que una parte no mayoritaria de los círculos académicos prevenía contra los posibles efectos de la “enfermedad holandesa”.¹³ No cabiendo aquí un análisis exhaustivo del tema, si se puede concluir que ambas argumentaciones son insuficientes a la hora de justificar la política aplicada, sobre todo, si se toma en consideración la necesidad, aceptada por todos, de llevar a cabo importantes inversiones que permitieran potenciar la modernización de la economía rusa.

De esta manera, todo indica que la principal limitación para la puesta en circulación de los capitales excedentes estribaba en la ausencia de mecanismos para hacerlo sin que quedaran vulneradas determinadas premisas. Se pretendía que resultaran rentables en términos económicos, que fueran otorgados a entidades que garantizaran la administración efectiva sobre la base de un esquema monopólico de concentración de activos, tanto financieros como productivos y, según ya se puede concluir con el formato escogido en forma de CE, que no implicara una sesión a manos ajenas. Los mecanismos vigentes hasta el momento sólo podían llevar a vías de hecho parte de esos objetivos, pero ninguno garantizaba el cumplimiento de su totalidad.

Las CE fueron el instrumento escogido, tomando en consideración que era la estructura que mejor satisfacía las premisas exigidas: garantizaba la concentración de los activos en una misma unidad centralizada, la plena libertad para realizar la gestión, despojaba de las ataduras inherentes al sector estatal de la economía y, por último, pero no menos importante, garantizaba que la propiedad no fuera entregada al capital privado ruso.

En este orden, se debe recordar que la inversión, y la gran inversión en mayor medida, están sujetas a la existencia de determinadas garantías sobre la propiedad, a un orden legal que garantice la seguridad de la propiedad y las inversiones. El capitalismo occidental emergió justamente sobre la base de esa premisa, donde el estado asumió el rol de garante de las relaciones de propiedad, por medio de una normativa y lógica de aplicación general. En Rusia, este tipo de “pacto social” no ha llegado a establecerse, y las garantías a la propiedad, factor determinante en las inversiones a largo plazo, ha asumido un modelo personalista, similar en alguna medida al aplicado en algunos países del sudeste asiático y de América Latina, donde las garantías fueron concedidas atendiendo a vínculos personales.

La implementación del proyecto Putin implicó una relectura de los procesos de otorgamiento de garantías a la propiedad. Si bien es cierto que se respetaron las concedidas con anterioridad al capital privado (con la excepción del sector petrolero), el espíritu y lógica de actuación del estado, con una presencia mucho mayor en los procesos económicos, incluyendo su proyección

¹³ Es el nombre general que se le asigna a las consecuencias dañinas provocadas por un aumento significativo en los ingresos de un país; lo cual provoca una apreciación de su moneda y en consecuencia, una pérdida de competitividad de la industria nacional y las exportaciones.

como capitalista, marcó una prudente distancia entre el gran capital y el aparato estatal-administrativo.

Esto explica por qué, durante los años 2000, el capital privado ruso se tuvo que orientar hacia los mercados financieros internacionales con el objetivo de obtener los créditos necesarios para su consolidación y expansión, más allá de que no es menos cierto que el capital bancario ruso, debido a su escasa capitalización, no podía garantizar las mismas condiciones favorables. También explica por qué el capital privado no asumió un rol inversor activo en algunos de los sectores que ahora quedaron organizados en las CE: no contaban con las garantías necesarias para realizar grandes y riesgosos proyectos de inversión en sectores que no garantizaban un beneficio inmediato.

El actual reparto de la propiedad sobre activos productivos y financieros denota la continuidad de la mencionada lógica. Todo indica que no se quería privilegiar al capital privado, mientras que la inmovilidad de dichos activos, atrapados en las redes del control burocrático - estatal, podía ser nefasta. Las CE se convirtieron, de esta manera, en la garantía necesaria para ese tipo de inversión, donde el sujeto colectivo o conjunto de individuos beneficiado por ellas, son al mismo tiempo los legitimados para concederlas, siendo esta una fórmula que refrenda intereses capitalistas grupales e individuales, al tiempo que pudiera crear condiciones para potenciar el necesario proceso modernizador de la economía rusa.

Igualmente, las CE no solo garantizan la utilización de recursos financieros estatales en proyectos de inversión, sino que permiten que su uso escapé al control de las instancias reguladoras estatales, independientemente del destino que se les pretenda dar. De esta manera, el grupo de dirección política "corporativiza" el uso de los recursos estatales, despojándose de ataduras y creando facilidades para aplicar las políticas que en cada momento entienda necesarias.

De hecho, ya han tenido lugar determinados precedentes. A principios del 2009 y como parte del plan anticrisis, el gobierno decidió redirigir más de 5 mil millones de dólares de los fondos inactivos de Nanotecnologías de Rusia y el Fondo para el Fomento de la Reforma Comunal, mientras que la actividad del Banco de Desarrollo también quedó reorientada durante unos meses, siendo utilizada una parte de sus recursos para asumir las deudas que con entidades financieras occidentales habían asumido algunas empresas rusas, tanto estatales como privadas.¹⁴

Visto este conjunto de premisas económicas y sistémicas, cabrían entonces dos últimas interrogantes: ¿Qué significado tiene el momento escogido para la creación de las CE y qué destino final se les concibió? Las respuestas a ambos entresijos permitirán, al mismo tiempo, completar el círculo explicativo sobre el sentido de la creación de las CE.

En lo referido al momento de creación, la salida de Vladimir Putin de la presidencia se impone como referencia obligatoria. La magnitud de los

¹⁴ MITRAXOVICH STANISLAV. "Ayudarán las Corporaciones estatales al presupuesto?". Fondo Nacional de la Seguridad Energética. www.komentarii.ru/comment.php?f=3&t=2021; www.energystate.ru/news/917.html; www.blogi.rbc.ru/index.php/?archives/485161, 20 febrero 2009.

procesos llevados a cabo exigía que se realizaran desde la única instancia con legitimidad y capacidad real para hacerlo: la Presidencia. Independientemente de la unidad sistémica con que fue diseñado el tándem Putin-Medvediev, no se quería dejar escapar la garantía que en todos los sentidos otorgaba la presidencia putiniana. Apostar por emprender este proyecto con un nuevo mandatario y con todas las incertidumbres que esto generaba, era más que riesgoso.

Por otra parte, al margen de la organicidad que existe entre los miembros del tándem, el control sobre las CE recayó esencialmente sobre los representantes de la antigua administración presidencial y un conjunto de allegados, limitando el acceso de cualquier otro grupo de actores. La ascensión de Medvediev podía, inevitablemente, traer aparejado el surgimiento de nuevos sujetos políticos o el fortalecimiento de otros, cuyas ambiciones hubieran podido constituir un obstáculo para la realización del proyecto.

La última interrogante, referida a los posibles derroteros de las CE, no admite aún respuestas definitivas y absolutas, aunque sí perfilar determinadas ideas. En este sentido, cabe volver sobre uno de los temas neurálgicos: la propiedad de los activos entregados a las CE. Son diversos los factores que indican que el futuro de éstas, aunque en una perspectiva alejada en el tiempo, pasan por su privatización.

Ciertamente, todo parece indicar que esos activos, especialmente los productivos, no retornarán al régimen jurídico de la propiedad estatal, a no ser que así se requiera en casos puntuales, como puede ser la mala gestión sobre una entidad que ponga en riesgo su funcionalidad o genere una situación de inestabilidad social. Lo anterior, como ya se vio, no inhibe que el Estado haga uso, en caso de fuerza mayor, de los recursos financieros (no de los productivos) asignados a las CE.

En este sentido, tanto Putin como Medvediev han declarado en reiteradas ocasiones que, en el futuro, las CE (con excepción quizás de Energía Atómica de Rusia) deben convertirse en sociedades por acciones, perspectiva que sería la más recomendable según la inmensa mayoría de los académicos y políticos. Sin embargo, el propio Primer Ministro acotó que este proceso tendría lugar sólo cuando las corporaciones aumenten su capitalización y puedan entrar en el mercado con una mayor capacidad competitiva.¹⁵

Numerosos especialistas indican que será justamente ese el destino de las CE. Igualmente han sido múltiples las declaraciones de políticos, como el ministro de finanzas Kudrin, que han visto en la “privatización silenciosa” el

¹⁵ “Medvediev: Las Corporaciones estatales no modificarán la economía rusa”. Agencia informativa Rosbalt,. www.rosbalt.ru/2009/05/27/643717.html, 27 mayo 2007; KALINOVSKI IGOR. “La crisis financiera agudizó las discusiones en torno a las corporaciones estatales”. El periódico de Rusia, No 678. www.rg.ru/2008/11/11/goskorporacii.html, noviembre 2008; “Los Consejeros de Medvediev le recomiendan modificar las Corporaciones estatales.” KavkazCenter,. www.kavkaz.org.uk/russ/content/2009/03/19/64556.shtml, 19 marzo 2009; KISELIEVA ELENA. “Medvediev modificará las Corporaciones estatales creadas por Putin?”. www.tatarica.yuldash.com/society/article1623; www.finance-novosty.ru/news/09-03-20-00-30-09.html, 19 marzo 2009; “Putin reconoció que las Corporaciones serán privatizadas” Revista Estrella Polar. www.zvezda.ru/web/news19582.htm, febrero 2008.

objetivo último de creación de las corporaciones.¹⁶ Las declaraciones de Kudrin se pueden explicar, más allá de la objetividad de su análisis, atendiendo a que las CE le asestaron un fuerte revés a sus pretensiones de continuar controlando los fondos financieros excedentes. Sin embargo, el mismo criterio fue refrendado en un minucioso informe que elaboró un grupo de trabajo del Consejo de la Federación.¹⁷

En el orden de la conciencia y sabiduría social, esta ha sido también una de las razones con que se explica la creación de las Corporaciones, siendo superada sólo por el criterio colectivo que no ve en ellas más que una fuente de enriquecimiento inmediato para sus gestores.

Por otra parte, el hecho de que haya tenido lugar el traspaso de la propiedad y la gestión sobre los activos otorgados a las CE, deja en evidencia, al menos, que estaba siendo cuestionada la efectividad de la gestión estatal. Sin embargo, tampoco se realizó la privatización directa de estos activos tal y como permite la legislación nacional, de forma que su cesión al capital privado, quedó excluida como una posibilidad, al menos en el corto plazo. ¿Estamos en presencia de una paradoja? Parece ser que no.

El proceso de privatización fue contenido y limitado desde la llegada de Putin a la presidencia. Anualmente, la Duma aprueba el conjunto de los activos productivos estatales que serán puestos en venta en el transcurso del próximo año. Durante los últimos años, los niveles de cumplimiento de estos planes de privatización han sido inferiores al 50%.¹⁸ De esta manera, se hace notoria la coherencia entre este proceso y la política que se asumió en relación con los activos otorgados a las CE.

Ahondando en el sentido y alcance de lo anterior, hay que destacar que la burocracia que emergió con el ascenso político de Putin ha utilizado el recurso administrativo para modificar las relaciones de propiedad sobre los medios de producción, en función de convertirse, de grupo burocrático, en clase capitalista. Este proceso ha tenido lugar tanto en las instancias federales como en las regionales, y se ha manifestado de dos formas fundamentales: el despojo de antiguos propietarios y posterior privatización de los activos productivos; y la privatización directa de medios de producción pertenecientes al Estado, siempre en beneficio de cuadros políticos y allegados. En este último caso, la utilización del recurso administrativo incluyó, en ocasiones, la previa asignación de importantes recursos de los presupuestos locales para el desarrollo de determinadas empresas, las cuales, más tarde, fueron privatizadas en beneficio de las propias autoridades.

De esta manera, no se debe realzar excesivamente el rol de las nacionalizaciones y de la actividad capitalista del estado en Rusia. Para ser más exactos, los procesos económicos en ese país permiten distinguir la

¹⁶ STAKOVAIA TATIANA "Todos son culpables. Declaraciones de Kudrin". Revista analítica Politkom. www.politkom.ru/8700/ru, 4 marzo 2009; *Corporaciones estatales – experimento institucional.*; Revista Pro et Contra. www.uisrussia.msu.ru/docs/nov/pec/.../ProEtContra_2008_5-6_06.pdf; www.carnegie.ru/ru/pubs/procontra/80604.htm, abril 2008

¹⁷ "Informe del Consejo de la Federación sobre las Corporaciones estatales en Rusia". www.prompolit.ru/890, marzo 2009.

¹⁸ "La privatización es modificada por las Corporaciones Estatales.". Varias fuentes: www.rbcdaily.ru/2008/03/21/focus/330915; www.astera.ru/news/?id=55957; www.zagolovki.ru/article/21Mar2008/smena; www.lels.spb.ru/menu/menu_market.htm, marzo 2008.

realización de una política de privatización-reprivatización a largo plazo, donde el poder público político ha actuado como promotor – fiscalizador.

Lo anterior no se contradice con la fuerte presencia e incidencia del Estado en las relaciones económicas, incluyendo sus proyecciones como capitalista (explotación de medios de producción y obtención de ganancias). Esto responde a las características del país, sus intereses como Estado– Nación y al momento histórico de la evolución del capitalismo ruso. Las modificaciones en las relaciones de propiedad, más que contradecirla, se insertan dentro de esta lógica, en la medida en que el aparato político ruso busca perfeccionar los mecanismos de explotación de los medios de producción.

Las nacionalizaciones, en muchos casos, han constituido mecanismos para despojar a los antiguos propietarios y crear las premisas para redistribuir el control sobre los activos. De hecho, algunas de las empresas pertenecientes hoy a Tecnologías de Rusia, propiedad anteriormente de empresarios privados, fueron adquiridas por la corporación como resultado de una fuerte presión administrativa que permitió su “nacionalización”. Este fenómeno fue denominado como “reprivatización de terciopelo”.¹⁹ Además, la reciente creación de una nueva corporación, Carreteras de Rusia²⁰, y la posibilidad de que en el futuro inmediato se creen otras, como Pesca de Rusia y la Agencia Financiera Nacional,²¹ aún en medio de la crítica colectiva y de una presión sin precedente que sectores liberales ejercen sobre el presidente Medvediev, afianza el anterior conjunto de razonamientos.

En esta tendencia general, de paulatina implementación, se inserta orgánicamente la creación de las CE, siendo quizás su más acabada expresión. Ante la imposibilidad legal de realizar una privatización directa en beneficio de actores disímiles que aún no se han constituido como capitalistas, las corporaciones crean las premisas legales para la realización de este objetivo de la manera más beneficiosa posible, mediante un conjunto de libertades y un abultado financiamiento, lo cual permite augurar una elevada capitalización.

¹⁹ Referido a la entrevista concedida por el empresario Oleg Shvartsman, presidente de la empresa Finansgroup al periódico Komersant. En la misma, el empresario denuncia como su empresa realizaba acciones de despojo de activos productivos a diferentes agentes económicos, bajo la dirección estratégica del bloque de los “siloviki”, presidido por Sechin. Ver: “*El partido para nosotros lo representa el bloque de fuerza y Sechin*”. Entrevista de Oleg Shvartsman concedida al periódico Komersant. www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=831089. 30 de noviembre de 2007; Proskurnina Olga. “*Crónica 1999 – 2009. Los siete bolsillos*”. Viedomosti. www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2009/. 31 de agosto de 2009.

²⁰ “*Ley Federal # 145 F3 del 17 de julio de 2009 de creación de Carreteras de Rusia*”. www.base.garant.ru/12168315.htm. Ver también: “*Se crea la Corporación estatal Carreteras de Rusia*”. www.liveinternet.ru/community/.../post106940472/; “*El Consejo de la Federación aprobó la creación de Carreteras de Rusia*”. www.msouz.ru/newscardlenta.aspx?id=5378.

²¹ La creación de esta última está enfrentando fuerte resistencia por parte de diferentes actores, principalmente del ministro de finanzas Kudrin. Sus activos estarían conformados por las millonarias sumas de divisas que hasta el momento nutren el Fondo de Estabilización de Rusia. Dicha confrontación se inserta en el panorama de una pugna mayor, la cual viene desarrollándose entre diferentes sectores de la élite política y económica rusa (grupo de los partidarios del crecimiento (Shuvalov, Surkov, Dvorkovich y en alguna medida el propio Medvediev), el grupo de los dirigistas (Sechin y el bloque de los siloviki) y el grupo de los conservadores (Kudrin).

Vale destacar al respecto que como parte del plan anticrisis, el gobierno federal orientó al Banco de Desarrollo invertir más de 5 mil millones de dólares en la bolsa rusa de valores,²² con la pretensión, según declaraciones del Primer Ministro, de no permitir que continuara disminuyendo la capitalización de las empresas nacionales. Este objetivo no pudo ser cumplido, lo cual generó críticas por parte del Presidente. Sin embargo, llama la atención que, como resultado de la operación el Banco de Desarrollo adquirió acciones de importantes empresas privadas rusas, como Nornikel y Lukoil.²³ En el caso de esta última, la corporación se convirtió en uno de los principales accionistas.

En lo referido a los posibles beneficiarios de la privatización de las CE, están creadas las condiciones para que se realice a favor de los diferentes grupos de dirección, o que estos, sin convertirse en propietarios de las acciones, obtengan beneficios del proceso. De iniciarse la privatización y según la normativa jurídica que regula la actividad de las CE, pudieran no aplicarse los procedimientos tradicionales, tomando en consideración que estos proceden siempre y cuando los activos en cuestión sean propiedad de la Federación Rusa.

Quizás esto ayude a explicar por qué está teniendo lugar la unificación de las cinco agencias federales que hasta este momento participaban en el proceso de privatización de los bienes estatales, de forma tal que su control será facultad exclusiva de una única entidad: la Agencia Federal para el Control de los Bienes del Estado. Este modelo permite tanto agilizar como controlar de una manera más efectiva dicha actividad.²⁴

En este contexto resulta inevitable evocar el primer gran proceso de privatización de activos productivos y financieros soviéticos, durante el cual, utilizando el recurso administrativo y beneficiándose de un entorno de marcada desregulación, muchas entidades económicas estatales quedaron privatizadas a favor de aquellos que hasta ese momento ocupaban sus principales cargos de dirección o se encontraban al frente de los respectivos ministerios.

En este sentido se pueden destacar figuras conocidas de la vida económica y política rusa como el ex Primer Ministro Victor Chernomirdin, el presidente de la petrolera Lukoil, Bagit Alekperov, y Oleg Soskovets, ex vicepremier de Rusia. Los dos primeros se desempeñaban respectivamente, entre 1989 y 1991, como ministro y primer viceministro de la industria del gas, y asumieron el control de las recién creadas sociedades por acciones, Gasprom y Lukoil. Alekperov continúa siendo el principal accionista de la entidad.

De cualquier manera, la coherencia y organicidad de los procesos asociados a las CE estarán sujetas, también, al modo en que se reproduzcan

²² Mitraxovich Stanislav. “¿Ayudarán las Corporaciones estatales al presupuesto?”. Fondo Nacional de la Seguridad Energética. www.komentarii.ru/comment.php?f=3&t=2021; www.energystate.ru/news/917.html; www.blogi.rbc.ru/index.php/?archives/485161, 20 febrero 2009

²³ “El Banco de Desarrollo se convierte en importante accionista de Lukoil”. Polit.ru. www.polit.ru/news/2009/06/15/index.html. Otros sitios que publicaron la noticia bajo el mismo título: www.top.rbc.ru/economics/15/06/2009/310006.shtml, Banki.ru: www.banki.ru/news/bankpress/?id=1295351, Estación de Radio “Eco de Moscú”: www.echo.msk.ru/news/599131-echo.html, 15 de junio 2009

²⁴ “Absalov Dimitri “Nabibulina quiere controlar el proceso de privatización en Rusia”, Centro de análisis de la coyuntura política de Rusia. www.ancentr.ru/data/events/event2074.html. 18 agosto 2008

los desencuentros entre los diferentes grupos allegados a Putin. La contraposición de intereses personales y grupales ha estado en la génesis misma del proyecto, haciendo más complejo aún el manejo de un proceso que, por definición, está llamado a generar múltiples contradicciones. Lo que sí no deja margen a dudas es que la creación de las CE ha servido para solidificar las posiciones de Putin como fiador de un conjunto de intereses económicos y políticos.

La totalidad de los elementos analizados permitió reconstruir los diferentes factores que, convergiendo, condicionaron el surgimiento de las CE, así como esbozar las perspectivas que pudieran marcar el desarrollo de estas peculiares instituciones. Quedando interrogantes por dilucidar, se hace recomendable el estrecho seguimiento del tema.

Como nota conclusiva, las declaraciones de Anatoli Chubais, ex vice premier ruso y actual director de Nanotecnologías de Rusia, principal artífice de las privatizaciones rusas de la década de los 90 y uno de los ideólogos de las reformas liberales rusas, refrendan de la mejor manera y sin haber podido ser más elocuente, algunas de las tesis planteadas:

*Nanotecnologías de Rusia es una entidad con dinero, con efectivo. Nosotros somos una organización sin deudas, sin créditos que devolver. Nosotros somos una organización sin ningún tipo de carga ni limitaciones, nosotros estamos, por supuesto y literalmente, envueltos en chocolate.*²⁵

²⁵ “Nanotecnologías de Rusia está envuelta en chocolate”. 16 de noviembre de 2008. www.gazeta.ru/news/business/2008/11/16/n_1296616.shtml