

TÍTULO COMUNICACIÓN:

NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLÍTICA SOCIAL RUSA

AUTORA:

PLA JULIAN, ISABEL

INSTITUCIÓN:

UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

DEPARTAMENT D'ECONOMIA APLICADA

RESUMEN:

Durante la etapa socialista, la URSS se caracterizó por la gran importancia que le concedió a la esfera social frente a países con economías de mercado con un nivel de crecimiento económico similar. Actualmente, el proceso de transición al que se ha visto sometida la Federación Rusa, impone nuevas condiciones al funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno y a las empresas con las consiguientes implicaciones para la política social. Por una parte, la liberalización económica impone una necesaria reducción de la intervención estatal en la economía, especialmente centrada en la esfera social. Por otra, la privatización de las empresas estatales conlleva una nueva forma de gestión económica, que se contradice, según los reformistas rusos, con el carácter social de la empresa soviética. En consecuencia, esta concepción de las reformas propone un sistema de garantías sociales de carácter asistencial de menor magnitud. Sin embargo, la actual crisis económica a la que se enfrenta Rusia y el arraigo de las garantías sociales heredadas del periodo soviético cuestionan este nuevo planteamiento de un sistema social mínimo.

NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLÍTICA SOCIAL RUSA

Durante la etapa socialista, la URSS se caracterizó por la gran importancia que le concedió a la esfera social frente a países con economías de mercado con un nivel de crecimiento económico similar. Los elevados gastos sociales, que condujeron a la crisis presupuestaria en los años 60 y 70, permitieron lograr amplios niveles de educación superior, el desarrollo de importantes centros científicos, la creación de un sistema sanitario público muy desarrollado y numerosas infraestructuras orientadas a satisfacer el bienestar colectivo de la población soviética.

Actualmente, el proceso de transición al que se ha visto sometida la Federación Rusa, impone nuevas condiciones al funcionamiento de los diferentes niveles de gobierno y a las empresas con las consiguientes implicaciones para la política social. Por una parte, la liberalización económica impone una necesaria reducción de la intervención estatal en la economía, especialmente centrada en la esfera social. Por otra, la privatización de las empresas estatales conlleva una nueva forma de gestión económica basada en la eficiencia, que se contradice, según los reformistas rusos, con el carácter social de la empresa soviética.

En consecuencia, esta concepción de las reformas propone un sistema de garantías sociales de carácter asistencial de menor magnitud. Sin embargo, la actual crisis económica a la que se enfrenta Rusia y el arraigo de las garantías sociales heredadas del periodo soviético cuestionan este nuevo planteamiento de un sistema social mínimo.

En la presente comunicación, se desarrolla, en primer lugar, la concepción de la política social vigente durante el sistema de planificación soviético. Esta última, aporta elementos de referencia para analizar, en segundo lugar, la concepción actual que se deriva del proceso de reformas orientado hacia una economía de mercado. Y, por último, se profundiza en los resultados referentes a la externalización que se ha producido en la política social aplicada por la empresa y la descentralización de la misma.

1.- Evolución histórica de la concepción de la política social durante el periodo soviético.

El sistema social soviético básicamente se caracterizó por los principios de universalidad en la protección y la solidaridad entre los ciudadanos. No obstante, podemos diferenciar dos grandes etapas en la política social de la URSS. La primera, que se extiende entre finales de los

años veinte y sesenta, coincidiendo con el mandato de Stalin, donde la política social se instrumentalizó para gestionar la mano de obra; motivo por el cual la política social se internalizó en la empresa y, por tanto, se ligó exclusivamente a la actividad económica. La segunda etapa, que comenzó en los años setenta y se extendió hasta los noventa, le daba más importancia a las prestaciones no ligadas a la actividad profesional. Por primera vez se reconocen progresivamente los fenómenos de ayuda social y de pobreza, aunque sin asociarlos a las causas profundas del sistema.

Los principales instrumentos que se utilizaron a lo largo de todo el periodo de vigencia del sistema de planificación soviético para el desarrollo de la política social fueron básicamente los tres siguientes. En primer lugar, una política de precios al servicio de la planificación. Así, los precios, eran de carácter político, es decir, no tenían ningún papel económico, ni reflejaban la utilidad ni la escasez de los bienes. El sistema de precios era dual, puesto que existían precios diferenciados para los productos industriales y los bienes de consumo.

El objetivo de los precios industriales, que a menudo estaban subvencionados era fomentar el proceso de industrialización, movilizand o el máximo número de recursos posible de acuerdo a la estrategia de crecimiento extensivo adoptada. Mientras que para los bienes de consumo, que se formaban de manera independiente de los precios industriales y no reflejaban los costes de producción de los bienes, el objetivo era que fueran estables y mínimos, de tal modo que permitiesen consolidar una pauta de consumo de productos básicos accesible para todos los ciudadanos soviéticos. Esta política de precios permitía a su vez mantener un sistema salarial planificado con una estructura de salarios bajos.

En segundo lugar, una política de oferta de bienes y servicios públicos gestionada por el Fondo de Consumo Social. En la economía soviética el trabajo se consideraba la única fuente de renta de la población; de tal modo que los ingresos que podía recibir cualquier ciudadano procedían de su contribución al proceso productivo, expresados en términos monetarios mediante el salario base y los incentivos por mejoras en la productividad individual. Adicionalmente, el Fondo de Consumo Social, pretendía cubrir las necesidades fundamentales de la población complementando el ingreso salarial. Aportaba bienes y servicios en especie,

como la enseñanza y la sanidad gratuitas; y en dinero, como las pensiones para los jubilados, las becas para los mejores estudiantes o los subsidios familiares.

Por último, los bienes y servicios ofrecidos por las empresas estatales. El carácter particular de la empresa soviética, que era una unidad estatal de producción y de desarrollo social, le confería en el sistema de planificación centralizada un papel social muy importante. De modo que cada empresa estaba obligada a canalizar una parte de sus beneficios netos hacia la política social mediante el Fondo Socio-Cultural y de Vivienda. Con estos fondos y con las subvenciones concedidas por el Órgano Central de Planificación, la empresa no sólo se encargaba de construir viviendas para sus trabajadores, guarderías para sus hijos, restaurantes y supermercados, sino que además era la responsable de canalizar la oferta sanitaria y cultural del país, entre otros servicios. En general, la importancia del sector social es mayor si la empresa es de mayor tamaño y si pertenece a un sector prioritario para la planificación. En definitiva, como se deduce de lo anterior, buena parte de los ingresos no monetarios de los trabajadores soviéticos se distribuían indirectamente a través de las empresas. Prestaciones, por otra parte, que complementaban el ínfimo salario soviético expresado en términos monetarios.

En cuanto a la financiación de la política social debemos diferenciar entre la financiación directa e indirecta. En primer lugar, la financiación directa procedía del Fondo de Consumo Social que se alimentaba de las cotizaciones de las empresas industriales (20%), de los *koljoses* (5%) y el 75% restante correspondía al Presupuesto de la Federación. En segundo lugar, la política social se financiaba indirectamente por las empresas a través del Fondo Socio-Cultural y de Vivienda que ascendía aproximadamente al 40% de sus beneficios netos. Adicionalmente, en cuanto a la política de precios, que contribuía de manera significativa a la política social mediante subvenciones de carácter indirecto que abarataban el precio de los bienes de consumo sin gravar el coste de producción, no existe información desglosada al respecto para este periodo dado que se incluía en el presupuesto en la partida agregada Economía Nacional.

2.- La concepción actual de la política social rusa.

Desde 1991, las reformas orientadas a convertir a la sociedad rusa en una economía de mercado han cambiado radicalmente la concepción de la política social vigente durante el sistema de planificación. De tal modo que progresivamente se ha producido, como veremos a continuación, un cambio institucional que ha transformado tanto la estructura organizativa de la política social, como los mecanismos de financiación de la misma.

2.1.- Implicaciones de las reformas económicas sobre la nueva concepción de la política social

La transición de la economía rusa hacia una economía de mercado ha supuesto los siguientes cambios fundamentales para la política social que se había implementado hasta entonces. En primer lugar, la política de liberalización económica, iniciada en 1992, en materia de precios, ha provocado la desaparición de los precios subsidiados para los productos de primera necesidad. Como hemos visto anteriormente, la política de precios del sistema económico planificado era uno de los principales instrumentos de política social dado que permitía establecer un patrón de consumo básico a precios por debajo del coste de producción. El mantenimiento de esta política, cuyo objetivo último era legitimar el sistema socialista, implicaba la concesión de subsidios estatales muy elevados. Actualmente esta política ha dejado de tener sentido dada la desaparición de las condiciones de partida, es decir, el nuevo carácter del sistema económico de mercado al que se pretende transitar. Además sería inviable dados los problemas presupuestarios y financieros a los que se enfrenta actualmente la Federación Rusa.

Respecto a los ingresos para la población, la liberalización supone, por un lado, la desaparición de los salarios planificados, de tal modo que las empresas privadas podrán determinar sus salarios libremente. Por otro lado, desde 1995, se insiste en la necesidad de que los ingresos procedan exclusivamente del esfuerzo individual, restringiendo, por tanto, la importancia de la esfera social como elemento complementario del ingreso monetario. La intervención del Gobierno ruso, en materia de distribución de la renta, se limita a estipular la necesidad de fijar un salario mínimo de subsistencia; establecer un sistema impositivo progresivo sobre las rentas que frene el crecimiento excesivo de estas últimas y llevar a cabo una política de indexación de las rentas salariales que compense la variación de los precios. No obstante, el empeoramiento de las

condiciones de vida que ha conllevado la transición ha generado la necesidad de elaborar políticas sociales compensatorias que ofrezcan prestaciones y subsidios

La liberalización de los precios ha provocado un aumento generalizado de los precios respecto al nivel de partida. Así, los precios de los bienes de consumo crecieron en términos promedio respecto a diciembre del año anterior un 1354% en 1992 -primer año de la liberalización-; 895% en 1993; 303% en 1994 y 189% en 1995. Esta evolución de los precios perjudica a las personas con un nivel inferior de renta máxime si los salarios reales pierden poder adquisitivo. Ciertamente así ha ocurrido dado que la evolución de los salarios reales expresada en números índice respecto a 1991, indica que los salarios tan solo crecieron un 48% en 1992, un 50'4 en 1993, un 46'3 en 1994 y un 35'2 en 1995 (Blasi, 1997).

En segundo lugar, a raíz de la privatización de las empresas estatales el panorama ha cambiado radicalmente. La privatización tiene al menos tres consecuencias importantes que afectan plenamente a las condiciones de vida de la población rusa. Por un lado, al desaparecer la estructura de propiedad mayoritariamente estatal ya no se garantiza la extensión de los servicios públicos a la mayor parte de la población. Esta situación se ve agravada si, como ha ocurrido en el caso ruso, la distribución de la riqueza resultante de este proceso de privatización es desfavorable para una parte mayoritaria de la población trabajadora. Ésta última, ciertamente, aunque no ha perdido renta ni riqueza en términos absolutos, puesto que la propiedad en última instancia era del Estado, sí que lo ha hecho en términos relativos dado que se ha producido una redistribución de la propiedad desde el Estado hacia un número reducido de agentes privados, los directores de las empresas y los bancos principalmente.

Por otro lado, la privatización de las empresas estatales imposibilita el mantenimiento de la política de pleno empleo vigente durante la planificación y aparece por primera vez el fenómeno del desempleo.

Respecto al problema del desempleo, aparentemente no es muy preocupante. La tasa de desempleo registrado respecto a la población activa para la Federación Rusa todavía es ínfima, de hecho ha pasado del 1'1% en 1992 al 3'4% en 1996. Sin embargo, el desempleo estimado es mayor, según la OCDE y la OIT, la tasa de desempleo estimada era del 5'5% en 1992 y del 7'8%

en 1996. Además algunos indicadores relativizan el significado de las tasas de desempleo registradas. Por ejemplo, ha crecido el número de personas que trabajan involuntariamente en la empresa a tiempo parcial o sin cobrar, que en 1995 alcanzaron el 5'1% de la población activa total (Commander, McHale; 1996). A medio plazo se estima que conforme la empresa se reestructure y adapte a la nueva situación económica despedirá a aquellos que mantienen una vinculación formal con la empresa pero sin ninguna contrapartida económica, que se sumarán a los desempleados existentes.

Entre las explicaciones de esta peculiar transición sin graves problemas de desempleo - dado que el declive de la producción no lleva implícita la reducción de la plantilla- se encuentran, por otra parte, que el proceso de privatización mayoritario de las empresas estatales se ha llevado a cabo a partir de la privatización interna. Por otra parte, la naturaleza del sector privado de nueva creación, que se genera a partir del autoempleo o forman parte del sector informal de la economía.

Por último, como resultado de la liberalización y la privatización se ha producido la desaparición de la gestión planificada de la economía a partir de 1991 extingue la obligación para las empresas de destinar una parte considerable del beneficio empresarial, anteriormente canalizado a través del Fondo Socio-Cultural y de Vivienda, para la mejora del bienestar colectivo de los trabajadores. La aportación de la empresa al bienestar colectivo de sus trabajadores al presupuesto federal mediante el Fondo de Consumo Social se transforma en aportaciones a fondos de carácter extrapresupuestario, como veremos más adelante.

2.2.- La nueva organización de la política social

Como ya hemos visto, los cambios institucionales derivados de la reforma económica se han traducido en una nueva concepción de la transición, de tal modo que la política social que deja de estar unida exclusivamente a la participación económica. No esta orientada a mejorar el nivel de vida de la población, cuyos ingresos dependerán de su propio esfuerzo, sino a mantenerlo o garantizarlo, dependiendo de los casos. Esta nueva concepción de la política social

necesariamente va asociada a un cambio organizativo que afecta tanto a la estructura administrativa de la misma como a los mecanismos de financiación.

En cuanto a la estructura administrativa, desde 1991 la política social está diseñada y elaborada por las siguientes cuatro instancias de nueva creación:

a.- El Ministerio de Protección Social, que gestiona la seguridad social de las personas activas, independientemente de que su situación laboral sea de empleada o parada.

b.- El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, heredero del anterior Ministerio de Seguridad Social, que se ocupa de la política social de las personas inactivas, familias pobres, inválidos y marginados en general que requieren ayuda del Estado.

c.- El Servicio Federal de Empleo, que intenta resolver los problemas de desempleo.

d.-El Ministerio de Sanidad, que se ocupa de gestionar la sanidad pública.

Esta nueva estructura organizativa no está exenta de conflictos dada la rivalidad manifiesta entre estas instancias que existían históricamente con otros nombres y otras funciones y ahora han tenido que repartirse el poder (Nadine, 1997).

En cuanto a la financiación, a partir de 1991, se han producido tres cambios fundamentales:

a.- Un proceso de descentralización de la implementación de la política social, mediante una reducción substancial de la financiación de la política social por el Presupuesto Federal en favor de los presupuestos republicanos, por un lado. Y, por otro, mediante la constitución de Fondos Extrapresupuestarios, especializados para cubrir riesgos y alimentados por cotizaciones específicas. Según estipula la “Ley de la financiación de la política social” del 25 de diciembre de 1995 estos fondos son los que siguen:

-Fondo de Seguro Médico Obligatorio. Creado en 1993 para la financiación del sistema público de sanidad, como un sistema alternativo al privado. Alimentado por las primas pagadas por las empresas, a razón de un 3'6% de la masa salarial total, y por las cotizaciones voluntarias de personas físicas.

-Fondo de Empleo. Creado en 1991 para pagar subsidios a las personas desempleadas. Cada empresa está obligada por ley a aportar un 2% de su masa salarial total.

-Fondo de Seguros Sociales. Creado en 1991 para cubrir las indemnizaciones por enfermedades laborales y pagar subsidios a las familias marginadas, en concepto del número de hijos y del volumen de ingresos. La empresa debe aportar un 4'6% de su masa salarial.

-Fondo de Pensiones. Creado en 1991 para gestionar el pago de pensiones por invalidez y jubilación.

b.- Un proceso de externalización de los servicios sociales aportados por las empresas dado que el Programa de privatización de las empresas estatales estipula que la responsabilidad de la esfera social de las empresas privatizadas sea transferida a los gobiernos locales en los que estén emplazadas, siempre que exista el consentimiento explícito de estos últimos. Por otra parte, la privatización de las empresas les obliga a responsabilizarse de su financiación y, es obvio, que en un contexto caracterizado por graves penurias financieras¹ reduzcan progresivamente los gastos menos relacionados con su actividad productiva como, por ejemplo, no pagar los salarios de los trabajadores a tiempo completo de la esfera social despidiéndolos, dejar de dedicar fondos para mantener en condiciones óptimas las infraestructuras para tal fin o vender las viviendas a los trabajadores.

3.- Resultados del proceso de externalización de la política social aplicada por la empresa

¹ Penurias financieras que se desprenden de las características primitivas e incipientes del sistema financiero ruso.

En términos generales, la esfera social de la empresa se ha reducido como consecuencia de esta etapa de la transición al mercado. Efectivamente, distintos indicadores constatan esta situación. Así, un 33% de las empresas han reducido las prestaciones sociales para sus trabajadores y únicamente un 4% del total de empleados de las empresas que conservan la esfera social trabajan a tiempo completo en la misma (Blasi, 1997).

Por el contrario, también es cierto que muchas empresas continúan ofreciendo algunos servicios sociales. De hecho, el gasto social en 1995 todavía supuso, en promedio para todas las empresas rusas, entre un 5% y un 25% de los costes de producción. El gasto más importante, por la magnitud del gasto que supone para la empresa, es el de la vivienda que absorbe casi el 50% del total de los gastos sociales. El segundo en importancia es el de las infraestructuras para el cuidado de los hijos de los trabajadores.

Adicionalmente, es habitual que la mayoría de las empresas mantengan al menos el sistema de distribución de bienes y servicios institucionalizado en los años de penuria económica. Actualmente, los principales proveedores de bienes que permiten a la empresa mantener estos servicios son:

- Las tiendas de comercio al por menor y las grandes organizaciones comerciales que le venden los productos a la empresa con descuentos sobre el precio de mercado que oscilan entre un 10 y un 30%.

- Los socios industriales que utilizan esta actividad para pagar sus deudas a la empresa, trueque de bienes o acuerdo de intercambio de los bienes a un precio favorable, generalmente a precio de coste.

- Las granjas subsidiarias a la empresa. Anteriormente se utilizaban para reclutar a trabajadores o emplear a los sobrantes o inactivos estacionalmente en la empresa. Actualmente es una buena forma de proveer alimentos a los trabajadores a modo de incentivo o como pago en especie y no suponen un coste demasiado elevado dado que son propiedad de la empresa y generalmente están en producción (Lefevre, 1995).

No obstante, al margen de estas tendencias generales debemos destacar varias variables que condicionan la evolución particular de cada empresa. Así, la conformación de una estructura de derechos de propiedad básicamente privados, a raíz de la privatización de las empresas

estatales y las privadas de nueva creación, ha conformado opiniones divergentes en las empresas respecto a la evolución que debe seguir la política social implementada por las mismas.

Así, en el Consejo de Dirección de las empresas podemos destacar tres tipos de tendencias dependiendo de la procedencia y la generación mayoritaria a la que pertenezcan los distintos representantes. En general, el personal más joven es proclive al traspaso íntegro de los servicios sociales a la municipalidad. Por el contrario, los más mayores son más reacios a esta transferencia. Argumentan que esta actitud paternalista refleja el esplendor de una empresa y es un mecanismo para atraer trabajadores de prestigio a la misma, además de permitir pagar menos impuestos, dado que se puede deducir una parte de los mismos en concepto de aportación a las prestaciones sociales. Por último, los accionistas externos a la empresa no están de acuerdo con este destino de los beneficios. De hecho, las dificultades financieras y la desaparición de los subsidios estatales hacen cada vez más difícil justificar el coste de mantener los subsidios ante los accionistas externos a la empresa que reciben pocos dividendos.

En definitiva, dependiendo de cuál sea la correlación de fuerzas en el Consejo de Dirección y la capacidad de influencia de los trabajadores sobre las decisiones de éste último, se determinará la estrategia a seguir por la empresa en materia de política social. No obstante, independientemente de cuál sea la decisión anterior, hay otras dos variables que influyen sobremanera en la evolución de la política social de la empresa a raíz de la privatización. A saber, el tamaño² -expresado tanto en términos del número de trabajadores como del capital social- y la ubicación de las empresas, determinan la siguiente tipología en materia de política social:

a.- El caso más frecuente se refiere a las empresas pequeñas y medianas situadas en ciudades de gran tamaño, que se desprenden progresivamente de la mayor parte de sus infraestructuras y servicios sociales transfiriéndolos a las autoridades locales, que son actualmente las administraciones encargadas de gestionar la política social. Del total de empresas existentes en la Federación Rusa durante 1995 un 10% han transferido la responsabilidad del gasto social a la municipalidad y un 30% la propiedad de las infraestructuras existentes en la empresa para prestar estos servicios sociales (Blasi, 1997).

² Como señalamos anteriormente, durante la etapa de planificación existía una correlación elevada entre el tamaño de la empresa y el volumen de servicios prestados por la misma.

Las empresas intentan transferir a la municipalidad primeramente los servicios menos rentables, como las guarderías, y aquellos que no benefician exclusivamente a sus trabajadores como los centros médicos o los polideportivos. No obstante, cuando la municipalidad dispone de pocos recursos financieros esta situación obliga a la empresa a hacerse cargo de la esfera social. De hecho, en algunos casos, incluso una vez realizada la transferencia formal de las infraestructuras a la municipalidad la empresa se ve obligada en la práctica a financiarlas. Ante esta situación la empresa intenta negociar el traspaso gradual a medio plazo como mínimo de los servicios sociales de interés general para los habitantes de la región.

Un problema muy importante de la externalización de la esfera social que no pueden afrontar los gobiernos locales es la transferencia de los servicios colectivos, como el gas o la luz, que habitualmente eran contruidos y financiados por las empresas y además no existen mecanismos para medir el consumo individual.

b- La empresa, a raíz de la privatización y la desaparición de los subsidios estatales³, independiza los servicios sociales de la empresa comercializándolos. Bien mediante la venta, o bien mediante el alquiler de las infraestructuras a otras empresas y, en algunos casos, a los propios trabajadores de la empresa empleados en la esfera social. De hecho, un 5% de las empresas transfirieron sus servicios sociales a los trabajadores durante 1995.

Por el contrario, los servicios que no son rentables, o bien permanecen en la empresa deteriorándose progresivamente dado que no se asignan fondos para su mantenimiento, o bien son eliminados. Así, un 18% del total de las empresas rusas eliminaron algún gasto social durante 1995 (Blasi, 1997).

c- Excepcionalmente, las empresas más rentables de la rama, que generalmente son la de mayor tamaño, únicamente paralizan la prestación de los servicios sociales mientras tienen

³ La empresa soviética durante la vigencia del sistema de planificación centralizada funcionaba según una restricción presupuestaria blanda, es decir no tenía responsabilidad financiera ante las pérdidas y disponía de una financiación ilimitada, bien mediante subsidios estatales, bien recurriendo al crédito en condiciones privilegiadas. Actualmente, en la medida que la empresa deja de ser estatal para convertirse en privada la empresa deja de tener una restricción presupuestaria laxa y desaparecen los créditos en condiciones privilegiadas y los subsidios estatales. La reducción de los subsidios ha sido vertiginosa pasando del 32% del PIB en 199 al 5% en 1994 (Blasi, 1997).

problemas financieros y una vez se recuperan retoman estas actividades. Es el caso, por ejemplo, de la empresa productora de acero *Ore* (Kabalina, 1996).

d- Por el contrario, aunque menos habitual, es más problemática la casuística que presentan las empresas medianas o grandes que aglutinan la totalidad o la mayor parte de la actividad de una única región y las empresas-ciudad⁴. Estas empresas disponen de una red de infraestructuras destinadas a las prestaciones sociales para sus trabajadores pero que son extensibles a la población de la región en cuestión. Estas instalaciones están tan desarrolladas, que difícilmente se pueden traspasar a las autoridades locales, dado que superaría las disponibilidades monetarias e incluso materiales de estas últimas para desarrollar estas funciones. En general, estas empresas mantienen estos servicios aunque el mantenimiento de la calidad de los mismos depende de su situación financiera. Ejemplos relevantes son *Norilskiy Nikel*, principal productora de Nikel del área de la antigua URSS, situada en Norilsk (región de Krasnoyarsk) o *Uralvagonzavod*, principal productora mundial de tanques, situada en Nizhniy Tagil (región de Sverdlovsk). Otro caso es el de la empresa-ciudad *Arzamas-16*, situada en la región Nizhniy Novgorod, que dispone en su interior de una municipalidad propia y, por tanto, no puede transferir estos servicios.

4.- Resultados del proceso de descentralización de la política social

La consecuencia del traspaso de la responsabilidad de la esfera social a los gobiernos subnacionales no ha sido positiva dado que no se ha traducido en un incremento del gasto social. Así, el gasto real en servicios sociales en 1996 representaba el 62'4% del existente en 1991, según indica el Presupuesto Consolidado, que incluye las partidas de la política social de los presupuestos republicanos, locales y los Fondos Extrapresupuestarios .

Esta reducción global se debe, en primer lugar, a la caída del gasto social a nivel federal. Efectivamente, la reducción substancial que se ha producido de la financiación del gasto social es coherente con la estrategia de descentralización propuesta por el Gobierno ruso. Aunque también es cierto que los problemas presupuestarios habitualmente se solucionan recortando la

⁴ En el 60% de los casos la fábrica o la mina daban nacimiento a un pueblo., es el caso de Magnitogorsk, Kama o Togliati. Por otra parte, las empresas-ciudad se crearon en la URSS en regiones de difícil acceso por la climatología y por motivos de seguridad nacional. Estaban generalmente asociadas al Ministerio de Energía Atómica (Lefèvre, 1995).

financiación de las partidas sociales que son responsabilidad del presupuesto federal. Por ejemplo, en el presupuesto de 1996, mientras que los gastos presupuestarios se redujeron en promedio un 14%, los gastos en materia de educación se redujeron un 74'8%, un 57'6% para la sanidad y un 42% para la cultura.

En segundo lugar, la descentralización del gasto social ha significado una gran presión para los presupuestos locales, dado que la transferencia de la responsabilidad se hizo sin cuantificar el impacto sobre los mismos. La recaudación de algunos impuestos locales fueron las únicas partidas de ingresos que se les asignaron a los presupuestos locales. De hecho, la proporción de ingresos sociales de los presupuestos locales respecto al Federal apenas se ha incrementado en este periodo pasando del 0'87% en 1992 a un 1'04% para 1995.

El resultado de esta presión presupuestaria es el declive del gasto social promedio en los presupuestos locales. Pero además, la descentralización presupuestaria provoca desigualdades regionales importantes dado que, por un lado, la recaudación es muy dispar. Así, en 1995 únicamente 16 sujetos de los 89 sujetos de la Federación habían recaudado el 60% de la totalidad de los ingresos impositivos.

Por otra parte, dado que cada región determina libremente el gasto social progresivamente crecerá la desigualdad a este nivel. Ejemplos esclarecedores de esta situación son el Oblast de Chuvash que redujo su gasto social un 88% en 1992 y simultáneamente el Oblast de Tyumenskaia que lo aumentó en 32% (Wallich, 1996).

En definitiva, si consideramos que las responsabilidades del Gobierno Federal en materia de gasto social han decrecido, la reducción del gasto social de los presupuestos locales intensifica la minoración de la esfera social, traspasando la responsabilidad de la misma a las empresas, como ya hemos visto anteriormente. Adicionalmente, demostrada la ausencia de crecimiento económico real - dado que el PIB se ha reducido dramáticamente en este periodo (-38%)- el gasto social debería haberse incrementado dado que la caída de los gastos sociales reales ha sido mayor que la que reflejan las estadísticas oficiales.

Sin embargo, los fondos estatales son insuficientes para cubrir los gastos sociales. Además la transferencia de la responsabilidad a los gobiernos locales es problemática dado que la carencia

de financiación suficiente puede provocar que devuelvan la responsabilidad de esta esfera a las empresas, que tienen más capacidad de obtener financiación laxamente o al gobierno central. De hecho, el principal problema de la esfera social es el gap existente entre las amplias obligaciones del Estado hacia los ciudadanos heredado del pasado soviético y volumen real de financiación presupuestarias. Este gap difícilmente se cerrará y, por tanto, la esfera social se enfrentará a una mayor degradación.

En noviembre de 1996 se aprobó el “Programa de la Reforma Social para los años 1996-2000”. Este programa propone una reforma de la esfera social orientada a equilibrar los flujos financieros y revisar a la baja las obligaciones estatales heredadas del periodo soviético.

Entre las propuestas de solución que plantea este programa se encuentran, en primer lugar, la necesidad de aprobar una Ley Federal sobre las garantías sociales básicas que debe prestar el Estado, que permita estimar la financiación mínima. En segundo lugar, establecer reformas legales y organizativas que aseguren el uso correcto y transparente de las asignaciones presupuestarias. Por último, plantea que es necesario eliminar las barreras institucionales existentes que impiden la participación de las organizaciones no estatales en la esfera social. Para ello propone dos opciones. Por un lado, organizar proyectos piloto en materia de educación, sanidad y cultura, financiados y gestionados conjuntamente por empresas no estatales, gobiernos locales y federal. Por otro, abolir las regulaciones que prohíben la privatización de la esfera social, posibilitando la formación de empresas sin ánimo de lucro cofinanciadas por diversas instituciones. De acuerdo con el nuevo Código Civil ruso, aprobado en 1995, Dos leyes federales crearon el entorno necesario para completar la formación institucional del sector no comercial de la economía. A saber, la “Ley Federal sobre las organizaciones de caridad” y la “Ley Federal sobre las entidades sin ánimo de lucro”.

5.- Conclusiones

Desde 1991, las reformas orientadas a convertir a la sociedad rusa en una economía de mercado han cambiado radicalmente la concepción de la política social heredada de la URSS. De tal modo que progresivamente se ha producido un cambio institucional que ha transformado tanto la estructura organizativa de la política social, como los mecanismos de financiación de la misma.

La concepción de la política social ha dejado de ser universal y basarse en la solidaridad, para convertirse básicamente en una política social de carácter asistencial. Progresivamente, desde el Gobierno se insiste en la necesidad de que los ingresos procedan exclusivamente del esfuerzo individual, restringiendo la importancia de la política social como elemento complementario del ingreso monetario.

Adicionalmente, la transición económica, básicamente a través de la privatización y la liberalización económica, ha provocado una reducción de las garantías sociales y, por tanto, un empeoramiento de las condiciones de vida de la población rusa.

Así, independientemente de la mayor o menor equidad del proceso de distribución de la propiedad, antaño estatal, las consecuencias más inmediatas de la privatización para la población rusa son obvias. En primer lugar, la reducción de los activos públicos no garantiza la extensión de los servicios públicos a la población. En segundo lugar, la empresa rusa ha dejado de ser una institución paternalista que velaba por los intereses de sus trabajadores y progresivamente va dejando de proveer los servicios sociales anteriores. De tal modo que los trabajadores de estas empresas han visto mermada una parte de su salario no monetario al desaparecer los servicios que anteriormente cubrían la mayor parte de su actividad cotidiana, inclusive sus viviendas, que actualmente deben comprar. Situación que no se ha visto compensada, en términos generales, por un aumento de su salario directo, expresado en términos monetarios. Adicionalmente, la privatización de las empresas anula la estrategia de pleno empleo, surgiendo por primera vez el fenómeno del desempleo.

Por otra parte, la liberalización de los precios y de los ingresos ha empeorado las condiciones de vida de la población rusa, dado que los salarios no han crecido en términos reales y han desaparecido las subvenciones de los precios, situación que afecta en mayor medida a las personas con menor renta.

Respecto al proceso de descentralización de la esfera social, instigado por las autoridades centrales mediante la transferencia de la misma a los gobiernos locales, se produce de manera gradual y, en algunos casos, las empresas prosiguen financiando estos servicios. Entre los motivos por los que la empresa continua responsabilizándose de la esfera social se encuentran, en primer lugar, que la empresa todavía considera el paternalismo como una medida de la bonanza y el prestigio de la empresa y no únicamente como un coste. En segundo lugar, le compensa mantener la esfera social por las deducciones que disfruta en términos de impuestos. Por último, entre los motivos principales se encuentra que los gobiernos locales no aceptan la transferencia de los

activos sociales por problemas presupuestarios, dado que la responsabilidad de la esfera social se les ha atribuido sin apenas contrapartidas presupuestarias.

En definitiva, ni el proceso de privatización y ni la descentralización de la política social han resuelto los problemas de la esfera social. Por un lado, se estima que el papel de la empresa en materia de política social será importante durante algún tiempo. Por otro, el problema de la transferencia de estos servicios sociales es más complejo de lo previsto por las autoridades rusas. Además la incertidumbre presupuestaria que acompaña a esta transferencia de los servicios sociales es negativa para los gobiernos locales y sienta las bases para la desigualdad regional de las condiciones de vida de la población rusa.

Todavía está por ver si, a medio y largo plazo, el coste social se transferirá a los presupuestos locales o la población progresivamente asumirá este gasto, bien a través de impuestos o bien pagando el precio de mercado por los mismos.

6.- Bibliografía

-ALM, J.; SJOQUIST, D. L.(1995): "Social services and the fiscal burden in Russia". *Comparative Economics Studies*, vol. 37, nº 4.

-BIM, A.(1996): "Ownership and control of russian enterprises and strategies of shareholders". *Communist Economies & Economic Transformation*, vol. 8, nº. 4, 1996.

-BLASI, J.; KROUMOVA, M.; KRUSE, D.(1997): *Kremlin capitalism: the privatization of the Russian economy*, Cornell University Press, New York.

-COMMANDER, S.; McHALE, J.(1996): "Unemployment and the labor market in transition. A review of experience in East Europe and Russia" en Kaminski, B. (1996): *Economic transition in Russia and the new states of Eurasia*, Sharpe, New York.

-EKONOMIKA I ZHIZN'(1995): "Aktsii-Zalog", nº. 21, noviembre.

-KABALINA, V.(1996): "Privatisation and restructuring of enterprises: under "insider" or "outsider" control?" en Clarke, S.(1996): *Conflict and change in the Russian industrial enterprise*. Edward Elgar. U.K.

-LEFEVRE, C.(1995): "Le système de protection sociale russe: héritages et transformations". *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, n°. 4.

-NADINE, M.(1997): "La protection sociale en Russie: droit et réalité". *Le Courrier des pays de l'Est*, n°. 420.

-OCDE(1995): Economic Surveys. The Russian Federation . OCDE, París.

-PANORAMA PRIVATIZATSII: n°1, 1995; n°2, 1995; n°1, 1996; n°1, 1997.

-PLA, I(1997): "El programa de privatización dineraria en la Federación Rusa". Quaderns de Política Econòmica, n° 3.

-PRIVALOV, A. (1995): "Pravitelstvo analiziruet situaziy", Ekspert, n°5.

-SANCHEZ, A.(1997): "Política Económica y nivel de vida en Rusia".Quaderns de Política Econòmica, n°3.

-TSYENTR EKONOMICHYESKIY KON''YUNTURÍ(1996): Rossiia-1996. Ekonomichyeskaya kon''yuntura, n° 4, TsEK, Moskva.

-WALLICH, Y. W.(1996): "Reforming intergovernmental relations: Russia and the challenge of fiscal federalism" en Kaminski, B. (1996): *Economic transition in Russia and the new states of Eurasia*, Sharpe, New York.