

Papeles
del
Este
*Transiciones
poscomunistas*

N.º 7 (2º semestre 2003)

ISSN 1576-6500

www.papelesdeleste.com

UCM

UCM
UNIVERSIDAD
COMPLUTENSE
MADRID



ICEI

Papeles
del
Este
*Transiciones
poscomunistas*

Nº 7

ISSN 1576-6500

POLÍTICA DE COMPETENCIA EN RUSIA: LA REFORMA DE LOS MONOPOLIOS NATURALES

Antonio Sánchez Andrés

Teléfono 91-3942404

Fax 91-3942499

Dirección postal

Papeles del Este. Transiciones Poscomunistas

Departamento de Economía Aplicada I. Pabellón de 2º Curso.

Universidad Complutense de Madrid. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales.

Campus de Somosaguas. Pozuelo de Alarcón. 28223 Madrid. España.

Correo electrónico

Administrador de Web: papeles@ccee.ucm.es

POLÍTICA DE COMPETENCIA EN RUSIA: LA REFORMA DE LOS MONOPOLIOS NATURALES

Antonio Sánchez Andrés*

1.- Introducción.

Uno de los puntos esenciales del programa económico de Putin es la reestructuración de los monopolios naturales en Rusia. Esta reforma está apoyada internamente por distintos agentes sociales, bien por razones ideológicas, relacionadas con la introducción de una mayor liberalización económica en el país, bien por intereses propios de grupos de presión, que tratan de apoderarse de las partes más rentables de las empresas estatales, bien por razones económicas, debido a la degradación económica experimentada por estos monopolios. Asimismo, la reforma en los monopolios naturales también es una exigencia de los organismos internacionales, en especial del FMI, para conceder créditos a Rusia.

En este trabajo se analizará la reestructuración en los monopolios naturales más importantes rusos, en particular el sector de las eléctricas, el de transporte ferroviario y el del gas natural. Por razones de claridad, el análisis se articulará en los tres casos siguiendo la misma estructura: composición del sector, programa de reestructuración, periodificación de la reestructuración, fuerzas en juego y expectativas de futuro.

2. Sector de la electricidad.

2.1.- Características del sector.

El sector de la energía eléctrica en Rusia está constituido por RAO <EES>, centrales eléctricas independientes y las centrales nucleares. Como el 32% de la

* Departamento de Economía Aplicada. Universidad de Valencia

energía eléctrica se produce fuera del sistema de RAO <EES>¹, la reestructuración del sector de las eléctricas no sólo afecta a esta compañía, sino también a los otros productores de electricidad.

Debe señalarse que la energía eléctrica más barata se obtiene de la estaciones hidráulicas, mientras que la procedente de centrales nucleares es siempre más cara. No obstante, la energía eléctrica obtenida de gas, carbón o lignitos son las más caras². Por otra parte, dentro del sistema eléctrico de Rusia y, también dentro de RAO <EES>, existen cuatro componentes de empresas esenciales: empresas generadoras de energía, el sistema de redes eléctricas, las centrales de distribución de energía eléctrica y las compañías de venta de energía eléctrica a los consumidores al por menor. Se asume que el segmento más rentable es el correspondientes a las empresas generadoras de energía eléctrica, las cuales pueden vender energía al extranjero, al Estado o a grandes compañías garantizándose su solvencia financiera. Por este motivo, se presume que parte de este segmento podría obtener una financiación extranjera importante. En la venta al por menor aparecen problemas serios pues se enfrenta a las disponibilidades financieras escasas de una parte importante de la población y, por tanto, el Estado debería asumir parte de las inversiones realizadas en este segmento eléctrico. El sistema de redes y de empresas de distribución al por mayor constituyen el elemento más estratégico del entramado eléctrico, sus costes de mantenimiento son muy elevados y la mayoría de las propuestas examinadas consideran que su propiedad debería ser estatal³.

La otra parte importante del sector eléctrico ruso está constituido por la centrales nucleares. En 1999, estas produjeron el 14,5% de la electricidad del país. La mayor parte de las centrales nucleares (en total de 8 centrales) se encuentran dentro de una asociación, desprovista de capacidades de gestión sobre los miembros, que se denomina Kontsern <Rosenergoatom>, aunque todas las centrales se encuentran dentro del Ministerio de Energía Atómica (Minatom). La electricidad generada por las centrales nucleares es vendida a RAO <EES> en virtud de la existencia de contratos específicos.

Se reconoce que existe un deterioro masivo de las infraestructuras eléctricas y, en el año 2003, se apunta que ya aparecerán efectos negativos: dificultades patentes para abastecer de energía eléctrica al país⁴. Así pues, el problema que emerge es cómo conseguir reactivar el proceso de inversión dentro del sector de las eléctricas: en la actualidad se está invirtiendo 10 veces menos de lo que correspondería. Como

¹ *Nyevzavisimaya gazeta*, 24 de noviembre de 2000, p.4.

² *Izvyestiya*, 22 de noviembre de 2000, p.5.

³ *Kommersant-Daily*, 15 de diciembre de 2000, p.8.

⁴ *Izvyestiya*, 16 de diciembre de 2000, p.5.

durante más de una década el Estado no ha mantenido un nivel mínimo de inversiones en el sector y no es previsible que aumente en el futuro, la opción examinada es que se sea el sector privado quien asuma tal tarea. Desde el punto de vista de la dirección de RAO <EES>, los inversores rusos pueden generar un volumen modesto de recursos financieros para invertir y, por este motivo, se considera que ha de ser la inversión extranjera la que juegue un papel más activo. Sin embargo, en estas condiciones, sin una privatización no es posible presumir una dinamización de la inversión extranjera. No obstante, a estas circunstancias es preciso añadir que la inversión se dirigirá donde pueda encontrar beneficios y, por tanto, las tarifas eléctricas deberán subir sustancialmente. El aumento de las tarifas se transforma en un problema adicional que merma el apoyo a la reestructuración del sector⁵.

El deterioro generalizado de la infraestructura eléctrica es asumida de forma generalizada y, por este motivo, todos los agentes asumen la necesidad de realizar un reestructuración, aunque existen discrepancias en el método para llevarla a cabo.

Un problema adicional surge en las relaciones entre el Minatom y RAO <EES>. Mientras que el primero abastece de energía eléctrica al segundo, este sólo paga sus facturas en un 25% en dinero⁶, mientras que el resto se paga en trueque, con compensaciones, papel-moneda, etc. El Minatom está forzando la situación para que la RAO le pague todo en dinero⁷. El argumento es que sin los pagos en dinero no se pueden mantener los niveles de seguridad ni comprar combustible nuclear nuevo. Por otra parte, debido a la caída en el consumo de energía eléctrica en el país, a RAO <EES> no le conviene adquirir energía eléctrica fuera de su propia organización, cuestión que le dota de recursos de poder adicionales para definir las formas de pago de sus deudas con el Minatom. En este conflicto, ha caído la demanda y la oferta de energía eléctrica en las centrales nucleares y, de hecho, en noviembre ha comenzado a reducirse la actividad de las centrales nucleares y ha caído el nivel de producción de energía eléctrica⁸.

⁵ *Kommysant'-Daily*, 6 de diciembre de 2000, p.17.

⁶ Se apunta que a principios de 2000 se pagaba por parte de RAO el 14% en dinero y en septiembre ya significaba el 57%. No obstante, por parte de Rosenergoatom se indica que es necesario que los pagos alcancen el 70% para poder mantener las condiciones de seguridad de las centrales nucleares. Véase, *Kommysant'-Daily*, 27 de octubre de 2000, p.5. Véase también *Nyevzavisimaya gazeta*, 18 de noviembre de 2000, p.4.

⁷ *Izvestiya*, 24 de julio de 2000, p.4.

⁸ *Nyevzavisimaya gazeta*, 18 de noviembre de 2000, p.4.

2.2.- El programa de reestructuración.

La reestructuración del sector eléctrico ha sido propuesta e impulsada por RAO <EES>⁹, aunque después el Ministerio de Economía la ha asumido. La concepción base de la reestructuración es una consideración horizontal del sector distinguiendo los cuatro eslabones organizativos esenciales: generadores de energía eléctrica, redes, distribuidores y venta al detalle. El primero y el último se pretenden privatizar, mientras que el segundo y tercero se agruparían en una sociedad anónima estatal (RAO). En particular, en la nueva RAO <EES> el Estado probablemente pasará a poseer el 75%+1 acciones en lugar del 52,6% que tenía hasta el momento. De este modo se evitaría que ningún grupo ajeno al Estado dispusiese de un paquete de bloqueo, al tiempo que el Estado podría designar-destituir libremente a los directores, pues se requiere el apoyo del 75% de la propiedad para adoptar este tipo de decisiones¹⁰. No obstante, debe señalarse que el programa plantea la existencia de excepciones a estas normas, al tiempo que posee importantes insuficiencias técnicas. Entre éstas destacan que se permitiría que algunas centrales hidráulicas se mantuviesen como estatales dentro de la RAO <EES>, no se incluiría dentro de las responsabilidades de la RAO la distribución de combustible y no se aclara la situación en la que quedan las centrales térmicas.

Según **Gref**, la privatización parcial del sector eléctrico permitiría la aparición de una competencia entre diversas empresas que estimularía la formación descentralizada de precios (precios de mercado). Así pues, la reforma es la condición para la formación de un mercado en el sector eléctrico donde se combinaría una parte con formación de precios de mercado con otra donde los precios serían administrados.

Según la dirección de RAO <EES>, si la reestructuración comenzase de forma inmediata, es decir, en el año 2001, en el 2002 ya aparecerían inversiones extranjeras¹¹ y comenzaría a detectarse una recuperación en el nivel inversor dentro del sector. A medio plazo, es decir, en unos 5 años, según **Chubais**, el sector de la energía eléctrica estará formado por 10 compañías eléctricas de gran tamaño del tipo LUKoil, Surgutneftegaz o la Compañía Petrolera de Tyumen' (TNK).

Respecto a las empresas susceptibles de ser privatizadas surgen varios problemas. En primer lugar, las empresas generadoras se encuentran en el último eslabón en el momento de recibir dinero, de tal modo que parte de éstas acumularán impagos y verán deteriorar su situación financiera y económica. En segundo lugar, es previsible que también presenten resultados financieros negativos las empresas de venta

⁹ <http://www.rao-ees.ru/ru/reforming/show.cgi?konceptiya190600.htm> (marzo 2001)

¹⁰ *Izvestiya*, 16 de diciembre de 2000, p.5.

¹¹ *Izvestiya*, 16 de diciembre de 2000, p.5.

directa de energía al por menor debido a que una parte de la población es insolvente. Así pues, esta reforma conduce a un trato desigual de las diversas partes del país, de forma que las empresas eléctricas ubicadas en zonas financieras aceptables económicamente podrán sobrevivir, pero en parte de Rusia se degradarán progresivamente. Es decir, esta reestructuración puede acentuar los desequilibrios regionales en el país.

Por otra parte, inicialmente se apuntó que junto a la reestructuración de RAO <EES> también se afectaría a parte del sector de energía nuclear. A este respecto, inicialmente salió a la luz una concepción que ha sido muy criticada: división del Kontsern <Rosenergoatom> y la traslación de algunas centrales nucleares a compañías generadoras interregionales. Sin embargo, este enfoque ha sido criticado (especialmente por el Minatom) porque puede debilitar el control sobre los aspectos de seguridad, al tiempo que se puede romper el ciclo completo existente dentro del Minatom, suponiendo irregularidades en la producción¹².

No obstante, en verano de 2000 se ha lanzado un proyecto alternativo de reestructuración del sector apoyado por el Minatom por el cual se pretende consolidar el papel jugado por el Kontsern <Rosenergoatom>. Hasta el momento, las centrales nucleares tienen un rango de empresas estatales (*unitarnie predpriyatiya*), pero la reforma las transformará en filiales del Kontsern, el cual tendría un carácter estatal (*unitarnie predpriyatiya*). Dentro del Kontsern se incluirán no sólo las centrales nucleares, sino también otras empresas relacionadas con seguridad, explotación y servicios, de reparaciones, así como institutos de investigación. Es decir, dentro del Kontsern <Rosenergoatom> se incluirá el ciclo productivo completo, la propiedad será estatal y el Minatom gestionará el Kontsern¹³. Así pues, esta reforma consolidaría los flujos financieros de la venta de energía eléctrica en ese Kontsern y le dotaría de la autonomía financiera para llevar hacia delante los proyectos de inversión en este subsector¹⁴.

2.3.- Periodificación del programa de reestructuración.

Fase- previa: hasta 1 de marzo de 2001.

Se trata de un periodo de concreción del programa de reestructuración, acordado en la reunión del gobierno del 15 de diciembre de 2000, en el que los Ministerios de

¹² *Nyезavisimaya gazeta*, 8 diciembre de 2000, p.4.

¹³ *Kommysant'*, 15 de diciembre de 2000, p.8 y *Nyезavisimaya gazeta*, 23 de diciembre de 2000, p.4.

¹⁴ *Izvestiya*, 24 de julio de 2000, p.4.

Economía, Energía y el de Energía Atómica obtendrán una formulación definitiva del programa de reestructuración.

Fase-1. Hasta enero de 2002.

Se desarrollará la primera etapa de la reestructuración mediante la aprobación de la base jurídica necesaria. En este periodo se liberalizará el mercado al por menor de la energía eléctrica y se organizará la competencia en el mercado al por mayor¹⁵.

Fase-2- 2003-2004.

Se elaborará la estrategia de inversión y se comprobará cuáles son las organizaciones más rentables. Se privatizarán las empresas generadoras y de venta al detalle de energía eléctrica. En este periodo se recibirán las primeras inversiones extranjeras y se consolidará la RAO <EES> según sus nuevos rasgos.

Fase-3. A partir de 2005.

Se reducirá sustancialmente la participación de RAO <EES> en las empresas generadoras de energía.

2.4.- Expectativas de futuro.

El desarrollo de la reforma en este subsector económico dependerá de la correlación de las fuerzas en juego. Un agente muy importante es el encabezado por Anatoliy Chubais. Este estimuló cambios en el enfoque de la reforma a través del programa de reestructuración de la RAO <EES>, aparecido en junio de 2000. Este programa recibió el beneplácito de los miembros del gobierno que han apoyado tradicionalmente a Chubais, éste también ha recabado un soporte adicional en otros ámbitos políticos, como se trata de agentes ligados al propio sector, que podían

¹⁵ *Kommersant'-Daily*, 22 de diciembre de 2000, p.6.

discrepar sobre el programa, así como con sus valedores políticos en las regiones.¹⁶ Así pues, Chubais ha estimulado un extenso consenso para conseguir controlar la reestructuración dentro del sector de eléctricas del país, aunque, en ciertos casos no se ha conseguido tal apoyo debido a que afectaba a intereses políticos, federales¹⁷ o regionales¹⁸, así como se desarrolla en detrimento de otros sectores económicos.¹⁹ Parte de los grupos enfrentados a la reforma propuesta por Chubais se están organizando formalmente, como se trata de la creación en el Consejo de Estado de una comisión específica de seguimiento de la reforma en el sector de las eléctricas.²⁰

Por otro lado, dentro de la reestructuración del sector eléctrico, pero vinculada a las centrales nucleares, el Minatom pugna por recuperar su plena independencia respecto a otros organismos. En 1993, se creó el Gosatomnadzor quien fue dotado de las competencias relacionadas con la concesión de licencias vinculadas a la utilización de energía atómica, restándoselas al Minatom. Desde ese momento han existido tensiones continuas entre ambos organismos, de forma que entre 1996 y 1998 el Minatom ganó parte de las competencias referidas a armamento. A mediados de 2000, el Minatom ha reiniciado una campaña para ganar más competencias y está utilizando la reforma en el sector de energía eléctrica para recuperar las competencias que le fueron arrebatadas²¹. No obstante, parece que los conflictos entre grupos internos y externos se encuentran menos agudizados y la reestructuración referida a las centrales nucleares seguirá los parámetros marcados por el Minatom²².

Aunque en 2001, continuaron los conflictos entre los diversos grupos de presión, en 2002, se aprobó el programa de reforma de las eléctricas. Sin embargo, el problema durante 2003 y 2004 será cómo se interpreta el programa de reestructuración y

¹⁶ Véase a este respecto, *Ekspert*, n°41, 2000, pp.28-29, *Kommersant'-Daily*, 15 de septiembre de 2000, p.4, *Kommersant'-Daily*, 15 de noviembre de 2000, p.1 y *Nyevzavisimaya gazeta*, 24 de noviembre de 2000, p.4.

¹⁷ *Kommersant'-Daily*, 15 de diciembre de 2000, p.8, *Izvestiya*, 16 de diciembre de 2000, p.5, *Kommersant'-Daily*, 20 de diciembre de 2000, pp.1 y 4, *Izvestiya*, 20 de diciembre de 2000, p.3 y *Nyevzavisimaya gazeta*, 20 de diciembre de 2000, p.1. Véase también *Kommersant'-Daily*, 22 de diciembre de 2000, p.6 y *Izvestiya*, 22 de diciembre de 2000, p.2.

¹⁸ *Nyevzavisimaya gazeta*, 20 de diciembre de 2000, p.1.

¹⁹ Un ejemplo es la existencia de intereses económicos muy enfrentados, como se trató de los problemas surgidos con los representantes de las elites vinculadas al carbón (Véase, *Kommersant'-Daily*, 6 de diciembre de 2000, p.19)

²⁰ *Kommersant'-Daily*, 27 de diciembre de 2000, p.1 y *Rasporyazhyeniye pryedyenta RF*, n°8-rp del 7 de enero de 2001.

²¹ *Izvestiya*, 17 de noviembre de 2000, p.1.

²² *Kommersant'-Daily*, 8 de diciembre de 2000, p.4.

cómo se ajusta la correlación de fuerzas entre los diversos grupos, que constituyen elementos claves para la definición real futura de la reestructuración en este sector económico estratégico.

3.- Sector de ferrocarriles.

3.1.- Características del sector.

Dentro del transporte ferroviario es posible distinguir el transporte de pasajeros, el transporte de mercancías y equipamientos (estos pueden ser equipamientos adicionales -vagones y locomotoras-, así como equipos auxiliares, de reparaciones y mantenimiento). En los dos primeros, el sistema ferroviario ruso estatal dispone del monopolio. Respecto al transporte de pasajeros es posible distinguir cercanías y de larga distancia, presentando ambos déficits importantes, debido a que los pasajeros pagan sólo el 25% de los costes reales. En el caso del transporte de cercanías la situación es catastrófica. En cuanto al transporte de mercancías es posible distinguir transporte interno, de exportaciones y de tránsito. En general, del transporte de mercancías se obtienen beneficios, con los que se compensan las pérdidas generadas en la sección de transporte de pasajeros. Debe destacarse que los segmentos más rentables del transporte de mercancías son el de exportación y el de tránsito. No obstante, existen zonas con tráfico reducido que supone costes muy elevados y generan pérdidas muy elevadas²³.

Parte de los equipamientos son producidos internamente, como se trata de servicios de mantenimiento o de reparaciones. Sin embargo, la producción de vagones, locomotoras y equipos auxiliares se producen externamente. Con frecuencia estos proveedores gozan de monopolio de producción, situación que en ciertos casos les permite imponer precios al sector de transportes.

Desde principios de la década de los 90 ha tenido lugar una caída espectacular de los subsidios estatales al sistema ferroviario del país: en 1991, los ingresos procedentes del presupuesto significaban el 21% del total de ingresos, mientras que en 1999 eran de un 1%. La forma de sobrevivir para el sistema ferroviario ha sido a través de la realización de compensaciones internas entre segmentos que tenían superávits con los que presentaban déficits²⁴. La caída en la actividad económica (el volumen de mercancías se ha reducido en 10 veces durante la década) ha reducido progresivamente los ingresos y ha acrecentado las pérdidas, de forma que la ausencia

²³ *Kommysant'-Daihy*, 10 de octubre de 2000, p.8.

²⁴ *Nyevzavisimaya gazzyeta*, 19 de octubre de 2000, p.4.

de inversión ha sido una característica durante todo el periodo de transición²⁵. La caída en la inversión amenaza con generar daños irreversiblemente en el sistema ferroviario en pocos años. De hecho, se asume que para poder mantener las condiciones mínimas de funcionamiento del sistema ferroviario sería necesario invertir 5 mil millones de \$ en el sistema ferroviario o aumentar sensiblemente las tarifas.

3.2.- El programa de reestructuración.

Estas condiciones deficientes del sistema ferroviario ruso, así como sus malas expectativas, son asumidas por todas las partes implicadas y, por tanto, se reconoce la necesidad de introducir una reestructuración generalizada en este sector de transportes. En julio de 2000, se planteó un programa de reestructuración por parte del Ministerio de Medios de Comunicaciones (MMC). La esencia de la reestructuración consiste en una segregación de funciones del actual MMC. El ministerio conservaría las funciones de regulación del sistema ferroviario, en especial los aspectos relacionados con el desarrollo de una política única de inversiones, el establecimiento de los mínimos de seguridad, las responsabilidades sobre la infraestructura social, la regulación de los ámbitos donde exista monopolio y competencia dentro del sistema ferroviario, así como la determinación de las condiciones en que se desarrollaría la competencia. El resto de competencias, es decir, las de funcionamiento, recaerían sobre una empresa estatal, la RAO <Rossiiskie zheleznie dorogi> (RAO <RZhD>) (“Vías Férreas Rusas”, S.A. Rusa), donde el Estado poseería el 100% de las acciones. Esta compañía estatal asumiría las funciones de gestión de los ferrocarriles, en particular: la gestión de las vías férreas, equipos de ferrocarriles y producción de equipamientos (directos, así como los complementarios o también las empresas de reparaciones). Dentro de esta RAO se crearían empresas filiales que tendría asignadas funciones específicas (transporte de pasajeros de cercanías, transporte de pasajeros de larga distancias, ...) , de forma que permitirían poner de manifiesto los costes reales de los distintos servicios, tanto en términos funcionales, como también desde un punto de vista regional.

El MMC subraya que no es necesario volcar ayudas estatales para conseguir la reestructuración. Sólo sería necesario cancelar las multas acumuladas durante los años 1995-1996, cuando el sistema ferroviario se vio muy perjudicado por la política de tarifas impuesta por el gobierno.

Parte de las críticas que se realizan al programa de reestructuración se refieren a que, en primer lugar, se debería excluir del ministerio todas las actividades y empresas de

²⁵ *Kommersant'-Daily*, 12 de octubre de 2000, p.17.

las que no tiene el monopolio. Después de la privatización de estas organizaciones y actividades, con el resto se podría crear una nueva compañía (S.A. Rusa –RAO- o holding). El MMC se opone a esta concepción puesto que, argumenta, se rompería el ciclo tecnológico (es decir, se rompería su monopolio y se crearían dependencias con agentes externos)²⁶.

3.3.- Periodificación del programa de reestructuración.

Etapa-1²⁷. 2001-2002.

El MMC se había puesto como meta tener aprobada la reforma por el gobierno antes de finales de 2000²⁸. La reforma deberá empezar en abril de 2001²⁹. En esta fase tendría lugar la elaboración de la legislación, preparación y concreción de funciones, así como se establecerían las normas y mecanismos para permitir un acceso igualitario a los distintos operadores a la red ferroviaria, al tiempo que se crearían compañías de transporte de carga, de contenedores y de transporte de cercanías.

Etapa-2. 2003-2004.

Se ejecutaría el reparto de funciones y se crearía la RAO <RZhD>. En este momento se aplicará una política tarifaria ligada a la estructura de costes, se reorganizarán las infraestructuras de pasajeros y de carga, así como se creará una dirección para servicios de pasajeros de largas distancias.

Etapa-3. A partir de 2005.

La RAO <RZhD> tendrá un capital del 100% estatal y se estructurará en empresas filiales (*dochernie pryedpriyatija*), con figuras legales de sociedades anónimas y cuyas acciones comenzarán a venderse. Como ya llevarán varios años funcionando se podrá establecer cuáles tienen beneficios y cuáles no, de forma que se podrán atraer

²⁶ *Kommyersant'-Daily*, 5 de noviembre de 2000, p.4.

²⁷ *Kommyersant'-Daily*, 12 de octubre de 2000, p.18.

²⁸ *Izvestiya*, 1 de julio de 2000, p.1 y 4.

²⁹ *Kommyersant'-Daily*, 21 de diciembre de 2000, p.4.

inversiones extranjeras a parte de las filiales. El programa se habrá cumplido en 2006-2007.

3.4.- *Expectativas de futuro.*

El agente promotor de la reestructuración del sistema ferroviario es el propio MMC, que tiene fama de actuar de forma monolítica y se encuentra encabezado por **Aksenenko**. El objetivo esencial de la reforma, según los grupos de presión vinculados al MMC, consiste en crear una empresa estatal, a partir de la que, ulteriormente, pueda realizar una privatización de los segmentos de actividad más lucrativos. Los argumentos formales que se utilizan para desarrollar la reestructuración se fundamentan en la detección de los costes más importantes y fomentar la rentabilidad del sistema ferroviario.

Dentro del propio gobierno existe una oposición amplia a la reforma planteada por el MMC. Parte de la oposición se ha manifestado en forma de críticas a la fijación de las tarifas³⁰ y relacionados con establecer permisos previos para realizar inversiones en el sistema ferroviario. En la actualidad, el MMC controla la fijación de dos tercios de las tarifas y, en especial, las relacionadas con transporte al extranjero y de tránsito, mientras que el resto son determinadas por el Ministerio de Anti-Monopolios (MAM)³¹. Con la reestructuración, cada una de estas instituciones gubernamentales pretende aumentar sus competencias en esta esfera. Respecto al ámbito de las inversiones, hasta el momento, aquellas cuyo valor sea superior al 10% de los activos deben ser autorizadas por el MAM, pero este organismo pretende bajar ese nivel al 1%, mientras que el MMC pretende elevarlo al 30%. Debe destacarse que las presiones del MAM han sido relativamente efectivas en el ámbito de la fijación de tarifas puesto que, a partir del 1 de abril de 2001, el MMC pierde competencias en la determinación de las tarifas en importación-exportación de mercancías relacionadas con el mercado interno³².

En cuanto al Ministerio de Economía, también ha presentado una actitud beligerante respecto a la reestructuración de este monopolio natural. No obstante, sus críticas han sido secundarias debido a su incapacidad para elaborar un programa de reestructuración alternativo al presentado por el MMC³³. Así pues, las críticas realizadas por el Ministerio de Economía han sido más bien puntuales, destacando

³⁰ *Kommyersant'-Daily*, 10 de octubre de 2000, p.8.

³¹ *Kommyersant'-Daily*, 16 de septiembre de 2000, p.4.

³² SWB SU/W0681/WC1, 9 de marzo de 2001, punto 1.

³³ *Kommyersant'-Daily*, 12 de octubre de 2000, p.1 y *Kommyersant'-Daily*, 19 de octubre de 2000, p.5.

entre estas que la creación de una RAO resulta una figura opaca, debiendo constituirse un holding, que es más transparente respecto a los flujos financieros y su actividad económica³⁴. Además, las propuestas del Ministerio de Economía se han limitado a tratar de aplazar la entrada en vigor de la reforma, cuestión que se ha argumentado a través de la ausencia de información y, en especial de la necesidad de realizar una auditoría del MMC antes de comenzar la reestructuración. Esta presión ha sido efectiva y, a mediados de noviembre, se ha decidido la realización de una auditoría por parte de una compañía extranjera, cuestión que aplazó hasta al menos verano de 2001 los primeros pasos de la reforma en los ferrocarriles³⁵.

Respecto a los gobiernos regionales suelen oponerse a la reforma planteada por el MMP. Se asume por este nivel del gobierno que el programa pretende poner de manifiesto los déficits en que incurren muchas regiones en términos de transporte, de forma que se crearía la base para reclamar a las regiones que cargaran con parte de la financiación de los medios de transporte ferroviario³⁶.

La dirección del MMC no ha llevado a cabo una actividad de búsqueda de consenso activa, sino más bien de enfrentamientos con diversos agentes implicados.³⁷ Sus apoyos externos se debilitaron durante 2001, situación que se manifestó, en primer lugar, en un aplazamiento en la aprobación del programa de reestructuración³⁸ debido a la gran cantidad de dudas que surgieron sobre su aplicación³⁹ y, en segundo lugar, en el acrecentamiento de las presiones de los opositores al programa de reestructuración, que condujeron a la destitución del cabeza del MMC, Aksenenko a principios de 2002.⁴⁰ Durante el año 2002, se ha estado llevando a cabo un cambio de cuadros directivos dentro del MMC y se ha operado un cambio en la correlación de fuerzas muy importante entre los agentes implicados en la reestructuración del sector ferroviario. Es previsible que durante 2003, se consolide la posición de los diversos grupos de presión y se plantee en 2004 un nuevo programa de reestructuración del sector.

³⁴ *Kommyersant'-Daily*, 13 de octubre de 2000, p.5.

³⁵ *Kommyersant'-Daily*, 19 de octubre de 2000, p.5.

³⁶ *Izvestiya*, 18 de julio de 2000, p.5.

³⁷ *Kommyersant'-Daily*, 10 de octubre de 2000, p.8.

³⁸ *Kommyersant'-Daily*, 14 de noviembre de 2000, p.4 y *Itogi*, nº1, 2001.

³⁹ Entre las lagunas más importantes del programa se destacaron la indefinición ya planteadas desde el inicio de la discusión del programa, como se trataba de quién debía fijar las tarifas ferroviarias o cómo se repartiría y gestionaría la propiedad de la empresa estatal (RAO) que debía crearse. Véase, *Kommyersant'-Daily*, 21 de diciembre de 2000, p.4 y *Ekspert*, nº38, 2000, pp.22-23.

⁴⁰ *Kommyersant'-Daily*, 12 de octubre de 2000, p.1 y *Kommyersant'-Daily*, 19 de octubre de 2000, p.5.

4.- Sector del gas natural.

4.1.- Características del sector.

El sector del gas natural está prácticamente monopolizado por Gazprom. Esta compañía produjo en 1999 el 96% del gas de Rusia, controla el sistema de gasoductos, así como el sistema de venta al por menor y posee del monopolio de exportación de gas⁴¹. El segundo productor de gas es la compañía petrolera Surgutneftegaz⁴² y, en tercer lugar, se encuentra la empresa Itera⁴³. Mientras que la empresa petrolera es independiente de Gazprom, no ocurre la misma situación con Itera, puesto que existen estrechas relaciones, aunque ocultas, entre ambas compañías⁴⁴. De hecho, se estipula que Itera ha sido una creación de la dirección de Gazprom y, en particular de **Vyajirev**, para separar activos de Gazprom y poderse beneficiar personalmente.

La reestructuración del sector se refiere a Gazprom. Dentro de la empresa se pueden distinguir cuatro segmentos productivos: extracción de gas (7 compañías estrictamente extractivas y 2 más que combinan otras funciones), transporte (16 compañías), venta (Mezhregiongaz para el interior y Gazeksport para exportación) y otras actividades auxiliares (estas pueden encontrarse vinculadas a la producción de gas o tratarse de diversificaciones productivas de Gazprom)⁴⁵. Este conglomerado de actividades da al conjunto una opacidad muy importante tanto en términos de actividad productiva, como acerca de los flujos financieros que controla.

Entre los problemas que se apuntan como más cruciales respecto al gas se encuentran los precios excesivamente bajos de este producto dentro del mercado ruso, que limitan la obtención de recursos financieros suficientes e impiden una adecuada capitalización de la empresa. Este motivo justifica, según fuentes de Gazprom, una caída en la producción de gas. El mantenimiento de la capacidad

⁴¹ Según estimaciones propias, la producción de gas natural en Rusia en 1999 fue de 568,3 miles de millones de cubómetros, de los cuales el 96% fue producido por Gazprom (véase, *Nyevzavisimaya gazeta*, 10 de octubre de 2000, p.12), el 1,2% por Itera y el 2,8 por otros, probablemente por Surgutnyeftvegaz.

⁴² *Ekspyert*, n°24, 1999, p.40-43.

⁴³ Respecto a las actividades de extracción de gas de Itera, en 1999, obtuvo 6,6 miles de millones de cubómetros de gas, en 2000, se planea obtener unos 18-20 miles de millones de cubómetros, en 2005, 64 miles de millones y en 2010, 80 mil millones de cubómetros. En la actualidad Itera abastece al mercado interior de 15 mil millones de cubómetros, pero sólo en la región de Svyerdlovsk. Véase, *Nyevzavisimaya gazeta*, 10 de octubre de 2000, p.12.

⁴⁴ NTV (programa Itogi), 1 de abril de 2001.

⁴⁵ *Komyersant'-Daily*, 5 de diciembre de 2000, p.8.

productiva requiere aumentar los precios, ajustándolos a los costes reales, de forma que se puedan realizar inversiones en el sector y mantener el nivel de producción.

4.2.- El programa de reestructuración.

La reestructuración en el sector del gas tiene como centro una reorganización de Gazprom. Dentro de las actividades de gas se pueden distinguir tres segmentos: producción, transporte y venta⁴⁶. El objetivo de la reestructuración consiste en separar parte de estas actividades, desde el punto de vista horizontal y aumentar el número de agentes participantes en parte de estas actividades económicas relacionadas con el gas natural, en especial en producción y en venta de gas. De este modo se estima que se incrementará el grado de competencia en el sector.

Junto a esta reorganización, los elementos esenciales de la reestructuración se refieren a tres ámbitos: quién fija los precios del gas, cuál es la situación de la red de transporte en la reestructuración y qué organizaciones asumen las actividades de exportación. No obstante, respecto al transporte, parece claro que se mantendrá el monopolio a través de una compañía estatal y en cuanto a las exportaciones, al menos a medio plazo, Gazprom mantendrá el monopolio. Así pues, la discusión real se reduce a la fijación de los precios, pero en unas condiciones en las que Gazprom facilita la información para la determinación de los precios y en la que el parámetro más importante de referencia es que los precios son excesivamente bajo: en Rusia los precios son 5 veces menores que los internacionales.

El programa de reestructuración originario tiene un horizonte temporal hasta el 2020, aunque existe un programa operativo para unos cinco años. En el año 2020, los competidores independientes deben copar el 20% del mercado.

4.3.- Periodificación del programa de reestructuración.

Etapa-1. (2001-2002).

Se pretende agrupar a las empresas extractivas de gas y de transporte en dos (o más) grandes compañías separadas, aunque parece que mantendrán relación con Gazprom a través del intercambio de acciones. Así pues, se pretende aumentar progresivamente el número de productores independientes de gas, de forma que en 2002, fuera de Gazprom se producirá el 16-18% del gas.

⁴⁶ SWB SU/W0671 /WC1, 22 diciembre 2000, punto29.

Etapa-2. (2003-2005).

Cambiará la política de precios y dejará de utilizarse el sistema administrativo de fijación, en beneficio de establecer una banda de oscilación. No obstante, el monopolio de exportación de gas seguirá radicando en Gazprom y también las ventas internas, a través de Mezhregiongaz. Debe señalarse que el volumen de gas vendido en el mercado no regulado aumentará y también lo harán las tarifas del gas.

Etapa-3. (a partir de 2005).

La fijación de precios internos será libre y sólo se controlarán las tarifas de uso de transporte interno. Se permitirá la competencia con gas importado de Kazajstan y de Turkmenistan. En el mismo sentido, los productores rusos tendrán libertad para exportar⁴⁷.

4.4.- Expectativas de futuro.

Tradicionalmente Gazprom ha actuado como un monopolio y los agentes interesados en estas actividades se encuentran dentro de la propia compañía. Por este motivo, resultan difícil distinguir los diversos enfoques internos de reestructuración, así como precisar los posibles intereses contrapuestos. Los cambios que han tenido lugar ha sido más bien internos. Los primeros ha sido acometidos por el anterior director de Gazprom, Vyajirev, en el sentido de consolidar una estructura organizativa que sólo estuviese controlada por el grupo que él mismo encabeza. Las diversas reorganizaciones internas han estado condicionadas por este enfoque.⁴⁸ Incluso el traslado de parte de competencias acerca de negocios de exportación de gas a países de la CEI a la empresa Itera han tenido tal inspiración.⁴⁹

Sin embargo, a mediados de 2001, fue designado como director de la empresa Millyer. Con éste se ha ido renovando progresivamente el equipo directivo y se ha ido apartando a los colaboradores del anterior director del holding del gas ruso. Así

⁴⁷ SWB SU/W0671 /WC1, 22 diciembre 2000, punto29.

⁴⁸ *Kommersant'-Daily*, 29 de diciembre de 2000, p.5.

⁴⁹ *Syegodnya*, 5 de diciembre de 2000.

pues, el enfoque de reforma ha cambiado. Durante 2001 y 2002, la política interna esencial ha sido la consolidación del nuevo equipo de dirección. En 2002, se ha iniciado una reestructuración del Gazprom orientada a racionalizar su composición productiva interna. Es decir, se está expulsando del grupo a las empresas (venta de empresas o de acciones) no vinculadas directamente con la producción del gas.

Es previsible que en 2004 aparezca algún programa de reestructuración del sector, pero sus contenidos no son conocidos. Gazprom constituye una fuente esencial de divisas para el país y de ingresos para el erario público, así que, aunque se prevé la introducción de algunas medidas liberalizadoras, su alcance puede ser más bien limitado, debido al impacto macroeconómico que pueden tener las decisiones adoptadas en la reforma de este monopolio ruso.

5.-Conclusión.

En la reestructuración de los tres monopolios naturales se han planteado los mismos problemas como justificantes de la introducción de cambios organizativos: tarifas muy bajas, poca inversión y elevado grado de deterioro de las infraestructuras. Respecto a las reformas planteadas todas siguen trayectorias similares. Estas se encuentran orientadas hacia la definición de los segmentos más rentables de los monopolios, con el objetivo de privatizarlos y ser apropiados por las elites gestoras de los actuales monopolios, las cuales, a su vez se pretenden establecer en los agentes organizadores del proceso de reestructuración.

La reestructuración se justifica formalmente como el mecanismo para concretar donde surgen los costes para racionalizar la producción. Sin embargo, en ningún caso se explica cómo se realizará el proceso de racionalización. Una vez detectados los segmentos funcionales o regionales donde se generen costes elevados parece que será más previsible que surja una voluntad de que tales segmentos asuman sus propias deficiencias y más aún si se tienen presentes los problemas presupuestarios que caracterizan al país. Esta situación puede ser más grave en la medida en que se asocian elevados costes a regiones concretas. En este caso, el deterioro de la infraestructura de transporte y eléctrica puede acentuarse irreversiblemente. Un ejemplo que puede ilustrar la situación futura es el caso de los problemas en el suministro eléctrico aparecidos este invierno pasado en la región de Primorsk.

Respecto a los segmentos más rentables, parece que se concentrarán regionalmente en forma de compañías privadas. Si ocurre de esta manera, sí tiene sentido la esperanza de recibir inversiones, en especial extranjeras, que tengan un cierto impacto productivo (pero sólo sobre la empresa privatizada en concreto). Adicionalmente, estas empresas regionales continuarán actuando en régimen de

monopolio, en contra del supuesto espíritu liberalizador que impregna la letra de las reformas reestructuradoras.