

Los efectos de la «perestroika» en el sistema bancario de la Unión Soviética

por el Académico de Número

Excmo. D. JOSÉ ANGEL SÁNCHEZ ASIAIN (*)

Los cambios políticos y económicos que en los países europeos del Este se vienen produciendo están suscitando la atención y el análisis en innumerables foros del mundo occidental. Algunos de esos cambios, como las transformaciones económicas que están teniendo lugar en la U.R.S.S., y como las dificultades que planea el tránsito hacia una economía con mayor participación del mercado, fueron ya expuestos en esta mesa, y por cierto magistralmente, por nuestro compañero el Profesor Rojo¹. Quiero ahora continuar en aquella línea, por lo que voy a centrar mi intervención aquí, esta tarde, y como complemento de aquella, en una parcela de esos cambios más cercana a mi especialización. Mi exposición de hoy va a versar, pues, sobre los efectos de la «perestroika» en el sistema bancario de la Unión Soviética.

Si hace setenta años alguien se hubiera atrevido a anunciar o predecir la influencia que la Revolución de Octubre rusa iba a tener en el mundo, el poder misionero de su ideología, su capacidad de modificar el propio comportamiento de nuestro sistema capitalista, nadie le habría creído. Atreverse hoy a pronosticar los efectos sobre el sistema bancario de la nueva «revolución» soviética, prudentemente denominada «reconstrucción» («perestroika») por sus mentores,

(*) Sesión del miércoles 16 de mayo de 1990.

1. ROJO, L. A. «La URSS, sin plan y sin mercados». Intervención en la Academia de Ciencias Morales y Políticas en su sesión del día 13 de Febrero de 1990. Reproducida posteriormente en *Claves de Razón Práctica* n.º1. Abril 1990.

y que en Occidente quizá hayamos reducido a una simple «reestructuración», creo que sólo puede hacerse precisamente desde un ángulo académico, evitando así emociones de profecía, y permitiendo el rigor analítico.

Es este un análisis que tengo que rogarles consideren únicamente como una primera aproximación al tema, dada la escasa información que se está produciendo, porque la «glasnost», al parecer, aún no ha llegado al mundo financiero soviético. En cualquier caso, voy a tratar esta tarde de ofrecer, en primer lugar, una panorámica del sistema bancario existente en la Unión Soviética hasta hace un par de años, es decir, antes de la «perestroika», y unos comentarios sobre los efectos que tal manera de entender la banca ha podido producir en la economía soviética. Haré luego un análisis sobre los cambios que en el terreno bancario está introduciendo esa reestructuración, y para terminar, pretendo evaluar el sistema hacia el que parece caminar la banca en la Unión Soviética, hacer algunas consideraciones sobre el ahorro, y algunos comentarios sobre el papel que el sistema bancario soviético podría jugar como dinamizador de ese proceso verdaderamente apasionante de «reconstruir», «reestructurar», o «modernizar» su economía.

I. EL MONOPOLIO BANCARIO ESTATAL

Es un hecho que la economía de la Unión Soviética está regida por el llamado sistema de economía centralmente planificada, y que la lógica subyacente en este modelo consiste en creer que los líderes políticos, y los funcionarios del Comité de Planificación Central al servicio de aquéllos, pueden hacer en cada momento el mejor diagnóstico de las necesidades de la sociedad, y adoptar, de manera centralizada y mediante normas de obligado cumplimiento, todas las decisiones y emitir todas las instrucciones necesarias, para que se dé una satisfactoria solución a esas necesidades².

El Comité de Planificación Central y sus delegaciones en las diversas Repúblicas han tenido, así, en los últimos 70 años la responsabilidad de dictar, para cada sector y para cada empresa de la Unión Soviética, planes de producción en los que se detallaba la actividad a alcanzar, las materias primas a utilizar, quiénes habían de ser sus proveedores, quiénes los destinatarios de sus productos finales, los precios, y los recursos financieros con los que cada empresa podría contar, y quién se los iba a suministrar. Aunque, en este marco, las empresas debían operar de forma que cubrieran sus costes laborales y materiales con los ingresos procedentes de la venta de su producción, lo cierto es que cualquier

2. Para un análisis detallado de la planificación soviética, véase BETTELHEIM, Ch., «Problemas Teóricos y Prácticos de la Planificación». Tecnos. Madrid, 1962. Igualmente NOVE, A., «Economic Perestroika: Its nature and its consequences», Morgan Stanley Eurostrategy. April, 1989, pág. 21. Y también WOLF, T. A., «Reforma, Inflación y Ajuste en las Economías Planificadas», Finanzas y Desarrollo: FMI. Marzo, 1990.

consideración de eficiencia, productividad, o rentabilidad quedaba de hecho subordinada al cumplimiento por parte de cada empresa del objetivo de producción marcado para ella en el Plan. Porque, si por alguna razón se producían pérdidas, resultaba bastante fácil en la práctica obtener subsidios estatales para cubrirlos, aunque, como contrapartida, los beneficios, en el supuesto de que los hubiera, se integraban también en los presupuestos estatales. Es claro que en este contexto el Sistema Financiero debe jugar un papel muy especial.

Sin embargo, antes de enjuiciar el sistema financiero soviético, debemos recordar que el sistema bancario de cualquier país, y dadas las funciones de mediación y de aseguramiento del sistema de pagos que realiza entre aquellas unidades económicas que tienen recursos excedentes y aquellas que los demandan, no se puede explicar, ni entender, como algo cerrado en sí mismo. Hay que ponerlo, siempre, en íntima relación con esas unidades económicas; en relación con el modelo económico en el que el sistema financiero se inserta y al que presta sus servicios. Una relación interactiva que se mantiene permanentemente constante entre economía y sistema bancario, y en la que éste último es el que, casi siempre, actúa como catalizador y como dinamizador del desarrollo económico. Proceso éste del que, en el caso español, todos hemos sido testigos en los últimos años, en la medida en que en el desarrollo, la modernización y la internacionalización de la economía española, la banca ha jugado en el pasado, al menos así lo creo yo, un papel realmente preponderante y determinante, actuando como verdadera punta de lanza.

No ha sido así, sin embargo, en el sistema financiero soviético, porque, relegado durante décadas a un papel marginal por sus condicionamientos ideológicos, no ha podido ejercer en ningún momento esa función dinamizadora. Pero con la llegada de la «perestroika», la U.R.S.S. va a tener la oportunidad de dotarse de un sistema bancario moderno, que introduzca disciplina financiera y que, a través de una eficiente asignación de recursos, pueda llegar a constituirse en el motor de la reestructuración de la economía soviética. Porque los pasos que se están dando se encaminan aparentemente, y luego explicaré esta palabra «aparentemente», a la creación de un sistema bancario y financiero de estas características.

Para explicarlo, tenemos que partir del hecho de que, en un sistema de economía centralmente planificada, la demanda y la oferta de recursos necesarios para el normal desarrollo de las empresas no dependen, como en las economías occidentales, de las fuerzas del mercado, donde el tipo de interés realiza la función de ajuste, sino que vienen determinadas por el plan financiero, plan que obliga al sistema bancario a proporcionar los recursos que las empresas necesitan, y que establece en todo momento la procedencia y la composición de dichos recursos. Todas las empresas quedan obligadas a depositar sus excedentes de tesorería en el banco que tengan asignado, y al sistema bancario y a ese mismo banco, concebido como canal presupuestario, son también transferidos definitivamente los beneficios. Es importante destacar que nadie en la Unión Soviética puede elegir su banco, al menos hasta ahora, y que ningún banco puede de-

jar de atender las peticiones que dentro del Plan le haga un cliente que tenga asignado.

Porque en un marco como éste ha vivido el sistema financiero de la URSS hasta hace prácticamente un par de años. Porque, aunque desde el triunfo de la Revolución en 1917³ se registran reformas bancarias en el período del 30 al 32, en 1959, y en 1963, éstas fueron siempre de muy corto alcance. Lo que significa que, a lo largo de un período de más de 70 años, el sistema bancario soviético ha funcionado sobre la base de la llamada «banca única», un sistema integrado, en este caso, por 3 bancos, un banco central, un banco de inversiones, y un banco de comercio exterior, sobre los que me gustaría decir algo⁴.

— *Un Banco Central*, (el «Gosbank»), que ha venido ocupándose de las funciones que corresponden a un banco central, como son la emisión de moneda y el control de la masa monetaria en circulación, la gestión de las reservas estatales de oro y divisas y la supervisión de las demás instituciones de crédito. Pero que, además, y a la vez, ha venido siendo un banco que desarrollaba, prácticamente en exclusiva, las funciones de banca comercial, como la concesión de créditos a corto plazo a empresas y cooperativas, la financiación a largo plazo del sector agrícola y las funciones de un banco de ahorro de los particulares..., y que, además, desempeñaba, y esto muy especialmente, una serie de funciones relacionadas con las características financieras de una economía centralizada, como ser centro de contabilidad social, órgano de registro de pagos entre empresas, organismos y gobierno, e instrumento de ejecución del presupuesto estatal. Una gama verdaderamente amplia de funciones que el «Gosbank» realiza a través de 82.300 oficinas, distribuidas en las 39 demarcaciones político-administrativas en que la URSS está dividida.

— *Un Banco de Inversiones*, (el «Stroibank»), especializado en la financiación a largo plazo de todos los sectores de la economía con excepción del agrícola, del que se ocupaba el Gosbank, y en la financiación a corto plazo de la construcción. Con una red de 2.000 oficinas, actuaba fundamentalmente como una organización administrativa con la función de distribuir, mediante subvenciones a fondo perdido, los recursos presupuestarios.

— *Y un Banco de Comercio Exterior*, (el «Vneshtorgbank»), que prestaba sus servicios a todo el entramado de relaciones exteriores de la URSS, mantenía las relaciones de corresponsalía con los bancos occidentales y administraba todos los ingresos y todos los pagos relacionados con el exterior. Una entidad organizada de acuerdo con los patrones occidentales, que gozaba de buena reputación en los medios bancarios internacionales y que, a finales del 87, contaba con 18 oficinas situadas en las principales ciudades.

3. La Revolución de 1917 supuso la nacionalización de todo el sistema bancario zarista, que era de corte occidental y en el que, junto al Banco central, existían bancos comerciales, bancos cooperativos, bancos locales, y diversos bancos extranjeros, especialmente alemanes y franceses.

4. Para un análisis del sistema bancario soviético anterior a la «perestroika», véase SWASS, A., «Money, Banking and Credit in the Soviet Union and Eastern Europe». Sharpe. New York, 1979. También BECKHART, B. H., «Sistemas Bancarios». Aguilar. Madrid, 1958.

Este era, a grandes trazos, el sistema bancario que, con ligeras modificaciones, se ha mantenido en la Unión Soviética durante los más de setenta años transcurridos desde la Revolución de Octubre. Carlos Marx parecía soñar con una sociedad sin dinero cuando en «El Capital» decía que el trabajador recibiría cupones que podría cambiar por bienes de consumo de los almacenes sociales en una cuantía equivalente a su tiempo de trabajo. Aunque añadía, para mayor precisión, que estos cupones no eran dinero, y que, por lo tanto, no circulaban⁵. Creo que esta tesis de Marx sobre la escasa importancia de las funciones a desarrollar en la sociedad por el dinero, y en consecuencia sobre la escasa significación e importancia de las entidades que intermedian con él, justifica más que sobradamente el notable subdesarrollo del sistema bancario de la URSS en esa etapa.

Porque no hay ninguna duda de que el sistema financiero soviético se encuentra comparativamente en un bajísimo nivel de desarrollo, y que de ninguna manera, a lo largo del proceso, ha sido dinamizador de las relaciones económicas. Todo lo contrario, podríamos decir. Porque hoy es muy fácil demostrar que el subdesarrollo del sistema financiero ha tenido notables efectos negativos en el desarrollo de la economía soviética. Todo ello a partir de la tesis de que un sistema financiero menos evolucionado que el sistema económico en el que se inserta contribuye a retardar el crecimiento y el desarrollo de dicha economía, mientras que un sistema financiero que se sitúe en un nivel más avanzado de evolución constituye, a través de una mayor eficiencia en la asignación de recursos y de la agilización del sistema de cobros y pagos, la punta de lanza dinamizadora del desarrollo de la economía del país.

Porque ha sido, fundamentalmente, y a lo largo de tantos años, un instrumento al servicio del aparato administrativo del Plan y del Estado, un instrumento que dejaba un escasísimo margen de maniobra a los equipos directivos de las organizaciones bancarias.

Porque ha sido un sistema en el que el tipo de interés jugaba un papel marginal, actuando, como hemos dicho antes, no como precio al que se igualan la oferta y la demanda del dinero, sino como un elemento más de planificación. Posiblemente, fruto de la aplicación de la teoría marxista del valor, que mantiene que solamente el tiempo de trabajo socialmente necesario es el que determina el valor, el precio⁶.

Un sistema en el que no se podía elegir la entidad o sucursal con la que operar, porque todas las unidades económicas estaban obligadas a utilizar únicamente los servicios de la oficina bancaria que se les hubiera asignado.

Un sistema en el que la concesión de préstamos venía determinada y exigida por el Plan, y que, al ignorar el concepto de riesgo, impedía la adecuada asigna-

5. MARX, K., «El Capital». Siglo Veintiuno. Madrid, 1975.

6. MARX, K., op. cit. Pág. 48. Véase, igualmente, MULLINEUX, A., «International Banking and Financial Systems: A Comparison». Graham and Trotman. London, 1987. También BETTELHEIM, Ch., op. cit.

ción de recursos hacia los proyectos económica o socialmente más rentables.

Un sistema en el que las directrices centrales del Plan limitaban los recursos libremente disponibles por los bancos a prácticamente la cobertura de sus costes de funcionamiento, independientemente de la rentabilidad obtenida, con lo que se impedía cualquier posibilidad de competencia y se prescindía de estímulos para mejorar la gama o la calidad de los servicios⁷.

Un sistema del que habían desaparecido principios tan elementales, y tan básicos en banca, como la competencia, la rentabilidad, y la evaluación del riesgo, y donde productividad y eficiencia no eran más que palabras huecas⁸.

Aunque, en mi opinión, el aspecto que más nos debería llamar la atención a la hora de enjuiciar el sistema bancario de la URSS sea su peculiar concepción del ahorro, cuestión ésta que puede ser, en las presentes circunstancias, su punto negro más importante. Porque en la economía soviética el ahorro ha venido teniendo, conceptualmente, un carácter eminentemente residual, en la medida, que era el plan financiero, y no precisamente el tipo de interés, el que igualaba la demanda y la oferta de fondos necesarios para el funcionamiento de la empresa, y el que asumía la responsabilidad de ajustar el total de las rentas distribuidas con el valor total de los bienes de consumo disponibles, garantizando el equilibrio entre renta disponible y consumo. No había pues lugar en el sistema para el concepto de ahorro que nosotros conocemos, y que tan importante papel juega en las economías occidentales.

La realidad, sin embargo, ha sido bastante distinta. Porque a lo largo del tiempo, y de manera más acusada en los últimos años, la oferta de bienes y servicios ha venido siendo regularmente más escasa que lo que los planes señalaban, y desde luego manifiestamente insuficiente para compensar las rentas distribuidas, con lo que el equilibrio entre renta disponible y consumo, que era básico, se rompía. Con ello, poco a poco, se ha ido produciendo en la Unión Soviética un creciente volumen de atesoramiento monetario improductivo, en forma de disponibilidades que no encontraban contrapartida de bienes y servicios, que un sistema bancario tan escasamente atractivo no ha sido capaz de captar en ningún momento para movilizarlo hacia la inversión y que, en gran medida, ha venido siendo atesorado por los particulares, dando lugar a tensiones inflacionistas progresivas y al desarrollo de un mecanismo desestabilizador que, al final, se ha convertido en algo de naturaleza explosiva⁹.

7. Sobre la naturaleza y necesidad de incentivos en un sistema económico centralizado, véase MEHTA, H. K. «Interpretación filosófica de la economía». Ediciones Deusto. Bilbao, 1964. Págs. 247 y siguientes.

8. Véase HEWITT, G., «Banking Revolution in the USSR». *Banking World*. October, 1989.

9. Sobre el ahorro forzoso, puede verse WINIECKI, J., «Las distorsiones en las economías de tipo soviético». Civilización. Barcelona, 1989.

II. LA ERA DE LOS CAMBIOS

Y en este marco económico-financiero, caracterizado por el fracaso y por el despilfarro en la asignación de recursos a que había conducido la planificación centralizada de la actividad de los varios cientos de miles de empresas que constituyen el tejido económico de la URSS, surge la «perestroika»¹⁰. Una idea que es explicitada por vez primera por Gorbachov el 23 de Abril de 1985, en su alocución ante el Pleno del Comité Central del Partido Comunista, reconociendo la necesidad de llevar a cabo una «reconstrucción», es decir, cambios de importancia sustancial en las estructuras económicas soviéticas. Idea que toma cuerpo en los órganos de poder un año más tarde, en 1986, durante el 27 Congreso, y que, a partir del siguiente, 1987, se materializa en cambios que introducen modificaciones realmente sustanciales y que ponen en marcha un mecanismo de liberalización ya imparable. Un pequeño inventario nos dice lo siguiente:

— En Enero de 1987, y como primera manifestación de esta liberalización, un decreto del Soviet Supremo autoriza la creación de empresas mixtas con participación de capital extranjero.

— En Enero de 1988, un año más tarde, una nueva Ley sobre empresas estatales otorga a éstas niveles mucho más altos de descentralización y de autonomía.

— En Agosto, una nueva Ley de Cooperativas liberaliza notablemente su actividad, e introduce un notable estímulo a la expansión del sector.

— En Abril del 89, un decreto sobre arrendamientos, y el libre acceso a los mercados exteriores de casi todas las empresas estatales y cooperativas, completa prácticamente la liberalización.

— Y, ya en 1990, el pasado 6 de Marzo, una nueva Ley de la Propiedad acepta por primera vez la propiedad privada. Aunque nominalmente haya sido enmascarada en el término de propiedad «individual», constituye un hito histórico porque pone en cuestión la propiedad estatal, que es una de las ideas centrales de la sociedad soviética.

Todas son medidas que introducen modificaciones realmente sustanciales en el esquema regulador de la economía soviética. Todas aportan importantes dosis de competencia. Y todas acercan la economía soviética al sistema económico occidental.

Mantener, en esta situación, un sistema bancario como el que hemos descrito resultaba cada día más difícil, por no decir absolutamente incompatible con lo que realmente estaba sucediendo en la economía soviética. El propio Primer Ministro soviético, Nikolai Ryzkhov, calificaba en 1987 al sistema bancario de su país como «demasiado perezoso e ineficiente para hacer frente a las transformaciones revolucionarias que están teniendo lugar en la URSS».

10. Sobre los planteamientos básicos de la «perestroika», véase TAIBO, C., «La Unión Soviética de Gorbachov». Fundamentos. Madrid, 1989. También MANDELL, E., «Beyond Perestroika». Verso. London, 1989.

Esta declaración fué el pistoletazo de salida para la inmediata y acelerada adopción de una serie de medidas que están cambiando por completo el panorama bancario soviético. Medidas como la «reorganización», prácticamente supresión, del monopolio bancario estatal, como la autorización para crear libremente bancos o como la posibilidad de crear conglomerados bancarios con participación extranjera. Medidas que están conformando un sistema financiero absolutamente distinto, y que contemplan un nuevo papel para el tipo de interés, una concepción más racional del crédito y del riesgo, una mayor autonomía de gestión de las entidades financieras y un incipiente mercado competitivo. Todo ello se hace en cuatro pasos sustanciales, y en poco más de 24 meses.

El primer paso se da en Enero de 1988, sólo unos meses después de la declaración de Nikolai Ryzkhov sobre la pereza e ineficiencia del sistema bancario. En esa fecha, se produce una total reorganización del monopolio bancario estatal. Nace un nuevo «Gosbank» con funciones más claramente circunscritas a las que corresponden a un banco central, es decir, la gestión del sistema monetario, la ejecución de la política crediticia del Estado, la coordinación de las actividades de la banca y la realización de los pagos presupuestarios¹¹. Reducidas a estos límites las funciones del «Gosbank», el resto de sus competencias se reparten entre cinco bancos estatales especializados. Y los activos, la red de sucursales y la clientela de la antigua estructura se distribuyen entre esas cinco entidades, quedándose el «Gosbank» con sólo 15 de sus 82.300 oficinas, una por cada República¹².

Los cinco nuevos bancos continúan ejerciendo la función de apoyar financieramente el cumplimiento de los planes económicos estatales y de canalizar el crédito hacia los distintos sectores de la economía soviética. Pero se especializan por funciones, con lo que el esquema parece ahora más racional y de mayor eficiencia. Los nuevos bancos son los siguientes:

- El «*Promstroibank*», dedicado a la industria, construcción, transportes y comunicaciones. Con una red de unas 10.000 oficinas.
- El «*Agroprombank*», dedicado a las empresas agroindustriales y a las cooperativas de consumo, con más de 3.000 oficinas.
- El «*Zhilsotsbank*», dedicado al sector de la vivienda y a los servicios municipales, con oficinas en más de 1.000 ciudades.
- El «*Sberbank*», en realidad un sistema de cajas de ahorros, dedicado al servicio de los particulares, es decir, a las economías domésticas, con unas 80.000 oficinas.

11. Sobre las funciones de un banco central, véase KOCK, M. H., «Banca central». Fondo de Cultura Económica, Méjico, 1964. Igualmente, GREENSPAN, A., «Commercial Banks and the Central Bank in a Market Economy». *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, Noviembre 1989.

12. Sobre la reorganización del monopolio bancario de la URSS, véase BOREHAM, G. F., «Restructuring Soviet Banking». *Canadian Banker*, January-February 1990. También PANOVA, G., «Recent Developments in Soviet Banking». *Natwest Bank Quarterly Review*, August, 1988. Igualmente, «Reorganizing the Banking System in the USSR». *The world of banking*, July-August 1988.

— El «*Vneshekonombank*», o Banco de Negocios Exteriores, ocupado de todo lo relacionado con las transacciones exteriores. Con 18 oficinas en las principales ciudades y 5 en el exterior.

No es mucha la información que existe sobre la actividad de los nuevos bancos soviéticos, y es muy difícil llegar a la poca que existe. De ahí que los datos que se manejan no puedan considerarse muy significativos. De todas formas, y a modo de ilustración, debe saberse que el «*Agroprombank*» tiene, más o menos, unos activos en torno a 250.000 millones de rublos (unos 379.000 millones de dólares), lo que le sitúa a la altura del mayor banco occidental por volumen de activos; y que el «*Sberbank*» contabiliza un volumen de depósitos de unos 300.000 millones de rublos (unos 420.000 millones de dólares), que lo definen posiblemente como la mayor institución del mundo por volumen de depósitos.

Sin duda, el nuevo sistema alumbrado en 1988 era más racional, y aparentemente más eficaz, porque poseía una mayor agilidad y autonomía. Pero seguía manteniendo la situación de monopolio por parte de los bancos especializados. Los clientes seguían sin poder elegir el banco con el que operar, y los bancos no podían negarse a conceder financiación a las empresas que tenían asignadas¹³. La eficacia era, en consecuencia, más bien aparente y formal.

Por ello, en Marzo de 1989, poco más de un año después de la reforma, y en esto puede apreciarse el notable ritmo de los cambios, se dan nuevos pasos en la reordenación de la banca estatal, autorizándose a que los cinco nuevos bancos operen sin una estricta separación de actividades, y a que cada cliente pueda moverse con una cierta libertad ante la oferta bancaria. Sólo queda como entidad verdaderamente especializada la dedicada al sector exterior.

Es éste un paso realmente sustancial. Quizá, cualitativamente, el más importante. Porque, al permitir a las empresas la elección de banco, y a los bancos la selección de clientes y la apertura de nuevas sucursales y filiales, se introduce en el sistema un principio de competencia. Y es a partir de entonces cuando puede decirse que los bancos estatales empiezan a funcionar con un cierto nivel de autonomía financiera y con una cuenta de resultados a través de la cual se puede medir, al menos en parte, su grado de eficiencia.

Un segundo paso se da a mediados del 89, seis meses después del anterior, al liberalizarse casi totalmente la creación de bancos comerciales y cooperativos. A partir de este momento el sistema se dispara en cuanto al número de bancos, porque a finales del 89, es decir, 18 meses después de la liberalización, ya se han creado más de 200 nuevos bancos, 205 exactamente, 129 bancos comerciales y 76 bancos cooperativos, para ser más precisos. El accionariado de estos nuevos bancos comerciales está compuesto por empresas estatales, y el de los bancos cooperativos por organismos de esta naturaleza. Por el momento no hay accionistas privados, pero, en base al desarrollo de la Ley de Propiedad Individual, y a la anunciada Ley de Sociedades Anónimas, cabe aventurar que no pasará mucho tiempo sin que se autoricen los accionistas particulares.

13. Véase PONOMAREV, Y., «Banking on Reform». *The Banker*. November, 1989.

La creación de estos nuevos bancos supone sin duda un nuevo paso fundamental en el proceso de occidentalización del sistema bancario soviético, y representa la ruptura definitiva del monopolio bancario estatal. Porque esos 205 nuevos bancos tienen una total independencia comercial y operativa, y únicamente deben atenerse a las normas del «Gosbank» en cuanto a prudencia financiera. Son, pues, completamente libres en la fijación de la remuneración a sus depósitos, con lo que el sistema empieza a atraer importantes volúmenes de depósitos de sus socios y clientes. Y, como es lógico, también son libres para fijar el tipo de interés aplicado a las operaciones de activo mediante la evaluación, en cada caso, de la rentabilidad de la operación y la solvencia de la clientela.

El tercer paso se concreta en liberalizar un poco más la legislación que regula la entrada y el establecimiento de bancos extranjeros. Porque, con objeto de atraer capitales y de acercarse a la técnica y a los usos bancarios del mundo occidental, se incrementan las autorizaciones para la apertura de oficinas de representación de bancos occidentales. 53 bancos extranjeros están representados en estos momentos en la Unión Soviética, y 32 más se encuentran esperando la autorización. Por ahora, no se autorizan sucursales operativas, pero se espera que ello sea también posible pronto con la nueva Ley de Inversiones Extranjeras que actualmente está en estudio.

El último de los cuatro pasos se traduce en la aceptación de consorcios bancarios soviético-occidentales, operación que comienza a primeros de 1989, con objeto de financiar grandes proyectos y actividades conjuntas en la URSS, momento en que se crea el primero (sus fundadores son el banco finlandés Postipankki, el First National Bank of Chicago, y el Moscow Narodny Bank). Un segundo consorcio, conocido como International Bank of Moscow, se establece a mediados del 89, seis meses después (sus socios son dos bancos estatales soviéticos y diversos bancos occidentales). Los dos tienen como objetivo la prestación de servicios a las «joint-ventures» que, con participación de capital extranjero, están proliferando en la URSS desde su autorización en 1987. En estos momentos, hay varios consorcios más pendientes de autorización.

III. EVALUACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA BANCARIO EN LA UNIÓN SOVIÉTICA

Podemos preguntarnos ahora cómo es, y cómo funciona en definitiva, el sistema bancario actualmente existente en la Unión Soviética. Y, especialmente, hacia dónde va. La respuesta es clara: todavía es un sistema con notables servidumbres de su pasado, pero es un sistema que avanza hacia el modelo de banca occidental del que está aceptando la mayoría de sus principios operativos básicos, en la medida que está otorgando un creciente papel al mercado y a la competencia, no sólo en el aún reducido sector de los nuevos bancos comerciales y

cooperativos, sino también en la actividad que desarrollan los cinco grandes bancos estatales.

Hay que reconocer que las reformas que hemos comentado han introducido en la estructura bancaria soviética dosis notablemente altas de autonomía y de libertad de actuación. A mucha distancia desde luego del sistema occidental, pero suficiente, si el grado de libertad conseguido es asimilado, para producir un efecto progresivo liberalizador en el conjunto de la economía. Por de pronto, las reformas están contribuyendo a hacer el sistema menos perezoso y más eficiente. Y están introduciendo estímulos a mejorar los productos y servicios a la clientela, de lo que ya hay atisbos. Me parece importante destacar, como ejemplo, que en estos momentos el sistema bancario soviético está haciendo una introducción muy selectiva de las tarjetas de crédito más utilizadas en Occidente, como son VISA y Eurocard-Mastercard, y está estimulando, incluso, la domiciliación bancaria de las nóminas, o la disponibilidad de préstamos personales, lo que ya es un grado de sofisticación financiera considerable, y, por lo tanto, un salto cualitativo muy estimable.

Personalmente creo, sin embargo, que la mejora cualitativa más importante ha sido la aceptación del principio de que los clientes pueden elegir la entidad con la que desean operar, y que los bancos pueden abrir oficinas allí donde lo deseen con objeto de captar nuevos clientes, así como rechazar aquellas operaciones crediticias que no consideren de interés. Es cierto que la concesión de créditos sigue, de alguna manera, todavía condicionada por los objetivos establecidos en el Plan, pero ya no tiene por qué ser tan automática, y se instrumenta mediante acuerdos entre empresas y bancos en los que se regulan las obligaciones y las responsabilidades de ambas partes. Y donde, incluso, se establece que, en caso de incumplimiento por parte de las empresas, puede llegar a producirse una «declaración de insolvencia», con todo lo que ello conlleva de ruptura con la situación anterior. Ello quiere decir que los directivos de las oficinas bancarias soviéticas, sobre la base de una creciente aceptación del concepto de riesgo, están empezando a asumir responsabilidades y a tomar iniciativas.

Es importante también el nuevo papel que puede empezar a jugar el tipo de interés¹⁴. Porque incluso los bancos estatales tienen ahora mayor libertad para la fijación de precios en las operaciones de activo. Por ejemplo, aplicando tipos de interés más elevados en los créditos a empresas que deseen incrementar su producción por encima de lo establecido en el Plan, ejerciendo así el tipo de interés su papel como precio del dinero e incentivando la producción más eficazmente. Los bancos pueden también, dentro de ciertos límites, pagar intereses sobre los excedentes de tesorería de las empresas, e incluso pueden abonar intereses en operaciones interbancarias. Esto es absolutamente nuevo, y va a permitir a los bancos que lo deseen mejorar de manera notable sus posibilidades de incrementar los recursos en función de sus cuentas de resultados, y de disponer por ello de una mayor capacidad crediticia.

14. Sobre la naturaleza del tipo de interés, véase MEHTA, J. K., op. cit. Págs. 119 y siguientes.

A partir de todo ello, ha iniciado su espiral el proceso hacia una mayor competencia, y la búsqueda del beneficio y de la rentabilidad a través de la eficiencia adquiere sentido, puesto que, a diferencia de la situación anterior, en la que, prácticamente, los bancos estatales sólo podían gestionar libremente una mínima parte de recursos, independientemente de los resultados obtenidos, ahora, en la nueva regulación, queda delimitado y reducido el beneficio que debe integrarse en el Presupuesto del Estado, quedando el resto a disposición de cada banco, de forma que, si los beneficios son altos, cada organización puede establecer incentivos para su personal, puede dedicar parte de ellos a necesidades sociales y culturales, y, en todo caso, puede hacer nuevas inversiones.

La creación de bancos comerciales y cooperativos marca también un verdadero hito en la transformación del paisaje bancario soviético. Porque, aunque su importancia global sea todavía escasa¹⁵, dada su reciente puesta en marcha, su masiva aparición ha supuesto la llegada de la competencia al mercado bancario y la práctica ruptura del monopolio existente.

Por lo que respecta a la apertura del sistema a la banca extranjera, hay que interpretarla como un mensaje de que el mundo financiero soviético desea estrechar sus lazos y sus relaciones con las entidades financieras del resto del mundo, lo que constituye una garantía de que continuará el acercamiento hacia los modos y técnicas bancarias y financieras experimentadas con éxito en Occidente. Una aproximación que se viene produciendo igualmente en los últimos años en los sistemas bancarios de Bulgaria, Hungría y Polonia, y que, a buen seguro, se va a producir de manera acelerada en Checoslovaquia y en la República Democrática Alemana después de los recientes cambios políticos.

Yo diría, en definitiva, que estamos asistiendo a una transformación cualitativa realmente importante del sistema bancario soviético, que, con la ruptura del monopolio estatal y con la introducción de la competencia, se aproxima virtualmente al modelo de banca que es práctica habitual en Occidente.

No pueden ocultarse, sin embargo, las dificultades que ese cambio está entrañando, porque exige alteraciones dramáticas en los comportamientos y en las actitudes humanas, tanto en lo profesional como en las escalas de valores de la sociedad soviética, y esto es muy importante. Las dificultades específicamente bancarias de este período de transición están siendo enormes, y son una pieza más, aunque muy importante, del conjunto de obstáculos que están dificultando el cambio del sistema soviético.

IV. UNA CONSIDERACIÓN SOBRE EL AHORRO

Quiero hacer, antes de terminar, unas pequeñas consideraciones sobre el ahorro en la Unión Soviética, cuestión realmente importante. Sabemos el importante papel que el ahorro juega en la economía de los países occidentales. Por-

15. Los bancos comerciales tienen en estos momentos una cuota de mercado no superior al 2% del total de los activos bancarios. Véase «Soviet Union Survey», en *Financial Times* del 12-3-90.

que el ahorro, a través de los intermediarios en que se deposita, proporciona los fondos que hacen posible la ampliación y mejora tecnológica del equipo productivo, que permite y potencia el crecimiento económico en el futuro. Sabemos también que el ahorro no es sólo el resultante pasivo de la abstención de consumir por parte de los agentes económicos. Porque también se crea y se estimula. Y sabemos que en esa creación y estímulo el sistema financiero juega un papel fundamental. Porque es evidente que los intermediarios financieros que operan en los modernos mercados, con amplias ofertas de activos financieros diferenciados y atractivos, y que presentan diversas combinaciones de rendimiento, riesgo y liquidez, para adaptarse a las diversas necesidades de su clientela, están favoreciendo la creación y la formación del ahorro.

No ha sido así, sin embargo, en la Unión Soviética, donde, conceptualmente, el ahorro presenta ciertas peculiaridades y responde a otros planteamientos. La principal peculiaridad es su carácter residual. Porque en la URSS el plan financiero, como he señalado antes, asume la responsabilidad de igualar, por un lado, la demanda y oferta de fondos por parte de las empresas y, por otro, las rentas distribuidas con el valor de los bienes de consumo disponibles. No debería con ello haber lugar para el ahorro, al menos en teoría. En teoría, porque el sistemático incumplimiento del plan ha venido dando lugar a una crónica escasez de bienes de consumo y, por ello, a un ahorro forzoso por parte de las familias. Quiere ello decir que en la Unión Soviética puede hablarse de ahorro forzado en todos los casos, desde el punto de vista de su materialización. Porque si se trata de ahorro voluntario, éste no puede materializarse más que en dinero o en libretas, ya que el sistema no dispone de otros activos financieros. Y porque, aunque no se desee ahorrar, si los sujetos económicos no pueden ejercer su derecho al consumo ante la falta de bienes disponibles, aparece de nuevo el ahorro forzoso, en forma de disponibilidades monetarias que no encuentran contrapartida de bienes o de servicios. Ahorro forzoso que se ha incrementado muy considerablemente en los últimos años debido a las mejoras salariales y al fracaso en la producción de bienes de consumo. Y que, ante el escaso atractivo y sofisticación de los productos bancarios, ha venido atesorándose en su mayor parte en los propios domicilios, adquiriendo niveles verdaderamente preocupantes. Estimaciones solventes fijan el atesoramiento de la población soviética en torno a los 200.000 millones de rublos, lo que representa casi la cuarta parte del Producto Interior Bruto. Ello constituye un nivel de efectivo en manos del público realmente excesivo, lo que se aprecia mejor si se tiene en cuenta, como término de comparación, que en España y Japón esas disponibilidades suponen el 8% del PIB, en Alemania el 6%, y en Francia y Estados Unidos son ligeramente superiores al 4%. Lógicamente, ello está provocando importantes tensiones inflacionistas¹⁶.

16. Oficialmente, la tasa de inflación fue del 7.5% en 1989, aunque según los especialistas la tasa real oscilaría entre el 12% y el 15%. Véase GERARD, A., «Le fragile essor des banques commerciales soviétiques». *Agefi*, 29-3-90.

Las autoridades soviéticas han reaccionado en una doble dirección, atacando el problema en sus dos principales orígenes. Por un lado, tratando de neutralizar el potencial desestabilizador que tiene ese ahorro, absorbiendo o drenando la parte de ahorro forzoso que no es sino una imposibilidad de consumo¹⁷. Ello se está llevando a cabo a través de diversas medidas como la puesta a la venta de viviendas, o como la reorientación hacia la producción de bienes de consumo de empresas hasta ahora dedicadas a la industria del armamento¹⁸. Con la ventaja de que estas medidas suponen, además, la mejora en la calidad de vida, lo que deberá tener efectos de estabilización social y contribuir a hacer más aceptable el proceso de reformas actualmente en curso en la URSS.

Y, por otra parte, mediante lo que se ha llamado monetización de la economía soviética, a través de la oferta al público de nuevos activos monetarios. Parece que las autoridades soviéticas están siendo cada día más conscientes de los efectos positivos del ahorro, y de que la aceptación e introducción de los conceptos de beneficio y de tipo de interés van a producir variaciones importantes en su volumen. En estos momentos, se están estudiando, por ello, medidas para crear y atraer el ahorro hacia el circuito financiero, con objeto de hacerlo económicamente productivo. Se están considerando así ofertas de tipos de interés más atractivas para los depósitos bancarios, emisiones de deuda por parte del Estado y de las empresas, y también posibles emisiones de acciones por parte de estas últimas, medida que se contempla como posible en un proyecto de ley de sociedades de capital por acciones actualmente en discusión. Ello podría incluso poner las bases de un futuro mercado de valores de renta variable.

En todo caso, son ideas, proyectos y medidas, que demuestran que la «perestroika» ha introducido también en la URSS, aunque sea de forma rudimentaria, una nueva concepción del dinero y del ahorro.

V. LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

Quiero cerrar mi exposición con algunas consideraciones sobre el papel que, en el marco de la «perestroika», puede jugar en el futuro el sistema bancario y financiero de la Unión Soviética. Porque, como decía al comienzo de mi intervención, la potencialidad del desarrollo soviético se incrementaría notablemente si el sistema pudiera llegar a constituirse en la avanzadilla, en la punta de lanza, de la evolución y transformación de la economía. Y no parece muy seguro que, al menos por el momento, esto vaya a ser así.

Desde luego, no hay duda de que en la Unión Soviética se está consolidando

17. Véase sobre todo esto. HARDT, J. P. and HESLIN, S. N., «Perestroika: a sustainable process for change». Group of Thirty, New York, 1989. También AGANBEGYAN, A., «La Perestroika Económica: una Revolución en Marcha». Grijalbo, Madrid, 1989.

18. Parece que en Noviembre de 1988 eran ya 355 las empresas del sector de defensa reconvertidas a la producción de equipos para la industria alimentaria. Véase TAIBO, C., op. cit.

la idea de que hay que acelerar la reestructuración del sistema económico. Este es el objetivo de la «perestroika», introducir progresivamente el papel del mercado, aunque, eso sí, preservando la importancia de la planificación central para las grandes inversiones, la infraestructura, los servicios sociales y el medio ambiente. Y no hay duda tampoco de que el concepto de mercado prima constantemente en las medidas y en las intervenciones oficiales de carácter conceptual. Porque no sólo ya no está proscrito el mercado, sino que sus funciones son asumidas y alabadas por los principales líderes. Alexander Yakovlev, miembro del Politburó, acaba de señalar que las funciones del mercado no son sólo económicas, sino que son la misma base de la democracia.

Por otra parte, las medidas de reforma del sistema bancario emprendidas garantizan, al menos aparentemente, la creación de un mercado bancario eficiente y competitivo. Digo que aparentemente, y antes he dicho que no estoy muy seguro de que el sistema bancario vaya a ser de verdad la punta de lanza del desarrollo económico soviético, porque, a pesar de este tipo de declaraciones, algunos observadores consideran que las reformas emprendidas lo están siendo, por el momento, más a nivel de papel que en la práctica, y porque no podemos olvidar, como nos recordaba el Profesor Rojo en su exposición hace unas semanas, que gran parte del aparato del poder soviético, e incluso de la población, desconfían abiertamente del mercado y de su capacidad para dirigir el desarrollo económico. Por ello, desde una óptica financiera, pueda abrigarse el temor de que si todavía existe entre amplios sectores del poder soviético una idea confusa sobre el funcionamiento de una economía de mercado en general, mucho menos terminante va a ser el convencimiento de la necesidad de crear un auténtico mercado bancario y financiero, libre y competitivo, en el que el tipo de interés haga su juego sin limitaciones, con todo lo que ello representa de imagen y de realidad, pensando en que lo financiero es, precisamente, y de la manera más aparatosa, la expresión máxima de la economía de mercado. Independientemente de que han sido muchos años de considerar lo financiero como algo absolutamente residual y casi fuera del campo de juego ideológico.

Se equivocarán, sin embargo, las autoridades soviéticas si postergan la reforma financiera a la reforma real o si la convierten en marginal, puesto que el sistema financiero puede, y debe, convertirse en uno de los motores de la reestructuración de su economía. Personalmente, opino que difícilmente podrá tener éxito la «perestroika» sin un sistema financiero moderno y competitivo, que funcione desde el principio como canal eficiente en la distribución de recursos, y en la optimización de la inversión.

Así parece haberlo entendido al menos Gorbachov, al situar entre sus prioridades la profundización en la reforma bancaria y financiera. Profundización que se va a realizar a través de una nueva ley bancaria que sustituya a los actuales decretos gubernamentales. Una ley que se debatirá el próximo mes de Julio, y que hay que esperar ponga las bases de un nuevo sistema bancario y financiero, y que avance paulatinamente hacia la creación de un auténtico mercado competitivo y liberalizado. Todo ello, sin embargo, no son sino aspiraciones que

pueden encontrar, y que están encontrando, muchas dificultades. Porque, para alcanzarlas, tendrían que cubrirse objetivos muy ambiciosos.

Sería necesario, por ejemplo, que, a medida que se vaya incrementando el grado de autonomía financiera de las empresas, los bancos estatales vayan perdiendo paulatinamente su carácter de agentes del Plan.

Sería necesaria la aceptación total del tipo de interés como instrumento de equilibrio entre oferta y demanda de fondos, y como medio necesario para llevar a cabo una eficiente asignación de recursos. Y esto implica una reforma sustancial del sistema de precios. Con ello se estarían poniendo las bases para la creación de un mercado monetario y de capitales, capaz de estimular el ahorro y de hacerlo productivo.

Sería necesario establecer medidas orientadas a dar confianza a los depositantes en la seguridad y en la recuperabilidad de sus fondos frente a actuaciones discrecionales de la Administración. Quiero recordar sobre este particular que el profesor Rojo nos decía hace algunas semanas que en algún momento pasado se llegaron a confiscar las cuentas de ahorro, y que, frente a la posible mala gestión de las propias entidades bancarias, la legislación bancaria soviética debería contemplar en el futuro el establecimiento de un Fondo de Garantía de Depósitos, del estilo del que existe en los países occidentales.

Sería necesaria la introducción de la competencia, y la supresión de las situaciones de monopolio en las operaciones bancarias con el exterior que actualmente posee el «Vneshekonombank» o Banco de Negocios Exteriores. Porque la mayor apertura al exterior de las empresas soviéticas, y la constitución de numerosas «joint-ventures» con participación de capital extranjero, exigen una atención a los servicios de cobros y pagos con el exterior que el actual monopolio difícilmente podría llevar a cabo.

Si las autoridades soviéticas aciertan, con la nueva Ley Bancaria, a resolver todos estos problemas, la URSS habrá dado un paso de gigante en la buena dirección, en la creación de un sistema financiero moderno y eficiente que será sin duda el motor de la «perestroika», de la reestructuración y renovación del tejido económico y social de la URSS, y el catalizador del instinto empresarial, que ya parece que empieza a despertar si hemos de hacer caso al éxito de las cooperativas y al «boom» de los «joint-ventures».

Y, hablando de instinto empresarial, quisiera terminar diciendo que una de las principales dificultades con las que se está enfrentando la modernización del sistema financiero soviético radica, precisamente, en la carencia de cuadros, de empresarios, de banqueros en el caso de que estamos hablando¹⁹, de personas emprendedoras y gestores eficientes, y en la falta de familiaridad con las técnicas occidentales, en este caso con las nuevas técnicas financieras y con las modernas tecnologías de la comunicación. Carencias en cuya erradicación puede jugar un papel importante la colaboración de los países occidentales. De hecho, ya lo están haciendo por medio de los consorcios bancarios mixtos recién-

19. Véase, sobre este particular, «On the banks of the Volga». *The Economist*, 22-4-89.

temente creados, y a través de iniciativas como Mirbis, una «joint-venture» 51% propiedad del Gobierno Soviético y un 49% propiedad de empresas italianas, que ha abierto en la Universidad de Plankoff, en el centro de Moscú, una Escuela de Negocios para reciclar a los presidentes de las grandes empresas y a los altos funcionarios de los ministerios económicos a los principios de la economía de mercado.

El nuevo Presidente de la Unión Soviética, Mijail Gorbachov, pronunció el pasado 15 de Marzo, en su toma de posesión, un importante discurso ante el Congreso Extraordinario de Diputados Populares de la URSS²⁰. Un discurso en el que Gorbachov, partiendo del hecho de que las principales conquistas de la «perestroika» son la democracia y el «glasnost», no ocultó los enormes y crecientes sacrificios y dificultades que está suponiendo su implementación. Un discurso en el que se refirió a la falta de preparación de los cuadros y a la falta de una conciencia pública adecuada para llevar adelante las reformas, así como a la «lentitud», y a la «tardanza», con que se han adoptado algunas de las medidas en lo que él denominó la etapa «preparatoria». Un discurso en el que fue importante el énfasis que puso en que lo que se necesita en la Unión Soviética ahora son acciones resueltas respecto a la radicalización de la reforma económica. Una reforma sobre la que textualmente dijo que «no puede olvidar un nuevo sistema de formación de precios, un nuevo control financiero, y una política crediticia activa, con el establecimiento de tasas de interés acordes con la coyuntura económica real». Un discurso en el que Gorbachov volvió a señalar que tales medidas deberán llevar a la sociedad soviética a unas nuevas y mejores condiciones de vida, pero que necesariamente irán también acompañadas de fenómenos dolorosos, que afectarán a los derechos de algunos.

Porque la tarea a realizar en la URSS no es nada fácil. Casi parece imposible. Pero nunca sabemos lo que es realmente posible hasta que intentamos hacerlo. Y de lo que no cabe duda es de que el equipo de Gorbachov está intentando hacerlo por todos los medios. El mundo bancario occidental está siguiendo con interés el proceso, y estudiando las posibilidades reales de colaboración, pero lo está haciendo con mucha prudencia. Porque los peligros y los riesgos que conlleva son grandes dado, como señala el Profesor Shmeliov, uno de los principales inspiradores de la «perestroika», que en la economía y en las finanzas soviéticas existen «agujeros negros» capaces de absorber y hacer ineficaz cualquier ayuda financiera exterior si antes no se establece un sistema, completamente nuevo, capaz de hacer las ayudas productivas y rentables.

No he tratado en mi exposición sino de hacer una simple descripción que ayude a la reflexión sobre lo que realmente está pasando. Me gustaría con ello haber contribuido a que en el seno de esta Academia se exploren nuevos y originales espacios de colaboración con la aventura soviética, y nuevos y fructíferos espacios de relación con las Academias de la URSS, que están deseosas y

20. «Discurso del Presidente de la URSS, Mijail Gorbachov». 15 de Marzo de 1990. Publicado por el Servicio de Documentos de la Fundación Encuentro.

necesitadas, me consta, de intercambiar puntos de vista con nosotros. Porque no debemos olvidar que son precisamente los hombres de estas Academias, como los Académicos Shmeliov, Popov y Chernichenko, los principales impulsores de la «perestroika». Porque la «perestroika», al implicar un cambio completo de modelo, es una idea de origen y de naturaleza académica y porque, por su riqueza de matices, debe ser abordada, igualmente, desde puntos diversos a los que el Profesor Rojo o yo mismo hemos abordado en estas últimas semanas.