

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

RESTRICTED

WT/ACC/SPEC/RUS/19

24 de abril de 2001

(01-2039)

**Grupo de Trabajo sobre la
Adhesión de la Federación de Rusia**

Original: inglés

ADHESIÓN DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA

Principales directrices de la política agroalimentaria del Gobierno de la Federación de Rusia para los años 2001-2010

La Misión Permanente de la Federación de Rusia ha presentado la siguiente información, con el ruego de que se distribuya entre los miembros del Grupo de Trabajo.

Aprobadas en la reunión del Gobierno de la Federación de Rusia
el 27 de julio de 2000 (Acta N° 25)

PRINCIPALES DIRECTRICES DE LA POLÍTICA AGROALIMENTARIA DEL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN DE RUSIA PARA EL PERÍODO 2001-2010

Página

1.	Situación actual del sector agroindustrial	1
2.	Metas y objetivos de la política agroalimentaria.....	4
3.	Reglamentación del mercado de productos alimenticios.....	7
4.	Reglamentación del mercado de insumos agrícolas.....	9
5.	Reglamentación del mercado de tierras agrícolas	9
6.	Política institucional	10
7.	Políticas financiera, crediticia y tributaria	11
8.	Desarrollo del medio rural	12
9.	Política ambiental	13
10.	Investigación, asesoría y recursos humanos	13
11.	Mejora del sistema de administración en el sector agroindustrial	14
12.	Marco reglamentario y jurídico de la política agroalimentaria	14

1. Situación actual del sector agroindustrial

Reforma del sector agroindustrial

Se ha llevado a cabo una reforma agraria y una reorganización de las empresas agropecuarias en el sector de la agricultura. La distribución de la tierra y la propiedad mediante participaciones permitió eliminar el monopolio estatal de la tierra y transformar las empresas agropecuarias en entidades jurídicamente independientes del Estado.

Debido a las transformaciones, aproximadamente el 62 por ciento de las tierras agrícolas ha pasado a ser de propiedad privada. Las empresas de gran escala, que son las principales productoras de productos agrícolas, han modificado enormemente su pauta de comportamiento económico: su respuesta a las señales del mercado es más adecuada, tienen en cuenta la demanda y buscan las vías más ventajosas para vender su producción. La gestión de la agroindustria está mejorando y ha aumentado la responsabilidad por los resultados. Actualmente está en marcha el proceso de formación de un sector agrícola privado, y aunque su volumen de producción sigue siendo bastante pequeño (en torno al 2,2 por ciento), ofrece a la parte más activa de la población rural la oportunidad de dirigir su propia empresa.

El aumento de parcelas familiares privadas ha incrementado las oportunidades de autoabastecimiento de productos alimenticios para la población, lo que ayuda a mantener la estabilidad social durante el período de reestructuración.

Prácticamente se han privatizado en su totalidad las industrias alimentarias y de transformación, así como el comercio mayorista y minorista. En lugar del antiguo sistema de distribución de los productos alimenticios ha surgido una infraestructura de mercado que está evolucionando. Además de las grandes empresas comerciales existen millares de pequeñas y medianas organizaciones intermediarias privadas que ayudan a acercar los productos a los consumidores.

Se han producido cambios visibles en la reglamentación estatal de la agricultura en los planos federal y regional. Los órganos gubernamentales, en lugar de la intervención directa en los procesos de producción y gestión de la actividad económica de los productores, han pasado a utilizar métodos económicos de reglamentación. La gama de medidas de política agraria mejora constantemente y se enriquece juntamente con la evolución de las relaciones de mercado.

Problemas fundamentales en el sector agroalimentario

El sector agroalimentario en Rusia está atravesando una etapa de crisis a causa de los problemas acumulados en dicho sector. La crisis general social y económica del país, los defectos de la política agraria y algunos problemas sectoriales específicos han agravado la situación.

1. La escasa rentabilidad ha dado lugar a una reducción del potencial de recursos de una manera más acusada en la agricultura que en cualquier otro sector. La falta de liquidez y de beneficios provocó una reducción drástica en las adquisiciones de maquinaria y equipos nuevos y ha dado lugar a que la mayor parte del activo fijo de las empresas agropecuarias esté físicamente depreciado. Por consiguiente, aun cuando exista un incremento de la demanda de productos alimenticios nacionales, la producción está estancada debido a las limitaciones de recursos.

El problema de la degradación de la tierra es muy apremiante. Cerca de 30 millones de hectáreas de tierras agrícolas han sido abandonadas. La absorción es cuatro veces superior a

la aportación de nutrientes. Los sistemas de riego se están deteriorando y las zonas de suelo ácido van en aumento.

2. El problema más urgente es la absoluta falta de recursos financieros en la agricultura, que se manifiesta en lo siguiente:

- ingresos monetarios insignificantes procedentes de la venta de productos debido a los bajos precios y a las limitaciones de ventas;
- escasez de activo circulante para financiación estacional e inaccesibilidad al crédito bancario;
- elevadas cuentas por pagar, sobre todo en el marco de créditos estatales blandos, y pagos debidos a presupuestos de todos los niveles y a fondos no presupuestarios. La mayor parte de estas deudas está constituida por multas y sanciones por pagos vencidos ya que el sistema tributario vigente no es suficientemente flexible para tener en cuenta el carácter estacional de la producción y generación de recursos financieros en la agricultura.

Por este motivo, la inmensa mayoría de las empresas agropecuarias tienen bloqueadas sus cuentas, lo que da lugar a diversas formas de préstamos no monetarios, a un número cada vez mayor de acuerdos de trueque y a transacciones ocultas, con los correspondientes efectos negativos.

3. Todavía no se ha resuelto el problema de la disparidad intersectorial de precios e ingresos. Lo que ocurrió fue que, en una situación de liberalización económica, la agricultura estaba desprotegida frente a las industrias monopolizadas. La presión ejercida sobre la fijación de precios por numerosos intermediarios y comerciantes ha causado reducciones múltiples de la parte que corresponde a los productores agropecuarios en el precio al por menor del producto final.

Como consecuencia de la devaluación del rublo en 1998 comenzó a formarse una situación favorable en la fijación de precios en el mercado de productos alimenticios. Si se hubiese sostenido después eficazmente habría logrado que la producción en el sector agroindustrial hubiera sido rentable. Sin embargo, los precios del petróleo y otros insumos han restablecido el nivel anterior de disparidad intersectorial de precios e ingresos.

4. La demanda limitada de productos agrícolas alimenticios es otra cuestión de interés. La liberalización de los precios en 1992 trajo consigo la eliminación de las subvenciones estatales a los alimentos, que para algunos productos básicos habían representado el 80 por ciento del precio al por menor. Esto redujo drásticamente la capacidad adquisitiva de la población.

El problema de comercialización se vio agravado para los productores nacionales a causa de la expansión del comercio de productos alimenticios extranjeros. La crisis financiera de 1998 hizo que la importación de productos alimenticios fuera menos rentable. La sustitución de importaciones ha brindado nuevas oportunidades para ampliar las ventas de productos alimenticios nacionales. Al mismo tiempo, la disminución de los ingresos reales limita la demanda global de productos alimenticios, sobre todo de aquellos que contienen proteínas (productos de origen animal).

5. El atraso de los mercados agrícolas, la falta de sistemas reglamentarios eficientes, la existencia de obstáculos al comercio interregional y la contención artificial de los precios por

parte de las administraciones regionales impiden el funcionamiento del sector agroindustrial. La imperfección de la infraestructura del mercado no permite que exista una relación normal entre el productor y el consumidor y dificulta a los productores agrícolas la venta de sus productos a precios razonables.

Un factor restrictivo fundamental para el crecimiento de la producción agroindustrial es la inexistencia de sistemas eficientes, gubernamentales y no gubernamentales, de reglamentación del mercado de productos alimenticios. Si bien se han suprimido los antiguos órganos administrativos de distribución, todavía no se han establecido nuevos mecanismos que correspondan a las condiciones económicas actuales. Esto hace que resulte difícil organizar un mercado nacional único y ha causado pérdidas considerables a la agricultura y a los consumidores.

Los obstáculos al comercio interregional, que dificultan el acceso de los productores al mercado de productos alimenticios, repercuten negativamente en su desarrollo. Las restricciones al comercio reducen el nivel de competencia, hunden los precios para los exportadores netos de productos alimenticios en los mercados regionales y consiguientemente inflan los precios para los importadores netos regionales, lo que a largo plazo basta para contener la demanda.

6. Las empresas que suministran medios de producción están muy mal adaptadas para satisfacer la demanda de la agricultura. Hay dos grupos distintos: las empresas que abastecen únicamente al mercado interno (por ejemplo, los fabricantes de maquinaria) y las empresas que tienen potencial de exportación (por ejemplo, los productores de abonos minerales).

El primer grupo de empresas, que se enfrenta a una reducción drástica de la demanda de su producción, atraviesa una crisis total. Como los procesos de reestructuración y modernización duran demasiado tiempo, existe una incapacidad importante para satisfacer las demandas del sector agroindustrial. El lento desarrollo está deteniendo la formación de modernas redes de comerciantes y sociedades de arrendamiento financiero.

Las industrias orientadas a la exportación no se han visto tan gravemente afectadas por la reducción de la demanda en el mercado interno porque han encontrado un hueco en el exterior. El problema a largo plazo de estas industrias podría ser que el posible aumento de la demanda interna de sus productos se viera limitado por su renuencia a utilizar precios más bajos en el mercado nacional que los precios mundiales, o por intentar adaptarse a las demandas de los clientes nacionales.

7. Actualmente los problemas del desarrollo rural no son sólo de carácter social sino que tienen un efecto negativo en la economía de la producción agropecuaria.

La infraestructura social rural sigue estando en gran medida a cargo de las empresas agropecuarias, lo que aumenta sus costos no productivos y por tanto agrava su situación financiera.

El problema es que, aparte de la actividad agrícola, prácticamente no hay otras fuentes de ingresos en una zona rural. Esta circunstancia obliga a la administración de las entidades agrícolas a mantener un excedente de mano de obra en aras de la estabilidad social en sus territorios. Esto reduce la productividad de la mano de obra y la rentabilidad de la industria en su conjunto.

8. Graves problemas demográficos y de disponibilidad de mano de obra, falta de especialistas y gerentes competentes, un nivel insuficiente de gestión y de trabajos de organización y

asesoramiento en lo que respecta al desarrollo y funcionamiento de las nuevas estructuras del mercado impiden que se logren eliminar los procesos negativos en muchas regiones.

2. Metas y objetivos de la política agroalimentaria

La política agraria debe apoyar la formación de mercados desarrollados de productos alimenticios, el suministro garantizado de productos alimenticios para el país, una producción agroindustrial eficaz y sostenible, el incremento del nivel de ingresos individuales para la población rural y la conservación de los recursos naturales que se emplean en la producción agrícola.

Se ha reconocido que el desarrollo del sector agroindustrial es una de las prioridades clave de la política social y económica del Estado.

Los objetivos estratégicos de la política agroalimentaria del Estado son los siguientes:

- esfera económica: desarrollo de una producción agroindustrial eficaz y competitiva que ayude a garantizar la seguridad alimentaria del país y la integración en la producción agrícola y los mercados de productos alimenticios mundiales;
- esfera social: mejora de los niveles y la calidad de vida de la población rural y creación de una infraestructura social rural;
- esfera ambiental: producción de productos alimenticios ecológicamente inocuos y conservación de los recursos naturales utilizados en la producción agrícola mediante la modernización tecnológica y la introducción de tecnologías que permitan ahorrar recursos y sean ecológicamente inocuas.

Los órganos ejecutivos federales deben establecer las condiciones generales para el funcionamiento de todos los participantes de los mercados agrícolas y de productos alimenticios, así como velar por la uniformidad de esas condiciones en todo el territorio del país. Los esfuerzos deben centrarse en lo siguiente:

Sostener una oferta estable de productos alimenticios para el país:

- adoptar medidas para acelerar la reactivación de la producción de cereales como la base de un mercado agroalimentario estable;
- constituir existencias estabilizadoras de productos alimenticios básicos;
- suministrar ayuda alimentaria a los territorios que se encuentran en zonas de emergencia alimentaria;
- apoyar el suministro de alimentos a las regiones del Lejano Norte y a los territorios que se encuentran en la misma situación.

Velar por la integridad de los mercados agroalimentarios en el país:

- liberalizar la circulación de bienes, servicios e insumos a través del territorio del país;
- procurar una única política antimonopolio en el sector;
- apoyar el desarrollo y la reglamentación de los mercados agroalimentarios.

Aplicar una política estructural:

- mejorar la competitividad de los productores nacionales de productos básicos;
- corregir las persistentes deformaciones estructurales reestructurando las empresas ineficientes e improductivas del sector agroindustrial.

Tratar de conseguir una política económica exterior eficaz:

- aplicar un proteccionismo razonable a las importaciones de productos alimenticios;
- apoyar la integración de la producción agrícola y de los productos alimenticios nacionales en los mercados mundiales;
- lograr que el sector agropecuario resulte atractivo para las inversiones extranjeras.

Procurar una política agraria única:

- elaborar legislación sobre el régimen de propiedad de la tierra;
- establecer los principios generales de la política agraria en la agricultura;
- introducir un registro catastral de todo el Estado;
- introducir un sistema único de registro de la propiedad inmobiliaria.

Seguir una política tecnológica única:

- apoyar el cultivo de semillas selectas, la cría de ganado de calidad y la recuperación y el saneamiento de tierras;
- establecer normas estatales uniformes en el sector agroindustrial;
- aplicar programas especiales que garanticen el progreso tecnológico y técnico en el sector agroindustrial;
- elaborar y financiar los estudios de base y las tendencias prioritarias de la investigación aplicada en la esfera de la agricultura;
- apoyar las tecnologías más eficaces y que permitan ahorrar más recursos.

Seguir una política laboral y de personal:

- cursos sistemáticos de formación y de reciclaje del personal y control de la migración en las zonas rurales.

Servicio de información:

- organizar y apoyar un único sistema de información del mercado nacional de productos alimenticios;
- vigilar las consecuencias de la política agraria;
- promocionar los productos y las tecnologías nacionales en el exterior.

Procurar una política financiera única:

- organizar un sistema de inversión financiera con canales múltiples;
- concentrar los recursos públicos en las orientaciones prioritarias del desarrollo de la producción agroindustrial.

Metodología y organización de la transformación estructural e institucional en el sector agroindustrial.

Establecimiento de un único sistema de contabilidad y estadística para las industrias agropecuarias.

Ejecución del control estatal:

- veterinario, técnico, cultivo de semillas y cría de ganado, etc.

Para detener la reducción de la producción agrícola en el futuro inmediato es de importancia primordial:

- rehabilitar financieramente a los productores agropecuarios reestructurando las deudas pagaderas a los presupuestos de todos los niveles y a fondos no presupuestarios y llevando a cabo una reforma institucional;
- lograr que el mecanismo de quiebra sea más eficaz;
- fomentar el desarrollo de estructuras integradas horizontal y verticalmente;
- seguir transfiriendo los servicios sociales de las empresas agrícolas a la competencia de las administraciones de las regiones de la Federación de Rusia y a las administraciones locales autónomas;
- agilizar la conclusión y adopción del Código de la Tierra de la Federación de Rusia y una ley federal sobre el control estatal y las características de las limitaciones relativas a la enajenación de las tierras agrícolas;
- velar por la elaboración de un marco reglamentario y la introducción de un sistema de seguro de las cosechas y crear un sistema de seguro agrícola que tenga en cuenta las condiciones del mercado;
- estimular la creación de cooperativas de crédito;
- suprimir las limitaciones administrativas a las importaciones y exportaciones de productos agrícolas y alimenticios en las regiones, estipular un trato no discriminatorio para los participantes del mercado y la transparencia de la circulación de mercancías;
- estimular el crecimiento económico de las industrias agrícolas apoyando la sustitución de importaciones y el incremento de las exportaciones;
- disponer lo necesario para que las empresas agrícolas tengan mejores equipos técnicos;

- crear condiciones favorables para atraer inversiones privadas hacia la producción agrícola, para la fabricación de maquinaria y equipos agrícolas y para la expansión de las operaciones de arrendamiento financiero;
- apoyar la aplicación de medidas destinadas a la construcción y reconstrucción de los sistemas de riego y drenaje, a la mecanización, a la lucha contra la erosión y a la mejora;
- adoptar medidas para que las adquisiciones gubernamentales de productos alimenticios provengan principalmente de productores nacionales;
- organizar una reserva federal de maniobra de cereales y acabar de elaborar las medidas dirigidas a mejorar el control estatal del mercado de cereales;
- seguir estableciendo centros de formación y asesoría para ayudar a las regiones a reformar la producción agroindustrial y la puesta al día del personal;
- hacer consignaciones presupuestarias en el presupuesto federal de 2001 para financiar el sector agroindustrial como mínimo al mismo nivel que se mantuvo en 2000;
- constituir el Rosselkhozbank y, sobre esta base, establecer un sistema crediticio y financiero estatal para los productores agrícolas;
- apoyar la financiación anticipada a los productores agrícolas que suministran productos básicos para satisfacer las necesidades del Estado;
- agilizar la creación y la puesta en práctica de nuevos mecanismos de actividad económica para ayudar a las empresas a adaptarse a las condiciones del mercado.

3. Reglamentación del mercado de productos alimenticios

Al preparar una política reglamentaria para el mercado de productos alimenticios el Gobierno parte de la capacidad de incremento de la producción nacional. El crecimiento depende de que se creen las condiciones para que exista una actividad innovadora en el sector industrial dirigida a modernizar la base tecnológica de las principales industrias. Se debe dar desarrollo prioritario a las ramas y productos del sector agroindustrial que tienen demanda en el mercado mundial.

Es posible que el próximo decenio la producción propia pueda satisfacer las necesidades de cereales alimenticios y forrajeros, carne de aves de corral, huevos, leche y productos lácteos, hortalizas y patatas. Es necesario organizar zonas de producción especializada para esos productos y practicar un proteccionismo comercial razonable, sin permitir el dumping de importaciones extranjeras ni la competencia desleal en el mercado interno.

Para otros tipos indispensables de productos alimenticios y materias primas básicas como la carne, el azúcar etc., Rusia no podrá satisfacer las necesidades del mercado con la producción propia el próximo decenio. En el período 2001-2010 habrá condiciones previas que alentarán el aumento de la competitividad de la producción nacional de carne de bovino y otros productos cárnicos. En la producción de azúcar se mantendrá un equilibrio razonable entre suministros importados y nacionales.

Las organizaciones no gubernamentales (sindicatos y asociaciones sectoriales de productores de productos agrícolas) establecidas con carácter voluntario deben desempeñar una función activa en la reglamentación de los mercados de productos. Esas entidades, junto con los organismos gubernamentales, deben contribuir al desarrollo de una competencia leal, a minimizar los costes de

transacción y a la transparencia informativa de las operaciones de las empresas en las industrias pertinentes.

Los sindicatos y asociaciones, al ser un eslabón intermedio entre las autoridades gubernamentales y la industria, representan los intereses de las empresas ante las autoridades.

Se concederán garantías jurídicas para el funcionamiento de los mercados de productos alimenticios de la siguiente manera:

- garantías estatales para los derechos de propiedad, incluido el fortalecimiento de los derechos de propiedad de bienes raíces, la prórroga de los plazos de los arrendamientos y condiciones más flexibles para entregar la propiedad de los locales comerciales en el comercio mayorista y minorista de productos alimenticios, reducción de la participación del Estado en empresas de la industria de transformación, etc.;
- un sistema de garantías para hacer cumplir los contratos de suministro de productos, los contratos de crédito, etc.

La reglamentación del comercio exterior se orientará a lograr:

- la integración eficiente en el mercado mundial, la adhesión a la OMC sobre la base de no discriminar a los productores nacionales;
- la adopción de medidas restrictivas temporales para proteger los intereses de los productores nacionales de productos agrícolas y alimenticios cuya producción tenga capacidad para satisfacer plenamente las necesidades del país;
- la utilización de aranceles aduaneros flexibles para las importaciones;
- el apoyo a las exportaciones de productos alimenticios rusos siempre que exista un mercado interno estable;
- el perfeccionamiento del sistema de control de aduanas;
- la organización de un sistema de certificación de los productos agrícolas aproximado a las normas internacionales en virtud del cual se expedirán certificados de calidad reconocidos en el extranjero;
- aumentar al máximo la armonización de su política agraria con la de los países de la Comunidad de Estados Independientes teniendo en cuenta la creación del Mercado Agrícola Común;
- dar instrucciones a las misiones diplomáticas y comerciales del Estado en el exterior para que busquen tecnologías avanzadas y mercados para la venta de los productos de fabricación rusa.

Para fomentar la mejora de la infraestructura comercial se adoptarán las medidas siguientes:

- impulsar el establecimiento de una lonja de productos y otros mecanismos que garanticen la formación de mercados organizados de productos agrícolas y alimenticios;

- crear servicios nacionales de información y asesoría sobre el mercado;
- mejorar al máximo el sistema de control sanitario y fitosanitario, inclusive, entre otras cosas, la necesidad de observar las prescripciones de la OMC;
- establecer un sistema único de control de calidad para los productos agrícolas en todas las etapas, desde el terreno hasta el consumidor final;
- mejorar el sistema de normas para los productos alimenticios;
- prestar apoyo jurídico e institucional para crear un sistema de seguros contra riesgos en la producción agrícola;
- suprimir los obstáculos comerciales y asegurar la transparencia de la circulación de mercancías.

4. Reglamentación del mercado de insumos agrícolas

Para satisfacer las necesidades de maquinaria del sector agrícola es indispensable crear condiciones destinadas a mejorar (sobre una nueva base tecnológica) la capacidad del sector más grande de las empresas que fabrican tractores y equipo agrícola, con sujeción al carácter específico de zonas agrícolas concretas y a la demanda. A este respecto podría darse una importante función a los correspondientes sindicatos sectoriales.

El desarrollo del arrendamiento financiero y su desmonopolización resulta cada vez más importante para el suministro de insumos de la agricultura.

Con el fin de asegurar la distribución eficaz de los recursos financieros públicos asignados para aumentar los medios de producción del sector agroindustrial es preciso concentrar esos recursos en un fondo especial. Los recursos del fondo estatal de arrendamiento financiero se utilizarán juntamente con la financiación privada complementaria y la selección de los empresarios mediante licitación.

Resulta racional asignar parte de los recursos del fondo de arrendamiento financiero para equipar los centros de maquinaria que los productores agrícolas están creando fundamentalmente mediante un esfuerzo de colaboración.

Hay que establecer alianzas estratégicas con las sociedades multinacionales que exploran el mercado ruso con el objetivo de fabricar piezas de recambio y transferir la mayor parte posible de su producción a este país.

El mercado de abonos minerales y plaguicidas debe practicar una política flexible de aranceles aduaneros que responda a los cambios en los precios mundiales para conseguir que el mercado interno sea como mínimo igual de atractivo que los mercados extranjeros, teniendo en cuenta que en el mercado interno es evidente que hay mayores riesgos para las empresas.

5. Reglamentación del mercado de tierras agrícolas

Se organizará un mercado de tierras agrícolas disciplinado, reglamentado y manejable. No obstante, se impondrán algunas limitaciones:

- las tierras agrícolas sólo pueden utilizarse para fines agrícolas y para dedicarlas a otra finalidad es preciso cumplir los procedimientos estipulados en la legislación federal y regional y en otras disposiciones reglamentarias;
- las tierras agrícolas sólo pueden servir de garantía para inversiones a largo plazo;
- las tierras agrícolas deben pertenecer (estar arrendadas o pertenecer de otro modo) a personas jurídicas o físicas dedicadas a la producción agrícola o que las cedan a otros productores que se dediquen a esa actividad.

Principios de la legislación relativa al régimen de la tierra en el sector agrario:

- la propiedad privada y otras formas de propiedad de la tierra son elementos fundamentales de un sector agrario eficiente;
- la redistribución eficaz de las tierras entre los productores requiere la enajenación de las parcelas y participaciones inmobiliarias;
- la reglamentación del mercado de tierras debe garantizar la conservación de las tierras para la producción agrícola y el respeto de las exigencias medioambientales, así como evitar la fragmentación excesiva de la utilización de las tierras;
- la diversidad de las condiciones climáticas, naturales y demográficas obliga a tener en cuenta las peculiaridades locales al definir los procedimientos de reglamentación relativos a la enajenación de la tierra con sujeción a los requisitos constitucionales;
- el Estado debe disponer el mantenimiento de un catastro, que debe ser accesible a todos los empresarios.

Teniendo en cuenta los principios mencionados *supra* relacionados con la aplicación del programa de reforma agraria es indispensable aplicar las siguientes medidas:

- amplias garantías para los derechos de propiedad de terrenos y participaciones inmobiliarias;
- perfeccionamiento de los mecanismos de arrendamiento financiero;
- conclusión de la elaboración de la legislación federal que rijan la inscripción de las parcelas u otros derechos de propiedad sobre las tierras agrícolas y relaciones jurídicas reglamentadas;
- subordinación del derecho federal y regional en la reglamentación de la enajenación de las tierras, eliminación de toda norma de las disposiciones reglamentarias regionales que contradiga las normas jurídicas federales.

El desarrollo de un mercado ordenado de tierras agrícolas debe tener por objetivo asegurar la utilización racional, conservación y mejoramiento de su calidad teniendo en cuenta los intereses de la población y del Estado.

6. Política institucional

Las directrices fundamentales de la política institucional en el sector agroindustrial son:

- armonizar las formas jurídicas y de organización de las empresas agrícolas con la legislación de la Federación de Rusia;
- apoyar la formación de empresas agrícolas competitivas y crear las condiciones indispensables para concentrar los insumos necesarios en los propietarios y organizaciones más eficientes;
- fomentar la integración horizontal y vertical respetando estrictamente la legislación antimonopolio;
- apoyo estatal a todo tipo de cooperación, incluso a las cooperativas entre explotaciones agrícolas familiares con fines de comercialización, suministro, elaboración, etc.;
- concluir la formación de un servicio de información y asesoría en el sector agroindustrial;
- elaborar documentos reglamentarios y jurídicos que especifiquen los procedimientos de rehabilitación financiera y de quiebra de los productores agrícolas;
- elaborar un marco reglamentario y jurídico para apoyar el desarrollo de parcelas familiares privadas.

La política institucional en la industria de transformación y en el sector de intermediación incluye:

- el perfeccionamiento del control antimonopolio en el sector agroalimentario y la eliminación de obstáculos injustificados al acceso al mercado de los productos agroalimentarios;
- el apoyo jurídico e institucional a los instrumentos del mercado relacionados con los créditos a corto plazo (contratos de futuros, resguardos de depósito, etc.);
- el apoyo a la formación de redes de comerciantes y distribuidores, sociedades de arrendamiento financiero, consorcios de maquinaria y otras organizaciones de los mercados de insumos agrícolas.

7. Políticas financiera, crediticia y tributaria

Para rehabilitar financieramente a los productores agrícolas es esencial, ante todo, llevar a cabo una reestructuración completa de las deudas de los productores agrícolas correspondientes a los presupuestos de distintos niveles y a los fondos estatales no presupuestarios, estipulando simultáneamente la responsabilidad de los productores agrícolas por la mejora de la productividad.

En los próximos años es necesario modificar las orientaciones del apoyo estatal en la agricultura y empezar a apoyar a empresas y granjas que puedan asegurar la mayor rentabilidad de los recursos. Se concederán créditos y subvenciones presupuestarios en el marco de acuerdos concertados con empresas agrícolas. En esos acuerdos se especificarán las condiciones necesarias para recibir ese apoyo. El apoyo en el plano regional debe unificar las condiciones mantenidas en el plano federal y ajustarse a la legislación rusa.

Se deben constituir algunos fondos de reserva para asegurar la estabilidad del sector agroindustrial en una situación de riesgos naturales cada vez mayores. Está previsto mantener, en el

marco de los programas de apoyo estatal, reservas de semillas, de preparados veterinarios y de sustancias de protección fitosanitaria.

Seguirán concediéndose créditos blandos para apoyar a los productores agrícolas, al tiempo que se revisará el concepto mismo de concesión de estos préstamos. Se subvencionarán los tipos de interés que los bancos comerciales aplican a los préstamos estacionales obtenidos por los productores del sector agroindustrial.

Se utilizarán fondos presupuestarios federales para financiar instalaciones incluidas en programas federales especiales, así como el desarrollo de la construcción, reconstrucción y reorganización de organizaciones presupuestarias e instalaciones ambientales.

Una de las directrices más importantes de la política crediticia del Estado será atraer inversiones privadas hacia el sector agroindustrial.

La inversión en este sector debe tener en cuenta el carácter distintivo de las explotaciones agrícolas privadas y de otros tipos de empresas pequeñas.

Se ha propuesto estimular la creación de cooperativas de crédito.

La política tributaria en el sector agroindustrial será como sigue:

- adaptación del sistema tributario teniendo en cuenta la rentabilidad actual de la producción agrícola;
- perfeccionamiento de la imposición aplicada a las tierras agrícolas.

La tarea fundamental en la esfera de los seguros es crear y perfeccionar un sistema eficiente de seguros en el sector de la agricultura que incluya el reaseguro obligatorio de parte de los riesgos, así como introducir un procedimiento contable independiente para las operaciones de seguro garantizadas por el gobierno.

Se ofrecen otros tipos de seguro a los productores agrícolas de acuerdo con la legislación vigente.

8. Desarrollo del medio rural

La política de desarrollo del medio rural pretende mejorar las condiciones y el nivel de vida de la población rural. Ello exigirá que se apliquen las siguientes medidas en los próximos años:

- crear las condiciones que permitan obtener ingresos en la agricultura al mismo nivel que en otras industrias;
- promover opciones de empleo no agrícola en las zonas rurales para incrementar los ingresos individuales, acelerar la liberación del exceso de mano de obra de las empresas agrícolas y aumentar la productividad laboral. Para ello se ha propuesto ofrecer cursos de actualización al personal, asesorar a los residentes rurales sobre la organización de actividades no agrícolas, crear condiciones favorables y simplificar el procedimiento para establecer empresas pequeñas en las zonas rurales;
- liberar a las empresas agrícolas de las cargas de la infraestructura social y técnica;

- reembolsar los gastos de mantenimiento de propiedades sociales transfiriéndolas a propiedad municipal con cargo a los presupuestos y fondos regionales consignados para tales fines en el presupuesto federal;
- asegurar el desarrollo social de los pueblos y aldeas para mejorar gradualmente las condiciones de vida, hacer que los servicios sociales sean más fácilmente accesibles en las zonas rurales y mejorar su calidad. Para conseguir estos objetivos es necesario que el Estado preste ayuda para resolver los problemas de vivienda en las zonas rurales, mejorar las instituciones rurales de salud pública, la educación general, el suministro de gas y de energía eléctrica, la construcción de carreteras y el suministro de computadoras a las escuelas secundarias de las zonas rurales.

Los residentes del medio rural dependen en gran medida de sus terrenos familiares para obtener sus ingresos. Se ha recomendado que las autoridades locales, las cooperativas de consumidores y las empresas agrícolas ayuden a estas empresas en la producción y comercialización de sus productos y establezcan cooperativas para proporcionarles los servicios necesarios.

Con el fin de mejorar la seguridad social de los residentes del medio rural sería razonable legalizar la situación de las personas empleadas en las explotaciones agrícolas familiares y disponer por ley lo necesario para su seguridad social y seguros según el tipo de la explotación familiar: si se trata de una entidad de consumo o de producción y si es un empleo exclusivo o complementario.

Un elemento importante del desarrollo rural es la reactivación y el fortalecimiento de la estabilidad financiera de la cooperación de los consumidores. Está previsto ampliar y aplicar mejor las medidas de apoyo.

9. Política ambiental

Puesto que la intensificación de la producción agrícola contamina el medio ambiente y los alimentos, el Gobierno reglamentará la producción agrícola tomando como referencia normas ecológicas, a saber:

- control de las tecnologías de la producción agrícola para reducir sus efectos sobre el medio ambiente, mayor utilización de la cartografía por zonas e indicación de los posibles límites máximos de tolerancia de contaminación;
- organización de un sistema que garantice la máxima seguridad ecológica de los productos en todas las etapas de la cadena alimentaria;
- control de las importaciones de alimentos genéticamente modificados y de los componentes para su producción;
- unificación de las normas sanitarias y fitosanitarias rusas con las normas internacionales y fortalecimiento del control ecológico sobre las importaciones agroalimentarias.

10. Investigación, asesoría y recursos humanos

La transición del sector agroalimentario a los mecanismos del mercado exige nuevos enfoques en lo que respecta a la investigación académica y los recursos humanos pertinentes. La competencia estimulará el desarrollo de las empresas agrícolas y apoyará la investigación aplicada, mientras que el crecimiento en el sector agroalimentario aumentará su capacidad financiera en esa esfera.

El Estado debe seguir financiando la investigación básica y algunas investigaciones aplicadas prioritarias. El objetivo clave a este respecto es pasar a utilizar un criterio competitivo para distribuir los fondos destinados a aplicar esa investigación académica. La integración de los investigadores rusos en proyectos académicos de escala mundial se convertirá en un elemento importante del desarrollo de la ciencia de base en el sector agroindustrial.

Es necesario adaptar el sistema educativo actual en el ámbito de la agricultura a la nueva estructura de producción que existe actualmente en el sector y a las modificaciones estructurales en la demanda de trabajadores profesionales. Además de técnicos de producción, las empresas modernas necesitan en la actualidad administradores, expertos en ventas, gestores financieros y asesores.

Los centros docentes y de asesoramiento serán responsables de coordinar la reforma del sistema de formación y actualización del personal.

Ahora que se está mejorando la economía agraria cada vez resulta más acuciante crear un servicio nacional de información y asesoramiento destinado a los productores agrícolas. Se debe agilizar la organización de ese sistema bajo los auspicios del Ministerio de Agricultura de la Federación de Rusia. Además, hay que ayudar a crear mecanismos comerciales y cooperativos que proporcionen servicios de información y asesoría a los productores agrícolas.

11. Mejora del sistema de administración en el sector agroindustrial

Los objetivos prioritarios a largo plazo para seguir mejorando la producción agroindustrial, algunas tendencias evidentes en la evolución de las relaciones del mercado y los procesos de integración y cooperación requieren una reforma del sistema de administración del sector agroindustrial.

Con el fin de crear las condiciones necesarias para aplicar una política agraria única es indispensable diferenciar claramente las funciones de los órganos de gestión del sector agroindustrial en los planos federal, regional y municipal, así como asegurar su estrecha cooperación para resolver los problemas existentes.

Para ejercer las funciones gubernamentales y de control es esencial asegurar el buen funcionamiento de los servicios veterinarios, de caza y de recuperación de las tierras, de la inspección fitosanitaria y de otros servicios públicos, del cuerpo de inspectores y sus órganos territoriales, en los distintos escalones de la administración, desde el nivel federal hasta el de distrito.

La reglamentación de los principales mercados es uno de los objetivos más importantes. La llevarán a cabo órganos federales a través de estructuras estatales especializadas, junto con estructuras no gubernamentales en el sector agrario (sindicatos y asociaciones sectoriales de productores agrícolas).

En cuanto a la gestión de la propiedad estatal en el sector agroindustrial, es necesario efectuar un inventario minucioso y continuar la privatización dirigida a aumentar la eficiencia del sector agrario. Es indispensable crear estructuras verticalmente integradas en mercados estratégicamente importantes, por conducto de las cuales se aplicará la política agroalimentaria del Estado.

12. Marco reglamentario y jurídico de la política agroalimentaria

Para aplicar con éxito la política estatal en lo que respecta al desarrollo del sector agroindustrial es necesario seguir elaborando y adoptando disposiciones reglamentarias y legislativas, que permitirán establecer un sistema completo de legislación agrícola y eliminar las lagunas y contradicciones de la legislación vigente.

Se ha propuesto redactar un proyecto de ley federal sobre desarrollo agrícola que constituiría el marco jurídico para el desarrollo del sector agroindustrial, establecería las principales directrices de la política agraria estatal, las formas y métodos de apoyo y reglamentación estatales del sector y otros factores que aumenten la eficiencia de la producción agroindustrial.

Está previsto que el Código de la Tierra de la Federación de Rusia y la Ley Federal sobre la reglamentación estatal y las peculiaridades de la enajenación limitada de las tierras agrícolas estipulen los principios fundamentales de la posesión, uso y venta de la tierra, los mecanismos de enajenación de las tierras y la delimitación de competencias entre las autoridades federales y las regiones de la Federación de Rusia.

La reforma institucional debe estar respaldada por la legislación pertinente que tenga en cuenta las características de la producción agroindustrial. A este respecto sería aconsejable adoptar una ley federal "sobre explotaciones agrícola privadas (de campesinos)".

Hace falta nueva legislación para resolver algunos problemas de los sistemas financiero y crediticio y del apoyo estatal a la agricultura. Esto se refiere en primer lugar a algunos problemas de los servicios bancarios destinados al sector agroindustrial, a la reestructuración de las deudas de las empresas agrícolas correspondientes a fondos presupuestarios y no presupuestarios y a medidas de reforma y rehabilitación financiera: leyes sobre la rehabilitación financiera de las organizaciones agropecuarias, sobre el banco agrícola ruso, y suplementos y enmiendas a la Ley Federal "sobre insolvencia (quiebra)".

Es indispensable que se adopten pronto disposiciones legislativas que identifiquen las particularidades de creación y funcionamiento de las organizaciones rurales de crédito y de seguros fundadas en principios cooperativos, como la Ley "sobre cooperativas de crédito".

Habida cuenta de que el Código Tributario de la Federación de Rusia no refleja plenamente la fluctuación estacional de la producción agropecuaria es conveniente introducir las enmiendas pertinentes en la legislación tributaria.

Desde el punto de vista del apoyo jurídico al desarrollo de la infraestructura del mercado y la reglamentación del mercado agroalimentario es conveniente completar y modificar la Ley Federal "sobre compras y suministros de productos e insumos agrícolas para satisfacer las necesidades del Estado". También hay que elaborar una ley sobre organizaciones autorreguladoras en el sector agrario (sindicatos y asociaciones sectoriales de productores de productos agrícolas).

Los problemas de desarrollo del medio rural y de la infraestructura social también requieren soluciones legislativas.
