

X Jornadas de Economía Crítica “¿Alternativas al capitalismo?”, Barcelona 23-25 de marzo de 2006

Formación de la política económica y elite petrolera en Rusia

**Antonio Sánchez Andrés
Departamento de Economía Aplicada
Universidad de Valencia**

Los procesos de transición se han realizado inspirados en el consenso de Washington, además de que se han solido analizar siguiendo tal concepción de las reformas a aplicar. Una característica de estos trabajos es que han tendido a presentar una visión tecnocrática de la transformación económica. Sin embargo, la comprensión de estos procesos económicos requiere poner de manifiesto que significan un cambio institucional suponiendo una alteración en las reglas del juego. La transición supone una ampliación en la capacidad potencial de los agentes económicos, aunque en términos reales sólo algunos de ellos aumentan su influencia. En este sentido, la explicación de la transición requiere una referencia a los agentes económicos que se encuentran en juego, a los recursos de poder que movilizan y a las nuevas relaciones que se establecen. La consolidación de tales relaciones conduce a la creación de un nuevo entramado de referencias, es decir, a una nueva estructura institucional.

En el caso de los países de Europa Oriental, su reducida dimensión y su vinculación a la Unión Europea está conduciendo a un diseño institucional relativamente guiado por los agentes políticos y económicos de la Unión Europea. En el caso de los países asiáticos resultan discutibles sus tendencias, tanto en las antiguas repúblicas soviéticas como en China. Sin embargo, el caso de Rusia puede constituir un ámbito de estudio privilegiado para estudiar el cambio institucional y el papel de los agentes económicos en la transformación económica.

Este tipo de análisis resulta muy amplio y en muchos casos es de gran complejidad. Un ámbito más concreto y, en el que los efectos pueden ser más ilustrativos, es en las esferas en las que se gestionan los recursos económico-financieros de envergadura. A este respecto, el sector del petróleo en Rusia constituye una plataforma de análisis de gran importancia, que puede permitir una forma alternativa de interpretar la transición en Rusia, así como ilustrar formas de análisis realistas alejadas de las teorías ortodoxas.

Este trabajo se centra en una parte esencial de la transición rusa y pretende desarrollar aspectos relacionados con el papel del Estado en la transición. En concreto, el objetivo de este trabajo es poner de manifiesto parte de las dimensiones esenciales de la formación de la política económica en Rusia. En particular, se pretende explicar cómo se han generado unos nuevos agentes (vinculados al sector petrolero) dentro de la economía rusa que han limitado la capacidad de actuación del Estado (debilitando al propio Estado), de manera que han condicionado la evolución de la propia transición. Este análisis pretende contribuir a poner de manifiesto la necesidad de cambiar el marco teórico de análisis y considerar otro u otros enfoques en los que se consideren explícitamente el papel de los agentes económicos y los aspectos relacionados con el factor “poder”, para comprender llegar a tener una comprensión más realista de los procesos económicos.

1.- La política económica en la transición

Dentro de la transición en Rusia, se puede distinguir un primer periodo, comprendido entre 1992-1994, que se caracterizó por la aplicación de políticas de carácter estructural, con el objetivo de destruir el entramado institucional soviético que en aquel momento existía. Dentro de estas políticas económicas destacaron las relacionadas con la liberalización económica, la privatización y la estabilización¹. La liberalización se orientó hacia la eliminación de las restricciones administrativas tradicionales en los flujos de mercancías y, en concreto, se permitió el libre comercio dentro del país, así como se eliminaron los obstáculos más importantes en las transacciones con el exterior. Paralelamente, se liberalizó la formación de la mayoría de los precios y sólo un grupo reducido de éstos, correspondientes a productos estratégicos, continuaron siendo fijados administrativamente, pero progresivamente el Estado dejó de controlarlos. Así pues, se permitió que los precios se formasen descentralizadamente y que las mercancías fuesen asignadas siguiendo los indicadores determinados por los precios. En resumen, las medidas de liberalización pusieron fin a la fijación de objetivos productivos y a la asignación de recursos de forma centralizada.

La segunda línea de las políticas estructurales fue la privatización masiva de la economía. Esta se desarrolló en dos sentidos. En primer lugar, se legalizó plenamente la propiedad privada y se liquidaron las limitaciones administrativas que evitaban el crecimiento de un nuevo sector privado, surgido espontáneamente de la iniciativa

¹ Aslund, A. (1995): *How Russia Became a Market Economy*. Brookings Institution, Washington D.C. y OCDE (1995): *Études économiques de l'OCDE. La Fédération de la Russie*. OCDE, Paris.

privada de la población. Estas medidas significaron una extensión cualitativa de las iniciadas durante la reforma de Gorbachov, plasmada en la legalización de las cooperativas.²

En segundo lugar, la privatización supuso la desestatalización de la economía, es decir, la transferencia de la propiedad estatal a la población. Cuando las empresas eran de pequeño tamaño, entonces se subastaron o se vendieron directamente a los trabajadores. Este tipo de privatización, aunque tuvo un alcance económico modesto debido al peso reducido que representan las empresas pequeñas en el tejido productivo ruso, significó un elemento legitimador importante de las reformas en curso.³ La privatización de mayor alcance fue la correspondiente a las empresas medianas y grandes, es decir, la que afectó al núcleo de la estructura productiva rusa. La privatización de esta propiedad se realizó a través del sistema de cheques de privatización (*vouchers*). En concreto, la propiedad estatal se transformaba en sociedades anónimas y parte de las acciones eran cedidas a cambio de cheques de privatización, que previamente habían sido distribuidos entre la población.⁴ La privatización a través de *vouchers* se concluyó en 1994 y marcó el final de los grandes cambios estructurales producidos por la política económica aplicada. El proceso de privatización tuvo un gran impacto real sobre la fisonomía productiva del país: a principios de 1995, el 47% de las empresas tenían la categoría de privadas.⁵

Aunque la privatización se extendió rápidamente por el tejido productivo ruso, los cambios reales fueron secundarios. La privatización significó que los derechos de propiedad de las empresas pasaron formalmente a los propios agentes relacionados directamente con las mismas organizaciones y, de hecho, surgió una colusión de intereses entre las direcciones y los trabajadores de las propias empresas privatizadas por controlar las correspondientes entidades desestatalizadas.⁶ Las empresas continuaron teniendo adscritas sus respectivas infraestructuras sociales, de forma que siguió manteniéndose la concepción soviética en las que se mezclaba el concepto de entidad productiva y de realización de servicios a sus trabajadores (y, en general, a parte

² Sánchez, A. (1995): "El cooperativismo ruso en la transición hacia una economía de mercado". *CIRIEC-España*, nº20, 1995.

³ Boyko, M., Shleifer, A. Y Vishny, R.: *Privatizing Russia*. MIT Press, Cambridge, Mass.

⁴ Brada, J. (1996): "Privatization Is Transformation - Or Is It?". *Journal of Economic Perspectives*, vol.10, nº2.

⁵ Bornstein, M. (1994): "Russia's Mass Privatisation Programme". *Communist Economies and Economic Transformation*, vol.6, nº4.

⁶ Buck, T., Filatotchev, I. y Wright, M. (1994): "Employee Buyouts and the Transformation of Russian Industry". *Comparative Economic Studies*, vol.36, nº2.

de la población vinculada a ésta). Es decir, las empresas conservaron su preocupación por los factores sociales y frenaron los ajustes internos que supuestamente debería estimular la privatización.⁷ Adicionalmente, en condiciones de una contracción productiva muy intensa, los ajustes esenciales que realizaron las empresas fueron a través de extender sus impagos a los proveedores, a los bancos y, en su caso, al Estado (impago o evasión de impuestos).⁸

Respecto a la estabilización económica, en primer lugar, se trató de configurar una nueva estructura impositiva con el objetivo de permitir al Estado contar con un volumen suficiente de recursos y, de este modo, poder desarrollar sus actividades diversas, así como realizar políticas económicas. Sin embargo, en la práctica, la estructura fiscal tuvo serios problemas para ser realmente recaudativa y, aunque se redujo sensiblemente el gasto público, el déficit aumentó progresivamente durante todo el periodo. Respecto a la política monetaria, tuvo un carácter contractivo durante prácticamente todo el periodo, aunque perdiendo el control sobre la misma en ciertos momentos debido a las necesidades de cubrir el déficit público⁹ y a causa de las presiones sociales crecientes, vinculadas a la acumulación de impagos de deudas y salarios en la economía. Por otra parte, la política monetaria padeció serias limitaciones debido al elevado grado de dolarización existente en la economía, generado como respuesta de los distintos agentes económicos a la búsqueda de un refugio para defenderse de la inflación. La demanda de divisas no sólo se orientó hacia la defensa del ahorro, sino también como paso previo a la evasión de capitales, que tuvo un carácter masivo en este periodo¹⁰. Por otra parte, respecto a las políticas de sector exterior, se fijaron aranceles muy bajos a las importaciones, que combinado con una política de apreciación progresiva del rublo supuso una exposición muy brusca de la industria manufacturera y de bienes de consumo a la competencia internacional.

Al final de esta etapa de cambio estructural, existían en Rusia unas condiciones en las que se incrementó, de forma sustancial, la capacidad descentralizada de toma de decisiones de los agentes económicos. En definitiva, se cumplieron los objetivos reales de las reformas realizadas: la eliminación de los elementos esenciales

⁷ Earle, J. y Estrin, S. (1998): "Privatization, Competition, and Budget Constraints: Disciplining Enterprises in Russia". *Site Working Paper*, nº128.

⁸ Poser, J.A. (1998a): "The Interrelationship between Inter-enterprise Arrears and Macroeconomic Aggregates in Post-Soviet Economies". *Communist Economies and Economic Transformation*, vol.10, nº1.

⁹ Yefimova, Ye. (1997): "Finansovye pryebrazovaniya v jodye ryeform" en Loginov, V. y otros (1997): *Ekonomicheskiye ryeformi v Rossii. Itogi pyervij lyet, 1991-1996*. Nauka, Moskva.

de las antiguas instituciones soviéticas¹¹. En efecto, parte de los antiguos comportamientos soviéticos, así como instituciones de base consuetudinaria, continuaron existiendo¹², pero se consideraron como elementos marginales que se extinguirían progresivamente al adaptarse a las condiciones estructurales nuevas de la economía rusa. No obstante, debe señalarse que, este proceso de destrucción no significó la creación de instituciones similares a las existentes en las economías de mercado de los países más desarrollados.¹³ El resultado de esta nueva situación fue la aparición de ciertas anomalías ajenas a una economía de mercado, las cuales han pasado a ser una característica de la transición rusa. Estas se sintetizan en el crecimiento de las relaciones productivas no monetizadas: impagos interempresariales masivos, desintermediación financiera del proceso productivo, intercambios en especie o la proliferación quasi-dinero (pagarés).¹⁴

En la segunda fase de la transición, que se inició en 1995, el gobierno partió de la idea de que los agentes económicos gozaban de una amplia capacidad de toma de decisiones y, por este motivo, se trató de poner en práctica unos instrumentos que regulasen o coordinasen los comportamientos de aquéllos. Así pues, en este periodo se incide más en la regulación de la economía, es decir, en la estabilización económica, puesto que el gobierno ruso consideraba que parte de las estructuras formales para ejecutar una regulación económica como en las economías capitalistas más desarrolladas ya existían.

En este contexto, la política económica del gobierno tuvo un carácter poco intervencionista y se orientó a través de varios programas de política económica. Estos programas fueron los denominados programas a medio plazo, para los periodos 1995-97

¹⁰ Tikhomirov, V. (1997): "Capital Flight from Post-Soviet Russia". *Europe-Asia Studies*, vol.49,nº4.

¹¹ Aslund, A. (1995): *How Russia Became a Market Economy*. Brookings Institution, Washington D.C. y Hanson, Ph. (1997): "What Sort of Capitalism is Developing in Russia?". *Communist Economies and Economic Transformation*, vol.9, nº1.

¹² Raiser, M. (1997): "Informal institutions, social capital and economic transition: reflections on a neglected dimension". *EBRD Working Paper*, nº25.

¹³ Frye, T. y Shleifer, A. (1997): "The Invisible Hand and the Grabbing Gand". *American Economic Review*, vol.87, nº2; Johnson, S.; Kaufman, D. y Shleifer, A. (1997): "The Unofficial Economy in Transition". *Brookings Papers on Economic Activity*, nº2 y Nagy, J. (1993): "Institutions and Their Resistance to Transition". *Acta Oeconomica*, vol.45, nº3-4.

¹⁴ Ickes, B.W. y Ryterman, R. (1993): "Roadblock to Economic Reform: Inter-Enterprise Debt and the Transition to Markets". *Post-Soviet Affairs*, vol.9, nº3, Poser, J.A. (1998b): "Monetary Disruptions and the Emergence of Barter in FSU Economies". *Communist Economies and Economic Transformation*, vol.10, nº2 y Aukutsionek, S. (1998): "Industrial Barter in Russia". *Communist Economies and Economic Transformation*, vol.10, nº2

y 1997-00.¹⁵ Aunque su objetivo era introducir mecanismos de regulación indirecta en la economía, los resultados fueron bastante deficientes. De hecho, una prueba de la incapacidad de regular la economía se manifestó en la crisis financiera de 1998, cuyo fundamento esencial fue la incapacidad del Estado para recaudar fondos. Tal resultado reflejó la incapacidad de crear instrumentos de regulación económica y, por tanto, la inoperatividad de los programas de política económica mencionados. Adicionalmente, estos problemas pusieron de manifiesto un problema esencial en la transición rusa: la debilidad estructural del Estado ruso.

A partir de ese momento y hasta el año 2000, la economía rusa entró en una fase de indefinición en la política económica. Esta comenzó a tener un rumbo concreto con la llegada a la presidencia del país de Putin. A partir de ese momento, la política institucional esencial fue el refuerzo del poder del Estado, cuyo éxito se manifestó en la obtención de recursos financieros regulares y relativamente suficientes para el Estado. Posteriormente, se pasó desarrollar una política económica activa, en la que se establecieron distintas prioridades y se fueron cumpliendo en muchos casos.¹⁶

2.- Terapia de shock y política económica en el sector petrolero: 1991-1995.

Dentro de la estrategia de política económica para realizar la transición destacó la privatización masiva. Aunque el sector energético se encontraba entre las empresas estratégicas del país, prácticamente de manera inmediata tales reformas afectaron a este sector económico. En particular, la base legal esencial de la privatización rusa se aprobó en verano de 1992 y fue en noviembre de ese mismo año cuando se diseñaron los cambios globales dentro del sector petrolero. En concreto, se agruparon parte de las empresas extractivas en cuatro grandes holdings empresariales: <Langyepas-Uray-Kogaïmnyeft> (LUKoyl), Yukos, Surgutnyftegaz y Rosnyeft'. Los tres primeros debían transformarse en sociedades anónimas, mientras que la última mantendría su carácter estatal y agruparía al resto de empresas petroleras mientras se organizaba su transformación en sociedades anónimas, para su posterior privatización.¹⁷

¹⁵ Sánchez, A. (1996): "Política económica en la transición rusa. El programa medio plazo, 1995-997". *Boletín Económico de Información Económica Española*. nº2503 y Sánchez, A y Shkolyar, N. (1997): "La consolidación de las reformas en Rusia. El programa a medio plazo, 1997-2000". *Boletín Económico de Información Comercial Española*, nº2562, 1997.

¹⁶ Sánchez, A. (2003): "Estructura, resultados y límites de la política económica en Rusia". *Información Comercial Española*, nº805.

¹⁷ Kryukov, V.A. (2002): "Kto v <nyeftyanom domye> jozyain?". *EKO*, nº.2

A la cabeza de las nuevas empresas se situó la burocracia de alto rango que administraban antes estas organizaciones productivas.

Un elemento destacado a este respecto fue la rapidez con la que se cumplieron los plazos de privatización (venta de acciones en el sector petrolero). Mientras que en el resto de las empresas la privatización fue avanzando, pero de manera parcial (se vendía sólo paquete minoritarios de acciones o bien se trasladaban a los trabajadores), en los primeros holdings petroleros avanzó con cierta rapidez.¹⁸ De esta manera, la anterior burocracia comenzó a establecerse en propietaria. Las ventas de acciones tuvieron lugar, aunque, hasta el año 1995, el Estado conservaba el derecho de poseer paquetes mayoritarios de acciones.¹⁹

El primer problema surgió en torno a Rosnyeft', que era un holding creado por aluvión empresarial. Inicialmente integró unas 30 empresas petroleras que progresivamente fueron adquiriendo autonomía. Cabe señalar que, en 1994, el Estado decidió introducir una racionalización en el cuerpo empresarial de Rosnyeft' y se constituyó a partir de ésta los nuevos holdings empresariales Sibirsko-Dal'nyevostochnaya Nyeftyanaya Kompaniya (SIDANKO), Vostochnaya Nyeftyanaya Kompaniya (VNK) y Rossiysko-byelorusskaya Goskompaniya <Slavnyeft'>.

De éstas destaca el caso de SIDANKO, puesto que el gobierno pretendía que esta empresa estatal fuese una de las primeras compañías petroleras de Rusia. Por este motivo, se concentraron en este holding las extractivas más importantes pertenecientes a Rosnyeft' (Var'yegannyeft'yegaz, Chyernogornyeft', Purnyeft'yegaz), así como otras pequeñas (Kondpyetroleum, Udmurtnyeft'). Así pues, se pretendía constituir una empresa ejemplar, en la que el Estado mantendría la mayoría del capital, aunque en el futuro, previó la venta de un 15% de las acciones a inversores extranjeros.

También en 1994, el gobierno creó la empresa Oryenburskaya nyeftyanaya kompaniya (ONAKO), que gozó de independencia respecto al resto de holdings petroleros y se benefició de un trato preferencial, como la exención en el pago de la mayoría de impuestos. La explicación esencial de esta situación se encuentra ligada a que se transformó en un lugar para recibir al primer ministro Chyernomirdin en caso de su destitución. En una situación similar se encontró la empresa Nizhyegorodnyeftyeorgsintyez (posteriormente conocida como NPZ NORSI), que se

¹⁸ Pivovarov, S.E. (2004): *Postprivatizatsionnoye razvitiye pryedpriyatiy, kompleksov, otraslyey*. Pityer, Moskva, cap.3.

mantuvo como estatal e independiente del resto de petroleras. Esta empresa tuvo deudas muy importantes ya en ese momento, que nunca pagó.

En 1995 se aceleró la creación de empresas petroleras independientes, que eran controladas por los gestores anteriores que las administraban, como se trata de Yuzhnaya nyeftyanaya kompaniya (YUNKO), Tyumenskaya nyeftyanaya kompaniya (TNK) (constituida con las empresas Tyumennyeftgaz, Nizhnevartovskneftgaz y Ryazanskiy NPZ) y Sibirskaya nyeftyanaya kompaniya (Sibneft') (constituida por las empresas Noyabr'skneftgaz y Omsk NPZ. En este contexto, un hecho llamativo fue la liquidación de SIDANKO como proyecto de holding petrolero estatal. En este sentido, se extrajo de ésta una de sus factorías más importantes (Purneftgaz), que fue adscrita a Rosneft'. Además, en lugar de integrar Noyabr'skneftgaz en SIDANKO, se utilizó como base para la creación de la nueva empresa Sibneft'. De esta manera, se ponía de manifiesto la debilidad del Estado para establecer una estrategia propia en un sector estratégico como el energético.²⁰

En este marasmo de empresas pequeñas, en abril se emitió una legislación que permitía la emisión de acciones a las empresas pertenecientes a los holdings. Esta legislación, que profundizaba en la privatización, fue la base para cambiar la situación en el sector. A partir de ese momento comenzó a aparecer una tendencia a la concentración empresarial en torno a los grandes holdings petroleros. Por ejemplo, Yukos captó a Samaranyeftgaz y LUKOyl a Pyermneft'. Otro fenómeno nuevo derivado de la extensión de la privatización fue la introducción de agentes externos en el sector petrolero, es decir, de elites que habían triunfado en otras áreas económicas. Este fue el caso de Sibneft', en la que Byeretzovskiy, ayudado por su estrecha relación con Yel'tsin, consiguió parte de su propiedad. Este fenómeno constituyó el primer paso de un cambio de tendencia dentro del sector petrolero, que se consolidó a través de la llamada privatización vía avales, realizada en la segunda mitad de 1995.²¹

Este nuevo mecanismo de privatización tuvo como trasfondo la ausencia de ingresos del Estado por la venta de sus propiedades en empresas y las deudas e impagos

¹⁹ Mollá, L: (1998): "Políticas económicas estructurales en países en transición. El caso de la privatización de la industria petrolera rusa". *Papers Transició*, nº.2.

²⁰ Sánchez, A (1997): "La formación de la política económica en Rusia: Los nuevos agentes económicos". *Quaderns de Política Econòmica*, nº11 y Sánchez, A y March, J.Mª (2000): "Market Institutions and Limits to the Transition. The State in the Transition towards a Market Economy. The Russian Case". *6th.European Association for Comparative Economic Studies Conference: "Globalisation and European Integration"*, Barcelona, 7-9 septiembre 2000.

²¹ Kryukov, V. (2004): "Intyegrirovanníye korporativníye struktúri v nyeftgazovom syektorye: prodyenniy put' i nyeobjodimost' pyeryemyen". *Rossiyskiy Ekonomicheskíy Zhurnal*, nº2.

de las empresas petroleras. El gobierno pidió créditos a grupos financieros ofreciendo como aval su propiedad en empresas importantes rusas, muchas de las cuales pertenecían al sector petrolero. Posteriormente, si el Estado no devolvía los créditos, los depositarios organizarían subastas donde venderían las acciones que guardaban en aval para recuperar el dinero prestado. A finales de año comenzaron a realizarse las subastas de créditos: Surgutnyeftyegaz (40,2% de las acciones y el comprador fue el fondo de pensiones de Surgutnyeftyegaz), SIDANKO (comprador: Oneksim-bank), YUKOS (78% de las acciones y el comprador fue Myenatyep), Sibnyeft' (51% de las acciones y el comprador fueron Stolichniy Bank Sbyeryezhyeniya y Nyeftyanaya finansovaya kompaniya, aunque quien controló la adquisición fue Byeryezovskiy y su socio Abramovich) y LUKoyl (que sólo vendió a través de este sistema el 5% de las acciones y el resto de las deudas se cubrieron a través de una emisión de pagarés, de manera que la propia dirección acabó controlando la empresa).

Dos factores son destacables a este respecto. En primer lugar, que las empresa petroleras no pagaban impuestos de manera que se cuestionaba la política fiscal del Estado. En segundo lugar, la aceleración de la privatización hacia perder al Estado un segmento muy dinámico y estratégico empresarial.²²

3.- Consolidación del sector privado petrolero y límite a las actuaciones estatales: 1996-2000.

Este periodo se caracteriza por una consolidación de las nuevas elites surgidas en la transición. Las vinculadas tradicionalmente al sector petrolero mantuvieron su dominio, pero otros grupos empresariales, especialmente relacionados con aspectos financieros se introdujeron en las actividades petroleras, debido a sus buenas expectativas de futuro. Ambas nuevas elites, aunque tuvieron problemas entre sí en ciertos casos, compartieron el interés de expulsar al Estado de este ámbito económico. En este sentido, el Estado presentó serias dificultades para definir una política económica al respecto y controlar la reestructuración empresarial en curso y, por ende, la distribución de estos recursos productivos.²³

En 1996, LUKoyl, TNK o Surgutnyeftyegaz tenían en sus cabezas a las elites petroleras tradicionales. En contraste, Yukos comenzó a experimentar cambios internos debido a la entrada en su dirección de un grupo financiero ajeno a la empresa,

²² Locatelli, C (1999): "The Russian Oil Industry Restructuration: Towards the Emergente of Western Type Enterprises?". *Energy Policy*, vol.27, nº.8.

²³ Kryukov, V.A. (2002): "Kto v <nyeftyanom domye> jozyain?". *EKO*, nº.2

encabezado por Jodorkovskiy.²⁴ Adicionalmente, Yukos llevó a cabo una adquisición importante. Compró el 44% de las acciones de la compañía BNK, que junto con el 9% de que ya disponía le permitió poseer un paquete de control en esa empresa petrolera. De esta manera, Yukos pasó a ser la segunda petrolera rusa. También se consolidó un nuevo grupo en la dirección de Sibnyeft', encabezado por Abramovich y Byeryezovskiy. En este momento, existieron tensiones entre distintas elites financieras por entrar en un negocio tan lucrativo como el del petróleo.

Un ejemplo paradigmático de la situación existente en Rusia está constituido por el destino de SIDANKO, proyecto de empresa estatal petrolera. Por un lado se separó de SIDANKO la compañía Purnyefteygaz y se le transfirió a Rosnyeft'. Por otro lado, se vendió un paquete del 34% de acciones de SIDANKO en subasta, siendo Onexsim-bank quién se quedó definitivamente con esta propiedad, en detrimento del otro pujante, el grupo financiero Al'fa-bank. Así pues, quedó patente la falta de capacidad del Estado para llevar hacia delante las propuestas de política económica que se planteaba (crear una empresa petrolera estatal líder). De este modo, cambió la política económica inicialmente establecida para organizar el sector y se desarrollaron privatizaciones en beneficio de las nuevas elites. Más aún, aunque se mantuvo como estatal Rosnyeft', también en ese momento se eliminaron obstáculos para su privatización y, con ésta, liquidar los últimos vestigios de empresas petroleras extractivas estatales. En consonancia con esta situación, se previó realizar la privatización de Rosnyeft' a mediados de 1998.

También en la primera parte de este periodo se aceleró el proceso de privatización en el sector petrolero. En concreto destaca la venta de dos paquetes de acciones que poseía el Estado en Sibnyeft', uno del 19% y otro del 15%, que fueron adquiridos por Byeryezovskiy y Abramovich, respectivamente. También se concentró parte de los recursos petroleros del área de Moscú en la alcaldía: con dos empresas de transformados petroleros se constituyó la base de la empresa la Tsyentral'naya toplivnaya kompaniya (TsTK). Por añadidura, en las empresas en las que el Estado poseía mayor propiedad tampoco se eliminaron las tendencias autónomas en sus comportamientos. Por ejemplo, la empresa NPZ NORSI, a pesar de estar dirigida por un funcionario público de alto rango, con fue Kiriyenko, que en 1998 pasó a ser brevemente primer ministro, aumentó continuamente los impagos de impuestos al

²⁴ Pappe, Ya.Sh (2000): *Oligarji*. GU<VShE>, Moskva.

Estado. Así pues, en 1996 se abandona toda idea de racionalización del sector petrolero ruso por parte del Estado e incluso de obtener recursos financieros del tejido productivo.

Adicionalmente, en 1997, se inició el proceso de venta de las acciones adquiridas en forma de aval al Estado en 1995, con la particularidad de que fueron los propios bancos que custodiaban las acciones quienes las adquirieron. Por ejemplo, el consorcio financiero que obtuvo en aval el 51% de las acciones de Sibnyeft', organizó la subasta de esa propiedad estatal, que fue adquirida por SBS-agro, uno de los componentes del mismo consorcio que gestionaba la propiedad que se encontraba en forma de aval.

Debe destacarse que la privatización estimuló parte de los cambios en la elite petrolera. En este sentido, el Estado puso en venta el 40% de las acciones de TNK. Esta venta tuvo particularidades importantes. En primer lugar, que uno de los nuevos grupos financieros, Al'fa-bank, consiguiese, en su segundo gran intento, entrar en el sector petrolero. En segundo lugar, su llegada a la empresa supuso la expulsión progresiva de la burocracia tradicional que administraba la empresa, es decir, el desplazamiento de la antigua elite vinculada a esta empresa petrolera.²⁵

En 1998, tuvo lugar un punto de inflexión en las tendencias apuntadas respecto a privatización de empresas y ampliación del área de influencia de las elites establecidas. El impago masivo de impuestos, en particular de aquellas entidades con más capacidad financiera, entre las que destacaban las empresas petroleras, generó un déficit presupuestario estructural en el Estado ruso. El resultado se plasmó en la crisis financiera de 1998. La crisis fiscal del Estado arrastró a los principales grupos financieros rusos puesto que éstas habían concentrado una parte importante de sus negocios en realizar préstamos al Estado.

En estas condiciones, los planes de venta de Rosnyeft' y Slavnyeft' se paralizaron. No obstante, las elites existentes trataron de tomar posiciones dentro de tales organizaciones para acceder a su propiedad en el futuro. En este sentido, Yukos acentuó su presión y logró colocar en la dirección de Slavnyeft' a personal afín a sus intereses. Mientras tanto, la crisis de 1998 cambió la situación. Por un lado, dejó en mala situación real a las petroleras y, por otro lado, impulsó la aparición de un gobierno (encabezado por Primakov) no proclive a las privatizaciones. De hecho, el gobierno avanzó la idea de formar una empresa petrolera estatal única con la fusión de Rosnyeft',

²⁵ Mujin, A.A. (2004): <Osobaya papka> Vladimira Putina. TsPI, Moskva.

Slavnyeft' y ONAKO. Esta propuesta significó uno de los cambios más importantes en la política económica aplicada en ese momento. Como consecuencia de tal enfoque, se lanzó la idea de crear una gran empresa petrolera estatal: Gosnyeft'. Esta integraría a las tres compañías antes mencionadas y, previsiblemente, también a TNK, puesto que el Estado poseía el 49,8% de las acciones de esta empresa. No obstante, la posición de las elites privadas fue de rechazo de esta propuesta. De hecho, en contra de tal decisión se manifestaron LUKoyl (que pretendía absorber a Slavnyeft' y a ONAKO), Yukos (que pretendía adquirir Rosnyeft' y ONAKO) y la misma TNK (que pretendía fusionarse con Slavnyeft').

Mientras que el gobierno comenzaba a concentrar su atención en crear un holding petrolero estatal, ya empezó a cuestionarse la pertenencia al consorcio estatal de TNK. En concreto, se vendió el paquete de acciones del 49,8% que fue comprado por el grupo Al'fa-bank. Contemporáneo de este momento fue la adquisición por TNK del control sobre la empresa petrolera Chyernogornyeft'. Así pues, el alejamiento y consolidación de TNK fue el primer síntoma de la quiebra de la voluntad estatal acerca de la creación de un consorcio petrolero estatal.

4.- La reactivación de la política económica estatal: 2000-2005.

Dentro de este periodo se pueden distinguir dos etapas. Una primera que abarcaría hasta el año 2003 y otra desde ese momento en adelante. En la primera continúan las tendencias anteriores a pesar del cambio presidencial, pero empieza a atisbarse la introducción de nuevos elementos que presagiaban la creación de un nuevo marco en la transición rusa.²⁶

Después de varios cambios en la estructura del poder político ruso, las elites económicas rusas siguieron presionando para continuar con el proceso de privatización y, de esta manera, acrecentar los recursos productivos gestionados por éstas. En este sentido, se privatizó ONAKO por dos vías: se vendieron acciones de la compañía Oryenburgnyeft' (una de las partes más grandes de ONAKO) a Yukos, que luego fueron transferidas a Sibnyeft', y TNK compró un paquete de acciones en la propia ONAKO²⁷. También en este momento se preparó la venta del 75% de las acciones que el Estado ruso tenía en Slavnyeft'. En el curso de la venta surgió un conflicto entre TNK, que

²⁶ Mujin, A.A. (2002): *Noviye pravila igri dlya bol'shogo biznesa, prodiktovanniye logikoy pravlyeniya V.V. Putina*. TsPI, Moskva.

²⁷ Yukos compró el 16% de Oryenburgnyeft', petrolera central del ONAKO y en septiembre se vendió en subasta el 85% de las acciones que tenía el Estado en ONAKO, siendo el vencedor TNK. Sin embargo, al

poseía el 13% de las acciones de esa compañía petrolera, y Sibnyeft', que tenía aspiraciones a comprar esa empresa estatal. Finalmente Sibnyeft' y TNK llegaron a un acuerdo para repartirse las acciones de Slavnyeft'.²⁸ A finales de diciembre de 2002, se realizó la subasta de las acciones de Slavnyeft'. Estas fueron compradas por Sibnyeft',²⁹ que al adquirir también las acciones que poseía el gobierno belorruso (11% de las acciones),³⁰ se hizo prácticamente con el control de la empresa.

Así pues, aquello que quedó claro en los primeros años de la presidencia de Putin es que se ponía fin a la idea de constituir una empresa estatal petrolera, a partir de Rosneft', ONAKO y Slavneft'³¹. Además, la tendencia del Estado a vender todas sus propiedades en este sector también quedó manifiesto en la venta de otro paquete de acciones en la compañía VNK, que adquirió Yukos, de manera que llegó a tener un paquete de control en esta empresa petrolera.³²

La segunda tendencia que seguía teniendo lugar era la pretensión del sector petrolero de no distribuir en la sociedad los beneficios de su actividad productiva. Es decir, continuaban la tendencia a no pagar impuestos, justificado frecuentemente en los problemas productivos de las empresas. Por ejemplo, este era el caso de la empresa más importante del grupo petrolero SIDANKO, situación que por añadidura se utilizó para justificar la venta de la empresa, cuestionando cualquier pretensión de constituir una agrupación petrolera estatal. Después de varias disputas dentro del sector, SIDANKO y parte de sus empresas petroleras fueron compradas por TNK, que pasó a ocupar una situación líder en Rusia.³³

Aunque esta tendencia a reducir el sector público y consolidar el privado dentro de las actividades petroleras rusas continuó durante 2000-03, también es cierto que aparecieron los primeros síntomas de cambio. Tales cambios aparecieron en la pretensión estatal de que las grandes empresas ubicadas en sectores productivos

día siguiente Sibnyeft' hizo público que poseía el 40% de las acciones de Oryenburgnyeft', que se las había vendido Yukos. A partir de ese momento hubo conflictos entre Sibnyeft' y TNK.

²⁸ *Kompaniya*, nº15, 2002, pp.34-35.

²⁹ *Nyezavisimaya gazeta*, 19 de diciembre de 2002 (internet, 2 enero 2003).

³⁰ *Nyezavisimaya gazeta*, 9 de diciembre de 2002 (internet, 2 enero 2003).

³¹ *Nezavisimaya gazeta*, 21 de agosto de 1999, p.4.

³² En estos momentos, quedaba plasmado que Yukos tenía una forma particular de dirigir sus actividades productivas, que la distinguía del resto de compañías petroleras rusas. Véase, Gaddy, C.G. (2004): "Perspectives on the Potencial of Russian Oil". *Eurasian Geography and Economics*, vol. 45, nº.5

³³ Los conflictos entre TNK y SIDANKO por el control sobre Chyernogornyeft' se terminaron cuando TNK compró el 84% de las acciones de SIDANKO. De esta manera, TNK consiguió un paquete de bloqueo en Rusia-Petroleum y Chyernogornyeft' fue adscrita SIDANKO. De esta manera, TNK se transformó en la tercera petrolera rusa (el grupo TNK en el año 2000 obtuvo 50 millones de Tm de petróleo, mientras que Surgutnyeftygaz 40 millones y LUKOyl extrae 65 millones de Tm al año).

claramente lucrativos, pagasen los impuestos que les correspondían. Uno de los sectores que se escogió como referencia para llevar hacia delante tal política fue el petrolero. En concreto, se abrieron expedientes a LUKoyl y Sibnyeft', que luego se extendieron a las otras, como fueron los casos de TNK y Yukos.

Un aspecto importante que vale la pena destacar es que dentro de las elites petroleras comenzó a estabilizarse sus relaciones y ámbitos de influencia dentro de las actividades extractivas y de transformación del petróleo. Sin embargo, comenzó a acentuarse la pretensión para acceder a un ámbito que era estatal y que aún quedaba fuera de su influencia. Se trataba del transporte de petróleo, es decir, la gestión de los oleoductos y la determinación y propiedad de las nuevas redes de transporte. En Rusia, el Estado ha poseído tradicionalmente el monopolio en la red de oleoductos, que era gestionado por la empresa Transnyeft'.³⁴

Una de las primeras acciones del sector privado sobre la estructura de oleoductos fue tratar de definir el diseño de las nuevas redes. Por ejemplo, Yukos comenzó a presionar para establecer el trazado de los oleoductos en Extremo Oriente, apostando por enviar el petróleo a China, mientras que LUKoyl comenzó a posicionarse para controlar el proyecto de construcción del Sistema de Oleoductos del Báltico (Baltiiskaya Truboprovodnaya Sistema).³⁵

Otra de las líneas de interés de los grupos petroleros era acrecentar progresivamente su libertad para decidir cuáles eran sus clientes extranjeros y qué volúmenes de petróleo vender. Aunque en ciertos casos, este tipo de decisiones no tenía problemas, en otros podía entrar en contradicción con las decisiones del Estado, es decir, apareciendo un conflicto entre la actividad privada empresarial y la política exterior estatal. Por ejemplo, Yukos comenzó a aumentar sus expectativas de venta de petróleo a China, sin embargo, este tipo de decisiones eran cuestionadas por las altas instancias estatales.

La aparición de Putin, significó la apertura de nuevas posibilidades de cambio, pues permitió el acceso a la organización de la sociedad de nuevos grupos de interés. Su capacidad de actuación, en los primeros momentos se encontraba limitada por la falta de contactos y la adaptación a la organización social y estatal. Sin embargo,

³⁴ Astapov, K (2004): "Ryeformirovaniye toplivno-energeticheskogo komplekso". *Ekonomist*, nº.2.

³⁵ El proyecto del Báltico se estaba financiado con un impuesto especial que pagan las exportaciones de petróleo. En las nuevas condiciones, LUKoil y TNK pretende tener una participación en tal proyecto. Por otra parte, es colaboración entre ambas compañías petroleras no es aislado puesto que se han enfrentado a

progresivamente aumentó su influencia. Hacia finales de 2002, ya comenzaban a disponer de cierta capacidad organizativa, utilizando como uno de sus puntos de referencia esencial, a parte de los diversos cuerpos de seguridad del Estado (FSB, Fiscalía General y Tribunal de Cuentas).³⁶ Sus acciones primeras, dentro del ámbito de interés de este trabajo, se tradujeron en el aumento de pagos de las empresas petroleras al erario público. No obstante, fueron relanzando progresivamente un nuevo proyecto de control sobre el sector petrolero ruso, debido a su carácter estratégico, tanto en sí mismo, como para la economía del país, pero también por su proyección política hacia el extranjero. Así pues, estos nuevos grupos que apoyan a Putin, diseñaron un nuevo modelo de sector petrolero controlado por el sector público.

Durante 2003, para contrarrestar la capacidad de acción creciente de las nuevas elites vinculadas a Putin, dos de los grupos más dinámicos lanzaron dos estrategias. La venta de parte de las propiedades en los grupos petroleros a empresas extranjeras. La primera acción fue la fusión de TNK con la compañía British Petroleum (BP), que se ejecutó sin problemas, siendo el primer caso en Rusia de esta envergadura.

Posteriormente apareció un segundo caso, que consistió en la fusión que planteó entre Yukos con otra compañía petrolera extranjera. Esta fusión fue más lenta que la del grupo TNK-BP, en gran medida porque la estrategia empresarial de la dirección de Yukos (Jodorkovskiy) se orientó con más fuerza hacia el interior del país. En este sentido estableció como paso prioritario incrementar su peso dentro del sector petrolero ruso. Este tuvo lugar en un momento en que Abramovich, líder de otra de las empresas petroleras más dinámicas rusas, en unas condiciones de acrecentamiento de los recursos de poder de las nuevas elites vinculadas a Putin, decidió iniciar la enajenación de su imperio petrolero, es decir, Sibneft'. En este sentido, en 2002, se llegó a un acuerdo previo de venta de Sibneft a Yukos y comenzó a constituirse el holding petrolero formado por Yukos-Sibneft', que se transformaría en la primera organización petrolera de Rusia.³⁷ En este contexto, Yukos comenzó a acumular un poder muy importante, que se manifestó políticamente en la pretensión de Jodorkovskiy de proyectarse políticamente presentándose a las elecciones presidenciales. Es decir, Yukos agredió económicamente el proyecto de reestructuración del sector petrolero de

Amoco en la compra de una empresa rusa del sector del petróleo, Chernogornoneft', saliendo ganadoras en el intento. *Nezavisimaya gazeta*, 21 de octubre de 1999, p.8.

³⁶ Sánchez, A.(2002): "Elementos de la formación de la política económica en Rusia" en March, J.M. y Sánchez, A.: *Avances y bloqueos en la transición económica*. Universitat de València, Valencia.

³⁷ *Kompaniya*, nº16-17, 2003, pp.22-23

las elites putinianas, con su fuerza creciente y con su pretensión de vender parte de la empresa a una petrolera extranjera y, políticamente, con su reto a la Presidencia a través de cuestionar su posición al pretender presentarse a las elecciones.

En 2003, la respuesta de la dirección del país fue reclamar los impagos de impuestos de Yukos. De esta manera, se acosó a la dirección de Yukos y se encarceló a sus miembros más representativos, destacando entre ellos Jodorkovskiy, representante de Yukos. Esta acción frenó la fusión de Yukos y Sibnyeft' y paralizó cualquier proyecto de fusión de la petrolera con otras empresas extranjeras. Esta acción de la dirección política del país, significó un punto de inflexión en las actuaciones de política económica, que reforzaban el papel del Estado dentro de la economía y comenzaba una etapa de discernimiento entre los intereses estatales y los privados.

A partir de ese momento, va emergiendo a la luz el proyecto de reestructuración del sector petrolero y del gas que las elites vinculadas a Putin habían diseñado. Este proyecto tenía como pretensión general una participación muy activa del Estado en el sector petrolero. Esta participación se plasmaba en la creación de un gran consorcio empresarial estatal ruso que, en su visión más ambiciosa, pretendía que agrupase a todas las actividades extractivas de gas y petróleo.

La nueva estrategia pasaba por la fusión de las empresas estatales vinculadas al sector energético, es decir, la unión de Gazprom y Rosnyeft'. Tal propuesta política se fue plasmando en la segunda mitad de 2004, pero en los últimos momentos de año quedó abortada. La reorientación en tal estrategia se plasmó a principios de 2005, cuando en el proceso de liquidación de Yukos, la principal empresa extractiva de ese grupo fue comprada por Rosnyeft'.³⁸ Adicionalmente, en la segunda mitad de 2005, Gazprom compró Sibnyef' y creó un grupo gasopetrolero. Así pues, a finales de 2005, quedó patente que la estrategia estatal respecto al sector energético ruso y, parece que en este caso, el Estado disponía de los suficientes recursos de poder para llevarla hacia delante.³⁹

4.- Conclusión

³⁸ En términos técnicos, para pagar las deudas de la empresas, el Estado ha decidido vender (el 77% de las acciones, equivalentes al 100% de las que tienen derecho a voto) la principal planta de extracción de petróleo de Yukos, es decir, Yuganskneft'gaz, que generaba el 62-64 por ciento del petróleo tal complejo empresarial. Hasta el mismo día de la subasta, se consideraba que el principal aspirante a la compra era Gazpromneft'. Sin embargo, el día 19 de diciembre quien ganó la compra fue una empresa desconocida, Baykalfinans-grup. Esta empresa fue comprada posteriormente por Rosnyeft', que ha pasado a ser el dueño de la extractiva que se encontraba dentro de Yukos.

³⁹ Guriev, S. y Rachinsky, A. (2005): "The Role of Oligarchs in Russian Capitalism". *Journal of Economic Perspectives*, vol.19, nº.1.

Dentro del cambio estructural promocionado en Rusia a principio de los años 90 se pueden destacar dos tipos de fenómenos relevantes. En primer lugar, la aparición de una nueva elite económica dentro del sector petrolero y, en segundo lugar, la limitación en la capacidad del Estado tanto para definir una voluntad propia como para establecer los mecanismos para llevarla a cabo. La confluencia de ambos factores supuso la profundización en la privatización, que paralizó los diversos proyectos diseñados por el Estado. El resultado fue la práctica extinción de la influencia del Estado en la extracción y transformación de petróleo, al tiempo que apareció una incapacidad de influir a través de la implantación de impuestos efectivos sobre las empresas de este sector. Debe destacarse que esta debilidad del Estado se fue acentuando durante los últimos años de la década de los 90 y principios de la siguiente, que se manifestó en la creciente incapacidad para determinar las exportaciones a ciertos países, así como en el cuestionamiento de su monopolio en la red de oleoductos.

El cambio presidencial del año 2000 permitió la entrada de una nueva elite en el juego económico y político. Estas han cuestionado la acción de las anteriores elites y han ido apostando por el reforzamiento del poder del Estado. En este sentido, a partir de año 2000, existe un cambio en la política económica aplicada. Por un lado, se ha reforzado la política fiscal, que ha conseguido eliminar el déficit estructural que padecía el presupuesto estatal ruso. Por otro lado, se ha paralizado el proceso de privatización e, incluso, se ha iniciado una reestatalización, que se considera la base para incrementar los controles sobre el sector petrolero.

De esta manera, el cambio institucional de principio de los años 90, así como los ajustes institucionales de los primeros años del siglo XXI, han generado la creación de nuevas elites que han cambiado los contenidos de la política económica en Rusia. Por este motivo, la interpretación de la política económica en Rusia no se puede entender desde el marco teórico de la economía ortodoxa, sino que requiere el uso de un nuevo entramado teórico que introduzca en su esquema interpretativo los grupos de presión y los recursos de poder.