

Política económica en Rusia en el periodo Putin

Antonio Sánchez Andrés

Departamento de Economía Aplicada

Universidad de Valencia

Nota biográfica del autor:

Especializado en política económica en Rusia desde hace treinta años. Hasta finales de 2020, ha publicado un centenar de artículos, indexados en diversas bases de datos, otro centenar de libros o capítulos, así como ha presentado cerca de cien trabajos en congresos nacionales e internacionales. Además, ha realizado más de medio centenar de estancias de investigación en el extranjero, especialmente en Rusia.

Resumen:

En 1991 se extinguió la URSS y empezó un proceso de transición en Rusia caracterizado por la inestabilidad política y económica. Desde el año 2000, cuando Vladimir Putin accedió a la Presidencia del país, se abrió un periodo de estabilidad que configuró la fisonomía del nuevo régimen político. En este trabajo se analizará si las políticas económicas aplicadas en los últimos 20 años en Rusia y se tratará de valorar en qué medida han contribuido a crear un nuevo modelo económico. En primer lugar, se concentrará la atención en el periodo 2000-08 y se subrayarán las características de la política económica aplicada (de tipo más institucional). Después del interregno que significó el paso de Medvedev por la Presidencia (2008-12), inició una nueva conducta en la dirección política del país con un horizonte de acción más a largo plazo. Es aproximadamente en ese momento cuando se inicia una política que pretendía cambiar el modelo productivo que se estaba consolidando en el país. En el final del trabajo, se apuntará el grado en que se está consiguiendo el objetivo del mencionado cambio productivo.

Palabras clave: Rusia, políticas públicas, política económica, energía, armamento

1.- Introducción

A finales de 1991 se descompuso la Unión Soviética transformándose Rusia en su heredera directa. Sin embargo, las condiciones económicas y políticas del nuevo país ya no eran las de antaño y Rusia debía buscar su nuevo propio destino. En estas condiciones, apareció como un país emergente en un mundo que comenzó a acelerar cambios estructurales. Rusia partía, en principio, de unas condiciones, en ciertos casos, aceptables. Progresivamente se aplicaron políticas económicas de diversa naturaleza que han generado cambios en las condiciones económicas internas del país con repercusiones en sus relaciones exteriores. Dado el tamaño del país y su vocación de proyección internacional es importante poner de relieve el cambio en sus circunstancias económicas pues constituye un vector explicativo de los cambios mundiales actuales y futuros.

En este trabajo se analizarán las políticas económicas más relevantes que se han ido aplicando, de manera que se puedan visualizar más diáfananamente las potencialidades futuras de la economía rusa. Se tratará, pues, de mostrar el conjunto de cambios más fundamentales que han acometido en la economía rusa en los últimos 25 años, que constituyen los rasgos generales del modelo vigente en la actualidad. Así pues, se irán explicando las políticas económicas aplicadas y los resultados estructurales conseguidos en la economía rusa, partiendo de los años 90 del siglo pasado y hasta el presente. De este modo, se tratará de dibujar un panorama de los puntos fuertes y débiles que puede presentar la economía rusa en su integración internacional como país emergente.

2.- Reformas y transición económica en Rusia

2.1. Antecedentes del actual modelo de crecimiento: la transición rusa en los años 90

En 1992, cuando Rusia comenzó a dar sus primeros pasos como un país independiente, la dirección política del país, encabezada por Boris Yel'tsin, apostó por aplicar una terapia de shock para construir una economía de mercado. Ésta se ajustó formalmente a una estrategia de política económica de las derivadas del denominado consenso de Washington. En particular, se apostaba por estimular la creación de agentes privados que debían dominar la economía en su conjunto (privatización rápida de la propiedad estatal y concesión de plena libertad a la iniciativa privada), permitir a

los mencionados agentes que se relacionaran libremente (liberalización de los flujos comerciales y de los precios internos y externos) y reducir las intervenciones del Estado en la economía, en especial a través de la dimensión presupuestaria (estabilización económica, que significaba disminuir los gastos públicos y tener equilibrado el presupuesto estatal).

La privatización avanzó rápidamente y en 1995 cerca de la mitad de la propiedad había dejado de ser estatal. Sin embargo, el concepto de propiedad privada aparecía desdibujado puesto que sus derechos de exclusividad aparecían reconocidos parcialmente. La mayor parte del comercio y de los precios pasaron a ser libres, pero, dadas las rigideces productivas y el elevado grado de monopolización de la economía rusa, se generó una hiperinflación, cuyo máximo exponente se alcanzó en 1992, año en que se registró una inflación de más del mil por ciento. Este crecimiento en los precios distorsionó cualquier tipo de criterio económico de toma de decisiones. En términos de estabilización, se creó un sistema fiscal de corte occidental, pero que no tuvo capacidad recaudatoria debido, entre otros motivos, a las condiciones de severa crisis económica o a la falta de experiencia en su puesta en práctica, como por ejemplo la ausencia de costumbre en el pago de impuesto. Esta situación presionó a la baja a los gastos públicos de una manera continua y la política presupuestaria no se pudo constituir en un instrumento de estabilización de la economía. Mientras tanto, las autoridades aplicaron una política monetaria contractiva con el objeto de controlar y disminuir la inflación. Esto supuso una reducción continua en la masa monetaria, que impulsó a parte de la economía hacia los intercambios de trueque. Esta situación se vio agravada por el carácter rudimentario del sistema financiero-bancario, que no actuaba como intermediario entre los agentes económicos (Yaryemyenko, 1998, p.164-176).

En términos sectoriales, la política industrial fue pasiva. Se dejó que las empresas de productos básicos y, en especial, las energéticas se orientasen hacia el exterior, desabasteciendo el mercado interno y generando elevaciones sostenidas en los precios. Mientras tanto, la industria transformadora se vio especialmente perjudicada por estas tensiones en los precios, problema que se añadió a las serias distorsiones que padecía derivadas de la ruptura de los lazos productivos interregionales económicos generados por la desintegración de la Unión Soviética (los clientes o los proveedores de productos o componentes se encontraban ahora en territorios que constituían países independientes). Puede señalarse que, durante los años 90, los

sectores de actividades extractivas y, en especial, las de hidrocarburos, fueron las que padecieron proporcionalmente menos daños, de manera que se fue consolidando una estructura productiva en el que este tipo de industrias eran las más dinámicas (Yaryemyenko, 1998, p.178-193).

En términos agregados las anteriores políticas económicas generaron un hundimiento económico. A título de ejemplo, en 1995-97 se producía en la industria la mitad del nivel alcanzado en 1990. Esta cifra es más grave en la medida en que se considera que la economía soviética estaba muy sesgada industrialmente. Con este trasfondo, la inestabilidad macroeconómica y la falta de recursos del Estado para intervenir sobre la economía, el deterioro se fue agudizando hasta llegar a una crisis fiscal en 1998. Esta nueva ola de distorsiones se trasladó a la esfera política reflejándose en el continuo cambio de primeros ministros: 5 en el bienio 1998-99 (Sánchez, 2002a).

Así pues, a finales de los años 90, se había conseguido descentralizar la toma de decisiones económicas, pero sin observar unas instituciones sociales donde se encontraban inmersas, como ocurre en una economía de mercado, como, por ejemplo, las que existen en Europa occidental. En concreto, apareció una propiedad privada difusa, las relaciones contractuales no se cumplían ni existían organismos que las defendiesen, se extendieron las denominadas relaciones “mafiosas” y se rompió la unidad legal-territorial del país.

Adicionalmente, cualquier economía de mercado requiere el respaldo de un Estado sólido, característica que en absoluto se dio en Rusia. El Estado padeció una debilidad estructural que se puede concretar en cuatro dimensiones, que están relacionadas entre ellas. En primer lugar, la ausencia de una estructura definida del Estado. En particular, por un lado, parte de las organizaciones estatales o bien no existían porque habían sido liquidadas o no habían sido creadas, o bien existían, pero no funcionaban, es decir no estaban operativas (eran simplemente formales). Por otro lado, parte de las funciones del Estado eran desempeñadas por agentes privados, como se trataba de segmentos de las actividades policiales o judiciales: estructuras “criminales” habían usurpado las funciones estatales debido a la ausencia de fuerza o de legitimidad estatales. En segundo lugar, el afloramiento de intereses de los miembros que ocupaban cargos públicos, que hacían prevalecer los suyos propios por encima de los estatales, es decir, se extendió visiblemente la corrupción (Sánchez, 2014a). En tercer lugar, la falta de solvencia financiera del Estado, derivada de la crisis económica estructural, la ausencia de voluntad de los agentes privados de destinar recursos a

impuestos y la falta de instrumentos fiscales. En cuarto lugar, la aparición de fuertes tendencias a la desintegración territorial del país que, en algunas ocasiones, se manifestaron en forma de aspiraciones independentistas, en parte llevadas a la práctica.

Esta imagen final conduce a reconsiderar cuáles fueron las aspiraciones reales de la transición en Rusia. La construcción de una economía de mercado simplemente constituyó un objetivo formal de las políticas económicas aplicadas, siendo su principal y real pretensión la de destruir las instituciones soviéticas y evitar que pudiesen reconstruirse. Así pues, a la luz de esta consideración, las políticas económicas aplicadas en la transición fueron eficaces en evitar una reconstitución de la Unión Soviética, pero dejaron unas huellas negativas que aún marcan la realidad actual y futura del país.

2.2. El nuevo modelo de crecimiento en Rusia

2.2.1. El diseño de la política económica

Con la mencionada batería de problemas de trasfondo, en 2000, el nuevo presidente, Vladimir Putin, priorizó las dificultades que tenía el nivel superior del Estado para que los inferiores aplicasen sus decisiones y no siguieran sus propias dinámicas. En concreto, valoró como un problema esencial que los gobernadores regionales tuvieran elevado grado de autonomía propia. En términos políticos, este fenómeno se manifestó en las tendencias centrífugas existentes respecto a las regiones rusas, cuyos máximos exponentes fueron las pretensiones de independencia de algunos territorios o las guerras en Chechenia. La segunda gran prioridad de Putin se sustentaba en que cualquier posibilidad para establecer orden en el país exigía una mayor intervención del Estado y, para ello, resultaba imprescindible dotarlo de recursos financieros. En este sentido, se había de conseguir que los agentes privados pagasen impuestos y, de este modo, se dotase el Estado de unos ingresos suficientes. Dadas estas prioridades, las políticas económicas más importantes tuvieron un corte más bien institucional. Respecto al control de los gobernadores se establecieron tres cambios esenciales. En primer lugar, se creó la figura de los Delegados Presidenciales, que consistió en dividir el territorio ruso en 7 distritos, encabezados por la mencionada figura administrativa y a los que se les dotó de algunas funciones que antes recaían sobre los gobernadores, como aspectos de gestión policial o tributaria. En segundo lugar, se introdujo la posibilidad de que el Presidente pudiese

destituir a los gobernadores en caso de que incurriesen en actos ilegales. En tercer lugar, se reinterpretó la Constitución de Rusia de manera que, en lugar de que los gobernadores pasaran a ser automáticamente miembros del Senado, fueran los parlamentos regionales quienes determinaran explícitamente sus representantes en esa cámara legislativa federal. De esta manera, se introducían problemas para que los gobernadores ocupasen puestos en el Senado, con el correspondiente disfrute de la inmunidad parlamentaria, situación que debilitaba en ciertos casos su posición política (Sánchez, 2002b).

En términos más económicos, los objetivos generales fueron aumentar el crecimiento y diversificar la economía. Respecto a las políticas coyunturales, se reformó el sistema fiscal, simplificándolo y reduciendo las tarifas impositivas, mientras que la política monetaria continuó siendo contractiva con el objetivo de reducir la inflación existente. Para garantizar la obtención de recursos financieros se aumentó el control sobre los sectores económicos y, en especial, sobre las grandes empresas que controlaban recursos primarios, en particular las energéticas y la que extraían metales. Cabe señalar que esta política se vio beneficiada por el aumento en el precio de las materias primas que caracterizó a ese periodo y, en concreto, por el crecimiento en el precio del petróleo.

Un elemento esencial para mejorar la efectividad de las políticas fiscales consistió en aumentar el control sobre las elites económicas. A estos efectos se dinamizaron cuatro tipos de organismos, a saber, los servicios de inteligencia, que reunían información previa sobre los diversos grupos económicos; la Agencia Tributaria, que recababa detalles sobre infracciones impositivas; el Tribunal de Cuentas, que concentraba su atención en el uso de los recursos ofrecidos por el Estado; y, finalmente, la Fiscalía General, que encausaba a los agentes en concreto.

En términos de política industrial se prestó atención a dos sectores: el energético y el de defensa. En ambos casos, se trató de crear y consolidar “campeones nacionales”, es decir, grandes empresas o agrupaciones empresariales. En el ámbito de la energía se apostó por mantener y extender la influencia de Gazprom (actividades gasistas) y Rosnyeft' (producción y comercialización de petróleo y sus derivados). En la industria de defensa se configuraron grandes holdings que agrupaban a empresa según segmentos de actividad (aviación, construcción de barcos, motores, etc.)

2.2.2. Los resultados de la política económica

Respecto a las políticas institucionales, el resultado fue un mayor control sobre los gobernadores, aunque con límites. Los Delegados Presidenciales introdujeron ciertos controles adicionales leves sobre el nivel regional y, en muchos casos, los gobernadores continuaron instalados en el Senado, pero aquello que sí se consiguió es que atisbaran una amenaza desde la Presidencia. Por este motivo, los gobernadores, aunque siguieron disponiendo de amplios márgenes de maniobra, cambiaron sus comportamientos y se manifestaron más discretos en sus conductas (Golosov y Konstantinova, 2016). Aquello que es indiscutible fue que el problema de la aparición de aspiraciones independentistas en las regiones quedó eliminado.

Por su parte, aumentó su efectividad el control sobre las elites económicas y se plasmó en un aumento en el volumen de recursos destinados al Estado en forma de pago de impuestos. Esta situación se vio favorecida por la reforma fiscal llevada a cabo (Gel'man y Starodubtsev, 2016, p.104-107). Un claro indicador de los resultados positivos se refleja en que en 1998 se llegó a un déficit presupuestario equivalente al 7,4 por ciento del PIB, que pasó a ser superávit con la aplicación de las reformas de Putin. La consolidación de estas políticas (institucionales y fiscales) condujo en el segundo mandato de Putin a mantener un superávit relativamente elevado, equivalente al 7,4 por ciento del PIB en los años 2005 y 2006. Por su parte la inflación presentó una clara tendencia a la reducción, como se aprecia en que en 2001 el índice de precios al consumo alcanzó un 21,5 por ciento, mientras en 2007 sólo fue de un 9 por ciento. En cuanto al nivel de vida de la población, el ritmo de crecimiento de los salarios fue hasta 2007 sustancialmente superior a la inflación y como, adicionalmente, el nivel de paro se redujo a la mitad al final del segundo mandato de Putin (2007-08), se pone de manifiesto el aumento en el poder adquisitivo en el país. En términos agregados, el crecimiento económico es claramente reseñable. Mientras que la economía rusa se encontraba estancada y hundida en la segunda mitad de los años 90, hasta 2007 la actividad económica en el país aumentó a un ritmo, al menos, del 5 por ciento y llegando a un 10 por ciento en alguna ocasión. Así pues, desde el punto de vista global y con una perspectiva economicista ortodoxa, los resultados eran muy positivos al finalizar el segundo mandato de Putin, en 2008.

Respecto a las políticas estructurales y los cambios de fondo en la economía rusa los resultados son más cuestionables. Después de muchos conflictos se consiguió ordenar el sector energético a través del incremento de la participación del Estado en

este tipo de actividades económicas. En el ámbito del gas, se evitó el desmembramiento de Gazprom, que se encontraba en proceso. En el área del petróleo, se reforzó el papel de la que, a finales de los años 90, era la pequeña empresa estatal Rosnyeft', que progresivamente fue aumentado su tamaño con diversas absorciones, llegando a ser la entidad petrolera más grande del país.

En la industria de defensa, aunque la voluntad fue conseguir construir grandes grupos industriales, el proceso fue lento y sólo a finales de la década comenzaron a vislumbrarse resultados de la política reestructuradora inicialmente planteada. En el resto de áreas productivas se extendieron las relaciones descentralizadas, pero con limitaciones. Sí se promocionó la extensión de privatizaciones, incluso dentro de la industria de defensa, y también se permitió la extensión de la iniciativa privada, pero no se prestó atención a estimular la política de competencia, o la de infraestructuras se desarrolló bastante pausadamente (Sánchez, 2014b). Así pues, el entorno empresarial padeció serias anomalías para su consolidación y desarrollo.

En definitiva, el crecimiento económico agregado se sustentó en un aumento en la actividad ya existente, pero sin introducción de cambios cualitativos. Es decir, los impulsos fundamentados en mejoras en innovación quedaron marginados, bien por la herencia de la destrucción industrial de la década anterior, bien por la ausencia de interés gubernamental en las propias actividades de I+D o de educación. En consecuencia, no hubo diversificación productiva y su modernización fue más bien marginal. Esta situación se vio agravada por la falta de desarrollo de un sector financiero ruso, que continuó siendo débil y especulativo.

Así pues, durante la primera década de este siglo se consolidó una nueva dinámica económica que se tradujo en un fuerte crecimiento. El nuevo modelo que fundamentó la dinámica se caracterizó por el papel estratégico que ocupó el sector energético (en precios y en cantidades), llegando los hidrocarburos a alimentar la mitad del presupuesto público (INP RAN, 2018, p.3), suponiendo la mayoría de las exportaciones o significando el 12 por ciento del PIB ruso (Fal'tsman, 2017a, p.17). Mientras tanto, el resto de la economía y, en especial, la que aportaba mayor valor añadido desempeñaba un papel residual y era muy dependiente de las importaciones, tanto en bienes de inversión como de consumo. La dualización económica (falta de capacidad para generar recursos financiero significativos en muchos sectores económicos), junto con la simplicidad en el funcionamiento del sector financiero (dificultad para trasladar flujos monetarios a lo largo del tejido productivo), generó una

gran dependencia de la mayoría de la economía de las aportaciones financieras procedentes del exterior. Así pues, esta forma de funcionamiento conducía a una fuerte vulnerabilidad económica respecto al exterior, tanto por la dependencia en importaciones, como por el sometimiento de las exportaciones a las fluctuaciones de la economía mundial (Dupuy, 2015).

2.2.3. Límites al modelo de crecimiento

Los anteriores problemas fueron atisbados por la dirección política del país y se les trató de dar una respuesta aprovechando el cambio presidencial de 2008.¹ Una de las grandes pretensiones en ese momento fue la modernización económica. Desde este punto de vista se defendió estimular la diversificación sectorial, la incorporación de la investigación y el desarrollo a la actividad productiva, la mejora en el conjunto de infraestructuras y la renovación del sistema financiero ruso. No menos importante, fue la asunción como estratégico de un objetivo que había quedado relegado a un segundo plano ocho años antes: la lucha contra la corrupción.

Sin embargo, todas estas loables pretensiones quedaron desplazadas a un segundo plano cuando impactó la crisis financiera mundial en Rusia. No es de extrañar este comportamiento de la dirección política del país puesto que en 2009 la reducción en la actividad económica fue superior al 7 por ciento. Con el fuerte impacto de la crisis, los objetivos a largo plazo del gobierno quedaron eclipsados por la amortiguación de los fenómenos más crudos de la crisis. Por el lado de la oferta, se apoyó a las empresas estratégicas, se nacionalizaron organizaciones, así como se facilitó financiación especial a los bancos y, por el lado de la demanda, se conservaron los apoyos sociales, se mantuvo e, incluso, se acrecentó el nivel de los salarios y de las pensiones, así como las ayudas a colectivos especiales (Koshovyets y Ganichyev, 2010). En términos globales, se estima que las políticas anticrisis tuvieron un valor que osciló entre el 12 y el 20 por ciento del PIB en 2009-10.

La gravedad con que afectó la crisis a Rusia se explica por la combinación de dos tipos de factores, derivados del modelo productivo establecido en el país: desencadenadores y mantenedores de la crisis. Respecto a los desencadenadores, aparece en primer lugar, la dependencia de este país eslavo de sus ventas de

¹ En 2008 tuvieron lugar unas nuevas elecciones presidenciales que colocaron en la cabeza del país a Dmitriy Medvedev, aunque el primer ministro pasó a ser Putin. Así pues, aunque formalmente se cambió la presidencia, en la realidad no se puede más que hablar de una continuidad en la dirección política del país.

hidrocarburos, que alimentan los ingresos en divisas y al erario público. En este sentido la caída en las compras de los países desarrollados repercutió en una disminución en la demanda de productos energéticos en Rusia, impactando negativamente en el interior de la economía del país. En segundo lugar, se encuentra la dependencia financiera externa de Rusia. La comprensión monetaria en Europa y en EE.UU. se trasladó en forma de un recorte de facilidades crediticias a Rusia paralizando su economía.

Estos vectores explicativos de la crisis se complementaron con la entrada en juego de dos factores mantenedores de la crisis. Por un lado, debido a la falta de flexibilidad del tejido productivo ruso, poco diversificado y atrasado tecnológicamente, y, por otra parte, la ausencia de capacidad de respuesta del sector público, impregnado de corrupción. En el caso de la corrupción, esa lacra socioeconómica tan sólo pasó a un primer plano como objetivo de la política económica con la reciente llegada a la presidencia de Medvedev, aunque sin grandes logros en la corrección de este problema (Sánchez, 2011).

En 2008-09, la intensidad de la crisis puso de manifiesto la vulnerabilidad del modelo de crecimiento económico en el país, que presentaba serios problemas para responder a las oscilaciones económicas internacionales. Sin embargo, a estos problemas económicos se añadieron otros de distinta índole no menos influyente en el comportamiento de las autoridades del país. En 2008 también tuvo lugar una guerra en Georgia, donde intervino Rusia, presentando serios problemas militares, que ponían de manifiesto, entre otras dimensiones, la incapacidad productiva del país.

Así pues, estos factores imprimieron una urgencia especial respecto al cambio del modelo productivo. En este sentido, se planteó cómo podía intervenir el sector público y sobre qué sectores. Desde este punto de vista, se orientó la atención hacia el apoyo a la industria de defensa, donde se conservaban tecnologías avanzadas y se consideraba que existían ventajas competitivas, al tiempo que parte de su producción garantizaría la seguridad del país a través de la fabricación de armamento².

Cabe señalar que la apreciación de las autoridades sobre los límites en la capacidad de crecimiento del modelo existente en Rusia fue acertada. De hecho, la extinción en

² A la cuestión georgiana se le añadieron otros problemas de seguridad que se iban acumulando y que transformaban en más sensibles a las autoridades rusas respecto a aspectos defensivos. En concreto, se trata de la continua ampliación de la OTAN hacia el este y la constitución del escudo antimisiles de EE.UU. en Europa oriental (Hakvag, 2017 y Cooper, 2017).

la capacidad de crecer quedó patente en los siguientes años: en 2010 la economía rusa alcanzó un crecimiento del 4,5 por ciento, en 2011 el acrecentamiento del PIB fue de un 4,3 por ciento, en 2012 de un 3,4 por ciento y en 2013 de un 1,8 por ciento. Debe subrayarse que esta disminución en el potencial económico de Rusia quedó difuminada por el elevado precio del petróleo, elemento clave del modelo de crecimiento existente (Mau, 2014)³.

3.- Cambio en el modelo productivo

3.1. La estratégica de política económica de cambio de modelo productivo

Después del paso de los fenómenos más intensos de la crisis, en los años 2008-10 se fueron retomando decisiones a favor de una política económica activa orientada hacia la modernización y la diversificación productiva del país. Los ámbitos prioritarios de intervención del gobierno fueron la industria energética y la de defensa. En gran medida, la primera se concibió como un aportador de recursos financieros y la segunda como un receptor cuya misión sería arrastrar al resto de la economía rusa (Ivanyer y otros, 2018 y Sánchez, 2021).

3.1.1. Sector energético

Una parte esencial de la política energética rusa se siguió realizando a través del apoyo a las empresas energéticas estatales de hidrocarburos, Rosnyeft' y Gazprom, tanto en el ámbito interno como en su proyección exterior. Tradicionalmente Rusia se ha orientado hacia el mercado de venta de la UE, sin embargo, a raíz de las sanciones aplicadas a partir de finales de 2014 se han suscitado serias dudas al respecto. No obstante, se sigue concediendo gran prioridad a esta área geográfica debido a su elevado poder adquisitivo, a la cercanía y a las infraestructuras existentes (oleoductos y gasoductos), pero con la salvedad de sortear el tránsito por Ucrania, que le genera serias pérdidas económicas y problemas de credibilidad en abastecimiento. Por este motivo, se apuesta por la apertura de nuevos yacimientos en el Ártico (península de Yamal) y construir el segundo ramal del Gaseoducto del Norte de Europa (que al igual que la primera sección une directamente Rusia con Alemania a través del mar Báltico, sorteando a países intermediarios, en particular a Ucrania). A este respecto, también

³ En términos medios, el precio del barril Brent alcanzó un valor de 97,1 dólares en 2008, pero se redujo a 61,8 dólares en 2009. A partir de ese momento aumentó este precio hasta alcanzar los 112 dólares en 2011-12 y reduciéndose un poco, hasta los 109 dólares en 2013.

se apuesta por la construcción del Gasoducto del Sur de Europa, que atravesaría el mar Negro, abastecería a Turquía y podría llegar al sur de Europa (los Balcanes, Grecia e Italia). No obstante, en ambos proyectos de infraestructuras se plantean serios interrogantes que cuestionan su construcción. Respecto al primero, la UE se muestra agresiva, utilizando como instrumento la política energética interna y, en cuanto al segundo, se ha ido boicoteando su inicio (cuando tenía que entrar por Bulgaria, que era el primer diseño considerado) y sistemáticamente se amenaza con la construcción de un gasoducto alternativo, el Nabucco, que discurriría desde el mar Caspio, por el sur del Cáucaso y llegaría a la UE (Skalamera, 2018 y Sánchez, 2019). Como los problemas con la UE se conciben cada vez más como estructurales, la política de inversión en infraestructuras energéticas se está rediseñando y orientando hacia el continente asiático. A raíz de las tensiones derivadas de la política de sanciones se aceleraron las negociaciones para la venta de gas a China. De esta manera, se han puesto en explotación dos macroyacimientos que se encuentran en los alrededores del lago Baikal y se ha construido un gasoducto desde esa zona hasta China, que continuará hasta llegar a la costa del Pacífico (gasoducto Fuerza de Siberia). En 2020 se iniciaron las ventas de gas a China y, cuando se termine el gasoducto, junto con una terminal de licuefacción, se podrá abrir el mercado del sudeste asiático (Locatelli, 2015 y Locatelli, Abbas y Rossiaud, 2017). No obstante, debe señalarse que Moscú también tenía la pretensión de realizar ventas mayores a China que justificasen movilizaciones de gas desde el área de la península de Yamal en el Ártico, pero que no se han plasmado en la realidad. El interés ruso sobre este último proyecto, además de acrecentar las correspondientes ventas de gas, tiene otras particularidades. Desde esa zona se vende gas a la UE, de manera que se diversifica el riesgo de Rusia o, incluso, se podría hacer competir a dos clientes por el mismo producto, su transporte sería más barato porque supondría renovar un gasoducto parcialmente ya existente (gasoducto de Altay) y constituiría un impulso para el desarrollo regional de la parte occidental de Siberia (Røseth, 2017).

La segunda fuente de diversificación gasista corresponde a las ventas a Turquía. Se conseguiría a través de construir un gasoducto desde Rusia a Turquía a través del mar Negro, consolidando un nuevo cliente de gran envergadura. Esta infraestructura supondría adicionalmente reavivar el proyecto del Gasoducto del Sur de Europa, tan cuestionado desde parte de los centros de gobierno de la UE, pero que contaría con el apoyo de Ankara.

3.1.2. Industria de defensa

El eje del programa de cambio de modelo productivo fue el programa de armamento 2011-20, donde se establecían las prioridades de producción de armas, los mecanismos de reestructuración de la industria de defensa y los sustanciosos apoyos financieros. La concentración de recursos fue muy elevada y ciertos analistas proclamaron que podía conducir al colapso de la economía.

Hasta aproximadamente el 2015 el programa de armamento funcionó según lo previsto y se pueden distinguir sus efectos directos (sobre la producción de armamento) e indirectos (como motor del resto de la economía). En el primer ámbito, los resultados han sido, al menos, bastante positivos. La producción de armamento ha aumentado sustancialmente, tanto en variedad como en cantidad, siendo pocos países los que pueden hacer frente a un reto similar. Un hecho que manifiesta el impacto positivo del programa de armamento ha sido la elevada capacidad de maniobra que Rusia ha presentado en Siria, que ha contrastado con aquello que sucedió en Georgia en 2008. Por supuesto, han habido retrasos y, quizá una de las críticas más importantes ha sido la falta de capacidad de producir armamento muy novedoso (Connolly y Sendtad, 2018, Balashov y Martianova, 2016 y Frolov, 2018). No obstante, no debe olvidarse que los nuevos desarrollos tecnológicos requieren periodos largos de maduración, al tiempo que parte de los resultados son secretos y no han salido a la luz.

Respecto a los impactos indirectos, es decir, su capacidad de arrastre sobre el resto de la economía, quizá resulta prematuro realizar una evaluación con precisión, pero ciertas dudas surgen al respecto. En ciertos casos se ha apuntado que el impacto de arrastre regional ha sido discutible (Barrios y Sánchez, 2016). Por otra parte, otro problema para la traslación de efectos al resto de la economía es que la relación entre actividades civiles y militares, en el caso de Rusia, sigue siendo muy débil (Bukkvoll, Malmlöf y Makienko, 2017).

3.2. Límites a la política económica aplicada

El mencionado programa de modernización (de armamento) se vio afectado a partir de 2015 por irregularidades económicas y políticas que siguen vigentes en la actualidad. Por un lado, la caída en el precio del petróleo, que supuso un recorte en los flujos destinados al programa de sustitución del modelo productivo que estaba en

ejecución⁴. Por otro lado, las tensiones políticas internas en Ucrania, que condujeron a este país a desmembrarse y, en esta situación de caos, la península de Crimea acabó integrándose en la Federación Rusa. Este último hecho supuso dos tipos de problemas adicionales. En primer lugar, se incorporó un nuevo territorio a Rusia que suponía la necesidad de realizar gastos especiales para legitimar la anexión de la zona. En segundo término, este cambio de fronteras acentuó más todavía las tensiones entre la UE y EE.UU. con Rusia, plasmándose en el inicio de una política de sanciones (Sánchez, 2016a).

En estas circunstancias el objetivo prioritario de cambio productivo fue eclipsado por el de integración de Crimea y el de sustitución de importaciones. De hecho, el programa de armamento se debía actualizar en 2015, pero sólo entró en funcionamiento para el periodo 2018-25, situación que pone de manifiesto tensiones políticas y económicas. Adicionalmente, el volumen financiero se recortó sustancialmente respecto al previsto originariamente, hecho que también se reflejó en el resto de programas paralelos de apoyo a la industria de defensa (Sánchez, 2017, 78-79 y Sánchez, 2021).

Una mención aparte requiere el problema de la política de sanciones. Estas fueron impulsadas por la UE y EE.UU., pero se excluyeron los productos energéticos, con lo que la mayor parte de las exportaciones rusas quedaban fuera de la esfera de las sanciones. A este respecto debe tenerse presente que a principios de esta década la UE significaba la mitad del comercio exterior de Rusia. En ciertos casos de productos avanzados tecnológicamente (de doble uso), sí ha tenido cierto efecto la política de restricciones comerciales. Sin embargo, el mayor impacto comercial puede repercutir en la prohibición de venta a Rusia de ciertos equipos de uso en extracción de hidrocarburos, que puede generar serias dificultades para la explotación de nuevos yacimientos en el Ártico (Aalto, 2016). A este respecto, debe tenerse presente que los efectos de las sanciones afectan al 68 por ciento de las importaciones de equipamientos y maquinarias del sector de hidrocarburos ruso (Fal'tsman, 2017a, p.18). Uno de los efectos más importantes de las sanciones se encuentra asociado a la prohibición de concesión de créditos a medio y largo plazo a entidades con

⁴ Durante 2011-13, el precio de barril de Brent se encontró entre los 112 y los 109 dólares, pero a finales de 2014, cayó el precio sustancialmente, de manera que en términos medios la mencionada cotización del petróleo se redujo a los 99 dólares. En 2015 el valor de petróleo cayó a los 54 dólares y siguió bajando en 2016 hasta los 45 dólares, sólo experimentado una cierta recuperación en 2017 cuando en términos medios valió 55 dólares.

participación del Estado ruso. Parte de este último grupo de sanciones presenta un impacto negativo sobre la política rusa de cambio de modelo productivo.

Vale la pena destacar que uno de los aspectos más negativos que han presentado las sanciones ha sido la adhesión a ellas de Ucrania. En términos cuantitativos, Ucrania era el quinto socio comercial de Rusia hasta 2014, pero cinco años después ocupaba el lugar número quince; pero, desde una perspectiva cualitativa, el impacto ha sido muy negativo, en especial en aquello que atañe al programa de cambio de modelo productivo, puesto que ciertos componentes de sistemas de armamentos (por ejemplo, motores de misiles o de helicópteros) se producían en este país. Así pues, parte del programa de armamento ruso ha quedado paralizado a partir de 2015 por falta de importaciones desde Ucrania y sin expectativas claras acerca de su futuro (Connolly, 2016, p.757).

Estas circunstancias condujeron al gobierno a reorientar la política económica concediendo una renovada prioridad a la sustitución de importaciones. Los casos más llamativos se manifestaron en el establecimiento de las contrasanciones a los países que le habían sido hostiles. Éstas se concentraron en las prohibiciones de importar de esos países productos animales y vegetales con poco nivel de transformación. De esta manera se pretendía estimular el sector agrario y la seguridad alimentaria. No obstante, esta política también tuvo una dimensión más industrial, en especial con la sustitución de equipos y maquinarias de uso en la industria de defensa, esencialmente procedentes de Ucrania. No obstante, los programas de sustitución de importaciones han presentado descoordinación entre ellos, creando problemas en su ejecución, dificultades que se han añadido a los recortes financieros que han padecido progresivamente con la extensión de los fenómenos de crisis económica (Sánchez, 2016b y Fyodorova y otros, 2018). Asimismo, la mencionada política de contrasanciones presentó una dimensión importante de reorientación de comercio exterior de los países agresivos para con Rusia hacia otros más neutrales o amigables, como se trató de China (Fortescue, 2016). No obstante, no está clara la efectividad de la política de contrasanciones en cuanto a su contribución al cambio de modelo productivo (Mau, 2016).

Una de las políticas económicas a las que se le está destinando una renovada atención es la reorientación de las capacidades militares hacia destinos civiles, es decir, la reconversión de la industria de defensa. Este tipo de política fue muy debatido en la primera mitad de los años 90, pero sus resultados fueron escasos (Sánchez,

1995). En la actualidad se estima que la porción de producción civil dentro de la industria de defensa en Rusia es del 16,1 por ciento y se pretende que llegue al 50 por ciento en 2030 (Fal'tsman, 2017b). En ciertos casos se estima que ésta es la única opción para conseguir mantener la capacidad productiva y científica de este sector económico y, en términos globales, de la economía rusa. No obstante, esta política económica requeriría una cierta apertura en sus pretensiones, prestando atención, simultáneamente, al desarrollo de actividades productivas de tecnológicas avanzadas, pero también de tipo medio.

5.- Conclusión

Rusia se enfrenta a un cambio de modelo productivo en unas condiciones cambiantes internacionales (con un aumento en el dinamismo económico en oriente y, en particular, en China) y en un contexto relativamente hostil (la UE y EE.UU.). A largo plazo (una década), se encontrará con el problema de una reducción en la demanda de sus productos energéticos por una caída en las compras de sus clientes tradicionales, por razones políticas, pero también económicas (desarrollo de energías renovables). Durante ese periodo uno de sus principales retos es cómo impulsar sectores sustentados en tecnologías avanzadas. Estos retos no son nuevos y ya se plantearon en la década anterior, valorándose que la industria de defensa desempeñaría un papel estratégico. En ciertos casos, sí que existen ventajas en algunas actividades económicas (como programación informática, producción de motores, algunos materiales especiales, energía atómica o producción de armamento), que se compaginan con atrasos en tecnologías como las relacionadas con telecomunicaciones, robótica o energías renovables.

En estas condiciones parece que sí existirán en el país algunas actividades dinámicas, tecnológica y económicamente, pero no con la suficiente fuerza como para arrastrar al resto de la economía. En estas condiciones, el modelo productivo de la década anterior comenzará a presentar problemas y la falta de capacidad en su sustitución generará una creciente debilidad interna de la economía rusa. Así pues, a pesar de la política económica que se está desarrollando, la dinámica económica de Rusia se puede ver severamente cuestionada en la próxima década.

Bibliografía

- AALTO, Pami (2016): "Modernisation of the Russian Energy Sector: Constraints on Utilising Arctic Offshore Oil Resources", *Europe-Asia Studies*, vol.68, nº.1, pp.38-63
- BALASHOV, Aleksei I. y MARTIANOVA, Yana V. (2016): "Reindustrialization of the Russian Economy and the Development of the Military-Industrial Complex", *Problems of Economic Transition*, vol.58, nº.11-12, pp.988-1004.
- BARRIOS, Víctor y SÁNCHEZ, Antonio (2016): "Política industrial y cambio estructural en Rusia. El caso de la industria de defensa" en AA.VV. (2016): *España y Rusia frente a los grandes desafíos globales*, Instituto de Latinoamérica-Academia de Ciencias de Rusia, Moscú, pp.105-118.
- BUKKVOLL, Tor, MALMLÖF, Tomas y MAKIENKO, Kostantin (2017): "The defence industry as a locomotive for technological renewal in Russia: are the conditions in place?", *Post-Communist Economies*, vol.29, nº.2, pp.232-249
- CONNOLLY, Richard (2016): "The Empire Strikes Back: Economic Statecraft and the Securitisation of Political Economy in Russia", *Europe-Asia Studies*, vol.68, nº.4, pp.750-773
- CONNOLLY, Richard y SENDSTAD, Cecilie (2018): "Russian Rearmament. An Assessment of Defense-Industrial Performance", *Problems of Post-Communism*, vol.65, nº.3, pp.143-160.
- COOPER, Julian (2017): "The Russian budgetary process and defence: finding the <golden mean>", *Post-Communist Economies*, vol.29, nº.4, pp.476-490.
- DUPUY, Louis (2015): "La soutenabilité du développement en Russie durant la décennie 1998-2008", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.46, nº.2, pp.5-52
- FAL'TSMAN, Vladimir, K. (2017a): "Import Substitution in the Energy and Defense Industries", *Problems of Economic Transition*, vol. 59, nº. 1-3, pp.16-26
- FAL'TSMAN, Vladimir, K. (2017b): "Zavisimost' oboronno-promishlyennogo kompleksa Rossii ot tsyen' na nyeft': konvyersiya" (Dependencia del complejo militar-industrial ruso de los precios del petróleo: la reconversión).). *Problemy i prognozirovaniya*, n.º5, pp.31-38 (en ruso).
- FORTESCUE, Stephen (2016): "Russia's <turn to the east>: a study in policy making", *Post-Soviet Affairs*, vol.32, nº.5, pp.423-454

- FROLOV, Igor' E. (2018): "Problemy razvitiya OPK na sovremennom etape: vozmozhnosti i ogranicheniya <bol'shiy proyekt>" (Problemas de desarrollo de la industria de defensa en la actualidad: posibilidades y límites de los <grandes proyectos>). INP RAN, Moscú, 4 de julio (<https://ecfor.ru/publication/doklad-frolova-i-e-2018/>) (en ruso)
- FYODOROVA, Yelyena A., AYRAPYETYAN, Dariya D., MUSIYENKO, Svetlana O., AFANAS'YEV, Dmitriy O. y FYODOROV, Fyodor Yu. (2018): "Vliyaniye politiki importozamyeshcheniya na uroven' promishlyennogo proizvodstva v Rossii: otraslyevyye osobennosti" (Influencia de la política de sustitución de importaciones en el nivel de producción industrial en Rusia: particularidades sectoriales). *Problemy prognozirovaniya*, n.º2, pp.79-87 (en ruso).
- GEL'MAN, Vladimir y STARODUBTSEV, Andrey (2016): "Opportunities and Constraints of Authoritarian Modernisation: Russian Policy Reforms in the 2000s", *Europe-Asia Studies*, vol.68, n.º.1, pp.97-117
- GOLOSOV, Grigoriy V. y KONSTANTINOVA, Marina (2016): "Gubernatorial Powers in Russia", *Problems of Post-Communism*, vol.63, n.º.4, pp.241-252
- HAKVÅG, Una (2017): "Russian defense spending after 2010: the interplay of personal, domestic, and foreign policy interests", *Post-Soviet Affairs*, vol.33, n.º.6, pp.496-510.
- INSTITUT NARODNOJOZYAYSTVYENNOGO PROGNOZIROVANIYA RAN (INP RAN) (2018): Prognoz indikatorov ekonomiki RF: 2018-2020 (Inyertsionniy styenariy) (Pronóstico de indicadores económicos de la Federación Rusa: 2018-2020 (escenario conservador), *Kvartal'niy prognoz*, 25 de junio (en ruso).
- IVANTYER, Viktor V. y otros (2018): "Sistemya myer po vosstanovleniyu ekonomicheskogo rosta v Rossii" (Sistema de medidas para el restablecimiento del crecimiento económico en Rusia). *Problemy*
- LOCATELLI, Catherine (2015): "Les échanges gaziers entre la Russie et la Chine à l'aune de leur sécurité énergétique", *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol.46, n.º2, pp.83-104.
- LOCATELLI, Catherine, ABBAS, Mehdi y ROSSIAUD, Sylvain (2017): "The Emerging Hydrocarbon Interdependence between Russia and China: Institutional and Systemic Implications", *Europe-Asia Studies*, vol.69, n.º.1, pp.157-170.
- MAU, Vladimir (2016) "Between crises and sanctions: economic policy of the Russian Federation", *Post-Soviet Affairs*, vol.32, n.º.4, pp.350-377.

- RØSETH, Tom (2017): "Russia's energy relations with China: passing the strategic threshold?", *Eurasian Geography and Economics*, vol.58, nº.1, pp.23-55
- SÁNCHEZ, Antonio (2002a): "La economía rusa: una década de transición", *Afers Internacionals. Revista del CIDOB*, nº.59, pp.53-72.
- SÁNCHEZ, Antonio (2011): "La economía rusa en la crisis mundial: una valoración de la etapa Medvedev", *Afers Internacionals. Revista del CIDOB*, nº.96, pp.45-61.
- SÁNCHEZ, Antonio (2014a): "La corrupción en la transición rusa" en Jareño, Ángeles: *Corrupción pública: cuestiones de política criminal (I)*, Iustel, Madrid, pp.239-260
- SÁNCHEZ, Antonio (2014b): "¿De la crisis al resurgimiento?. La industria de defensa rusa en el siglo XXI", *Nueva Sociedad*, nº.253, pp.187-198.
- SÁNCHEZ, Antonio (2016a): "Política comercial exterior de la Unión Europea y sanciones a Rusia", *Cuadernos Económicos de Información Comercial Española*, nº.91, pp.223-237.
- SÁNCHEZ, Antonio (2016b): "Rusia" en Sánchez, Antonio y Tomás Carpi, Juan A. (2016): *Política Económica 2015*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp.77-81.
- SÁNCHEZ, Antonio (2017): "Rusia" en Sánchez, Antonio y Tomás Carpi, Juan A. (2017): *Política Económica 2016*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp.75-80.
- SÁNCHEZ, Antonio (2019): "Rusia" en Sánchez, Antonio y Tomás Carpi, Juan A. (2019): *Política Económica 2018*, Tirant lo Blanch, Valencia, pp.69-76.
- SÁNCHEZ, Antonio (2021): "Política económica en Rusia" en Barac, Maja y Rohr, Margarita (2021): *Política Económica 2020*, Tirant lo Blanch, Valencia (en prensa).
- SKALAMERA, Morena (2018): "Revisiting the Nabucco Debacle", *Problems of Post-Communism*, vol.65, nº.1, pp.18-36,
- YARYEMYENKO, Yuriy, V. (1998): *Ekonomichyeskiye byesyedī* (Conversaciones económicas), Tsyentr isslyedovaniy i statistiki nauki, Moscú (en ruso).