

PRIVATIZACION, APERTURA Y CONCENTRACION:

El caso del sector siderúrgico argentino

PABLO GERCHUNOFF

CARLOS BOZZALLA

JUAN SANGUINETTI

RESUMEN

El sector siderúrgico argentino se ha caracterizado históricamente por una estructura fuertemente concentrada. La presencia de grandes economías de escala y los niveles de inversión requeridos han determinado que sólo coexistieran un pequeño grupo de empresas integradas o semi-integradas con un conjunto de empresas de menor porte que son exclusivamente productoras de bienes finales.

Como es sabido, el proceso productivo siderúrgico consta básicamente de tres etapas: reducción (en la cual se transforma el mineral de hierro en hierro primario), aceración (en la cual se obtiene, en base al hierro primario, acero crudo) y transformación (en la cual mediante procesos de laminación y revestimientos se obtienen distintos productos siderúrgicos). Antes de la privatización de Somisa, tres empresas (Acindar, Siderca y Somisa) concentraban más del 90% de la producción nacional en las dos primeras etapas (reducción y aceración). Pese que en la etapa de transformación también mostraba una gran concentración, existían alrededor de 25 empresas de menor envergadura que se abastecían de insumos de las grandes empresas. Estos transformadores obtenían productos finales que a su vez competían con los producidos por sus propios proveedores. Dado que esta estructura funcionaba en una economía cerrada el rol de Somisa era fundamental, ya que hacía las veces de regulador del mercado: al competir con Acindar y Propulsora Siderúrgica, Somisa permitía a los transformadores no integrados abastecerse de insumos en condiciones competitivas. Estos últimos, a su vez, garantizaban una mayor competencia en el mercado de productos finales, al haber un mayor número de oferentes.

En noviembre de 1992 el gobierno nacional privatizó Somisa, que pasó a manos de un consorcio integrado mayoritariamente por el grupo Techint, propietario de Siderca y Propulsora Siderúrgica. También la empresa Acindar integra dicho consorcio, aunque con una participación minoritaria. Dado que paralelamente a la decisión de privatizar Somisa (actualmente conforma junto a la ex Propulsora Siderúrgica Siderar), el gobierno realizó una fuerte reducción de los aranceles a la importación de productos siderúrgicos, el sector externo pasó a ejercer el papel de regulador de precios que antes de la privatización recaía en manos de Somisa.

Sin embargo, con posterioridad a la privatización de Somisa las condiciones se han modificado ya que la realización de una serie de presentaciones por dumping contra la importación de productos siderúrgicos (principalmente insumos) provocó en cierta forma un cierre del sector a la competencia externa. Como consecuencia las firmas verticalmente integradas tienen incentivos -y los están usando- para hacer uso de su poder monopólico, frustrando la competencia tanto en el mercado de productos semiterminados, donde la producción queda en manos de empresas vinculadas a través de un holding, como en el mercado de productos finales, donde podrían desaparecer los pequeños y medianos transformadores. Cabe destacar que la eventual desaparición de estos últimos se debería a la falta de competencia en una etapa anterior del eslabonamiento productivo y no a problemas de eficiencia o de escala óptima de producción. Sin la regulación implícita que realizaba Somisa ni los límites que impone la apertura externa, las empresas integradas tienen la posibilidad de fijar precios discriminatorios, encareciendo los productos semiterminados y abaratando los productos terminados para desplazar del mercado a sus competidores más pequeños. En estas circunstancias la mejor alternativa que parecen tener las autoridades es establecer un marco regulatorio que evite este tipo de prácticas discriminatorias y garantice un fluido abastecimiento de insumos que permita la continuidad de los transformadores no integrados en el mercado de productos finales.

PRIVATIZACION, APERTURA Y CONCENTRACION:

El caso del sector siderúrgico argentino

PABLO GERCHUNOFF
CARLOS BOZZALLA
JUAN SANGUINETTI

1. Introducción

Desde hace ya bastante tiempo subsiste en la teoría económica una intensa discusión respecto al rol asignado a las políticas de defensa de la competencia en circunstancias en las cuales la estructura de mercado y las conductas empresarias pueden implicar apartamientos de los supuestos básicos del modelo competitivo. Esta discusión se da especialmente para los casos de mercados en los cuales existe un reducido número de oferentes, los procesos de producción presentan economías de escala y los adelantos tecnológicos o innovaciones revisten una importancia significativa. Al respecto, existen básicamente dos escuelas de pensamiento. Por un lado, la corriente moderna de la teoría de la organización industrial¹, de acuerdo a la cual el objetivo principal es la eficiencia económica y por lo tanto la competencia no es vista como un fin en sí mismo, sino como un medio para obtener la máxima eficiencia posible. En contraposición, la escuela austriaca² supone que el equilibrio competitivo nunca es alcanzado. El proceso de la competencia, para esta escuela, es un fenómeno dinámico que busca la obtención de nuevos productos y mejoras tecnológicas originando inevitablemente desequilibrios en los mercados, dando oportunidades a la generación de beneficios supranormales -monopólicos- al menos en el mediano plazo. Para decirlo más sintéticamente, mientras los primeros le prestan mayor importancia a la eficiencia estática que supone un mercado competitivo, los segundos consideran más importante la eficiencia dinámica que puede generar un mercado más concentrado.

Este debate, perteneciente a la tradicional teoría de la organización industrial se encuentra asociado, inicialmente, a los trabajos de Bain (1956, 1959), y más recientemente de Scherer (1980). A partir de ellos, una extensa literatura se ha ocupado del tema, pero en escasa medida se la ha vinculado -como vamos hacer en este trabajo- a los efectos de las privatizaciones y al entorno en que éstas fueron llevadas a cabo (ver al respecto Hanson, 1993). En el presente documento, abordaremos la cuestión de la concentración industrial en el sector siderúrgico argentino. Compararemos la situación antes y después de la privatización de la principal empresa siderúrgica estatal procurando demostrar que en ausencia de una política pública que defienda la competencia, la

¹ Ver Hay y Morris (1991), capítulos 16 y 17.

² Ver Littlechild (1986).

privatización puede implicar una pérdida neta de bienestar.

El ordenamiento de la exposición será el siguiente. En la segunda sección intentaremos reflejar la evolución del sector siderúrgico desde el período previo a las medidas de privatización y apertura comercial hasta la actualidad (morfología del mercado, concentración económica, relaciones económicas y comerciales a lo largo de la cadena productiva). En la tercera sección revisaremos desde una perspectiva teórica algunas causas de fracaso del mercado en la organización de la industria y su aplicabilidad al sector siderúrgico. En la cuarta sección presentaremos un modelo simple que describe la evolución del sector siderúrgico tal como se lo plantea en este documento. En la quinta sección discutiremos recomendaciones de política para corregir los desvíos de la competencia.

2.- Proceso de concentración de la industria siderúrgica.

El sector siderúrgico argentino ha experimentado en los últimos años un fuerte proceso de concentración industrial, debido a la desaparición de antiguas firmas del sector³ y especialmente como consecuencia de la privatización de la empresa Somisa, que hasta 1992 era propiedad del estado argentino. Para analizar dicha concentración debemos, primeramente, definir algunas de las características básicas relacionadas con los procesos de producción y los productos obtenidos. A tal efecto, el proceso productivo siderúrgico puede dividirse, en líneas generales, en tres etapas:

- A) Reducción: en la cual se transforma el mineral de hierro en hierro primario, obteniéndose arrabio y hierro esponja.
- B) Aceración: en la cual se obtiene, en base al hierro primario, acero crudo.
- C) Transformación: en la cual mediante procesos de laminación y revestimientos se obtienen distintos productos siderúrgicos. Adicionalmente debemos mencionar actividades más específicas, principalmente cortes, realizadas por los centros de servicios siderúrgicos.

Un elemento que debemos subrayar del proceso de producción de la industria siderúrgica, son las economías de escala existentes, principalmente, en las primeras etapas del proceso productivo -reducción y aceración-.

Para capturar el grado de concentración existente en el sector, se calcularon, en base a las capacidades de producción de cada una de las firmas, los índices de concentración industrial de Herfindahl-Hirschman (IHH) para dos momentos diferentes del tiempo. En la tabla 1 se observan los índices correspondientes al año 1990, anterior a la privatización, y al año 1993. El índice utilizado se define como:

$$IHH = \sum_i s_i^2$$

³ Podemos citar el caso de la empresa Adabor, absorbida por Propulsora Siderúrgica; Bonelli F. controlada por Acindar; Navarro absorbida recientemente por Acindar; o Cantábrica y Aceros Bragado que discontinuaron su línea de producción.

en donde s_i representa la producción del i -ésimo- establecimiento respecto del total del grupo⁴.

Tabla 1
Índice de concentración industrial
Industria Siderúrgica
(según etapas de elab. y tipo de producto)

	1990	1993
Reducción	4602	4029
Aceración	3226	3118
Transformación		
-No planos	2785	4824
-Laminados en caliente	8245	8258
-Laminados en frío	4742	9472
-Tubos sin costura	10000	10000
-Revestidos	3488	3549

Fuente: Elaboración propia en base al CIS y CLIMA

En la tabla 1 se observa que tanto en 1990 como en 1993 los niveles de concentración en las etapas de reducción y aceración se encuentran dentro de los valores normales para este tipo de industria⁵. En el segmento de transformadores, por su parte, se produce entre los dos momentos citados una marcada concentración industrial, principalmente en la producción de laminados no planos, cuyo índice se incrementa en un 57%, y en laminados en frío, cuyo índice aumenta un 50%. Es necesario señalar, por otra parte, que la producción de laminados no planos y laminados en frío representan insumos clave para la posterior producción de acero revestido (chapa galvanizada y prepintada) y hierros de construcción.

Por último, en el Cuadro N°1 del apéndice estadístico, se observa, por un lado, la desaparición de empresas metalúrgicas. Por otro, la fusión, absorción y/o compra seguida de desmantelamiento de pequeñas y medianas empresas por parte de grandes firmas productoras de acero.

⁴ El IHH será equivalente a 10000 en el caso que existiera un solo establecimiento, o 1000 si, por ejemplo, existieran 10 firmas produciendo las mismas cantidades. El valor del índice disminuye a medida que aumenta el número de establecimientos y cuanto menor dispersión haya en los volúmenes producidos por cada firma.

⁵ En ambas etapas se verifica al mismo tiempo una disminución del índice de concentración debido esto a una reducción en la capacidad operable de la empresa Aceros Parana y no como resultado del cambio de propiedad (ver tabla 1 del anexo estadístico).

2.1 El sector siderúrgico antes de la privatización de Somisa

De acuerdo a las diferentes etapas del proceso productivo describiremos a continuación la morfología del sector con anterioridad a la privatización de Somisa.

A) Reducción: a lo largo de esta primera etapa, las empresas que participaban en la producción de acero eran Somisa, Acindar y Siderca, concentrando aproximadamente el 95% de la producción nacional.

B) Aceración: en esta etapa, por encontrarse ligada a la anterior, operaban prácticamente las mismas empresas que participaban en la etapa de reducción, sólo que cada una de ellas se especializaba en un único tipo de producto. Somisa, por ejemplo, producía planchones para la posterior elaboración de aceros planos⁶; Acindar, palanquilla para la producción de no planos; Siderca, redondos de colada continua para la producción de tubos sin costura. Estas empresas controlaban el 90% de la producción local.

C) Procesos de Transformación: dentro de esta última etapa existían, básicamente, 4 empresas controlando más del 90% del mercado local. Acindar era la principal productora de laminados no planos produciendo aproximadamente el 50% de este producto; Siderca controlaba el 100% de la producción en el rubro de tubos sin costura; Somisa era el único productor nacional de chapa laminada en caliente y tenía en general una posición dominante en el segmento de laminados planos. Asimismo, Somisa vendía parte de su producción de laminados en caliente a Propulsora Siderúrgica, la cual agregándole nuevos procesos de transformación obtenía laminados en frío. En este último producto la participación en el mercado de cada una de las empresas -Somisa y Propulsora Siderúrgica- alcanzaba el 55% y 45% respectivamente.

En un mercado concentrado en el cual 4 empresas nucleaban más del 90% de la oferta de laminados, coexistían además alrededor de 25 empresas de menor envergadura que se abastecían de insumos y que luego de agregarles etapas de elaboración competían en el mercado de productos finales con sus propios proveedores. Estos transformadores no integrados compraban insumos en el mercado local o los importaban del resto del mundo. Los principales proveedores eran Acindar, Propulsora Siderúrgica y Somisa, en especial esta última. De este modo, los transformadores agregaban etapas de elaboración obteniendo productos finales que a su vez competían con los producidos por Propulsora Siderúrgica y Acindar.

En el Esquema N°1 se grafican los distintos segmentos productivos diferenciados dentro de la industria para el momento previo a la privatización de Somisa:

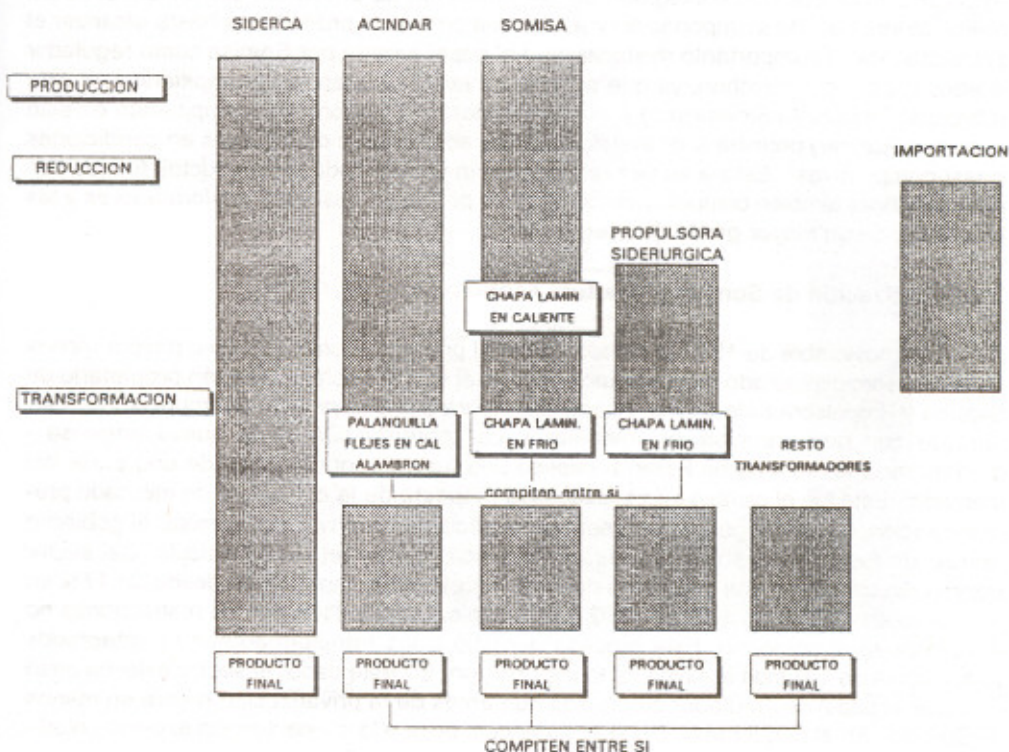
1) Segmento productivo totalmente integrado que llega hasta el producto final sin tener relación, ni comercial ni competitiva, con otras empresas del sector. Este es el caso de Siderca.

2) Segmento productivo integrado que llega hasta productos finales pero que también vende parte de su producción de etapas intermedias a otros laminadores. Este es el caso de Acindar y Somisa. Cabe destacar que en esta última empresa el proceso productivo

⁶ En 1992 Somisa -ahora Aceros Paraná- desactivó por completo el área de no planos (palanquilla, rieles y perfiles pesados).

ESQUEMA 1

PRODUCCION Y COMERCIALIZACION ANTES DE LA PRIVATIZACION DE SOMISA



se detenía en productos con un menor grado de elaboración.

3) Segmento productivo semi-integrado que compraba productos semielaborados en el mercado interno o externo y le agregaba sucesivas etapas de elaboración llegando hasta los productos finales, pero que también vendía parte de su producción de etapas intermedias a otros transformadores. Este era el caso de Propulsora Siderúrgica, que compraba chapa laminada en caliente a Somisa para la producción de chapa laminada en frío, mercado en el cual competía con la propia Somisa. Asimismo, Propulsora llevaba a cabo transformaciones posteriores hasta la obtención de productos terminados. En este mercado competía con el resto de los laminadores.

4) Segmento productivo no integrado que se abastecía de productos semielaborados del mercado interno o de la importación y le sumaba procesos productivos hasta alcanzar el producto final. Es importante destacar aquí el papel jugado por Somisa como regulador o equilibrador del mercado, ya que al producir laminados en frío (compitiendo en este rubro con Propulsora Siderúrgica) y otros productos semielaborados (compitiendo en este caso con Acindar) permitía a los transformadores abastecerse de insumos en condiciones cuasi-competitivas⁷. Esto a su vez redundaba en un mercado de productos finales con características también competitivas, compuesto por estos mismos transformadores y las empresas de un mayor grado de integración.

2.2 Privatización de Somisa y apertura económica

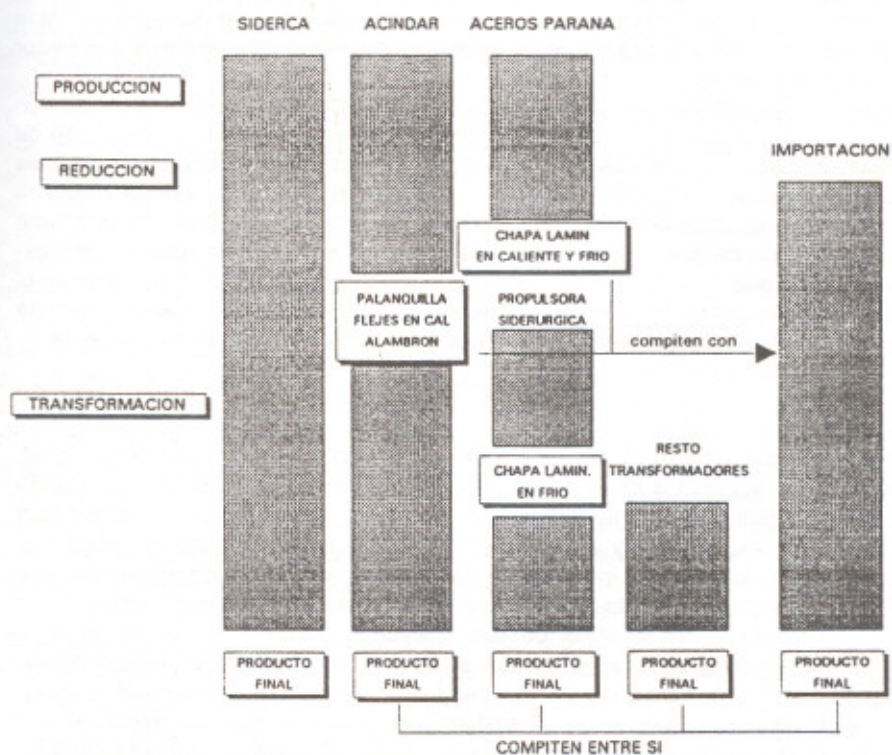
En noviembre de 1992 el estado nacional privatizó Somisa, la cual pasó a manos de un consorcio integrado mayoritariamente por el grupo Techint, también propietario de Siderca y Propulsora Siderúrgica. Asimismo integra dicho consorcio la empresa Acindar, aunque con una participación minoritaria. La conformación de la nueva empresa -denominada ahora Aceros Paraná- implicó una fuerte concentración de una parte del mercado⁸. Este fue el cambio más significativo respecto de la estructura de mercado pre-privatización. Sin embargo, paralelamente a la decisión de privatizar Somisa, el gobierno realizó un fuerte proceso de apertura económica, que en el caso particular del sector siderúrgico condujo a una reducción de los aranceles a la importación desde un 17% en promedio en 1990 a un 10% en 1992 y a la eliminación de todo tipo de restricciones no arancelarias al comercio. Este proceso permitió a los transformadores no integrados abastecerse de insumos a través de la importación. En este caso, el sector externo pasó a ejercer el papel de regulador de precios que antes de la privatización recaía en manos de Somisa. En el Esquema N°2 puede verse que, pese a la concentración experimentada

⁷ Debemos señalar que no es el objetivo de este estudio analizar el grado de eficiencia productiva que alcanzaba la empresa Somisa. Dicha empresa -como en otros casos de privatizaciones argentinas- se fue deteriorando financiera, económica y administrativamente, y en el período inmediatamente previo a su transferencia al sector privado cumplía pobremente con sus roles productivos y reguladores.

⁸ En la tabla 1 se observa como el índice de concentración industrial para la producción de laminados en frío alcanza en 1993 un valor de 9472.

ESQUEMA 2

PRIVATIZACION DE SOMISA Y APERTURA EXTERNA



en el sector, continuaban existiendo mercados competitivos, tanto en el mercado de insumos -debido a la posibilidad de importación- como en el de productos finales, a través de la competencia entre transformadores y empresas con un mayor grado de integración.

2.3 Privatización de Somisa sin competencia externa

Sin embargo, con posterioridad a la privatización de Somisa se produjeron dos fenómenos sumamente significativos que alterarían las reglas del juego en el mercado siderúrgico. En primer lugar, comenzaron a revisarse -y a aceptarse por parte de las autoridades- presentaciones de dumping realizadas con anterioridad a la privatización de Somisa. En segundo lugar, se produjeron nuevas presentaciones de dumping contra la importación de productos siderúrgicos, lo que provocó en cierta forma un cierre del sector a la competencia externa.⁹

Para entender este fenómeno es necesario describir cuáles son los efectos de un ambiente favorable a la imposición de una cláusula antidumping en la formación de expectativas de precios por parte de los importadores locales. Básicamente, una cláusula antidumping aumenta ex-ante el precio que enfrenta el importador en el mercado internacional como resultado del riesgo que implica la interposición por parte de una firma local de una denuncia de dumping en su contra. De esta manera el importador percibe ex-ante un precio final que en determinadas circunstancias puede superar al existente en el mercado interno, descartando consiguientemente cualquier operación que en ausencia de riesgo por cláusulas antidumping hubieran sido conveniente. Mas analíticamente,

$$p_w^* = p_w^* + gd$$

en donde p_w^* es el precio percibido ex-ante por el importador, p_w^* el precio internacional, g la probabilidad asociada a la ocurrencia de una denuncia de dumping, d el costo incurrido por la imposición de una denuncia de dumping, la cual incluye un diferencial entre el precio de exportación y el precio preventivo que la autoridad le aplique al importador, más los sobrecostos incurridos como consecuencia del tiempo que demore la mercadería en la aduana (en la sección 4 se desarrollará más extensamente).

Por consiguiente, los efectos de las cláusulas antidumping, aunados a la concentración anteriormente descrita, sitúa a los transformadores no integrados en inferioridad de condiciones para competir, independientemente de su grado de eficiencia. Esto se debe principalmente a que dichos transformadores se abastecen de empresas con las que compiten en el mercado de productos finales, habiendo desaparecido el regulador del mercado (papel que primero fue ejercido por Somisa y luego de su privatización por el mercado externo). A esto se agrega el hecho de que las empresas de mayor envergadura pueden acceder -por las facilidades que dan los regímenes de especialización- a la importación de sus propios insumos a bajos aranceles. Funciona así

⁹ El total de denuncias correspondientes al sector realizadas a partir de agosto de 1990 alcanza a 18 (ver anexo estadístico).

una economía abierta en las primeras etapas de la cadena productiva y una economía con restricciones al comercio en las últimas etapas de elaboración de productos siderúrgicos. Esto abarata los costos de las empresas verticalmente integradas, aumenta los costos de los transformadores no integrados y facilita prácticas monopólicas por parte de las primeras. El esquema 3 es elocuente en cuanto a la nueva situación planteada.

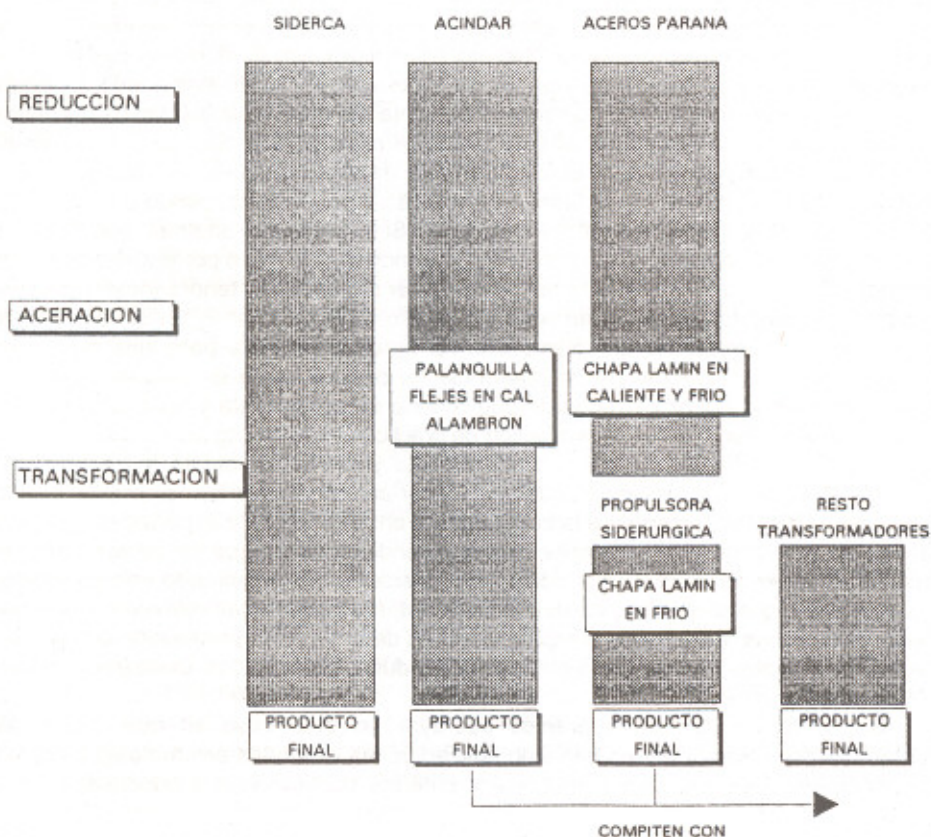
Si bien no es la intención de este estudio analizar las cláusulas antidumping, debemos señalar la existencia de un caso muy frecuente en el que la aplicación de las normas antidumping aplicadas en la mayoría de los países podría llevar a una equivocación. Caves R., Frankel J. y Jones R. (1990) demostraron que una empresa monopólica en el mercado interno -sin competencia externa- pero tomadora de precios en el mercado internacional maximizará su beneficio fijando precios discriminatorios y, consecuentemente, la comprobación habitual de una práctica de dumping basada en la diferencia entre precio doméstico y precio de exportación¹⁰ pierde significado. La figura 1 hace referencia, mediante un esquema bastante sencillo, a la discriminación entre mercado doméstico e internacional que realiza el monopolista. Siendo D la curva de demanda doméstica que enfrenta el monopolista e IM la curva de ingreso marginal, si la curva de costo marginal es CM la firma maximizará su beneficio cargando un precio P_w^m y produciendo una cantidad A en el mercado local. Si suponemos, además, que P_w^* es el precio internacional, por debajo del precio P_w^m -de monopolio-, pero por encima del costo marginal para un tramo importante del producto, el monopolista tendrá incentivos para exportar una cantidad equivalente a AB al precio internacional P_w^* . Por lo tanto, la empresa estará vendiendo un mismo bien a precios distintos para dos mercados diferentes. Como consecuencia, la diferencia de precios entre el mercado interno y externo se debe al poder de mercado que retiene el monopolista y no a una práctica comercial desleal. Por lo tanto, la evaluación de prácticas de dumping en industrias en las cuales las economías de escala son importantes y por consiguiente las estructuras monopólicas y oligopólicas son frecuentes, deberían ser realizadas -si la información pudiera ser recolectada- mediante la comparación entre precios de exportación y costos internos de producción. No obstante, bajo las condiciones en que se desarrolla en la actualidad el comercio internacional siderúrgico -basicamente un mercado sobreofertado- es muy probable que el dumping en su definición estricta exista y sea relevante y que por lo tanto las acciones antidumping cumplan un rol de defensa de la producción doméstica, evitando los posibles daños que la entrada de productos importados puedan ocasionar a la industria nacional.

Sin embargo, lo que queremos subrayar en este caso es que dadas las características del sector en las han sido utilizadas, las cláusulas antidumping cumplen simultáneamente las veces de barreras no arancelarias, facilitando la conducta distorsiva

¹⁰ El código aduanero argentino establece, por ejemplo, en su artículo 688, lo siguiente: "Existe dumping cuando el precio de exportación de una mercadería que se importe fuere menor que el precio comparable de ventas efectuadas en el curso de operaciones normales, de mercadería idéntica o, en su defecto, similar, destinada al consumo en el mercado interno del país de procedencia o de origen, según correspondiere."

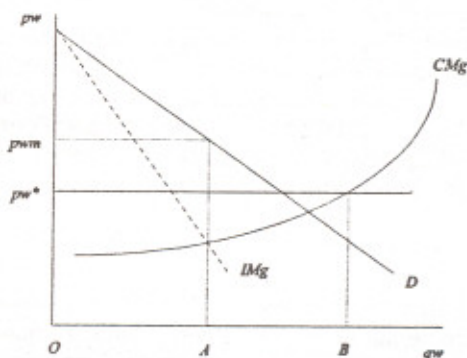
ESQUEMA 3

PRIVATIZACION DE SOMISA Y CIERRE DE LA ECONOMIA



de un monopolio integrado cuyas prácticas repercutirán sobre empresas que se han

FIGURA 1



comportado en forma eficiente y que debido a dichas prácticas pueden ser perjudicadas (y hasta desaparecer del mercado).

3. - Eficiencia y estructuras de mercado en el sector siderúrgico.

En los apartados anteriores, presentamos mediante una serie de esquemas el importante proceso de concentración y de restricción al comercio que ha ocurrido en la industria siderúrgica con posterioridad a la privatización de la empresa Somisa. En la presente sección analizaremos cuáles pueden ser las consecuencias de dicho proceso en términos de la eficiencia económica. En primer lugar, haremos referencia a aquellos comportamientos y prácticas que la literatura económica califica como perjudiciales para la eficiencia económica. Luego discutiremos la posibilidad de aparición de conductas que limiten o restrinjan la competencia en el sector siderúrgico.

3.1 Estructuras y comportamientos que afectan la eficiencia económica.

La eficiencia económica suele ser definida en términos generales como la propiedad que tienen ciertas situaciones o resultados de un proceso de producción-intercambio-consumo de no admitir que por lo menos uno de los agentes afectados por dicho proceso pueda situarse en una posición mejor sin que alguno de los otros agentes quede en una situación peor.

La literatura económica postula, por otra parte, que el requisito de eficiencia

anteriormente descrito puede ser alcanzado de manera espontánea mediante el mecanismo de precios si se cumple, entre otras condiciones, que todos los agentes actúen como tomadores de precio.¹¹ El incumplimiento de dicha condición genera lo que comúnmente se conoce como "fracaso del mercado" y su solución, por lo tanto, requiere de algún tipo de intervención por parte del estado.

Asimismo, la posibilidad de que los agentes o firmas se comporten como formadores de precios dependerá exclusivamente de la estructura imperante en los mercados. En este sentido, pueden identificarse tres factores que apartan a dicho mercado de un equilibrio "eficiente" tal como lo definimos anteriormente: las barreras a la entrada, las estructuras oligopólicas y los comportamientos colusivos y las restricciones e integración vertical. Veamos cada uno de estos factores por separado.

a) Existencia de barreras a la entrada

En términos generales las barreras a la entrada pueden describirse como obstáculos capaces de incrementar el riesgo, tiempo y esfuerzo que deben enfrentar los potenciales competidores en caso de ingresar al mercado. Este incremento en los costos le permite a la firma ya instalada obtener rendimientos por encima de los obtenidos bajo las condiciones de un mercado competitivo. Según su origen, estos obstáculos pueden considerarse como barreras naturales (si es que surgen de la propia estructura del mercado, o de la propia naturaleza del bien o recurso intercambiado) o como barreras artificiales (si surgen de condicionamientos impuestos por los propios agentes económicos). Dentro de este último grupo, pueden a su vez distinguirse las barreras a la entrada impuestas por el estado de las levantadas por las propias firmas que participan en el mercado.

Entre las principales barreras a la entrada (naturales y artificiales) la literatura suele citar cuatro fundamentales:

- Economías de escala: operan cuando la mínima escala eficiente de producción es una proporción considerable del mercado, con lo cual éste puede sostener sólo a un pequeño número de firmas, desalentando la entrada de otras nuevas.
- Ventaja de costos: operan cuando las firmas ya establecidas pueden disfrutar de técnicas superiores de producción, de cierto aprendizaje a través de la experiencia o de grandes inversiones en investigación y desarrollo.
- Ventaja del producto: operan cuando las firmas pueden tener la exclusividad del producto por medio de la concesión de una patente, por asignación de una región determinada, por la posesión de derechos de propiedad sobre una fuente de recursos naturales o por la existencia de contratos de exclusividad para la adquisición o venta de un cierto insumo o producto.

¹¹ La teoría económica postula dos condiciones adicionales: a) todos los agentes económicos tienen acceso a la misma información y a la misma tecnología; b) todos los beneficios y los costos derivados de la producción, el intercambio y la utilización de los bienes y los recursos son perfectamente divisibles y asignables a los distintos agentes involucrados.

- Requerimientos de capital: operan cuando a causa de los factores citados los potenciales competidores pueden encontrar dificultades para financiar las inversiones necesarias para poner en marcha su proyecto, en función del riesgo que representa la entrada al mercado.

El grado y origen de las barreras a la entrada determinarán si sólo una o un número más o menos reducido de firmas abastecerán al mercado.

b) Estructuras oligopólicas y comportamientos colusivos.

Los comportamientos colusivos representan un fenómeno típico de estructuras de mercados oligopólicas, caracterizadas por la existencia de barreras a la entrada y por un pequeño número de competidores. Las estructuras oligopólicas permiten la formación de estrategias empresarias comunes destinadas a acrecentar el poder de las firmas como consecuencia de la existencia de grupos económicos (holdings), de empresas con administraciones comunes (trusts) o de simples acuerdos de precios y cantidades (carteles).

La factibilidad de un arreglo del tipo colusivo estará influenciado por la facilidad de entrada, la estructura de costos, la tasa de crecimiento del mercado y muy especialmente por el número de firmas competidoras en el mercado. En primer lugar, las barreras a la entrada permitirán a las firmas llegar a algún tipo de arreglo de reparto del mercado teniendo en cuenta la dificultad que se le presenta a un potencial competidor de ingresar al mercado. La estructura de costos influye en la tendencia a llevar a cabo arreglos o carteles, ya que los productores con grandes costos fijos tienen incentivos a cubrir esos excesos de costos con un gran volumen de producción. En estos mercados las empresas enfrentan frecuentemente fuertes guerras de precios durante restricciones de demanda; por lo tanto, la colusión es un instrumento atractivo como forma de evitar la competencia ruinosa. Las estrategias no cooperativas son más ventajosas en mercados de rápido crecimiento, por lo que la colusión en este tipo de mercados es menos probable. Y por último, en mercados altamente concentrados, los arreglos de carácter colusivo tienen más probabilidad de concretarse teniendo en cuenta el mayor grado de interrelación entre las firmas y la imposibilidad de comportamientos de tipo oportunista (free riders).

Como resultado, los acuerdos interfirmas implican pérdidas de bienestar como consecuencia de la fijación de precios por encima de los costos marginales y cantidades producidas menores a las resultantes de un equilibrio competitivo. Además, suele señalarse que la ausencia de competencia puede provocar una mala asignación de los recursos y por lo tanto costos medios superiores a los óptimos.

c) Restricción e integración vertical

El fenómeno económico de las restricciones y de la integración vertical obedece principalmente a dos objetivos. Por un lado, el interés por parte de las empresas que se integran de incrementar su poder de mercado (y por lo tanto su poder monopólico); y por el otro, el ahorro en costos de transacción y aprovechamiento de economías de secuencia

que dicha integración les permite¹². Desde el punto de vista de la eficiencia ambos objetivos se encuentran contrapuestos, puesto que mientras el primero de ellos representa una distorsión que disminuye la eficiencia global, el segundo puede implicar un ahorro en costos que mejore la eficiencia productiva resultante.

Ambos objetivos, por lo tanto, representan incentivos para que las firmas intenten algún tipo de contrato de largo plazo que restrinja la competencia en los mercados. Estos contratos pueden variar en forma y en intensidad, desde el simple compromiso de provisión de una firma a la otra durante un cierto lapso de tiempo hasta los contratos de exclusividad definidos en términos de un cierto producto y área geográfica, llegando inclusive a la fusión lisa y llana de las empresas participantes. El primer tipo de contrato (compromisos de posición) tiene la ventaja de que puede reducir los costos por incertidumbre dentro del mercado, aunque si uno de los agentes intervinientes tiene una posición claramente dominante también puede tener el efecto no deseado de segmentar el mismo y favorecer la operación de ventas monopólicas o monopsónicas.

Similares problemas de eficiencia asignativa son los que pueden aparecer en los casos de los contratos de exclusividad, aunque aquí la ventaja más importante en términos de eficiencia asignativa es la posibilidad de lograr economías de especialización en las firmas a las que se concede la exclusividad de un cierto producto o territorio. La integración vertical total, finalmente, implica sustituir totalmente al mercado por una organización jerárquica, con el objeto fundamental de aprovechar plenamente las economías de escala y secuencia en la producción. El riesgo económico básico no es aquí solamente la monopolización, sino también la aparición de una estructura industrial en la cual la nueva firma integrada tenga capacidad de practicar comportamientos exclusorios respecto de otras empresas no integradas.

3.2 La eficiencia económica y el sector siderúrgico argentino

Debemos analizar ahora si algunos de los elementos antes descriptos (barreras a la entrada, estructuras oligopólicas y comportamientos colusivos o restricciones e integración vertical) pueden tener algún grado de significación en el sector siderúrgico y si, además, pueden afectar el funcionamiento de los mercados.

Respecto al primer elemento -la existencia de barreras a la entrada- la industria siderúrgica es uno de los casos típicos de una industria en la cual las economías de escala tienen un alto grado de significación, particularmente en las primeras etapas del proceso productivo (reducción y aceración). Por esta razón, la necesidad de alcanzar grandes volúmenes de producción y los altos componentes tecnológicos que implican dichos procesos desalientan la entrada de nuevas firmas al mercado. En términos de la teoría microeconómica, la industria siderúrgica no se comportaría como un mercado

¹² Las restricciones e integración vertical suelen ser vistas como respuestas contractuales de las firmas a problemas de internalización de transacciones interfirmas (Williamson, 1971).

desafiante¹³. Como consecuencia, las barreras a la entrada permiten a las empresas ya instaladas ejercer cierto poder monopólico, el cual puede manifestarse, en ausencia de algún tipo de regulación, en precios por encima del costo marginal o, en términos más generales, precios por encima de los que hubieran regido en un ambiente más competitivo.¹⁴

Con referencia al segundo elemento -estructuras oligopólicas y comportamientos colusivos- el Esquema N°3 hace referencia al alto grado de concentración económica resultante del programa de privatizaciones (el proceso de privatización significó que el 85% del mercado siderúrgico argentino haya quedado en manos de dos grupos privados).¹⁵ Es cierto que la posibilidad de que se produzcan acuerdos de fijación de precios o cantidades entre las firmas líderes no parecería ser muy importante como consecuencia de la marcada especialización existente entre las firmas.¹⁶ Sin embargo, por ser empresas totalmente integradas y monopólicas, podrían tener fuertes incentivos para alcanzar algún tipo de acuerdo o asociación que implique una estrategia común contra los transformadores locales (principalmente relaminadores y centros de servicios siderúrgicos) y una mayor presión sobre el estado para restringir la competencia externa.

Respecto a este último punto el Banco Mundial¹⁷ publicó recientemente un documento en el que analiza los efectos producidos por una mayor concentración en la industria siderúrgica. En dicho estudio se establece, para los Estados Unidos y Francia, una correlación positiva entre la concentración industrial (calculada en base al índice de Herfindahl-Hirschman) y la desviación del precio doméstico respecto del internacional. Por otra parte, el documento hace referencia, muy especialmente, a que una mayor concentración industrial generaría una presión sobre el estado en favor de protección, en particular mediante barreras no arancelarias como cuotas, restricciones voluntarias a las

¹³ Baumol, Panza y Willig (1992) argumentaron que la existencia de un reducido número de firmas en un mercado no implica necesariamente un mercado no competitivo, puesto que la competencia potencial (o desafiabilidad de los mercados) puede servir como instrumento disciplinador para las empresas ya instaladas. Sin embargo, la perfecta desafiabilidad de los mercados está sujeta, en primer lugar, a la libre entrada y salida de los mercados, y en segundo lugar, a la ausencia de costos de salida (inversiones hundidas).

¹⁴ Dicho poder monopólico se maximiza en el caso en donde además no existen posibilidades de acceso al comercio internacional.

¹⁵ El supuesto de que altos niveles de concentración llevan a un subóptimo ha sido criticado, ya que bajo ciertas circunstancias, una mayor concentración puede ser más eficiente que la operación de un número mayor de firmas (Spulber 1989). En este trabajo no se discute que bajo ciertas circunstancias hay una correlación positiva entre concentración y eficiencia productiva. Lo que se sugiere es que esa correlación no es válida en el segmento de transformación siderúrgica.

¹⁶ Actualmente, la producción de Acindar, Siderca y Aceros Parana-Propulsora Siderúrgica se restringe específicamente a no planos, tubos sin costura y planos, respectivamente.

¹⁷ Working Papers, March 1993, World Bank.

exportaciones o acciones antidumping contra el resto de los productores de acero.¹⁸

Las restricciones e integración vertical, por su parte, parecerían tener una marcada importancia dentro del nuevo esquema de la industria siderúrgica. Esto último se desprende una vez más de la descripción de las diferentes etapas de la cadena productiva que describimos en el Esquema N°3. En ese escenario, como lo habíamos anticipado, conviven grandes firmas productoras de insumos y de productos finales con pequeños y medianos transformadores (por ejemplo, relaminadores, centros de servicios siderúrgicos y galvanizadores). Esta situación obliga a los pequeños y medianos transformadores a competir con sus propios proveedores de insumos. Bajo estas circunstancias, las empresas totalmente integradas tienen incentivos a llevar a cabo políticas exclusorias o no competitivas que conduzcan al desplazamiento del mercado de sus competidores más pequeños. En este sentido, una de las prácticas más usuales consiste en aprovechar la posición dominante que ostenta la firma en uno de los mercados para fijar precios discriminatorios -más bajos- en otro mercado en el cual enfrenta competencia de otras firmas, subsidiando de este modo su actividad en el segmento competitivo a través de sus ganancias en el segmento monopólico. Este tipo de práctica, si bien implica una reducción de precios, se lleva a cabo con la única intención de eliminar la competencia real o potencial existente y consolidar de esta manera su posición monopólica también en el mercado que es competitivo.

Debemos subrayar, sin embargo, que la aparición de comportamientos monopólicos y prácticas desleales o exclusorias son factibles en la medida en que no existan posibilidades reales de acceder al mercado internacional y, por lo tanto, la apertura económica no pueda funcionar plenamente como disciplinadora del mercado. Tomando en cuenta esto, las cláusulas antidumping tienen un doble efecto. Por un lado, protegen a la industria doméstica de las ventas a precios por debajo de los costos. Por el otro, posibilitan a las empresas verticalmente integradas, o que gozan de una posición dominante en el mercado, la fijación de precios monopólicos o las prácticas de acuerdos restrictivos en el abastecimiento de ciertos insumos básicos.

En síntesis, dadas las condiciones actuales del sector siderúrgico existen fuertes incentivos a que las empresas integradas que recorren todo el proceso productivo presenten comportamientos de carácter monopólico. Más aún, existe la posibilidad de que las principales empresas del sector lleven a cabo prácticas discriminatorias y exclusorias que restrinjan y disminuyan la competencia en la industria y perjudiquen al conjunto de la economía y en particular al segmento de transformadores de acero. En lo que sigue intentaremos estilizar en un modelo simple el tránsito del sector siderúrgico hacia un escenario de este tipo.

¹⁸ Con referencia al caso argentino, se realiza en el documento un ejercicio de simulación en base a un modelo de tipo oligopólico en el que se intentan determinar los cambios en los precios internos respecto de los internacionales a medida que aumenta el grado de concentración y para diferentes políticas comerciales (aranceles, cuotas por cantidad y cuotas como proporción de la producción nacional). El resultado obtenido fue que la dispersión de precios internos respecto de los internacionales aumenta, dependiendo principalmente del grado de sustitución entre producción doméstica y la importada. A su vez, cuando se analizó la cuota como proporción de la producción nacional, los resultados indicaron que la dispersión se hace máxima.

4.- El Modelo

Suponemos la existencia de n firmas en una industria, en la cual existe sólo una firma produciendo insumos y $n-1$ empresas produciendo bienes finales. En ambos casos se trata de bienes comerciables. Las firmas del segmento de bienes finales utilizan la producción de la empresa monopolista como el único insumo variable.

4.1 Mercado de Insumos

Sea $q_w = D(p_w)$ la demanda por el insumo que enfrenta el monopolista y $p_w = f(q_w)$ la función de demanda inversa. Dado $c_w(q_w)$, el costo de producir q_w unidades de insumo¹⁹, el monopolista elejirá un precio p_w que maximice la función:

$$\pi_w^m(q_w) = p_w(q_w)q_w - c_w(q_w) \quad (3)$$

La condición de primer orden será:

$$\frac{\partial \pi_w^m}{\partial q_w} = p_w(q_w) + q_w \frac{\partial p_w}{\partial q_w} - c_w'(q_w) = 0, \quad (4)$$

la cual indica que el monopolista cargará un markup sobre sus costos marginales.

Sin embargo el acceso al mercado internacional de insumos en condiciones competitivas ejercerá un control sobre la firma monopolista desactivando así su poder monopolístico. En este caso, el monopolista fijará un precio del insumo (p_w) igual a p_w^* , precio del insumo en el mercado internacional.

4.2 Mercado de bienes finales

En el mercado de bienes finales supondremos por simplicidad que las firmas sólo revenden el producto. Formalmente, cada una de las firmas accede a una tecnología tal que permite transformar una unidad de producto en una unidad de bien final²⁰. El costo por unidad producida se encuentra asociado al precio del insumo y a la cantidad empleada.²¹ La función de beneficio para la firma será en este caso,

$$\pi_i(q) = p_i(q) - p_w c_i(q, p_w) \quad \text{para } i=1, 2, \dots, N-1 \quad (5)$$

¹⁹ Se asume que la función de demanda es diferenciable y decreciente respecto al precio y los costos diferenciables y crecientes respecto al producto.

²⁰ Suponemos la existencia de algún factor de producción fijo.

²¹ Al igual que en el segmento monopolístico la función de costos es diferenciable y creciente respecto al producto.

Derivando (3) respecto de q obtenemos la condición de máximo beneficio: precio igual a costo marginal [$p=c'_q(q, q_w)$]. Como aquí también está operando la competencia externa el precio cargado por las firmas no podrá exceder a p^* , precio internacional en el mercado externo. Las cantidades producidas localmente serán $q=q_w+q_w^*$, siendo q_w^* las importaciones de insumos llevadas a cabo por las productoras de bienes finales.

Hasta aquí hemos desarrollado el comportamiento de las firmas en el segmento de insumos y bienes finales. Desarrollaremos ahora el modelo que surge del traspaso de propiedad de la firma monopolística a una de las $n-1$ empresas productoras del bien final.

4.3 Integración Vertical

El traspaso de propiedad del monopolio a una de las firmas productoras del bien final, origina una estructura verticalmente integrada que produce dos bienes: el insumo en un mercado monopolístico y el bien final bajo condiciones de competencia. El problema de maximización para la firma verticalmente integrada (FVI) será²²:

$$\max \pi^V(q_w, q) = \pi_w^m + \pi - p_w(q_w)q_w - c_w(q_w) + pq - C_q[q, p_w(q_w)], \quad (6)$$

donde $C_q[q, p_w(q_w)]$ es la función de costos de la FVI en el segmento competitivo -bienes finales-.

En el segmento monopolístico la FVI llevará al mercado una cantidad tal que al igual que en la ecuación (3) el ingreso marginal iguale su costo marginal. Más analíticamente,

$$\frac{\partial \pi^V}{\partial q_w} = p_w(q_w) + q_w \frac{\partial p_w}{\partial q_w} - c'_w(q_w) - \left(\frac{\partial C_q[q, p_w(q_w)]}{\partial p_w} \frac{\partial p_w}{\partial q_w} \right) = 0 \quad (5)$$

o,

$$p_w(q_w) + q_w \frac{\partial p_w}{\partial q_w} - c'_w(q_w) - c'_{q,w}[q, p_w(q_w)] = 0 \quad (8)$$

El término de la derecha en la ecuación (8) puede interpretarse como el costo marginal en el segmento monopolístico para la FVI. Por ser negativo su segundo término ($c'_{q,w}[q, p_w(q_w)]$) dicho costo será menor al costo marginal para el monopolista no integrado

²² Por el momento dejamos de lado la posibilidad que la FVI lleve a cabo algún comportamiento estratégico que lleve a desplazar sus competidores en el mercado de bienes finales.

$[c'_w(q_w)]^{23}$.

En el segmento competitivo la FVI llevará al mercado una cantidad de q tal que a ese nivel el precio (p) iguale su costo marginal de producir una cantidad q ($p=c'_q[q, p_w(q_w)]$).

Para el resto de las firmas se mantienen las condiciones de maximización (ecuación 5), con la única diferencia que enfrentarán un precio por el insumo menor al que recibían anteriormente (ver nota 22).

Sin embargo, la firma monopolística -ahora verticalmente integrada-, no puede ejercer su poder monopolístico ni llevar adelante políticas discriminatorias contra las firmas no integradas si la apertura comercial se encuentra operando. Nuevamente, el mercado internacional le impide cargar precios por encima de su costo marginal.

4.4 Integración vertical y restricciones al comercio

La única posibilidad que tiene la FVI para ejercer poder monopolístico en el segmento de insumos y eventualmente desplazar a sus competidores en el mercado de bienes finales es transformar el insumo en un bien no comerciable. De esta manera todas las acciones estarán dirigidas a impedir el abastecimiento en el mercado internacional o al menos hacerlo menos rentable.

Un mecanismo en este sentido es la imposición de una cláusula antidumping a la importación de insumos. En tal caso la firma productora del bien final ya no enfrentará un precio por insumo de p_w^* sino un precio ex-ante p_w^* superior al existente en ausencia de restricciones al comercio. Más analíticamente,

$$p_w^* = p_w^* + g d \quad (9)$$

donde g es la probabilidad asociada a la ocurrencia de una denuncia de dumping y d el costo incurrido por la imposición de la cláusula antidumping. Si bien no se incluye en el modelo, la firma verticalmente integrada tratará de influir sobre g , haciendo de esta manera P_w^* endógeno.

La cláusula antidumping incrementa el precio doméstico del insumo importado y por lo tanto vuelve más rentable su abastecimiento local. Este aumento en el precio internacional percibido por los productores locales le proporciona un margen al monopolista verticalmente integrado para ejercer poder monopolístico, y eventualmente, llevar adelante prácticas discriminatorias contra sus competidores en el mercado de bienes finales. En el nuevo esquema la firma verticalmente integrada maximizará una

²³ De la ecuación (8) se desprende que el precio óptimo del insumo para la FVI será menor al que regiría en ausencia de integración (aumentando la cantidad producida de insumos la FVI obtiene ganancias adicionales en el segmento de bienes finales). Se podría pensar que el precio del insumo fijado por la FVI será tanto menor cuanto mayor sea la participación de la firma verticalmente integrada en el segmento de bienes finales.

función de beneficio del tipo,

$$\max \pi^v(q_w, q) - \pi_w^m \cdot \pi - p_w^* q_w - c_w(q_w) \cdot p q - c_q[q, p_w(q_w)] \quad (10)$$

La firma monopólica verticalmente integrada llevará al mercado una cantidad de insumo tal que en ese punto el ingreso marginal se iguale al costo marginal de producción del insumo $c'_w(q_w) + c'_{q,w}[q, p_w(q_w)]$ ²⁴. En el segmento competitivo la FVI igualará precio y costo marginal, solo que computará un precio de los insumos menor a p_w^* .

Las firmas que compiten en el segmento de bienes finales, deberán pagar un precio por el insumo de p_w^* e igualar precio y costo marginal. Debemos señalar que las firmas no integradas tendrán un aumento de sus costos, puesto que $p_w^* > p_w^*$ y por lo tanto disminuirán sus niveles de producción.

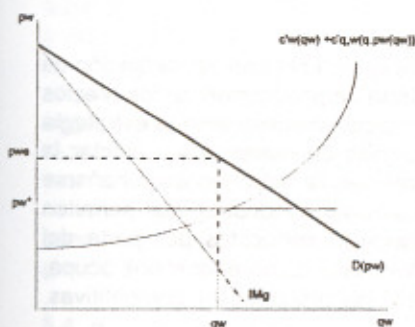
En el nuevo esquema -en presencia de restricciones al comercio- la FVI tiene la posibilidad de cargar al insumo un precio mayor a su costo marginal (como máximo p_w^*) y con lo cual hacer uso de su poder monopólico. Las firmas no integradas al recibir un precio del insumo mayor reducirán su producción y participación en el mercado. Como resultado la FVI captura una porción mayor del mercado mediante precios discriminatorios y lo que en un principio era un segmento competitivo se transforma al menos en un primer momento en un mercado más concentrado (ver Figura 2).

5.- Alternativas de Política Económica

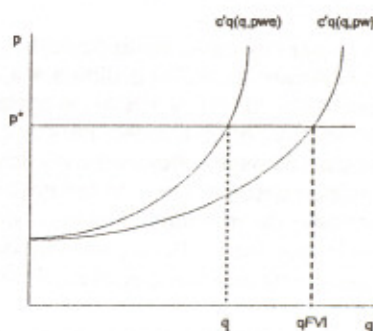
En esta sección analizaremos las alternativas de política económica que enfrentan las autoridades cuando -después de su privatización- una empresa doméstica verticalmente integrada que produce dos bienes comerciables en cadena (el primer bien en un mercado monopólico; el segundo bien en un mercado competitivo), presiona para imponer límites al comercio. El caso que nos ocupa es uno en que dicha empresa interpone una demanda -a la que para simplificar el argumento se considera legítima- de aplicación de cláusulas antidumping. Hemos visto hasta aquí que la aplicación de dichas cláusulas resuelve un problema (el del ingreso de mercaderías por debajo de los costos de producción) pero genera otro: el del incremento del poder de mercado del monopolio. En el ejemplo de la industria siderúrgica argentina, que es el que ha motivado el presente trabajo, la firma -una empresa estatal recientemente privatizada- puede usar su poder para desplazar del mercado a los competidores en el segmento de la actividad en el que no estaba operando como monopolista. En lo que sigue, pues, examinaremos políticas alternativas a la aplicación de cláusulas antidumping estudiando si hay un óptimo secundario en el que se puedan neutralizar los efectos anticompetitivos de la restricción al comercio.

²⁴ El nuevo ingreso marginal será ahora p_w hasta la intersección con la función de demanda para luego continuar en el tramo habitual del ingreso marginal.

FIGURA 2



Segmento Monopólico



Segmento competitivo

5.1 Política arancelaria

Una primera alternativa a explorar es el uso de política arancelaria como sustituto de las cláusulas antidumping. De existir una situación en la que se verifica oferta internacional de un bien por debajo de los costos de producción, la recomendación en este caso sería aumentar los aranceles pero mantener un régimen de comercio libre. Sin embargo, el aumento de aranceles puede no ser el instrumento idóneo. En primer lugar, porque parece aconsejable que los aranceles constituyan señales estables y no dependan de las fluctuaciones de corto plazo en el comercio internacional. En segundo lugar, porque si como consecuencia de la privatización se ha conformado un monopolio doméstico en uno y más tramos de la cadena productiva, el arancel puede incrementar el poder monopolístico.

Para ejemplificarlo, supongamos la existencia de tres etapas en el proceso de producción siderúrgico: la primera, la de la elaboración de materias primas; la segunda, la de la elaboración de insumos difundidos; la tercera, la de la elaboración de productos finales. Supongamos también que el monopolio se ha constituido en la segunda etapa. Si el aumento de aranceles protege al monopolista del dumping en la segunda etapa, pero a la vez no se interfiere en los flujos de comercio, dicho monopolista no estará en condiciones de poner en práctica conductas anticompetitivas porque los productores no integrados de la tercera etapa podrán abastecerse del insumo en los mercados internacionales. No obstante, la cuestión se torna más compleja cuando se toma en cuenta la primera etapa. En efecto, el monopolista doméstico podría importar materias primas a precios de dumping sin que nadie pueda invocar daño directo y transfiriendo los

beneficios extraordinarios a la tercera etapa. De ese modo, el monopolio financiará prácticas anticompetitivas contra los transformadores siderúrgicos y podría desplazarlos del mercado.

5.2 Precios de Referencia

Un segundo instrumento posible -y más eficiente que el arancel- es la fijación de precios de referencias en las distintas etapas de la cadena de producción. Si los precios de referencia son los correctos (y no aquellos que convalidan pasivamente la estrategia del monopolista), ellos pueden neutralizar las situaciones de dumping sin afectar la competencia doméstica. Por otro lado, los precios de referencia deberían acompañarse de una revisión caso por caso de las políticas de especialización industrial que permiten la importación de materias primas e insumos a aranceles reducidos por parte del monopolista doméstico. En un ejemplo de integración vertical como el que nos ocupa, existe el peligro de que la especialización industrial facilite las prácticas anticompetitivas.

5.3 Políticas de defensa de la competencia.

En realidad, la solución más general a problemas de este tipo consiste en acompañar las privatizaciones de un orden legislativo e institucional que defienda la competencia en los casos en los que la competencia es eficiente. De hecho cuando una empresa pública ingresa en un proceso de privatización, la necesidad de introducir reglamentaciones relacionadas con la defensa de la competencia varía según la estructura de mercado en cuestión²⁵. Por ejemplo, en el caso de los monopolios naturales resulta claro que la política antitrust no tiene lugar en el nuevo contexto privatizado, por cuanto -si el mercado es por definición abastecido por una única firma- sería ineficiente promover algún tipo de competencia. En el caso de privatizaciones de empresas públicas que ostentan una posición dominante en un mercado oligopólico (y que actúan como reguladores implícitos del mismo) la necesidad de someter a las nuevas firmas privadas a normas de defensa de la competencia se vuelve, en cambio, prácticamente ineludible. Esto es así en virtud de que la nueva empresa pasa a tener un papel de líder maximizador de beneficios, papel éste que puede inducirla a llevar a la práctica una serie de conductas anticompetitivas (precios monopólicos, precios predatorios, comportamientos exclusorios, etc) contrarias a la eficiencia asignativa global.

Según los instrumentos que se utilicen para aplicar las políticas de defensa de la competencia, las mismas pueden clasificarse en dos grandes grupos: políticas de comportamiento y políticas estructurales. Las políticas de comportamiento consisten esencialmente en el establecimiento de normas y de autoridades de aplicación que identifiquen diversas acciones realizadas por los agentes económicos que puedan actuar en detrimento del grado de competencia vigente en el mercado en el que operen. Por su

²⁵ Ver G.Coloma (1993).

parte, las políticas estructurales de defensa de la competencia tienen como objetivo básico lograr una modificación en la configuración de los mercados de bienes y servicios a través de medidas que tiendan a incrementar (o a evitar que disminuya) el número de agentes económicos que actúan en un mercado. Básicamente, este tipo de políticas tiene lugar a través de dos instrumentos fundamentales: el control de adquisiciones y fusiones, y las escisiones y desmembramientos empresarios inducidos por la política pública.

Respecto al caso del sector siderúrgico argentino, debemos señalar que no sólo se privatizó una empresa pública que ostentaba una posición dominante en un mercado oligopólico, sino que el traspaso de la propiedad hacia una empresa del mismo sector significó una mayor concentración, reforzando aun más la posición dominante en dicho mercado (esto es, no se tomaron en cuenta políticas estructurales de defensa de la competencia). Por consiguiente, el estado debería vigilar muy especialmente las conductas de estas empresas²⁶, procurando evitar que las mismas lleven a cabo prácticas que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia.

5.4 Regulación Económica

En general, puede decirse que la regulación económica resulta el instrumento más apto para mejorar la eficiencia en los mercados naturalmente monopolísticos, o bien en aquellos casos en los cuales se persigue algún otro objetivo adicional a la eficiencia asignativa (por ej. redistribución del ingreso, estabilización de precios o abastecimiento de insumos).

Dado que la legislación argentina vigente no contempla políticas fuertes de defensa de la competencia, la privatización de Somisa permitió la creación de una empresa monopólica verticalmente integrada. Mientras tales políticas no existan, es importante contar con un marco regulatorio que evite que la nueva firma realice prácticas discriminatorias respecto del resto de los transformadores no integrados²⁷.

Este marco regulatorio debería contemplar al menos la fijación de precios de referencia en el mercado de insumos, próximos a los que surgirían de mercados más competitivos. También debería garantizar una fluida corriente de abastecimiento de insumos a precios que no discriminen contra los transformadores no integrados en el mercado de productos finales. Esto traería aparejado un doble efecto: por un lado se contaría con precios internacionales que servirían de referencia para disciplinar a los productores domésticos; y por el otro se lograría una ventaja adicional que se vería

²⁶ En su Artículo 1° la Ley 22.262 de defensa de la competencia establece que una empresa goza de una posición dominante en un mercado cuando para un determinado tipo de producto o servicio es la única oferente o demandante o cuando, sin ser la única, no está expuesta a una competencia sustancial.

²⁷ En teoría, una regulación económica debería ser un sustituto tan eficiente como una política más agresiva de defensa de la competencia (por ej. una política estructural) puesto que no sacrifica economías de escala. Sin embargo, explorando la experiencia internacional suele encontrarse que tal teoría no se comprueba en la práctica (L. White, 1993).

reflejada en una reducción del riesgo en las operaciones de importación las que no podrían ser objetos de acciones antidumping.

BIBLIOGRAFIA

- Bain, J. (1954). "Economies of Scale, Concentration and Entry". American Economic Review N°44.
- Baldwin, R. (1992). "A economist's traditional trade policy views still valid?" Journal Economic Literature Vol XXX.
- Baumol, W. Panzar, J. and Willing, R. (1982) Contestable Markets and the Theory of Industry Structure. New York: Harcourt Brace Javanovich.
- Boner, R y Krueger, R (1991). The Basics of Antitrust Policy: A Review of Ten Nations and the EEC. World Bank, Washington.
- Caves, R., Frankel, J. and Jones, R. (1990). "World Trade and Payments: An Introduction" Fifth Edition. Scott, Foresman.
- Centro de Industrias Siderúrgicas (1993). "Estadísticas Siderúrgicas 1960-1991."
- Centro de Industrias Siderúrgicas (1992). "Estadísticas de Siderúrgicas: Producción de las empresas asociadas".
- Coloma, G. (1993). "Privatización y Política antitrust" (mimeo).
- Hanson, G. (1993) "Antitrust in post privatization in latinoamerica analysis of the mexican airline" Department of Economic University of Texas and NBER. mimeo.
- Hay, D. (1993) "The Assessment: Competition Policy", Oxford Review of Economic Policy, Vol.9 N°2 Summer.
- Hay, D. and Morris (1991) Industrial Economics and Organization, Oxford, Oxford University Press.
- Littlechild, J (1986), The Fallacy de Mixed Economy, 2nd edn. London IEA.
- Martin, S. (1992) "Economic efficiency and concentration: Are mergers a fitting response? European University Institute Working Paper. ECO N°92\75.
- OECD (1989). Competition Policy in OECD Countries: 1987-1988, Paris.
- Owen, Bruce. (1992) Competition Policy and Consumer Protection in Argentina. Economists Incorporated Washington (mimeo).
- Robbio, J. (1993) "Novedades en la política comercial norteamericana" Instituto para el desarrollo industrial. Documento de trabajo N°7.
- Scherer, F. (1980) Industrial market structure and economic performance, second edition. Chicago: Rand-Mc Nally.
- Spulber, Daniel. (1989) Regulation and Markets. Cambridge (MA), MIT Press.
- Qian, Y. and Duncan, R. (1993) "Privatization, Concentration, and Pressure for Protection: A Steel Sector Study" Working Papers, March, The World Bank.
- White, L. (1993) "Competition Policy in the United States: An Overview" Oxford Review of Economic Policy, Vol.9 N°2 Summer.
- Williamson, O. (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press.

TABLA 2

**DENUNCIAS DE DUMPING PRESENTADAS ANTE LA SECRETARIA DE INDUSTRIA Y COMERCIO
PRODUCTOS SIDERURGICOS - 1990-1993**

DENUNCIANTE	FECHA DE PRESENTAC	EXPEDIENTE	PRODUCTO	PAIS DE ORIGEN	OBSERVACIONE
1 SOMISA	01-08-90	216.333/90	Hojalata de 2da	España, EE.UU. y Otros	Reemplazada (5)
2 Cámara de Tubos (SIAT)	28-06-91	321.176/91	Caños con costura	Rep. de Sudáfrica	(2) (8)
3 Cámara de Tubos (Acind)	01-08-91	326.765/91	Caños con costura, galvanizado	Rep. de Sudáfrica	(4) (10)
4 Propulsora Siderúrgica	16-09-91	331.656/91	Chapas laminadas en frío	Alemania Rep. Federal	(1)
5 CIS (SOMISA)	11-10-91	334.490/91	Chapas laminadas en caliente	EE.UU.	
6 CIS (SOMISA)	11-10-91	334.491/91	Chapas laminadas en calientes	Chile	
7 SOMISA	21-10-91	335.516/91	Hojalata de 2da	España, EE.UU., Chile, Belgica, Reino Unido	Reemplazada (5)
8 Propulsora Siderúrgica	22-10-91	335.635/91	Chapas laminadas en frío	Chescolovaquia	
9 Propulsora Siderúrgica	08-11-91	337.630/91	Chapas laminadas en frío	Alemania Rep. Federal	
10 Cámara de Tubos (Lamin)	30-12-91	341.819/91	Tubos con costura	Uruguay	(3)
11 Cámara de Tubos (ILFA)	10-03-92	604.489/92	Tubos con costura	Chile	
12 Cámara de Tubos (SIAT)	02-04-92	605.973/92	Tubos con costura	Japón	(6)
13 Propulsora Siderúrgica	02-06-92	610.267/92	Chapas laminadas en frío	Alemania R.F., Belgica, Chescolovaquia, Yug	(7) (9)
14 SOMISA	22-06-92	612.064/92	Hojalata de 2da	Brasil, España, Bélgica, Alemania R.F., EE.U	
				Holanda, Sudafrica, Reino Unido	(5)
15 Propulsora Siderúrgica	09-10-92	619.675/92	Chapas laminadas en frío	Brasil	(11)
16 SOMISA	13-10-92	619.827/92	Chapas laminadas en caliente	Brasil	(12)
17 Aceros Paraná	06-05-93	606.434/93	Full Hard p/galvanizado	Australia	(13)
18 Acindar	18-08-93	609.171/93	Palanquilla	Brasil	(14)

Fuente: Centro de Industriales Siderúrgicos y Centro Laminadores Industriales Metalúrgicos Argentinos.

(1) Por Res. SIC -290/91 del 10-10-91- declárese procedente la apertura de la investigación.

(2) Por Res. SIC -78/92 del 23-03-92- declárese procedente la apertura de la investigación.

(3) Por Res. SIC -84/92 del 31-03-92- Se desestima la denuncia.

(4) Por Res. SIC -86/92 del 31-03-92- declárese procedente la apertura de la investigación, al 18-06-92- cumplido aporte y producción de pruebas. En proceso de resolución.

(5) La presentación (exp. 612.064/92 del 22-06-92), actualiza y reemplaza en forma conjunta las presentaciones 216.333/90 del 01-08-90 y la 335.516/91 del 21-10-91.

(6) Por Res. SIC -290/92 del 13-08-92- declárese procedente la apertura de la investigación.

(7) Por Res. SIC -282/92 del 13-08-92- declárese procedente la apertura de la investigación.

(8) Por Res. SIC -299/92 del 28-08-92- fíjase un valor mínimo de exportación FOB preventivo y un derecho antidumping preventivo.

(9) Por Res. SIC -299/92 del 04-09-92- fíjase un valor mínimo de exportación FOB preventivo y constituir una garantía cuando se despache a plaza a precios inferiores a los valores mínimos preventivos.

(10) Por Res. SIC -335/92 del 21-09-92- fíjase un valor mínimo de exportación FOB preventivo y un derecho antidumping preventivo.

(11) Por Res. SIC -361/92 del 27-10-91- declárese procedente la apertura de la investigación.

(12) Por Res. SIC -442/92 del 27-10-91- declárese procedente la apertura de la investigación.

(13) En forma simultáneas aplican precio mínimo de exportación.