

Competencia y nuevas empresas en Rusia

Harry G. Broadman

Pese a la privatización, aún falta una competencia vigorosa en gran parte del sector industrial de Rusia, lo que obedece a la excesiva concentración, la integración vertical y la segmentación geográfica. Muchas empresas establecidas gozan de protección frente a nuevos (y potenciales) rivales. La reforma de las estructuras empresariales contrarias a la competencia así como la reducción de las barreras al acceso de nuevas empresas son requisitos clave para el éxito del programa de reforma posterior a la privatización.



DESDE el comienzo de las reformas, en 1992, se ha logrado un avance considerable en muchos ámbitos de la economía rusa. Se han eliminado los controles de precios aplicados a más del 90% de los bienes que son objeto de comercio y la mayoría de las empresas de propiedad estatal han sido privatizadas en alguna medida. No obstante, Rusia aún no ha reestructurado las empresas predominantes del sector industrial. Tampoco se han eliminado las barreras administrativas que dificultan el acceso de nuevas empresas y empresas extranjeras en el mercado ruso. De hecho, la escasez de empresas privadas recientemente establecidas es especialmente sorprendente en comparación con otras economías en transición.

Las posibilidades de abuso del poder de mercado siguen siendo considerables; no sólo en el sector de los monopolios de la infraestructura sino también en el sector manufacturero. Muchas empresas manufactureras están escudadas frente a la competencia por obstáculos estructurales e institucionales, como la considerable concentración de vendedores y compradores —“predominio horizontal”— en los mercados regionales, el alto grado de integración vertical y las relaciones exclusivas entre compradores y vendedores en determinados sectores industriales, la segmentación geográfica, las barreras interregionales al comercio y la inversión, y las políticas que dificultan el acceso de nuevas empresas. Estos obstáculos son

más pronunciados en Rusia que en otras economías en transición. Aunque la propiedad de muchas empresas ha cambiado de manos en virtud de la privatización, la configuración industrial establecida por decreto administrativo y a través de la planificación central durante la era soviética sigue arraigada en gran medida, y aún no ha aflorado totalmente un nuevo sector industrial en el que las fuerzas del mercado determinen el comportamiento de las empresas.

La excesiva consolidación horizontal y vertical y las altas barreras al acceso de nuevas empresas en el sector industrial afectan desfavorablemente a los consumidores rusos, dificultando la reorientación de activos empresariales a usos más productivos y el desarrollo de la economía del país. Cabe mencionar: 1) los altos precios, la reducción de la producción y el deterioro de la calidad de los productos y servicios; 2) la disminución de los incentivos a las transacciones interregionales, que inhibe el desarrollo de un espacio económico unificado; 3) la reducción de la inversión extranjera en las empresas, y 4) la paralización del proceso innovador y del avance tecnológico.

Preponderancia estructural

Al nivel nacional, la concentración de la producción industrial no indica que la falta de competencia sea un problema estructural. En promedio, en muchos sectores, el coeficiente de concentración de cuatro empresas —la suma de los segmentos del mercado de los cuatro

mayores productores— es de un 60%, nivel similar a los de Estados Unidos, y las empresas manufactureras rusas de mayor envergadura (mayor número de empleados) no son de proporciones extraordinarias en comparación con las de Estados Unidos. No obstante, este análisis del nivel agregado de la preponderancia estructural permite percibir tres características subyacentes propias del panorama industrial de Rusia.

Primero, las grandes empresas rusas tienden a configurarse como entidades únicas, integradas, de varias plantas, a menudo ubicadas en una misma ciudad o en sus proximidades, en tanto que las empresas de los países industriales generalmente tienen múltiples establecimientos en varios lugares diferentes del país y, en muchos casos, en el exterior. Por lo tanto, en promedio, los establecimientos de las grandes empresas rusas son considerablemente mayores (en número de empleados) que sus equivalentes en otros países, incluido Estados Unidos. Dadas las limitaciones de la medición convencional de la proporción del mercado y la concentración del mismo, es probable que se subestime la magnitud de la preponderancia horizontal en muchos mercados rusos. Los datos referentes a diversos sectores del país indican que, a nivel de *oblast* (regiones), el segmento medio del mercado de una empresa típica es de un 45% y el coeficiente medio de concentración de cuatro empresas supera el 95%. En el sector manufacturero el actual nivel de integración horizontal es en gran medida una herencia del sistema de planificación central soviético, pero parece ir en aumento, lo que no se debe, sin embargo, a la aparición de nuevas empresas, sino a fusiones y adquisiciones.

Segundo, muchas de las empresas predominantes están, además, integradas verticalmente (o en ellas se dan relaciones exclusivas entre vendedores y compradores). El 46% de las empresas que participaron en una reciente encuesta señalaron que sus clientes adquirirían suministros a no más de dos proveedores y que el 23% de estos últimos controlaban más del 65% del mercado de insumos pertinente. Es indudable que la concentración en una sola empresa de etapas sucesivas de producción puede suscitar economías de escala y reducir los costos de transacción, como ocurre con la fundición continua de acero: sería económicamente ineficiente, y quizá tecnológicamente imposible, mantener tres empresas separadas que calienten el mineral de hierro, lo conviertan en lingotes y culminen el proceso con los productos siderúrgicos acabados. Sin embargo, en la mayoría de los sectores estas eficiencias verticales tienen límites. De hecho, en muchos mercados de productos del mundo es cada vez más barato para una empresa adquirir insumos (o vender productos) en el mercado abierto o a través de contratos entre partes independientes que producirlos internamente. En Rusia, dado que aún no hay certeza de que los contratos puedan hacerse cumplir coercitivamente, hay fuertes incentivos para la integración vertical. Los factores de incertidumbre y la escasez crónica propios del antiguo sistema soviético de suministros promovían un alto grado de integración vertical, que, por inercia, subsiste parcialmente. Además, la integración vertical, como la preponderancia horizontal, van en aumento, también en este caso generalmente a través de fusiones o adquisiciones, no debido a una expansión. Un hecho importante es que una excesiva integración vertical superpuesta a mercados de productos concentrados horizontalmente puede frustrar el acceso de empresas competidoras.

En tercer lugar, las autoridades regionales rusas poseen considerable poder político y económico, característica también de

otras grandes economías en transición, como China. Este fenómeno se manifiesta en el estricto control a que están sometidas importantes actividades económicas dentro de una región y que, en combinación con la integración vertical, “congela” la intensa autarquía estructural que se produjo bajo el sistema soviético, en la cual la producción de bienes de consumo estaba a cargo de la economía local y las empresas atendían exclusivamente a los mercados locales. Un hecho aún más grave es que este fenómeno refuerza los límites geográficos —de índole administrativa, no económica— de los mercados y promueve la segmentación regional de la economía rusa, dificultando el establecimiento de un espacio económico unificado, una vigorosa competencia interregional y economías de escala naturales. Para limitar el desplazamiento interregional de bienes y servicios las autoridades locales aplican diversas prácticas, como la imposición de gravámenes a la “importación” o “exportación” de determinadas bebidas alcohólicas; el mantenimiento de controles regionales a los precios de algunos productos agrícolas; la imposición de cargos de registro a los trabajadores de otras regiones; la concesión de preferencias tributarias o crediticias para respaldar la creación de “empresas campeonas” locales y el otorgamiento de respaldo a sistemas arbitrarios de licencias exclusivas. Un hecho revelador, a este respecto, es que en los últimos años algunas de las infracciones más frecuentemente detectadas por el ministerio de Política Antimonopolística y Respaldo Empresarial han consistido en la aplicación de medidas contrarias a la competencia por parte de gobiernos locales.

Barreras al acceso de nuevas empresas

Según estimaciones oficiales, en 2000 el sector privado ruso generó más del 70% del PIB, en comparación con menos del 10% apenas ocho años atrás, cuando comenzó la reforma. Se trata de un logro notable, pero la expansión del sector privado se debe principalmente a la privatización de empresas de propiedad estatal, y no a la creación de nuevas empresas.

La mayor parte de las nuevas empresas que han ingresado en el mercado están a cargo de propietarios-administradores, se trata, principalmente, de empresas de pequeña y mediana escala (definidas en general como entidades económicas con menos de 250 empleados), cuyo número es de un millón, aproximadamente, que dan empleo a un 13% de la población activa y producen un 12% del PIB. Estas cifras son probablemente inexactas, ya que gran parte de la actividad de las pequeñas empresas sigue siendo parte de la economía informal, de modo que en gran medida no se declara. Sin embargo, en comparación con lo que sucede en otros países en transición, en Rusia el crecimiento de las empresas de pequeña y mediana escala ha sido excepcionalmente lento: el porcentaje del empleo nacional generado por este tipo de empresas es del 37% en la República Checa, 58% en Georgia y 37% en la ex República Yugoslava de Macedonia. Un hecho importante es que en Rusia la distribución geográfica de estas empresas presenta importantes sesgos. En tanto que en Moscú y San Petersburgo representan el 22% y el 10%, respectivamente, del total de las empresas de pequeña y mediana escala, en cada una de las 28 regiones restantes la proporción es de apenas 0,5%, aproximadamente.

Parecería que en muchos sectores las principales restricciones al acceso de nuevas empresas privadas son la estructura del mercado y el comportamiento anticompetitivo de las empresas

predominantes, que en muchos casos cuenta con la aprobación o el respaldo de los gobiernos locales. En la práctica, las empresas existentes no dejan suficiente espacio económico estructural para el acceso de nuevas empresas.

Además, entre los obstáculos al acceso cabe señalar la falta de competencia y la escasa calidad de los servicios de infraestructura (de propiedad estatal o controlados por el Estado), así como la falta de acceso a los almacenes y canales de distribución, inadecuados mecanismos de resolución de disputas comerciales, falta de acceso al capital inicial y al crédito a tasas de interés competitivas; dificultades para obtener instalaciones y edificios adecuados para las empresas; falta de procedimientos basados en reglas para el otorgamiento de licencias, registro e inspección de las empresas, así como la complejidad de las reglas existentes, la corrupción y el crimen organizado.

En los principales servicios de infraestructura —electricidad, calefacción, suministro y transmisión de gas natural y transporte ferroviario— los monopolios dominados por el Estado siguen cumpliendo un papel importante. En cuanto a la adquisición de insumos infraestructurales —en los casos en que al menos es posible obtener las conexiones a los servicios— las empresas manufactureras (especialmente las nuevas y de menor escala) tienen pocas alternativas: generalmente hay un solo proveedor; la determinación de los precios no se basa en el costo, y la calidad de los servicios suele ser insatisfactoria. Desde el punto de vista del producto, las empresas manufactureras se ven ante el problema de un sistema de distribución insuficientemente desarrollado o el hecho de que los almacenes están ubicados fuera de las principales ciudades rusas. La falta de servicios de refrigeración constituye una dificultad especialmente grave, que hace extremadamente costoso el transporte interregional de productos perecederos.

En Rusia (como en la mayoría de las restantes economías en transición) es difícil verificar el cumplimiento de los contratos. Los derechos de propiedad privada no están determinados con certeza y carecen de credibilidad. La falta de métodos eficientes para resolver las controversias comerciales incrementa el costo de acceso de las empresas. La mayoría de los empresarios tratan de resolver sus diferencias por sí mismos en lugar de acudir a los tribunales, que están sobrecargados de casos.

Persuadir a las instituciones financieras para que otorguen respaldo a las empresas incipientes puede ser difícil incluso en los países industriales; en las economías en transición, donde las imperfecciones del mercado de capital son pronunciadas y las instituciones intermediarias que transforman el ahorro en capital de inversión no están aún plenamente desarrolladas, el problema es agudo. En Rusia, los préstamos bancarios para nuevas empresas —cuando se otorgan— son de corto plazo (por lo general seis meses) y costosos. En consecuencia, la iniciación de empresas de pequeña y mediana escala se financia, en su mayor parte, con ahorro personal. Según el Comité Estatal de la Pequeña Empresa, sólo el 15% de las pequeñas empresas de Rusia han recibido crédito bancario en los últimos años.

Suele ser difícil obtener acceso a inmuebles comerciales, debido a la propiedad y al control monopolístico de las tierras



Harry G. Broadman,
economista principal,
Operaciones Regionales,
Europa y Asia Central,
Banco Mundial.

urbanas que ejercen las administraciones municipales. En teoría, las empresas tienen derecho de privatizar parcelas; en la práctica los derechos de propiedad y los procedimientos respectivos son ambiguos. Menos del 10% de la tierra en manos de empresas privatizadas ha sido privatizado.

El solicitante de licencias para la creación de nuevas empresas debe dirigirse a innumerables organismos de nivel federal y local y lograr la aprobación de incontables formularios de registro y licencia. No obstante, aunque suele creerse lo contrario, las nuevas empresas rara vez consideran que estas barreras administrativas sean el aspecto más arduo del registro y la obtención de licencia. En realidad, las compañías que se especializan en ayudar a las nuevas empresas a realizar los trámites se han convertido

en un nuevo sector en crecimiento. Mucho más onerosa —aunque ha recibido mucho menos atención— es la heterogeneidad de los procedimientos y cargos aplicados en las distintas regiones y el margen de discrecionalidad de que gozan los funcionarios encargados del otorgamiento de licencias, el registro y las inspecciones. De las encuestas de empresas habitualmente se desprende que un tercio de las compañías interrogadas declaran haberse visto obligadas a obtener una licencia que a su juicio no era legalmente preceptiva, y más del 10% de ellas señalan que pagan cargos por licencias y registro superiores al límite legal. No es sorprendente, por lo tanto, que el proceso de otorgamiento de licencias y registro sea terreno fértil para la corrupción. Según una anécdota que no es atípica, un empresario paga el equivalente de US\$7.000 por una licencia, y de esa suma sólo US\$800 se vierten en las arcas públicas.

En Rusia —al igual que en muchas otras economías en transición— la corrupción, como barrera al acceso de empresas, está generalizada: prácticamente todas las empresas sobornan a los inspectores del fisco. Las empresas deben contratar personal simplemente para que se ocupe de una actividad improductiva: tratar con los inspectores.

Objetivos de reforma de la política de competencia

A medida que mejore la situación fiscal de Rusia (en parte gracias al alza del petróleo) y que las restricciones presupuestarias se hagan menos flexibles, es decir que las empresas privadas y los organismos públicos lleven a cabo transacciones en efectivo, se paguen las deudas puntualmente y se eliminen los subsidios (incluidos el respaldo presupuestario directo y los subsidios indirectos, como los atrasos de pagos de impuestos que no dan lugar a sanciones), es probable que siga disminuyendo la importancia de las grandes empresas ineficientes. No obstante, para promover una competencia duradera se requieren reformas estructurales dinámicas.

Todo conjunto de medidas de fomento de la competencia debe centrarse en la reforma de las empresas existentes que operan en forma contraria a la competencia. Estas medidas deben orientarse hacia una desmonopolización y desagregación más eficaces de las empresas predominantes que actúan en forma anticompetitiva, la prohibición de fusiones y adquisiciones que

reduzcan el número de vendedores e incrementen la preponderancia estructural; la aplicación de sanciones de quienes incurran en prácticas empresariales —como la colusión, la fijación de los precios y la aplicación de una política de precios depredadora— tendientes a eliminar a los competidores o establecer elementos disuasivos con respecto al acceso al mercado, y la protección de los consumidores frente a prácticas publicitarias engañosas. En los países avanzados, la aplicación de estas políticas plantea dificultades, y los resultados no son uniformemente positivos. En economías en transición tan complicadas como la de Rusia, la ejecución de estas medidas es aún más difícil, ya que las protestas de los intereses creados y los considerables costos de economía política que suponen las grandes reestructuraciones llevan a procesos de larga duración. Sin embargo, no por ello estas medidas resultan menos necesarias.

La otra serie importante de reformas tendientes a promover la competencia —medidas de reducción de las barreras a la entrada— puede realizarse en un plazo más breve y aplicarse junto con medidas relativas a las empresas existentes. Aunque éstas hayan logrado preponderancia estructural, el acceso (de hecho, simplemente el hacer posible una amenaza creíble de acceso) puede crear controversia y un comportamiento competitivo, especialmente en los mercados en que los costos fijos sean relativamente reducidos, lo que facilita la salida en caso de reducción de la demanda. La creación de puestos de trabajo por parte de nuevas empresas facilitará la reestructuración de las empresas ineficientes y el despido de trabajadores innecesarios. Una mayor apertura a la importación y a la inversión extranjera directa representa también un ingrediente esencial para suscitar competencia a través del acceso de nuevas empresas.

La legislación rusa sobre competencia se basa en la de los países industriales, incluidos los de la Unión Europea y Estados Unidos, y en su mayor parte es adecuada. El problema reside en su aplicación. El ministerio de Política Antimonopolística y Respaldo Empresarial está a cargo de un reformador, pero su presupuesto se ha ido reduciendo drásticamente a lo largo de los años, de modo que se ha visto obligado a eliminar sus dependencias regionales y le ha sido difícil atraer y retener empleados calificados. En Rusia, como en otras economías en transición, la política de competencia se ha centrado en el establecimiento de elementos disuasivos con respecto al comportamiento anticompetitivo de las empresas, más que en la corrección de imperfecciones básicas de la estructura del mercado, y las medidas adoptadas para promover el acceso se han centrado en el suministro de apoyo financiero a las empresas de pequeña y mediana escala, más que en la eliminación de barreras regulatorias e institucionales y el mejoramiento del entorno global de las empresas.

Política de competencia en lo que respecta a las empresas existentes. En Rusia se requiere una aplicación coercitiva más firme de las normas para corregir las considerables imperfecciones del mercado que dan a las empresas existentes una ventaja competitiva, y para introducir la competencia en sus mercados. Los países que han logrado avanzar en esta esfera se esfuerzan por desmantelar la excesiva preponderancia vertical y horizontal; prevenir las fusiones contrarias a la competencia aplicando directrices claramente definidas y ampliamente publicitadas en materia de fusiones que establezcan parámetros para distinguir entre fusiones favorables y contrarias a la competencia; establecer sanciones creíbles y severas a la colusión y a

la fijación de precios (en Estados Unidos la formación de cárteles da lugar a sanciones penales) y establecer un organismo firme y basado en normas para la ejecución de la política de competencia, con influencia política y capacidad para aplicar eficazmente las normas.

Política de competencia referente a las empresas que ingresen. A los efectos de reducir las barreras al acceso, lo principal es ocuparse primeramente de los mercados en que ya existe una considerable preponderancia estructural; cabe ocuparse más tarde de otros mercados. Las políticas dinámicas que faciliten el acceso deben centrarse en la reforma de la infraestructura y los servicios de distribución; el fortalecimiento del Poder Judicial y las instituciones conexas, a los efectos de una mayor eficiencia en cuanto a la resolución y aplicación coercitiva de lo resuelto en la esfera de las controversias comerciales; la aplicación de una reforma agraria de amplia base; el establecimiento de procedimientos uniformes, basados en normas para el otorgamiento de licencias, el registro y las inspecciones, y la lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

Probablemente sería contraproducente otorgar respaldo compensatorio a las empresas de pequeña y mediana escala a través de líneas de crédito subsidiadas por el Estado, porque ello iría en detrimento de las reformas basadas en el mercado que se aplican en el sector bancario y de una intermediación comercial incipiente a cargo de los bancos rusos. Lo que es peor, especialmente en el contexto de derechos de propiedad insuficientemente desarrollados, es que este sistema alimenta la corrupción. Entre las medidas que podrían ser útiles a este respecto cabe mencionar el fortalecimiento del marco jurídico del capital de riesgo y los fondos para inversiones, respaldo para los bancos locales que otorgan crédito a las empresas de pequeña y mediana escala en condiciones comerciales, así como medidas que faciliten el cofinanciamiento privado de proyectos por parte de empresas de pequeña y mediana escala y bancos locales.

La reducción de las barreras al acceso debe tender no sólo a crear condiciones favorables para el surgimiento de potenciales rivales dentro de un mercado local, sino también a permitir que los competidores con centro de operaciones en otras regiones realicen ventas o inversiones en el mercado local, lo que es esencial para corregir el problema de la segmentación de los mercados regionales rusos. Para ello será necesario que el gobierno federal disponga de atribuciones más firmes a fin de hacer frente a las prácticas contrarias a la competencia de los gobiernos locales. **F&D**

Este artículo se basa en Harry Broadman (compilador), 1999, Russian Enterprise Reform: Policies to Further the Transition (Washington: Banco Mundial).

Bibliografía:

Brown, J. David y John S. Earle, 2000, "Competition, Geography, and Firm Performance: Lessons from Russia", *Transition (Banco Mundial)*; <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/augepoc00/pages27-30.htm>.

Joskow, Paul L., Richard Schmalensee y Natalia Tsukanova, 1994, "Competition Policy In Russia During and After Privatization", *Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics, Brookings Institution*.

Slay, Ben, 1998, "Russian Competition Policy: Medium Term Overview" (inédito; Middlebury, Vermont: Middlebury College).