

COMPETENCIA EN LA CADENA DE ABASTECIMIENTO DE ALIMENTOS | NOTA DE ARGENTINA

1. Los alimentos, junto a las bebidas, los productos de limpieza del hogar y los artículos de higiene personal conforman la oferta de bienes de consumo masivo, que se venden a consumidores finales en distintas superficies de comercialización como, por ejemplo, supermercados, autoservicios, mayoristas, almacenes, kioscos y otras tiendas especializadas.
2. Los bienes alimenticios de consumo habitual se adquieren típicamente con una frecuencia diaria o semanal, y esto incluye alimentos frescos como frutas y verduras, pan artesanal, carne bovina, de cerdo y de pollo, leche, queso, huevos, entre otros. Por su parte, los bienes alimenticios de consumo no habitual suelen ser demandados semanal o mensualmente, e incluyen productos envasados como arroz, fideos secos, aceites, galletitas y harinas, pescados y mariscos frescos, pan envasado, productos congelados, entre otros.
3. Si bien ante aumentos de precios puede modificarse la canasta de alimentos que se consume de manera habitual —por ejemplo, se pueden reemplazar primeras por segundas marcas, o bien, espaciar el consumo de ciertos alimentos—, por tratarse de bienes de primera necesidad, cuya ingesta satisface los requerimientos nutricionales, kilocalóricos y proteicos de las personas, se trata de un conjunto de bienes cuya elasticidad es reducida (aunque puede haber excepciones con ciertos alimentos puntuales). La demanda de alimentos, en cambio, sí muestra mayor elasticidad ante cambios en el ingreso.
4. Por su importancia para la vida humana, la compra de alimentos explica un porcentaje significativo del gasto de los hogares. Es por este motivo, que la categoría de alimentos tiene gran relevancia en distintos relevamientos y mediciones que se hacen con fines estadísticos. En Argentina, por ejemplo, dicho rubro tiene un porcentaje de peso en la canasta de bienes y servicios que se utiliza para medir la inflación a partir del índice de precios al consumidor y en la llamada “canasta básica” que se utiliza para las mediciones de indigencia y pobreza. Es decir que, en definitiva, la oferta y el precio de los alimentos tienen un impacto directo en dos problemáticas económicas y sociales, en parte emparentadas, que revisten gran trascendencia en el país: la inflación y la pobreza.
5. Asimismo, el sector alimenticio ocupa un lugar de importancia en Argentina por tratarse de un país con una producción primaria de gran relevancia a nivel mundial, con una larga tradición en el sector agropecuario y agroindustrial, en la que se destaca la producción de alimentos como cereales, carnes y oleaginosas, entre otras, para consumo interno y también para exportación.
6. El estudio de ciertas cadenas de valor, como la del sector alimenticio, los eslabones que la componen, los principales agentes que conforman la oferta y la demanda de sus mercados, y de sus dinámicas competitivas, es una tarea que las autoridades de competencia tienen la facultad para llevar adelante. En definitiva, esta tarea puede contribuir a resolver dificultades sectoriales con la potencialidad de tener un impacto en problemáticas más generales, como la inflación y la pobreza, entre otras.
7. En este sentido, el artículo 28 de la Ley 27.442 de Defensa de la Competencia, otorga a la autoridad de competencia argentina —actualmente conformada por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) en conjunto con la Secretaría de Industria y Comercio (SIyC)— la facultad para realizar los estudios e investigaciones de mercado que considere

pertinentes y para emitir recomendaciones pro-competitivas de carácter general o sectorial respecto a las modalidades de la competencia en los mercados.

8. En efecto, las investigaciones de mercado son procedimientos desarrollados por la autoridad de competencia para obtener un diagnóstico acabado de las condiciones de competencia en determinados sectores de la economía. Su objetivo principal es promover y mejorar la competencia en los mercados. Para ello, tras el estudio de un sector determinado, la agencia puede realizar recomendaciones a organismos reguladores, legisladores, cámaras empresarias, etc. También puede recomendar la apertura de una investigación de oficio si advierte la existencia de posibles conductas anticompetitivas.
9. La presente nota se organiza en tres secciones. La primera examina la incidencia del gasto en alimentos por parte de los hogares, en función del análisis de distintas mediciones estadísticas que utilizan canastas de bienes y servicios para determinar la evolución de indicadores económicos y sociales, como la inflación y la pobreza. Considerando los grupos alimenticios de relevancia en las canastas de los consumidores, la segunda sección repone lo hallado en las investigaciones realizadas por la CNDC sobre dos cadenas de valor de gran significatividad en Argentina, la de la carne bovina y la láctea. Asimismo, también se presentan los resultados de la investigación realizada sobre las cadenas de supermercados y las condiciones de competencia en relación con sus proveedores. En la tercera y última sección, se exponen ciertas conclusiones finales.

I. EL PESO DE LOS ALIMENTOS EN EL GASTO DE LOS HOGARES

10. La representatividad del consumo de los hogares es abordada desde distintos ámbitos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la nación (INDEC). Entre los distintos informes que son publicados por el INDEC se pueden mencionar la Canasta Básica Alimentaria (CBA), la Encuesta Nacional de Gasto de los Hogares (ENGHo) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC).
11. Estas mediciones tienen diferentes objetivos, mientras el IPC se utiliza para medir la evolución mensual de los precios al consumidor,¹ la CBA se utiliza como variable para la medición de la pobreza y la indigencia; la ENGHo es una encuesta sobre el gasto total de los hogares donde se analiza en qué se gasta, la forma de pago, el tipo de comercios donde se realizan las compras y la frecuencia de gasto, entre otros parámetros.
12. El IPC mide las variaciones de precios de una canasta de bienes y servicios. Para que el índice sea representativo, cuenta con una estructura de ponderadores que distingue la importancia relativa de los productos y servicios de la canasta en el promedio del gasto de los hogares. El IPC que se utiliza en la actualidad (Base 100=2016) tiene como basamento de su estructura de ponderadores una estimación basada en la ENGHo 2004/05. En efecto, una de las utilidades de la ENGHo es servir de insumo para la estructura de ponderadores del IPC y, por lo tanto, constituye una fuente útil a la hora de evaluar qué consumos son representativos para los hogares en Argentina.

¹ Ver Indec, (2019), “Metodología del Índice de precios al consumidor (IPC). Base diciembre 2016=100”. Son de interés el informe de construcción metodológico del índice, el cuadro 19 titulado “Precios al consumidor de una selección de alimentos, bebidas y otros artículos de la canasta del IPC”, según regiones” (ver, por ejemplo: Índice de precios al consumidor Vol.8, n° 25, Julio de 2024 en https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_08_24A32B39CB9C.pdf), y el informe de publicación mensual

13. Para la medición del IPC, el INDEC utiliza el Clasificador del Consumo Individual por Finalidad (COICOP, por sus siglas en inglés) de Naciones Unidas, de 1999. Este clasificador cuenta con un primer nivel de agregación conformado por un total de doce divisiones, entre las que se encuentra “Alimentos y bebidas no alcohólicas”. De cada una de estas divisiones se desprenden subcategorías que permiten un análisis más detallado. La estructura de ponderadores permite vislumbrar la importancia relativa de estas categorías en el gasto de los hogares.
14. La tabla a continuación muestra las doce categorías y sus ponderadores a nivel regional, y las subcategorías contenidas en la categoría “Alimentos y bebidas no alcohólicas.” Si bien dentro de cada una de estas subcategorías, los productos que la componen presentan diferentes ponderadores, estos no son de público conocimiento por constituir secreto estadístico por parte del organismo.

Tabla 1. Principales aperturas de las categorías de productos de consumo masivo y ponderadores por región geográfica

Cod.	Principales aperturas	GBA	Pampeana	Noreste	No-roeste	Cuyo	Patagonia
	Nivel general	100	100	100	100	100	100
1	Alimentos y bebidas no alcohólicas	23,44	28,65	35,3	34,67	28,42	27,43
01.1	Alimentos	20,33	25,73	31,66	30,31	25,47	24,77
01.1.1	Pan y cereales	4,05	5,02	6,59	6,49	5,21	4,61
01.1.2	Carnes y derivados	6,98	9,81	13,27	12,5	10,32	9,92
01.1.3	Pescados y Mariscos	0,51	0,47	0,29	0,34	0,45	0,48
01.1.4	Leche, productos lácteos y huevos	3,45	3,73	4,1	3,69	3,55	3,68
01.1.5	Aceites, grasas y manteca	0,55	0,76	0,9	0,64	0,66	0,63
01.1.6	Frutas	1,27	1,46	1,46	1,45	1,1	1,28
01.1.7	Verduras, tubérculos y legumbres	2,23	2,9	3,59	3,58	2,79	2,68
01.1.8	Azúcar, dulces, chocolate, golosinas, etc.	1,01	1,21	1,12	1,24	1,03	1,02
01.1.9	Otros alimentos	0,29	0,37	0,36	0,36	0,36	0,48
01.2	Bebidas no alcohólicas	3,11	2,92	3,64	4,36	2,95	2,66
01.2.1	Café, té, yerba y cacao	0,68	0,82	0,93	0,64	0,66	0,69
01.2.2	Aguas minerales, bebidas gaseosas y jugos	2,43	2,1	2,71	3,72	2,29	1,97
2	Bebidas alcohólicas y tabaco	3,27	3,8	3,64	3,13	3,57	3,5
3	Prendas de vestir y calzado	8,49	10,43	11,60	12,37	11,38	12,82
4	Vivienda, agua, electricidad, gas y otros combustibles	10,46	8,67	8,11	7,00	8,88	10,06
5	Equipamiento y mantenimiento del hogar	6,27	6,34	7,78	6,12	6,28	6,55
6	Salud	8,80	8,16	5,26	6,33	7,40	4,95
7	Transporte	11,59	10,41	9,63	8,41	12,10	13,42
8	Comunicación	2,81	2,86	2,82	2,59	2,53	3,19
9	Recreación y cultura	7,46	7,39	6,23	5,95	6,72	7,77
10	Educación	3,02	1,61	1,36	2,04	2,24	2,09

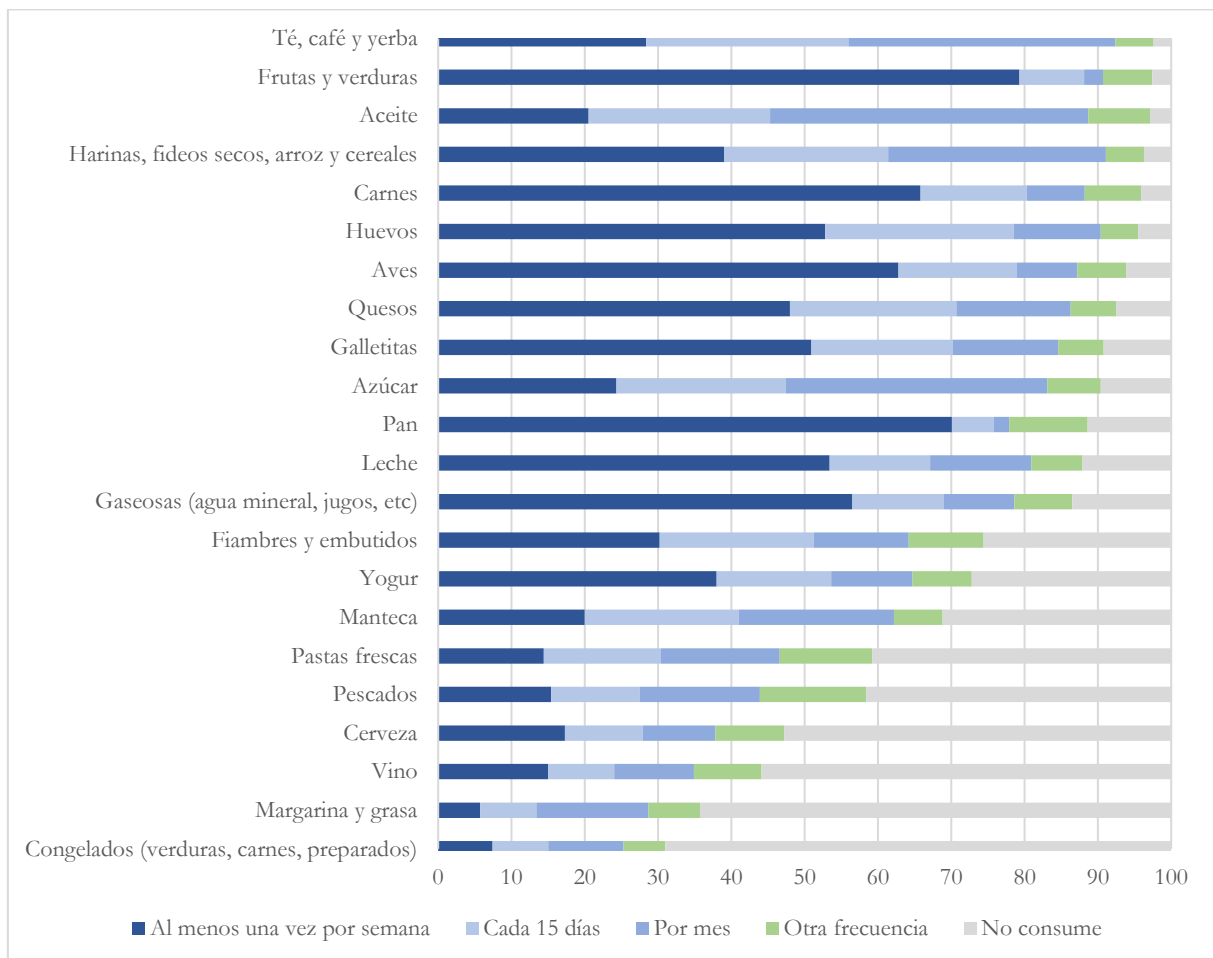
Cod.	Principales aperturas	GBA	Pampeana	Noreste	No-roeste	Cuyo	Patagonia
Nivel general		100	100	100	100	100	100
11	Restaurantes y hoteles	10,84	8,10	4,96	7,99	6,85	5,08
12	Bienes y servicios varios	3,55	3,58	3,3	3,4	3,63	3,14

Fuente: CNDC en base a INDEC

15. En cuanto a la relevancia de las categorías, se puede ver que la de mayor ponderación en el costo de vida de los hogares es, en efecto, alimentos y bebidas no alcohólicas (23,44% del total IPC-GBA y 35,3% del total del IPC-NEA).² De las subcategorías de alimentos, se observa que la de mayor importancia es “carnes y derivados” (que representa el 6,98% del total IPC-GBA y 13,27% del IPC-NEA). Sus principales productos son los distintos cortes de carne bovina y el pollo entero. En segundo lugar, se ubica “pan y cereales” (4,05% del total IPC-GBA y 6,59% del IPC-NEA), donde se incluyen productos de panadería artesanal como el “pan francés o flauta”, otros productos industriales como fideos secos, arroz, harina de trigo, galletitas dulces y saladas y el pan envasado. En tercer lugar, se destaca la subcategoría “leche, productos lácteos y huevos” (3,45% IPC-GBA y 4,1% IPC-NEA) y en cuarto lugar, se ubica la categoría de “verduras, tubérculos y legumbres” (2,23% en IPC-GBA y 3,59% en IPC-NEA). La quinta subcategoría en importancia resulta “frutas” (1,27% IPC-GBA y 1,46% IPC-NEA), mientras que otras subcategorías relevantes con menor ponderación pero que incluyen pocos productos son “aceites, grasas y manteca” y “azúcar, dulces, chocolates, golosinas”.
16. Por su parte, los resultados de la ENGHo 2017/2018 aportan estadísticas sobre el hábito de compra de los hogares según dos aspectos que resultan de interés y que se condensan en el Gráfico 1. El primero indica el porcentaje de hogares a nivel país que adquieren los productos de la categoría señalada; el segundo, la frecuencia de compra de esos productos, según si sucede i) una vez por semana, ii) cada 15 días, iii) una vez por mes, o iv) con otra frecuencia.

² Como se ve en la Tabla 1, la estructura de ponderadores difiere según las seis regiones que delimita el INDEC: GBA, Pampeana, NEA, NOA, Cuyo y Patagonia.

Gráfico 1: Hábito de compra. Porcentaje de hogares que compran productos alimentarios y bebidas. Total país. Localidades de 2.000 y más habitantes. 2017-2018.



Fuente: CNDC en base a ENGHo 2017/2018

17. Si consideramos aquellas categorías que son consumidas por al menos el 80% de los hogares, no quedarían incluidas “fiambres y embutidos”, algunos productos lácteos como “yogur” y “manteca”, ni tampoco “pastas frescas”, “pescados”, bebidas con alcohol (“cerveza” y “vino”), “margarina y grasa” y “congelados”.
18. En el otro extremo, las categorías que más penetración tienen en los hogares son las infusiones (“té, café y yerba mate”), seguidas de “frutas y verduras”, “aceite”, “harinas, fideos secos, arroz y cereales”, “carnes”, “huevos”, “aves”, “quesos”, “galletitas” y “azúcar”. En el rango 85%-90% quedan comprendidas las categorías “pan”, “leche” y “gaseosas, aguas y jugos”.
19. El análisis del hábito de compra de los hogares, si bien no presenta ponderadores ni utiliza las mismas categorías que las presentadas en la Tabla 1, resulta de interés a la hora de evaluar la representatividad del consumo y su estudio es complementario al realizado previamente.
20. Finalmente, la otra fuente que resulta de interés y cuya información complementa lo hasta aquí señalado, es la canasta básica alimentaria (CBA), donde se destaca la inclusión de productos como galletitas dulces, galletitas saladas, harina de maíz (polenta), dulces (dulce de leche, mermelada), yogur, manteca, bebidas, infusiones (café y yerba), sal fina, vinagre y condimentos, entre otros.

II. ANÁLISIS DE COMPETENCIA EN MERCADOS DE ALIMENTOS

21. En distintas oportunidades, la CNDC ha realizado investigaciones de mercado sobre ciertas cadenas de valor de alimentos específicas. Los estudios llevados adelante sobre las cadenas de valor de carne bovina y de la industria láctea son particularmente significativos, por tratarse de familias de productos de gran importancia en la canasta de consumo de los argentinos, tal como surge de la sección anterior. En efecto, si se considera la canasta de bienes y servicios para la medición del IPC, dentro de la categoría de mayor peso “Alimentos y bebidas no alcohólicas”, la subcategoría de “carnes y derivados” — cuyos principales productos son carne bovina y pollo — es la de mayor peso, mientras que en tercer lugar se destaca la subcategoría “leche, productos lácteos y huevos”. Los resultados de la ENGHo también permiten clasificar a la “carne” y la “leche” como productos de alta penetración y de consumo habitual en los hogares argentinos.
22. Por su parte, la CNDC también ha examinado las condiciones de competencia en la relación entre los supermercados y sus proveedores, encontrando la persistencia de ciertas prácticas que, sin configurar una infracción a la LDC, dan cuenta de la relación de asimetría que prima en los contratos comerciales entre ciertos proveedores, entre los que se encuentran productores de alimentos, y las cadenas de comercialización minorista.

II.1. Investigación del mercado de carne bovina

23. En junio de 2023, la CNDC concluyó una investigación de mercado sobre la cadena de valor de carne bovina en Argentina.³ La investigación había sido encomendada en 2020 por la entonces Secretaría de Comercio Interior, tras haber observado desequilibrios en el mercado de la carne vacuna derivados de distorsiones de precios en las distintas etapas de la cadena de comercialización, que no parecían guardar relación con la evolución de los principales componentes del costo en cada fase productiva ni con la situación económica general.
24. Tal como ya fue mencionado, la relevancia del análisis realizado está ligada con la importancia que tiene el consumo de carne bovina para la población argentina. En efecto, Argentina es el país con el mayor promedio de consumo de carne bovina per cápita del mundo, al considerar datos de los años 2020 y 2021.
25. A nivel nacional, el mercado de la carne bovina fue y es uno de los sectores productivos más relevantes en cuanto a los movimientos de capital que genera. A su vez, por su destacado rol, tanto en el mercado interno como externo, se presenta como uno de los grandes pilares de la economía nacional. En efecto, Argentina se ubica entre los cinco mayores exportadores de carne bovina a nivel mundial. Sin embargo, en el mercado interno, se observó que la producción de carne bovina per cápita disminuyó considerablemente durante los últimos sesenta años. El stock ganadero no ha sufrido grandes modificaciones y el peso promedio de animal faenado es considerablemente inferior en comparación al de otros países ganaderos.
26. En el informe donde se indicaron los principales hallazgos de la investigación, se concluyó que los distintos mercados que forman parte de la cadena de valor de la carne bovina no presentan indicadores de concentración significativos. El sector cuenta con una gran cantidad de agentes que participan del circuito productivo a lo largo y a lo ancho de todo el territorio nacional, aunque con distinta relevancia entre las regiones. Incluso se observó una baja

³ Disponible online: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/06/im15_dispo_y_anexo_2.pdf.

concentración en la etapa de faena, la cual presenta indicadores de concentración más altos en otros países con producción de carne bovina.

27. A grandes rasgos, la producción de carne bovina involucra una cadena productiva que comienza con la cría y recría, en la que intervienen los criadores, y sigue con el posterior engorde de ganado, llevado adelante por invernadores y *feedloteros*. La intermediación entre la etapa de engorde y la de faena para la compraventa de ganado en pie se lleva adelante en mercados concentradores, ferias y mercados locales, siendo una figura relevante la del consignatario. El procesamiento del ganado en la fase de faena está a cargo de frigoríficos que, a su vez, pueden realizar tareas de procesamiento para matarifes y abastecedores, siendo todos estos agentes los que ofrecen la res fraccionada (típicamente, del frigorífico sale la media res), que luego es comercializada en los centros de venta a nivel minorista (a través de supermercados y carnicerías) o en el mercado internacional.
28. Una particularidad de la cadena de valor de carne bovina en Argentina es el proceso de venta del ganado en pie, lo cual implica la intermediación entre la etapa de engorde y la de la faena. Esta intermediación puede ser realizada de manera directa o bien a través de consignatarios, que pueden optar por volcar su oferta en los mercados concentradores. Si la venta se realiza de manera directa, esta se encuentra a cargo del propio engordador. Los consignatarios, por su parte, crecen en importancia cuando operan con productores de baja escala, que por su reducido volumen de venta no suelen negociar y cerrar contratos directos con faenadores, y no manejan información precisa de los mercados.
29. Por su parte, los mercados concentradores se pueden definir como los espacios donde confluyen compradores y vendedores de animales para subastar el ganado para faena. Si bien existen dieciséis centros operativos registrados en Argentina, el principal mercado concentrador del país es el Mercado Agroganadero S.A. (MAG), un predio de 110 hectáreas, ubicado en la localidad de Cañuelas, provincia de Buenos Aires, que es gestionado por una empresa privada. De forma diaria se realiza el ingreso y recepción de la hacienda, que es trasladada allí en camiones, donde se realiza un conteo y evaluación del estado de la hacienda, y luego su clasificación y pesaje en los corrales de los consignatarios. El pesaje es considerado el momento del cambio de propiedad de la hacienda y es cuando se efectiviza la operación de venta al vincularse los datos del lote con la información del comprador, el precio y los kilogramos totales. Las tropas comercializadas son retiradas por las firmas transportistas autorizadas y debidamente habilitadas. El proceso de compraventa dentro del mercado asegura la trazabilidad en todo el circuito de comercialización previo a la faena en la planta frigorífica, dado que el sistema informático utilizado permite registrar y hacer el seguimiento del vendedor y del campo de donde provienen los animales, lo que posibilita conocer el origen, su alimentación, sanidad y productos veterinarios utilizados.
30. Si bien al analizar las cabezas de ganado comercializadas en los años 2019, 2020 y 2021, se observa que el porcentaje vendido en el principal mercado concentrador del país representó poco más del 9% en los tres años, los expertos consultados por la CNDC en el marco de la investigación de mercado, manifestaron que el MAG reviste principal importancia debido a que funciona como una referencia de precios para muchas de las operaciones que se dan por fuera de dicha plaza. La compraventa de hacienda no necesariamente requiere de la intervención de un intermediario y esta se realiza en todas las provincias del país sin necesidad de pasar por mercados concentradores, que suelen estar situados en grandes aglomeraciones. En este sentido, vendedores y compradores de ganado en pie que se encuentran atomizados confluyen en los mercados concentradores, los cuales organizan la intermediación entre oferta y

demanda, y los precios que surgen de estos mercados son de referencia en la compraventa de ganado en pie que se lleva a cabo en todo el país.

31. Si bien no se identificaron preocupaciones específicas vinculadas a la competencia en ninguno de los mercados analizados, se observó que la información que suele presentarse a los consumidores es imprecisa, poca clara e incorrecta con relación a los diferentes productos elaborados por la industria. Se observó que la información de la trazabilidad del ganado suele ser completa y accesible hasta la venta del ganado en pie, pero dicho seguimiento no alcanza a las fases posteriores, una vez que el animal es faenado y comercializado.
32. Por este motivo, la CNDC recomendó a la Secretaría de Agricultura Ganadería y Pesca y a la Secretaría de Comercio, ambas pertenecientes al Ministerio de Economía de la Nación, la articulación y profundización de las políticas públicas que permitan una trazabilidad del producto que brinde mayor información de algunas de las características de los bovinos de donde provienen los cortes de carne que se comercializan en los comercios habilitados para tal fin, con el objetivo de que los consumidores tengan mayor conocimiento sobre la carne que adquieren, lo que podría generar una diferenciación de producto y una mayor dinámica competitiva, con el consecuente beneficio al interés económico general.
33. En coincidencia con esta recomendación, en octubre de 2024, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Economía, por medio de una resolución, estableció modificar el sistema de trazabilidad analógica y manual actual por un Sistema Nacional de Trazabilidad Individual Electrónica en bovinos, bubalinos y cérvidos. Utilizando tecnología electrónica como herramienta de identificación individual, se podrá establecer la trazabilidad precisa de cada animal desde el eslabón primario hasta la industria frigorífica. La implementación de este nuevo sistema se llevará a cabo de manera gradual a partir de marzo de 2025. El Estado proveerá los dispositivos electrónicos a todos los productores del país hasta cubrir el stock vigente, los cuales serán adquiridos por medio de licitación pública internacional, contando con financiamiento externo para la puesta en marcha del programa.

II.2. Investigación de mercado de la cadena de valor de la industria láctea

34. En octubre de 2017, la CNDC concluyó una investigación de mercado sobre la cadena de valor láctea, que incluyó el estudio de la etapa primaria de producción y venta de leche cruda, y de las etapas de industrialización, comercialización y distribución de distintos productos lácteos que van desde la leche fluida hasta subproductos como quesos, yogures, dulce de leche, manteca y postres.⁴
35. En lo que respecta a las regulaciones a las que está sujeta la industria lechera, en 2016 se estableció una nueva normativa que recae sobre el mercado de leche cruda, que estableció la creación del Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina (SIGLeA), el cual funciona como un sistema unificado de información entre los actores de la cadena láctea y los distintos organismos del Estado. La norma establece que aquellos agentes que realicen la compra primaria de leche cruda y quienes procesen o industrialicen leche cruda proveniente de tambos de su propiedad y/o consignen de alguna forma leche cruda, deben informar por medio del SIGLeA los recibos diarios de leche cruda y el envío de muestras para la realización de los análisis necesarios para confeccionar la Liquidación Única, Mensual, Obligatoria, Universal y Electrónica. Esto implicó la creación de la denominada “Leche de Referencia” con

⁴ Disponible online: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/im_lacteos.pdf.

el objetivo de permitir a los productores lácteos efectuar comparaciones sobre la calidad de la leche que producen, lo que, a su vez, permitió establecer un precio de referencia para el litro de leche cruda pagada al productor.

36. Con respecto al nivel de concentración existente en las distintas etapas de la cadena, se halló que, en el mercado de leche cruda, la oferta se encuentra atomizada, mientras que, desde el lado de la demanda, a pesar de existir más de 1000 empresas, las cuatro firmas más grandes del sector concentran el 55% de las compras de leche cruda. Esto se condice con la concentración de la oferta de ciertos subproductos lácteos, en los que, por ejemplo, cuatro empresas concentran el 86% de la oferta de leches fluidas. El mercado de los quesos se encuentra desconcentrado, sin embargo, los quesos untables y rallados presentan elevados niveles de concentración, mientras que los quesos de venta al peso presentan niveles de concentración bajos. Otro mercado con un alto nivel de concentración es el del yogur. Por otra parte, en los mercados de dulce de leche, manteca y crema de leche, la concentración es de moderada a alta.
37. A pesar de los elevados niveles de concentración que se hallaron en algunos de los mercados de subproductos lácteos, la CNDC no encontró indicios de abuso de posición de dominio en ninguno de ellos. Sin embargo, se identificaron ciertos factores no relacionados con aspectos estructurales de los mercados que podrían afectar potencialmente su funcionamiento competitivo.
38. Por ejemplo, se analizó la incidencia de la práctica conocida como “*clearing* lechero” o “*triangulación*” en la competencia entre usinas lácteas por proveedores de leche cruda. En efecto, esta práctica consiste en el intercambio de leche procesada entre empresas industriales que tienen exceso de materia prima y aquellas que requieren un mayor nivel de abastecimiento, tratándose de una conducta que se utiliza ante situaciones puntuales y excepcionales, por ejemplo, ante un desperfecto en una línea de producción o situaciones similares, con el objetivo de evitar descartar un producto altamente perecedero como la leche o cortar el flujo de compra con sus proveedores, para luego “compensar” la entrega recibida en otra situación similar. Al tratarse de un sistema de compensaciones entre las empresas industriales, no se configura un mercado, y por ser una práctica de emergencia de carácter circunstancial no afecta la demanda de leche cruda a los tambos. No obstante, se señaló que podía tratarse de un ámbito propicio para el intercambio de información sensible entre competidores.
39. Por otro lado, se observó que la relación comercial entre los tambos y la industria se lleva adelante, en la gran mayoría de los casos, mediante acuerdos no formales, lo que genera incertidumbre en los productores del insumo con respecto a los plazos y condiciones de pago. En efecto, la particular relación de fidelización que se halló entre los tambos y las industrias a las que proveen, en la mayoría de los casos, es causada por la incertidumbre asociada a un posible corte de la cadena de pagos del productor lechero en caso de cambiar de cliente. Sin embargo, el vínculo con el proveedor parecería reducirse en períodos de baja producción de leche cruda, no habiéndose encontrado elementos que permitan afirmar que esta característica del mercado lácteo haya generado efectos anticompetitivos en los precios pagados a los productores.
40. Sin embargo, este escenario, sumado al carácter perecedero de la leche cruda, que obliga al productor a desprenderse de su producción en forma diaria, podría colocar a los productores tamberos en una posición desventajosa al momento de negociar con la industria. La normativa vigente, en cuanto establece que el precio pagado por la leche cruda debería responder a sus atributos de calidad y composición nutricional, busca reducir esta incertidumbre. No obstante, se encontró que la implementación de la “leche de referencia” también podría funcionar, en

la práctica, como un elemento facilitador de un acuerdo tácito entre las empresas de la industria láctea compradoras de leche cruda, especialmente teniendo en cuenta que no es práctica habitual que los tambos tomen sus propias muestras y verifiquen la calidad de su leche de manera independiente.

41. En función de los hallazgos de la investigación de mercado, la CNDC realizó ciertas recomendaciones pro-competitivas a la entonces Subsecretaría de Lechería del Ministerio de Agroindustria. En primer lugar, se recomendó que ante la implementación del SIGLeA, la Subsecretaría tomara las medidas necesarias para garantizar que las usinas lácteas no puedan acceder a los precios ni a ninguna otra información comercialmente sensible o estratégica informada por sus competidores, evitando que el sistema de información se constituya en un elemento facilitador de la colusión. También recomendó promover una mayor participación de los productores en el análisis de las muestras extraídas en forma diaria, así como de la extracción de contramuestras para su análisis a través de los laboratorios autorizados. Asimismo, la autoridad recomendó utilizar la información del SIGLeA referida al precio de la leche cruda pagado por los productores con el fin de detectar anomalías en la evolución de los precios, con el objetivo de identificar aquellos eventos o movimientos con baja probabilidad de aparición en mercados competitivos, por ejemplo, precios promedio pagados a los productores especialmente bajos, baja dispersión de precios, quiebres estructurales en las series, entre otros.

II.3. Investigación sobre las condiciones de competencia en la relación entre los supermercados y sus proveedores

42. En 2019, la CNDC publicó un informe sobre supermercados y las condiciones de competencia en relación con sus proveedores.⁵ En lo que respecta al comercio minorista, este canal de venta es de cierta importancia porque más de un 30% del gasto que realizan los hogares para satisfacer sus necesidades de aprovisionamiento de alimentos y productos para el hogar lo hacen en dicho formato de venta.
43. Asimismo, las grandes cadenas de supermercados e hipermercados tienen una gran incidencia en los proveedores, en comparación con otros formatos de venta. El sistema de descuentos por volumen o fidelización acordados, las promociones y la extensión de los plazos de pago, entre otros elementos, lo convierten en un canal complejo de administrar, particularmente para los pequeños y medianos proveedores, ya que requiere una estrategia de gestión particular y costosa, que en algunos casos puede producir una menor rentabilidad en comparación con otros canales. En contrapartida, las grandes cadenas —las cuales poseen múltiples bocas de expendio, están presentes a nivel nacional a través de diferentes formatos, incluyendo tiendas de proximidad, supermercados, hipermercados y, en algunos casos, también a nivel mayorista— son de interés para los proveedores porque, debido a la exposición en góndola de los productos disponibles, funcionan como una especie de “vidriera” que permite la publicidad permanente de los productos, lo cual es relevante para el desarrollo del negocio.
44. Los alimentos son uno de los rubros más importantes de los supermercados, cuyo principal atributo es la capacidad de ofrecer al consumidor una canasta completa de productos de uso corriente, lo cual incluye bienes alimenticios de consumo habitual, que se adquieren con una frecuencia diaria o semanal, bienes alimenticios de consumo no habitual, demandados

⁵ Disponible online: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/im_5_-_disposicion_y_anexos_0.pdf.

semanal o mensualmente, y productos no alimenticios (como productos de limpieza para el hogar, de cuidado personal, de bazar, entre muchos otros).

45. En términos generales, se halló que las seis principales cadenas de supermercados del país concentran alrededor del 80 % de las ventas totales del sector supermercadista en Argentina, siendo las tres primeras cadenas responsables de aproximadamente la mitad de las ventas del sector. Además de las “marcas propias” o “marcas blancas”,⁶ las grandes cadenas se abastecen de una gran cantidad de proveedores de los que adquieren desde productos básicos de alimentación, perfumería y limpieza, hasta artículos de librería, bazar, informática, electrodomésticos, indumentaria, etc.
46. El gran volumen, tanto de proveedores como de productos adquiridos por los grandes supermercados, se organiza a través de una estructura logística que incluye centros de distribución propios, transporte de mercaderías hacia las sucursales y servicio de reposición de productos en góndola (repositores). Por lo tanto, las grandes cadenas, además de operar como canal de venta de mercaderías, también prestan servicios de logística a los proveedores que pueden incluir exhibición de mercaderías y publicidad, entre otros. Los grandes proveedores pueden contar con distribución, transporte y repositorios en góndola propios. En cambio, para los pequeños y medianos proveedores, los servicios de logística, transporte, comercialización y publicidad de las grandes cadenas suelen ser de gran importancia debido a que en general no cuentan con distribuidores, transportistas o repositorios propios o un presupuesto para publicidad, lo que los hace altamente dependientes de las grandes cadenas para poder operar y permanecer en el canal.
47. La negociación entre las grandes cadenas y los proveedores es un proceso que comprende no sólo el precio de compra o entrega, sino también las condiciones en que se debe entregar la mercadería, las condiciones de incorporación de nuevos productos, los plazos y condiciones de pago, los descuentos que se aplicarán en concepto de prestación de servicios por parte del supermercado, las promociones, la fabricación de productos de marca blanca y las devoluciones de mercadería, entre otros procesos o factores de negociación.
48. En líneas generales, el modelo de suministro de las cadenas de supermercados se estructura a través de encargados de compra que actúan como jefes negociadores dentro de departamentos que agrupan varias categorías de productos. Las negociaciones pueden ser anuales o mensuales o por acciones puntuales. Las negociaciones entre los supermercados y los proveedores se realizan a nivel nacional y de manera centralizada, para todas las banderas y para todas las sucursales. Esto significa que las sucursales no gozan de independencia para decidir sobre cuestiones como el surtido de productos, precios o ubicación en las góndolas. Es decir que los supermercados, al negociar con los proveedores sobre la totalidad de los productos adquiridos por la cadena, negocian las condiciones comerciales sobre grandes volúmenes de compra, lo que aumenta su capacidad negociadora.
49. El sector supermercadista argentino se abastece tanto de un conjunto de grandes proveedores como de empresas de mucho menor tamaño. En la negociación con los supermercados, la relación con los proveedores es más simétrica en el caso de los grandes proveedores. En consecuencia, los proveedores pequeños o medianos pueden obtener de los supermercados

⁶ Productos elaborados por fabricantes externos y luego vendidos con el nombre y diseño de la marca del minorista.

condiciones comerciales menos favorables que sus competidores de mayor tamaño, lo cual afecta su capacidad competitiva.

50. Al analizar distintos factores de negociación entre proveedores y supermercados, se encontraron ciertas problemáticas que desfavorecen especialmente a los pequeños y medianos proveedores, que tienen menor poder de negociación frente a los supermercados. Por ejemplo, se observó que las condiciones y costos de acceso a los supermercados son poco transparentes, que las barreras a la entrada por costos de acceso son elevadas, que existen demoras excesivas para dar de alta un producto, que los acuerdos comerciales no suelen plantearse de manera formal y por escrito y que puede ser habitual la modificación unilateral de ciertas condiciones por parte de los supermercados. Asimismo, se encontró que no hay reglas explícitas que impidan que los proveedores más grandes o líderes influyan en el precio en góndola de sus competidores, que no hay transparencia en los cobros efectuados y en los descuentos aplicados, siendo inexistente la discriminación de los descuentos en las facturas o notas de débito, que hay falta de transparencia y de previsión explícita en las condiciones comerciales para exhibición de productos y ubicación en góndola, que los plazos de pago suelen ser extensos y que muchas veces no se cumplen los plazos pactados, que se traspasa de forma unilateral a los proveedores el costo de las promociones ofrecidas a los consumidores, que el régimen de devoluciones es poco claro o no se encuentra explicitado en los acuerdos comerciales y que es usual que se responsabilice al proveedor por pérdidas, robos o deterioros de mercaderías una vez entregados los productos, entre otros factores preocupantes.
51. En función de lo hallado, la CNDC recomendó a la entonces Secretaría de Comercio, establecer un código de buenas prácticas comerciales entre las cadenas de supermercados y sus proveedores, con el objeto de promover la competencia, en base a las siguientes pautas generales: garantizar la previsibilidad y la transparencia en las relaciones comerciales entre los supermercados y sus proveedores, incluyendo las cuestiones referidas a plazos de pago, devoluciones y logística; facilitar el acceso a las grandes cadenas de proveedores nuevos que cumplan con los requisitos legales; establecer un mecanismo de descuentos comerciales transparente y no arbitrario, que otorgue certidumbre sobre el precio que cobrarán los proveedores por los productos adquiridos por las grandes cadenas; evitar que los proveedores líderes interfieran en la asignación de espacios de exhibición o en la fijación de los precios de los productos de sus competidores; evitar que el financiamiento de las promociones recaiga sobre una parte que no ha acordado con el lanzamiento de una promoción; establecer un mecanismo ágil, simple y efectivo de solución de controversias que garantice el cumplimiento de lo estipulado en el código, dando participación a las reparticiones públicas con competencia en la materia; fomentar la adhesión de supermercados y proveedores líderes al código; y diseñar un mecanismo de seguimiento que permita monitorear la efectividad del código e impulsar las modificaciones que sean pertinentes en el futuro.
52. Asimismo, con el objetivo de facilitar la elección de los consumidores y, por lo tanto, mejorar las condiciones de competencia, la CNDC recomendó a la Dirección Nacional de Defensa del Consumidor que promueva una normativa que regule el uso de las promociones a fin de evitar que los precios de los productos comercializados sean artificialmente manipulados para que los descuentos de una promoción parezcan más atractivos al consumidor (por ejemplo, estableciendo precios más altos para luego promocionar un descuento). En este sentido, se recomendó establecer la obligación de exhibir el precio promocional junto al precio original del producto y la fecha en la que ese precio estuvo vigente.

III. CONSIDERACIONES FINALES

53. En conclusión, el sector alimenticio en Argentina no solo cumple un rol crucial en la satisfacción de necesidades básicas de la población, sino que también tiene un impacto significativo en la economía y en la calidad de vida de los hogares, debido a su peso dentro del gasto familiar y su influencia en la inflación y la pobreza. Asimismo, ocupa un lugar de predominancia en la matriz productiva nacional, por tratarse de un país con una producción primaria de gran relevancia a nivel mundial, con una larga tradición en el sector agropecuario y agroindustrial.
54. El estudio y análisis de las dinámicas competitivas dentro de las cadenas de valor alimentarias, como el de la carne bovina y los productos lácteos, permiten identificar posibles mejoras en la eficiencia del mercado que pueden contribuir a mitigar problemas económicos de mayor escala. En este sentido, las investigaciones realizadas por la CNDC juegan un papel fundamental al ofrecer diagnósticos y recomendaciones que promuevan una mayor competencia en los mercados que conforman dichas cadenas productivas, lo que a su vez puede tener efectos positivos sobre la economía del país.