



FLACSO
ARGENTINA

ÁREA DE ECONOMÍA Y TECNOLOGÍA

MAESTRÍA EN ECONOMÍA POLÍTICA

CON MENCIÓN EN ECONOMÍA ARGENTINA

Ley de Góndolas
Ganadores y perdedores de una regulación que no fue

Autor: Lic. Antonio Alberto Macchioli

Director de Tesis: Dr. Facundo Picabea
Co-Directora de Tesis: Dra. Yamila Noely Cáceres

Trabajo Final para optar por el grado académico de:
Magíster en Economía Política con mención en Economía Argentina.

Fecha: 10 de marzo de 2025

Agradecimientos

Si no existiera la universidad pública y gratuita, esta tesis no hubiera existido porque nunca hubiese podido acceder a la educación superior. Por ello, mi primer agradecimiento es a mi país, Argentina.

La elaboración de una tesis de maestría representa la culminación de un extenso recorrido que, aunque pueda parecer un logro individual, es en realidad el resultado de un gran trabajo colectivo. En este camino, he contado con el apoyo de muchas personas. Agradezco a Ada, mi madre, quien siempre me ha acompañado, ayudado y alentado, así como a cada uno de mis profesores y profesoras en el ámbito de las ciencias sociales, quienes con paciencia y dedicación compartieron sus conocimientos y respondieron a mis inquietudes. Quiero expresar mi gratitud a los docentes de esta rigurosa y maravillosa maestría, quienes, con su profesionalismo, brindan lo mejor de sí en cada clase. Agradezco también al personal administrativo, especialmente a Verónica Weiss, por su orientación ante cada inquietud.

Siempre estaré profundamente agradecido al Dr. Facundo Picabea, que más allá de aceptar dirigir mi tesis, siempre estuvo presente y me brindó con amabilidad, gratos momentos de análisis y reflexión; agradecerle por no conformarse con lo primero que escribía y siempre pedirme un poco más para que pudiera superarme en cada revisión. Quiero agradecer a la Dra. Yamila Noely Cáceres por aceptar ser co-directora y aportar su aguda visión y notable profesionalismo en cada uno de los capítulos que conforman esta tesis.

Hacer una tesis de maestría conlleva mucha dedicación y tiempo. Por eso quiero agradecerle a mi hermosa compañera Tatiana por su cálido y amoroso apoyo en todo momento. Así como también agradecer a mi familia y amigos por estar presentes y muchas veces pensar juntos y a mi hija Katerina por ser lo más maravilloso que me pasó en la vida.

RESUMEN

Esta investigación analiza el recorrido de la Ley de Góndolas (Ley N° 27.545) desde sus primeras propuestas en 2016 hasta su derogación en enero de 2024. Partiendo de la estructura oligopolizada del sector, donde las grandes cadenas de supermercados y la gran industria son protagonistas, se busca comprender si la ley era una medida adecuada para lograr sus tres principales objetivos: transparencia en los precios, limitar los niveles de concentración al permitir el acceso de las MiPyMEs a las góndolas, y evitar prácticas abusivas entre supermercados y proveedores. El estudio se centra en el sector del comercio minorista, principalmente de alimentos, bebidas, higiene personal e higiene para el hogar, analizando las relaciones entre los distintos actores: supermercados, proveedores, MiPyMEs, actores políticos, cámaras empresariales y autoridades públicas. Se examinan los niveles de concentración en el supermercado y la industria alimenticia, así como el impacto de las grandes cadenas en las localidades donde se emplazan y su efecto sobre los almacenes tradicionales y el empleo. Además, se analizan las regulaciones internacionales y argentinas del sector, las teorías de la regulación y la competencia, y los debates en torno a la estructura de los mercados. Las entrevistas realizadas y el análisis de los debates parlamentarios permiten dilucidar las principales objeciones a la ley, así como también propuestas y sugerencias para el futuro.

Palabras clave: Ley de góndolas –supermercado –proveedores –MIPYMES –concentración-regulación-

SUMMARY

This research analyzes the course of the Gondola Law (Law No. 27.545) from its first proposals in 2016 until its repeal in January 2024. Based on the oligopolized structure of the sector, where large supermarket chains and large industry are the protagonists, it is sought to understand whether the law was an appropriate measure to its three main objectives: transparency in prices, limiting levels of concentration by allowing MiPyME access to the gondolas, and preventing abusive practices between supermarkets and suppliers. The study focuses on the retail trade sector, mainly of food, beverages, personal hygiene and home hygiene, analysing the relationships between the various actors: supermarkets, suppliers, MiPyME, political actors, business chambers and public authorities. The levels of concentration in the supermarket and food industry are examined, as well as the impact of large chains in the locations where they are located and their effect on traditional warehouses and employment. In addition, international and Argentine regulations of the sector, theories of regulation and competition, and debates around the structure of markets are analysed. The interviews carried out and the analysis of parliamentary debates allow to clarify the main objections to the law, as well as proposals and suggestions for the future.

Keywords: Law of gondolas –supermarket -suppliers –MIPYMES – concentration-regulation-.

INDICE GENERAL

RESUMEN	2
INDICE GENERAL	4
Capítulo 1	7
INTRODUCCIÓN.....	7
1.1. El problema de investigación.....	10
1.2. Justificación y relevancia del tema elegido	10
1.3. Objetivo general	11
1.4. Objetivos específicos	11
1.5. Hipótesis general.....	12
1.6. Marco teórico.....	12
1.7. Diseño metodológico	18
1.8. Organización de la tesis	19
Capítulo 2	21
LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA.....	21
2.1. La concentración económica en el ámbito global: el sector supermercadista.....	24
2.2. La concentración económica en Argentina: el sector supermercadista ..	26
2.3. La concentración del supermercadismo y de la industria de alimentos..	33
2.4. Impacto de la concentración del supermercadismo sobre el empleo	35
2.5. La concentración de la industria de alimentos y bebidas	37
2.5.1. La concentración según los distintos grupos empresarios	40
2.6. Relación de las grandes cadenas supermercadistas con los proveedores	41
Capítulo 3	44
COMPETENCIA ECONÓMICA Y REGULACIÓN.....	44
3.1. La competencia perfecta	46

3.2. La competencia imperfecta	49
3.3. Las regulaciones y el sector supermercadista.....	52
3.4. Las regulaciones internacionales en el sector supermercadista	55
3.5. Las regulaciones nacionales en el sector supermercadista	59
3.6. Autorregulación entre proveedores y supermercadistas en Argentina ...	63
Capítulo 4	65
LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA EN LA AGENDA POLÍTICA.....	65
4.1. El “Plan Bajemos los Precios”: una estrategia para bajar la inflación.....	67
4.2. De un plan para bajar la inflación a un proyecto para evitar las distorsiones de precios.....	69
4.3. Posiciones divergentes sobre la intervención del Estado en la regulación de los mercados	73
4.4. La ley de defensa de la competencia, un antecedente de la ley de góndolas.....	78
4.5. El Programa Nacional de Competencia Minorista: seis proyectos de ley alternativos	81
Fomento a la competencia en el comercio minorista y mayorista	81
Fomento de la competencia en la cadena de valor alimenticia	83
Defensa del consumidor y la competencia. Medidas para la reducción de distorsiones de precios en las ventas minoristas y el fomento de la competencia en góndolas	83
Regulación a las grandes superficies comerciales alimenticias.....	84
Regulación para la exhibición en las góndolas	85
Acceso de productores y bienes producidos por la economía popular a góndolas en grandes superficies de ventas	86
4.6. El debate parlamentario sobre el proyecto de ley de góndolas	88
El debate en la Cámara de Diputados	89
El debate en la Cámara de Senadores	101
Capítulo 5	111

SANCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE GÓNDOLAS	111
5.1. Objetivos de la regulación	112
5.2. Virtudes y vicios de la reglamentación	119
5.3. Aplicación y alcances de la regulación	124
5.4 ¿Fracaso de la Ley o simple derogación?.....	133
Capítulo 6	141
CONCLUSIONES GENERALES	141
6.1. Aprendizajes del caso	141
6.1.1 La concentración	141
6.1.2 La regulación.....	147
6.1.3 La implementación	152
6.2. Últimas palabras.....	155
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161

Capítulo 1

INTRODUCCIÓN

Cuando comenzamos esta investigación, el eje central era analizar el impacto que generaría la Ley de Góndolas en la competitividad del sector proveedor y si se producían cambios en la relación de estos con las grandes cadenas. Específicamente, el objetivo era observar si la ley lograba transformaciones estructurales que impactaran en los niveles de concentración que presenta el mercado en la fabricación y comercialización de alimentos, bebidas, productos de higiene personal y artículos de limpieza del hogar. A su vez, si permitiría incrementar la producción y fortalecer la capacidad negociadora de las micro, pequeñas y medianas empresas, mejorando las prácticas comerciales entre las MIPYMES y las principales cadenas de supermercados. La ley fue sancionada en marzo de 2020, reglamentada el 14 de diciembre y se derogó el 20 de diciembre de 2023. Su vigencia plena fue breve, lo que resultó un verdadero impedimento para los objetivos y la metodología que se habían definido. Finalmente, la tesis se orientó al análisis de los aprendizajes que se suscitaron durante el proceso de generación de la norma. Más allá del cambio de orientación de la tesis, la misma permite analizar la estructura económica concentrada del sector supermercadista, lo cual era el principal objetivo.

Durante la década de 1990, el comercio y la distribución de alimentos en Argentina se vio modificada a partir de la internacionalización del capital. Grandes multinacionales se asentaron en el país, las cuales mediante fusiones y adquisiciones de empresas locales alteraron las formas de venta hasta entonces establecidas, así como el perfil de los consumidores. Esto a su vez modificó el emplazamiento geográfico, puesto que

en particular en las grandes ciudades se registró la convivencia, no sin tensiones, de diferentes formatos comerciales con variados niveles de modernización tecnológica.

En el espacio urbano, por un lado, estaban los almacenes o pequeños comercios minoristas. Por otro lado, estaban las grandes cadenas de supermercados e hipermercados que no solo contaban con amplias superficies, sino que ofrecían mayor surtido de productos y a veces precios más reducidos que los primeros. Estos grandes comercios también prestaban otros servicios tales como estacionamiento, horario extendido y pagos automáticos.

La llegada e instalación de grandes espacios de comercialización constituyeron un desafío para la continuidad de los almacenes tradicionales. Pero también lo fueron para los pequeños y medianos proveedores de productos del sector alimenticio, puesto que las interacciones entre los distintos agentes económicos que participaban en la cadena de valor se volvieron cada vez más asimétricas. Muchos supermercados e hipermercados formaban parte de un mismo grupo económico, por lo que contaban con múltiples estrategias para imponer sus intereses a los productores, en especial a los más vulnerables.

Las cadenas de supermercados e hipermercados se articularon principalmente con las grandes empresas de la industria productora de alimentos y bienes de higiene personal y del hogar. Por lo tanto, se cristalizaron y profundizaron prácticas comerciales anticompetitivas que creaban barreras a la entrada y permanencia de los pequeños y medianos proveedores.

En 2017, en un escenario caracterizado por la devaluación de la moneda nacional y un incremento generalizado de los precios de bienes y servicios básicos, distintos actores políticos promovieron un proyecto que asociaba la reducción de precios con el impulso a la demanda y la tracción a la pequeña industria. Tres años más tarde, una nueva administración gubernamental sancionó la Ley 27.545, conocida como Ley de Góndolas. Esta normativa tenía entre sus objetivos contribuir a la transparencia y competitividad del precio de los productos alimenticios, bebidas, de higiene y limpieza del hogar para beneficiar principalmente a los consumidores. También, se proponía mantener el equilibrio entre los distintos agentes económicos que participaban en la comercialización de estos bienes para evitar prácticas comerciales anticompetitivas que generaban distorsiones en el mercado. En ese sentido, la regulación estimulaba

la ampliación de la oferta de productos artesanales y/o regionales producidos por micro, pequeñas y medianas empresas (MiPyMes) nacionales, al tiempo que fomentaba a través de un régimen especial la oferta de productos generados tanto en el sector de la agricultura familiar, campesina e indígena, de la economía popular como de cooperativas y/o asociaciones mutuales.

La investigación permitió analizar la trayectoria de una normativa, en la que resultaron imprescindibles los debates en que incurrieron las distintas fuerzas políticas (asociadas a distintas corrientes de pensamiento económico) en cuanto al funcionamiento del sistema capitalista, a la posición del sector supermercadista en el país, así como también de la gran industria. La recuperación de esas discusiones permitió abordar la morfología de los mercados, la regulación local e internacional y la concentración en el sector supermercadista tanto a nivel global como nacional.

La morfología de los mercados permitió analizar la relación que se establece entre oferentes y demandantes de un determinado bien o servicio, la determinación de los precios y las cantidades de equilibrio, factores que repercuten de forma directa en la calidad de vida de los ciudadanos y ciudadanas. Para determinar el tipo de estructura o mercado fue clave considerar el número y el tamaño de productores y consumidores, la capacidad de influencia de estos en los precios y el tipo de competencia a su interior.

En la tesis también se abordaron las principales teorías sobre la regulación, así como el debate en torno a la intervención del Estado en la economía. Por un lado, se recuperaron las corrientes teóricas que significan toda intervención estatal como perjudicial, puesto que trastoca el libre juego de la oferta y la demanda, limita la competencia y protege empresas ineficientes. Por otro lado, se identificaron aquellas posiciones que defienden la regulación al argumentar que la propia lógica del sistema capitalista tiende a la concentración mediante la limitación de la oferta, la imposición de precios monopólicos a los consumidores y de exigencias antieconómicas a los proveedores.

En la investigación se analizó uno de los problemas vigentes en el mercado argentino como es la concentración en la producción y en la comercialización minorista de bienes básicos (alimentos, bebidas, higiene personal). En ese sentido, se recuperaron las estrategias de las grandes cadenas de supermercados que les permitieron mantener una posición dominante frente a los pequeños almacenes y los proveedores.

Finalmente, la investigación permitió reflexionar sobre el proceso de sanción e implementación de las regulaciones en tanto soluciones a los distintos problemas que atraviesa el país. Ello permitió dar cuenta de las múltiples limitaciones que tiene la normativa (incluso aquellas discutidas en el Congreso), así como el sencillo proceso de derogación en un sistema de tendencia fuertemente presidencialista.

1.1. El problema de investigación

En diciembre de 2015, en Argentina asumió el poder un gobierno que orientaba su política por los principios neoliberales. Por entonces, el país presentaba altos índices de inflación y elevados niveles de concentración económica en el sector supermercadista y de la industria alimenticia. Sin embargo, también contaba con regulaciones que limitaban la concentración y defendían la competencia empresarial (Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia), así como a los consumidores de los abusos que pudieran sufrir al entablar relaciones comerciales (Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor).

El 17 de marzo de 2020 se publicó en el Boletín Oficial la Ley N° 27.545, conocida como ley de góndolas. Esta pretendía regular a los diversos agentes económicos que participaban en la comercialización y distribución de bienes básicos; limitar los niveles de concentración económica para impulsar mercados más competitivos; incrementar los niveles de empleo en el sector MiPyMes y controlar la inflación. De acuerdo a esto es posible formular las siguientes preguntas: ¿Por qué fue necesaria la sanción de una nueva regulación? ¿Cómo fue el proceso de sanción e implementación de la ley de góndolas? ¿Quiénes fueron los principales ganadores y perdedores que impuso esta nueva normativa?

1.2. Justificación y relevancia del tema elegido

El problema abordado en esta investigación contribuye en general a los estudios de la Economía y, en particular a la Economía Política, puesto que permitió recuperar los

grandes debates de la teoría económica en torno a tres factores: competencia, concentración y regulación. En ese sentido, la tesis permitió analizar las distintas posiciones existentes acerca del rol de Estado y su intervención en tanto agente regulador del mercado. Para responder las preguntas fue necesario estudiar las principales características de un mercado sensible como es la comercialización minorista y la fabricación de los productos básicos (alimentos y bebidas, bienes de higiene personal y del hogar); también analizar cómo se produjo la concentración del sector, qué consecuencias tuvo para los almacenes tradicionales como para los pequeños y medianos proveedores. La tesis contribuye al análisis de cómo se desempeñan los actores dominantes, es decir, las grandes cadenas supermercadistas y los grandes proveedores, y qué condicionalidades imponen al resto de los actores.

Finalmente, el análisis de la derogada Ley de Góndolas contribuye a los estudios políticos, puesto que recupera la trayectoria previa de la ley, los antecedentes internacionales y los debates que tuvieron lugar durante la sanción. Por último, señala las condiciones político-económicas que condujeron a su derogación. En ese sentido, el estudio contribuye al recabar aprendizajes que pueden capitalizarse para la generación de futuras regulaciones en el sector.

1.3. Objetivo general

El objetivo general de la investigación es analizar el proceso de diseño, reglamentación e implementación que tuvo la Ley de Góndolas hasta su derogación.

1.4. Objetivos específicos

- 1- Relevar, sistematizar y analizar la existencia (o no) de condiciones estructurantes en la economía argentina respecto de la comercialización de artículos de limpieza y alimentos en las grandes cadenas.
- 2- Analizar el proceso de puesta en agenda, sanción e implementación de la Ley de Góndolas.
- 3- Analizar las prácticas comerciales establecidas entre las principales cadenas supermercadistas y los proveedores MIPYMES, antes y después de la sanción de la ley.

- 4- Relevar y sistematizar las restricciones que impone la Ley en relación con limitar en góndolas y locaciones virtuales la exhibición de productos de un proveedor o grupo empresario.
- 5- Analizar las principales causas que determinaron el escaso éxito de la ley y que, a su vez, facilitaron su derogación.

1.5. Hipótesis general

La principal hipótesis de la presente investigación es que sin la creación de mecanismos de control estatal y la fiscalización de varios agentes económicos (las asociaciones, cámaras empresariales y cooperativas) las grandes empresas mantendrán una posición dominante a partir del amplio poder de mercado con el cuentan y su capacidad de *lobby*. Para generar transformaciones estructurales en los niveles de concentración que presenta el mercado en la fabricación y comercialización de alimentos, bebidas, productos de higiene personal y artículos de limpieza del hogar es necesaria la intervención del Estado y la sanción e implementación de políticas públicas.

En relación a la idea precedente, se sostiene que la desconcentración de la oferta de los productos mencionados permitirá incrementar la producción y fortalecer la capacidad negociadora de las micro, pequeñas y medianas empresas ante las principales cadenas de supermercados.

1.6. Marco teórico

La investigación propuesta parte del supuesto de que en Argentina la fabricación y la comercialización minorista de los bienes básicos (alimentos y bebidas, productos de higiene personal y del hogar) está fuertemente concentrada. Es decir, se trata de un mercado de tendencia oligopólica en el que las grandes cadenas de supermercados y la gran industria productora, a través de una articulación sinérgica, garantizaron una posición dominante que les permitió obtener rentabilidades por encima de la media. Cabe aclarar que, en un contexto de creciente globalización y de la búsqueda de nuevos mercados por parte del gran capital internacional, la marcada concentración

tanto en la industria como en la comercialización fue consecuencia de la instalación en el país de importantes empresas transnacionales y de mecanismos regulatorios deficientes. El capital transnacional impone nuevos formatos como los hipermercados, supermercados y tiendas de descuento que no solo cambian las prácticas comerciales de los comerciantes locales, sino que obligan a estos a competir en condiciones desfavorables que generalmente suelen expulsarlos del mercado (Santos, 1999).

Este proceso de concentración generó que varios actores se vieran perjudicados. Primero, los almacenes tradicionales quienes debieron cerrar sus locales ante la instalación y competencia de las grandes cadenas supermercadistas. Segundo, los pequeños y medianos proveedores quienes se vieron directamente afectados por el cierre de numerosos almacenes, puesto que eran abastecedores de estos negocios. Además, estos pequeños y medianos proveedores perdieron competitividad al no poder incorporar la novedosa, compleja y costosa tecnología productiva de las grandes industrias, principales proveedores de los grandes supermercados. Tercero, los consumidores porque en general la concentración redujo la oferta de productos mientras posibilitó un incremento en los precios de bienes básicos. Por último, los gobiernos locales en ciudades pequeñas y medianas quienes tienen poco o nulo nivel de influencia sobre el gran capital asentado en sus territorios.

El emplazamiento de una gran cadena de supermercados en una pequeña o mediana localidad suele concentrar el comercio ante el cierre de una gran cantidad de almacenes tradicionales que no pueden competir en las nuevas condiciones impuestas. Eso implica un incremento en los niveles de desempleo, mientras que los ingresos obtenidos por la cadena no se reinvierten en las localidades donde establecen sus locales comerciales, sino que se fugan principalmente a la casa matriz ubicada en las grandes ciudades o fuera del territorio nacional (Lambert, 2016).

Actualmente, las grandes cadenas avanzaron territorialmente y emplazaron establecimientos comerciales por toda la geografía nacional, ya sean hipermercados, supermercados o tiendas de proximidad con un alto porcentaje de productos de marcas propias. El oligopolio es un hecho consumado que destruyó a los pequeños almacenes y despensas barriales, eliminando un mercado sumamente competitivo y distributivo en lo que refiere a la apropiación del ingreso. En otras palabras, “Hoy nos encontramos con verdaderas situaciones de oligopolio y la consecuente consolidación

de un nuevo orden espacial que llevan a un aumento de poder en los territorios y ciudades” (DiNucci,2015:192).

Desde un enfoque heterodoxo, el libre mercado genera empresas con posición dominante que resultan anticompetitivas, puesto que perturban el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas y generalmente se apoderan de los mercados en los cuales “compiten” e imponen a los consumidores precios más caros. Figueras (2004) analizó la obra de uno de los exponentes de esta corriente -Joan Robinson- y planteó que “cada productor posee una curva individual de demanda, de forma decreciente, al estilo de la demanda de un monopolista” (p. 11). También sostuvo que en un mercado con imperfecciones existe un gran número de vendedores con productos altamente sustitutivos debido a varios factores: la ignorancia y las particulares preferencias de los demandantes, el renombre de la firma y especialmente la ubicación, la propaganda y el tratamiento individual de los compradores por parte de los vendedores. Robinson en la segunda edición de su obra (1969) destacó que “la competencia perfecta no se puede dar en la industria manufacturera ya que unos precios iguales a los costos marginales supondrán que pequeñas variaciones en la demanda provocarían violentas fluctuaciones en los precios, como se aprecia donde reina la competencia, como en los mercados de productos primarios”. También planteó que “la soberanía del consumidor no podrá conseguirse nunca mientras la iniciativa siga en manos del productor. Por regla, el comprador es un amateur -en el caso de bienes de consumo- y el vendedor un profesional”. Es decir que se acentúa lo que hoy llamamos la “asimetría informativa” (Figueras, 2004: 12).

En su trabajo, Robinson afirmó que la competencia es siempre imperfecta en los mercados y que tiende hacia el oligopolio, rompiendo con la división neoclásica de la economía entre la competencia perfecta y el monopolio absoluto. (Robinson, 1933)

Para comprender por qué el gobierno nacional avanza en la regulación del sector de ventas minoristas mediante la sanción de la Ley de Góndolas es necesario tener presente que, en el modo de producción capitalista, los empresarios, en su afán de maximizar ganancias y por la propia dinámica del sistema, generan procesos de concentración y centralización. La concentración se da cuando los capitalistas mejoran los procesos productivos, abaratan los costos de producción y venden más

barato permitiéndoles ello ganar porciones de mercado al eliminar la competencia. La centralización se da cuando el capitalista concentra el mercado, pero incorpora capitales ya existentes. Es decir, este proceso tiene lugar cuando numerosos capitales menores se transforman en pocos capitales mayores mediante prácticas de compra-venta, fusiones o absorciones tanto de firmas como de establecimientos productivos (Basualdo, 2006). En ese sentido, implica sólo un cambio en la distribución de los capitales ya existentes, y no se asocia necesariamente con un crecimiento de la riqueza social. De hecho, pueden darse procesos de centralización (control de muchos capitales por uno) sin concentración (crecimiento de los capitales) (Basualdo, 2006).

La variable utilizada para medir el nivel de concentración industrial es el valor bruto de producción de las primeras ocho empresas de una rama manufacturera sobre el conjunto de la producción generada. La siguiente tipología fue presentada por Matías Kulfas y Martin Schorr (2000):

- Ramas altamente concentradas: son aquellas en las que los ocho mayores locales o empresas generan más del 50% de la producción de la rama;
- Ramas medianamente concentradas: son aquellas en las que los ocho mayores locales o empresas explican entre el 25% y el 50% de la producción de la rama;
- Ramas escasamente concentradas: son aquellas en las que los ocho mayores locales o empresas explican menos del 25% de la producción de la rama.

Esta tipología fue utilizada para identificar los niveles de concentración existentes en los distintos rubros que componen el sector bajo análisis. Miguel Teubal y Javier Rodríguez (2001) afirman que, en un marco de gran desregulación, la concentración en Argentina aumentó considerablemente en la década de los noventa por las adquisiciones que realizaron tanto las multinacionales como los grandes capitales locales de un gran número de supermercados que hasta entonces estaban atomizados. La concentración y centralización que se dio en el sector supermercadista incrementó sustancialmente la capacidad negociadora de las grandes cadenas en detrimento de otros sectores, incluyendo a los consumidores quienes son forzados indirectamente a realizar sus compras en un mercado oligopólico.

La concentración del sector supermercadista se produjo en gran medida a través de la competencia en los precios. La capacidad de incorporar tecnología de avanzada que tuvieron las principales cadenas, les permitió incrementar la productividad y bajar los costos operativos. De esta manera pudieron ofrecer mejores precios que los competidores más pequeños. Los progresos en la técnica, logística, distribución y principalmente en la comercialización resultan centrales para comprender los niveles de concentración del sector. En este mismo sentido, operó la extranjerización del comercio minorista, ya que no solo favoreció la concentración y centralización del capital, sino también un proceso de integración vertical creciente. La integración vertical en el sector tuvo lugar cuando una determinada cadena supermercadista cuenta con la capacidad de controlar varias etapas del proceso productivo: desde la producción de la materia prima, el procesamiento de la misma en su planta fabril y finalmente la distribución y venta de los productos terminados (Teubal, M. Rodríguez, 2001).

En relación al objetivo general de esta investigación se resolvió incorporar nociones del análisis de política: cuestión, agenda política y política pública. Una *cuestión* constituye una necesidad que ciertas clases, fracciones de clases, organizaciones, grupos o individuos estratégicamente situados problematizaron e incorporaron en la agenda de problemas socialmente vigente (Oszlack y O'Donnell, 1995). Toda cuestión tiene una trayectoria, en la que diferentes actores a lo largo del tiempo toman posición frente a ella. En esta investigación se consideraron los antecedentes que promovieron el surgimiento de la cuestión, quiénes reconocieron la problemática, cómo difundieron sus visiones sobre el problema, quiénes y sobre la base de qué recursos y estrategias lograron convertir esa problemática específica de ciertos actores en una cuestión de dominio público.

La agenda no es unívoca, sino que varía en función de los actores involucrados en la misma. Por un lado, está la *agenda pública* definida por el conjunto de temas que la ciudadanía y diferentes grupos sociales están interesados en posicionar para que los representantes adopten una postura en torno a ellos. Por otro lado, se encuentra la *agenda política* que está constituida por el conjunto de temas que implicaron una toma de posición por parte de los actores políticos. Por último, está la *agenda gubernamental* conformada por el conjunto de prioridades que un gobierno intenta

posicionar como proyecto político y materializar a lo largo de su mandato (Maldonado Trujillo, Casar, 2008).

El Estado es uno de los actores principales en la constitución de una cuestión, ya sea por su injerencia u omisión. Se entiende al Estado como un escenario donde las clases y fracciones de clases dirimen sus contradicciones, y en la que la fracción hegemónica logra garantizar los intereses generales del bloque en el poder, así como sus intereses particulares. Las interacciones y negociaciones entre las distintas clases, fracciones de clases y actores favorece la emergencia de ciertas cuestiones problemáticas, las cuales son abordadas a partir de las políticas públicas. Se entiende por *políticas públicas* el proceso social que comprende el conjunto de acciones, decisiones y omisiones desarrolladas por el Estado en determinados campos de la administración pública (Oszlack y O'Donnell, 1995), sin desconocer con ello la incidencia que tienen otros actores.

Las políticas públicas están orientadas por ciertas teorías e ideas que reflejan los principios vigentes en la sociedad. Las políticas en términos concretos son normas que derivan en la creación de instrumentos formales e informales diseñados para performar la estructura y el funcionamiento de los distintos sistemas de la sociedad.

José Ayala (1999) señala que “en sentido amplio, la regulación consiste en un conjunto de acciones gubernamentales para controlar los precios, ventas y decisiones de producción de las empresas, como un esfuerzo para prevenir que las empresas privadas tomen decisiones que podrían afectar el bienestar de los consumidores y del interés público. Así, la regulación restringe y vigila las actividades privadas (en su mayoría son privadas, aunque también lo puede hacer en el ámbito público) con respecto a una regla prescrita en el interés público” (p. 635).

En lo que respecta a la política de competencia, la misma tiene como objetivo garantizar que las empresas dominantes en el mercado o que detentan una posición monopólica u oligopólica no impongan condicionalidades de ningún tipo al resto de las empresas. Para ello, la política de competencia tiene como finalidad auditar celosamente todo tipo de fusiones y/o adquisiciones y garantizar la igualdad de trato en la entrada y salida de todos agentes económicos. De esta manera, dicha política intenta garantizar niveles de competitividad que permitan alcanzar un funcionamiento óptimo del mercado.

1.7. Diseño metodológico

Para abordar las preguntas y los objetivos que dieron origen a esta investigación se configuró una estrategia metodológica principalmente cualitativa, a partir de la articulación del análisis de documentos y la realización de entrevistas a actores claves que participaron en el diseño e implementación de la normativa: políticos, funcionarios, científicos, analistas y técnicos, comerciantes, cámaras empresariales, asociación de consumidores, entre otros.

Entre los documentos se relevaron informes periodísticos, estudios sectoriales y debates parlamentarios referidos a las regulaciones, la concentración y las prácticas comerciales vigentes en el sector. Para ello se recurrió a la Biblioteca Nacional “Mariano Moreno”, la Biblioteca del Congreso de la Nación, la Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”- FLACSO y del Ministerio de Economía de la Nación. Esto permitió analizar los problemas estructurales del mercado de ventas minoristas, así como las prácticas habituales que empleaban los supermercadistas con los proveedores. Además, resultó fundamental en la reconstrucción de la puesta en agenda de las góndolas como un espacio que requería la intervención y regulación del Estado, puesto que permitió acceder a las voces de los distintos actores involucrados o afectados por las disposiciones.

Para complementar la información relevada en estas fuentes se realizaron entrevistas a proveedores MiPyMes, mediante las cuales se pudo conocer sus apreciaciones respecto a la ley, las variaciones en sus ventas y su inserción en tanto proveedores de las cadenas supermercadistas alcanzadas por la ley. También se establecieron contactos con instituciones claves, como la Cámara PYME Argentina, la Cámara Argentina de Comercio (CAME). Ello permitió relevar información referida a la articulación que establecieron con las pequeñas y medianas industrias para contribuir al cumplimiento de ley; cambios en las marcas exhibidas, modificaciones en las prácticas comerciales de las grandes cadenas.

También se solicitó información a la Coordinadora de Productos Alimenticios (COPAL) la cual nuclea a varias cámaras de la industria de bebidas y alimentos para analizar cómo afectó la aplicación de la ley a las grandes empresas fabricantes. Para el caso específico de la industria de productos de higiene personal y artículos de limpieza del hogar se establecieron contactos con la Asociación de Industrias Productoras de

Artículos de Limpieza Personal, del Hogar y Afines (ALPHA) con el objetivo de observar si se registraron cambios en la comercialización.

Si bien esta investigación comprende una metodología de tipo cualitativa, requirió el uso de métodos cuantitativos que permitieron enriquecer las conclusiones. En ese sentido se consultaron y analizaron estados contables, informes institucionales, artículos académicos y periodísticos referidos a los procesos de adecuación productiva y comercial de las principales cuatro empresas que detentan una posición dominante en el mercado: Molinos Río de la Plata, Arcor, Mondelez en el sector alimenticio, y Unilever en la industria de productos de higiene personal y artículos de limpieza del hogar.

Por otro lado, se consultó información estadística del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), del Ministerio de Producción de la Nación, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Banco Nación, Asociación de Bancos de la Argentina y del Observatorio de la Cadena de Valor propuesto por la ley con el objetivo de relevar información sobre el crecimiento productivo de las MiPyMes, los cambios en los puestos de trabajo y la toma de créditos por parte de estas con fines productivos.

1.8. Organización de la tesis

La tesis está dividida en seis capítulos, además de esta introducción. En el capítulo 2, se construyó un estado de la cuestión que recupera el problema de la concentración, tanto a nivel global como nacional. Posteriormente se adentra en la concentración en el sector supermercadista en Argentina y las consecuencias que generó en los negocios tradicionales de venta minorista.

En el capítulo 3 se reconstruyeron los debates existentes en torno a los niveles y el carácter de la competencia en el mercado. Luego se recuperaron los debates en torno a las normativas que regulan los mercados, tanto a nivel internacional como nacional como medios de control de la concentración y garantías de la competencia empresarial.

En el capítulo 4 se reconstruyó la trayectoria previa a la sanción de la Ley de Góndolas. Primero se recuperó un proyecto de ley que tenía como principal objetivo la reducción de los precios de los bienes básicos. Luego se analizaron los debates en

el Congreso de la Nación que derivaron finalmente en la sanción de una ley que, no solo buscaba reducir los precios, sino principalmente fomentar la producción de pequeñas y medianas empresas al limitar la exposición de productos en góndolas de los grandes actores.

El capítulo 5 analiza los distintos artículos que comprende la ley, así como su implementación mediante la sanción de varios decretos por parte del Poder Ejecutivo. También se analiza el proceso que llevó a la derogación de dicha normativa.

Finalmente, el capítulo 6 recupera las principales conclusiones de la presente investigación en cuanto a la normativa específica, pero también en cuanto al proceso de regulación del mercado. En ese sentido, primero se consideraron los alcances y límites de la ley. Luego, se reflexionó en torno a la capacidad del Estado de establecer regulaciones que modifiquen estructuralmente mercados dominados por agentes económicos con posiciones dominantes.

Capítulo 2

LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA

Entre finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, los países latinoamericanos, siguiendo las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) adoptaron los programas de estabilización y de ajuste estructural típicos de ese organismo (Ahumada, 2002). Estos programas contemplan reformas económicas y políticas que constituyen los fundamentos estructurales del modelo neoliberal, entre los cuales se encuentran la apertura económica de los mercados, la afluencia ilimitada de capitales extranjeros, ajuste fiscal, la eliminación de los subsidios sociales, la privatización de las empresas estatales, entre otras medidas. Es decir, promueven la reivindicación del mercado como ente organizador y garante del crecimiento y desarrollo económico, en detrimento de las intervenciones estatales, ya que estas son consideradas innecesarias y contraproducentes.

Según Ahumada (2002), el fondo filosófico o los principios teóricos que subyacen a estos programas son la desigualdad entendida como una dimensión positiva; la eliminación de la intervención estatal en lo que respecta a la economía y a la protección social; el avance del mercado y por ende del sector privado en todas las esferas de la actividad humana y finalmente, la legitimación de la racionalidad subjetiva como criterio de verdad y, por tanto, como explicación de los fenómenos económicos, políticos y sociales. Las fuentes principales del pensamiento neoliberal son el monetarismo de la Escuela de Chicago, cuyo principal representante es Milton Friedman; la teoría de la Elección Pública o *Public Choice*, formulada por James M. Buchanan y Robert D. Tollison; y la Escuela de Austria, con Frederick A. Hayek y Ludwig Von Mises como principales voceros.

“Milton Friedman creía en los mercados libres y desconfiaba del Estado. Se opuso a los controles de cambio, a los controles sobre precios, rentas y salarios, incluso descreía del salario mínimo. Creía en limitar al gobierno y en tal sentido propuso la privatización, la desregulación y la desnacionalización. Se opuso al Estado de bienestar y a los privilegios especiales” (Ravier, 118; 2016).

Cabral (1997) sostiene que el pensamiento de la Universidad de Chicago se basa en el supuesto de que los mercados funcionarían en competencia perfecta siempre y cuando el Estado no los intervenga. Para esta corriente de pensamiento el poder de mercado era considerado como transitorio, puesto que la amenaza de entrada de nuevas empresas generaría la suficiente presión como para que las empresas instaladas se mantuvieran competitivas. Las únicas situaciones en las que el poder de mercado era permanente tenía lugar cuando el Estado, a través de su intervención, imponía restricciones a la entrada de nuevas empresas. Por lo tanto, la intervención gubernamental, según el pensamiento de la Universidad de Chicago, podía provocar una pérdida del bienestar social.

Desde un enfoque teórico neoclásico y siguiendo a Alfred Marshall, Patricia Triunfo (2016) plantea que para que haya competencia perfecta en los mercados deben darse las siguientes condiciones: la existencia de un gran número de empresas; la presencia de un bien homogéneo; cada empresa debe maximizar beneficios; cada empresa debe aceptar o tomar el precio; y finalmente, la demanda que percibe cada una es absolutamente elástica. Esto implica que sus actos no influyen en el precio de mercado. A su vez, existe perfecta información entre todos los participantes, no se registran costos de transacción y tampoco barreras a la entrada y salida.

Según Sampedro (2002), la perfección de ese mercado teórico no existe. En la realidad, el mercado es siempre imperfecto. El comprador casi siempre carece de información sobre los vendedores, generalmente no es un experto en los productos y suelen estar sumamente influenciado por la publicidad y por la presentación del producto. Tampoco los vendedores tienen información completa sobre cómo actuará la demanda, por lo tanto, en el mercado prevalece una situación de información asimétrica para ambas partes. Esta situación limitaría

la eficiencia que tiene el mercado para orientar la inversión, lo que contrasta con la teoría de la competencia perfecta. En los mercados reales se presentan irregularidades que se manifiestan cuando una empresa concentra parte del mercado, acapara una parte mayor de la oferta e impone condiciones sobre el precio y/o las condiciones de contratación. De generarse situaciones de monopolio, para Sampedro, se justifican las intervenciones externas en defensa del interés público, por motivos tanto económicos como éticos y sociales.

En la competencia imperfecta, el precio no se acepta como un dato ajeno, sino que los oferentes intervienen en su determinación. En la vida real la competencia perfecta es casi inexistente, los productos generalmente no son homogéneos, cumplen la misma función, pero existen diferencias que dependen de los productores de los bienes y servicios. Además, en múltiples mercados, para sortear las barreras de entrada que instalaron las empresas dominantes se requiere de grandes inversiones en tecnología a la que es difícil acceder, lo que provoca que las empresas ya instaladas tengan cierta incidencia en los precios.

El sector supermercadista representa claramente un mercado imperfecto ya que los grandes actores, sean cadenas de supermercados o grandes fabricantes, imponen condiciones a los pequeños y medianos comercios y proveedores. En este sector, es habitual observar prácticas monopólicas, tales como la discriminación y la predación de precios; la división territorial como estrategia para mantener el poder en un mercado o región; el control de información relevante para otras empresas; colusión¹ entre productores, concentraciones y fusiones que perjudican el proceso de competencia. A su vez, por el lado de la demanda, los consumidores generalmente carecen de la información necesaria y suficiente para elegir racionalmente donde efectuar sus compras y seleccionar los productos más convenientes. Además, estos se encuentran influenciados por las fuertes campañas publicitarias que realizan las empresas dominantes del sector.

¹ Una colusión es un acuerdo entre dos o más partes con el fin de limitar la competencia. Esta práctica se realiza de manera secreta o ilegal, mediante el engaño a otros sobre sus derechos legales, para obtener un objetivo prohibido por la ley o para obtener una ventaja en el mercado. Los acuerdos más comunes comprenden la división de un mercado, el establecimiento de precios, la limitación de la producción o la limitación de las oportunidades a otros agentes económicos.

2.1. La concentración económica en el ámbito global: el sector supermercadista

La concentración del sector supermercadista es un fenómeno mundial. En el año 2011, según Catherine Nicholson (2012), los mercados más desarrollados tenían un alto grado de concentración. En Australia, dos minoristas controlaban el 71% del mercado nacional de comestibles; en Noruega, tres minoristas concentraban el 81%; en Suiza, tres operadores, el 76%; y en Austria, tres minoristas controlaban el 82% del mercado.

Según Víctor M. Osorio (Expansión 26 de mayo de 2018), en 2018, el mercado europeo estaba altamente concentrado. Al considerar como referencia las cinco principales cadenas de comercialización minorista se observa que, en España controlaban el 50.6% del mercado. Mercadona concentraba el 24.5%; Carrefour, el 8,6 %; DIA, el 7,5%; Eroski, el 5,6% y Lidl, el 4,4%. Por su parte, en el Reino Unido las cinco principales cadenas controlaban el 82,8%. Sainsbury`s y Asda, el 31,4%; Tesco, el 27,6%; Morrisons, el 10,5%; Aldi, el 7,3% y Co-op, el 6%. En Francia, la participación de las cinco primeras empresas comercializadoras representaba el 78,3% del mercado total. Leclerc dominaba el 21% del mismo; Carrefour, el 20,5%; Intermarché, el 14,6%; Casino, el 11,5% y finalmente, Système U, el 10,7%. En Alemania, el 67% de la venta minorista estaba concentrada en las primeras cinco empresas. Edeka controlaba el 20%; Schwarz Group (Lidl), el 14%; Rewe, el 13%; Aldi y Metro un 10%, respectivamente. A diferencia, Italia presentaba un mercado menos concentrado, ya que las cinco principales empresas representaban el 35,6% del total. Coop controlaba el 9,7%; Conad, el 9,5%; Selex, el 6,9%; Esselunga, el 5,1% y Auchan, el 4,4% del mismo.

En Estados Unidos, según los datos brindados por el Servicio de Investigaciones Económicas del Departamento de Agricultura, en 1996, las ventas de los veinte minoristas de alimentos más grandes representaban el 42,2% de las ventas en las tiendas de comestibles, mientras que en 2016 estas pasaron a representar un 66.6% de las mismas. Nick Routley, sostiene que se produjo un aumento en la concentración del mercado en el segmento de comestibles de EE. UU (Visual Capitalist, 29 de agosto, 2019). En 1992, los cuatro principales jugadores del mercado, Walmart Stores (WMT), The Kroger Co. (KR), Safeway y Publix Super

Markets, representaban el 17% de las ventas totales de la industria. En 2013, estos concentraban el 36%. Además, Routley (2019) agrega que, en algunas localidades, como en Atchison Kansas, la cadena de supermercados Walmart concentra el 95% del mercado. Para la División Antimonopolio del Departamento de Justicia, cuando una corporación capta más del 50% de los ingresos definen al sector como “altamente concentrado”. En los EE.UU. existen cuarenta y tres áreas metropolitanas y ciento sesenta mercados pequeños en los que Walmart alcanza y supera dicho margen.

En América Latina, Rivadeneira Proaño (2016) plantea que la concentración del sector supermercadista en Ecuador está ligada al proceso de acumulación histórica que tuvo lugar en el país. Para este autor, la participación acumulada de las cuatro empresas más grandes alcanza, en promedio, un índice de 94% entre el año 2008 y 2014. Para lograr tal nivel de concentración, las empresas implementaron diversas estrategias, tales como la inversión de grandes sumas en tecnología e infraestructura, el establecimiento de mecanismos de integración vertical y el manejo de canales de distribución que condicionan a los proveedores permitiéndoles diezmar de esa forma a potenciales competidores. Proaño señala en su estudio que la regulación del sector minorista tuvo consecuencias positivas, en especial mediante la creación del Manual de Buenas Prácticas Comerciales que estableció una serie de condiciones que beneficiaban tanto a los proveedores como a los consumidores.

Según la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) de 2016, la estructura de la mayoría de los mercados nacionales para la venta al por menor de alimentos muestra que los supermercados mantienen su poder generando una estructura de mercado que se caracteriza por obstaculizar la entrada de nuevas empresas y limitar la expansión en caso de que intenten instalarse.

Si bien se considera que los supermercados generan una mayor variedad de productos y precios más bajos, también generan mercados sumamente concentrados que subordinan a los proveedores, productores y fabricantes imponiéndoles prácticas abusivas que son difíciles de contrarrestar con el derecho de la competencia. La UNCTAD plantea que existe preocupación entre

sus miembros de que se generen fusiones entre grandes minoristas, lo que puede aumentar considerablemente la concentración del mercado y reducir el nivel de competencia, con el consecuente perjuicio a los consumidores.

Aunque las fusiones entre empresas pueden reducir los costos de los participantes, puede generar efectos anticompetitivos al concentrar una mayor parte del mercado y, a su vez, al incentivar una respuesta similar por parte de sus competidores. Cuando los supermercados aumentan su nivel de escala, su administración se vuelve más específica por lo que obtienen mejor financiamiento, pueden aprovechar mejor el *marketing* y la publicidad y pueden invertir más en tecnología para incrementar la productividad. Estos factores tienden a incrementar aún más la concentración forzando estructuras de mercado oligopólicas, que incluso pueden dar lugar a prácticas monopólicas.

La UNCTAD define el poder de los supermercados compuesto por cuatro vertientes: a) el sector tiende a ser oligopólico; b) los consumidores tienden a desarrollar fuertes vínculos con supermercados individuales, producto del poder del hábito; c) el modelo de negocio de las marcas independientes permite que los supermercados sustituyan fácilmente a un proveedor; y d) los supermercados lograron integrarse verticalmente en la cadena alimentaria al producir y vender sus propias marcas. Por lo tanto, se convirtieron en importantes competidores de las marcas independientes.

La concentración en el sector supermercadista también resulta alentada por el desarrollo tecnológico, tanto desde el avance de la informática como por las técnicas de planeamiento estratégico. Estos avances favorecieron el desarrollo de una logística sin precedentes que permite distribuir productos a grandes distancias con mínimas o nulas variaciones de precios.

2.2. La concentración económica en Argentina: el sector supermercadista

García (2007) analiza el grado de concentración en el sector minorista de Argentina y afirma que la débil regulación en materia de fusiones y adquisiciones

entre 1996 y 2007 facilitó dicho proceso. Las grandes empresas, ante un mayor fortalecimiento de la regulación, comenzaron a expandirse con celeridad mediante la compra de cadenas pequeñas y medianas, así como a través de la apertura de nuevas bocas en lugares de alta densidad poblacional. Di Nucci comparte el diagnóstico inicial de García cuando plantea que,

La dinámica y constitución de la actual situación de oligopolio en el sector de la gran comercialización es resultado, en gran medida, del proceso de fusiones y adquisiciones, puesto que el crecimiento de las grandes cadenas se relaciona directamente con el cierre de las menos poderosas y/o con la adquisición de empresas más chicas por parte de las más grandes” (Di Nucci, 2015: 196).

Según Gutman (1997), a partir de 1995 se produjo una verdadera “explosión” de nuevas aperturas de la gran distribución en Argentina, lo que llevó a la superposición de áreas de influencia en algunas localidades del Gran Buenos Aires, Capital Federal y el interior del país.

La evolución del comercio minorista en las últimas dos décadas da cuenta de un creciente y progresivo proceso de concentración de la actividad alrededor de las grandes empresas transnacionales. Ello no solamente ha sido la consecuencia de las transformaciones que se operaron tanto del lado de la demanda (cambios en los hábitos de los consumidores) como de la oferta (transformaciones operativas y tecnológicas de la actividad), sino también de la ausencia de normativas regulatorias que fijaran reglas, por un lado, en materia de radicación de las grandes superficies que caracterizaron la actividad a partir de la década de los '80 y, por otro, de una legislación antimonopólica efectiva en su diseño y aplicación, especialmente en el de control de las adquisiciones y fusiones (García, 2007: 31).

Mientras que a comienzos de la década de los '90 los supermercados e hipermercados concentraban el 25% de la comercialización minorista, hacia el año 2000 acaparaban el 41%. Ya en 1999, los cinco primeros grupos empresarios del sector concentraban el 69,2% del total de las ventas registradas durante ese año.

Di Nucci y Lan (2008) difieren con las cifras de la concentración empresaria que presentó García. Para estas autoras la creciente concentración y transnacionalización del supermercadismo en Argentina es aún más acentuada. Para el año 1997, las ocho principales empresas supermercadistas del país concentraban el 65,5% de las ventas del sector y sólo dos años después, indican que este porcentaje ascendió al 78,3%. Pero es a partir de los años posteriores que tuvo lugar una profunda “hiperconcentración”, ya que en el año 2004 solo dos empresas captaban el 54% del mercado.

En relación con la propiedad, Di Nucci y Lan (2008) señalan que en 1997 de las ocho principales empresas solo dos eran de capitales extranjeros, mientras que en el periodo de la “hiperconcentración”, la relación se invirtió producto de las fusiones y adquisiciones empresarias. De las ocho principales empresas, seis quedaron en manos extranjeras y solo dos en manos argentinas.

García (2007) planteó que una característica central de la expansión del supermercadismo en Argentina fue la irrupción de los hard discount,² formatos que ofrecían la posibilidad de evitar las normativas que limitaban los grandes establecimientos. Un ejemplo de este tipo de dispositivo son los supermercados DIA, propiedad del grupo Promodes. También señaló que otra característica del sector fue la propia estrategia de expansión territorial. “Expandirse geográficamente, aunque caiga la productividad total, pero evita que ese punto geográfico sea ocupado por la competencia” (García, 2007:24). Por último, la autora observa una estrategia defensiva cuando estos supermercados abren sucursales para evitar perder los clientes, más que tratar de ganar nuevos.

Según Gutman (1997), entre las estrategias implementadas por las grandes cadenas de supermercados se pueden mencionar: la diversificación de los perfiles comerciales, la competencia de precios, la innovación en informática y

² Los hard discount, también conocidos como tiendas de descuento duro, son un formato de retail caracterizado por un surtido limitado pero eficiente en la canasta básica, enfocado en alimentos, hogar y cuidado personal con énfasis en marcas propias y tiendas pequeñas de 200 a 300 m², ubicadas en cercanía a los barrios y avenidas principales.

logística, las políticas de gestión financiera a partir de las cuales los supermercados pagan con importantes diferendos a los proveedores, las mejoras en el manejo de espacios y góndolas dentro de los establecimientos, las mejoras en el manejo de *stock* y *merchandising*, la incorporación de una mayor variedad en la venta de productos frescos, el desarrollo de las marcas propias y la intensificación de la estrategia expansionista en nuevas áreas geográficas.

Según un informe de la Federación Argentina de Empleados de Comercio y Servicios (FAECYS) el proceso de concentración e integración de las cadenas de autoservicios, supermercados e hipermercados registró dos modelos. El primero, corresponde al de las empresas ya radicadas en el país que ampliaron la cadena a partir de la expansión territorial, de la apertura de nuevos locales en las ciudades donde operaban y la compra de unidades independientes y/o pequeñas o medianas cadenas de negocios en otras regiones. El segundo, el de empresas extranjeras especializadas que en los años noventa implantaron sus comercios o compraron cadenas que ya operaban en el país.

García (2007) plantea que se puede intuir un grado de acuerdo respecto a la distribución geográfica del mercado. Por ejemplo, La anónima en la Patagonia, COTO en Capital Federal y Gran Buenos Aires, Disco en Córdoba y Mendoza, y Casino en Salta y Tucumán. Para el autor, la ausencia de normas cuando comenzaron a instalarse los grandes supermercados impidió que el comercio tradicional tenga la oportunidad de adaptarse a los nuevos tiempos y ser una alternativa competitiva a la gran distribución. En sintonía con este análisis, Valentina Viego (2008) plantea que las normativas impuestas resultaron tardías para limitar la competencia, puesto que aquellas empresas que se habían instalado antes del avance de la regulación se vieron beneficiadas. Tal es el caso de la Ley N° 25.156 de 1999 que incluyó un nuevo capítulo que controlaba las adquisiciones y fusiones entre empresas que se instaló luego de un intenso proceso de compra por parte de empresas transnacionales que adquirieron grandes cadenas locales.

El informe de FAECYS indica que en 2011 las diez principales cadenas (Carrefour, Cencosud, Coto, Walmart, La Anónima, Casino, Átomo, Toledo, Nexus Partners y La Cooperativa Obrera LTDA de consumo y vivienda) contaban

con 83.821 empleados, lo que representaba 67,2% del total de los trabajadores del sector. Según el informe, el sector se concentró fuertemente, puesto que Carrefour, Cencosud, Coto, La Anónima, Nexus Partners, Walmart y Casino explicaban el 58% de las ventas totales de alimentos y bebidas, aunque solo representaban el 15% del total de bocas del país. Carrefour, Cencosud y Coto explicaban el 70% de ese 58%, dato que volvía aún más notorio el nivel de concentración existente en el sector. El documento afirma que la dimensión económica de estas grandes empresas, es decir, su poder de compra y la amplia superficie destinada para la venta les permitía posicionarse de manera privilegiada frente a los proveedores, lo que les permitía captar mayores ganancias.

Ablin (2018) complementó los análisis de García (2007) y el informe de FAECYS al visibilizar los cambios estructurales que tuvieron lugar en el comercio minorista de alimentos y bebidas en 2017. La autora afirma que, desde inicios de ese año, los consumidores acentuaron la tendencia a realizar compras diarias o semanales en comercios de proximidad, lo que dio lugar a que las grandes cadenas profundicen, como estrategia comercial, el establecimiento de minimercados lo que generó una fuerte competencia entre las empresas dominantes. A su vez, a la competencia territorial entre las cadenas de comercio minorista “tradicionales” se sumaron las cadenas “mayoristas” que comenzaron a emplazarse en los barrios, establecimientos de menor tamaño que garantizaron proximidad al consumidor final.

Varios factores revalorizaron el comercio de proximidad, tales como la comodidad de la cercanía, la ausencia de los gastos de traslado y la optimización del tiempo. Sin embargo, los cambios referidos a los espacios en que los habitantes realizan sus compras están íntimamente ligados a las fluctuaciones de la tasa de empleo y del poder adquisitivo, ambas variables impactan directamente en el nivel de consumo de la población. Cuanto menor es el poder adquisitivo de los habitantes, mayor es la venta que registran los comercios de proximidad y menor los hipermercados. Por el contrario, cuando la economía se recupera, mejora la tasa de empleo, suben los salarios, aumenta el poder adquisitivo y mejoran los niveles de consumo de los habitantes, los

hipermercados incrementan su participación en detrimento de los comercios de proximidad.

Ablin (2012) afirma que aquellos consumidores con un nivel socioeconómico medio alto, realizan sus compras de manera planificada y prefieren supermercados e hipermercados. A diferencia quienes poseen un nivel socioeconómico medio bajo, prefieren los comercios de proximidad y los hard discount. Estos últimos establecimientos utilizan una política de precios agresiva, lo que les permite a los consumidores evitar los gastos de desplazamiento y beneficiarse de los precios bajos. Para Di Nucci (2015), en Argentina, la caída del poder adquisitivo producto de los altos niveles de inflación llevó a que las familias adoptaran una estrategia defensiva consistente en comprar lo justo y necesario. Por lo tanto, para no tentarse con la amplia variedad de los productos que exponen los supermercados e hipermercados, deciden realizar las compras en comercios de proximidad.

Ablin (2018) plantea que en 2017 las diez cadenas de supermercados más grandes del país concentraban el 55% de las ventas minoristas de alimentos, contra el 40% en 2005. El 45% restante correspondía a pequeños comercios barriales y a los comúnmente llamados “supermercados chinos” –con más de 10.300 puntos de venta y una participación del 18%–. Estos cambios estructurales en el sector impactaron negativamente en algunas grandes empresas. En 2018, Carrefour solicitó el Procedimiento Preventivo de Crisis (PPC), situación que atribuida a los elevados costos de alquiler incurridos para competir con los supermercados chinos.

Coraggio y Cesar (1999) analizan algunos aspectos de la relación entre las cadenas de supermercados y los proveedores y afirman que la concentración en general y en Argentina en particular genera prácticas, por parte de las grandes cadenas, que tienden a incrementarla. Entre las mismas se encuentran: exigir el pago de un derecho fijo para exponer los productos en las estanterías y el pago por metro lineal de góndolas. A su vez, la gran escala que tienen estas entidades les permite convertirse en importadores directos.

Las grandes cadenas también compiten con los mayoristas, ya que los pequeños comercios suelen abastecerse en estos. También se registró la utilización de

formas de competencia “desleal” e ilegal como vender productos por debajo del costo, eludir aduanas, anunciar rebajas en espacios publicitarios, en las propias góndolas y no registrarlos en las cajas, entre otras estrategias. A su vez, los supermercados e hipermercados utilizan procesos laborales que explotan considerablemente a los trabajadores, los cuales se encuentran, a pesar de estar registrados, en una situación precaria acentuada por las altas tasas de desempleo (Coraggio y Cesar, 1999). Los autores afirman que las prácticas mencionadas, sumadas a las características del mercado laboral argentino, les permitieron obtener tasas de ganancia hasta cuatro veces superiores a las logradas en sus países de origen.

La relación entre proveedores y supermercadistas también impacta en los grados de concentración del mercado, pues, si los supermercadistas más poderosos imponen condiciones a los proveedores y logran obtener mayores beneficios que sus competidores, tendrán mayores posibilidades de expansión. En este sentido, para Gutman (1997), el avance del supermercadismo generó un cambio en la correlación de fuerzas a favor de las grandes cadenas por sobre los proveedores, permitiéndoles a los primeros imponer condiciones relacionadas con la calidad de los productos, tiempos y formas de entrega, plazos, precios, variedad, diversificación de productos. Todo ello afectó las prácticas en los procesos de negociación. Según la autora, los negocios tradicionales de la venta minorista y las pequeñas y medianas empresas agroalimentarias fueron los agentes más afectados por la expansión del supermercadismo. Como solución, propone que una articulación eficaz entre el sector público y privado para que estos sectores vulnerables puedan reconvertirse y modernizarse.

La falta o débil regulación (García, 2007) o la tardía aparición de las mismas (Viego, 2008) facilitó procesos de fusiones y adquisiciones que incrementaron la concentración. A su vez, se infiere que la dinámica del propio sector impuso a las cadenas de supermercados e hipermercados la necesidad de incrementar su participación, es decir, ampliar su cuota de mercado. Esta necesidad no es solo de las cadenas supermercadistas tradicionales, sino también de las cadenas mayoristas que se suman a la competencia y deciden vender al consumidor final al instalar establecimientos similares a los hard discount en los barrios. Para

incrementar la cuota de mercado, las empresas decidieron expandirse geográficamente y así vender productos en zonas donde antes no lo hacían, ampliar la variedad de productos que comercializan y ofrecer productos y servicios a todos los estratos socioeconómicos. Esto es posible, como señala Gutman (1997), por el desarrollo de la tecnología informática y la optimización de los procesos logísticos. Por lo tanto, las estrategias de las grandes cadenas van desde la instalación de comercios de proximidad con pocos productos y precios bajos, hasta la instalación de hipermercados con amplia oferta de productos, servicios y una amplia variedad de calidades y precios. Entre otras tácticas que utilizan las empresas para acrecentar sus beneficios y, por ende, tener mayores posibilidades de expandir sus establecimientos, se encuentran las prácticas de competencia desleal como vender por debajo del costo y las prácticas ilegales como eludir aduanas (Coraggio y Cesar, 1999). Por último, como mencionan Gutman (1997) y Coraggio y Cesar (1999) la imposición de relaciones comerciales abusivas por parte de las grandes cadenas supermercadistas hacia los proveedores les permitió obtener beneficios adicionales que limitaron la competencia en el sector al facilitar los procesos de concentración.

Sin embargo, la concentración no es un proceso lineal donde todo es beneficio para las grandes cadenas. Los cambios estructurales del sector, sumados a los cambios del modelo económico y las fluctuaciones de la macroeconomía argentina generaron importantes procesos de ajuste y reestructuración. Un fiel reflejo de esto fue el Proceso Preventivo de Crisis (PPC) presentado por Carrefour en abril de 2018.

2.3. La concentración del supermercadismo y de la industria de alimentos

A principios del siglo XXI, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (conocida como FAO) planteaba que las cadenas más grandes controlaban del 65% al 95% de las ventas que se realizaban en los supermercados ubicados en América Latina. El rápido aumento y la creciente

concentración de los supermercados tenían profundas repercusiones en la seguridad alimentaria y en el bienestar nutricional de las personas situadas en ambos extremos de la cadena, desde los agricultores que debían adaptarse a los requisitos y normas impuestas por unos mercados en continua evolución, hasta los consumidores de las zonas urbanas que cada vez dependían más de los alimentos distribuidos por estas cadenas (FAO, 2004).

A mediados de 1980 en América Latina el sector supermercadista controlaba entre el 10% y el 20% del total del *retail* de alimentos. Para el 2002 esa porción había subido entre el 50% y el 60%. (...). En una década, América Latina experimentó el crecimiento de los supermercados, que había llevado cinco décadas en Europa y EE.UU. (Brown, 2005: 18).

Di Nucci (2015) señala que la transnacionalización y la concentración económica de la década de los noventa generó la creación de nuevas firmas, adquisiciones y fusiones entre empresas, que generaron el enorme crecimiento del supermercadismo en Argentina.

La llegada al país de importantes inversiones extranjeras directas en bienes de capital, el emplazamiento de importantes establecimientos, la incorporación de tecnología de punta y la consolidación de unos pocos empresarios locales, fueron los causales que para Rabetino, Gómez y Melitsko (2011) explican el nuevo perfil que presentó el sector. En ese escenario de profundas modificaciones, los fabricantes debieron reestructurarse y ceder parte de su poder en la toma de decisiones, mientras los consumidores fueron inducidos a modificar sus hábitos de abastecimiento.

Con un enfoque similar, Ablin (2012) sostiene que las grandes cadenas supermercadistas aprovecharon su imponente capacidad de compra y los amplios e importantes establecimientos con que cuentan para presionar a los proveedores y así, obtener mejores precios que la competencia. Estas ventajas competitivas incrementaron el poder de mercado de estas empresas, lo que favoreció la concentración del sector.

Para Viego (2008), el crecimiento espectacular del supermercadismo fue consecuencia de variadas estrategias comerciales, entre las que se pueden

destacar, la guerra de precios, las marcas propias o segundas marcas, el desarrollo de la logística, la disminución del personal, la diversificación de formatos, la combinación de formatos de proximidad, la ampliación de horarios y de días de apertura, los sistemas de tarjetas y acumulación de puntajes, la inclusión de servicios anexos (como patios de comida), el uso de precios predatorios (por debajo de los costos) y, la subordinación de las empresas proveedoras, entre otros.

La concentración se consolidó tanto de manera vertical, cuando las grandes cadenas supermercadistas adquirieron o instalaron fábricas cuyos productos luego comercializaron; como de manera horizontal, cuando incorporaron formatos comerciales distintos que les permitieron ampliar la cobertura territorial y disponer de un mayor control de la demanda. Teubal y Rodríguez (2001) afirman que en este nuevo escenario de fuerzas competitivas se vieron afectadas tanto las relaciones verticales en los canales de distribución, como las relaciones horizontales en el propio sector comercial minorista. Los autores plantean como hipótesis que “el aumento del poder monopsónico u oligopsónico de la gran empresa procesadora o el supermercado incide también sobre un aumento de la integración vertical” (Teubal y Rodríguez, 2001: 12).

En este mismo sentido, para Loreto Lira (2005), la producción y venta de productos con marcas propias por parte de los grandes supermercados aumentó la concentración del sector y se transformó en una pieza fundamental del negocio por tres razones principales: 1- son una fuente directa de ingresos; 2- aportan a la diferenciación de las cadenas de supermercados entre sí y; 3- cooperan en el desplazamiento de poderes desde los proveedores hacia los distribuidores.

2.4. Impacto de la concentración del supermercadismo sobre el empleo

El avance de las grandes cadenas de supermercados estuvo asociado con el cierre de los comercios tradicionales, ya sean almacenes, despensas, carnicerías, panaderías, entre otras lo que impactó negativamente sobre el nivel de empleo. Esto estuvo asociado a que los comercios tradicionales utilizaban mano de obra intensiva y articulaban con otros eslabones de la cadena como

eran los mayoristas, distribuidores, pequeñas y medianas empresas, lo que se traducía en fuentes de generación de empleo indirecto. Los grandes establecimientos, por el contrario, realizan sus compras directamente a las grandes fábricas o proveedores exclusivos y utilizan tecnología de avanzada que permite sustituir la fuerza de trabajo. Los mayoristas y las MiPyMes industriales, al no ser tenidos en cuenta por las grandes cadenas para su abastecimiento, se vieron afectados por una caída en el nivel de actividad y de empleo. También, debido a la expulsión del mercado de los comercios tradicionales ya que los dejó sin sus compradores habituales.

Maceira (2010), menciona una encuesta de supermercados realizada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericana (FIEL) de 1996 que utilizó información complementaria del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina (INDEC). Según la encuesta, en el sector de comercio minorista, entre las décadas del 80 y del 90 la productividad del factor trabajo aumentó 53%, pero como contrapartida se redujo el empleo. La llegada de las grandes empresas produjo el cierre de los pequeños almacenes, que solían ser más trabajo-intensivo que las grandes firmas. Sin embargo, FIEL señala que para un análisis más exhaustivo debe considerarse el contexto económico que afectó el nivel de ocupación de toda la economía.

Según Ciccolella (2000), la instalación de un hipermercado tendría una muy fuerte repercusión sobre el pequeño comercio barrial (almacenes, autoservicios, verdulerías, panaderías, entre otras). El autor menciona un estudio expeditivo de periodismo de investigación, en el cual se afirmaba que tan sólo en el centro de San Martín luego de la instalación de los hipermercados Jumbo y Carrefour cerraron en pocas semanas 169 comercios minoristas, en general aquellos dedicados al comercio de indumentaria, almacenes, kioscos, verdulerías, librerías y bares.

Viego (2008) agrega que, en Lomas de Zamora, la instalación de dos hipermercados pertenecientes a las empresas Jumbo y Carrefour, arrojó una pérdida neta de 100 comercios pequeños y 700 puestos de trabajo. Puntualmente, se perdieron 1500 empleos ya que los hipermercados crearon 800 (Cash, 1996). Yangosian y Posada (2002) plantean que, tras la instalación

de un hipermercado de Carrefour en la localidad de Capitán Sarmiento, en los primeros dieciocho meses de funcionamiento cerraron el 40% de los comercios que competían con la cadena; se destruyeron 111 puestos de trabajo, mientras que el supermercado devolvió apenas 1 puesto cada 5 perdidos. Viego (2008) menciona otras estimaciones citadas en Masana y Posada (1997) que muestran que, en algunos partidos del conurbano, la destrucción alcanzó a 6,6 puestos por cada 1 creado por estos grandes hipermercados. La autora comenta que en el trabajo de Posadas (2000) el autor afirma que el cierre de negocios tradicionales es menos proporcional a la magnitud de merma del volumen de ventas. Es decir, se registra una caída mayor en la facturación que en el número de establecimientos, ya que los pequeños comerciantes están dispuestos a incrementar los niveles de autoexplotación para mantener sus almacenes aún en condiciones de baja o nula rentabilidad, lo que genera que se descapitalicen paulatinamente.

2.5. La concentración de la industria de alimentos y bebidas

En los años noventa se produjeron grandes transformaciones estructurales en el sector de la industria alimenticia y de la gran distribución. En ambos sectores se registraron importantes procesos de inversión extranjera directa, llegada de empresas transnacionales, procesos de fusiones y adquisiciones que generaron la destrucción de un número sumamente importante de pequeñas y medianas empresas, lo que derivó en una fuerte concentración del mercado.

Según Gutman y Lavarello (2002), las industrias de la alimentación y las agroindustrias (IAA), atrajeron importantes inversiones extranjeras directas en la década de los noventa que superaron los U\$S 5000 millones. Estas inversiones fueron impulsadas por las potencialidades que presentaba tanto el mercado local como también subregional. Sin embargo, estas potencialidades del mercado generaron que muchas empresas locales no pudieran incrementar su capacidad productiva a la ampliación de la escala mencionada y debieran cerrar sus puertas. Por otro lado, la fuerte estrategia expansionista de las transnacionales generó un período de importantes ventas y fusiones que incrementaron la

concentración del sector y consolidaron el predominio del capital transnacional en la cúpula. Las inversiones se orientaron en su mayoría a las producciones de aceites, lácteos, galletitas y bizcochos, cerveza, gaseosas, cacao, golosinas y vino. A su vez, las IAA supieron capitalizar la experiencia que poseían en el sector, lo que les permitió obtener importantes ventajas competitivas.

El incremento de los niveles de concentración se puso de manifiesto cuando se registró que en 1991 las veinte primeras empresas de las IAA generaban el 27% del valor de la producción sectorial y en el 2000, el 68%. El incremento de la productividad relativa y el ahorro de mano de obra se apreció cuando ese 68% del valor de producción llegó a representar el 46% del empleo.

Para Gutman y Lavarello (2002), el avance de las grandes empresas alimentarias desplazó del mercado a las MiPyMes del sector, incluidas aquellas empresas que estaban organizadas como cooperativas. Entre 1984 y 1993, la participación de las MiPyMes en el sector se redujo un 25%.

Actualmente, en Argentina, la industria de los alimentos y bebidas se encuentra sumamente concentrada. Según un Informe del Centro de Economía Política Argentina (CEPA), presentado el 6 de marzo de 2020, se observa que una sola empresa de leche vende el 69,5% y que, a su vez, tiene el 80% de venta de Yogurt. En el mercado de gaseosas, sólo dos empresas concentraban el 98,3%. Por otra parte, en el rubro de aceites, tres empresas concentraban el 90,5% de la facturación. En el rubro azúcar, tres empresas concentraban el 85% de la facturación, mientras que el 8% de la facturación correspondía a marcas pertenecientes a los propios supermercados. En el rubro cerveza, sólo una empresa concentraba el 78% de la facturación. Si se suma a la facturación de la segunda empresa que le sigue en ventas, se llega al 98,2%. En el rubro harinas, solamente dos empresas facturaron el 82,1%. Y en fideos, una sola empresa tenía el 79,4% del mercado, la cual vendía a través de cinco marcas propias. En el rubro mayonesa, solo dos empresas concentraban el 97,8% de las ventas. En el mercado de mermeladas, una empresa explicaba el 70,7% de la facturación. En el rubro caldos, el 90,6% de la facturación solo correspondía a una empresa multinacional. Aquí se observa –como en muchos casos- la confluencia entre concentración y extranjerización.

Tabla 1. Concentración por rubro por cantidad de empresas y nivel facturación (2016)

Productos	Cantidad de empresas	Nivel de facturación (%)
Aguas minerales y aguas saborizadas	3	89.6
Jugos en polvo	2	100
Azúcar	3	85
Cerveza	1	78
Harinas	2	82.1
Fideos	1	79.4
Mayonesa	2	97.8
Mermeladas	1	70.7
Caldos	1	90.6
Cremas dentales	1	84.7
Jabón (en polvo y de tocador).	1	82.7
Desodorantes	1	84.5
Pañales	2	95.6
Repelentes para mosquitos	1	90

Fuente: elaboración propia en base a CEPA, 2020.

En el mercado de productos de higiene se registró que una sola empresa productora de cremas dentales concentraba el 84,7% de las ventas. En el rubro jabones, el 82,7% del volumen de ventas correspondía también a una sola empresa de capitales extranjeros. En el rubro desodorantes, una empresa representaba el 84,5% de la facturación. En el mercado de los pañales, dos empresas explicaban el 95,6% del comercio. Y finalmente, en el rubro repelente de mosquitos, una sola empresa facturaba el 90% de las ventas.

2.5.1. La concentración según los distintos grupos empresarios

Unilever factura el 90% de los caldos, mientras que Quilmes tiene el 70% de las cervezas y Swift concentra el 80% de los embutidos. En el rubro aceites son tres las empresas que concentran el 90,5% de la facturación y el 90,6% del volumen de las ventas: AGD, Molinos Cañuelas y Molinos Río de la Plata. En el mercado de gaseosas, Pepsico y Coca Cola concentran el 98,3% de la facturación y el 97% del volumen de ventas totales. En paralelo, Ada, Coca Cola y Pepsico concentran el 89,6% de la facturación de aguas y aguas saborizadas. Ingenio Tabacal, Ledesma y Valpafe concentran el 85% de la facturación en el rubro del azúcar y el 81% de las ventas. En el caso de los fideos, Molinos Río de la Plata tiene el 79,4% con cinco marcas: Manera, Mattarazzo, Luchetti, Don Vicente y Favorita. Para las harinas, Molinos Río de la Plata y Molinos Cañuelas tienen el 82,1% y para jugos en polvo, Arcor y Mondelez tienen el 100% de las ventas. Por su parte, en yogures, Danone tiene el 80%. En el caso de la leche, Mastellone vende el 69,5% del volumen, mientras que Sancor ostenta casi el 15%. Y en mayonesa, General Deheza y Unilever concentran el 97,8% de las ventas (CEPA, 2020).

¿Qué sucede con las primeras, segundas y terceras marcas en el mercado? Las primeras marcas son aquellas que detentan un mayor porcentaje del mercado y cuentan con un alto presupuesto en *marketing* que les permite posicionarse en la cima. Las segundas y terceras marcas surgen cuando una empresa, dueña de una primera marca, inventa una marca alternativa para el mismo producto con el fin de poder comercializarlo en otros segmentos del mercado. También las segundas y terceras marcas pueden provenir de empresas más pequeñas y con menor volumen de producción. En el sector de ventas minoristas podemos observar una multiplicidad de primeras, segundas y terceras marcas que tienen un único fabricante, el cual produce incluso para distintos grupos empresariales que simulan competir en el mercado.

En el rubro de los lácteos, las leches en sachet Día, Carrefour, Coto, Armonía, La Martona y La Serenísima son todos productos que fabrica el grupo Mastellone Hnos. En el de las lentejas en conserva, Caracas, Molto, Cumaná, Carrefour, Marolio, Valle de Oro, Coinco, La Gringa, Arcor, Okey, Jumbo, Veá, Ciudad del

Lago, M&K, Dulcor, Inalpa, S&P y La Campagnola son todas marcas de productos fabricados por la compañía Inalpa. El mercado de dulce de leche comprende los productos de marca Carrefour, Día, Havanna, Abuela Goye, Freddo, San Ignacio, La Anónima, Balcarce, Poncho Negro, Grido y Dulcor, todas pertenecientes a un único fabricante: Establecimientos San Ignacio³. Por lo tanto, a pesar de que en las góndolas de los supermercados e hipermercados se pueden observar multiplicidades de marcas, en muchos casos la producción se encuentra concentrada, lo que limita la competitividad.

2.6. Relación de las grandes cadenas supermercadistas con los proveedores

En los años noventa, con la llegada de las grandes cadenas supermercadistas se generaron importantes cambios estructurales que afectaron y transformaron las relaciones de los eslabones dedicados a las ventas minoristas y con las industrias agroalimentarias (IAA). Previo a estas transformaciones, las industrias alimentarias dominaban el sector, ya que el canal de comercialización estaba representado, en su mayoría, por despensas, almacenes y pequeños comercios sin poder de mercado. Con la llegada de la gran distribución y su amplia capacidad de compra, la cadena pasó a tener un canal de comercialización concentrado y poderoso con capacidades de imponer condiciones a la gran industria. Las IAA debieron invertir e incorporar tecnología de punta para poder cumplir con las demandas de las nuevas y grandes cadenas supermercadistas.

La mayor concentración en el mercado de la distribución modificó las relaciones de poder a favor de las grandes cadenas supermercadistas, lo que dificultó que los proveedores impongan restricciones verticales (Loreto Lira, 2005). Esto último puede no cumplirse en caso de que se registren niveles de concentración similar en las industrias productivas. Para entender cómo las grandes cadenas supermercadistas utilizaron el poder de compra para imponer sus intereses en detrimento de los proveedores, Cruz Roche (2006) analiza las acusaciones que

³ <https://quienlofabrica.com/>

realizan los proveedores, y observa que estas en general refieren a un conjunto de prácticas comerciales que ellos consideran atentatorias a la libre competencia. Entre esas prácticas el autor menciona los plazos de pago, los diversos tipos de descuentos, las promociones a precios bajo costo, los costos de reposición, el uso y privilegio comercial a las marcas propias, entre otras. Todas estas estrategias fueron establecidas de forma unilateral por los supermercados. De esta manera, los distribuidores presionan y condicionan a los fabricantes para que acepten condiciones de intercambio que, además de ser desventajosas en términos financieros, suelen alejarse de las buenas prácticas. A su vez, los fabricantes se enfocan en comercializar con las grandes cadenas supermercadistas, lo que perjudica a los pequeños comerciantes.

Las grandes cadenas para mejorar su competitividad, además de imponer a los fabricantes y/o proveedores condiciones financieras como la extensión de los plazos de pagos, exigen especificaciones que abarcan desde la producción hasta la presentación en las góndolas. Entre ellas podemos mencionar: calidad, apariencia, almacenaje, condiciones de procesamiento, cantidad mínima de productos y para evitar pérdidas por falta de ventas, intentan trasladar la administración de los *stocks* a los proveedores. Estas exigencias productivas, tecnológicas, en capital humano, logísticas y financieras, constituyen barreras que no permiten el ingreso y la permanencia de muchos proveedores que no están en condiciones de sostener dichas imposiciones (ODEPA, 2002).

Sin embargo, en algunas ocasiones las exigencias de las grandes cadenas funcionan como promotor para que los proveedores optimicen su eficiencia productiva y que también se concentren, lo que equilibra la relación de fuerzas con las grandes cadenas. Las transformaciones estructurales del sector que hemos mencionado en el inicio del presente apartado generaron iniciativas regulatorias que pusieron de manifiesto la necesidad de limitar el poder de negociación y de control del mercado que detentan los oligopolios de la gran distribución.

La complejidad de las relaciones entre proveedores y las grandes cadenas de supermercados, se refleja en algunos ejemplos de regulaciones internacionales que pretenden mediar la relación entre ambos actores. Por ejemplo, en Francia,

para limitar la dependencia del proveedor ante las grandes cadenas supermercadistas, se aprobaron, en los años 1996 y 2005, la Ley Galland y la Ley Dutreil. Ambas leyes prohibían vender por debajo del precio de costo de producción y la segunda prohibía los pagos diferidos y las tarifas de “costo de servicios” que arbitrariamente las grandes cadenas solían imponerles a los proveedores. En Alemania, en junio del 2005, la legislación sobre la competencia fue reformada para terminar con las condicionalidades que las grandes cadenas imponían a los proveedores (ODEPA, 2002).

En el Reino Unido, se llevó adelante una investigación exhaustiva sobre las prácticas comerciales que establecen supermercados y proveedores. La Comisión de la Competencia realizó un informe que puso de manifiesto un total de 52 prácticas consideradas anticompetitivas que los cuatro principales supermercados implementaban en detrimento de los proveedores (Vivas, 2007).

A pesar de la inevitable necesidad de cooperación y de integración que requiere la comercialización de productos manufacturados, las relaciones entre los proveedores y las cadenas supermercadistas son por definición complejas y tensas. Se puede afirmar que la capacidad de negociación o de imposición de intereses propios entre unos y otros, así como también la necesidad y la predisposición a la cooperación, depende en buena medida del nivel de concentración que cada uno de ellos detente en el mercado. También, esta correlación de fuerzas depende de la existencia de regulaciones que actúen para performar el mercado y las prácticas comerciales.

Capítulo 3

COMPETENCIA ECONÓMICA Y REGULACIÓN

Para comprender los objetivos que impulsaron la Ley de Góndolas en Argentina es necesario analizar la organización y funcionamiento del mercado, ambos factores que explican la estructura monopólica, oligopólica o de competencia perfecta que presentaba el mismo. Las dos primeras formas de mercado se observan con frecuencia en el sector supermercadista. Por ejemplo, en las grandes ciudades suelen darse estructuras oligopólicas mediante la instalación de cárteles. A diferencia en ciudades de tamaño medio (aproximadamente 100.000 habitantes), tal como la ciudad de Olavarría en la provincia de Buenos Aires, cuando se instala un gran supermercado, en general puede dar lugar a un mercado altamente concentrado en el que un actor se constituye en dominante.

En una estructura monopólica, un solo vendedor controla la oferta frente a muchos demandantes. Por el contrario, en un mercado monopsónico existen muchos oferentes y un único comprador. En el sector supermercadista, aunque no existen situaciones de monopolio y monopsonio puro, si existen empresas con poder monopólico y monopsónico. En decir, en el sector de ventas minoristas tienen lugar ambas modalidades, puesto que un gran supermercado y/o hipermercado en ocasiones monopoliza las ventas, pero también monopoliza las compras mediante la imposición de condiciones al segmento proveedor. Entre los factores que pueden incrementar el poder monopólico de una empresa se encuentran: la demanda inelástica, la existencia de muy pocas empresas en el mercado y una relación entre las empresas de poca o nula competencia.

Un mercado oligopólico tiene lugar cuando existe un número acotado de empresas, al tiempo que existen grandes dificultades que obstaculizan el ingreso de nuevos actores productivos al mismo.

El producto que producen las empresas puede estar diferenciado, como en el caso de los automóviles, o no, como en el del acero. En las industrias oligopólicas, el poder de monopolio y la rentabilidad dependen, en parte, de cómo se interrelacionen las empresas. Por ejemplo, si la interrelación es más cooperativa que competitiva, las empresas pueden cobrar precios muy superiores al coste marginal y obtener grandes beneficios (Pindyck y Rubinfeld, 2005: 507).

Según Araya Jasma (2013), en un oligopolio, cuando las empresas compiten genuinamente se dice que no hay colusión, mientras que cuando deciden cooperar entre ellas para maximizar beneficios y minimizar riesgos, actúan con colusión. Cuando las empresas oligopólicas actúan con colusión establecen un cártel, es decir, una asociación informal de empresas que mantienen su autonomía, pero que establecen acuerdos entre sí. El cártel suele repartir el mercado, regular la producción, la distribución y los precios.

Las empresas cartelizadas generan acuerdos de distintos tipos que encauzan la competencia hacia variables que sostienen sus beneficios. En general estas empresas si bien compiten en cuanto al diseño, calidad y publicidad de los productos, no lo hacen en cuanto a los precios. Por lo tanto, la falta de competencia producto de la cooperación genera un mercado de características monopolísticas, el cual tiene un impacto negativo en los consumidores. Cabe aclarar que la posibilidad de una diferenciación muy marcada entre los productos puede cuestionar el funcionamiento del cártel, por lo que muchas veces las empresas deciden no diferenciar demasiado sus producciones para así mantener la colusión (Araya Jasma, 2013).

En el caso de las empresas supermercadistas, más allá de las marcas propias que ofrecen, venden los mismos productos. Por lo tanto, la colusión suele generarse a través del acuerdo de precios y el reparto territorial del mercado. Sin embargo, la estabilidad del cártel es difícil de sostener debido a la tan variada la oferta de productos y a que los precios constituyen la base de la colusión. Las

empresas con mayor desarrollo tecnológico y de logística poseen una mayor propensión a la reducción de los precios, lo que genera tensiones y resistencias entre las empresas menos eficientes (Araya Jasma, 2013).

Los miembros de un cártel no forman parte de una gran compañía y pueden sentirse tentados a engañar a sus socios y competidores cobrando un precio más bajo y arrebatando una cuota mayor del mercado. Esta es la razón del porqué muchos cárteles tienden, pues, a ser inestables o cortos en el tiempo (Agostini, 2011:50).

Otro factor explicativo de la inestabilidad de los cárteles es la tendencia intrínseca del capital a maximizar las ganancias y generar acumulación. Por lo tanto, los acuerdos en torno al reparto de cuotas de mercado, de precios u otros constituyen un contrasentido a la propia inercia del capital.

La introducción de tecnología de punta también constituye un factor que erosiona los acuerdos, puesto que promueve diferencias productivas entre los actores que conforman el cártel. Ello repercute en una reducción de los precios que afecta la colusión. En un escenario caracterizado por la rapidez del cambio tecnológico, las empresas que conforman el oligopolio cartelizado intervienen para tratar de retrasar o evitar su implementación. Finalmente, otro factor que afecta a la continuidad del cártel es el ingreso de una nueva empresa al mercado. En esos casos, el cártel tiende a establecer presiones para su cooptación. Ante estas externalidades, se encuentran múltiples prácticas, como el *lobby* y acciones corruptivas entre privados y actores públicos (Araya Jasma, 2013).

En particular en el sector supermercadista, el análisis de los mercados oligopólicos exige comprender el rol que desempeñan las cámaras empresariales, ya que estas constituyen un ámbito de acuerdo y cooperación con capacidades para limitar la competencia y facilitar la cartelización del sector.

3.1. La competencia perfecta

Para Torres López (2002) la competencia perfecta tiene algunas características determinantes en cuanto a los agentes y el mercado. En cuanto a los agentes,

la autora señala que estos tienen un comportamiento racional en el que articulan fines y medios coherentes. A su vez, tienen una conducta egoísta, puesto que toman decisiones utilitaristas para satisfacer sus propias necesidades sin sopesar los efectos que generan las mismas. En cuanto al mercado, plantea que, para que pueda darse la competencia perfecta son necesarios los siguientes requisitos:

a) Libre competencia. Es decir, un mercado donde la oferta y la demanda están atomizadas, y nadie tiene poder de influir en los precios de un producto. El precio es de equilibrio;

b) Homogeneidad del producto. Ningún comprador tiene preferencias por un producto en particular ya que son sumamente similares o idénticos;

c) Ausencia de barreras al libre funcionamiento del mercado. No hay barreras que limiten la entrada de las empresas al mercado ni obstáculos en el caso de que quieran salirse. Los precios fluctúan libremente, por lo tanto, no hay estructuras o instituciones organizadas, ya sean gubernamentales o no, que puedan influir en el precio, como podría ser el Estado, sindicatos, cámaras empresariales, o morfologías de mercado como monopolios, oligopolios que limitan la competencia, etcétera;

d) Información perfecta y gratuita. Los agentes no tienen ningún tipo de incertidumbre en cuanto a las condiciones generales del mercado, llámense precios, calidades y cantidades (Torres López, 2002: 93-97).

Para la autora, tanto los productores como consumidores tienen intenciones de maximizar sus beneficios. Ello permite y garantiza el funcionamiento del mercado. Por un lado, existen restricciones para los oferentes, ya que los consumidores al ser actores racionales no estarán dispuestos a pagar cualquier precio. Por otro lado, también los consumidores tienen restricciones, dado que los proveedores ofertarán sus productos de manera sostenible y adecuada a sus costes de producción.

La teoría neoclásica postula que cuando existe competencia perfecta, el sistema económico alcanza su máxima eficiencia y los precios son determinados exclusivamente por la ley de la oferta y la demanda. Es decir, en esos mercados los precios serían puros y únicos (sin distorsiones exógenas), por lo que los individuos podrían alcanzar su máximo bienestar y, por una cuestión transitiva, también el conjunto de la sociedad.

De acuerdo a los pilares fundamentales sostenidos por los neoclásicos, para que un mercado sea perfectamente competitivo deben existir muchos vendedores, pequeños en relación con el mercado y ofrecer productos homogéneos. Debe existir la libre entrada y salida de empresas. Por su parte, los compradores deben estar perfectamente informados, y las decisiones, tanto de los oferentes como de los demandantes, deben ser independientes.

Varios autores criticaron estos supuestos. Aglietta (1997) planteó que los teóricos neoclásicos llevan a un extremo el concepto de homogeneidad, puesto que suponen que todos los individuos tienen el mismo comportamiento y la misma racionalidad económica, buscan maximizar sus beneficios (sean oferentes o demandantes), acceden a la misma información y tienen la misma capacidad de acceder a los recursos para poder competir en el mercado. Por su parte, Arango Sánchez (2014) objetó que la teoría neoclásica

se centró en el estudio del comportamiento del individuo, el cual era el agente dinamizador de la economía; sus principales autores se ocupaban de formalizar sus preferencias y su función de demanda, dejando de lado el carácter social, histórico y físico del proceso productivo (Arango Sánchez, 2014:71).

Soto y Yarzagaray (2014) plantean que la teoría neoclásica elimina la política, y, por ende, el poder que existe en las relaciones sociales y económicas de la vida real. Block, Barnett y Wood (2003), afirman que los economistas neoclásicos para defender la competencia perfecta plantean un ideal, similar a lo que sería en física, un sistema sin fricción. Es decir, un modelo instrumental que simplifica y facilita el análisis económico y la observación de los mercados reales. Mientras para los economistas neoclásicos tales modelos sirven para orientar la toma de decisiones, las mismas en general responden a diagnósticos escasamente

reales y ajenos a los problemas de la sociedad. En Argentina, durante la década de los años 90, la implosión económica y social del año 2001 y el gobierno de la alianza Cambiemos (2015-2019) pusieron de manifiesto que este tipo de experiencias, en que impera el mercado, generaron un empobrecimiento de la sociedad.

3.2. La competencia imperfecta

Para los neoclásicos, la macroeconomía es una traslación mimética del comportamiento del consumidor, por lo que en sus estudios prima la microeconomía.

Para Kalecki, al igual que para Keynes, al trasladar el comportamiento de un individuo al conjunto de la sociedad, se cumple la llamada falacia de la composición: por ejemplo, lo que es bueno para un empresario individual no tiene por qué ser bueno para el conjunto de la economía; una bajada de salarios por el deseo de aumentar los beneficios puede producir el efecto contrario dado que puede generarse una reducción de la demanda (Rubio Añorada, 1997: 14).

Según Rubio Añorada (1997), quien sigue al investigador Michal Kalecki, en la economía capitalista, los mercados operan en una situación de competencia imperfecta, ya que existen monopolios, oligopolios, prácticas colusorias, cárteles, multinacionales, el poder sindical y el exceso de capacidad productiva. Joan Robinson (1933), en estrecha relación afirmaba que "la competencia tiende siempre a acabar consigo misma. En las prósperas industrias modernas, el número de empresas tiende constantemente a disminuir, y la competencia a transformarse en oligopolio" (p. 16).

Para Kalecki y Robinson, los precios no son el resultado de las interacciones entre las fuerzas de la oferta y la demanda, sino que son fijados por las empresas con poder de mercado que garantizan su posición a través de la imposición de barreras a la entrada de nuevos competidores.

Rubio Añorada (1997) plantea que la publicidad altera el grado de monopolio existente en el mercado. Ello se debe a que, en la actualidad, las empresas que detentan una posición monopólica cuentan con la capacidad de fijar precios superiores al de sus costos de producción y destinar parte de los mismos a la publicidad. Con ello, estas empresas logran dinamizar sus ventas y acentuar su posición monopólica. Es decir, “se genera una especie de espiral entre la publicidad y la concentración que incrementa el grado de concentración fortaleciendo la posición monopólica (Rubio Añorada, 1997: 31).

Escudero Maestro (2017), en base al estudio de Robinson previamente citado, plantea que las empresas compiten no solo en base a los precios, sino de acuerdo a las particularidades que cada compañía le imprime a su producto. La exclusividad o particularidad que cada empresa detenta en la fabricación de su producto le otorga ventajas y le permite controlar los precios, situación que Robinson denominó como “competencia monopolística” (Robinson, 1933). La existencia de una gran cantidad de empresas (característica fundamental de los mercados con competencia perfecta) pierde sentido cuando una empresa tiene capacidad para producir un bien único e influir en el precio. Por lo tanto, lo que para los economistas neoclásicos era una situación de competencia perfecta, Robinson lo transforma en competencia imperfecta o monopólica.

Entre los factores más relevantes que tienen en cuenta las empresas para poder diferenciarse competitivamente están: la diferenciación física del producto, el diseño, el peso, el color, las características de composición, entre otras. Además, de la diferenciación a través de la estrategia de comunicación o *marketing*, la diferenciación a través de la formación del capital humano y la diferenciación a través de la logística y la distribución.

Robinson (1933) con su modelo de competencia monopolística concluyó que la falta de competitividad no permite que las empresas produzcan a su máxima capacidad, ya que estas pueden obtener beneficios extraordinarios a través de la suba de los precios. Este hecho impacta negativamente en el consumo general y de los ciudadanos, debido a la caída de la demanda asociada al incremento en los precios. Para Robinson menos producción y menos consumo era “un despilfarro de recursos” (Escudero Maestro, 2017: 15). En una situación ideal de

competencia perfecta, las empresas competirían a su máxima capacidad permitiendo que los individuos incrementen sus consumos. Sin embargo, para la autora, tal tipo de competencia no existe en la realidad.

La competencia monopolística, instancia intermedia entre la competencia perfecta y el monopolio, según Robinson posibilita la oferta de una amplia variedad de bienes y servicios. Este tipo de competencia coincide con la competencia perfecta en que ambas tienen lugar en mercados donde existe una gran cantidad de oferentes y demandantes, bajas barreras de entrada y salida a terceras empresas, y no se registra un solo precio de referencia. La diferencia más relevante entre las mismas se debe a la diferenciación de los productos. Mientras que en la competencia perfecta los productos son idénticos, en la competencia monopolísticas presentan diferenciaciones varias.

Para considerar que en un mercado opera la competencia monopolista se deben presentar las siguientes características: un gran número de vendedores que detentan una pequeña porción del mercado, por lo que no hay posibilidades de cartelización; la sensibilidad de la demanda a los cambios de precio, ya que, a pesar de las diferenciaciones entre los productos, existe una amplia variedad de oferentes; barreras bajas y libres para la entrada y salida del mercado. Cabe aclarar que, si bien los costos de entrada podrían ser bajos, la necesidad de competir lleva a las empresas a incrementarlos para poder diferenciar el producto. Con respecto a las ganancias de las empresas, en el corto plazo estas pueden ser elevadas, ya que la novedad puede traccionar a su favor. Sin embargo, debido a que las barreras de entrada son bajas, las empresas se copian o entran al mercado, lo que hace aumentar la competitividad y la rentabilidad excepcional tiende a licuarse.

El sector supermercadista en general y en Argentina en particular, presenta diversos tipos de mercados. Los supermercados de tamaño medio, de capitales locales con una única o pocas sucursales, y que tratan de diferenciarse del resto, actúan en mercados de competencia monopolística. A diferencia, las grandes cadenas se desempeñan en mercados oligopólicos, mientras otras se encuentran en una situación cuasi monopolística. Esto último, tiene lugar cuando

una gran cadena se instala en ciudades relativamente pequeñas o medianas y traccionan gran parte de la demanda.

3.3. Las regulaciones y el sector supermercadista

En términos generales, hablar de regulación estatal implica un

conjunto de normas, implícitas o explícitas, de mecanismos de compensación, de dispositivos de información que ajustan permanentemente las expectativas y los comportamientos individuales a la lógica de conjunto del régimen de acumulación. Esas normas se refieren fundamentalmente a la forma de determinación de los salarios, al tipo de competencia entre empresas y al modo de gestión monetaria, aunque también a la manera en que se insertan las empresas nacionales en la economía mundial y a las modalidades de intervención del Estado en la economía. La estabilidad o reproducción duradera de un régimen de acumulación depende de su articulación con un determinado modo de regulación (Pablo Bustelo, 1994: 156).

El proceso competitivo en sí mismo genera fuertes rispideces, puesto que las empresas capitalistas que logran instalarse en un determinado mercado son reacias a favorecer al libre mercado. Por su parte, las empresas que resultan desplazadas también aplican estrategias para recuperar su posición, tales como fusiones y adquisiciones. Por lo tanto, las empresas instaladas pretenden generar influencias en la política y en las instituciones para garantizar su posición dominante; mientras las desplazadas lo hacían para recuperar la posición perdida. En este sentido, la regulación actúa como un árbitro que debe garantizar el mejor tipo de competencia en pos del bien común.

Aglietta (1997), desde una perspectiva sistémica, afirma que el enfoque de la teoría de la regulación es una respuesta a aquellas corrientes que plantean que el capitalismo en general y el libre mercado en particular, al estimular constantemente el desarrollo técnico, se constituyen en garantes del progreso.

El autor reconoce la capacidad productiva e innovadora del capitalismo, pero también lo llama una “fuerza ciega sin autolimitación”, puesto que pone el foco en las contradicciones del sistema. En ese sentido afirma que el sistema sin regulaciones lleva a la conflictividad social. Este argumento contradice la posición de la Comisión de Comercio y Desarrollo de la ONU⁴ al plantear que algunas regulaciones obstaculizan la competencia. Por ejemplo, las restricciones a la inversión extranjera directa si bien pretende garantizar la propiedad en manos de empresarios nacionales, perjudica al sector de comercio minorista, ya que limita la competencia y la llegada al país de tecnología de punta, la cual generaría más oferta y variedad de productos a un mejor precio.

Para Maceira (2010), la teoría económica discute dos argumentos alternativos con implicancias opuestas desde la perspectiva de política regulatoria. El primero de ellos plantea que cuando se genera una mayor concentración, las empresas imponen precios oligopólicos o monopólicos, ya que es probable que tengan conductas colusivas. En este sentido, los beneficios asociados a la incorporación de tecnología propia mediante inversión extranjera directa quedan neutralizados por los precios impuestos por los cárteles. En estos casos, las instituciones regulatorias tratan de inducir a la atomización de la oferta, mediante límites a la escala, o a través de políticas *antitrust*, al reglamentar las fusiones y adquisiciones de empresas nuevas y ya existentes.

El segundo argumento propone, a diferencia del primero, que, en el sector de comercio minorista cuanto mayores son las escalas productivas más se reducen los costos. Por lo tanto, mayores niveles de concentración aumentarían el tamaño de escala, bajarían los costos y harían al sistema más eficiente y por ende más beneficioso para el consumidor. Por lo tanto, la regulación debe garantizar los mayores niveles de escala y/o concentración y solo enfocarse en evitar conductas anticompetitivas en función de los precios.

⁴ La Comisión de Comercio y Desarrollo de la ONU, en la conferencia realizada en Ginebra, 19 a 21 de octubre de 2016, plantea que, hay obstáculos jurídicos enormes que restringen la entrada de competidores a los mercados minoristas de alimentos y la expansión en ellos. Hay tipos de regulación que obstaculizan la competencia efectiva y su implementación se debería estudiar cuidadosamente para que los beneficios sean mayores que los costes económicos.

De acuerdo a esta perspectiva, regular el tamaño de los establecimientos, limitar lugares territoriales, entre otras medidas que apuntan a evitar la concentración son consideradas contraproducentes. La Comisión de la ONU anteriormente mencionada se alinea a esta postura, puesto que cuando los Estados regulan y restringen las licencias y concesiones para proteger a los minoristas que ya están establecidos, limitan la competencia de otros formatos como hipermercados, grandes centros comerciales; o cuando restringen los horarios de apertura, perjudican la competencia y por ende a los consumidores. Esta entidad también postula que fijar precios de venta puede ayudar a generar competitividad y evitar las ventas por debajo del costo (práctica utilizada para eliminar a la competencia), pero también pueden proteger a los minoristas ineficientes, disuadir las mejoras de eficiencia y dar lugar a precios más altos para los consumidores.

La situación ideal que debe perseguir la regulación en el sector es, mediante la incorporación de tecnología de punta, aumentar la productividad, reducir los costos y precios, así como aumentar el consumo y el empleo. Sin embargo, una política regulatoria mal pensada o mal ejecutada, puede generar los resultados contrarios.

Los argumentos mencionados por la Comisión de Comercio y Desarrollo de la ONU, presentan un sesgo hacia el libre mercado. Por lo tanto, si bien las regulaciones pueden generar algún tipo de beneficio, para la comisión, las externalidades negativas serían mayores.

Por lo expuesto anteriormente, se puede inferir que básicamente hay dos grandes posiciones teóricas en relación a las regulaciones estatales: los liberales y los no liberales. Para los primeros, las regulaciones resultan negativas porque entorpecen el libre juego de la oferta y la demanda; introducen limitaciones que impiden la libre competencia y garantizan la supervivencia de comercios ineficientes con mercados cautivos. Por lo tanto, se fuerza a los consumidores a pagar precios más caros, al tiempo que limitan la generación de empleo y el acceso al consumo a vastos sectores de la población. Para los no liberales, entre los que podríamos incluir a los keynesianos, las regulaciones estatales son necesarias para impulsar el desarrollo de las fuerzas productivas y minimizar las

contradicciones del propio sistema capitalista, entre las que podríamos, mencionar su tendencia a la concentración. En otras palabras, desde un enfoque heterodoxo, si no hay regulaciones por parte del Estado, las fuerzas del mercado regulan y posibilitan la concentración del empresariado. Entre estas dos posiciones se estableció el debate de la Ley de Góndolas con el objetivo de regular la porción que ocupaban los distintos grupos empresarios en los exhibidores de las grandes cadenas supermercadistas.

En síntesis, el debate sobre las regulaciones en general y sobre el sector en particular, se centra entre quienes consideran que las regulaciones son un límite al crecimiento de las empresas ya que condicionan la escala, generan aumento de costos, afectan negativamente la competitividad, la productividad, la oferta de bienes y servicios, el crecimiento de los puestos de trabajo, estimulan la inflación y es a su vez, resultan incapaces de garantizar la eficiencia y permanencia de los almacenes tradicionales. Por otro lado, se encuentran quienes consideran que la entrada de competidores de gran tamaño aumenta los niveles de concentración y genera el cierre de comercios tradicionales. Esta concentración, producto de la falta de regulaciones incentiva el desarrollo de prácticas colusivas que pueden generar precios monopólicos, los cuales perjudican al consumidor. Desde este mismo enfoque, Álvarez Cantalapiedra y Villarejo Galende (2004) plantean que la regulación del supermercadismo es legítima y necesaria por dos motivos. En primer lugar, porque el comercio desempeña una función social esencial. En segundo lugar, los grandes establecimientos comerciales pueden generar un impacto negativo sobre la infraestructura, el medioambiente y determinados aspectos culturales y socioeconómicos. Los autores mencionan la posibilidad de crear nuevos impuestos o impuestos diferenciales para proteger al comercio tradicional y tratar de minimizar los efectos antes mencionados.

3.4. Las regulaciones internacionales en el sector supermercadista

La intervención del Estado, mediante la sanción de diferentes políticas públicas es un factor clave para desestructurar las condiciones que generan mercados

oligopólicos, así como favorecer la competitividad entre las empresas. En este apartado, se recuperan las políticas públicas a nivel internacional sancionadas para regular el sector de ventas minoristas.

Según Acosta González (2016), Ecuador, Alemania, Italia y Japón cuentan con legislación que tiene como objetivo regular el supermercadismo. En su investigación analiza en términos teóricos y prácticos la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM) implementada en Ecuador. Esta regulación prohíbe los abusos que una empresa puede ejercer sobre sus clientes o proveedores dependientes. El principal objetivo de la Ley Orgánica es garantizar que las pequeñas y medianas empresas puedan competir en el mercado y no sean eliminadas por las compañías con mayor poder de negociación. La regulación también busca evitar que, de acuerdo a la lógica que impera en la cadena de valor, el sector pyme mantenga una relación de dependencia total respecto a los grandes supermercadistas. En este sentido, la prohibición de abusos de dependencia brinda la seguridad jurídica necesaria para que las empresas tengan la libertad de participar en un mercado competitivo.

Acosta González (2016) menciona que en Alemania también existen normas, *Act Against Restraints of Competition*, para controlar las restricciones a la competencia. En ese país, la ley reconoce al abuso del poder de negociación (*Abuse of Superior Bargaining Power*) definido como una situación en la que un pequeño proveedor depende de las compras de la gran empresa y tiene posibilidades limitadas de cambiar. Por lo tanto, se consolida una relación de dependencia entre una empresa poderosa y una dependiente.

Las autoridades para definir si se da la situación mencionada observan si el proveedor está obligado a realizar descuentos y beneficios especiales que no los realizan otras empresas. Si esto se corrobora, las autoridades establecen que el gran comprador presiona al pequeño proveedor para mantener la relación comercial. Adicionalmente, esta normativa clasifica como “dependencia económica” a la dependencia en una línea de producto, dependencia de una firma en específico, dependencia de la escasez y dependencia de la demanda.

En Italia, desde un enfoque similar a Alemania, la Ley N° 192 define el abuso de dependencia económica como “la situación donde una empresa es capaz de determinar un desequilibrio excesivo de derechos y obligaciones en su relación comercial con otra firma”. La regulación prevé medidas cautelares e indemnizaciones para evitar que las empresas poderosas exploten la situación de dependencia económica en la que se encuentran sus proveedores.

En España, el tribunal vasco de Defensa de la Competencia (2009) propuso un conjunto de políticas para romper con el oligopolio colusivo en el sector de las grandes ventas minoristas y avanzar hacia un mercado competitivo., entre ellas podemos mencionar: 1- suprimir las restricciones legales en materia de implantación de establecimientos, horarios de apertura y precios (todas ellas ineficaces y contraproducentes); 2- sancionar las conductas anticompetitivas de las empresas y las administraciones locales en materia de suelo comercial; 3- prevenir la aparición de monopolios locales y suprimir los existentes mediante la imposición de desinversiones que faciliten una mayor competencia; 4- establecer un análisis más riguroso de las concentraciones empresariales que tenga en cuenta la estructura oligopolista del mercado; 5- fomentar la competencia en el canal de ventas por Internet; 6- suprimir los pagos y condiciones comerciales abusivas, orientando la competencia en el mercado de aprovisionamiento a la consecución de precios de cesión más bajos que puedan ser trasladados a los consumidores; y 7- garantizar la igualdad de oportunidades entre la marca blanca y la marca del fabricante, para que sean la eficiencia empresarial y la demanda del consumidor las que determinen el éxito de un producto.

En Japón, la definición de dependencia económica se encuentra en el capítulo 19 artículo 2 numeral 9 de la Ley Antimonopolio (*The Antimonopoly Act*) de 1947. Según esta Ley, la dependencia económica implica que: 1- una empresa tiene la capacidad para obligar a la otra parte a comprar un bien o servicio; 2- obligar a la otra parte a proveer beneficios económicos; y 3- alterar de manera unilateral los términos transaccionales de forma desventajosa para la otra parte.

Hoj, Kato y Pilat (1995) analizan veintidós países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y estiman el impacto de distintas regulaciones sobre la productividad del trabajo. Metodológicamente, los autores

construyen como variable dependiente el número de empleados por local e incorporan la presencia de restricciones regulatorias por país. En el estudio defienden que las regulaciones que limitan la escala de operación y la entrada de grandes superficies impactan negativamente sobre la productividad de los trabajadores. Por lo tanto, sostienen que la desregulación a las barreras de entrada (por ejemplo, a grandes superficies) genera mejoras en la productividad.

Maceira (2010) plantea que los argumentos de Hoj, Kato y Pilat resultan inadecuados para América Latina, y particularmente para la realidad de Brasil, puesto que no se observa una relación proporcional entre la llegada de grandes superficies y el aumento de la ganancia y de la productividad. Ello se debe a que coexisten estructuras muy diferentes, tanto por el lado de la oferta como por el lado de la demanda, lo cual dificulta medir el impacto de la apertura en los precios, el empleo y la productividad. La entrada al mercado de un gran competidor, como una multinacional, no necesariamente impulsa a los comercios menos eficientes a mejorar sus procesos productivos para ganar competitividad, ya que la diversidad socioeconómica, cultural y geográfica con que cuenta Brasil les permite a los comerciantes contar con clientela y beneficiarse, además, del alto grado de informalidad.

Desde un enfoque liberal, Javier Asencio (2013) destaca una serie de trabajos realizados en relación a los impactos de la regulación en el sector supermercadista que llegan a conclusiones similares a las de Hoj, Kato y Pilat (1995). Entre dichos trabajos menciona el trabajo de Bertrand y Kramarz (2002), quienes plantean que en Francia la Ley Royer para regular el comercio tuvo efectos negativos sobre el empleo. Más recientemente, el trabajo de Schivardi y Viviano (2011) afirma que, en Italia en el año 1998, la fijación de límites sobre la superficie de ventas aumentó los precios, los costes laborales y los beneficios, al tiempo que redujo la productividad y el empleo en el sector. Hoffmaister (2010) también identifica una relación directa entre las medidas restrictivas y el índice de precios regional, mientras que Ciarreta (2009) observa que la restricción a la entrada de grandes establecimientos comerciales impacta negativamente sobre el empleo. Por último, Asencio (2013) analiza la regulación en el comercio catalán abarca desde 1997 hasta 2012 y concluye que las normas no solo fueron ineficientes para proteger a los almacenes tradicionales, sino que, además, lejos

de fomentar la competencia, la limitó e impactó negativamente sobre la oferta, el empleo y el nivel de precios.

Matea Rosa y Mora Sanguinetti (2012) analizan algunos indicadores de las principales restricciones al comercio minorista entre 1997 y 2007 en las Comunidades Autónomas españolas. Entre ellos se encuentran: el horario semanal global, la apertura en domingos y festivos, el periodo de rebajas, la definición de los establecimientos para los que se requiere una licencia, la exigencia de licencia autonómica para los establecimientos de descuento duro, las moratorias y los impuestos específicos para las grandes superficies. Según los autores, a menor regulación, menos inflación y más ocupados en el sector. A su vez, sostienen que la extensa regulación del comercio minorista puede generar distorsiones en el sector y una fuerte barrera al ingreso que limita la competitividad.

A diferencia de la Autoritat Catalana de Defensa de la Competencia, Matea Rosa y Mora Sanguinetti (2012), plantean que los resultados permiten afirmar que la regulación es efectiva para proteger al pequeño comercio frente a los grandes establecimientos. Aunque en el comercio minorista de alimentos, cabe aclarar que la regulación beneficia más a los supermercados que a los almacenes tradicionales.

Desde un enfoque heterodoxo, se encuentran los trabajos de Coraggio y Cesar (1999) y Álvarez Cantalapiedra y Villarejo Galende (2004). Estos autores consideran que la regulación del sector es necesaria para la supervivencia de los almacenes tradicionales, favorecer la competencia, evitar la concentración, la destrucción de puestos de trabajo y la fuga de beneficios de las localidades donde se emplazan las grandes cadenas.

3.5. Las regulaciones nacionales en el sector supermercadista

En Argentina, para Coraggio y Cesar (1999), la mayoría de los proyectos de ley y de ordenanzas tienden a regular a los hipermercados en cuanto a los metros cuadrados permitidos, el horario y día de trabajo, pero no se enfocan en las

consecuencias negativas que generan sobre el empleo. Los grandes establecimientos pueden vender a precios muy bajos, lo cual puede ser beneficioso para el consumidor. Sin embargo, obliga a los productores y/o proveedores a venderles sumamente barato, lo cual puede impactar negativamente sobre los salarios de los operarios y trabajadores. Esta situación lleva a una caída del consumo, lo cual se materializa en una reducción de las ventas que perjudican a los comerciantes y a los proveedores ante una compresión de la demanda. Esta situación a su vez genera la expulsión de trabajadores y da lugar a una espiral empobrecedora para la economía local.

A esto debe sumarse el hecho de que los grandes establecimientos no reinvierten parte de las ganancias en las economías locales, es decir, donde están emplazados, sino que las envían a sus centros operativos dentro o fuera del país. Los comercios pequeños, por el contrario, reinvierten en sus localidades, motorizando la inversión y el consumo. En el corto plazo, este proceso no logra vislumbrarse por la importancia y el tamaño de las inversiones que realizan estos emprendimientos, pero los beneficios de la inyección de capital inicial en el corto plazo quedan totalmente neutralizados por los impactos negativos que genera en el mediano y largo plazo.

Toda normativa que tienda a regular el supermercadismo debe asegurar una estabilidad en los precios, que las empresas no venderán sus productos por debajo del costo para eliminar a los competidores más pequeños, que se mantendrán los puestos de trabajo y la similitud de horarios con el comercio tradicional. Además, la normativa debe asegurar un límite a las deslocalizaciones de las ganancias que estas cadenas pudieran obtener. Es decir, se les debe exigir que inviertan en las localidades donde están emplazados, pero que lo hagan en otros rubros, en otras actividades que tengan un beneficio para la comunidad. Por último, en caso de incumplimiento, la regulación debe asegurar la aplicación de fuertes multas (Coraggio y Cesar, 1999).

Según Viego (2008), la gran cantidad de cierres de locales tradicionales, por ende, la cantidad de desocupados y el reclamo de los comerciantes afectados por la radicación de comercios de gran superficie en la provincia de Buenos Aires impulsaron la introducción de medidas regulatorias que permitan la coexistencia

de grandes establecimientos y comercios tradicionales. Esta presión también tuvo lugar en los países considerados desarrollados, los cuales establecieron regulaciones que no arrojaron los resultados esperados.

Artana y Panadeiros (1998) analizan la Ley N° 12.088 de 1998, también llamada Ley Brown, cuyo ámbito de aplicación fue la Provincia de Buenos Aires. Según los autores, la norma establece para aquellos comercios mayoristas y minoristas cuya superficie cubierta total supere los 2.500 m², la obligación de contar con un permiso especial de habilitación otorgado por las autoridades provinciales. Esta decisión se basó en estudios socioeconómicos para evaluar el impacto sobre la estructura comercial y sobre el empleo en el sector. “En el marco de esta legislación, se prohíbe a los municipios modificar la zonificación con el objeto de posibilitar la radicación y/o habilitación de las grandes superficies comerciales, como así también otorgarles beneficios o exenciones de carácter tributario” (Artana y Panadeiros, 1998: 6).

Para los autores, si bien el espíritu de la ley era fomentar la reconversión del comercio tradicional, en realidad terminó siendo un intento proteccionista para preservar este tipo de comercios. A su vez, si bien la regulación permitiría frenar a los grandes establecimientos, en lugar de estimular el comercio tradicional y frenar su deterioro, terminó alentando nuevas formas comerciales con establecimientos más pequeños, conocidos como *Hard Discounts*. Los autores citan el caso de Francia como sumamente elocuente en este sentido (Artana y Panadeiros, 1998).

Con respecto al factor trabajo, este tipo de regulación, en su intención de proteger el empleo generó una asignación ineficiente de los recursos humanos. Otra limitación importante que remarcan los autores fue la descentralización de la toma de decisiones, puesto que la imposibilidad de efectuar cambios en la zonificación generó que las autoridades municipales tengan una representatividad limitada frente a sus habitantes en este punto, lo que les cercenaba la posibilidad de estimular la competencia. Por último, la ley al otorgarle tanta preeminencia a la autoridad de aplicación provincial, no solo fomentó conflictos entre las autoridades provinciales y municipales, sino que facilitó un escenario propicio para actos de corrupción. Artana y Panadeiros

(1998) mencionan que en España se aplicó una ley similar y tuvo como resultados consecuencias similares a las descriptas.

Los laxos criterios de evaluación de impacto redundaron, según Viego (2008), en la derogación de esta normativa y su reemplazo por la Ley N° 12.573, que contó con medidas más estrictas para la habilitación de una gran superficie. De acuerdo a ello, la autora afirma que la regulación sobre habilitación no revirtió las caídas en productividad de los supermercados bonaerenses durante el período 2000-2007, mostrando no ser efectiva, en tanto que operaba como un limitante en la generación de economías de escala. Esta conclusión a la que llega Viego, guarda sintonía con las afirmaciones antes mencionadas de Hoj, Kato y Pilat, en tanto que las regulaciones que limitan el desarrollo de operaciones a escala afectan negativamente la productividad del sector.

La autora sostiene que la legislación bonaerense resultó defectuosa e insuficiente para mensurar la totalidad de efectos de la apertura de grandes superficies comerciales. Defectuosa en tanto que se reglamentó luego de la instalación de los grandes establecimientos y no se consideró el impacto de los mismos sobre el comercio tradicional. Y es insuficiente porque omitió externalidades negativas como la creciente dependencia de los municipios a las contribuciones de los grandes establecimientos, lo cual genera una multiplicidad de presiones sobre las autoridades que muchas veces ceden o deben sopesar los beneficios y perjuicios que pudieran suscitarse por el emplazamiento de las grandes superficies y la salida de circulante de la localidad provocada por la remisión de utilidades a la casa central (Viego, 2008). La salida de circulante fuera de la localidad de emplazamiento, es un punto a tener en cuenta que Viego comparte, como ya mencionamos, con Coraggio, Cesar, Álvarez Cantalapedra y Villarejo Galende.

Por último, Viego (2008) menciona que el sector del comercio minorista en Argentina presenta una morfología oligopólica y que la competencia que se establece entre los grandes establecimientos tendría como externalidad, condicionar seriamente el crecimiento y desarrollo del comercio tradicional. A través de esta afirmación, la autora establece un marcado contrapunto con la experiencia brasileña mencionada en el trabajo de Maceira.

3.6. Autorregulación entre proveedores y supermercadistas en Argentina

En el mercado local, para López Alfonsín (2004), la concentración del sector supermercadista y la falta de regulación produjeron situaciones en las que grandes supermercados imponían conductas comerciales impropias que perjudicaban a los proveedores. A su vez, esto llevaba a que los proveedores trataran de manera desigual a los supermercados, lo que afectaba la competitividad entre ellos. Este tipo de conflictos no solo reduce la rentabilidad del sector, sino que genera consecuencias en el precio y la variedad que impactan negativamente en los consumidores.

El conflicto entre proveedores y supermercadistas impulsó a las partes a elaborar un conjunto de normas que permita la autorregulación, teniendo como parámetros los casos exitosos de Portugal y algunos Estados de EE.UU. Las ventajas de este tipo de arbitraje entre las partes es el acortamiento de los plazos. En la Justicia la resolución de un caso puede demorar hasta tres años, mientras que a través de un Tribunal Arbitral el proceso no es superior a los cuatro meses (López Alfonsín, 2004). Cabe aclarar que, en el sector se trata de evitar la vía judicial para dirimir diferencias, ya que las represalias y/o los costos de la ruptura de una relación comercial pueden ser superiores a los beneficios de ganar un pleito en los procesos judiciales.

Fernando Brom (2013) en su trabajo evalúa la efectividad y eficiencia de implementar la autorregulación privada como camino alternativo a la regulación estatal para prevenir y resolver conflictos en situaciones de negociación asimétrica o desigual. Negociación asimétrica o desigual, entendida en cuanto una de las partes tiene mayor información o poder (o lo ejerce) que la otra parte. El autor analiza la implementación de Códigos de Buenas Prácticas Comerciales en el ámbito de las relaciones entre proveedores y grandes cadenas de la distribución a partir de la experiencia concreta de los países en los cuales se implementó (Argentina, Inglaterra, Colombia, México).

Brom (2013) también señala que la aplicación de un código de buenas prácticas comerciales permitiría ganar celeridad en la resolución de los conflictos. Además,

plantea que se evitarían las complicaciones comerciales y/o conflicto de intereses que acarrea recurrir a la justicia al denunciar a un cliente con el cual se mantienen relaciones comerciales (represalias o incluso cese de relación comercial). Aclara que, si bien mediante la aplicación de estos códigos de autorregulación privada se evita ir a la justicia ordinaria, el Estado tiene un rol subsidiario como depositario y garante de última instancia del cumplimiento de dichos códigos.

En el caso argentino, el autor centró su atención en el Código de Buenas Prácticas Comerciales (CBPC) implementado en el año 2000 entre la Coordinadora de Industrias de la Alimentación (COPAL) y Cámara Argentina de Supermercados (CAS). Este código es un acuerdo privado de referencia para todos los actores involucrados y vinculante para las partes que lo suscriben o adhieren a él, con la posibilidad de abandonarlo inmediatamente si alguno de sus adherentes así lo decidiera. El CBPC tiene dos aspectos imprescindibles para que su funcionamiento sea óptimo: 1- una visión amplia para que todas las partes participen; y 2- debe ser lo suficientemente restrictiva como para que cesen las malas prácticas.

La existencia de este código facilitó la adecuación de los comportamientos de las empresas a estándares tipificados y denominados “buenas prácticas” lo que aceleró la resolución de los conflictos, bajó los costos y evitó, a su vez, el desgaste de las relaciones comerciales. Brom (2013) concluye que la autorregulación privada tiene mayor efectividad y eficiencia que la regulación tradicional estatal. El caso del Código de Buenas Prácticas Comerciales COPAL-CAS es un excelente ejemplo y los resultados pueden apreciarse cotidianamente.

Capítulo 4

LA CONCENTRACIÓN ECONÓMICA EN LA AGENDA POLÍTICA

En el período 2003-2011, en Argentina se registró un ciclo de crecimiento acelerado, más allá de ciertos retrocesos que se generaron en el marco de la crisis financiera internacional. La recuperación de la economía promovió el mercado interno y la capacidad adquisitiva de la población, lo que fue aprovechado por el sector supermercadista en general.

Por entonces, el sector presentaba características distintivas de la década de los noventa. En 2012, en Argentina se registraban 8672 establecimientos, de los cuales el 32% correspondía a cadenas con dos o más bocas de expendio. Por su parte, el 68% restante constituían negocios de una única boca, de los cuales el 80% de los mismos pertenecían a empresas de origen chino (FAECyS, 2011).

Entre las grandes cadenas de supermercados estaban Día (400 bocas de expendio), Carrefour (200 bocas), Disco (143), Super Vea (138), Coto (121), La Anónima (113), Átomo (106) y Cooperativa Obrera Ltda. de Consumo y Vivienda (98). Estos actores empleaban a 83.821 personas, lo que representaba al 67% de los empleados del sector supermercadista, y al 8% de los empleados de comercio (FAECyS, 2011).

En cuanto a las ventas, los hipermercados y supermercados eran responsables del 64% de las ventas, mientras que los supermercados de origen asiático lo eran de un 29%. Entre las grandes cadenas se destacan la multinacional Carrefour de origen francés (Carrefour y Día) con una participación del 29% del mercado y una facturación estimada en \$16.000 millones anuales (2011); el grupo de origen chileno Cencosud (conformado por Jumbo, Disco y Super Vea),

con un 21% del mercado y una facturación de \$ 9.700 millones (2011), y la cadena argentina Coto, que tenía una participación del 20% y una facturación de \$ 5.400 millones anuales (2011). El poder de mercado de estas empresas les permitió desplegar una estrategia similar a la que había tenido lugar en los años noventa con las Asociaciones de Cooperación Empresarias (ACE) basado en la realización de compras conjuntas. Esto mejoraba su posición al momento de negociar con las empresas proveedoras (Ablin, 2012).

Según datos de la Encuesta a Supermercados realizada por el INDEC, en el período 2002-2011 se registró un incremento superior al 400% en las ventas de alimentos y bebidas en los supermercados. Para alcanzar esto y competir en las nuevas condiciones que presentó el sector, los hipermercados y supermercados desplegaron múltiples estrategias. Por un lado, se inclinaron por ampliar las redes de comercialización mediante la instalación de comercios de cercanía y se potenciaron las ventas on-line. En esto último fue clave la temprana incorporación de la tecnología informática que permitió optimizar la logística y garantizar al consumidor un menor precio. Las páginas web de los supermercados posibilitaron, entre otras cosas, que los consumidores comparen entre productos de similares características y elijan aquellos más adecuados a sus necesidades. Por otro lado, las grandes cadenas lanzaron al mercado sus propias marcas en productos de primera necesidad (Ablin, 2012).

Algunos actores de la esfera gubernamental visibilizaron los problemas que generaba un mercado oligopólico en las ventas minoristas, hasta entonces solo considerados por los agentes económicos involucrados y los incorporaron en la agenda de gobierno (Cobb y Elder, 1972). La concentración y la necesidad de regular a los actores más poderosos del sector de las ventas minoristas se posicionó como un problema de interés político, por lo que se tornaba necesaria una discusión y un proceso de toma de decisiones que derivaran en su resolución.

La discusión y resolución de un problema de carácter público implica que varios actores, entre los cuales se destaca el Estado, adquieren una posición específica en torno a este. Las decisiones y acciones del Estado se constituyen en políticas públicas que, en general definen y orientan la acción del resto de los actores, ya

sea por alineamiento u oposición. En cuanto al objeto de estudio de esta investigación, el Estado definió que para limitar la concentración empresaria en el sector supermercadista y de grandes proveedores de productos básicos se requería la sanción de una política pública que complemente las normativas hasta entonces vigentes.

4.1. El “Plan Bajemos los Precios”: una estrategia para bajar la inflación

En diciembre de 2015, la asunción de un nuevo gobierno modificó el rumbo macroeconómico del país a partir de la sanción de un conjunto de políticas públicas que favorecieron, entre otras cosas las importaciones de bienes de consumo. Además, la liberalización de los controles al tipo de cambio y la quita de subsidios, primero a la energía eléctrica y luego a los servicios de gas, comunicaciones y a los distintos medios de transporte, generaron un fuerte incremento en los precios.

Según el Índice de Precios al Consumidor, en 2015 la inflación fue del 26.9%, disparándose al año siguiente para llegar a los 40.3% (INDEC, s/f). En ese escenario, en abril de 2017, Sergio Mazza, candidato a senador nacional por el partido Frente Renovador y Margarita Stolbizer por el Partido Generación para un Encuentro Nacional (Partido GEN) presentaron una propuesta denominada de forma popular “Plan Bajemos los Precios”. Los impulsores del proyecto señalaban que,

los precios de mercado de los productos de la canasta básica, como de todos los productos, están compuestos por factores que exceden los costos de producción. En épocas de inflación como la que se vive actualmente, algunos de estos factores se vuelven inusualmente altos y difíciles de detectar. Se deben tomar medidas de forma urgente (change.org, 2017).

En ese sentido, presentaron una petición denominada “Régimen de Monitoreo y Control de los precios de la Canasta Básica” que contó con 18.988 firmas online. El objetivo era que el gobierno tuviera herramientas concretas para identificar, estudiar y atenuar las distorsiones que tenían los precios, así como disminuir el

valor de once productos de la canasta básica a través de, principalmente la reducción de impuestos. En particular la propuesta consistía en quitar el Impuesto al Valor Agregado (IVA) del pan flauta y de mesa; del arroz blanco; de la harina de trigo 000; de los fideos secos tipo guiso y otros; de la papa blanca y negra; del azúcar común tipo A; del pollo y de la carne vacuna, entre las que se destacaban los siguientes cortes: asado, la paleta, nalga; de los huevos de gallina; de la leche entera; del aceite (girasol, maíz, soja) y de la yerba común. Ello significaba una reducción de hasta el 20% en los precios de tales productos. Además, proponía garantizar mayores niveles de competencia de los productos en los supermercados, poner límites a prácticas abusivas y generar herramientas para la rápida acción de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (change.org, 2017).

En términos concretos la iniciativa proponía: 1- la creación de un Consejo de Monitoreo de Precios dedicado a realizar estudios sobre todas las cadenas de valor; 2- la definición de criterios para aumentar la competencia en las góndolas, factor clave para la reducción de los precios en la misma; y 3- la creación de herramientas específicas para que la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia pueda actuar en el corto plazo luego de la recepción de las denuncias provenientes de los estudios de mercado que realice el Consejo.

Para conseguir adeptos a la iniciativa, los impulsores llevaron adelante diferentes estrategias. Por un lado, la propuesta constituyó el punto central en los actos de campaña que se realizaron en distintas ciudades de Buenos Aires (DiFrancesco, Diario Opinión de la Costa, 5 de mayo de 2017). Por otro lado, utilizaron una plataforma online -change.org- para la recolección de firmas.

Luego, Sergio Massa, por entonces diputado nacional y fundador y líder del Frente Renovador, amplió este proyecto a ciertos medicamentos, así como a las tarifas de gas y de luz. En sus propias palabras,

Sería muy importante que el Gobierno entienda que bajar el IVA en los alimentos, medicamentos y la tarifa de luz y gas es poner en marcha nuestro comercio y nuestra pequeña empresa, devolverle al trabajador la capacidad de compra, de gastar, que hoy está muy restringida (Veneranda, diario La Nación 19 de julio de 2017).

En el escenario de campaña para las elecciones legislativas, algunos actores políticos introdujeron en la agenda de problemas socialmente vigentes la necesidad de reducir los precios básicos, vinculados con la reducción impositiva y la defensa de la competencia. Esto último ponía en discusión la posición de poder que detentaban los supermercados en la cadena de valor.

4.2. De un plan para bajar la inflación a un proyecto para evitar las distorsiones de precios

El 2 de mayo de 2017, Sergio Massa y Margarita Stolbizer presentaron en cuatro comisiones (Acción Social y Salud Pública, Comercio, Defensa del Consumidor, del Usuario y de la Competencia y la Comisión de Presupuesto y Hacienda) de la Cámara de Diputados un proyecto de ley cuyo título era “Medidas para la estabilización de los precios de la canasta básica y la reducción de las distorsiones de precios en la economía” (Expediente N° 2168-D-2017, trámite Parlamentario N° 39/2017). La misma fue impulsada por dos fuerzas políticas: el Bloque Federal Unidos por una Nueva Argentina y el GEN.

El proyecto contaba con cuatro grandes apartados, cada uno de los cuales se enfocaba en un eje de análisis específico. El Título I declaraba la emergencia alimentaria (Art. 1), puesto que reconocía que al menos un tercio de la población estaba en situaciones de pobreza y carecía de derechos sociales. Como solución inmediata, el proyecto proponía elevar el gasto en Seguridad Alimentaria al 0,5% del Presupuesto Nacional, ya que el programa “Políticas Alimentarias” destinado a atender a la población en situación de vulnerabilidad nutricional solo tenía asignado un 0,23% (Art. 2). El nivel propuesto (0.5%) lo asemejaba al promedio registrado en 2009-2011 (0,51%).

Si bien en términos concretos el proyecto planteaba la asignación de un mayor porcentaje del presupuesto nacional, la declaración de la emergencia alimentaria constituía un punto clave para la toma de decisiones en torno a la resolución de este problema estructural de la sociedad argentina.

En el Título II, el proyecto pretendía que, en el lapso de un año, mientras la emergencia alimentaria estuviera vigente, los precios de la canasta básica no registraran incrementos. Para ello, proponía dotar al Poder Ejecutivo Nacional de las herramientas necesarias para que pueda, mediante acuerdos de precios con los sectores productivos, garantizar que determinados productos cumplan la pauta establecida. En este sentido, creaba un Consejo de Monitoreo de Precios que estaría integrado por representantes del Ministerio de Producción, de la Defensoría del Consumidor, del INDEC, de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP), de la Secretaría de Comercio y finalmente, de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Art. 4 y 6).

Según el art. 5, el Consejo tenía cuatro funciones principales. Primero, era la autoridad de aplicación, por lo que era el órgano responsable en el dictado de las normas que permitieran implementar el monitoreo a los productos de la canasta básica. Segundo, era responsable de lograr acuerdos de precios con los distintos eslabones de las cadenas productivas (no sólo el eslabón final), de manera tal que un determinado subconjunto de productos de la canasta básica no mostrara al término de un año variaciones en los precios. Para lograr ello, el Consejo debía establecer cuáles eran los productos básicos, verificar las variaciones de precios de acuerdo a los máximos contemplados, monitorear el abastecimiento de tales productos en las góndolas y de manera online. Tercero, el Consejo debía llevar adelante acciones que evitaran o redujeran las distorsiones de precios en la economía nacional. En ese sentido, el Consejo debía coordinar estudios de las cadenas de valor sectoriales con el objetivo de identificar los factores distorsivos, para posteriormente proponer acciones tendientes a su resolución. Finalmente, estaba encargado de informar al Congreso de la Nación el curso de la situación.

Según el Anexo I, los productos básicos eran: pan francés tipo flauta, arroz blanco simple harina de trigo común 000, fideos secos tipo guisero y otros, papa blanca y negra, azúcar común tipo A, asado, carnaza común, espinazo, paleta, carne picada, nalga, pollo, carne de pescado, huevos de gallina, leche entera fresca en sachet, aceite de girasol, maíz, soja o mezcla y yerba común elaborada con palo.

Dado que el Consejo estaría facultado para la celebración de convenios y/o acuerdos de precios, era necesario que en los mismos participen los gobiernos provinciales y de la esfera municipal, puesto que resultaba necesaria la reducción del componente impositivo incorporado en los precios finales (Art. 7).

A través del Art. 8, el proyecto creaba un fondo que compensara los aumentos de precios de los productos de la canasta básica destinado principalmente a la realización de los estudios sobre las cadenas de valor y a la ejecución de los convenios con las provincias y los municipios.

Los artículos 12 y 13 establecían los topes de aumento mensual que podían regir sobre los productos básicos: pan (19%), arroz (3%), harina de trigo (3%), fideos (5%), papa (18%), azúcar (3%), carnes (17%), huevos (2%), leche (25%), aceite (3%) y yerba (1%) (Anexo II). Por su parte, los artículos 14 y 15 establecían una serie de compensaciones que iban desde el 5% al 10% de los haberes o programas sociales para los jubilados, pensionados, beneficiarios de asignaciones sociales; y desde el 2% al 4% para el personal de casas particulares cuando no se cumplieran las condiciones establecidas en los artículos precedentes.

El Título III contemplaba la reducción de las distorsiones que existen en el sector de las ventas minoristas producto de la ausencia de competencia. En tal sentido, en la fundamentación del proyecto se menciona:

En muchas categorías de productos se verifica una muy elevada concentración de oferta en manos de uno o dos empresas grandes, y esa concentración (posición dominante) otorga a esas empresas la posibilidad de aplicar barreras específicas de entrada que neutralizan la aparición de competencia a menor precio. Casos de esto son el aceite, los lácteos, los enlatados, las mayonesas o los fideos, donde los grandes jugadores concentran más del 70% de la oferta. La concentración de oferta les permite a estas grandes empresas “inflar” los márgenes de ganancia, ya que no existe la posibilidad de que un competidor que a menor precio desvíe la demanda. El elevado *mark-up*, a su vez, permite financiar, por ejemplo, los espacios preferenciales en las góndolas, cristalizando la situación. Lo que

propone el presente proyecto es limitar el espacio de góndola que, en cada categoría de producto, puede tener una empresa o grupo económico. Esto no quiere decir que se obligue al consumidor a optar por otras marcas, sino a que el consumidor pueda elegir libremente, derecho que las prácticas de abuso de poder dominante hoy cercenan.

El proyecto de ley pretendía crear el Programa de Medidas para el fomento de la competencia y reducción de las distorsiones de precios en las ventas minoristas en el ámbito de la Secretaría de Comercio, dependiente del Ministerio de Producción (Art. 17).

El proyecto específicamente proponía que los supermercados e hipermercados que contaran con más de cincuenta bocas de expendio estaban obligados a limitar el espacio en las góndolas en un 40% durante el primer año (y 30% el segundo año y subsiguientes) para cada categoría de producto ofertada por una empresa o grupo económico. A partir de ello, el programa pretendía fomentar la competencia al garantizar que por cada producto en exhibición existan al menos tres competidores (Art. 21).

El artículo 22 tenía como objetivo limitar prácticas abusivas que incidían en las relaciones que los proveedores establecían con las grandes de supermercados e hipermercados. Primero, planteaba un plazo de noventa días como tiempo máximo para la ejecución del pago a los proveedores, pudiendo este reducirse en caso de que el tamaño y facturación de las empresas lo requiriera. Segundo, establecía que los supermercados e hipermercados no podían exigir pagos adelantados ni efectuar retenciones económicas o débitos unilaterales. Tercero, limitaba prácticas como la exclusión a partir de la comercialización de productos de terceros, la entrega gratuita de mercadería o por debajo del costo de producción, entre otras. Finalmente, limitaba que en los acuerdos se interpusiera como condición el precio establecido por otro proveedor.

El Título IV proponía una serie de cláusulas que el Poder Ejecutivo podía utilizar para reducir las distorsiones de precios existentes en la economía. Los firmantes del proyecto consideraban que, si bien en Argentina existía la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, la misma debía fortalecerse en cuanto a su

autonomía y el manejo presupuestario. En este sentido, el proyecto proponía la creación de la Cláusula de Impedimento de Prácticas Abusivas (Art. 29). A través de este mecanismo, una empresa, un grupo de empresas, el Consejo de Monitoreo de Precios (en sus estudios de cadenas de valor o en sus acuerdos sectoriales) o la Secretaría de Comercio (en su aplicación de los topes para ampliar la competencia en supermercados) podía realizar denuncias ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (Art. 30).

Según el artículo 33, la Comisión contaba con un plazo de treinta días para analizar la denuncia. En caso de que este organismo verificara la existencia de anomalías podía imponer sanciones (multas de hasta un millón de pesos diarios desde que se realizó la denuncia) o solicitar a los distintos organismos del Poder Ejecutivo que apliquen otras medidas tendientes al incremento de la oferta (políticas fiscales, arancelarias o de frontera).

En última instancia, este proyecto de ley tenía objetivos a distinta escala. Por un lado, se proponía sumar una solución a un problema estructural de la economía argentina como es la inflación. Por otro lado, se proponía actuar sobre algunos de los factores que inciden en las distorsiones de precios, como lo es la falta de competencia en algunos segmentos del mercado.

4.3. Posiciones divergentes sobre la intervención del Estado en la regulación de los mercados

La discusión política de la concentración empresaria y la defensa de la competencia, en tanto factores que incidían en los aumentos de precios generó no solo su posicionamiento en la agenda política, sino también que múltiples actores se expresen en torno al rol del Estado en tanto agente interventor de la economía.

Los pensadores liberales de Francia del siglo XVIII condensaron su filosofía en la conocida frase *laissez-faire, laissez-passer*. Aspiraban a implantar un mercado libre de trabas, abogaban por la abolición de cuantos obstáculos impedían al hombre eficaz e industrial

prevalecer sobre sus más ineficientes competidores y de cuanto perturbaba el desplazamiento de las personas y la circulación de las cosas. Esto es, pura y simplemente, lo que quería decir con la famosa máxima de 'dejar hacer'. En nuestra edad de apasionado dirigismo, la fórmula, sin embargo, ha caído en desgracia. La opinión pública la considera, hoy, máxima representación de depravación moral y de supina ignorancia. El intervencionista plantea la disyuntiva entre que la economía sea operada por 'fuerzas ciegas y automáticas' o por una 'planificación consciente'. Es obvio, se deja entender, que confiar en procesos irreflexivos resulta pura estupidez. Nadie en su sano juicio puede propugnar la inhibición; que todo siga su curso sin que intervenga pensante voluntad alguna. Cualquier ordenamiento racional de la vida económica siempre habrá de resultar superior a la ausencia de todo plan. El *laissez-faire*, por eso, para nuestros contemporáneos meramente significa: 'dejad que perduren las desgracias; no interferáis, no hagáis nada por mejorar la suerte de la humanidad doliente'. El planteamiento, sin embargo, resulta falaz. Tal dialéctica favorable a la planificación deriva exclusivamente de una inadmisibile expresión metafórica [...]. La alternativa no se plantea entre el inerte mecanismo, de un lado, y la sabia organización, del otro; entre la presencia o la ausencia de un plan. El problema en verdad, en lo que consiste es en determinar quién va finalmente a planear y dirigir. Si será cada individuo de acuerdo con sus juicios de valor, o paternal gobernante en nombre de todos. El dilema, desde luego, no estriba en optar entre mero automatismo, de un lado, y lógico ordenamiento de otro, sino entre el actuar libre e independiente de la persona o la sumisión de la misma a las decisiones inapelables del jerarca. Se trata en definitiva de elegir entre libertad y autocracia. El *laissez faire* no pretende desencadenar unas supuestas 'fuerzas ciegas e incontrolables'. Lo que quiere decir es dejar a todos en libertad para que cada uno decida cómo concretamente va a cooperar en la social división del trabajo y que sean, en definitiva, los consumidores quienes determinen lo que los empresarios hayan de producir. La planificación, en cambio, supone autorizar al gobernante

para que, por sí y ante sí, amparado en los resortes de la represión, resuelva e imponga (Lynch y Gallo, 1984: 29).

En los párrafos precedentes, Lynch y Gallo siguiendo a Von Mises, representante de la Escuela Austríaca, destacan que la libertad de mercado se trataba de la inexistencia de obstáculos en la comercialización, y además de la absoluta legitimidad de los empresarios más eficientes para imponerse sobre los menos eficaces. Para Mises, la tensión radicaba entre libertad o autocracia, es decir entre un mercado libre donde los individuos actuaban de acuerdo a sus juicios o la planificación paternalista de los gobernantes. El párrafo citado permite inferir que la concentración y centralización del mercado no constituye un problema para los economistas de tendencia liberal, ya que estos procesos serían una consecuencia positiva asociada a una mayor eficiencia de los actores.

Los neoliberales proponen una economía desregulada que implica garantizar la libertad de horarios, la libertad en cuanto a la apertura de establecimientos, la libertad de contratación, la ausencia de controles, la libertad de asociación y de contratos, la ausencia de penalización ante la falta de competencia, la ausencia de controles máximos y mínimos de los precios de bienes y servicios, entre otros. Los defensores del libre mercado se oponen a las regulaciones y esgrimen como principal argumento que la intervención del Estado introduce distorsiones que impiden la libre competencia. De acuerdo a su lógica de pensamiento, tales distorsiones generan que los consumidores paguen precios más caros, no se promueven nuevos puestos de trabajo y se limita el acceso al consumo a vastos sectores de la población.

Entre las principales voces que discutieron los proyectos de ley que proponían regular el mercado de ventas minoristas estuvieron las del Director General de Libertad y Progreso, Agustín Etchebarne, y la del economista Iván Carrino. El primero consideraba que la ley era imposible de aplicar debido a la cantidad de agentes controladores que se necesitarían. Asimismo, planteaba que la obligación de diversificar marcas en las góndolas constituiría una pérdida de libertad para las empresas (A. Etchebarne, 29 de enero de 2020). Iván Carrino aseguraba que la introducción de una marca por la fuerza en los supermercados no iba a permitir que los precios bajaran. Para lograr ello, el economista

consideraba que se debía estimular la producción en escala, mejorar la productividad, y así vender a precios más competitivos. A su vez, remarcaba que aquellos supermercados que tenían una posición dominante lo habían logrado porque el consumidor los elegía. Carrino justificaba la existencia de pocas marcas en las góndolas de los supermercados, dado que a estos les convenía negociar con un solo proveedor y no con varios. En ese sentido, nuevamente se asociaba la inclusión de nuevos proveedores con la ausencia de libertad de la empresa. Según el economista, la competencia ya existía en el sector cuando un consumidor puede elegir en qué supermercado o almacén comprar. Finalmente, al igual que Etchebarne planteaba que era imposible la fiscalización de la ley, en caso de que se aprobara. Por último, afirmaba que todos los sectores que había regulado el Estado durante los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner (carne, petróleo, tarifas de servicios públicos) habían sufrido desabastecimiento y/o un mal funcionamiento (I. Carrino, 2 de marzo de 2020).

Los argumentos de Agustín Etchebarne y de Iván Carrino en lo que respecta a la imposibilidad de fiscalizar la ley entra en colisión con lo que es el espíritu propio de una ley. Es decir, cuando se sanciona una ley, la misma debe ser cumplida por todos los habitantes que se encuentran alcanzados por esta. Sin embargo, estas voces visibilizan un problema concreto que debe ser considerado en las instancias de reglamentación de las distintas disposiciones y normativas.

En lo que respecta a la pérdida de libertad de las empresas, se torna un argumento bajo el que se refugia la concentración del mercado y la constitución de estructuras oligopólicas. La ausencia de regulaciones en un mercado de tales características resulta perjudicial para los consumidores y pequeños y medianos proveedores. El proyecto de ley antepuesto se concibió con el espíritu de fomentar la competencia y limitar los niveles de concentración existentes en el sector de ventas minoristas. En otras palabras, el proyecto de ley, entre sus objetivos principales, pretendía regular la oferta de productos e influir en su precio. También se orientaba a mantener la armonía y el equilibrio entre los agentes económicos alcanzados por la misma con la finalidad de evitar que realicen prácticas comerciales que perjudiquen o impliquen un riesgo para la competencia y ocasionen distorsiones en el mercado.

Ayala Espino (1999) señalaba que la finalidad de las regulaciones era principalmente combatir el poder de los monopolios. Cuando un mercado estaba monopolizado, las empresas producían menos cantidad y vendían más caro. A diferencia, en un mercado competitivo, solía registrarse la situación inversa. Por lo tanto, los mercados monopólicos generaban una pérdida de bienestar social, lo que se constituía en la principal justificación para el fomento de la intervención estatal. Sin embargo, algunos autores señalaban que no toda regulación es eficiente, puesto que

cuando la regulación de la actividad económica está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva (creadora de empleos); y, merma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos (Tijerina, 2000: 1).

Desde un enfoque heterodoxo, si no existen las regulaciones del Estado y, por el contrario, se liberan las fuerzas del mercado, se acentúan las contradicciones estructurales del sistema capitalista, entre ellas la tendencia a la concentración. En este sentido, el proyecto de ley que se había presentado en la Cámara de Diputados tenía dos objetivos centrales: contrarrestar la posición dominante que detentaban los grandes proveedores en las góndolas de las principales cadenas supermercadistas y limitar el abuso comercial que ejercen estos actores sobre los pequeños y medianos proveedores.

Sandra González, presidenta de la Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios (Adecua) tuvo una posición favorable hacia el proyecto de ley, puesto que la misma mejoraría la competencia en las góndolas. Para González, en caso de que la ley se aprobara, las pequeñas y medianas empresas iban a tener mayores posibilidades de colocar sus productos en las grandes cadenas supermercadistas. En la misma línea, el dueño del mayorista Maxiconsumo, Víctor Fera, planteaba que la ley generaría más competencia, y por ende bajarían los precios de los productos. Para el empresario, la ley permitiría incrementar la producción de las pequeñas y medianas empresas, y a su vez, incrementar los puestos de trabajo en el sector. Además, Fera afirmaba que las

grandes cadenas no tenían nada que perder, ya que su rol era comercializar los productos indistintamente de qué proveedor sea. Por su parte, para la Cámara Argentina de la Mediana Empresa (CAME), el proyecto de ley era un instrumento decisivo en dos aspectos. Primero, para que las pequeñas y medianas empresas pudieran exponer sus productos en las góndolas, espacios vedados hasta entonces. Segundo, para evitar las diferentes prácticas abusivas que los actores con posición dominante solían imponer a los proveedores del sector (Comunicado de CAME, 28 de enero de 2020).

4.4. La ley de defensa de la competencia, un antecedente de la ley de góndolas

El 15 de mayo de 2018, el Congreso de la Nación Argentina sancionó la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia. Esta normativa prohibía los acuerdos entre competidores, las concentraciones económicas (Art. 1) y las prácticas restrictivas de la competencia, tales como el manejo directo de los precios; el establecimiento de condiciones para comercializar o prestar un número limitado de bienes y servicios; la repartición de mercado (Art. 2); las limitaciones o el impedimento al ingreso y permanencia en el mercado de terceras personas; la subordinación de la prestación de un servicio respecto de otros; la suspensión injustificada de la recepción de la mercadería; la enajenación de productos por debajo de su precio de costo (Art. 3).

La ley en su artículo 8 prohibía las concentraciones económicas mediante fusiones, acuerdos o transferencias de empresas, siendo objeto de control aquellas empresas que poseen un volumen de negocio de más de cien millones de unidades móviles. El Tribunal de Defensa de la Competencia era el órgano responsable de recibir las denuncias y elevar los procedimientos pertinentes.

Según el artículo 18, se creó la Autoridad Nacional de la Competencia con capacidad jurídica para aplicar y controlar el cumplimiento de la ley. Además, mediante el artículo 30 se creó la Secretaría de Instrucción de Conductas Anticompetitivas, encargada de la recepción y trámite de los expedientes de todas aquellas empresas investigadas por infringir la presente ley. Por su parte,

la Secretaría de Concentraciones Económicas era la encargada de recibir y tramitar los expedientes que notificaban algún tipo de concentración empresarial (Art. 31).

Finalmente, la ley N° 27.442 estableció una serie de sanciones que comprendían desde el 30% del volumen del negocio o una suma equivalente a doscientos millones de unidades móviles (Art. 55).

La Ley de Defensa de la Competencia creó la Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley Nacional de Fomento a la Competencia Minorista en el ámbito del Ministerio de Producción. Este Anteproyecto tenía como objetivo garantizar las condiciones de libre competencia entre los establecimientos de consumo masivo y sus proveedores. Para ello consideraba necesario evaluar a los actores alcanzados por la normativa (supermercados e hipermercados); las categorías de productos; los límites máximos en góndolas; los plazos máximos a los proveedores, en especial cuando se tratara de micro, pequeñas y medianas empresas; las exigencias de adelantos y retenciones económicas, así como los condicionamientos desfavorables impuestas por las grandes empresas a los pequeños proveedores (Art. 88).

La creación de la Comisión para la redacción de un nuevo proyecto de ley puso nuevamente en la agenda política el problema de regular las concentraciones empresariales en el mercado de ventas minoristas y la necesidad de promover el sector pyme.

Conversando con empresarios amigos que padecían los abusos del supermercadismo, varios del sector de los alimentos saludables. Las cadenas supermercadistas tienen una relación de igual a igual con las grandes multinacionales, como por ejemplo UNILEVER, “Las pedalean menos”. A veces a las pymes les dan un buen lugar, pero después les piden mercaderías o les pagan menos de lo que acordaron, por eso no les sirve a las pymes vender a las grandes cadenas. También me comentaron que las cadenas supermercadistas, no les dejan a las pymes bajar los precios para competir, porque se quejan las marcas líderes, lo cual resulta muy anticompetitivo (Cabandié, 15 de abril de 2024).

Las relaciones fraternales entre algunos actores del poder político y algunos empresarios del sector de ventas minoristas posibilitaron que los primeros tomen conocimiento de los problemas estructurales existentes. Por un lado, las interacciones subordinadas que mantenían los pequeños y medianos proveedores con las cadenas de supermercados e hipermercados que se traducían en pagos diferidos y/o en renegociaciones unilaterales que atentaban contra la continuidad y permanencia de estas empresas; en la cesión de los espacios de exhibición con menores niveles de visibilidad; y en numerosas prohibiciones para los mantenían en una posición escasamente competitiva. Por otro lado, las estrechas relaciones articuladas entre los supermercadistas y los grandes proveedores nacionales y/o transnacionales.

Recibí asesoramiento de pymes de la alimentación y limpieza, me reuní con la Secretaría de Comercio, con cadenas de supermercadistas (que no tenían una posición favorable en relación a la ley) y funcionarios del organismo de Defensa de la Competencia (Cabandié, 15 de abril de 2024).

Para la redacción del Anteproyecto de ley, la Comisión llevó adelante reuniones con las Cámaras que nucleaban a las pequeñas y medianas empresas del rubro alimentos como también las de limpieza, puesto que era necesario que los actores políticos incrementen el conocimiento que tenían sobre los problemas que los acuciaban. También, la Comisión entabló conversaciones con empresas supermercadistas y con otros bloques políticos. Los primeros mantuvieron una posición contraria a los principios que guiaban el proyecto, puesto que afectaba sus intereses.

Los legisladores no tenían mucha idea del tema y no se asesoraron como corresponde. Muchas veces no te alcanza la góndola para colocar cinco marcas distintas y tenés que modificarla y otras veces no conseguís que haya tantos proveedores distintos de un mismo producto. Por ejemplo: cinco marcas o productores de repelentes o dentífricos. Por ahí sí logras que haya cinco marcas distintas, pero rotan dos y las otras tres marcas se te vencen. El negocio del supermercado es un negocio principalmente financiero y depende fundamentalmente de la rotación de los productos

(V́ctor Palpacelli, Presidente de la Ćmara Argentina de Supermercados, 29 de junio de 2024).

En general, planteaban que el desconocimiento de los legisladores respecto al funcionamiento del mercado minorista solo ocasionarí problemas y distorsiones. En general, enfatizaban en la inexistencia de proveedores para cubrir el ḿnimo que pretendía el proyecto de ley por cada uno de los productos, así como la imposibilidad de rotación de algunas marcas, lo que derivaba en el vencimiento de las mismas.

Lo más llamativo de la cita precedente es la caracterización del negocio de los supermercados como “financiero” y no “comercial”. En ese sentido, las pretensiones que tenían los diputados que impulsaban el proyecto de ley en torno al fomento de la pequeña producción resultaba contrario a la lógica que imperaba en el sector supermercadista.

4.5. El Programa Nacional de Competencia Minorista: seis proyectos de ley alternativos

En la Comisión Redactora del Anteproyecto de Ley Nacional de Fomento a la Competencia Minorista trabajaron varios grupos de diputados, cada uno de los cuales redactó un proyecto propio. Todos estos proyectos tenían como punto en común el reconocimiento y enumeración de las prácticas abusivas que ejercían las grandes cadenas de ventas mayoristas y minoristas respecto a los proveedores en general, y a los más pequeños en particular. En ese sentido, todos los proyectos establecieron diferentes estrategias con el fin de redistribuir los riesgos empresarios y evitar la concentración del capital.

Fomento a la competencia en el comercio minorista y mayorista

El primero de los proyectos tenía como objetivo:

mejora del funcionamiento de la relación del comercio minorista y mayorista con sus proveedores de productos alimenticios y de higiene personal, bebidas y artículos de limpieza del hogar, de modo tal de contribuir a que el precio de dichos productos sea transparente y competitivo, manteniendo la armonía y el equilibrio entre los operadores económicos alcanzados por la ley para evitar las prácticas comerciales que perjudiquen o impliquen una restricción para la competencia u ocasionen distorsiones en el mercado (Art. 1).

Este proyecto proponía la creación de un Código de Buenas Prácticas del Comercio Mayorista y Minorista donde quedarían establecidos los mecanismos de acceso de una empresa como proveedor, las ventas promocionales, las certezas en los pagos, la prohibición a los diferimientos en estos, entre otros (Art. 9, 10, 11, 12 y 13). Además, establecía límites a la exhibición en las góndolas, puesto que debía garantizarse una participación equitativa entre los oferentes, así como una mayor concurrencia de las marcas de los diferentes proveedores (Art. 14). En ese sentido, fomentaba la competencia mediante la concurrencia de, al menos, tres proveedores en la misma categoría de productos (Art. 15).

Este proyecto consideraba necesario incorporar a las micro, pequeñas y medianas empresas como proveedoras de las cadenas de supermercados e hipermercados, por lo que promovía su inserción en, al menos, un 25%. Estos productos debían llevar la señalización de “Comprá MiPyMe” (Art. 16). Finalmente, el proyecto establecía un orden en las góndolas para que las formas de exhibición y distribución se conviertan en factores que distorsionen la competencia (Art. 17).

El proyecto establecía una modernización y fortalecimiento de la cadena alimenticia con el objetivo de fomentar mercados de competencia en cada una de las instancias de la cadena de valor alimenticia, promover la obtención de mejores condiciones de eficiencia, y mayor concurrencia en el comercio mayorista y minorista (Art. 51). En ese sentido, el proyecto consideraba los beneficios que ocasionaría en los consumidores y en los proveedores.

Fomento de la competencia en la cadena de valor alimenticia

El segundo de los proyectos presentados en la Comisión tenía como principal objetivo garantizar la competitividad en cada segmento de la cadena de valor, y en especial en los canales de distribución minorista y mayorista (Art. 3). Para ello establecía límites en la exhibición en las góndolas.

Está prohibido pautar la participación de un producto alimenticio de una marca determinada que supere al veinte por ciento (20 %) del espacio disponible que el producto comparte con otros de similares características (Art. 26).

Además, establecía que los exhibidores contiguos a las cajas y las islas de exhibición debían garantizar al menos un 50 % de productos de origen local y/o producido por pequeñas y medianas empresas o por cooperativas y/o asociaciones mutuales (Art. 27). Por su parte, los espacios destinados a la comercialización de frutas y productos frescos debían garantizar de manera progresiva un aumento en los espacios de exhibición hasta alcanzar un mínimo del 10% de los mismos.

Al igual que el proyecto precedente, el de fomento a la competencia en la cadena alimenticia establecía criterios en torno al orden en que los productos eran exhibidos en las góndolas. En ese sentido, estipulaba que estaba prohibido pautar lugares de privilegio en las góndolas con el fin de dificultar la exhibición equitativa de las diferentes marcas, y establecía que los productos de menor precio conforme la unidad mínima comparativa, debían encontrarse a una altura no menor a los noventa centímetros y no superior a los ciento sesenta centímetros (Art. 29).

Defensa del consumidor y la competencia. Medidas para la reducción de distorsiones de precios en las ventas minoristas y el fomento de la competencia en góndolas

Este proyecto de ley establecía que, para fomentar la competencia, los supermercados e hipermercados con más de cincuenta bocas de expendio

quedaban obligados a acotar los espacios en las góndolas de todos los productos. Ninguna marca individual o marcas de una misma empresa o grupo económico podía disponer de más de un 40% del espacio durante el primer año de vigencia del programa, para luego reducirlo de forma progresiva a un 30%. También estipulaba que estas disposiciones debían adecuarse para aquellos supermercados con un menor espacio para la comercialización, siendo de 50% en el primer año, y luego de un 40% (Art. 5).

Con el fin de fomentar la inserción de pequeños y medianos proveedores, el proyecto de ley establecía que: 1- el plazo máximo de pago a los proveedores no podía superar los noventa días, pudiendo estos cobrar intereses por los días de mora; 2- los supermercados no podían exigir aportes o adelantes financieros, ni aplicar retenciones de forma unilateral; 3- los supermercados no podían exigir la entrega de mercadería de forma gratuita o por debajo del costo como mecanismo de ingreso a su cartera de proveedores; y 4- los precios de terceros no podían constituir un factor de negociación entre los supermercadistas y los proveedores (Art. 6).

Regulación a las grandes superficies comerciales alimenticias

Este proyecto de ley se centraba en los establecimientos dedicados a la comercialización minorista de alimentos de 1000 m² radicados en ciudades con hasta 500.000 habitantes o de 2000 m², ubicados en centros urbanos con una densidad poblacional superior (Art. 2). El proyecto tenía como objetivo:

- a) Contribuir a que el precio de los productos alimenticios sea transparente y competitivo, en beneficio de los consumidores;
- b) Mantener la armonía y el equilibrio entre los operadores económicos alcanzados por la ley, con la finalidad de evitar que realicen prácticas comerciales que perjudiquen o impliquen un riesgo para la competencia u ocasionen distorsiones en el mercado;
- c) Ampliar la oferta de productos alimenticios artesanales y/o regionales nacionales producidos por las micro/pequeñas y medianas empresas ("MiPyMes") y proteger su actuación;

d) Fomentar, a través de un régimen especial, la oferta de productos del sector de la agricultura familiar, campesina e indígena (Art. 3).

Para alcanzar estos objetivos, el proyecto proponía limitar en un 30% el espacio que una única marca o proveedor utilizaba en las góndolas. Además, que en una misma categoría de producto debían existir al menos cinco proveedores de alcance nacional, provincial o regional. Y finalmente, que al menos, un 5% de las góndolas debía estar ocupado por productos originados en la agricultura familiar, campesina o indígena (Art. 4).

La incorporación de los actores de la agricultura familiar, campesina o indígena en cuanto proveedores de las grandes cadenas supermercadistas exigía: 1- un plazo máximo de pago de hasta sesenta días; 2- esquemas flexibles para la entrega de los productos; 3- la subvención de los costos de logística y reposición hasta un 30%; y 4- la adopción de facilidades para la contratación, distribución y comercialización de tales productos (Art. 5).

Finalmente, el proyecto contemplaba la aplicación de multas para aquellas empresas que no siguiesen los principios de la norma. Estos eran de entre 1% y 3% de los ingresos netos obtenidos en el año anterior, hasta un 5% para los que reincidiesen en las prácticas (Art. 6).

Regulación para la exhibición en las góndolas

Este proyecto de ley al igual que los anteriores también centraba su atención en la exhibición en las góndolas, pero agregaba además de las físicas (mueble, estantería, exhibidor contiguo a la línea de caja, la punta de góndola e islas de exhibición), las de venta online (Art. 3). Para ello establecía las siguientes reglas: 1- un producto no podía superar el 15% del espacio en exhibición; 2- debía garantizarse un 25% del espacio para la exhibición de productos fabricados por pequeñas y medianas empresas y un 5% para productos de la agricultura familiar, campesina e indígena; 3- los productos de menor precio debían estar ubicados de forma equidistante entre el primer y último estante, y para las locaciones virtuales, debían formar parte de la primera pantalla de visualización; 4- los estantes contiguos a las cajas debían contar con productos de MiPyMes;

y 5- finalmente, la autoridad de aplicación conforme a las capacidades de la industria nacional dispondría límites a la exhibición de productos importados (Art. 5).

El proyecto contemplaba que todos los productos de MiPyMes, así como los de la agricultura familiar, campesina e indígena llevaran un logotipo de “Compre Nacional”, puesto que enfatizaban que con la iniciativa estaban promoviendo el trabajo argentino (Art. 7). Finalmente, este proyecto incorporaba a las cámaras empresariales, cooperativas de la economía popular y asociaciones de consumidores como sujetos fiscalizadores (Art. 9).

Acceso de productores y bienes producidos por la economía popular a góndolas en grandes superficies de ventas

Este proyecto proponía la creación del Registro de Unidades Productivas de la Economía Social y Solidaria en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (Art. 1), entendiendo a estas como aquellas entidades que producen, comercializan y distribuyen bienes o servicios bajo la forma de cooperativas y/o emprendimientos comunitarios, familiares o vecinales (Art. 2).

El propósito era garantizar un espacio exclusivo de comercialización en las grandes cadenas de supermercados e hipermercados: 1,20 m lineales con una altura mínima de 1,60 m para las superficies de venta menores a 1.000 m²; y de 3 m lineales con una altura de 1,60 m para las superficies mayores a 1.000 m² (Art. 5). Para garantizar ello, el proyecto establecía que:

Se prohíbe a las organizaciones comerciales exigir a las unidades productivas con quienes establecen la relación comercial las siguientes condiciones u obligaciones: a) El servicio de reposición externa; b) Un tiempo de entrega menor a siete (7) días corridos desde la emisión de la orden de compra; c) Bonificaciones, descuentos, reintegros o cualquier otro concepto que implique el pago de servicios motivados en inversiones en publicidad para la difusión de sus productos (Art. 9).

Además, el artículo expresaba que los supermercados no podían realizar cualquier práctica considerada discriminatoria respecto a la expendida a sus proveedores habituales.

Tabla 2. Comparación entre los distintos proyectos respecto al tratamiento de las góndolas

Denominación del proyecto	Diputado impulsor y características del proyecto
Fomento a la competencia en el comercio minorista y mayorista	<p>Daniel A. Lipovetzky</p> <p>Mínimo de proveedores en góndola por categoría de productos.</p> <p>Cantidad de metros de exhibición en relación con la cantidad de proveedores.</p>
Fomento a la competencia en la cadena alimenticia	<p>Elisa M. A. Carrió.</p> <p>Límite de porcentaje en góndola de una misma marca con artículos similares.</p> <p>Límite de productos en exhibidores de caja de acuerdo a su procedencia (grandes marcas y PYMES/cooperativas)</p>
Defensa del consumidor y la competencia	<p>Marcela Passo</p> <p>Límite de exhibición en góndola por grupo económico (no marca) establecido de forma progresiva.</p> <p>Estos límites estarán sujetos a las dimensiones de las bocas de expendio.</p>
Regulación a las grandes superficies	<p>José L. Ramón</p> <p>Límite a la exhibición en góndola de marca o proveedor.</p> <p>Porcentaje mínimo de exhibición en góndola a los productos de la agricultura familiar, campesina o indígena, y los sectores de la economía popular.</p>
Regulación a la exhibición en góndolas	<p>Juan Cabandié</p> <p>Incorporación de límites de exhibición en góndolas “virtuales”</p>

	<p>Presencia en exhibidores de caja de productos producidos por micros y pequeñas empresas nacionales y de la agricultura familiar, campesina o indígena.</p> <p>Identificación equidistante de los productos de menor precio conforme la unidad de medida</p> <p>En locaciones virtuales primera visualización de productos de menor precio/unidad de medida.</p>
<p>Acceso de productores y bienes producidos por la economía popular a góndolas en grandes superficies de ventas minoristas</p>	<p>Lucila M. De Ponti</p> <p>Espacios exclusivos para las Unidades Productivas de la Economía Popular y Solidaria.</p> <p>Mínimo de proveedores en góndola por categoría de productos.</p>

Fuente: elaboración propia en base a anteproyectos de Ley de Góndolas HCDN

La presentación y discusión de los distintos proyectos de ley dio lugar a un intenso debate parlamentario que, finalmente, se centró en el análisis de un único proyecto tras la unificación del dictamen de mayoría del Frente para la Victoria, el Frente Renovador, el Partido Justicialista y de los bloques minoritarios y del dictamen de minoría de Elisa Carrió (Expediente N° 1494-D-19, con orden del día N° 1085, 20 de noviembre de 2019).

4.6. El debate parlamentario sobre el proyecto de ley de góndolas

En este apartado se analizaron las intervenciones realizadas por los diputados y senadores que participaron en la posterior sanción de la Ley de Góndolas. Ello permitió identificar y comprender los principios que orientaban las decisiones de los legisladores que apoyaron, se abstuvieron o rechazaron la normativa. En términos metodológicos y para que el debate resulte pertinente a los objetivos planteados en esta investigación, las intervenciones no se reprodujeron de

manera completa ni en orden cronológico, sino que se seleccionaron fragmentos particularmente significativos.

El debate en la Cámara de Diputados

Las intervenciones en la Cámara de Diputados giraron en torno a tres grandes tópicos: la concentración económica, el rol del Estado y los beneficios y desafíos que la ley generaba para las MiPyMes.

En el sector minorista lo que comercializan esas grandes cadenas representa más del 70 por ciento (Contigiani, 20 de noviembre de 2019).

Lo que viene a traer esta ley es una solución a un problema, porque lo que advertimos es la necesidad de reducir las distorsiones que hoy existen en las ventas minoristas que se llevan a cabo en las grandes cadenas, en los grandes supermercados, producto de la falta de competencia. Hoy en muchas categorías de producto se verifica una muy elevada concentración de oferta en manos de una o dos empresas grandes, y esa posición dominante es la que otorga a esas empresas la posibilidad de aplicar barreras específicas de entrada que neutralizan la aparición de competencia de menor precio (Passo, 20 de noviembre de 2019).

La cita precedente pone en evidencia que uno de los problemas acuciantes de la economía argentina, profundizada durante la década de 1990 es la concentración de las ventas minoristas asociado a la instauración de grandes supermercados. Estos actores a partir de la implementación de múltiples exigencias establecían barreras de entradas a los pequeños y medianos productores de bienes básicos, con la consecuente exclusión de los mismos de esos canales de venta. Además, al limitar los niveles de competencia incidían en el mantenimiento elevado de los precios.

Hoy los supermercados ocupan un escenario muy importante: han pasado a formar parte de la cotidianidad de todos los argentinos porque es el lugar donde adquirimos la mayor cantidad de los productos que consumimos. Los supermercados son negocios de tipo masivo que a través de las publicidades o las políticas de *marketing* buscan atrapar al público para aumentar sus ventas (Herrera, 20 de noviembre de 2019).

Para comprender la posición dominante de los supermercados e hipermercados deben considerarse varios factores. En primer lugar, estos agentes económicos cuentan con estrategias diferenciadas para posicionarse ante otros actores de menor poder. En particular, las grandes cadenas cuentan con capacidades para financiar campañas publicitarias en los principales medios de comunicación, contratar expertos en *marketing* con el fin de evaluar los comportamientos de los consumidores y tomar decisiones en función de la maximización de sus ventas.

Ha existido un abrupto proceso de transformación: el consumo en las despensas y en los comercios minoristas ha ido girando hacia los supermercados e hipermercados. Esto se produjo por dos factores: por la demanda –porque cambiaron los hábitos de consumo y también los tiempos, y por el aprovechamiento de las ofertas dada la concentración de los productos que compramos en un mismo lugar– y también por la oferta, porque son precisamente los supermercados e hipermercados los que han ido modificando y generando menores costos de distribución y logística. Eso ha colocado a los supermercados en una posición de negociación con los proveedores y los consumidores en la que actúan aprovechándose de ellos con conductas anticompetitivas. Esto se debe a la elevada concentración del mercado, lo que permite que esos supermercados e hipermercados trabajen en forma coordinada y lleven a cabo políticas anticompetitivas con la formación de los precios (Herrera, 20 de noviembre de 2019).

Las estrategias de los supermercados e hipermercados tuvieron lugar en un escenario de profundas transformaciones políticas, económicas y culturales.

Durante la década de 1990, Argentina atravesó un proceso de reestructuración del Estado acompañado por la delegación de muchas de sus funciones en manos privadas, pero también de cambios en el comportamiento social. En esos tiempos se produjo la llegada de las grandes cadenas de ventas minoristas, de los *shoppings* y con ello variaron las formas de consumo.

La concentración de variados productos en un único espacio físico resultó adecuado al consumo superfluo que se generalizó como práctica habitual, tanto de los bienes y servicios como del tiempo y de los espacios de ocio. Esos cambios culturales posibilitaron el despliegue de nuevas estrategias por parte de los supermercados para volver más eficientes las tareas de distribución y logística.

Quando yo ejercía la profesión, hace veintisiete años, intentábamos detener la instalación de los supermercados en el centro de las ciudades. Primero se establecieron los supermercados y aniquilaron los almacenes, –que ahora son de los chinos, porque no hay argentinos almaceneros–, y después ocuparon los casinos. Entonces, el centro de las ciudades de este país tiene concentración para el consumo de alimentos –cuyo excedente sale de la provincia– y después el casino para los pobres (Carrió, 20 de noviembre de 2019).

Los cambios culturales y la estructura oligopólica del mercado de ventas minoristas afectaron seriamente a los pequeños y medianos almacenes tradicionales. Muchos de estos negocios no pudieron sobrevivir y terminaron cerrando sus puertas. La cita precedente permite observar que estos agentes de la economía no solo tuvieron que competir con las grandes cadenas, sino también con supermercados de menores dimensiones en general de capitales chinos. Es importante que señalar que estos últimos no estaban contemplados en los artículos de la Ley de Góndolas.

Realmente se trata de una iniciativa muy importante tendiente a resolver una problemática que hoy sufren sobre todo los pequeños productores en la Argentina, que tienen grandes dificultades para acceder a las grandes cadenas de comercialización. Con solo ir a un

supermercado a hacer compras, uno va a encontrar que las góndolas están prácticamente monopolizadas o, en un porcentaje muy alto, ocupadas por productos solamente provenientes de las grandes empresas. Esto no es casualidad. Estas son políticas comerciales determinadas que vienen de alguna manera imponiendo condiciones de comercialización a los proveedores, pero se hace muy difícil que puedan ser cumplidas por los que provienen de las pequeñas y medianas empresas o de las economías regionales. Esto tiene que ver no solamente con volúmenes o condiciones de comercialización sino también con los plazos de pago (Lipovetzky, 20 de noviembre de 2019).

La falta de competencia, la posición dominante de las grandes cadenas, la falta de lealtad comercial que imponen las grandes cadenas supermercadistas a los proveedores y la morfología oligopólica del mercado supermercadista resultan condiciones expulsivas para las pequeñas y medianas firmas proveedoras, así como para los distintos actores que forman parte de la agricultura familiar y de la economía popular. La extensa cita, si bien valiosa en su totalidad, resulta significativa hacia el final cuando visibiliza algunas de las exigencias específicas que constituyen las barreras de ingreso y permanencia de las MiPyMes en la cadena de valor de ventas minoristas en grandes superficies. Por un lado, las condiciones de comercialización, los plazos de pago de los productos entregados a los supermercados y los volúmenes de mercadería exigidos.

Ante el crítico diagnóstico, la mayoría de los diputados nacionales de las distintas fuerzas políticas coincidieron, no sin observaciones específicas, en la necesidad de sancionar una ley que clausure algunas prácticas anticompetitivas y distorsivas de los precios.

Este proyecto tiene entre sus objetivos contribuir a que el precio de los productos alimenticios, bebidas, de higiene personal y de limpieza del hogar, que son los productos alcanzados, sean transparentes y competitivos en beneficio de los consumidores. Tiene como objetivo equilibrar las fuerzas de los operadores económicos alcanzados para

evitar que determinadas prácticas comerciales pongan en riesgo la competencia o generen distorsiones en el mercado, ampliar la oferta de productos artesanales y regionales nacionales producidos por Mipymes y protegerlas, y fomentar la oferta de productos de la agricultura familiar campesina e indígena, cooperativas y mutuales.

En definitiva, señor presidente, lo que este proyecto viene a plantear es la solución en dos caras –podríamos decir– de la misma moneda. Por un lado, proteger a los consumidores dándonos a toda la posibilidad de elegir –ni más ni menos que de poder elegir cuando vamos a comprar los productos alimenticios principalmente–, y también tratar de luchar contra esta suba injustificada de los precios de los alimentos que es la que afecta a los sectores más vulnerables. Y como otra cara de la misma moneda, viene también a acompañar a esas pymes que hoy no pueden ingresar a esas grandes bocas de expendio, llevándonos incluso a una situación paradójica que, por lo menos en el interior de nuestra provincia y del país, vivimos permanentemente, es decir, encontrarnos con productores pymes que se encuentran muy cercanos a aquellas bocas de expendio y que lamentablemente no pueden acceder y brindarnos (Passo, 20 de noviembre de 2019).

Lo cierto es que con la puesta en práctica de esta ley y con el debido control de parte de la autoridad de aplicación, en colaboración con los estados provinciales y municipales, estaremos beneficiando a los consumidores y a las pequeñas y medianas empresas de nuestro país. Como se ha dicho, la observación de la exposición de los productos de parte de las cadenas de supermercados nos indica que las empresas más grandes del mercado también hacen valer de una u otra forma esa posición dominante en la exhibición de sus productos en las góndolas (Sapag, 20 de noviembre de 2019).

La Ley de Góndolas fue significada como una solución a dos de los problemas que generaba la concentración económica. Por un lado, el aumento de los precios y las reducidas posibilidades de elección que tienen los consumidores respecto a los bienes básicos que se ofrecen en las góndolas de los

supermercados e hipermercados: alimentos, bebidas, productos de higiene personal y de limpieza del hogar. Por otro lado, solucionar las dificultades de acceso que tienen los pequeños y medianos proveedores a las principales bocas de expendio de las ventas minoristas, incluso de aquellas que se encuentran ubicadas en sus cercanías.

Es importante dar un primer paso determinando el interés público, regulando y democratizando las góndolas, y estableciendo pautas para evitar que queden sujetas al criterio de los mercados oligopólicos. Por eso es trascendente esto que hacemos desde el Parlamento. También es un paso importante no solo porque asegura a un grupo empresario, con participación de no menos de cinco marcas o proveedores, la utilización de hasta un 30 por ciento de la góndola, sino también porque garantiza la presencia de pymes y cooperativas, y abre la góndola a productos originados por la agricultura familiar (Contigiani, 20 de noviembre de 2019).

Si bien varios legisladores hacían hincapié en que la ley era insuficiente y por lo tanto perfectible, entendían que constituía un primer paso para regular un mercado oligopólico como el de las ventas minoristas. Destacaban el número límite impuesto a la exhibición de marcas o proveedores y el que se destinara aproximadamente un tercio de las góndolas a los productos de MiPyMes, cooperativas y asociaciones de la agricultura familiar.

En ese sentido, uno de los aspectos que está en el articulado es el siguiente: cuando decimos que el 25% de las góndolas debe tener productos de empresas minoristas, lo hacemos porque entendemos que una gran empresa no puede quedarse con la mayoría de la góndola. Por eso establecemos que un producto, una marca, no se debe quedar con más del 30% de esa góndola, pero además regulamos la punta de góndola. Todos nosotros somos consumidores y sabemos que la punta de góndola –está estudiado por las personas que se dedican a esto, en esa ingeniería del *marketing*– es donde el consumidor tarda el doble de tiempo en

elegir un producto. Es decir que hay veinte segundos en los que un consumidor se para ante una góndola y elige un producto. Cada producto en un espacio de góndola representa el 4%, pero cuando está en punta de góndola representa el doble. Entonces, evidentemente también es necesario regular eso, pero también constituye un problema el actual esquema donde cada uno hace lo que quiere, perjudicando los derechos de los consumidores y, en definitiva, los derechos de las mayorías (Cabandié, 20 de noviembre de 2019).

La cita extensa precedente permite visualizar los principios que orientaron el diseño de la ley bajo análisis. La existencia de profesionales dedicados a estudiar el comportamiento humano fue clave para afirmar que el lugar de exhibición de los productos en los distintos espacios de las góndolas son factores significativos en las elecciones de los consumidores. De acuerdo a ello, un producto ubicado en la punta de la góndola es visualizado por más tiempo que aquellos que se encuentran en medio de la misma. También hace referencia a la diferenciación ocasionada por la disposición de los productos entre el horizonte visual respecto de aquellos ubicados más arriba o por debajo de la misma.

Se ocupa de los argentinos y de las argentinas, de los trabajadores de las familias y de los consumidores, favoreciendo el acceso a la diversidad de bienes y limitando las prácticas monopólicas de las grandes marcas, de las grandes firmas y de las empresas multinacionales –como aquí te dijo–, sino también el derecho de los consumidores. Además, se ocupa de cuidar otro conjunto de actores que también fue muy castigado por la política económica durante los últimos cuatro años. Me refiero a nuestras pymes, a nuestros productores regionales, a nuestros productores de la economía popular y a nuestros campesinos (Vallejos, 20 de noviembre de 2019).

Estamos aportando la mirada de cientos de miles de productores, microemprendedores, agricultores familiares y trabajadores y trabajadoras de la economía familiar que se verán beneficiados con

esta norma. En el caso de ellos, fundamentalmente se debe tener en cuenta que la posibilidad de acceder de una manera más justa y digna a un mejor espacio de comercialización significa brindar sustentabilidad a su trabajo, en tanto que para los consumidores representa la posibilidad de disponer de artículos de calidad, sobre todo a un precio mucho más razonable, lo que actualmente tiene que ver con la evolución de sus ingresos. Como decían previamente, en nuestro país estamos viviendo una situación en la cual hay millones de argentinos para los cuales ir al supermercado se ha convertido en un infierno porque con sus ingresos no pueden garantizar la alimentación de sus familias (De Ponti, 20 de noviembre de 2019).

Esos objetivos están relacionados con la transparencia de precios, con la competitividad, el beneficio a los consumidores, mantener armonía y equilibrio, ampliar la oferta de los productos artesanales y regionales de las pequeñas y medianas empresas, así como la oferta de productos de la agricultura familiar, y son una novedad legislativa que marca una política que mejora sin duda las condiciones para acceder al supermercado, compartir los espacios físicos y también favorece al consumidor (Ginnochio, 20 de noviembre de 2019).

Las citas precedentes reafirman que, para los legisladores, la ley beneficiaría tanto a los consumidores como a los pequeños y medianos proveedores, productores artesanales y/o regionales. Resulta llamativo algunas de las referencias que se encuentran en las intervenciones, tales como aumentar y garantizar la “diversidad de productos”, acceder de “manera más justa y digna” a los espacios de comercialización, alcanzar la “transparencia de precios” y lograr “armonía y equilibrio” entre los agentes del mercado.

No sé si este es el mejor remedio, pero hay algo claro que a mi entender tiene nuestro país desde hace muchos años: empresarios que no saben competir, empresarios que tal vez buscan la ventaja desde otros lugares que no son el capitalismo que queremos, es decir, el capitalismo sano y eficiente mediante el que se compita en beneficio de todos. Recuerdo que, al principio de la gestión de nuestro gobierno,

del gobierno de Cambiemos –y tiempo antes–, el ministro de Hacienda de ese entonces, Alfonso Prat Gay, decía que nosotros queríamos proponer a los argentinos emparejar una cancha que estaba inclinada, que queríamos proponer al empresariado argentino garantías y una economía sana. Ello era para que compitieran, se preparasen e hicieran gimnasia a fin de estar listos para esa competencia (López, 20 de noviembre de 2019).

Desde el Movimiento Popular Neuquino manifestamos total, acuerdo con el proyecto de ley de góndolas en tratamiento. Celebramos que se haya arribado a un dictamen único, ya que el espíritu de todos los proyectos es exactamente el mismo. Esta ley permite establecer condiciones mínimas de competencia en una economía social de mercado como la de la República Argentina, y mantener armonía y equilibrio entre las empresas productoras, evitando prácticas comerciales que ocasionen distorsiones en el mercado (Sapag, 20 de noviembre de 2019).

A las anteriores apreciaciones, se agregan las de “capitalismo sano” y “economía social de mercado”. ¿Qué se entiende por capitalismo sano? ¿Y por economía social de mercado? ¿Cómo vincular las prácticas predatorias del capitalismo vigente en las últimas décadas con las ideas de justicia, dignidad, equilibrio y armonía? Si bien los legisladores en sus intervenciones no profundizaron en estas nociones ni que entienden por ellas, se torna pertinente señalar las contradicciones de las mismas respecto a la lógica imperante de acumulación y reproducción del capital.

Quiero hablar del sistema económico y del sistema político. ¿Cuál es el sistema económico que adopta nuestra Argentina? El de libre comercio. La verdad es que casi todos tenemos consenso en que así lo establece nuestro sistema constitucional, y en esta forma se ha desarrollado nuestro país económicamente. Hay dos posturas muy claras en esto: no regular estos aspectos de libre comercio, liberando al mercado para que las reglas de la oferta y la demanda hagan su trabajo, con los abusos que ya conocemos, o establecer la

necesidad de que el mercado funcione con reglas que permitan que todos los actores de la sociedad civil, los consumidores, los pequeños y medianos productores, los productores de las economías familiares y populares, y las cooperativas de todos los lugares de nuestra Argentina, se puedan desarrollar con la presencia del Estado (Ramón, 20 de noviembre de 2019).

Otras intervenciones menos idealistas se centraron en discutir el rol del Estado en tanto agente regulador del mercado, así como los problemas que ocasionaba la liberalización del comercio. El capitalismo lejos de ser un sistema que busca la armonía y el equilibrio materializado en precios justos y dignos se caracteriza por la búsqueda de la maximización de las ganancias y la extracción de plusvalía. Por lo tanto, la intervención del Estado y la construcción de regulaciones se vuelve necesaria, en especial si la administración gubernamental pretende mejorar las condiciones de vida de los sectores que detentan una posición subordinada en el sistema económico.

En el proyecto de ley de góndolas observo, además de la posibilidad de establecer un equilibrio y una armonía y de que haya una oferta de la totalidad de los productos, un desarrollo local. Me refiero a la posibilidad de que los pequeños productores, es decir, las pymes locales, puedan colocar sus productos. En este sentido, debe haber una participación del Estado acompañando esta situación, armando redes de comercialización, estableciendo sistemas de crédito a tasas bajas para sostener el proceso y colaborando con la economía popular o social, los pequeños productores y la agricultura familiar (Arroyo, 20 de noviembre de 2019).

Esta norma propone medidas que vienen a aportar muchísimo a las economías del interior de país, economías que con respecto a los productos que alcanza esta ley han sufrido, a través de muchos años, una distorsión en lo que es la estructura de la logística del país. Por ejemplo, hay productos que viajan más de 2.000 kilómetros para llegar a centros de consumo que se encuentran solamente a 100, y creo que

este proyecto de ley también tiene mucho que aportar en este sentido (Alume Sbodio, 20 de noviembre de 2019).

Para mejorar la competitividad de las MiPyMes resulta insuficiente la ley bajo análisis, sino que, además, la misma debe acompañarse de políticas específicas: el armado y coordinación estatal de redes de comercialización como medio de superar los problemas logísticos que enfrentan los establecimientos ubicados en el interior del país; el desarrollo de un sistema de créditos adecuados a las necesidades y potencialidades de pago de los pequeños y medianos productores; entre otras.

En el contexto en que se enmarca nuestro país, con una inflación superior al 50%, un 40% de la población por debajo de la línea de pobreza, y salarios y jubilaciones que permanentemente pierden su poder adquisitivo, más allá de alguna u otra cuestión, este proyecto en lo esencial resulta ser absolutamente inocuo para los consumidores. Esta iniciativa no ataca las causas de la inflación y tampoco los aumentos, ya que la cadena de los formadores de precios no se toca. Son ellos quienes permanentemente dictaminan sobre la suba de precios. Según datos oficiales, en el mes de octubre la inflación mayorista fue de 3,6 por ciento; el sector alimenticio de los grandes supermercados es el que más ha comercializado y aumentado. El rubro de alimentos y bebidas, por ejemplo, registró un incremento de 4,9%. En suma, creo que no estamos apuntando a lo fundamental: ¿cómo revertimos esta situación?

Muchos diputados y muchas diputadas hablaron acerca de las prioridades; justamente, si queremos avanzar, lo primero que debemos hacer es pedir la apertura de los libros de contabilidad de las grandes empresas formadoras de precios, ya que nada les impide seguir aumentándolos. Este proyecto de ley no impide que continúen afectando la vida de millones y millones de personas que ni siquiera tienen acceso a segundas o terceras marcas. Muchos trabajadores y muchas trabajadoras –ni hablar de los jubilados– cobran y a los pocos días, después de pagar el alquiler y los servicios de luz y gas, se

quedan sin un centavo Esta es la situación que viven millones y millones de personas.

Fíjense, los señores diputados, el cinismo de las empresas alimenticias agrupadas en la COPAL que ahora forman parte del Consejo Federal “Argentina contra el hambre”; son las mismas que están aumentando los precios, las que se la llevan “en pala”. Veamos el caso de Mondelez, que presentó un proceso preventivo de crisis completamente trucho. ¿Quién puede creer que están en crisis para suspender trabajadores y trabajadores o rebajar sus salarios? Si durante la campaña electoral hablamos de prioridades, tenemos que discutir sobre ellas y sancionar proyectos tendientes a solucionar la situación que afecta a millones de argentinos (Del Caño, 20 de noviembre de 2019).

La llamada ley de góndolas no bajará los precios de los productos, por más que incluyamos los productos regionales; no terminará con los abusos de los oligopolios sobre la pequeña y mediana industria y no generará trabajo digno. Tengo 56 años y hace décadas que escucho que se podía parar la inflación si traíamos productos importados. Vinieron los productos importados, las multinacionales, los oligopolios, hicieron concentración, nos reventaron los almacenes y las pymes, y ahora quieren que los pobres, que sobreviven a puro hueso como si vivieran en un campo de concentración, compitan con semejantes monstruos que están destruyéndonos el bolsillo.

Frente a ese problema, en medio de la recesión y en medio de los índices de inflación que tiene este país, para defender a los consumidores, que somos la mayoría de los argentinos, más que discutir cómo disponemos los productos, debemos ver cómo acomodamos el bolsillo de todos los trabajadores, paritaria por paritaria, para recuperar lo que perdimos con las dos últimas devaluaciones que produjo este gobierno y la del gobierno anterior (Schlotthauer, 20 de noviembre de 2019).

Frente a las nociones ingenuas de algunos legisladores respecto al sistema capitalista, otros sostuvieron argumentos que posicionaban en primer plano las contradicciones del modelo imperante. En relación a ello, sostuvieron que la Ley de Góndolas no resolvería los problemas estructurales del país. En ese sentido, las intervenciones citadas hacían hincapié principalmente en que la ley no aportaría soluciones para combatir la inflación ni la concentración económica. Estos actores políticos introducían en el debate la distribución del ingreso entre los sectores más vulnerables del modelo económico: los trabajadores, jubilados y las pequeñas y medianas industrias nacionales.

En suma, el debate en la Cámara de Diputados permite afirmar que la mayoría de los diputados y diputadas de las distintas fuerzas políticas coincidieron en señalar los daños que generan los altos niveles de concentración presentes en el sector del supermercadismo y en las empresas fabricantes; los beneficios que generará la ley a los consumidores y a las MiPyMes al ampliar sus canales de comercialización; y la necesidad de contar con un Estado que regule al sector. Ello se materializó en la aprobación del proyecto de ley con 182 votos afirmativos, 17 abstenciones y 0 votos negativos (Expediente N° 1494-D-19, con orden del día N° 1085, 20 de noviembre de 2019).

.

El debate en la Cámara de Senadores

Tras la media sanción que obtuvo el proyecto de ley en la Cámara de Diputados, el mismo fue tratado en el Senado de la Nación donde finalmente la normativa fue aprobada con cincuenta y seis votos afirmativos, ninguno negativo y solo cuatro abstenciones. Más allá de esta información de índole estadística, las exposiciones que realizaron los senadores previamente a su voto posibilitaron observar distintos posicionamientos respecto a los problemas abordados en la presente investigación.

En la Argentina (...) entre un 74% a 78% de todos los productos que se comercializan están en manos de seis grandes cadenas de supermercados. Hoy llegamos a un punto en que inclusive muchas

veces vemos en las góndolas productos que vienen del exterior, cuando nosotros nos jactamos de que somos productores de alimentos. Es por ello que hoy se hace necesario regular esta materia, establecer reglas claras y justas, para que más productores puedan crecer, para que más productores puedan producir y también para que esos productores nos permitan a nosotros, los usuarios y consumidores, acceder a productos más justos y más baratos (Almirón, 28 de febrero de 2020).

En primer lugar, se destacaron los altos niveles de concentración en el sector supermercadista, puesto que solo seis empresas controlaban aproximadamente un 75% de la comercialización de productos básicos en el país. A ello, se sumó el grado de extranjerización que presentaba la economía argentina tras el ingreso de firmas principalmente de capitales holandeses e ingleses (Luenzo, 28 de febrero de 2020). Si bien la extranjerización de la economía es un fenómeno ampliamente extendido desde mediados de la década de 1990, resulta relevante su observación en la producción y comercialización de rubros primarios, dada la caracterización del país como productor de alimentos y materias primas.

La concentración empresaria se instauró y profundizó en el mercado de ventas minoristas pese a la vigencia de varias normativas que tienen como fin regular las prácticas empresarias: la Ley N° 25.156 de 1999 de defensa de la competencia, la Ley N° 22.802 de 1983 de lealtad comercial y la Ley N° 24.240 de 1993 de defensa del consumidor, así como las modificaciones posteriores. En ese escenario, varios actores políticos pusieron en cuestionamiento la eficacia de las regulaciones en tanto dispositivos adecuados para la resolución de este tipo de problemas. En cuanto a la Ley de Góndolas en particular, varios coincidieron en señalar la inocuidad de esta normativa, así como los múltiples vacíos que presentaba.

Asignar un espacio en una góndola de un hipermercado no implica estar en capacidad de llenarlo y mucho menos de reponerlo; o dejar un porcentaje para productos de economías locales o cooperativas, que hasta puede significar la consagración de espacios vacíos o muertos, transforma a la norma en un “declaracionismo” que, insisto,

no hace ni bien ni mal. (...) Hay que imponer –esta es la realidad– la ley de defensa de la competencia, la ley de lealtad comercial y la ley de defensa del consumidor; el resto es *marketing*, ya que estamos hablando de hipermercados. Sólo señalo dentro de la norma venida en revisión lo inatendible, a saber: la exigencia de cinco proveedores para cada producto. ¿Y si no hay cinco proveedores? ¿Si las condiciones de compraventa de cada producto no convencen ni al que vende ni al que compra? Se establece un tiempo que casi llega a seis meses para declarar vacante; entonces, queda esa posibilidad y no exigir que se exhiba. Ratifico, ¡lo que hay que exigir es que se compre, no que se exhiba! ¡Esto es todo al revés! ¡Está mal hecha! En segundo lugar, si los hipermercados no adquieren estos productos – porque en ningún lugar, como dije, se pasa de la exigencia de mostrar a la exigencia de comprar en variedad para cubrir la góndola– ¿cómo se favorece a las pymes y a los demás productores a los cuales se refirió la señora senadora informante? En todos los lugares de la ley no está (Martínez, 28 de febrero de 2020).

Mientras el senador Martínez la caracterizó como “un placebo irrelevante” y “ridículo legislativo”, Weretilneck y Bullrich la significaron como una ley inocua. Martínez basó su posición en que la ley se centraba en medir los centímetros otorgados a cada una de las empresas proveedoras de bienes básicos. A su vez, el senador agregó que la normativa se ocupó de la exhibición de los productos de fabricación nacional y/o regional y no de que los supermercados compraran estos. También, de que no se consideraron aspectos logísticos ni la existencia real de pequeños y medianos proveedores en cada uno de los rubros que garantizaran la ocupación efectiva de las góndolas.

Hay muchos vacíos, este inciso a) que dice: Queda prohibido generar una exclusión anticompetitiva de proveedores por el alquiler de espacios en góndola o locaciones. ¿Qué es anticompetitivo? ¿Que el supermercado le pida un 10 por ciento de descuento? ¿Que le pida un 15, que le pida un 20? O sea, ¿cuál va a ser el límite que va a poner, de alguna manera, quien reglamente para que esto sea operativo y, de alguna manera, transparente? (...) Esto tiene que ver

con que una sola empresa o un solo grupo económico no pueden tener más del 30 por ciento de la góndola. ¿Cómo hace un inspector, un funcionario municipal o provincial para que alguien le diga que estos cuatro fideos, estos seis yogures o estos cuatro paquetes de harina son pertenecientes a un mismo grupo? ¿O quién reglamente esto desde la Secretaría de Comercio Interior de la Nación se va a tomar el trabajo de determinar que no sé cuántos productos alimenticios, de limpieza y de aseo pertenecen a un mismo grupo empresarial o comercial y que utiliza diez marcas distintas? (Weretilneck, 28 de febrero de 2020).

Por su parte, Weretilneck justificó su apreciación en base a que la regulación no resultaría efectiva para controlar a los monopolios y las grandes marcas debido a la presencia de varios vacíos. La larga cita precedente permite observar que la ley no contaba con definiciones precisas en cuanto a lo que entendía por “prácticas anticompetitivas”. Pero también da cuenta que la resolución de la concentración no se resuelva a partir de la existencia de múltiples marcas en las góndolas. Ello se explica en que varias empresas productoras de bienes alimenticios, de higiene personal y del hogar forman parte de un mismo grupo económico, por lo que mantienen su posición dominante.

La cita también permite analizar las estrategias que llevaron adelante las empresas fabricantes de los bienes básicos para sortear los problemas que traía su posición concentrada. Una misma empresa o grupo empresario tiene la capacidad de colocar en el mercado varios productos de características similares, pero de marcas distintas para que en términos empíricos haya aparentes niveles de competencia. Ante ello, resultan claves las preguntas del senador en cuanto a las formas de control que permitan identificar y sancionar tales prácticas.

En cuanto a los controles que la nueva ley impondría se destacaron dos intervenciones. La primera apelaba a no ridiculizar una normativa reduciéndola a una cuestión de centímetros en góndolas (Fernández Sagasti, 28 de febrero de 2020), por su parte la segunda señalaba que “esta ley iba a tener competencia sobre aquellas empresas que cuentan con más de cincuenta bocas de expendio

en el país –son solamente trece en la Argentina–y que facturan hoy más de \$1.700 millones al año (Leavy, 28 de febrero de 2020). De acuerdo a la última intervención, se puede afirmar que la nueva normativa, a diferencia del proyecto antecedente, no estaba orientada para reducir los precios y resolver el problema de la inflación, sino para modificar -al menos en parte- la posición dominante que tenían las grandes cadenas productoras y comercializadoras.

En nuestra provincia [en la ciudad de Salta y otras grandes ciudades] mientras nosotros vivimos el gran desarrollo del hipermercadismo, sufrimos simultáneamente la muerte, el cierre y la clausura de cientos de miles de negocios barriales, de negocios familiares, de pequeños negocios localizados en estas mismas ciudades (Giménez, 28 de febrero de 2020).

La instalación de supermercados e hipermercados en las principales ciudades de las provincias alteró no solo geografía del lugar sino el funcionamiento del mercado de bienes básicos. Los grandes espacios de comercialización de alimentos, bebidas, bienes de higiene personal y del hogar estuvieron directamente asociados a la destrucción de varios de los pequeños y medianos negocios dedicados hasta entonces a la comercialización de tales bienes.

Más allá de esto, muchos de los pequeños y medianos almacenes sobrevivieron a la competencia de los grandes supermercados debido a la cercanía que tenían con los clientes, en general de menores recursos. Además, debido a que estos agentes económicos llevaron adelante algunas estrategias, tales como la venta personalizada, el “fiado”, entre otras (Di Nucci y Lan, 2007).

A ello debe agregarse que los supermercados e hipermercados debido a su posición concentrada participan en la formación de los precios, en los cuales incorporan los numerosos costos asociados a su funcionamiento. “Los grandes hipermercados, en general, están en lugares con alto valor inmobiliario y nos cargan el costo del lugar en donde compraron o alquilaron a los consumidores” (Bullrich, 28 de febrero de 2020).

Estamos votando un basta de financiarse con el trabajo de los pequeños productores de la República Argentina; un basta a que paguemos precios por nuestros alimentos que nosotros mismos

producimos, que nada tienen que ver con el valor real del producto que debemos consumir; basta de manipular los *stocks* para subir los precios de los productos básicos que necesitamos los argentinos para vivir. Y también estamos diciendo un basta a que grandes oligopolios se queden con la tajada más grande del salario de los argentinos y las argentinas (Fernández Sagasti, 28 de febrero de 2020).

El dato más práctico, inmediato y notorio es que en el mes de enero el precio de los alimentos duplicó en su aumento el nivel de costo de vida, lo cual es absolutamente inexplicable salvo que apelemos al exceso de posición dominante. Así que yo creo que hay que apoyar la ley (Taiana, 28 de febrero de 2020).

El tratamiento dado a la ley de góndolas en el Senado de la Nación permitió identificar que los actores más beneficiados en caso de sancionarse serían los consumidores y las pequeñas y medianas empresas proveedoras de bienes básicos. También los actores de la agricultura familiar y de la economía popular. Los primeros se beneficiarían debido a los límites impuestos a los oligopolios que, a partir de la manipulación de los *stocks* de productos encarecen los precios de los productos de la canasta básica, incluso por encima de lo que inciden otros factores macroeconómicos.

La concentración, para ahuyentar o para no alimentar falsas expectativas, no genera inflación. La concentración genera precios más altos, pero no que aumenten los precios sistemáticamente. Esta ley, además, no se aplica en los lugares donde los sectores más vulnerables compran mayoritariamente ni alimentos, ni bebidas, ni aquello que tiene que ver con la higiene. Con lo cual, tampoco les vamos a hacer la vida más fácil. Y también genera riesgos de ineficiencia en cómo funcionan estas cadenas, por lo que hasta corremos el riesgo de que aumenten los precios de algunas de las cosas que queremos que bajen (Loustou, 28 de febrero de 2020).

Sin embargo, la cita precedente da cuenta que la relación entre la concentración y la inflación no es directa, puesto que este último problema se genera a partir de la convergencia de múltiples causas. Asimismo, discute que el ingreso de

pequeñas y medianas empresas fabricantes en las góndolas de las grandes cadenas de supermercados e hipermercados configure una reducción en los precios. En ese sentido, es necesario matizar la afirmación sobre el que los consumidores se verían beneficiados por la aplicación de la Ley de Góndolas.

Una pyme que fabricaba mates y los enchapaba tenía una producción y un comercio próspero. Cayó en estas grandes cadenas comerciales. Los primeros 10.000 productos se los tenía que regalar a la empresa para que esta haga una gran oferta. Son esos productos que se ven a precios increíbles y que es gracias al esfuerzo del productor que regala los 10.000 primeros productos. Y después tenía un contrato de veinticuatro meses de provisión de 10.000 productos por mes de cada una de estas marcas. Cuando fue a querer cobrar, al tercer o cuarto mes, se encontró con que lo que habían vendido nunca llegó a superar los 3.000 ó 4.000 productos. Sí eran grandes los descuentos porque estas cadenas cobran reposición de producto y tienen varios ítems que le descuentan al productor en concepto de gastos, lo cual hace que estas pymes, estas micropymes que están comenzando a trabajar en la Argentina terminen fundiéndose (Leavy, 28 de febrero de 2020).

La cita precedente plantea empíricamente que las pequeñas y medianas empresas, así como las organizaciones de la agricultura familiar y de la economía popular se beneficiarían con la sanción de la ley, puesto que podrían llegar a constituirse como proveedores de productos en las grandes cadenas comercializadoras. Pero también deja en evidencia que estos agentes carecen de las capacidades productivas y financieras que garanticen su permanencia en tales cadenas. Los supermercados e hipermercados desarrollan prácticas comerciales excluyentes para las MiPyMes, tales como la entrega de productos a consignación, el pago diferido hasta en tres y cuatro meses y la firma de contratos para la provisión de ciertas cantidades predefinidas que, en caso de no venderse son devueltas a las empresas fabricantes.

Plazos excesivos de pago. Y en un contexto de inflación, eso hace casi imposible sostener financieramente a cualquier negocio,

producción, pyme, micropyme que uno tenga. Pagos atípicos como contribución obligatoria por apertura o remodelación del establecimiento distribuidor donde se coloca el producto; rechazo de partida o reclamación sin razón aparente para negociar el precio a la baja; devolución de partidas por incumplimiento en las expectativas de venta; obligar al productor a dar información sobre las condiciones que aplican otros proveedores; influirlo para que no suministre a la competencia ese mismo producto, etcétera. Estas son las prácticas que padecen las pymes, las micropymes y las cooperativas cuando intentan acceder a las góndolas de los grandes distribuidores y proveedores de la República Argentina (Sagasti, 28 de febrero de 2020).

En una economía con altos niveles de inflación, el pago diferido se constituye en un factor central de exclusión. Pero también la imposición de fabricar cierto stock de productos sin que exista una certeza en cuando a la viabilidad de sus ventas. De acuerdo a ello, la ley constituía una solución. El artículo 8 estipulaba que el pago a las pequeñas y medianas empresas no podía superar los sesenta días, plazo que incluso puede considerarse excesivo en contexto de alta inflación. Además, contemplaba que debían contabilizarse los días a partir de la recepción de la mercadería por los supermercados; así como mayores controles de las cantidades dejadas en consignación (Vega, 28 de febrero de 2020).

Si queremos ayudar a las pequeñas y medianas empresas, bajemos impuestos; bajemos impuestos. ¿Y saben cómo podemos bajar impuestos? Dejando de cazar en el zoológico, que es lo que hace esta ley, porque al no atender al 60% de las cadenas de distribución y comercialización de alimentos, que son los pequeños comercios, no se atiende donde existe la evasión fiscal. (...) Si todos pagáramos el IVA que tenemos que pagar, si cada comercio y cada consumidor pagara el IVA, podríamos bajarlo a la mitad. Así lograríamos bajar los precios un 10% en forma directa; y le garantizo que para las pymes eso sería muy bueno. (Bullrich, 28 de febrero de 2020).

El debate en la Cámara de Senadores puso en evidencia algunas de las estrategias que contemplan los actores políticos como fomento a la pequeña y mediana empresa productora. Por un lado, la reducción impositiva mediante la eliminación real de algunos tributos y la mejora de los salarios en relación a los primeros (Loustou, 28 de febrero de 2020). Por otro lado, la reducción impositiva mediante un mejor control en el pago de los mismos para reducir la evasión fiscal. Precisamente, de la cita anterior se puede apreciar que para algunos políticos el alza de los precios estaba asociado a la deficiencia en el pago de impuestos como el IVA, en especial de parte de los pequeños y medianos proveedores. En línea con ello, se agrega que estos agentes en general carecen de la formalidad necesaria exigida por las cadenas de supermercados, lo que refuerza que los pequeños y medianos negocios compren y vendan productos en el mercado informal. Otras intervenciones agregaron que además del trabajo informal y la deficiencia en el pago impositivo, las MiPyMes tenían problemas de logística asociados a los altos costos del transporte en camiones. (Petcoff Naidenoff, 28 de febrero de 2020).

Puedo hablar de sectores de la agricultura familiar que pueden tener la mejor intención de que sus productos puedan estar en las góndolas, pero no hay logística; no hay rentabilidad por la logística, por el tema del flete. Es decir, el transporte, el problema de la Argentina del trabajo en negro, las cooperativas que están en el marco de la informalidad, como lo decía el senador Bullrich, y de muchos sectores de la economía popular que hay que darles una salida para que frente a esa informalidad el Estado sea una herramienta facilitadora que dé una respuesta a los sectores que hoy queremos proteger. (...) El gobierno puede utilizar los Precios Cuidados para acercar los productos de la economía popular y de la agricultura familiar a las góndolas. Tiene las herramientas, tiene la logística y se pueden suscribir convenios con los propios gobernadores y con los propios municipios. Porque hay que superar la barrera y el obstáculo actual: costo y logística (Petcoff Naidenoff, 28 de febrero de 2020).

La solución a los distintos problemas señalados con anterioridad requería no solo de una ley que garantizara a las MiPyMes un 25% de las góndolas (Luenzo, 28

de febrero de 2020), sino un Estado que mediante la implementación de diversas intervenciones facilite la inserción de los sectores productivos más vulnerables en las grandes cadenas de comercialización y distribución de bienes básicos. Para ello resulta insuficiente la sanción de una legislación de alcance nacional. Por el contrario, exige el compromiso de distintos actores gubernamentales nacionales, provinciales y municipales.

Creemos que hay una función indelegable del Estado, que es la de fiscalización. El control y la fiscalización le corresponden al Estado y tiene tiempo para implementar y fiscalizar con inteligencia y no delegar esta facultad en cooperativas, y menos en las cámaras empresariales que ya sabemos cómo juegan y cómo operan en cada góndola de la Argentina (Petcoff Naidenoff, 28 de febrero de 2020).

La intervención del Estado, ampliamente debatida desde los sectores neoliberales, constituye un factor esencial para efectivizar los controles y fiscalizaciones en torno al cumplimiento de la normativa. También para garantizar límites a la concentración empresarial y sus prácticas afines. Si bien estas funciones podrían delegarse en actores privados, tales como Cámaras Empresarias u otras organizaciones y/o asociaciones, las mismas se verían cooptadas por intereses particulares. Por lo tanto, se sostiene que hay funciones vinculadas al interés general que no debería delegarse en actores ajenos a la esfera estatal.

Una de las intervenciones en el Senado permitió identificar ideas asociadas a un mundo más sustentable en términos productivos. “Cuando los consumidores elegimos un producto, no solo lo estamos eligiendo por las características o la calidad de ese producto, sino que también nos estamos expresando en torno a un modelo de producción” (Sacnun, 28 de febrero de 2020). Si bien la cita de cuenta de una reflexión profunda con un alto nivel de consciencia social, económica y ambiental, la misma resulta inadecuada con los principios vigentes en el sistema capitalista actual que busca la maximización de los beneficios.

No existen antecedentes internacionales que tengan relación directa con el proyecto venido en revisión de Diputados. No es cierto. Lo que sí existen son las leyes de defensa de la competencia y las leyes de

defensa de los consumidores, los principios constitucionales y todas las normas que se han dictado en su consecuencia. Hay un solo proyecto al cual ya habré de referirme, que es el origen de todo esto que se aprobó en Diputados y que hoy tenemos que sancionar, o no, en revisión. Entonces, a sabiendas del vicio de orfandad intelectual ínsito en la génesis del proyecto que tratamos, me preocupé por corroborarlo. Se intentó copiar un proyecto de ley del Ecuador, pero se lo copió mal (Martínez, 28 de febrero de 2020).

Por último, las intervenciones en el Senado permitieron analizar la articulación entre el diseño de las regulaciones locales e internacionales. La mayoría de las leyes cuentan con antecedentes en otros espacios nacionales en cuyos principios se asientan. Sin embargo, en el caso particular de la Ley de Gondolas solo había un antecedente: la Ley Orgánica de Regulación y Control de Poder de Mercado de Ecuador sancionada en 2011 durante la presidencia de Rafael Correa. Por su parte, sí existían en otras latitudes regulaciones similares a las leyes que defienden la competencia y los derechos de los consumidores.

Más allá de la identificación de antecedentes directos de la Ley de Gondolas es importante destacar que el proceso de diseño e implementación de las distintas normativas requiere de un estudio de las condiciones socio-históricas específicas de cada Estado en que las regulaciones se imponen.

Capítulo 5

SANCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY DE GÓNDOLAS

El 15 de diciembre de 2020 se publica en el Boletín Oficial de la República Argentina, el Decreto N° 991/20 que reglamentará la Ley de Góndolas, estableciendo como Autoridad de Aplicación a la Secretaría de Comercio Interior. Las principales disposiciones detallan las obligaciones de los comercios, incluyendo la presentación de un plano de distribución de góndolas y un listado de productos, que deben ser actualizados periódicamente. Así como también el espacio en las góndolas que pueden ocupar los grupos económicos, la diversidad de proveedores, los porcentajes de productos en góndolas de MIPYMES, empresas familiares, indígenas o cooperativas y la ubicación de los productos de menos precio. La reglamentación puso finalmente la ley en funcionamiento. En este apartado se desarrollan y analiza el alcance del texto final de la regulación.

5.1. Objetivos de la regulación

Como se mencionó previamente, la Ley de Góndolas apuntaba a modificar un conjunto de comportamientos económicos, de productores, supermercadistas y consumidores. Sus implicancias, explícitas en términos comerciales y de defensa de la competencia regulando el comportamiento de oligopolios y oligopsonios; también perseguían generar impulso a las economías populares a través de una mayor exposición de los productos de estos sectores en los establecimientos. De esta forma, sus áreas de interés pueden agruparse en tres dimensiones:

- Esclarecer la formación de precios en favor de los consumidores;
- Evitar prácticas desleales entre productores y supermercadistas opuestas a la competencia.
- Acercar a los consumidores productos en general menos difundidos en grandes establecimientos de micro, pequeñas y medianas empresas de la economía popular, de cooperativas y mutuales; de la agricultura familiar, campesina e indígena.

La Ley explicita su alcance en su Artículo 1°- Objetivos. La presente ley tiene por objetivos:

- a) Contribuir a que el precio de los productos alimenticios, bebidas, de higiene y limpieza del hogar sea transparente y competitivo, en beneficio de los consumidores;*
- b) Mantener la armonía y el equilibrio entre los operadores económicos alcanzados por la ley, con la finalidad de evitar que realicen prácticas comerciales que perjudiquen o impliquen un riesgo para la competencia u ocasionen distorsiones en el mercado;*
- c) Ampliar la oferta de productos artesanales y/o regionales nacionales producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) y proteger su actuación;*
- d) Fomentar a través de un régimen especial, la oferta de productos del sector de la agricultura familiar, campesina e indígena, definido por el artículo 5° de la ley 27.118, y de la economía popular, definido por el artículo 2° del anexo del decreto 159/2017, y los productos generados a partir de cooperativas y/o asociaciones mutuales en los términos de la ley 20.337 y la ley 20.321.*

En congruencia con un modelo de inclusión y crecimiento económico, la ley tenía la posibilidad de incorporar en cadenas de distribución masivas y formales a actores pequeños y medianos, pero principalmente, de la economía informal. De esta forma no sólo se podía defender a los consumidores de estrategias comerciales desleales, sino que se incorporaban nuevos actores a las grandes cadenas de supermercados.

En el Artículo 3 la Ley determinaba los comercios obligados a cumplir con la misma: Supermercados totales; Supermercados; Supertiendas; Autoservicios de productos alimenticios; Autoservicios de productos no alimenticios; Cadenas de negocios minoristas; Organizaciones mayoristas de abastecimientos; Tipificadores-empacadores de productos perecederos; Centros de compras.

Los establecimientos alcanzados por la Ley de Góndolas son aquellos que poseen salones de venta presencial, al público con una superficie de comercialización igual o superior a los 800 metros cuadrados. Se considera superficie de comercialización al espacio de venta presencial, desde la línea de cajas destinada a la exhibición en góndolas, islas de exhibición, exhibidores contiguos a cajas y congeladores exclusivos, incluido el espacio para la

circulación y acceso de las y los consumidores. Quedan fuera de la superficie de comercialización los espacios de uso exclusivo del personal del establecimiento, los depósitos de mercaderías, las góndolas e islas de exhibición que contengan productos no incluidos en el listado y todo espacio al que no puedan acceder las y los consumidores.

La superficie a partir de la cual se catalogaron los establecimientos fue luego crucial a la hora de la reglamentación de la ley ya que se consideró por encima de otras características de los comercios como su pertenencia o no a un grupo económico grande del supermercadismo.

Los siguientes artículos delimitan tanto los productos sobre los que obrará la ley, así como se definen elementos fundamentales de lo regulado. Artículo 4, la ley establece que se aplicará a los productos alimenticios, las bebidas, los productos de higiene personal y de limpieza del hogar. Por su parte, en el Artículo 5, se explica taxativamente qué se entiende por góndola. “Una góndola es cualquier estantería, mueble u otro lugar donde se ofrecen productos en el supermercado.” A su vez, en los sitios web, las góndolas son las páginas donde se ofrecen los productos. De esta forma se aclara que no son góndolas los congeladores exclusivos de una marca, una isla de exhibición o los exhibidores en el área de cajas.

Para evitar estrategias de manipulación de la percepción de los consumidores, los productos de menor precio deberían estar en el sector medio de la góndola y destacados con una banda colocada de manera perpendicular a la góndola que diga: “MENOR PRECIO por unidad de medida. Ley 27.545”. Para cumplir con esta obligación, los productos de igual categoría deberían estar agrupados de manera vertical, de modo que los de menor precio queden a la misma distancia de los extremos de la góndola y en el estante medio, a fin de promover su visibilidad.

En términos generales se entiende a los productos de menor precio como aquellos que tienen el precio de lista más bajo de manera constante y no cuando se trata de ofertas específicas u ocasionales. Para considerar que un producto es el de menor precio de su categoría, no se toman en cuenta las ofertas, descuentos temporales o rebajas por compra con algún medio específico de pago o por ser miembro de “comunidades o socios” de alguna cadena.

En el Artículo 7 se mencionaba las reglas específicas para la exhibición de los productos en la góndola. Cómo se observa a continuación, la ley era lo suficientemente específica como para limitar fuertemente el accionar de los grupos concentrados:

- *Los productos de un proveedor o grupo empresario no pueden ocupar más del 30% de la góndola.*
- *En la góndola de un producto, por ejemplo, de fideos o galletitas, debe haber productos de 5 proveedores diferentes, como mínimo.*
- *El 25% de los productos debe ser de las Pymes, cooperativas o mutuales y el 5% de los productos debe ser de empresas de agricultura familiar, campesina o indígena o de la economía popular.*
- *Los productos de menor precio deben estar en el sector medio de la góndola y en la primera página del sitio web donde se muestren los productos.*
- *En la isla de exhibición y en los exhibidores que están pegados a la caja donde se cobra, el 50% del espacio debe estar ocupado por productos de micro y pequeñas empresas nacionales, de cooperativas y de mutuales.*

Por su parte, a la luz de la creciente comercialización “digital”, también se establecían pautas muy específicas para los comercios virtuales:

- *Los siguientes productos deben estar organizados por el producto de menor precio, sin tener destaques o avisos de promoción: alimentos lácteos y alimentos refrigerados (excepto carnes, otros productos de carnicería, pescados y mariscos); alimentos congelados; frutas y verduras; productos de almacén (excepto los productos de elaboración propia sin marca); bebidas sin alcohol; bebidas con alcohol; perfumería, limpieza; y alimentos y accesorios para mascotas.*
- *Los productos alimenticios, las bebidas, los productos de higiene personal y de limpieza del hogar incluidos en la Ley de Góndolas deben exhibirse con la leyenda clara “MENOR PRECIO por unidad de medida. Ley 27.545.”*

Para evitar una sobre-presentación de productos, la Secretaría de Comercio Interior puede fijar condiciones de equidad o un porcentaje máximo de espacio destinado a congeladores exclusivos en relación con el espacio de góndolas destinado a productos de igual categoría. De esta forma, las heladeras y freezers de marcas específicas debían estar claramente identificados y diferenciados de las góndolas para evitarles confusiones a los consumidores a la hora de determinar su preferencia por un artículo.

Es importante destacar que la ley preveía condiciones de excepción para los grandes supermercados. Cuando se pudiera demostrar que no existen en la zona del establecimiento la cantidad de proveedores necesaria para cumplir con las pautas de exhibición fijadas por la ley o que es insuficientes productores de cooperativas o asociaciones mutuales o con productores de frutas y verduras en general, se deben:

- *Acordar plazos de pago que no sean mayores a los 40 días a partir de la entrega de la mercadería por parte del proveedor.*
- *Establecer esquemas flexibles para la entrega de los productos.*
- *Establecer facilidades para la contratación, distribución y comercialización.*

Cuando contratan con Pymes, los supermercados no pueden establecer plazos de pago mayores a 60 días a partir de la entrega de la mercadería por parte del proveedor.

Con el propósito de reducir los costos de los proveedores, y de esa forma también afectar de manera positiva los precios finales para los consumidores, la ley prohibía a los supermercados realizar ciertas prácticas ilegales estandarizadas:

- *Exigir aportes o adelantos financieros a los proveedores.*
- *Aplicar retenciones económicas o débitos.*
- *Imponer la entrega de mercadería gratuita o por debajo del costo de provisión como condición para exhibir los productos.*
- *Usar las condiciones o variaciones de precios de otros proveedores.*
- *Exigir a los proveedores los costos de distribución inversa o de reposición de los productos.*
- *Solicitar información comercial sensible o sobre la relación del proveedor con otros operadores del mercado.*

- *Establecer plazos y modalidades de pago preferenciales que sean inequitativos entre los distintos proveedores.*
- *Exigir condiciones especiales o diferenciadas en relación a la logística, distribución y provisión de productos de modo que se generen comportamientos inequitativos, discriminatorios o que afecten la igualdad de trato con los distintos proveedores.*

Todas las obligaciones de las partes debían quedar establecidas por escrito. Los costos por promociones, por generación de residuos o por mermas deben quedar establecidos en el contrato con criterios objetivos y equitativos.

Los proveedores no serán responsables por deterioros o pérdidas de mercaderías recibidas de conformidad por el supermercado. El régimen de devoluciones y rechazos debe fijarse por escrito entre las partes.

En el Artículo 10, la ley se articula con otras regulaciones y programas nacionales. Para promover la comercialización de artículos nacionales producidos por micro y pequeñas empresas, por los sujetos del sector de la agricultura familiar, campesina e indígena, por los sectores de la economía popular y por las cooperativas o asociaciones mutuales deben exhibirse con la leyenda clara “COMPRES MIPYME”. Este instrumento de promoción podía potencialmente articularse con otras políticas orientadas a promover el sector. En 2018, el Ministerio de Agro-industria creó el Programa "Comprá PyME", que apuntaba a promover y fomentar la comercialización de productos de sectores económicos excluidos de las grandes cadenas de comercialización. El gobierno señalaba en esa oportunidad que el programa respondía a un reclamo genuino de las PyMEs por el acceso a las góndolas. Esta continuidad entre dos gobiernos de diferente línea política y modelo de acumulación permite afirmar una sostenida necesidad del sector PYME respecto de un “bloqueo” de acceso a los grandes supermercados, abastecidos en general por oligopolios.

En esa línea, buscando controlar una oferta concentrada, el Artículo 11 de la ley contemplaba un Código de Buenas Prácticas de Distribución Mayorista y Minorista, de aplicación obligatoria para los sujetos afectados por la ley con una facturación bruta anual superior a los trescientos millones (300.000.000) de unidades móviles de la ley 27.442, de defensa de la competencia. En dicha regulación no se consideraba la facturación de las empresas sino de todo el

grupo económico. Esto refuerza que el eje principal de esta reglamentación era la promoción del trato igualitario hacia todos los diferentes proveedores por parte de todos los comercios. Los plazos y las modalidades de pago deberán ser las mismas en condiciones, prácticas y situaciones similares. Este punto resultaba fundamental para equilibrar las relaciones comerciales y que las micro, pequeñas y medianas empresas pudieran sostener su permanencia en las góndolas. También deberían ser ecuanímenes en condiciones de exhibición, devolución de envases retornables, reposición, logística y distribución.

En ese sentido, el Código prohibía que los supermercadistas exigieran a los fabricantes la entrega de mercadería gratuita o con bonificaciones para su alta de comercialización en los puntos de venta y realizar acuerdos de provisión que le impongan al proveedor seguros o anticipos con condiciones financieras discriminatorias.

La última actualización de la unidad móvil realizada por la Secretaría de Comercio fue el 03/02/2023, que se estableció en ciento sesenta y dos pesos con cincuenta y cinco centavos (\$ 162,55). De esta forma, las MIPYME comercializadoras, establecimientos de baja facturación, estaban eximidos de ajustarse a la nueva regulación.

En su Artículo 13, la ley establecía mecanismos para el incumplimiento transitorio por falta de competencia. En los casos en que para una determinada categoría de productos sea transitoriamente imposible cumplir los límites mínimos establecidos en la presente ley, los sujetos indicados en el artículo 3° deberán informar a la autoridad de aplicación las razones fundadas para dicho incumplimiento y el plazo esperado para ajustarse a la presente, que no podrá superar los treinta (30) días, prorrogables por única vez por igual plazo.

Según la ley, se podría eximir del cumplimiento de los topes establecidos en aquellos casos donde la autoridad de aplicación comprobara la imposibilidad fáctica de ofertar los productos que esta ley busca fomentar. A su vez, antes de determinar cómo desierta la oferta de productos en determinados segmentos, deberán publicarse en el portal web que determine la reglamentación por el plazo de sesenta (60) días, productos, precios, demanda anualizada asegurada y requisitos de abastecimiento a fin de garantizar la búsqueda de nuevos proveedores. La ausencia de proveedores permitirá el incumplimiento parcial de

la ley hasta tanto no se presentar un nuevo proveedor a satisfacer la demanda de las cadenas de comercialización.

Por último, el Artículo 19, atento a la posibilidad de elusiones por parte de los grupos concentrados, contemplaba la creación de un Observatorio en el ámbito de la autoridad de aplicación de la ley. El “Observatorio de la Cadena de Valor”, como se lo denominó, estaba orientado a requerir y recopilar información relevante de las diferentes instancias de los procesos de producción de los productos alcanzados por la presente ley en el ámbito de la República Argentina. El observatorio tendría por función el seguimiento, consulta, información y estudio del funcionamiento de la cadena de valor de los productos alcanzados por la presente ley, así como también el asesoramiento de los órganos de la administración pública involucrados.

5.2. Virtudes y vicios de la reglamentación

La reglamentación es uno de los procedimientos normativos más importantes que se aplican a una ley, ya que el impacto de la reglamentación es determinante para determinar las directrices que deben regir el accionar de los funcionarios para asegurar la efectividad de una ley. Esto es especialmente importante para leyes que son generales o programáticas, ya que su eficacia depende de la creación de normas complementarias o auxiliares que definen como deben implementarse. Si no hay reglamentación, una ley puede quedar en la práctica como un simple enunciado sin generar ningún tipo de impacto en la realidad. Es tan importante esta instancia normativa que muchas veces suele utilizarse de manera estratégica en función de la acumulación de poder y al vaivén de los procesos políticos, lo que puede generar inconsistencias constitucionales y frustrar la voluntad legislativa.

En el caso de la Ley de góndolas en Argentina, la reglamentación y las posteriores resoluciones fueron esenciales para su aplicación. De hecho, como podrá observarse en los debates parlamentarios, determinadas objeciones y cuestiones que los legisladores no pudieron acordar depositaron sus expectativas a que fueran resueltas en la reglamentación.

La ley de Góndolas 27545, se reglamentó el día 11 de diciembre de 2020 y la autoridad de aplicación fue la Secretaría de Comercio Interior, a cargo de Paula Español. No se reglamentaron los artículos: 1º, 3º, 6º, 14º, 15º, 20º.

Uno de los aspectos más sensibles de la ley era la organización del espacio en la góndola puesto que ello era lo que determinaba la exhibición al consumidor y su potencial elección. Si bien no es una regla de comportamiento, existen argumentos que sostiene que una mayor o mejor presencia de un artículo en la góndola influye en la decisión de los consumidores. En su Artículo 7, la normativa establecía porcentajes respecto de un único proveedor o grupo empresario para la exhibición de productos producidos por micro y pequeñas empresas nacionales, así como para la exhibición de productos originados por la economía popular. Para establecer los porcentajes debía considerarse la superficie total de góndola de cada establecimiento de venta o locación virtual destinada a la exhibición de productos ofrecidos a los consumidores de cada categoría.

Para los establecimientos de venta, la reglamentación establecía que debían considerarse las categorías correspondientes al formato del espacio de venta al que perteneciera. Es decir, se aplicaría de forma específica para góndolas, islas de exhibición, exhibidores en línea de caja, etc. A los fines de la aplicación del porcentual para productos elaborados por micro y pequeñas se consideró el total de la superficie de las islas de exhibición y exhibidores contiguos a cajas habilitadas de cada establecimiento de venta.

Respecto del porcentaje de superficie en góndolas de productos importados, la ley establecería un máximo por categoría de productos, para los diversos formatos de espacios de venta y locaciones virtuales, considerando el grado de abastecimiento de los proveedores o las proveedoras o grupos empresarios de la rama nacional y los hábitos de consumo e intereses de las consumidoras y los consumidores.

Otro de los objetivos centrales de la ley era mejorar las condiciones de pago de las grandes cadenas a los proveedores. En ese sentido se entendía que era importante reducir los plazos de pago a las micro y pequeñas empresas. La ley estableció, para aquellas que estuvieran inscriptas en el Registro de MiPyMES y/o en el RENAF, el plazo previsto en el artículo 8º, inciso a) de la Ley de 60 días, debería computarse a partir de la entrega de la mercadería por parte del proveedor al establecimiento.

Como complemento, se estableció que los sujetos alcanzados por el artículo 3° no podrán establecer plazos y modalidades de pago preferenciales, con fines exclusorios o inequitativos entre los distintos proveedores o las distintas proveedoras, mientras que las condiciones de pago debían ser acordadas contractualmente por escrito entre las partes. Por ello las bonificaciones y descuentos de productos deberán acordarse contractualmente por escrito entre las partes y detallarse en la factura. Esto último garantizaba acuerdos “no escritos”, en general leoninos, que implicaban para los proveedores vender en condiciones desfavorables, al costo o incluso a pérdida, para ingresar a las grandes cadenas de distribución.

A los efectos de la distribución de los productos desde los puntos de entrega o logística hasta los establecimientos de venta y su reposición en góndolas, o locaciones virtuales, los comercializadoras deberían garantizar un trato equitativo a los diversos proveedores, asegurando la exhibición constante de los productos ofertados a los consumidores. Los proveedores no serían responsables por deterioros o pérdidas de mercaderías como consecuencia de la exhibición una vez receptadas de conformidad por los supermercadistas. A su vez, el régimen de devoluciones y rechazos debía establecerse contractualmente por escrito entre las partes y los supermercadistas no podrán exigir condiciones especiales o diferenciadas en relación a la logística, distribución y provisión de productos, de modo que se generen comportamientos inequitativos, discriminatorios o que afecten la igualdad de trato con los distintos proveedores o las distintas proveedoras.

La ley establecía claramente algunas condiciones entre proveedores y supermercadistas al público buscando limitar, entre otros, los pagos superiores a los dos meses, en un escenario de más del 50% de inflación anual. Las condiciones de contratación, distribución y comercialización entre los sujetos debían asegurar la promoción de productos regionales y de la economía popular. De esta forma, la aplicación de intereses entre las partes se fijaría mediante la Tasa Activa del Banco De La Nación Argentina y el plazo para la aplicación de intereses comenzaría a correr desde el vencimiento fijado de 60 días si no se hubiere convenido uno menor, sin necesidad de interpelación o constitución en mora.

La Autoridad de Aplicación podría requerir a los sujetos alcanzados por el artículo 3° de la Ley N° 27.545 o a sus proveedores o proveedoras toda información referida

a sus actividades comerciales junto con la respectiva documentación respaldatoria. También podrán solicitarse los contratos de provisión celebrados entre las partes. La información recabada por la Autoridad tendría carácter reservado y solo podría utilizarse para verificar el cumplimiento del referido Código de Buenas Prácticas Comerciales de Distribución y/o requerimientos del Observatorio de la Cadena de Valor.

La reglamentación de la Ley contemplaba en su Artículo 13 la posibilidad de que los supermercadistas fueran eximidos de su cumplimiento, específicamente el aspecto referido a porcentajes de proveedores o máximos de presencia en góndola por proveedor o grupo empresario, o los porcentajes mínimos para la exhibición de productos producidos por micro y pequeñas empresas nacionales y de la economía popular si no estaban las condiciones para ajustarse a ella. Para ello, los supermercadistas debían acreditar de modo fehaciente la falta del número mínimo de proveedores para una determinada categoría y zona geográfica, o la insuficiencia de provisión de las micro y pequeñas empresas nacionales. En estos últimos supuestos se priorizará la provisión por parte de medianas empresas.

A fin de conceder las eximiciones cuando fuera necesario, pero al resguardo de elusiones y/o fraudes, la Ley propone la creación del Registro Nacional de la Ley N° 27.545, buscando una mayor participación de empresas proveedoras y la más amplia competencia en beneficio de los consumidores. El Registro contará con un apartado obligatorio de los supermercadistas y otro optativo de empresas proveedoras, para lo cual contará con la colaboración de la Secretaría De La Pequeña Y Mediana Empresa Y Los Emprendedores Del Ministerio De Desarrollo Productivo. La existencia en el Registro Nacional de la Ley de al menos 5 proveedores por zona geográfica y por categoría de productos será considerado suficiente para no relevar a los supermercadistas del cumplimiento de las previsiones del Artículo 7.

Entendiendo la complejidad para el control del cumplimiento de la Ley, la reglamentación proponía un Reglamento de Inspecciones, un procedimiento de fiscalización y un apartado de colaboradores “ad honórem” a los fines de asegurar el cumplimiento de la Ley.

Por último, es más que significativo que el propio Estado Nacional emitiera la Resolución 110 de 2021 en la que prácticamente se excluía del cumplimiento de la Ley a un gran número de supermercados pequeños y medianos, ubicados

generalmente en las zonas más densas de las grandes ciudades que si bien son pequeños de tamaño tienen un gran volumen de ventas.

ARTÍCULO 1°. - Establécese que los sujetos alcanzados por el Artículo 3º de la Ley N° 27.545 de Góndolas, que posean salones de venta presencial al público con una superficie de comercialización igual o superior a los OCHOCIENTOS (800 m²) metros cuadrados, para los productos incluidos en el Artículo 3º de la presente resolución, se encuentran obligados al cumplimiento de las disposiciones contenidas en la citada ley. Se considerará superficie de comercialización al espacio de venta presencial de los productos incluidos en el Artículo 3º de la presente medida, incluido desde la línea de cajas destinado a la exhibición en góndolas, islas de exhibición, exhibidores contiguos a cajas y congeladores exclusivos, así como también al espacio para la circulación y acceso de las y los consumidores. Se exceptúan de la superficie de comercialización los espacios de uso exclusivo del personal del establecimiento, los depósitos de mercaderías, las góndolas e islas de exhibición que contengan productos no incluidos en el Artículo 3º de la presente resolución y todo espacio vedado al acceso de las y los consumidores.

La Resolución 110/2021, definió, de acuerdo a una característica física de los establecimientos el alcance de una ley cuyo objetivo era transformar las relaciones entre proveedores y supermercadistas. Sin adecuaciones cuantitativas, sin alcances intermedios, el cumplimiento de la ley ahora quedaba limitado ya que tomaba con fuerza que sólo debían cumplir la normativa los establecimientos con salones de venta presencial al público con una superficie de comercialización igual o superior a los ochocientos (800 m²). Esta característica, que tiene cierta racionalidad en términos de la exhibición en góndolas y la oportunidad a productos de medianas, pequeñas y micro empresas, no resulta suficiente para no aplicar los criterios de contratación. La Resolución determinó que quedarán alcanzadas por la Ley de Góndolas las cadenas que operaban a nivel nacional (*Carrefour, Jumbo/Disco/VEA, Coto, Walmart, La Anónima*) y las grandes cadenas regionales, como la *Cooperativa Obrera de Bahía Blanca, Comodín* (Jujuy), *Átomo* (Mendoza), *Todo* (Bariloche) o *California* (Misiones). Algunos grandes establecimientos locales

independientes que contaban con esas dimensiones también quedarán afectados por la ley.

De esta manera quedaron afuera comercios como Carrefour Express Diarco Barrio, los conocimos popularmente como “supermercados chinos” o la mayoría de las tiendas de Día%, independientemente de que se tratase de establecimientos pequeños pero correspondientes a los grupos oligopólicos que realizan todas las prácticas, señaladas en otras instancias, que están reñidas con el espíritu de la regulación. Este hecho constituyó una afrenta a la ley, un claro obstáculo, al menos en el cumplimiento del objetivo de ampliar la cadena de distribución de las MIPYME y su acceso a potenciales nuevos consumidores.

5.3. Aplicación y alcances de la regulación

Si tenemos en cuenta que la reglamentación, la Ley de Góndolas entró en vigencia el 14 de diciembre 2020. Poco se difundió la novedad a nivel masivo más allá de algunos medios de comunicación públicos o espacios específicos. En parte se puede entender la falta de presencia en medios ya que hablar de la ley implicaba hablar de qué regulaba y, por lo tanto, del comportamiento oligopólico y coactivo de las grandes cadenas de distribución, en general auspiciantes de la programación.

Para terminar de entender ¿qué fue la Ley de Góndolas? era fundamental analizar su breve período de vigencia, lo que permitiría comprender los alcances y límites de la nueva regulación. En la actualidad no existen trabajos sobre el impacto económico de la ley, en parte debido a su corta vida y su consecuente bajo impacto. Para poder medir al menos su potencialidad se relevó la opinión tanto de los actores objetivo de la ley (pequeños y medianos proveedores), así como de algunos funcionarios involucrados en el diseño y aplicación de la ley y el Presidente de la Cámara de Supermercados.

Para esta tesis se consideró fundamental conocer el parecer de los actores directamente afectados por la nueva normativa. Como se señaló en la sección metodológica, para la investigación se diseñó un modelo de entrevista semi-estructurada orientada a establecer la posición de las empresas productoras de

artículos de primera necesidad respecto de la regulación. La idea principal era analizar no sólo las problemáticas del sector de primera mano, sino también indagar sobre cómo se vincularon con la Ley de Góndolas antes, durante y después de su promulgación. Como Pymes de alimentos y bebidas se entrevistaron a Lácteos Barraza, Cerveza Identidad, Aceites Yacanelo, Patagonia Astigarraga, La Goulue chocolates, Productos Callieri; mientras que para Pymes y micropymes de Higiene personal se entrevistaron a Jabonera Rosquín, American Clean Center, DYD Jabones y la empresa artesanal de alimentos Jusuy.

Con el fin de ampliar la posición del sector PYME entrevistamos a los titulares de tres grandes cámaras que agrupan a productores/proveedores de alimentos, bebidas y artículos de higiene, principal foco de la ley. Las cámaras empresariales consultadas fueron Empresarios Nacionales para el Desarrollo Argentino (ENAC); Federación de Almaceneros de Buenos Aires y Cámara Argentina de Supermercados (CAS). Finalmente, se entrevistaron a dos diputados del Frente para la Victoria vinculados directamente con el desarrollo de la ley y una funcionaria de Alto Rango del Ministerio de Economía entre 2022 y 2023

A los empresarios PYME se los indago en cuatro dimensiones: conocimiento de la ley, su aplicación, derogación y políticas alternativas para impulsar el sector. De las diez empresas entrevistadas, cinco nunca trabajaron con supermercadistas, Cerveza Identidad, Jusuy, Cooperativa Rosquín LTDA, DyD Jabones, La Goulue Chocolates, los cinco restantes sí trabajaron con grandes cadenas y de esas cinco dos dejaron de hacerlo, Yacanelo, American Clean Center y tres siguen trabajando con las grandes cadenas, Lácteos Barraza, Patagonia Astigarraga y Productos Calleri. Como las empresas se seleccionaron sin tener en cuenta su vínculo con los supermercados, y más allá del tamaño de la muestra, el hecho de que sólo tres de diez PYMES comercialicen sus productos en grandes cadenas explica en parte la necesidad de una Ley de Góndolas que amplíe su participación en este sector.

Un elemento fundamental para el éxito de una ley es su difusión entre los principales sujetos afectados, supermercadistas, proveedores y consumidores.

Sobre todo, cuando la regulación pretende transformar un conjunto de comportamientos, es central que los sujetos a los que esta apunta conozcan sus derechos y obligaciones respecto de la norma. De las diez MIPYMES entrevistadas, cinco respondieron que conocían la ley, tres no la conocían y dos de manera imprecisa.

El conocimiento sobre los aspectos centrales de la regulación por parte de los actores más relevantes de acuerdo al espíritu con el que fue creada (proveedores medianos, pequeños y micro), fue casi nulo. Consultadas sobre qué aspectos de la ley le parecieron más pertinentes y cuáles no, nueve de las diez firmas respondieron que no conocían los artículos en sí mismos, sino que la conocían a partir de un mero resumen y una sola empresa respondió conocer la Ley, pero no acordar con su propuesta. Según Patagonia Astigarraga, la CAME les mandó un folleto cuando el gobierno controlaba más, el tema estaba más instalado y los supermercados estaban más comprometidos y cumplidores con la ley. Luego, cuando el gobierno bajó la intensidad, los supermercados dejaron de cumplir porque la ley no les servía. A la empresa DYD Jabones lo contactaron del municipio de Berazategui y de la cámara industrial de la misma localidad, para participar del programa “Góndola local”, pero se trabó por falta de autorización de la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT). El resto de las empresas no fueron contactadas.

Con respecto a la aplicación de la Ley, todos acuerdan con sus dificultades para producir realmente cambios profundos. Los supermercadistas afirmaron que era imposible aplicar la Ley o supervisar su cumplimiento debido a la cantidad de establecimientos y el escaso personal para controlar su cumplimiento.

Es muy difícil de aplicar porque establece porcentajes dentro de la góndola que tendría que tener cada empresa o sector productivo y el lugar donde tienen que ubicarse los productos. Prácticamente, tendría que haber un escribano por sucursal para ver si se está cumpliendo la ley”. Cabrales para *Ámbito Financiero*, 23 de noviembre, 2019.

Por el contrario, para los legisladores y funcionarios involucrados en la generación de la Ley, su aplicación beneficiaba a los pequeños negocios y productores ya que sólo a través de la Ley podía llegar a las góndolas. El

Diputado Hagman refuerza un aspecto central de la Ley que era el control de los contratos y los plazos de pago.

La ley era fundamental para que las grandes cadenas respetaran a las pymes y no las perjudicaran cargándoles, por ejemplo, costos financieros indebidos. Para una pyme es muy difícil soportar la vuelta financiera que implica estar en un gran supermercado. Las grandes empresas negocian con los supermercados de igual a igual, en cambio, las pymes no tienen posibilidades de negociar.” Itai Hagman (Unión por la Patria, 24 de abril 2024)

Sin embargo, las PYMES manifestaron que debido al escaso tiempo que tuvo vigencia la normativa casi no llegaron a interactuar en su marco y sus experiencias se encuentran al margen de la normativa. No llegaron a ejercer presión para el cumplimiento de la ley porque estuvo poco tiempo vigente y su capacidad de intervención parecía baja. La empresa Lácteos Barraza, una firma mediana de alcance medio pero situada en todo el AMBA, tanto en cadenas de supermercados como en comercios de cercanías, respondió que nunca tuvo que enfrentarse a las cadenas para comercializar sus productos ya que tiene una relación previa a la regulación con las empresas supermercadistas. En ese sentido, los representantes de las cámaras sostienen que no tuvieron reclamos de las MIPYMES en relación al incumplimiento de la Ley.

Consultada sobre el nivel de impacto de la Ley de Góndolas en la economía, una alta funcionaria del Ministerio de Economía sostuvo que la ley mejoró el ingreso de las MIPYMES a las góndolas, sobre todo porque habían comenzado a llegar marcas chicas del conurbano a los grandes supermercados. Sin embargo, resalta que el foco de la Secretaría de Comercio estaba en el control de precios, principal problema de la economía durante la presidencia de Alberto Fernández, y no en la variedad de los productos. Se entendió siempre que ese era un objetivo importante, pero era, en esa coyuntura, claramente secundario.

A diferencia de la Funcionaria, Palpacelli no cree que la ley haya mejorado el ingreso de las pymes a las grandes cadenas. Por el contrario, considera que muchas pymes hicieron importantes inversiones para poder proveer a las grandes cadenas, comenzaron a comercializar sus productos y no tenían ventas,

perdieron plata y dejaron de vender a las grandes cadenas. Las cámaras no tenían objeción con respecto a la ley, de hecho, la difundieron entre sus asociados y propusieron capacitaciones sobre su aplicación para las PYMES. Pero consideran que su implementación no fue buena ya que dejaba muchos aspectos en zonas grises que en general resolvería a su favor los supermercados.

“Por ejemplo, decir que las góndolas no eran góndolas y las islas tampoco o un kiosco para degustación. Los problemas estaban en la reglamentación y no en la ley, considero que era una buena ley mal implementada.” Xabier Escalada, Secretario de la Cámara de Empresarios Nacionales para el Desarrollo Argentino (ENAC), 11 de mayo de 2024.

Por su parte, la empresa Patagonia Astigarraga afirma que nunca tuvo que utilizar la ley porque cree en los mecanismos de mercado. “Si el producto es malo, no tiene que estar en las góndolas”. Prefiere que la intervención del Estado opere por el lado del financiamiento, es decir, para poder adquirir bienes de capital u otros requerimientos para la inversión. Según el dueño de esta empresa, a pequeña escala es más fácil tener un valor diferencial, por lo que, obligar a los supermercadistas a comercializar sus productos, no es una estrategia saludable dado que puede (y finalmente ocurrió), derogarse la ley y cancelar la participación en estos establecimientos. El titular de la empresa manifestó que más importante incentivar la producción, sin remitirse al hecho central, imprescindible, de la comercialización.

Algo similar opinaron otras PYMES, que coinciden en que la obligatoriedad no resuelve el problema. La empresa Calleri, una firma patagónica de especias, legumbres y afines, señaló que no trató de hacer uso de la ley porque no comparte el carácter obligatorio de su participación en grandes cadenas de comercialización, afirmando que “nada se logra por imposición”.

La Cámara Argentina de Comerciantes sostenía que:

"toda vez que se implementaron medidas de control férreo sobre las relaciones comerciales y de consumo, una de las consecuencias fue la escasez de determinados productos en exhibición, lo que conllevó al incremento de costos entre proveedores y comerciantes, siendo

trasladados los mismos a los consumidores". Según el portal Infobae con fecha 07 de junio de 2019, la estrategia de los supermercados era declarar la norma inconstitucional. El portal afirma que "Mediante diversos escritos, varias cámaras empresarias le hicieron llegar a los legisladores, nacionales y bonaerenses, la posición respecto del tema y cuáles serían las consecuencias, si fuera ley". Las Cámaras que se expresaron fueron en este sentido fueron, la Cámara Argentina de Comercio (CAC); la Cámara de Comercio de los Estados Unidos en la Argentina (Amcham), la Cámara de Comercio e Industria Franco-Argentina (Ccifa) y ASU.

Los supermercadistas sostienen que la asignación de porcentajes en las góndolas es un gran error ya que generará mercadería "parada", que no se va vender. Manifestaron que la concentración no se resuelve con más regulaciones. Desde una de las grandes compañías aseguran que, en su caso, la posición de un producto en las góndolas se elige en función de la participación que tuvo sobre las ventas durante los últimos meses. De esta manera, en base a la demanda, le ofrecen al cliente "lo que quiere", por lo cual corren el "riesgo" de que, al no encontrar a la mano lo que busca, "no compre o no vuelva nunca más". El Economista, (20 de noviembre de 2019).

Palpacelli, desde la CAS, opina algo similar:

La implementación de la ley complica muchísimo el trabajo de los grandes supermercados. Son 15 en total las grandes cadenas que, por ventas anuales, metros cuadrados, estaban obligadas a implementar la ley. Prácticamente, tenían que dar vuelta al supermercado, reestructurarlo, por ejemplo; cambiar los frentes de las góndolas, adaptarlas, etc. Víctor Palpacelli, (29 de junio de 2024).

Más contundente resulta la posición de los supermercados. Para la Cámara de Comercio de Estados Unidos en Argentina, la Ley sólo entorpece el comercio e implica consecuencias no deseadas respecto de los precios. La obligatoriedad de armar góndolas más diversas requiere mayor logística y mayor fuerza de trabajo para organizarlas.

"Esto genera complicaciones operativas -con los consecuentes incrementos de costo por mano de obra adicional de reposición- lo cual se traduce en una mayor dificultad para mantener precios bajos por la falta de eficiencia" AmCham. IProfesional (07 de junio de 2019).

Aun cuando la afirmación es indemostrable, nos permite confirmar la insistencia de los sectores concentrados de ampliar y diversificar sus compras y ventas. La negociación masiva de artículos (realizada incluso para varias sucursales), les resulta una estrategia central para comprar muy barato. Esto explica porque algunas PYME no están interesadas en entrar o permanecer en las grandes cadenas.

Yacanelo, una empresa mendocina muy importante en la producción de aceite de oliva premium, trabajó por décadas con los grandes supermercados, pero actualmente se están retirando progresivamente de ellos, en la búsqueda de canales de ventas que les permitan tener una mayor rentabilidad de sus productos: "lo mejor que le puede pasar a una pyme es independizarse de ese canal de venta en la medida que pueda, así manejará mejor su rentabilidad". Es importante esta apreciación en dos dimensiones: 1- por un lado, no parece confiar en la aplicación de la ley, puesto que insiste en salir del canal de venta, gran supermercado y 2- por otro lado, pone de manifiesto el esfuerzo en términos de reducción de la rentabilidad que deben hacer los proveedores para ingresar en las grandes cadenas.

Por su parte, la empresa American Clean Center, afirmó que actualmente no comercializan sus productos a través de grandes cadenas por las "duras condiciones de negociación que tienen estos". Otras cinco firmas también consultadas al respecto para esta investigación, jamás trabajaron con grandes supermercados debido, en parte, a las dificultades para "ingresar" en esos canales.

La posición de algunos empresarios PYME, así como de los representantes del sector, incluso de la desconfianza respecto de la efectividad de la Ley para acercar a las PYMES a mayores cadenas de distribución, orientó parte de esta investigación sobre estrategias complementarias/alternativas a la Ley de Góndolas. Al respecto, consultamos a los empresarios, representantes de las cámaras y funcionarios sobre qué políticas consideran que serían necesarias

para impulsar el sector. Las respuestas de las PYMES, en general se concentraron en mejor acceso al crédito y disminución de la carga impositiva, por su parte, desde las cámaras, así como de parte de funcionarios y legisladores, y control de la competencia

Para Fernando Savore, Presidente de la Federación de Almaceneros de Buenos Aires (FAB), señala que la Ley reguló algunos aspectos de la actividad, pero otros, muy importante, ni siquiera los consideró. No existe una política que regule a los mayoristas, que se volvieron un nuevo problema para los comercios de cercanía y MIPYMES.

“... nos quitan mercado. Antes de que llegaran los grandes mayoristas, los almaceneros les comprábamos directamente a los fabricantes. Estos tenían sus corredores, que pasaban a levantar pedidos por el almacén. Hay que regular a los mayoristas, estos nos entorpecen el trabajo, son un intermediario innecesario que se queda con nuestra rentabilidad. Hoy los mayoristas, no solo que venden al público en general, sino que remarcan cerca del 60%, los mayoristas solo deben vender al almacén, no deben vender al consumidor final. Fernando Savore, (19 de junio de 2024).

Savore completa señalando que, si la intención de la política pública era atacar la concentración económica, existen numerosas estrategias que se podrían desarrollar que no tienen nada que ver con lo que ocurre en las góndolas.

Por ejemplo, en las principales localidades del interior de la Provincia de Buenos Aires, se podrían construir puertos secos (Galpones), para que los productos elaborados en el AMBA y también en las ciudades del interior, puedan llegar a todas las ciudades del interior. Estos puertos deberían ser públicos/privados, para ello se deberían articular empresarios con los secretarios de producción de los municipios. Fernando Savore, (19 de junio de 2024).

Desde los productores, para la empresa Lácteos Barraza, para que las MIPYMES puedan vender más, es decir, ganar competitividad, lo más relevante es que puedan acceder a “créditos blandos” y tengan impuestos más bajos,

principalmente a lo que se refiere a los aportes patronales. No se le puede cobrar lo mismo a las MIPYMES que a las grandes empresas. Algo similar proponen desde la empresa Patagonia Astigarraga, para quien el Estado debe financiar tecnología y bienes de capital. La cooperativa Rosquin LTDA, al igual que Jusjuy, afirma que es fundamental poder acceder a créditos a baja tasa para poder comprar maquinaria nueva e incrementar la producción. DyD también considera sumamente necesario que se otorguen más “créditos blandos” y que, en el sector de la higiene personal, se haga algo similar al programa de Pequeñas Unidades Productivas Alimenticias (PUPAS) que impulsa la Provincia de Buenos Aires.⁵

Los directivos de la Cervecería Identidad, coinciden en un punto central con la Ley, ya que para que las MIPYMES puedan incrementar sus ventas, el gobierno debería atacar principalmente la concentración económica que hay en el sector del supermercadismo. Para ellos, estos niveles de concentración destruyen la competencia, generan que las grandes cadenas supermercadistas tengan mucho poder y que solo las grandes empresas fabricantes puedan negociar precios y cantidades con ellos. También considera que se deberían fomentar los comercios de cercanía. Palpacelli agrega que, para que las pymes vendan más, el Estado debe hacer un mayor esfuerzo en aplicar la “Ley antimonopolios”. Si bien él la llamó así, se refiere a la Ley N° 27.442 de Defensa de la Competencia. Este aspecto es importante ya que indica que la política, más allá de crear nuevas regulaciones debe hacerlo a partir de articular con las leyes vigentes y buscar su complementariedad.

Por su parte, los supermercadistas responden señalando que las PYMES no estaban en condiciones de ofrecer lo mismo que las grandes firmas productoras de alimentos y artículos de higiene.

“Muchas veces la PYME hace un buen producto, pero tiene problemas logísticos y de distribución, o de estándares de calidad y condiciones de empleo. Además, tampoco es cierto que las pymes tengan precios más baratos. Muchas veces es al revés por un tema de escala” dijo

⁵ Las PUPAS, se dedican a elaborar alimentos artesanales, de bajo riesgo microbiológico y en pequeña escala de producción, en cocinas domiciliarias individuales o colectivas.

una fuente del sector del supermercadismo en el portal Infobae, el 15 de diciembre de 2019.

En otra línea, la cuestión fiscal aflora entre las áreas donde el Estado puede ejercer su autoridad, más allá de las góndolas. Para el dueño de la empresa Calleri, para lograr competitividad, se necesitan políticas de Estado que incluyan la baja de impuestos y una reforma laboral. Para la empresa Yacanelo, sería necesario reducir los impuestos a las MIPYMES y que las cadenas supermercadistas cuando venden productos de las MIPYMES también tengan algún tipo de beneficio impositivo. Para la empresa American Clean Center S.A., para que más MIPYMES puedan vender sus productos, es necesario exigirles menos impuestos, más financiamiento por parte del gobierno y que los supermercados a la hora de la negociación no tengan tantos condicionamientos y exigencias.

Según el dueño de la empresa Goulue Chocolatier, el Estado debe impulsar políticas de fomento de MIPYMES que mejoren los plazos de pago de las grandes cadenas. También un espacio obligatorio en determinados rubros como alimentos donde los supermercados tengan que promocionar productos locales. Para la empresa DyD Jabones, los Estados, locales, provinciales y el Estado Nacional tienen muchos requerimientos que recaen sobre las MIPYMES. En su rubro, que es la higiene personal, tendría que haber menos trabas legales del ANMAT. Para este pequeño empresario, las autoridades gubernamentales no se hacen cargo de la cosmética natural y les exigen a quienes están en la producción artesanal de cosmética natural, tener que ir a un laboratorio o a una farmacéutica.

5.4 ¿Fracaso de la Ley o simple derogación?

El 10 de diciembre de 2023 llegó a la máxima magistratura de la Nación un economista que se autodefine como anarco-capitalista. El nuevo gobierno se identifica ideológicamente con corrientes de pensamiento económico, como lo es la Escuela Austriaca, que proponen un Estado mínimo y que sean las corporaciones que devienen del libre juego de la oferta y la demanda quienes

regulen la vida en sociedad. Bajo este nuevo gobierno la Ley de Góndolas fue rápidamente derogada. A solo diez días de acceder al poder, el 20 de diciembre, el gobierno "libertario" a través del Decreto 70/2023, titulado BASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA, en su artículo 7º derogaría la ley.

Cabe mencionar que, junto con la Ley de Góndolas, se derogó la Ley de Abastecimiento, sancionada en 1974 y modificada en 2014, que le permitía al Estado intervenir en cualquier operación de compraventa relacionada con la producción, comercialización y bienestar de la población y la Ley del Comercio argentino. Esta ley, vigente desde 2018, otorgaba preferencias en las compras públicas a productos de fabricación nacional y exigía mecanismos de compensación local cuando se importaban bienes o servicios. Según el gobierno, estas tres leyes eran parte de un "intervencionismo estatal aberrante" que interferían en las decisiones comerciales y restringían la oferta de bienes y servicios en el mercado.

Finalmente, se consultó a todos los actores sobre si consideran que la Ley fracasó o fue derogada simplemente por incompatibilidad con la nueva política económica.

La derogación de la Ley, según funcionarios del gobierno de Alberto Fernández, pasó desapercibida por el gran impacto que generó el Decreto de Necesidad y Urgencia, "BASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA". Los funcionarios afirman que, a la Ley de Góndolas, le faltó tiempo para madurar y acompañamiento por parte del Estado como consecuencia del contexto de crisis económica. Lo principal era controlar los precios y no la Ley de Góndolas.

Otros actores consideran que, directamente, la ley nació sin fuerza. El principal problema que tienen las Pymes es financiero, no logístico como se cree. Las Pymes no salieron a defender la ley porque no les servía cobrar a 60 días como estipulaba la ley. Tenés que tener una fábrica muy grande para que puedas trabajar con una gran cadena, soportar sus condiciones y no fundirte. Fernando Savore, (19 de junio de 2024).

Desde la FAB consideran que las PYMES pensaron que nos les servía. Muchas empresas hicieron importantes inversiones para poder proveer a las grandes cadenas, comenzaron a comercializar sus productos y no tenían ventas, no rotaban sus productos porque la gente suele elegir las marcas conocidas. Muchas pymes perdieron plata y dejaron de vender a las grandes cadenas. Esto implica un fracaso rotundo para estas empresas y una importante pérdida de capital.

Tienen que tener mayor respaldo, hay que hacer más rondas de negocios, debe haber más acompañamiento estatal a la industria nacional, hay que bajarles los impuestos a las pymes. Hay que ser más rigurosos en la aplicación de la ley antimonopolios. No se debería haber dejado que grandes empresas multinacionales industriales compren tantas empresas pymes y terminen por concentrar el mercado. Con la Ley de Góndolas, se trató de hacer lo que se debería haber hecho con la ley antimonopolios. Es decir, se debe aplicar la ley antimonopolios antes de avanzar con una ley como la Ley de Góndolas.

Para la empresa Lácteos Barraza, la ley fracasó porque a las cadenas de supermercados no les conviene darles espacio a las nuevas empresas a cambio de nada. Es decir, los supermercadistas no tienen incentivos para cumplir con la ley. Con las empresas ya conocidas o que tienen una larga trayectoria comercial, venden más y tienen mayor rentabilidad. Para el dueño de la empresa Cerveza Identidad, la ley fracasó porque el lobby que llevan adelante las grandes cadenas supermercadistas, las empresas fabricantes de alimentos y por la falta de controles por parte del Estado.

Patagonia Astigarraga agrega un argumento muy particular ya que más allá de la obligatoriedad de una ley, entiende que esta debe mejorar la posición de todos los actores para que se cumpla. Para ellos la ley no tenía futuro debido a sólo creaba imposiciones, sin ningún beneficio para los supermercados. Es decir, las grandes cadenas no tenían ningún incentivo para cumplir con la ley. Algo similar opinan Yacanelo y agrega que otro problema fue que “los políticos que legislaron la ley no conocen el negocio del retail” y por lo tanto esta en algunas ocasiones es “ingenua”.

Para la ENAC, la Ley de Góndolas es necesaria pero no como se sancionó. Debería volver a diseñarse e implementarla de otra forma.

También necesitamos tener una ley de abastecimiento y democratizar las cadenas de valor. Por ejemplo, en el rubro de las mermeladas, lo competitivo es la fruta, pero el frasco y el azúcar son monopolizados por una empresa. En este sentido, “precios cuidados” no permitía una competencia más sana al cuidar el producto final. Secretario General, de ENAC.

Para el impulsor de la microempresa DYDE JABONES, la ley no fue defendida por los empresarios MIPYMES porque no todos estaban al tanto de la ley y porque no terminó de quedar en claro cuáles eran las ventajas que ofrecía.

Para la empresa Calleri, el fracaso se debió a que se apeló a la imposición y no se buscó generar algún tipo de incentivo para las cadenas de supermercados. El dueño de esta empresa afirma que “cuando uno ingresa a una cadena por mérito (competitividad, calidad, etc.) es muy probable poder quedarse y desarrollarse, pero cuando es por una ley que obliga a incorporar empresas, es más complejo, los resultados están a la vista, fracasó”

Para la ENAC, un aspecto central del bajo impacto, o fracaso, de la ley fue la falta de conocimiento de los funcionarios respecto al negocio en sí mismo. Si se reconoce cierta preparación y asesoramiento, algunos aspectos de la normativa, señalan, evidencian falta de experiencia o conocimiento sobre el sector. De esta forma, por ejemplo, no se tuvo en cuenta que los repositores, que son un elemento central ya que son quienes arman las góndolas:

“... generalmente están precarizados, son contratados por las empresas por lo que terminan haciendo y controlando lo que solicitan las empresas. Por este motivo, nosotros les sugerimos en varias oportunidades a los funcionarios de la Secretaría de Comercio Interior, que la formación debía comenzar por los repositores, que ahí estaba la clave. Sin embargo, desde esta Secretaría, no tuvieron en cuenta nuestra sugerencia.” ENAC

La empresa Goulue Chocolatier afirmó que el fracaso de la ley se dio principalmente por cuestiones vinculadas a los problemas macroeconómicos que

atravesaba el país y su posterior derogación con cambia mucho el panorama. Principalmente, la incertidumbre y la inflación. “Hasta que no baje la inflación y los precios dejen de variar, es muy difícil encontrar una metodología que ayude a los consumidores y productores”.

Algo similar, aunque con argumentos más sólidos, opinan desde el gobierno que sancionó la Ley, los especialistas opinan que para lograr que los productos elaborados por las MIPYMES lleguen a más consumidores es central una macroeconomía estable.

“La inestabilidad macro perjudica más a las pymes, ya que no tienen espalda financiera. Se necesita más financiamiento para ampliar la producción, para adquirir capital de trabajo, máquinas más modernas para mejorar la calidad. También es necesario que haya financiamiento más barato para cuestiones cotidianas, ya sea para la compra de insumos, pago de sueldos, etc. La inestabilidad macro es muy perjudicial para lo cotidiano, en este sentido, es clave que la economía esté en expansión. A su vez, es fundamental ayudar a que las pymes exporten, y buscar mecanismos que premien el valor agregado, no hay incentivos para crecer de pequeña a mediana empresa.” (1 de abril de 2024, funcionaria del Ministerio de Economía de la Nación).

De esta forma se puede afirmar que, si bien la ley presentó nuevos y radicales métodos para organizar la comercialización de artículos de primera necesidad, no son suficientes para alcanzar el segundo objetivo que es motorizar la mediana, pequeña y micro economías, especialmente las regionales y de la economía popular. Para lograr esto es necesario generar otras políticas, orientadas a crear canales de financiamiento y líneas de comercialización más allá del mercado interno.

“La situación pendular de la economía argentina también quita incentivos, las recurrentes crisis te llevan a tener que atender lo urgente y no podés planificar. Micro/pequeño/mediana tramo 1, tramo 2.” (1 de abril de 2024, funcionaria del Ministerio de Economía de la Nación).

Por otra parte, diputados como Hagman opinan que la clave para dinamizar a los proveedores pequeños es el fomento de mercados de cercanía, aunque hoy estén más vinculados a las clases medias.

“El Estado debe impulsar este tipo de comercios, no es una estrategia que entre en contradicción con la ley de góndolas. Después hay que ayudar a las pymes en la cadena y en la escala de producción ya que muchas veces la pyme es más cara que la gran empresa. Hay que tener en claro que las grandes cadenas supermercadistas tienen mucha ganancia”. Itai Hagman (Unión por la Patria, 24 de abril 2024)

Para este diputado nacional, la derogación estuvo asociada a la lógica desigual de los enfoques neoliberales.

“Para Milei lo injusto es tratar de manera desigual a los actores. Sería injusto para el neoliberalismo que el Estado les genere un privilegio a las pymes para que puedan estar en una góndola. La forma de garantizar la igualdad y la justicia es que el Estado no se meta. Cuando el Estado no se mete, las góndolas están monopolizadas por uno o pocos grupos económicos. Esto se disfraza por la diversidad de marcas, pero en realidad son pocas empresas o una. Equilibrar la cancha, de eso se trata, desde nuestra perspectiva, la Ley de Góndolas.” Itai Hagman (Unión por la Patria, 24 de abril 2024).

Para los Diputados que impulsaron la Ley, está no fracasó, sino que simplemente se derogó sin darle la oportunidad de evaluarla. Esta nunca se terminó de implementar del todo por lo que muchas pymes no pudieron observar el beneficio concreto que representaba la ley.

Por su parte, algunos empresarios sostienen que las MIPYMES no salieron a defender la ley porque la gran mayoría de los empresarios alcanzados por la misma no la conocen y esto se debe a la escasa difusión. A su vez, los que sí conocieron la ley no terminaban de entender cuáles eran los beneficios de la misma (titular de American Clean Center).

La Ley de Góndolas, sancionada en 2020 con el objetivo de promover la competencia en el mercado minorista de alimentos en Argentina, tuvo un éxito acotado como consecuencia de una serie de factores que limitaron su efectividad y aceptación tanto entre las pequeñas y medianas empresas (pymes) como entre los supermercadistas.

En primer lugar, las MIPYMES se encontraron en una situación difícil. Las micro y pequeñas empresas que elaboran productos regionales o artesanales o aquellos emprendimientos que fabrican productos de agricultura familiar, campesina e indígena, la ley, aunque les permitía tener un espacio en las grandes cadenas, estas cadenas no siempre están cerca de la zona donde producen, por lo que muchas de estas MIPYMES se encontraron con una primera limitante que fue la barrera logística. A su vez, participar en estas cadenas conlleva niveles de formalidad que muchas MIPYMES no pueden afrontar. En el caso de las empresas pymes más grandes, que ya cuentan con otro nivel de logística, estructura y recursos, el hecho de poder colocar sus productos en las grandes cadenas no siempre garantiza el éxito de las ventas.

Por otro lado, los supermercados no vieron beneficios en la ley; de acuerdo a las entrevistas, la normativa les exigía reestructurar sus establecimientos y les imponía condiciones operativas que complicaban su funcionamiento diario. Además, los supermercadistas carecían de incentivos claros para cumplir con la ley, lo que generó un ambiente de desinterés o poca colaboración hacia su implementación. Otro aspecto crítico fue la falta de información disponible para las MIPYMES como consecuencia de la poca divulgación estatal de las ventajas que la ley podía llegar a representar para las MIPYMES.

No se registró demasiado interés en impulsar la ley por parte de las cámaras empresariales y las organizaciones sociales, lo que llevó a cierta apatía ante su derogación por parte de aquellos que la ley pretendía beneficiar. Esta carencia de información se vio agravada por la ausencia de una estructura adecuada que permitiera la correcta implementación y control de la normativa. Sin un compromiso estatal firme para auditar el cumplimiento de la ley, su efectividad se vio comprometida desde el inicio. Asimismo, los empresarios encontraron

formas de limitar el impacto de la ley al no reconocer como góndolas a espacios como islas, kioscos de degustación y otros lugares de exhibición o la propia formación de los repositorios, lo que desvirtuó en parte el objetivo original de la normativa. A su vez, podemos inferir que, en el derrotero de la ley, es decir, desde la idea originaria hasta su sanción, la misma no contó con la participación suficiente de los actores interesados o principalmente alcanzados, por lo que esta ausencia y la falta de conocimiento de los legisladores sobre el negocio del retail también jugó un papel importante en la escasa trascendencia que tuvo la ley y/o su falta de eficiencia.

Por último, es fundamental mencionar el contexto macroeconómico adverso en el cual se sancionó la ley. Esta norma convivió con un período de restricciones sociales y comerciales como consecuencia de la pandemia del COVID-19, alta inflación, caída de los salarios reales, escases de dólares y de las reservas internacionales, lo que devino en restricciones para las importaciones de insumos y máquinas. En este contexto, los aportes y beneficios que podría haber aportado la ley a las MIPYMES quedaron diluidos.

En resumen, la Ley de Góndolas no logró cumplir su propósito debido a la falta de beneficios para sus principales actores, la escasa información y compromiso estatal, la interpretación restrictiva de la norma, problemas macroeconómicos, el desconocimiento legislativo y los plazos de pago inadecuados. Estos factores en conjunto llevaron a que, al momento de su derogación, un flamante gobierno liberal se encontrara con escasa o nula resistencia.

Capítulo 6

CONCLUSIONES GENERALES

6.1. Aprendizajes del caso

Esta investigación estuvo enfocada en un objeto empírico específico, pero enmarcada en una profunda discusión teórica sobre la concentración económica y sus consecuencias sobre la estructura productiva, especialmente la relación entre grandes y pequeñas empresas y sobre como mediar en su competencia. En definitiva, la vieja discusión sobre el rol del Estado en la sociedad.

En otro nivel, la tesis permitió desentrañar el proceso de puesta en agenda, diseño, negociación y finalmente implementación de una regulación orientada a transformar relaciones económicas complejas entre actores asimétricos.

Finalmente, en el plano más objetivo, este trabajo alumbró aspectos centrales de la comercialización minorista en Argentina, en especial en rubros de primera necesidad como alimentación e higiene, presentando el alto grado de concentración que se da en el supermercadismo y en algunos sectores de la industria.

6.1.1 La concentración

Desde el segundo arribo de las grandes multinacionales al país a mediados de la década de los noventa, tanto en el sector terciario como en el secundario se generaron altos niveles de concentración y centralización. La concentración en el supermercadismo se consolidó tanto de manera vertical, cuando las grandes

cadena adquieren o instalan fábricas cuyos productos luego comercializan, como de manera horizontal, cuando incorporan formatos comerciales distintos que les permiten ampliar la cobertura territorial y disponer de un mayor control de la demanda. Como hemos comentado, los progresos en la técnica, logística, distribución y, principalmente, comercialización son centrales para comprender la concentración del sector. En este mismo sentido, operó la extranjerización del comercio minorista, ya que no solo ha favorecido la concentración y centralización del capital, sino también una integración vertical creciente.

Por integración vertical en el sector, nos referimos a que una determinada cadena supermercadista puede controlar varias etapas del proceso productivo; produce la materia prima, la procesa en su planta fabril y finalmente la distribuye y vende. Por ejemplo, desarrolla cultivos de tomate, luego los procesa y enlata para finalmente venderlos en las góndolas.

Desarrollar esta tesis nos permitió comprender cómo las grandes cadenas han avanzado territorialmente emplazando establecimientos comerciales por toda la geografía nacional, ya sean hipermercados, supermercados o tiendas de proximidad con un alto porcentaje de productos de marcas propias. Esta expansión territorial no solo es característica de las cadenas supermercadistas “tradicionales”, sino también de las cadenas mayoristas que se suman a la competencia y deciden vender al consumidor final instalando establecimientos similares a los *hard discount* en los barrios.

También pudimos analizar cómo los sectores concentrados, llámense supermercadistas o grandes fabricantes, se organizan para defender un interés común. A su vez, observamos cómo aquellas Cámaras vinculadas con capitales provenientes de otros países no tienen ningún prurito en mencionar aspectos inconstitucionales y potenciales sanciones en organismos internacionales.

Hemos profundizado sobre la relación que existe entre las marcas y las empresas fabricantes. Observar la variedad de marcas y quien las fabrica, permite comprender la integración económica y el nivel de concentración de la industria en los rubros alcanzados por la ley. Por ejemplo, en el caso de los lácteos, se destaca que las leches en sachet Día, Carrefour, Coto, Armonía, La Martona y La Serenisima son todos productos de Mastellone Hnos, o el caso de

las lentejas en conserva Caracas, Molto, Cumaná, Carrefour, Marolio, Valle de Oro, Coinco, La Gringa, Arcor, Okey, Jumbo, Vea, Ciudad del Lago, M&K, Dulcor, Inalpa, S&P y La Campagnola son todas fabricadas por la compañía Inalpa.

Pudimos entender cómo es la dinámica de las prácticas abusivas y cómo los altos niveles de concentración, centralización e integración vertical han cristalizado o profundizaron operaciones y prácticas comerciales indebidas y abusivas, que han beneficiado a las grandes cadenas supermercadistas en perjuicio, principalmente, de los pequeños y medianos proveedores. Y que las cadenas supermercadistas, en general, poseen una estructura comercial organizada en base a la consecución de economías de escala, por lo tanto, no suelen aprovisionarse a través de empresas PYMES, sino que prefieren proveedores de mayor tamaño comercial.

Con este trabajo, analizamos como impactan los grandes establecimientos supermercadistas en las localidades más pequeñas y en los niveles de empleo y como son los cambios en la morfología de los mercados. Este proceso produjo consecuencias sumamente negativas para los almacenes tradicionales que debieron cerrar sus locales, para los pequeños y medianos proveedores, porque perdieron competitividad al no poder incorporar la tecnología productiva de las grandes industrias y porque fueron mermando los establecimientos en donde vendían sus productos, ya que solían abastecer al pequeño y mediano almacén y estos se han reducido considerablemente. Los consumidores ahora deben contentarse con una oferta menor de productos cartelizados o directamente segmentados por un mismo fabricante y, por último, para los gobiernos locales en ciudades pequeñas y medianas ya que tienen un nivel de influencia poca o nula sobre el gran capital.

En este sentido, cuando se emplaza una gran cadena de supermercados en una pequeña o mediana localidad, suele concentrarse el comercio, cerrar gran cantidad de almacenes tradicionales, incrementar el desempleo y los ingresos obtenidos por la cadena, se fugan a la casa matriz que se encuentra en las grandes ciudades o fuera del país. Es decir, por lo general los ingresos obtenidos por las grandes cadenas supermercadistas no se vuelcan en las economías locales o regionales. Los comercios pequeños, por el contrario, reinvierten en

sus localidades, motorizando la inversión, los servicios y el consumo. En el corto plazo, este proceso no logra vislumbrarse por la importancia y el tamaño de las inversiones que realizan estos emprendimientos, pero los beneficios de la inyección de capital inicial en el corto plazo quedan totalmente neutralizados por los impactos negativos que genera en el mediano y largo plazo. Cabe mencionar otra externalidad negativa que es la creciente dependencia de los municipios a las contribuciones de los grandes establecimientos, lo cual genera una multiplicidad de presiones sobre las autoridades que muchas veces ceden o deben sopesar los beneficios y perjuicios que pudieran suscitarse por el emplazamiento de las grandes superficies y la salida de circulante de la localidad provocada por la remisión de utilidades a la casa central.

Otra consecuencia del avance de las grandes cadenas es que estas pueden vender a precios muy bajos, lo cual, en principio como rezan los axiomas liberales, son beneficiosos para el consumidor, sin embargo, esto se consigue a costa de los productores y/o proveedores que están coaccionados a venderles sumamente barato, impactando negativamente sobre los salarios de los operarios y trabajadores. Una vez más, la renta se concentra en pocos actores.

En lo que refiere al impacto que tiene el avance de las grandes cadenas de supermercados sobre el empleo, está claro que impacta negativamente sobre este indicador. Esto se debe a que los comercios tradicionales utilizan mano de obra intensiva y articulan con otros eslabones de la cadena como son los mayoristas, distribuidores, pequeñas y medianas empresas, lo que se traduce indirectamente en fuentes de empleo. Los grandes establecimientos, por el contrario, realizan sus compras directamente a las grandes fábricas o proveedores exclusivos y utilizan tecnología de avanzada que permite sustituir la fuerza de trabajo. Los mayoristas y las PYMES industriales, al no ser tenidos en cuenta por las grandes cadenas para su abastecimiento, ven afectado negativamente su nivel de actividad y de empleo. También los perjudica considerablemente la expulsión del mercado de los comercios tradicionales ya que los deja sin sus compradores habituales.

A través de la realización de esta tesis, pudimos comparar legislaciones tanto nacionales como internacionales y los alcances de la legislación o los límites que

tienen las distintas leyes para combatir la concentración económica. Hemos observado lo difícil que ha sido contrarrestar estos altos niveles de concentración con el derecho de la competencia. Es notorio las limitaciones que ha tenido la normativa que regula el sector, específicamente en lo que refiere a fusiones y adquisiciones. Cuando la normativa se reforzó para lograr más competencia, buena parte de los procesos de fusión ya se habían consumado. En otras palabras, la normativa llegó tarde, como fue la ley N° 25.156 de fines de 1999, que incluyó un nuevo capítulo de control de adquisiciones y fusiones, la cual se instala luego de un intenso proceso de compra por parte de empresas transnacionales que adquirieron grandes cadenas locales.

Cuando analizamos la legislación, nacional e internacional, que regulan el sector, encontramos posiciones a favor y en contra de este tipo de regulaciones. Algunos trabajos al respecto muestran que las regulaciones que limitan la escala de operación, fijan límites sobre la superficie de ventas o prohíben la entrada de grandes superficies, impactan negativamente, ya que aumentan los precios, los costes laborales, reduciendo la productividad y el empleo en el sector. También ha sido ineficiente para proteger a los almacenes tradicionales y fomentar la competencia. En lugar de estimular el comercio tradicional y frenar su deterioro, terminó alentando nuevas formas comerciales con establecimientos más pequeños, conocidos como *Hard Discounts*, como fue, el caso de la Ley N° 12.088, también llamada Ley Brown, cuyo ámbito de aplicación fue la Provincia de Buenos Aires y entró en vigencia en 1998.

Para algunos autores, la entrada al mercado de un gran competidor, como podría ser una multinacional, no necesariamente impulsará a los comercios menos eficientes a mejorar sus procesos productivos para ganar competitividad, ya que la diversidad socioeconómica, cultural y geográfica con que cuentan algunos países como Brasil les permite a los comerciantes contar con clientela y beneficiarse, además, del alto grado de informalidad. Para otros, los resultados confirmarían que la regulación es efectiva para proteger al pequeño comercio frente a los grandes establecimientos y es necesaria para la supervivencia de los almacenes tradicionales, favorecer la competencia, evitar la concentración, la destrucción de puestos de trabajo, los bajos salarios y la fuga de beneficios de las localidades donde se emplazan las grandes cadenas.

En lo que refiere a la relación entre proveedores y supermercadistas, resulta interesante el código de buenas prácticas comerciales, ya que permitiría ganar celeridad en la resolución de los conflictos y además se evitarían las complicaciones comerciales y/o conflicto de intereses que acarrea recurrir a la justicia denunciando a un cliente con el cual se mantienen relaciones comerciales (represalias o incluso cese de relación comercial).

También pudimos indagar sobre los distintos enfoques de la teoría económica. En contraposición a la competencia perfecta que plantea el enfoque teórico neoclásico, los sectores analizados representan claramente un mercado imperfecto, ya que los grandes actores, sean cadenas de supermercados o grandes fabricantes, les imponen condiciones a los pequeños comercios y proveedores. En estos sectores, es cotidiano observar prácticas monopólicas como la discriminación y la predación de precios, la división territorial para mantener el poder en un mercado o región, control de información relevante para otras empresas, colusión entre productores, concentraciones y fusiones que perjudican el proceso de competencia. A su vez, por el lado de la demanda, los consumidores generalmente carecen de información para elegir racionalmente dónde efectuar sus compras, seleccionar los productos más convenientes y son sumamente influenciados por las fuertes campañas publicitarias que realizan las empresas dominantes.

Entre los argumentos que, desde un enfoque liberal, se oponían a la regulación que implica la Ley de Góndolas, básicamente se basan en que la ley es imposible de aplicar por la cantidad de agentes controladores que se necesitarían, a su vez, el hecho de estar obligados a diversificar marcas es una pérdida de libertad para las empresas o el hecho de introducir una marca por la fuerza en los supermercados no va a permitir que los precios bajen. Para tal finalidad se debe estimular la producción en escala, ya que permite mejorar la productividad y vender a mejores precios. A su vez, aquellos supermercados que poseen una posición dominante lo han logrado porque el consumidor los elige.

Desde un enfoque heterodoxo, se afirma que los postulados neoclásicos son un ideal que no se constata en la realidad. De no existir regulaciones por parte del Estado y se liberan las fuerzas del mercado, se acentúan las contradicciones

estructurales del sistema capitalista, entre ellas, la tendencia a la concentración. En este sentido, dos de los objetivos centrales de la Ley de Góndolas, eran contrarrestar la posición dominante que detentan los grandes proveedores en las góndolas de las principales cadenas supermercadistas, como también el abuso comercial ejercido por las cadenas, principalmente hacia los pequeños proveedores.

6.1.2 La regulación

La investigación analizó en profundidad en proceso de puesta en agenda de la norma, los debates parlamentarios hasta su reglamentación. Recuperar las voces de los diferentes grupos sociales a través de los diputados y senadores puso en perspectiva ideológica la Ley y su propósito. Analizar todo el derrotero de la ley, desde la idea, su comparación con otros proyectos similares que sirvieron de inspiración, hasta su sanción permitió adentrarnos en la complejidad que implica el proceso regulatorio.

Lo que motivó principalmente la sanción de la Ley de Góndolas, fue la necesidad de determinados sectores políticos por controlar los precios o de minimizar las consecuencias negativas de la inflación y que la misma tuvo un claro precedente en 2017, en el Proyecto de Ley presentado en la Cámara de Diputados bajo el expediente N° 2168-D-2017 cuyo título fue: PRECIOS DE LA CANASTA BÁSICA Y REDUCCIÓN DE LAS DISTORSIONES DE PRECIOS EN LA ECONOMÍA. RÉGIMEN PARA SU ESTABILIZACIÓN, impulsado por EL BLOQUE FEDERAL UNIDOS POR UNA NUEVA ARGENTINA y el GEN. En ese Proyecto pudimos detectar que los legisladores y legisladoras locales se habían inspirado en parte en la Ley conocida como *Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado* de Ecuador, tanto en lo que refiere a la regulación del espacio en las góndolas, hasta aquellos artículos que limitan las prácticas abusivas que inciden en los costos de los proveedores.

Dos años más tarde, la Cámara de Diputados daría media sanción a la Ley de Góndolas y tres meses desde la sanción de Diputados, el Senado de la Nación, aprobaría la Ley. Casi un año desde la Sanción de la Ley, el 14 de diciembre de

2020, el ex Presidente Alberto Fernández aprobó la reglamentación de la ley por medio del Decreto 991/20. Sin embargo, el 20 de diciembre de 2023, a través del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2023, denominado BASES PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE LA ECONOMÍA ARGENTINA, el Presidente Javier Milei derogaría la Ley de Góndolas. Mencionamos el camino de la ley para poder observar que, si tenemos en cuenta su antecedente presentado en mayo de 2017 por EL BLOQUE FEDERAL UNIDOS POR UNA NUEVA ARGENTINA y el GEN, hasta que se sancionó a Ley de Góndolas, fue de tres años y siete meses y estuvo vigente solo tres años. Esta situación nos permite reflexionar sobre que, en un sistema republicano y presidencialista como el sistema argentino, las leyes están a tiro de decreto y pueden ser derogadas en cualquier momento.

Estudiar los distintos procesos políticos y parlamentarios, que se fueron amalgamando hasta materializarse en la Ley N° 27.545, nos deja cuatro reflexiones; la primera nos permite vislumbrar lo complejo que pueden llegar a ser acordar distintas posiciones políticas para lograr sancionar una ley con gran consenso. En palabras de la senadora Almirón “varias iniciativas no solamente de este año sino iniciativas que datan desde 2014 por la importancia del tema. Y luego de haberse generado un gran consenso en la Cámara de Diputados, después de varios tratamientos en las comisiones, se trató en el recinto, donde obtuvo 182 votos afirmativos y 17 abstenciones”. Una segunda reflexión es que, legislar es necesario, pero no suficiente. Tener muy buenas leyes, no alcanza para que esas leyes sean cumplidas. Cuando analizamos los debates de la Cámara de Senadores, Martínez, Weretilnec y Lousteau, plantearon que para lograr desconcentrar la economía y fomentar más competencia, es necesario poner en valor la ley de defensa de la competencia, la ley de lealtad comercial y la ley de defensa del consumidor. Es decir, si desde las instituciones públicas correspondientes se ejerce auditoría y control garantizando la efectividad de las leyes con que ya cuenta la República, quizás no haga falta nueva legislación. En otras palabras, podemos tener muy buenas leyes, pero si no se controlan, difícilmente sean efectivas. Tercero, quedó sumamente claro en ambas cámaras que los niveles de concentración de la economía argentina son preocupantes. La cuarta reflexión nos indica que es tan importante la redacción de las leyes como su eficiente implementación.

El senador Martínez se pregunta: ¿Cómo vamos a obligar a exponerlos cargándoles costos de exhibición y todo lo que supone la logística de estas grandes superficies o hipermercados? ¿Y si no hay cinco proveedores? ¿Si las condiciones de compraventa de cada producto no convencen ni al que vende ni al que compra? La primera y tercera pregunta desde las distintas normativas no tienen respuesta, entendemos que depende principalmente de los mecanismos del mercado. En relación con la segunda pregunta, la ley contempla esta posibilidad en su reglamentación, específicamente en el Artículo nº. 13. “A tal fin, deberán acreditar de modo fehaciente la falta del número mínimo de proveedores o proveedoras para una determinada categoría y zona geográfica, o la insuficiencia de provisión de las micro y pequeñas empresas nacionales, de cooperativas y/o asociaciones mutuales, de sectores de la agricultura familiar, campesina o indígena y de la economía popular, conforme lo fije la Autoridad de Aplicación. En estos últimos supuestos se priorizará la provisión por parte de medianas empresas”. Para tener un registro de sujetos alcanzados por la ley y un registro de empresas proveedoras, la reglamentación proponía la creación del Registro Nacional, que contaría con la colaboración de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores del Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.

La sanción de la Ley de Góndolas implicó un entramado complejo de normativas que necesitaban tiempo para impactar de manera eficiente en relación a sus objetivos y que los sujetos alcanzados y beneficiados pudieran naturalizar. La falta de tiempo es uno de los factores que consideramos válidos para comprender por qué hubo tan poca resistencia por parte de las MIPYMES al momento de la derogación de la misma.

Weretilnec en su intervención en la Cámara de senadores, se preguntaba: ¿Cómo hace un inspector, un funcionario municipal o provincial para que alguien le diga que estos cuatro fideos, estos seis yogures o estos cuatro paquetes de harina son pertenecientes a un mismo grupo? Esa pregunta no la pudimos responder, a pesar de haber analizado la Ley, el Decreto 991/2020 que la reglamenta y las posteriores resoluciones de la Secretaría de Comercio Interior, entre ellas: Resolución 110/2021 -2021-01-28-; Resolución 485/2021 -2021-05-12-

; Resolución 696/2021 -2021-07-08-; Resolución 926/2021 2021-09-10, Resolución 1055/2021 -2021-11-25-. La pregunta del senador Weretilneck es básica y medular a la vez; no haber podido encontrar la respuesta a pesar de haber analizado toda la normativa vinculada, nos da la pauta de que esta ley debía ser mejorada, ya sea desde su normativa o desde su reglamentación. Haber analizado toda la normativa también nos permite concluir que fue una ley compleja, engorrosa y confusa, que dejaba zonas grises en artículos que eran la razón de ser de la ley, como bien lo explicitó, a través de una simple pregunta, el senador Weretilneck. Hay un dicho popular que dice “el que mucho abarca poco aprieta” bien se podría aplicar para esta ley.

No resulta pertinente la afirmación de los senadores Weretilneck y Bullrich y del diputado Del Caño, de que la ley haya sido inocua. Este trabajo permite afirmar que la ley era un paso adelante, un avance para que las empresas MIPYMES pudieran comenzar a vender sus productos en las grandes superficies, como se preveía en el artículo 7º y que el cumplimiento del artículo, 6º, 8º y 9º, a su vez, hubiese fortalecido la posición de las pequeñas y medianas empresas que actualmente comercializan sus productos en las grandes superficies. En este sentido, adhiero a las palabras de la senadora Sagasti, “Creo que estamos votando un basta de financiarse con el trabajo de los pequeños productores de la República Argentina” o en palabras del Diputado Nacional, Itai Hagman, “Equilibrar la cancha, de eso se trata, desde nuestra perspectiva, la Ley de Góndolas”.

La afirmación del senador Weretilneck de que la ley “es inocua para poder controlar los problemas que generan los monopolios y las grandes marcas” no resulta correcta, así como tampoco la del diputado Del Caño, de que “este proyecto en lo esencial resulta ser absolutamente inocuo para los consumidores. Esta iniciativa no ataca las causas de la inflación y tampoco los aumentos, ya que la cadena de los formadores de precios no se toca”. Creemos que fue un paso positivo, pequeño, pero paso al fin, para impactar en los altos niveles de concentración de la economía argentina y mejorar las opciones de consumo de la población. Sí consideramos que la ley era absolutamente insuficiente para controlar la inflación. El senador Martínez señaló que la ley era marketing y un

placebo irrelevante; esa afirmación nos resultó una exageración que roza la falta de respeto. Sin embargo, consideramos que a la ley se le atribuyeron capacidades o expectativas desmedidas. Como ya hemos mencionado, quizás sea una buena opción mejorar los controles de las leyes de defensa de la competencia, la ley de lealtad comercial y la ley de defensa del consumidor.

La solución para mejorar la competitividad no puede ser simplemente bajar los impuestos, como planteaban el senador Bullrich y Lousteau. Esto nos remite a uno de los postulados del Consenso de Washington, definido coloquialmente como la “Teoría del Derrame”, en la cual, está bastante demostrado que el famoso “derrame” o el incremento de la inversión nunca se concreta y que, por el contrario, los capitalistas amplían beneficios que luego ahorran o fugan de la economía. A su vez, para este senador, la mayoría de los pequeños productores no podrán acceder a los supermercados, porque no cuentan con los papeles necesarios. Si bien no se puede generalizar, puede ser que las MIPYMES tengan un mayor grado de informalidad. Sin embargo, las afirmaciones resultan una nivelación hacia abajo. Por el contrario, la ley traccionaba como un estímulo positivo para que las MIPYMES pudieran ir formalizando su situación.

El senador Bullrich afirmaba que la ley no bajaría los precios ni iba a generar empleo. Poco se podía esperar de la ley como herramienta directa para bajar los precios. Sin embargo, no es absurdo sostener que la inflación en Argentina es un fenómeno sumamente complejo, histórico y de resolución multicausal, tanto a nivel macro como microeconómico, en el que los formadores de precio (en este caso grandes productores y supermercadistas), tienen un rol significativo.

Por otra parte, son pertinentes las afirmaciones de los senadores Lousteau y Naidenoff en lo que se refiere a la logística. Lousteau plantea que “los problemas de logística que tiene Argentina, son un limitante para mejorar la competencia y la actividad económica” y Naidenoff, afirma que “Puedo hablar de sectores de la agricultura familiar que pueden tener la mejor intención de que sus productos puedan estar en las góndolas, pero no hay logística; no hay rentabilidad por la logística, por el tema del flete”. En este sentido, desde el impacto neoliberal de la década de los noventa, materializado en parte en la Reforma del Estado y los

procesos de privatizaciones, Argentina, el octavo país más extenso del mundo, no ha podido recomponer su sistema de ferrocarriles. La dependencia excesiva del transporte por camión, genera sobrecostos significativos. A su vez, seguramente se podrían explotar mejor las vías navegables como la Hidrovía del Paraná. Claramente, el país necesita políticas de Estado que planifiquen y controlen la logística a nivel nacional.

Otro aspecto significativo del debate fue el alcance real que tenía la Ley. El senador Lousteau, afirmaba que “esta ley, además, no se aplica en los lugares donde los sectores más vulnerables compran mayoritariamente ni alimentos, ni bebidas, ni aquello que tiene que ver con la higiene. Con lo cual, tampoco les vamos a hacer la vida más fácil”. Si bien, está bastante estudiado que, por lo general, la gente con menos recursos realiza pequeñas compras en pequeños comercios de manera más seguida, ya que no cuentan con los medios para trasladarse a los grandes estancamientos, que son los que están alcanzados por la ley (más de 800 metros cuadrados), mejorar los niveles de competitividad por mayor oferta de productos de las MIPYMES, mejora el comercio en general. Si las MIPYMES consiguen colocar sus productos a las grandes superficies, podrán mejorar su rentabilidad y sostenerlos con mejores precios en establecimientos que no están alcanzados por la ley.

6.1.3 La implementación

Entrevistar a autoridades públicas, representantes de cámaras empresariales y empresarios PYME nos permitió, a pesar del poco tiempo que estuvo vigente la ley, llegar a algunas conclusiones en relación a su impacto.

Cuando les preguntamos a las empresas, si conocían los objetivos de la ley y qué artículos les parecieron más pertinentes, de las diez MIPYMES entrevistadas, cinco respondieron que conocían la ley, tres no la conocían y dos de manera imprecisa. Sin embargo, nueve empresas respondieron que no sabían los artículos y una empresa respondió que ningún artículo le pareció correcto. Estas respuestas nos dan la pauta de que, en realidad, las empresas que dijeron conocer la ley, pero no los artículos, han escuchado hablar sobre la

Ley de Góndolas, pero no mucho más que eso y que, posiblemente, solo sea una empresa de las diez entrevistadas, la que tenía un conocimiento más acabado de la ley. Esta afirmación la reforzamos por las respuestas que recibimos de algunas de las empresas entrevistadas, ya que al preguntarles qué políticas creían necesarias para lograr que los productos elaborados por las MIPYMES lleguen a más consumidores, las respuestas que recibimos eran similares a las políticas que impulsaba la ley. Es decir, proponían medidas que la ley ya contemplaba.

Cuando entrevistamos a los empresarios MIPYMES que trabajan con los establecimientos alcanzados por la ley, y les preguntamos si trataron de hacer cumplir la ley en su relación con los supermercadistas, nos confirman que ninguna empresa llegó a esa instancia. Más allá de las distintas respuestas que nos dieron; relaciones cimentadas a través de los años o cuestiones ideológicas como “creer en los mecanismos de mercado”, lo primero que podemos inferir es que, si las empresas no conocían la ley, difícilmente pudieran haberla aprovechado para su beneficio. A su vez, que dos empresas hayan dejado de trabajar con los grandes establecimientos, por las duras condiciones que estos imponen, nos da la pauta, de que la problemática de la posición dominante es un hecho y que el artículo 6º Estimulo a la competencia y el artículo 8º, Límites a los abusos de posición dominante, en términos generales, eran sumamente pertinentes para proteger a las MIPYMES y mejorar la competitividad del mercado.

Si comparamos los plazos de pago a las MIPYMES que prevé este artículo de la Ley de Góndolas, el cual no podrá superar los sesenta (60) días de corrido, con la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado” de Ecuador, cuyos plazos de pago máximos para Microempresa, Economía Popular y Solidaria, y Artesanos es de hasta 15 días; Pequeña empresa hasta 30; Mediana empresa hasta 45; Grande empresa hasta 60, es llamativo que, la Ley de Góndolas, que aplicaba a una economía con alta inflación, tenga plazos de pagos bastante más extensos, que la ley ecuatoriana, país que cuenta con índices sumamente bajos. Como señaló el titular de una cámara de comerciantes, en una economía con alta inflación, muy pocas pymes pueden soportar que el pago se realice a los 60 días. Por lo tanto, en este punto

consideramos que la ley era relativamente indulgente para con los supermercadistas y no cumplió las expectativas de las MIPYMES

En este sentido, en el origen de la ley estaban las quejas y abusos comerciales que recibían las MIPYMES por parte de empresas altamente concentradas: “las cadenas supermercadistas no les dejan a las PYMES bajar los precios para competir, porque se quejan las marcas líderes, lo cual resulta muy anticompetitivo”.

Cuando les preguntamos a las empresas si habían recibido asesoramiento por parte de alguna cámara o institución pública, de las diez empresas solo una empresa había sido contactada por una cámara y ninguna fue contactada por un organismo público, ya sea a nivel municipal, provincial o nacional. En este punto, podemos asegurar que no hubo campañas masivas de comunicación por parte del Estado Nacional para informar a los actores alcanzados de que se trataba la ley, ni tampoco de los Estados provinciales. Estamos convencidos de que el Estado Nacional podría haber hecho mucho más por divulgar la ley de lo que hizo. En otras palabras, el artículo 21º donde se estipulaba la difusión de la ley no se implementó correctamente. Lo mismo aplica para las cámaras empresariales, sobre todo aquellas que representan a las MIPYMES. A su vez, tampoco pudimos observar un rol activo de la militancia popular en divulgar la ley.

Otra conclusión a la que pudimos arribar en el universo de empresas que entrevistamos es que hay dos tipos de políticas públicas complementarias de la ley que serían necesarias para fomentar al sector PYME: poder acceder a créditos blandos y reducir los impuestos. Diputados y camaristas coinciden con que se debe rever el esquema impositivo ya que no se puede cobrar los mismos impuestos a una PYME que una multinacional. En esa línea algunos sostienen que es necesario democratizar las cadenas de valor, para que haya competencia en todos los eslabones y no solo en el precio final. Nos da el ejemplo de la mermelada, afirmando que lo competitivo es la fruta, pero no el frasco.

Cuando les preguntamos a las empresas, por qué creían que había fracasado la ley, la respuesta más recurrente fue que, la ley fracasó porque no generaba incentivos a los supermercados y que, muchas veces, la mera imposición por

parte de una ley no alcanza. Es difícil pensar que una regulación sobre la concentración ofrezca algún incentivo a los sectores concentrados, pero de todas formas puede ser un elemento a tener en cuenta para construirle mayor sostenibilidad en el tiempo.

Hubo empresas que adjudican el fracaso de la ley y su poca resistencia por parte de las MIPYMES ante su derogación, a la falta de difusión. Otros agregan que faltó acompañamiento por parte del Estado, ya que el contexto de crisis económica llevó a que la atención del gobierno esté puesta en cómo controlar los precios más que en la Ley de góndolas. La Secretaría de Comercio estaba ocupada en controlar los precios más que en la variedad. Para otros, la Ley de Góndolas fracasó porque no les terminaba sirviendo ni a los supermercadistas ni a las PYMES, ya que beneficiarse de la ley era difícil y arriesgado. En su gran mayoría, los productos fabricados por las PYMES tienen menos rotación que las grandes marcas, por lo que muchos productos se terminan venciendo.

Cuando las cámaras realizaron reuniones y encuentros con sus representados, para contarles de qué se trataba la ley, se encontraron con empresarios desinteresados, especialmente aquellos que elaboran productos de consumo masivo como lácteos, fideos, galletitas, etc. Su desinterés se fundó en la desconfianza sobre los mecanismos de control, el poder de los supermercadistas teniendo que acatar una legislación a la que se oponían y, finalmente, su propia capacidad para abastecer a las grandes cadenas de comercialización.

Es muy difícil predecir el alcance de una regulación cuando los principales sujetos de derecho no comparten sus objetivos o no confían en sus resultados.

6.2. Últimas palabras

En el sector del supermercadismo y de las industrias alcanzadas por la ley, se observa una tendencia creciente en las últimas décadas en los niveles de concentración y centralización, lo que a primera vista señala que la regulación vigente en materia de fusiones y adquisiciones en los sectores estudiados no ha sido eficaz. Por su diseño, la vigencia de la Ley de Góndolas habría impactado

de manera positiva en lo que refiere a la concentración de la economía. Cabe mencionar que las prácticas abusivas son funcionales a los niveles de concentración. A mayor número de prácticas abusivas por parte de las grandes cadenas, mayores niveles de concentración. Y mayores niveles de concentración, generan un mayor número de prácticas abusivas.

En lo que respecta a los trabajos que hemos indagado en materia de regulaciones, encontramos estudios a favor y en contra en relación a su efectividad. Normativas como la Nº 12.088, también llamada Ley Brown, cuyo ámbito de aplicación fue la Provincia de Buenos Aires, claramente han sido ineficientes para proteger a los almacenes tradicionales y fomentar la competencia. Situación similar encontramos en los estudios que hemos indagado en relación al impacto de las grandes superficies. Para algunos es positiva y para otros sumamente negativa.

Algunas consideraciones en relación a la cuestión legislativa. Primero, cabe recordar que llevo más tiempo todo el derrotero de la ley que la vigencia de la misma, lo que generó que las MIPYMES no pudiera conocerla en profundidad, ni experimentar los beneficios que la misma generaba. Esto fue un factor importante en la poca resistencia de las MIPYMES frente a su derogación. Se pueden generar leyes progresivas, pero si no se controlan y no se comunican y difunden masivamente, su alcance se limita significativamente. En este sentido, es más que pertinente hacer cumplir regulaciones vigentes como la ley de Defensa de la Competencia, si lo que se busca es potenciar a las PYMES y desconcentrar el mercado.

Por último, queda claro que la Secretaría de Comercio no contaba con un cuerpo de empleados importantes para exigir el cumplimiento de la ley. En ambos puntos, el Gobierno Nacional fue el principal responsable de la falta de comunicación y de control.

Al estudiar en profundidad la Ley de Góndolas y su posterior reglamentación, podemos afirmar que ambas normativas resultaron engorrosas y confusas. La ley y, por ende, la reglamentación dejó “zonas grises” en artículos fundamentales, por ejemplo, el inciso a) del Artículo 7, como bien quedó de manifiesto en la intervención del senador Weretilnec.

Las grandes cadenas han avanzado territorialmente no solo por el avance de las cadenas supermercadistas “tradicionales”, sino también de las cadenas mayoristas que se suman a la competencia a través de los *hard discount* en los barrios. A su vez, pocas fábricas concentran un gran número de marcas. Pudimos detectar que los grandes establecimientos tienen un impacto negativo en los niveles de empleo en general y en las localidades más pequeñas en particular. No solo porque destruyen a los almacenes tradicionales, puesto que las utilidades no las reinvierten en la localidad, sino que las envían a sus casas matrices. Una vez emplazadas estas grandes cadenas, a su vez, puede llegar a debilitar a los intendentes por la dependencia de los impuestos que pagan. Los comercios pequeños, por el contrario, reinvierten en sus localidades, motorizando la inversión y el consumo. Cuando los supermercados venden muy barato, si bien favorece a los consumidores, perjudica a las empresas ya que limita sus posibilidades de expansión y los salarios de sus trabajadores. A su vez, pudimos corroborar que las grandes cadenas supermercadistas obtienen altas tasas de ganancias. Hay autores que afirman que esas tasas son hasta cuatro veces superiores a las logradas en sus países de origen.

La posición de la Federación de Almacenes de la Provincia de Buenos Aires, nos permitió comprender que, el problema de la paulatina desaparición de los almacenes tradicionales, no solo está relacionado con el emplazamiento de las grandes cadenas supermercadistas, sino también con la intermediación y la quita de rentabilidad que les genera a los pequeños almacenes, las cadenas mayoristas. En este sentido, si se quiere conservar los almacenes de barrio y a su vez, fomentar las industrias pymes, sería fundamental sancionar una ley que regule a las empresas mayoristas. Hay una relación proporcional entre los almacenes de barrio y las pymes. Más almacenes de barrio, mayor exposición y ventas para las pymes.

La visión de la Cámara Argentina de Supermercadistas nos brindó la posibilidad de internalizar aspectos centrales del negocio, como la necesidad financiera que tienen las grandes cadenas de que los productos tengan alta rotación, o el impacto negativo de las devoluciones principalmente para las PYMES, pero también para los supermercados. En este sentido, claramente operan

mecanismos de mercado, que no se pueden suplir con normativas. El desafío es lograr la articulación virtuosa entre las normas y estos mecanismos y podemos afirmar que ese desafío no se logró como pretendían los impulsores de la ley. En relación a la teoría económica, claramente no se puede analizar la dinámica de los sectores estudiados desde un enfoque neoclásico. Como hemos mencionado, en estos sectores, es cotidiano observar prácticas monopólicas como la discriminación y la predación de precios, la división territorial para mantener el poder en un mercado o región, control de información relevante para otras empresas, colusión entre productores, concentraciones y fusiones y prácticas abusivas que perjudican el proceso de competencia. En este sentido, la ley era un avance, ya que el artículo 6º, 7º, 8º y 9º, hubiesen fortalecido la posición de las pequeñas y medianas empresas.

Lo que motivó, originalmente, la sanción de la Ley de Góndolas, fue la necesidad de determinados sectores políticos por controlar los precios o de minimizar las consecuencias negativas de la inflación. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, la ley era absolutamente insuficiente para controlar la inflación. Sin embargo, habría generado un impacto positivo en la generación de empleos y en la formalidad de un gran número de MIPYMES.

En lo que respecta a impulsar el crecimiento de las MIPYMES, al margen de la estabilidad macroeconómica que obviamente es indispensable, hay otros cuatro factores claves: 1- acceso a créditos blandos; 2- competitividad en todos los eslabones de una cadena y no solo en el precio final; 3- una estructura logística eficiente y 4- impuestos progresivos, es decir, que las MIPYMES no paguen los mismos impuestos que una gran empresa o una multinacional.

La tesis nos permite concluir que el “fracaso” de la Ley de Góndolas (si entendemos esto como la ausencia de grupos que la defendieran de su derogación), estuvo determinado principalmente por cinco factores: falta de incentivos a los supermercadistas; falta de difusión; bajo convencimiento de los actores más implicados; sesgo ideológico de algunos actores y del gobierno que la derogó y presiones de los grupos concentrados para minimizar su impacto.

Pero por, sobre todo, la Ley de Góndolas, con todos sus aciertos y desaciertos, fracasó por el breve tiempo que estuvo vigente que no permitió a los actores directamente involucrados tener una valoración más clara de sus beneficios.

Finalmente, el contexto macroeconómico del país, caracterizado por la alta inflación, riesgos cambiarios y las limitaciones para acceder a divisas para la importación de insumos y bienes de capital, no fue funcional al acompañamiento de ley por parte de las MIPYMES, ya que las forzó a enfocarse principalmente en tratar de sostener la producción, antes que en la posibilidad de vender en las grandes cadenas supermercadistas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAVV (2007) The EU retail sector: when is a market not a market? Briefing for MEP's.
- Ablin, A. (2012) «Supermercadismo. La rutina es el cambio». Revista Alimentos Argentinos. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca. Junio, 41-48.
- Ablin, A. (2018) Nota publicada en la revista "El Economista" el 24 de julio de 2018. <https://eleconomista.com.ar/2018-07-un-nuevo-supermercadismo>.
- Acosta González, N [et. al.]< (2016). Dependencia económica: El caso ecuatoriano. Revista Economía y Política, Año XII, No. 24
- Aglietta, M. (1997). El capitalismo en el cambio de siglo: La teoría de la regulación y el desafío del cambio social. Traducido con la autorización de Eurostat.
- Agostini, J. (2011) Monopolio y oligopolio. Causas de las empresas cerradas en Venezuela. Estudio de un caso en el Estado DE Zulia. Grupo Siderpro, Universidad de Zulia.
- Ahumada, C. (2002): La ideología neoliberal; una justificación teórica del predominio de los poderosos.
- Álvarez Cantalapiedra, S. Villarejo Galende, H. (2004). Causas y consecuencias de la intervención pública en los grandes escenarios de consumo.
- Arango Sánchez, J. (2014). Evolución del papel de la naturaleza en el estudio económico: desde los autores preclásicos hasta la Escuela Neoclásica.
- Araya Jasma, F. (2013). El problema del oligopolio y los efectos coordinados.
- Artana, D. y M. Panadeiros (1998). Regulaciones a los Supermercados. Documento de Trabajo N° 57. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas - FIEL -.
- Artana, D., M. Cristini, et al. (1997). Modernización del Comercio Minorista en la Argentina. Documento de Trabajo N° 55, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas - FIEL -: 48.

- Asensio, J. (2013). Regulación comercial regional y entrada de supermercados en España.
- Autoritat Catalana de Defensa de la Competencia. (2013). Regulación y competencia: en busca de efectos no deseados.
- Ayala, J. (1999): Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico, FCE, México.
- Basualdo, E (2006). Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX hasta la actualidad.
- Bertrand y Kramarz (2002). Does Entry Regulation Hinder Job Creation? Evidence from the French Retail Industry.
- Block, W. Barnett, W, y Wood, S. (2003). Economía Austriaca, Economía neoclásica, Marketing y finanzas.
- Brom, F. (2013). La autorregulación privada como metodología más efectiva que la regulación estatal para resolver controversias y prevenir conflictos en negociaciones asimétricas o desiguales. Los códigos de buenas prácticas comerciales. Experiencias argentina e internacional N° 68.
- Bustelo, P. (1994). El enfoque de la regulación en Economía: una propuesta renovadora.
- Cabral, L. (1997): Economía industrial, McGraw-Hill, España.
- CEPA. Informe presentado el 6 de marzo de 2020, con datos aportados por la consultora CCR (2016)
- Ciarreta, A.; M. P. Espinosa y M. Martínez Granado (2009): Entry regulation in the Spanish retail sector: Effects on employment, Jornadas de Economía Industrial, Vigo.
- Ciccolella, P. (2000). Distribución global y territorio. Modernización y concentración comercial en Argentina en los años noventa Economía, Sociedad y Territorio, vol. II, núm. 7. El Colegio Mexiquense, A.C. Toluca, México.
- CIFRA, (02/2010): Documento de trabajo N°4 Concentración, centralización y extranjerización. Continuidades y cambios en la post-convertibilidad. CIFRA - Centro de Investigación y Formación de la República Argentina Coordinador: Eduardo Basualdo Equipo de investigación: Nicolás Arceo, Mariana González y Nuria Mendizábal.

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Aplicación de la política de la competencia en el sector del comercio al por menor: cuestiones de competencia en la cadena de venta de alimentos al por menor. Junta de Comercio y Desarrollo Comisión de Comercio y Desarrollo Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia 15º período de sesiones Ginebra, 19 a 21 de octubre de 2016.
- Cobb, R y Elder, C. (1972). Individual orientations in the study of political symbolism.
- Coraggio, J y Cesar, R. (1999) ¿Qué debe hacer el gobierno local ante los grandes emprendimientos en el comercio minorista?
- Cruz Roche, I., Barbolla, J. (2006): Estructura de competencia y dispersión de precios en el comercio minorista.
- Di Nucci, J y Lan, D. (2008). Globalización, hiperconcentración y transnacionalización del comercio alimenticio en Argentina El territorio usado por las empresas supermercadistas.
- Di Nucci, J. (2015): Concentración y uso corporativo del territorio en Argentina: la lógica territorial de Carrefour Cuadernos Geográficos, vol. 54, núm. 1, pp. 186-208 Universidad de Granada, España
- Escudero Maestro, A. (2017). Joan Robinson y la competencia imperfecta.
- Federación Argentina de empleados de comercio y servicios (FAECYS). Relevamiento sobre supermercados (2011).
- Figueras, A (2004). El Centenario de Joan Robinson (1903-1983). Actualidad Económica Año XIII, N° 55
- García Peláez, M y Mora Parada, S. Fijación de precios y grados de monopolio: De Kalecki y otras ideas Postkeynesianas.
- García, A. (2007). "Deficiencias en la política antimonopólica - La concentración en el sector supermercadista." Realidad Económica.
- Globalización y sistemas agroalimentarios en la Argentina/ Ciclos, Año XI, Vol. XI, N° 22, 2do. semestre de 2001 Miguel Teubal y Javier Rodríguez
- Gutman, G. (1997). Transformaciones recientes en la distribución de alimentos en Argentina.

- Gutman, G., Lavarello, P. (2002): Transformaciones recientes de las industrias de la alimentación en Argentina: Transnacionalización, concentración y (des)encadenamientos tecnológicos.
- Hoj, J., T. Kato, et al. (1995). Deregulation and privatisation in the service sector. *OECD Economic Studies*, No. 25.
- <https://esthervivas.com/2007/11/21/la-distribucion-moderna-la-invasion-de-los-supermercados/>
- Hoffmaister, A. (2010): «Barriers to retail competition and prices: Evidence from Spain», *Oxford Economic Papers*, 62(2), pp. 395-416.
- Kulfas, M., Schorr, M. (07/2000). Concentración de la industria manufacturera argentina durante los años noventa.
- Lambert, H. (2016): Concentración económica en el canal minorista de Alimentos y Bebidas. Efectos sobre el empleo en la ciudad de Rosario, entre los años 2005-2015.
- Lynch, A. Gallo, E. (1984). Libertad política y libertad económica.
- López Alfonsín, M. A. (2004). El derecho de los consumidores y el código de buenas prácticas comerciales: Una experiencia novedosa en la Argentina. *Foro Jurídico*, (03), 157-162.
- Loreto Lira (2005). Cambios en la industria de los supermercados concentración, hipermercados, relaciones con proveedores y marcas propias, *Estudios públicos* 97.
- Maceira, D. (2010). Regulación y Brechas de Productividad en el Sector de Comercio Minorista de América Latina.
- Maldonado Trujillo, C. Casar, M (2008). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política.
- Masana, M. y Posada, M.: “Cambios ecasan la comercialización alimentaria. El impacto de un supermercado en una ciudad del interior bonaerense”, *Realidad Económica*, N° 146, 1997.
- Matea, R. Sanguinetti, J. (2012). Comercio Minorista y Regulación Autónoma: Efectos en la Densidad Comercial, El empleo y la Inflación. Banco de España. – Eurosistema.
- Nicholson, C. Consumers International Bob Young, *Europe Economics* Julio de 2012 (Revisión: septiembre de 2012)

- ODEPA. (05/2002): “Los supermercados en la distribución alimentaria y su impacto sobre el sistema agroalimentario nacional.”
- ONU- Junta de Comercio y Desarrollo Comisión de Comercio y Desarrollo Grupo Intergubernamental de Expertos en Derecho y Política de la Competencia 15º período de sesiones Ginebra, 19 a 21 de octubre de 2016
- Oszlak, O. O’Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.
- Pindyck, R. Rubinfeld, D. (2009). Microeconomía. Traducción y revisión técnica: Esther Rabasco Luis Toharia Universidad de Alcalá de Henares
- Posada M (2000); En torno a la gran distribución moderna y una propuesta reguladora; Realidad Económica, nro 176: 48-67
- Rabetino, R., Gómez, S. Melitsko, S. (2011): Redes gobernadas por compradores y desarrollos de TiCs: El caso de los supermercados en Argentina.
- Ravier, A. (2016): El pensamiento de Milton Friedman en el marco de la Escuela de Chicago.
- Rivadeneira Proaño, G. (2016). Las estrategias de comercialización como eje de los procesos de concentración: Análisis del sector retail del Ecuador 2004-2014.
- Robinson, J. (1933): Economía de la competencia imperfecta, Ediciones Martínez Roca, Barcelona, 1973.
- Rubio Añorada, L. (1997). La evolución de los sectores industriales en España 1982-1992: Un análisis causal basado en la teoría de Michal Kalecki, Tesis Doctoral.
- Sampedro, J. Madrid, 2002. El mercado y la Globalización.
- Santos, M. (1999) "El territorio: un agregado de espacios banales". En: Panadero Moya, M y Cebrían Abellán, F. (Coord). América Latina: Lógicas locales. Lógicas globales. La Mancha: Ediciones de la Universidad de Castilla.
- Schivsrđi, F. Viviano, E. (2011). “Entry Barriers in Retail Trade,”
- Soto, I. Yarzagaray, O. (2014). Abordaje epistemológico del pensamiento económico.

- Teubal, M y Rodríguez, J (2001). Globalización y sistemas agroalimentarios en la Argentina
- Tijerina, A. (2000): "Experiencias con la desregulación de la industria aérea: perspectivas para México", CADE.
- Torres López, J (2002). Economía Política. Editorial Pirámide, Madrid.
- Tribunal Vasco de Defensa de la Competencia, (2009). La distribución de bienes de consumo diario: Competencia, Oligopolio y Colusión tácita.
- Triunfo, P. Notas docentes.
<http://decon.edu.uy/~mito/nota%20competencia%20perfecta.pdf>
- Viego, V. (2008) Regulación de la competencia inter-capitalista. El caso de los supermercados, Universidad Nacional del Sur.
- Vivas, E. (2007): La distribución moderna: la invasión de los supermercados. Viento Sur, N° 94.
- Yangosian, M. Posadas, M. (2002). La gran distribución moderna y la Ciudad de Buenos Aires. Estructura, impacto y regulaciones; CEDEM, Cuadernos de trabajo n°3.