República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2017 - Año de las Energías Renovables

Resolución firma conjunta

Número: RESFC-2017-77-APN-CNDC#MP

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Martes 24 de Octubre de 2017

Referencia: C. 1609 Resolución

VISTO el Expte. N.° S01: 0371425/2016, caratulado: "INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN LA CADENA DE VALOR DE LA INDUSTRIA LECHERA (C. 1609)", del Registro del MINISTERIO DE PRODUCCIÓN; y CONSIDERANDO

Que la SUBSECRETARIA DE LECHERÍA del MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA DE LA NACIÓN en colaboración con esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA ("CNDC") solicitó a un consultor externo la elaboración de un estudio de mercado sobre las condiciones de competencia en la cadena de valor de la industria lechera (en adelante el "Estudio de Mercado" que se agrega como ANEXO II: IF-2017-24561947-APN-CNDC#MP de la presente).

Que las conclusiones del Estudio de Mercado sugieren que esta CNDC estudie con profundidad las prácticas de "*clearing* lechero" y "lealtad al proveedor" ya que podrían ser conductas facilitadoras de una cartelización, analizando si tales conductas se generan por razones de eficiencia o con fin de conductas anticompetitivas.

Que, asimismo, se recomienda a esta CNDC que analice las relaciones entre la industria procesadora de leche y productos lácteos y los supermercados, a la vez que se recomienda capacitar a las cámaras empresarias y asociaciones del sector en temas de defensa de la competencia.

Que, a solicitud del SR. SECRETARIO DE COMERCIO, en uso de las facultades establecidas en el inciso r) de la Resolución N° 190 – E /2016, se inició con fecha 18 de agosto de 2016 en los términos de la Ley N° 25.156 la presente investigación de mercado sobre la cadena de valor de la industria lechera.

Que, a los fines de conocer las condiciones de competencia en el mercado bajo análisis, esta CNDC ha realizado requerimientos de información y audiencias informativas con representantes de la cadena de valor de la industria lechera, incluyendo tambos, supermercados, empresas procesadoras de leche cruda, cámaras y asociaciones del sector (detallados en el ANEXO IV: IF-2017-25073223-APN-CNDC#MP), todo ello de conformidad con lo previsto por los arts. 19 y 20, inc. a) de la Ley N° 25.156 y art. 1, incisos d) y v) de la Res. SC N° 190-E/16.

Que, del análisis efectuado por esta CNDC surge el Informe Técnico que se agrega a la presente como ANEXO I (IF-2017-24561947-APN-CNDC#MP).

Que la presente se dicta en ejercicio de la facultad conferida por la Ley N.° 25.156, Artículos 19 y 20, Incisos a), c), d) y f),

Por todo lo expuesto,

LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°: Recomiéndese a la SUBSECRETARÍA DE LECHERÍA del MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA:

1. En relación a la implementación de la Resolución N° 229-E/2016 se recomienda: a. tomar las medidas necesarias para garantizar que las usinas lácteas no puedan acceder a los precios ni a ninguna otra información comercialmente sensible o estratégica informados por sus competidores, para evitar que el sistema de información se constituya en un elemento facilitador de la colusión. b. promover una mayor participación de los productores en el análisis de las muestras extraídas en forma diaria, así como de la extracción de contra muestras para su análisis a través de los laboratorios autorizados por el INTI. A su vez, se recomienda realizar acciones de difusión destinadas a generar incentivos en la utilización del sistema de contra muestras (SIGLeA).

2. Difundir los lineamientos explicitados en el ANEXO III (IF-2017-24561805-APN-CNDC#MP) a las EMPRESAS, CÁMARAS Y/O ASOCIACIONES DEL SECTOR que considere pertinente.

3. Utilizar la información del Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina (SIGLeA) referida al precio de la leche cruda pagado por los productores con el fin de detectar anomalías en la evolución de los precios que permitan monitorear el cumplimiento por parte de las empresas de los lineamientos explicitados en el ANEXO III (IF-2017-24561805-APN-CNDC#MP). Particularmente, se recomienda identificar en la evolución de los precios aquellos eventos o movimientos con baja probabilidad de aparición en mercados competitivos, por ejemplo, precios promedio pagados a los productores especialmente bajos, baja dispersión de precios, quiebres estructurales en las series, entre otros. En este proceso, deben tomarse los recaudos necesarios para que la información comercial sensible y de precios que se utilice para el análisis no sea accesible a las empresas competidoras, a fin de evitar que el sistema se convierta en un elemento facilitador de la colusión.

ARTÍCULO 2°: Extráiganse copias de las audiencias celebradas con los representantes de las industrias lácteas, entidades sectoriales y supermercados, obrantes a fs. 6 a 11; 18 a 26; 348 a 354; 383 a 387; 426 a 431; 440 a 442; 455 a 459; 462 a 463; 464 a 466; 491 a 494; 495 a 499; 500 a 505; 539 a 542 y 543 a 545 y de esta Resolución para ser agregadas a las actuaciones caratuladas “IM.5-INVESTIGACIÓN DE MERCADO SORBE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE SUPERMERCADOS”, que tramitan bajo expediente N° EX-2017-15554948-APN-DDYME#MP; previa certificación por la Dirección de Registro de esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

ARTÍCULO 3°: Téngase a los ANEXOS I y II (IF-2017-24561947-APN-CNDC#MP), al ANEXO III (IF-2017-24561805-APN-CNDC#MP) y al ANEXO IV (IF-2017-25073223-APN-CNDC#MP) como partes integrantes de la presente Resolución.

ARTÍCULO 4°: Publíquese la presente Resolución en el sitio web oficial de esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

ARTÍCULO 5°: Comuníquese con nota de estilo, a la SUBSECRETARÍA DE LECHERÍA del MINISTERIO DE AGROINDUSTRIA DE LA NACIÓN.

Digitally signed by GRECO Esteban Manuel
Date: 2017.10.24 09:53:48 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Esteban Greco
Presidente
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by VIECENS Maria Fernanda
Date: 2017.10.24 10:04:08 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

María Fernanda Viecens
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by STORDEUR Eduardo
Date: 2017.10.24 10:57:28 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Eduardo Stordeur
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by BIDART Roberta Marina
Date: 2017.10.24 11:37:29 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Roberta Marina Bidart
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by TREVISAN Pablo
Date: 2017.10.24 12:14:01 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Pablo Trevisan
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.24 12:14:20 -03'00'

Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ANEXO I

Informe técnico sobre la cadena de valor de la industria láctea

I. BREVE CARACTERIZACIÓN DE LA CADENA DE VALOR

1. La importancia del sector lácteo radica en dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la leche es uno de los alimentos más relevantes dentro de la alimentación de la población. Es uno de los alimentos más básicos de los seres vivos, ya que aporta un importante valor nutritivo y es el insumo básico para la elaboración de una importante cantidad de productos como yogur, queso, manteca, leche UAT (larga vida), leche en polvo, dulce de leche, entre otros.

2. La cadena de valor del sector lechero está compuesta por tres eslabones: producción primaria, procesamiento industrial y distribución o cadena de comercialización.

3. El sector primario produce la leche cruda, materia prima fundamental para la producción industrial de los productos lácteos. En la actualidad existen en este sector aproximadamente unos 11 531 tambos divididos principalmente en 14 cuencas lecheras ubicadas en 6 provincias: Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Santiago del Estero.[1]

4. En la etapa industrial se lleva a cabo el procesamiento de la leche cruda para la elaboración de leche fluida y otros productos lácteos. Se identifican principalmente dos circuitos en la elaboración de productos lácteos:

   a. el circuito industrial formal, compuesto por las plantas industriales que trabajan dentro de los requisitos “formales” establecidos por la ley; y

   b. el circuito informal o artesanal, compuesto principalmente por queserías artesanales y pequeñas empresas que trabajan en un contexto de informalidad, con menores controles en cuanto a normas sanitarias e impositivas.

[1] Véase ANEXO II, página 11.

5. Según información suministrada por la Subsecretaría de Lechería del Ministerio de Agroindustria de la Nación, en 2016 había 1070 empresas registradas bajo la categoría "Elaborador de productos lácteos" en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).[2] Sin embargo, debe tenerse en cuenta que, del total de empresas registradas, solamente 616 presentan actividades económicas ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) que se ajustan a las distintas tipologías de industrias lácteas. Las 454 empresas restantes registran como actividad económica la "Elaboración industrial de helados".[3] A su vez, existen también otras empresas que siendo industrias lácteas no están registradas en el SIPA generalmente por estar registradas bajo otra actividad económica que también realizan.[4]

6. El principal destino final de la leche y los productos lácteos es el mercado interno: entre el 80 % y 82 % de la producción se comercializa dentro del país. En el mercado interno, los supermercados participan en el 67 % del consumo minorista de productos lácteos,[5] aunque esta participación varía según el producto: es alta en el caso de la leche fluida (76 %), yogur (81 %), manteca y crema (86 %), mientras que es más baja en quesos (50 %), donde las PyMEs productoras de queso utilizan otros canales.[6]

[2] El SIPA es un registro administrativo bajo la órbita del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en base a información de aportes previsionales de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) en base a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de Naciones Unidas.

[3] Estas empresas generalmente no compran leche cruda a los productores, sino que compran leche en polvo a industrias lácteas como cualquier otra industria alimenticia.

[4] Véase Nota del Subsecretario de Lechería al Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de fecha 10 de octubre de 2017 a fs. 886.

[5] Se entiende como "consumo minorista" a las compras de productos lácteos realizadas por los hogares. Es decir, quedan excluidas las compras de productos lácteos realizadas por otras industrias para la elaboración de otros productos (por ejemplo, pastelerías, restaurantes, heladería, etc.).

[6] Véase Nota del Subsecretario de Lechería al Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de fecha 10 de octubre de 2017 a fs. 886.

II. MERCADOS RELEVANTES

7. En el marco de la presente investigación, los mercados relevantes de producto analizados fueron definidos de acuerdo al eslabón de la cadena de valor. En la etapa primaria el mercado relevante de producto es la leche cruda, mientras que para las etapas de industrialización y comercialización y distribución existen diferentes mercados relevantes de producto, que abarcan la leche fluida y los subproductos lácteos (entre ellos quesos, yogures, dulce de leche, manteca, postres).

8. Con respecto a la dimensión geográfica de los mercados relevantes, ha sido definida a nivel nacional para todos los productos de la cadena láctea.[7]

III. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

9. A lo largo de la presente investigación de mercado, a partir de las recomendaciones establecidas en el Estudio de Mercado y teniendo en cuenta la información recopilada por esta CNDC en el marco de las presentes actuaciones, se han analizado las condiciones de competencia en la cadena de valor de la industria lechera. Sobre la base de la información disponible, no se vislumbran *prima facie* indicios que puedan identificarse con la existencia de prácticas anticompetitivas en la cadena de valor de la industria láctea.

10. Con respecto al nivel de concentración existente en las distintas etapas de la cadena,[8] en primer lugar, en el mercado de leche cruda desde el lado de la demanda, a pesar de existir más de 1000 empresas, el índice C4 muestra que las cuatro más grandes concentran el 55 % de las compras de leche cruda. La Subsecretaría de Lechería se encuentra realizando un “Relevamiento de Industrias Lácteas” cuya finalización está prevista entre los meses de octubre y noviembre del presente año y se estima que alcanzará aproximadamente unas

[7] Véase ANEXO II, sección 5.

[8] Véase ANEXO II, sección 8.

700 empresas.[9] De estas, solamente 22 son consideradas empresas grandes (no PyMEs), procesan 750 mil litros diarios (promedio 2014-2017) y representan el 80 % de las compras totales de leche cruda.[10] Excluyendo estas industrias, hay un universo de PyMEs que en promedio procesan 64 mil litros diarios.[11]

11. Por el lado de la oferta de productos elaborados, cuatro empresas concentran el 86 % de la oferta de leches fluidas. Este indicador es aún más alto en el segmento de leches pasteurizadas.

12. El mercado de los quesos se encuentra desconcentrado, sin embargo, los quesos untables y rallados presentan elevados niveles de concentración, mientras que los quesos de ventas al peso presentan niveles de concentración bajos. Otro mercado que tiene un alto nivel de concentración es el mercado del yogur. Por otra parte, en los mercados de dulce de leche, manteca y crema de leche la concentración es de moderada a alta, sobre todo teniendo en cuenta el canal minorista de distribución.

13. Si bien existen elevados niveles de concentración en algunos de los mercados relevantes definidos aguas abajo, no se han encontrado indicios de abuso de posición de dominio. No obstante, existen otros factores no relacionados con la estructura del mercado que podrían afectar el funcionamiento competitivo de los mercados bajo análisis, que se detallan a continuación.

[9] Véase Nota del Subsecretario de Lechería al Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de fecha 10 de octubre de 2017 a fs. 886.

[10] De acuerdo al registro de la Ley PyME a mayo de 2017, las siguientes empresas son consideradas grandes: Mastellone Hnos S.A., SanCor Cooperativas Unidas Ltda, Molfino Hnos S.A., Sucesores de Alfredo Williner S.A., Veronica SACIAF, Milkaut S.A., Cabaña y Estancia Santa Rosa S.A., Punta del Agua S.A., Danone Argentina S.A., La Sibila S.A., Nestlé Argentina S.A., Manfrey Coop. de Tamberos de Comercio e Industria Ltda., Noal S.A., García Hnos. Agroindustrial S.R.L., Compañía Regional de Lácteos Argentina S.A. (CORLASA), Cooperativa Agrícola Ganadera de Arroyo Cabral Ltda, RPB S.A., Lácteos Vidal S.A., Helacor S.A. (Grido), La Mucca S.A., LDC Argentina S.A. y Alimentos Refrigerados S.A.

[11] Véase Nota del Subsecretario de Lechería al Presidente de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia de fecha 10 de octubre de 2017 a fs. 886.

III.1 El *"clearing* lechero*"*

14. El Estudio de Mercado identifica el "clearing lechero" como el "intercambio de leche procesada entre empresas industriales que tienen exceso de materia prima y aquellas que requieren un mayor nivel de abastecimiento".[12] Esta práctica puede ser un problema desde el punto de vista de defensa de la competencia porque podría limitar la competencia entre usinas lácteas por proveedores de leche cruda.

15. A lo largo de las audiencias informativas realizadas en el marco de las presentes actuaciones, se ha manifestado que lo que el sector llama "*clearing* lechero", o "triangulación", consiste en un intercambio de leche cruda entre empresas industriales con exceso de materia prima y aquellas que adquieren la materia prima para evitar su descarte y se trata de una práctica que se utiliza ante situaciones puntuales y excepcionales, por ejemplo, ante un desperfecto en una línea de producción o situaciones similares. En estas situaciones excepcionales, las empresas prefieren intercambiar leche con otras industrias en lugar de tirarla o cortar el flujo de compra con sus proveedores, para luego "compensar" la entrega recibida en otra situación similar.

16. Esta caracterización resulta consistente con la reducida incidencia de los volúmenes involucrados en esta práctica. Cabe destacar que durante el período comprendido entre los meses de agosto de 2013 y julio de 2016 el intercambio de leche cruda entre tambos representó el 3 % del total de la leche cruda comercializada, según surge del Estudio de Mercado.[13]

17. Debe tenerse en cuenta que, dado que la leche cruda es un producto muy perecedero, el *clearing* lechero se presenta como una respuesta eficiente a situaciones extraordinarias en las que existiera un exceso de materia prima por parte de ciertas usinas.

[12] Véase ANEXO II, página 35.

[13] Véase ANEXO II, página 34.

18. Sin embargo, es importante recalcar que, si bien el *clearing* lechero puede responder a cuestiones de eficiencia, también podría resultar en un ámbito propicio para el intercambio de información sensible entre competidores, lo cual facilitaría los acuerdos de colusión. En este sentido, se recomienda a las usinas lácteas que el intercambio de leche cruda se realice teniendo cuidado de no intercambiar información comercial sensible, de modo de adecuarse a los lineamientos para el manejo de información comercial que se detallan en el ANEXO III.[14]

19. Por otra parte, este intercambio de leche por parte de las usinas lácteas no disminuye la cantidad total demandada hacia los tambos, ya que los intercambios además de producirse en situaciones aisladas, son realizados una vez adquirida la materia prima al sector primario.

20. La existencia de mecanismos que permiten la comercialización de excedentes o faltantes de leche cruda entre usinas lácteas en otros países es un elemento relevante en el sentido de que se trata de una práctica que promueve la eficiencia productiva.

21. En el caso argentino, que funciona a través de compensaciones, no se genera un mercado, sino que se realizan únicamente compensaciones de volúmenes que no generan referencias de precios en condiciones de exceso de oferta o demanda temporarios.

22. Este aspecto de la organización de las transacciones merece un abordaje sectorial específico que permita promover condiciones más competitivas en el mercado de leche cruda a la vez que se incentiva la eficiencia productiva.

III.2 La fidelización de los tambos por parte de la industria: el escaso cambio de las usinas lácteas con las que opera cada tambo

23. El Estudio de Mercado señala que en el mercado de leche cruda es histórico que las usinas lácteas no se quitan tambos entre sí, es decir, no compran leche cruda a productores que abastecen a otras empresas. Esta práctica denota un alto grado de fidelización de los

[14] Véase ANEXO III, sección III.

tambos por parte de las usinas lácteas y es un indicio de baja intensidad de la competencia entre las procesadoras lácteas.[15]

24. Con respecto a esta práctica, surge de la información recabada durante esta investigación, que los productores primarios en muchos casos son reacios a cambiar de cliente, ya que esto podría interrumpir su cadena de pagos.[16] Como consecuencia de esto, la intensidad de la competencia por conseguir leche cruda es en general baja. No obstante, en las audiencias realizadas en esta Comisión se ha manifestado que durante los períodos de baja producción lechera la competencia se intensifica,[17] ya que las empresas de la industria están obligadas a obtener materia prima de la mayor cantidad de tambos posible para poder mantener la producción.[18] El hecho de que se intensifique la búsqueda de tambos en épocas de baja producción lechera es un indicio de que a pesar de la "fidelización" hay competencia entre las empresas de la industria en la compra de leche cruda.

25. Por otra parte, las relaciones contractuales entre los proveedores y las usinas lácteas usualmente no están formalizadas en un documento, sino que es una costumbre del mercado que las usinas reciban, en general, toda la leche que sus proveedores habituales les entregan.

26. Con respecto a la negociación de los precios de venta de leche cruda, los productores están en general en una situación de incertidumbre, ya que ellos solo conocen el precio que les será pagado después que la leche cruda es entregada a partir de los análisis de calidad que son realizados por las empresas de la industria, conforme lo establecido en la normativa

[15] Véase ANEXO II, página 35.

[16] Durante las audiencias informativas realizadas en el marco de las presentes actuaciones se ha observado que el plazo de pago por parte de las industrias varía de 15 a 90 días.

[17] Conforme lo manifestado a fs. 440-442; 495-499 y 530-538.

[18] Una característica fundamental de la leche cruda es su estacionalidad, debido a que la producción depende de la ordeña, la mayor producción de leche coincide con la mayor oferta de pastos en primavera, particularmente durante el mes de octubre, ubicándose entre finales del verano y comienzos del otoño las épocas de menor producción.

vigente,[19] muchas veces sin posibilidad (ni incentivos) de realizar contrapruebas para corroborar la calidad de la leche, según surge de esta investigación. Sin embargo, la reciente implementación del SIGLeA, que prevé la realización de análisis en laboratorios arbitrales para evitar irregularidades, debería contribuir a reducir los niveles de incertidumbre.[20]

27. El análisis del comportamiento de los precios permite testear los efectos que estas prácticas hayan tenido en el mercado. En los últimos cinco años el precio del litro de leche cruda pagado al productor pasó de $ 1,42 en enero de 2011 a $ 4,71 en diciembre de 2016.[21] No obstante, en términos reales, el precio disminuyó un 27 % a lo largo de este período.[22] Este comportamiento está explicado en gran medida por las fluctuaciones del precio internacional de la leche.

28. De acuerdo con las manifestaciones de representantes del sector, el precio de referencia del mercado internacional es el que surge de las licitaciones de Fonterra, principal empresa productora de lácteos de Nueva Zelanda.

29. El Gráfico 1 muestra la evolución del precio promedio de las licitaciones de Fonterra de leche en polvo entera, el precio promedio de exportaciones argentinas de leche en polvo entera, ambas en dólares por tonelada y el precio pagado al productor primario, en dólares por litro. Como puede observarse, las series muestran un comportamiento similar, aunque no idéntico. El coeficiente de correlación[23] entre el precio pagado al productor medido en dólares y el precio de exportación, exceptuando los períodos agosto 2013-abril 2014 y

[19] Véase sección III.1.

[20] Véase sección IV.1.

[21] *Fuente*: Subsecretaría de Lechería del Ministerio de Agroindustria. El último dato disponible indica que el precio de la leche cruda pagado al productor es de $ 5,20 (marzo 2017).

[22] Los precios en términos reales han sido calculados usando el IPC San Luis como medida de inflación.

[23] El coeficiente de correlación mide el grado de variación conjunta de dos variables y puede tomar valores entre -1 y 1, donde 1 indica que la correlación es perfecta, es decir las variables muestran exactamente la misma variación, y -1 indica una correlación inversamente perfecta. Si toma un valor de 0 implica que el comportamiento de una variable no se relaciona con el comportamiento de la otra. Este coeficiente solo mide variación conjunta, y de ninguna manera debe usarse para inferir causalidad.

diciembre 2015-marzo 2016, es de 0,83. Los períodos exceptuados no muestran una correlación de los precios domésticos y los internacionales debido a causas específicas que no están actualmente vigentes. Por un lado, debe tenerse presente que a partir de febrero de 2007 se establecieron distintas medidas que implicaron el establecimiento de precios máximos a la importación de productos y la implementación de un sistema de cupos y permisos para exportar tendientes a controlar el precio de los productos lácteos en el mercado doméstico.[24] De esta manera, se limitó el traslado a los productores del incremento en los precios internacionales de la leche observado en el período 2013-2014. Por otro lado, durante el segundo período mencionado (diciembre 2015-marzo 2016) se produjo una devaluación significativa de la moneda local y es normal, en ese contexto, que existan rezagos en el traslado a precios domésticos del incremento en el tipo de cambio, lo cual explica la falta de correlación observada. Se espera que, a partir de la eliminación de las restricciones a las exportaciones de productos lácteos en agosto de 2017, se observe una mayor correlación entre los precios pagados a los productores por la leche cruda y los precios internacionales.

[24] Las medidas involucradas son:

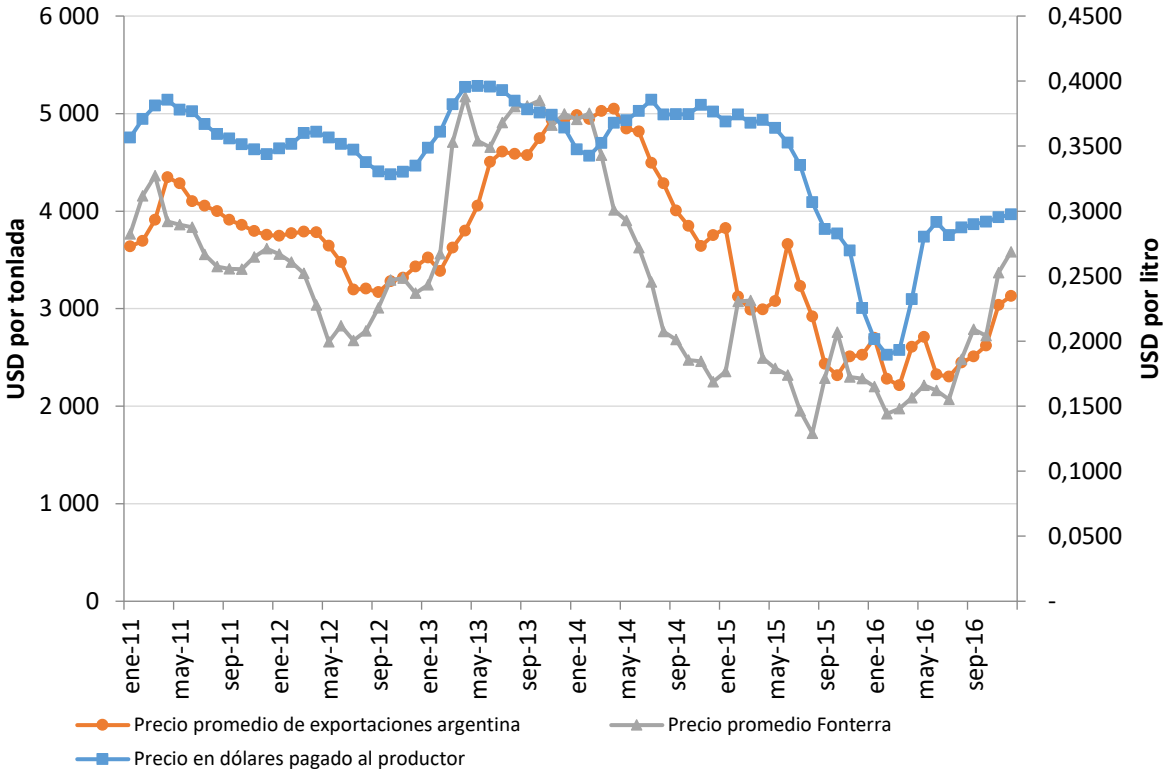
a. Resolución N° 435/2007 del Ministerio de Economía y Producción (retenciones a las exportaciones, con vigencia hasta el 31 de enero de 2008);

b. Resolución N° 152/2007 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; y

c. Resolución N° 6686/2009 de la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario.

Estas dos últimas fueron derogadas en marzo de 2016 por la Resolución Conjunta N° 69 del Ministerio de Agroindustria, N° 101 del Ministerio de Hacienda y Finanzas Publicas y N° 84 Del Ministerio de Producción, que estableció un mecanismo más flexible y que, a su vez, fue derogada por la Resolución N° E 225/2017 del Ministerio de Agroindustria, que puso fin a las restricciones a las exportaciones en el sector lácteo.

Gráfico 1. Precios promedio de Fonterra, de exportaciones argentinas y precio pagado al productor



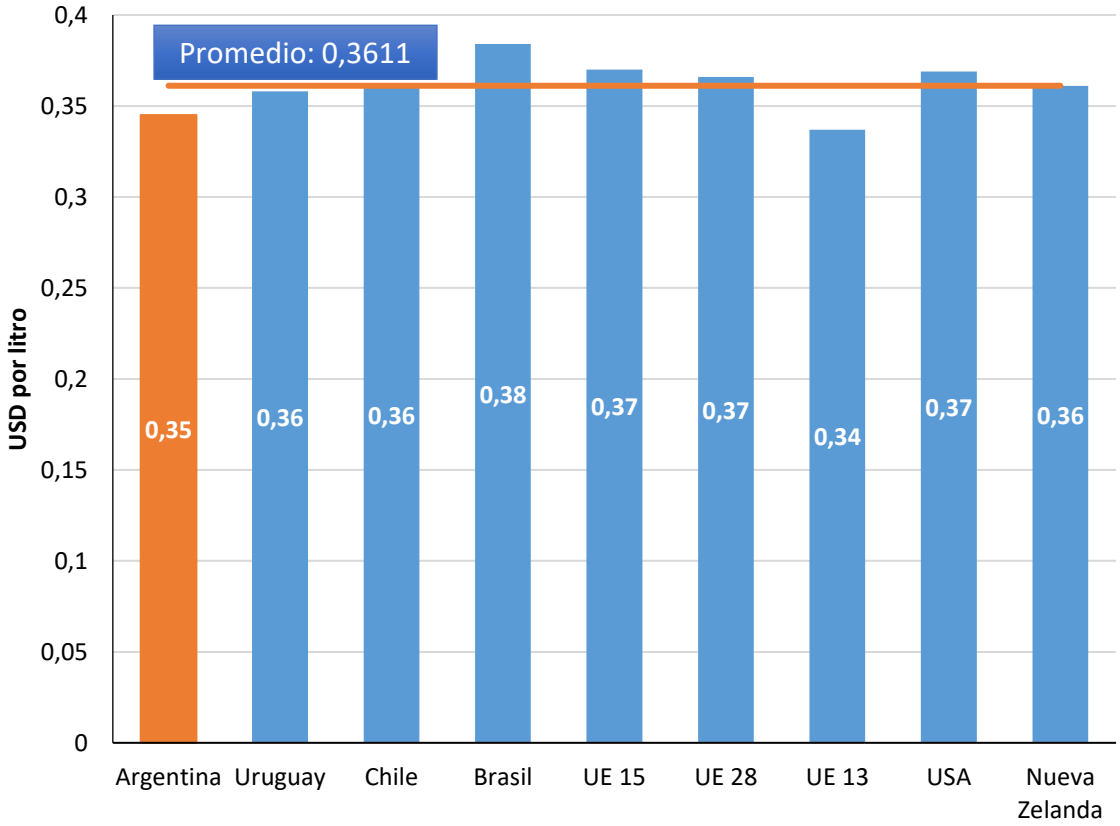
Fuente: Subsecretaría de Lechería del Ministerio de Agroindustria.

30. A modo de comparación de los precios internos cobrados por los productores primarios con los precios internacionales, el Gráfico 2 muestra el precio en dólares que recibe el productor primario y lo que recibiría por una leche de similares características en otros países.[25] Se observa que el precio pagado en la Argentina a los productores primarios no difiere

[25] Para realizar la comparación el OCLA estandariza los precios en base a la calidad composicional de la leche de Argentina (descontando valores que no corresponden específicamente a precio de la leche, como fletes e impuestos) para determinar cuánto se pagaría por esa misma leche en países considerados de interés.

significativamente del precio promedio que se les pagaría en otros países productores de leche.[26]

Gráfico 2. Precio por litro de leche al productor (junio 2017)



Fuente: Observatorio de la Cadena Láctea Argentina.

31. Por último, de acuerdo con lo manifestado en las audiencias realizadas en esta Comisión Nacional, dentro del primer eslabón de la cadena de valor de la industria lechera existen

[26] Es necesario aclarar que el precio pagado al productor primario en la Argentina a principios de 2016 estaba sustancialmente por debajo del precio pagado en otros países.

ciertos tambos que comercializan su producción en forma conjunta,[27] como una forma de mejorar su posición negociadora frente a las empresas procesadoras de leche.[28]

32. En resumen, la relación histórica "proveedor-industria", junto con las características físicas de la leche cruda, las condiciones comerciales habitualmente acordadas y el marco regulatorio vigente,[29] dificultan el cambio de clientes por parte de los tambos y consecuentemente tendrían la potencialidad de obstaculizar el ingreso de nuevas usinas lácteas al mercado. Paralelamente, y analizando lo que ocurriera con la dinámica de los precios internacionales, una serie de medidas comerciales tomadas entre 2007 y 2015 como retenciones, precios de corte y precios acordados, han condicionado una evolución más competitiva de los precios de la leche.

III.3 Relación entre los supermercados y sus proveedores

33. El principal destino final de la leche y los productos lácteos es el mercado interno: entre el 80 % y el 82 % de la producción se comercializa dentro del país.[30] La distribución de los productos lácteos se canaliza principalmente a través de supermercados e hipermercados, que captan el 40 % de las ventas al consumidor final, lo cual les da a los supermercados cierto poder de compra en relación con las empresas de la industria láctea.[31]

III.3.1 Indicadores de concentración y análisis de barreras a la entrada

34. Según surge del Estudio de Mercado, existen varios productos lácteos que registran un nivel de concentración moderado o alto, especialmente cuando se analiza el canal de distribución

[27] Conforme lo manifestado a fs. 6-11 y 530-538.

[28] Nótese que se trata de un grupo de 50 tambos en un universo de más de 11 mil tambos.

[29] Véase Sección IV.1.

[30] *Fuente:* Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas, "Informe Cadenas de Valor, Año 1 – N° 22 (Láctea), diciembre 2016.

[31] En 2014, las ventas finales de productos lácteos en supermercados superaron los 20 000 millones de pesos, lo cual representa el 11,4 % del total de ventas. Véase ANEXO II, página 16.

minorista.[32] Por ese motivo, se decidió investigar la manera en la que se instrumenta la relación entre las grandes empresas del sector lácteo y las grandes cadenas de supermercados. De la información recabada, se han identificado dos cuestiones que tienen la potencialidad de constituir barreras a la entrada para las empresas lácteas más pequeñas: (a) la asignación de los espacios en las góndolas; y (b) la reposición de los productos en la góndola.

35. En lo que respecta a la asignación de los espacios en las góndolas de los supermercados entre los distintos proveedores, en el caso de la mayoría de los productos lácteos, debe tenerse en cuenta el hecho de que la mayoría de los productos lácteos deben colocarse en las heladeras del supermercado y, por lo tanto, la capacidad es particularmente limitada. De acuerdo con la información proporcionada por los actores del sector, los supermercados asignan los espacios sobre la base de las participaciones de mercado de cada producto.[33] Estos dos elementos, si bien no pueden catalogarse como prácticas anticompetitivas, implican que un entrante al mercado o un proveedor incipiente con una baja participación de mercado, requieran más tiempo para ganar participación que les permita una escala de operación eficiente, ya que ello debería darse a través de un proceso iterativo con sucesivos incrementos de ventas en relación a los incumbentes.

36. En cuanto a la reposición, tratándose de productos perecederos, es importante que exista una rotación adecuada en las heladeras, para garantizar que los productos se vendan antes de su fecha de vencimiento. Según lo manifestado en las audiencias informativas celebradas en el marco de esta investigación, son las usinas lácteas y no los supermercados los que afrontan las pérdidas por tener que descartar productos vencidos, dado que los

[32] En particular, los mercados de leches fluidas, quesos untables y rallados, yogures, dulce de leche, manteca y crema de leche. Véase párrafos 11 y 12.

[33] Esta regla no es válida para los espacios especiales, como las punteras de góndola y las islas, que se venden para la exposición de productos particulares. En algunos casos puntuales, también se ha manifestado que las empresas más pequeñas podrían eventualmente "comprar" espacio en la góndola a las empresas más grandes. Sin embargo, esto no sería muy habitual, porque resultaría muy costoso.

supermercados los devuelven a sus proveedores.[34] Por ese motivo, las usinas lácteas suelen contar con repositores propios en los supermercados, lo cual resulta un costo especialmente alto para las empresas más pequeñas.[35] La combinación del costo de reposición de productos en supermercados y la dificultad para ganar participación y escala tiene la potencialidad de constituir una barrera de entrada a este canal de distribución para las empresas lácteas más pequeñas o para las ingresantes al mercado.

37. A fin de tener una evaluación más profunda de este tipo de cuestiones, y dado que el problema de la relación entre proveedores y supermercados alcanza a otros sectores productivos, con fecha 27 de julio de 2017 esta Comisión Nacional inició una investigación de mercado que tramita mediante expediente EX-2017-15554948-APN-DDYME#MP, caratulada "IM. 5 – INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE SUPERMERCADOS".[36] El foco de esta investigación es, justamente, la relación entre los supermercados y sus proveedores, en particular en el caso de los mercados más concentrados.

III.3.2 La crisis de Sancor

38. Conforme es de público conocimiento, a la fecha del presente informe, Sancor se encuentra atravesando una profunda crisis que afecta su capacidad productiva y desempeño económico. De acuerdo a la información que surge de su sitio web, hace varios meses se inició un proceso mediante el cual se pretende encontrar una solución definitiva a la

[34] Conforme lo manifestado a fs. 348-354 y 491-494.

[35] Adicionalmente, esto incrementa los costos asociados a la comercialización de los productos lácteos, dado los altos costos de la actividad sindical de los trabajadores de la industria láctea.

[36] En efecto, de los estudios de mercado encomendados por esta Comisión Nacional para investigar las condiciones de competencia en los mercados del detergente y jabón para la ropa y del sector oleaginoso también surge la necesidad de investigar la relación entre proveedores y supermercados.

situación. Este proceso incluye ayuda por parte del Estado Nacional y la venta de la empresa a un grupo internacional.[37]

39. Esta crisis tiene indudablemente efectos en el grado de concentración en los mercados investigados, ya que se ha registrado durante 2017 una caída significativa de la producción (y las compras de leche cruda) de Sancor. Los efectos de mediano y largo plazo sobre la concentración dependerán de quién se haga cargo finalmente de la empresa, de su estrategia para salir de la crisis y del crecimiento que puedan tener otras empresas en este proceso.

III.3.3 Precio de venta al consumidor final

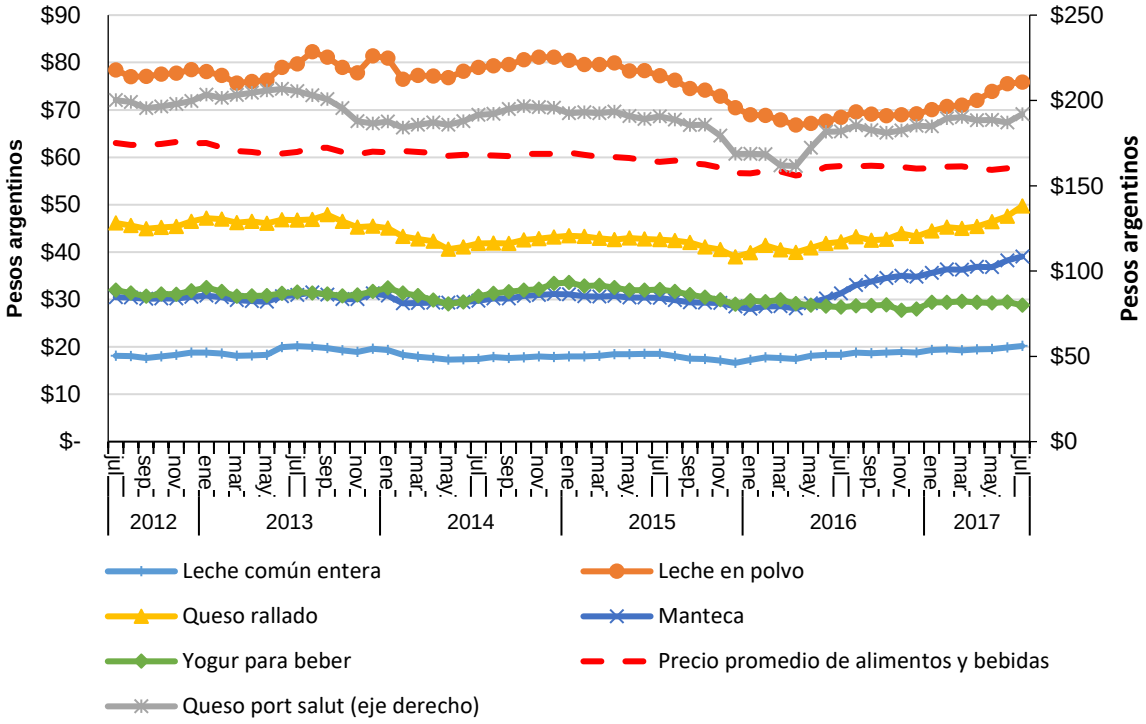
40. El Gráfico 3 muestra la evolución de los precios reales (constantes a julio de 2017)[38] de los productos lácteos pagados por los consumidores finales, según relevamiento de la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como puede observarse, durante el período relevado (julio 2012-julio 2017) los precios de los productos lácteos han bajado o se han mantenido constantes, a excepción de los precios de la manteca y del queso rallado, que han aumentado, especialmente a partir de la segunda mitad de 2016.

[37] Fonterra (Nueva Zelanda) y el grupo Lactalis (Francia) aparecen como los candidatos más firmes. Véase "*Días de definiciones para el futuro de SanCor*", La Nación, 3 de julio de 2017.

[38] Se ha utilizado el Índice de Precios al Consumidor de la provincia de San Luis.

Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Gráfico 3. Precios medios de venta final de productos lácteos en términos reales - Ciudad de Buenos Aires. (Valores en $ de julio 2017)



Nota: Precios en valores constantes de julio de 2017.
Fuente: Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) e IPC San Luis.

41. En particular, los aumentos de precios de los productos lácteos observados durante la primera mitad de 2017 se traducen en una recuperación en términos reales a los niveles de precios entre 2012 y 2015.

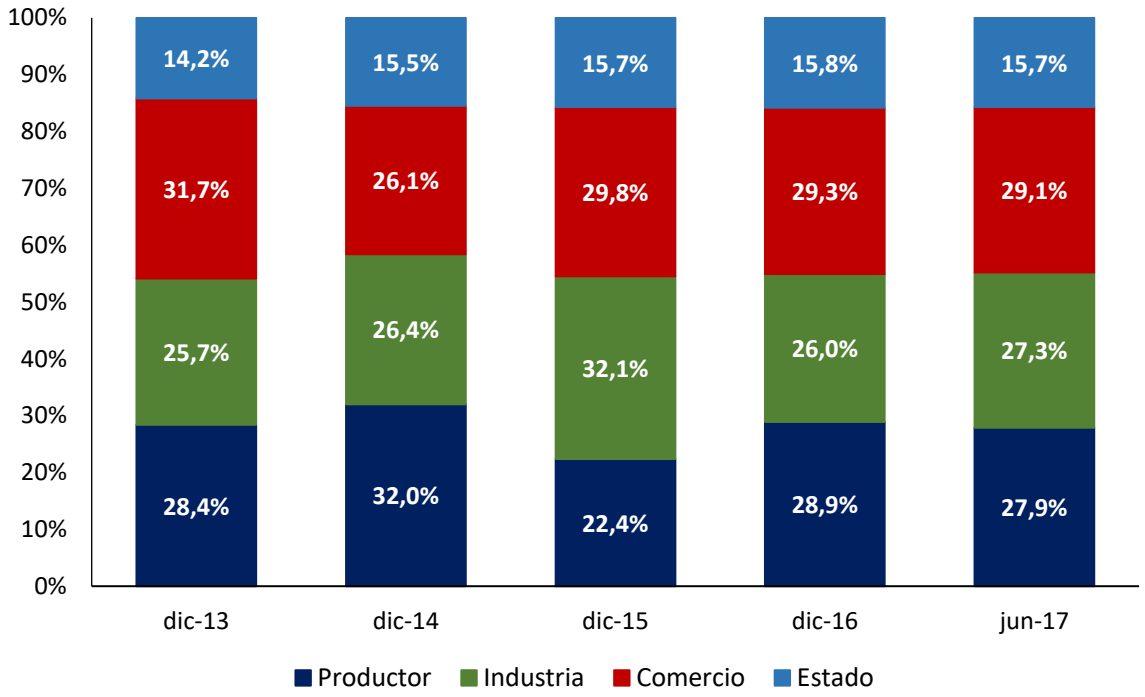
42. Nótese que en el caso de la manteca, el aumento de sus precios coincidiría con una situación específica de escasez a partir de la segunda mitad de 2016, en el contexto de las

inundaciones de abril de ese año y su impacto en la reducción de la producción de leche cruda.[39]

43. El Gráfico 4 muestra la participación de cada uno de los eslabones de la cadena productiva en el precio final a diciembre durante los años 2013 y 2016 y a junio de 2017. En el mes de diciembre del año 2013 el productor recibía el 28 % del precio final, la industria el 25 % y el comercio el 32 % (el 15 % restante eran impuestos). Durante el año 2014, la participación de los productores llegó al 32 %, a costa de la participación del comercio, que estuvo cerca del 26 % en el mismo período. No obstante, durante el año 2015 esta tendencia comenzó a revertirse, de modo que los productores alcanzaron su participación más baja en el precio final, 22,4 % en diciembre de 2015. A junio de 2017, los productores han recuperado participación, con casi un 28 % del precio final.

[39] Véase "*Falta manteca, pero el Gobierno asegura que lo peor de la crisis láctea ya pasó*", El Cronista, 3 de agosto de 2016.

Gráfico 4. Participación de cada eslabón productivo en el precio final



Fuente: Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.) e IPC San Luis.

44. Es importante resaltar el papel que ha jugado la caída del precio internacional de la leche durante el año 2015, que llegó a su punto más bajo en febrero de 2016, que tuvo particular impacto en la etapa primaria. Esto se reflejó en una reducción de su participación en el precio final de los productos lácteos. En el caso de la etapa industrial, su participación en el precio final no se redujo en la misma proporción, debido a la presencia de altos costos logísticos y laborales que forman parte del precio mayorista y que no están asociados al precio internacional.

45. Los costos que componen el precio final al consumidor incluyen los costos propios del procesamiento e industrialización de la leche, y los costos logísticos, que en el caso de los productos lácteos son particularmente importantes, dado que se trata de un producto altamente perecedero. En este sentido, son las empresas de la industria láctea las

encargadas de la logística del transporte (tanto de la leche cruda desde el tambo hasta la planta industrial como del producto final hasta el comercio minorista), lo que también contribuye a aumentar los costos de esta etapa de la cadena de valor.

46. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el papel de la Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina (ATILRA) en la configuración de los costos de producción y comercialización, que hacen al precio al público de los productos lácteos.

47. ATILRA es una asociación sindical que representa a los trabajadores de la industria láctea y cuenta en la actualidad con aproximadamente 28 000 afiliados.[40] Además de ser un actor fundamental en las negociaciones paritarias, ATILRA recauda un "bono" o "aporte solidario", creado transitoriamente en 2009 con el objetivo de sostener su sistema de salud. Inicialmente este bono se fijó en la suma de cien pesos por trabajador y conforme declaraciones del presidente de APYMEL, representa actualmente un 18 % del salario básico categoría B de un empleado del sector (aproximadamente $ 22 000).[41] Este aporte solidario es independiente del aporte sindical obligatorio y genera presión sobre los costos laborales de las empresas del sector que afecta de manera más fuerte a las empresas más intensivas en mano de obra.

48. Durante el mes de mayo de 2017, ATILRA llegó a un acuerdo con el Gobierno Nacional para reducir este "aporte solidario y llevarlo a $ 1 500 mensuales por trabajador para las empresas del CIL y de $ 750 por trabajador para las PyMEs, lo que se estima representará un aporte de unos $ 400 millones por año para el gremio de los trabajadores de la industria.[42] Este acuerdo se dio en el marco de las negociaciones entre el Gobierno Nacional y el gremio para la entrega de un fondo de salvataje para la empresa Sancor, con el objetivo de reestablecer sus actividades productivas y comerciales.

[40] Revista Infortambo, febrero, 2017, p. 26.

[41] Revista Infortambo, febrero, 2017, p. 26.

[42] Fernando Bertello, *"Hubo Acuerdo para que lleguen los fondos para SanCor"*, La Nación 5 de mayo de 2017.

IV. OTRAS CONSIDERACIONES

IV.1 El Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina

49. La Resolución N° 189/2014 fue derogada por la vigente Resolución Nº 229-E/2016 de fecha 2 de noviembre de 2016 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agroindustria que creó el "Sistema Integrado de Gestión de la Lechería Argentina" (SIGLeA), con el objetivo de establecer medidas de transparencia con la finalidad de "…*mejorar la relación entre los componentes de la cadena láctea, aumentar la competitividad de los mismos en el mercado nacional como internacional, preservar la salud de los consumidores, la inclusión en el sistema propuesto a la totalidad de tambos e industrias del país y la promoción de una Red de Laboratorios de Análisis de Leche, entre otros...*".[43] El SIGLeA funciona como un sistema unificado de información entre los actores de la cadena láctea y los distintos organismos del Estado.

50. Conforme la Resolución N° 229-E/2016, aquellos operadores que realicen compra primaria de leche cruda y quienes procesen o industrialicen leche cruda proveniente de tambos de su propiedad y/o consignen de alguna forma leche cruda deben informar por medio del SIGLeA con carácter de declaración jurada los recibos diarios de leche cruda y el envío de muestras para la realización de los análisis necesarios para confeccionar la Liquidación Única, Mensual, Obligatoria, Universal y Electrónica.

51. A su vez, deben informarse antes del quinto día hábil de cada mes por medio del SIGLeA y con carácter de declaración jurada, las fechas y modalidades de pago, los precios por kg de grasa y proteínas, incluyendo cualquier diferenciación de precios que pudiera existir para distintas regiones geográficas.

52. La Resolución citada crea la denominada "Leche de Referencia" con el objetivo de permitir a los productores lácteos efectuar comparaciones sobre la calidad de la leche que producen. Esta leche de referencia se compone de ciertos parámetros fijados en la norma, que serán

[43] Resolución N° 229-E/2016, considerandos párrafo 7.

actualizados por la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agroindustria cuando esta lo estime conveniente, tomando en consideración las evaluaciones que realice la Subsecretaría de Lechería sobre la evolución del SIGLeA.

53. Por su parte, con el objeto de mejorar la planificación de políticas públicas y la gestión de la información, el SIGLeA vincula las bases de datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) y del Ministerio de Agroindustria de la Nación.

54. La normativa vigente establece asimismo que los análisis para la confección de la Liquidación Única, Mensual, Obligatoria, Universal y Electrónica deben realizarse en laboratorios habilitados de acuerdo a las condiciones fijadas por el INTI Lácteos, tomando en consideración los lineamientos de la Norma IRAM 301:2005 equivalente a la Norma ISO/IEC 17025:2005.

55. Conforme el artículo 8 de la Resolución N° 229-E/2016, las controversias que pudieran surgir en el resultado de los análisis de calidad de la leche, deberán ser resueltas mediante la aplicación del Protocolo de Solución de Controversias que se crea en el ANEXO II de dicha Resolución.[44]

56. Por su parte, el artículo 11 establece como Autoridad de Aplicación del SIGLeA a la Subsecretaría de Lechería de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agroindustria, y la facultan para dictar normas complementarias, aclaratorias y modificatorias, conforme lo considere pertinente.

57. A su vez, el artículo 12 crea en el ámbito de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agroindustria la “Comisión de Seguimiento Técnica del SIGLeA”, integrada

[44] El procedimiento previsto consiste en la extracción de una nueva muestra fuera del calendario habitual y su sometimiento a análisis de un laboratorio arbitral seleccionado por el reclamante. En dicho acto deberán estar presentes las partes implicadas y un representante del laboratorio que analizó originalmente la muestra. Los resultados que se obtengan del análisis son inapelables en la instancia administrativa y se aplicarán al volumen de leche que afecta el período sujeto a controversia.

por representantes del ámbito público y privado provenientes de entidades y organizaciones vinculadas con la actividad de la lechería, quien será la encargada de dictar su propio reglamento interno de funcionamiento.[45]

58. Por otra parte, mediante Resolución Conjunta Nº 8/2016 y Nº 9/2016, complementada mediante Resoluciones N° 162/2016 y N° 192/2016 del Ministerio de Agroindustria y Ministerio de Producción respectivamente, se creó el Régimen de Compensaciones a Productores Tamberos, que otorga beneficios temporarios para productores tamberos como modo de contener las consecuencias de la crisis que atravesó el sector durante 2016, a causa de las inundaciones de principios de año y de la caída del precio internacional de la leche en polvo. El régimen fue complementado mediante sucesivas resoluciones y establece un aporte de $ 0,40 por litro de leche cruda, a los que se agregan $ 0,10 por litro para aquellos productores de las provincias que se incorporaron al sistema.[46]

V. CONCLUSIONES

59. A lo largo de la presente investigación de mercado se han analizado las condiciones de competencia en la cadena de valor de la industria lechera, en particular, las prácticas conocidas como "*clearing* lechero", la "fidelización de tambos" y la relación entre los supermercados y sus proveedores de productos lácteos. Sobre la base de la información disponible, aunque no se han vislumbrado *prima facie* indicios que puedan identificarse con la existencia de prácticas anticompetitivas en la cadena de valor de la industria láctea, sí se han identificado ciertas cuestiones que podrían corregirse para mejorar el funcionamiento del mercado. Debe tenerse en cuenta que las conclusiones que se muestran en esta sección reflejan la información recabada por esta Comisión Nacional a través de los pedidos de

[45] A la fecha del presente informe, la Comisión Técnica no ha comenzado a funcionar.

[46] Las Resoluciones N° 23/2016; 24/2016; 34/2016; 35/2016; 43/2016; 44/2016; 165/2016 del Ministerio de Producción y las Resoluciones N° 162/2016; 187/2016; 192/2016 y 288/2016 del Ministerio de Agroindustria complementan la normativa citada.

información y, fundamentalmente, de las audiencias celebradas con los actores de los distintos eslabones de la cadena.[47]

60. En primer lugar, en cuanto a la existencia del "*clearing* lechero" o "triangulación" como práctica de intercambio de leche cruda en situaciones excepcionales, sobre la base de la información obtenida en el marco de la presente investigación, se ha concluido que esta práctica es marginal y responde a razones de eficiencia relacionadas con el carácter perecedero de la leche cruda.

61. Por otro lado, se ha observado que la particular relación de fidelización entre los tambos y las industrias a las que proveen, dificulta la movilidad de los tambos. En la mayoría de los casos esta relación está vinculada a la incertidumbre asociada a un posible corte de la cadena de ingresos del productor lechero, que puede extenderse por 180 días o más. Esto, en definitiva, reduce los incentivos de los tambos a cambiar de cliente. Sin embargo, el vínculo con el proveedor parecería reducirse en períodos de baja producción de leche cruda. Asimismo, no se han encontrado elementos que permitan afirmar que esta característica del mercado lácteo haya generado efectos anticompetitivos en los precios pagados a los productores, los cuales, si ben en algunos momentos del tiempo han sido inferiores a los de otros países, hoy se encuentran en línea con los precios internacionales.

62. La relación comercial entre los tambos y la industria se lleva adelante en la gran mayoría de los casos mediante acuerdos no formales, lo que genera incertidumbre en los productores del insumo con respecto a los plazos y condiciones de pago. Esto, sumado al carácter perecedero de la leche cruda que obliga al productor a desprenderse de su producción en forma diaria, podría colocar a los productores tamberos en una posición desventajosa al momento de negociar con la industria.

63. La normativa vigente, en cuanto establece que el precio pagado por la leche cruda debería responder a sus atributos de calidad y composición nutricional, busca reducir esta

[47] En el ANEXO IV se incluye un cuadro que muestra el listado de las empresas, cámaras y organismos que fueron citados en el marco de esta investigación.

incertidumbre. Sin embargo, la implementación de la “leche de referencia” también podría funcionar en la práctica como un elemento facilitador de un acuerdo tácito entre las empresas de la industria láctea, compradoras de leche cruda, especialmente teniendo en cuenta que no es práctica habitual que los tambos tomen sus propias muestras y verifiquen la calidad de su leche de manera independiente. En tal sentido, fomentar el seguimiento de muestras y la realización de contrapruebas por parte de los tambos, permitiría incrementar el poder de negociación de los productores a la hora de establecer las condiciones de venta del insumo a la industria.

64. En cuanto a las relaciones entre los supermercados y sus proveedores, se han identificado dos prácticas que tienen la potencialidad de constituir barreras a la comercialización minorista por parte de las usinas lácteas más pequeñas o ingresantes al mercado. Por un lado, la política de asignación de espacios en góndola de los supermercados, basada en las participaciones de mercado de las distintas marcas, hace que las empresas que tienen una participación pequeña requieran más tiempo para incrementarla. En segundo lugar, la práctica de algunos supermercados de devolver los productos vencidos a los proveedores, obliga a estos últimos a contar con repositores propios para limitar las pérdidas. El costo de estos repositores es proporcionalmente más importante para empresas que tienen una participación pequeña en la góndola.

65. En este sentido, y a los fines comprender de manera acabada el efecto de estas prácticas, con fecha 27 de julio de 2017 esta Comisión Nacional inició una investigación de mercado que tramita mediante expediente EX-2017-15554948-APN-DDYME#MP, caratulada “IM. 5 – INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE SUPERMERCADOS”. El foco de esta investigación es, justamente, la relación entre los supermercados y sus proveedores.

66. Finalmente, y como parte del esfuerzo de promoción de competencia que debe llevar a cabo esta CNDC, se han elaborado los “Lineamientos para las mejores prácticas en defensa de la competencia en la actividad de las Cámaras y Asociaciones Empresarias”. Si bien el intercambio de cierto tipo de información (por ejemplo, discusiones acerca de nuevas

tecnologías para mejorar la calidad de los productos) podría ser pro-competitivo y responder a razones de eficiencia, también debe advertirse que el intercambio de información comercial sensible de precios, bonificaciones, cantidades, clientes, proveedores, etc., podría facilitar la realización de conductas anticompetitivas por parte de las empresas que participan de estos grupos.[48] Es deseable hacer llegar a las cámaras y asociaciones del sector estos Lineamientos.

[48] Cuando los competidores intercambian información comercial o cualquier otro tipo de información sensible, se podría estar facilitando la colusión y dañando la competencia, en perjuicio del bienestar del consumidor. Siguiendo el criterio establecido por la Federal Trade Commission y el Departamento de Justicia de los Estados Unidos en las "*Guidelines for Collaboration Among Competitiors*" del año 2000, los competidores pueden intercambiar aquella información clasificada como "razonable". El intercambio de información relacionada con precios, costos, demanda, clientes o planeamiento estratégico es el que genera mayor preocupación desde el punto de vista de la competencia. Según un informe de la autoridad de competencia sueca, "*The Pros and Cons of Information Sharing"* del año 2006, el potencial colusivo de las comunicaciones e intercambio de información puede clasificarse en alto (comunicación sobre planes futuros, intercambio de información de precios y cantidades); medio: (intercambio de información de costos y demanda); y bajo: intercambio de información agregada.

ANEXO II

Estudio sobre las Condiciones de Competencia en el Sector Lechero de la República Argentina

-Informe público-

Consultor: Diego Petrecolla Septiembre de 2016

Resumen ejecutivo

La relevancia del sector lechero radica en que la producción de leche y sus derivados –principalmente queso- son bienes de consumo masivo y de baja sustituibilidad en la canasta de consumo de los hogares.

La cadena de valor del complejo lácteo está conformada por tres eslabones: producción primaria, procesamiento industrial o sector secundario, y comercialización. En primer lugar, la producción de leche cruda (materia prima esencial en la producción de leche fluida comestible y otros productos lácteos) en Argentina mantiene una tendencia positiva desde 2003 –cuando comenzó la recuperación después de cuatro años de caída en la producción- y en 2015 alcanzó los 11.200 millones de litros. Este es un sector atomizado, compuesto por 11.531 tambos localizados en las llamadas cuencas lecheras de las provincias de Santa Fe, Córdoba, Buenos Aires, Entre Ríos, La Pampa y Santiago del Estero.

La industria láctea (sector secundario o de producción) está conformada por unas 1.100 empresas, que presentan diferencias importantes en cuanto a tamaño y especialización de producto. Por un lado, las grandes firmas del sector poseen la mayor parte del mercado, exportan parte de su producción y ofrecen una amplia gama de productos (empresas multiproducto). Mientras que otro segmento está conformado por firmas medianas que en general se especializan en la producción de algunos lácteos, principalmente quesos. Finalmente, las empresas de menor tamaño se especializan en un producto (generalmente quesos o dulce de leche) de alto valor agregado y escaso volumen de producción.

El rubro lácteo representa el 17,1% del valor agregado de la industria alimenticia nacional, y concentra el 9,5% de los trabajadores de la misma, por lo que es un sector importante en generación de empleo e ingresos. En 2015 la producción de leche fluida ascendió a los 2.740 millones de litros, y la de productos lácteos a las 1,7 millones de toneladas.

El 83% de la producción de leche fluida y lácteos se destina al mercado interno (el restante 17% se exporta), y su distribución a través de super e hipermercados ha ido aumentando a partir de la década del ´90, concentrando actualmente el 40% de las ventas -el restante 60% de la producción se vende a través de mayoristas y comercios tradicionales-, con lo cual los supermercados tienen poder de compra que repercute en su capacidad de exigir a sus proveedores en cuanto a calidad, gama de productos, etc.

Probablemente, en las negociaciones de precios entre la industria y el comercio, las empresas lácteas no tengan posibilidad de aumentar los precios de venta cuando su demanda está representada por grandes cadenas de supermercados que tienen una alta participación de mercado y amplia llegada al consumidor final. Pero sí cuando las negociaciones son con comercios tradicionales, que tienen menos poder de negociación.

Es importante destacar que el mercado internacional de la leche y productos lácteos tiene injerencia en el mercado doméstico. La evolución de los precios internacionales de estos productos repercute en el comportamiento de los precios internos.

El mercado relevante de producto en la primera fase de la cadena productiva láctea es la leche cruda, como materia prima elemental y fundamental para la industria de la leche y productos lácteos, sin posibilidades de sustitución en su demanda. Tampoco hay un alto grado de sustituibilidad desde el punto de vista de la oferta, ya que los tambos en general no cambian la industria a la cual abastecen.

En cuanto a la producción industrial de leche fluida y otros subproductos lácteos, cuya demanda final es por parte de los hogares, siendo los oferentes las empresas de la industria láctea, pueden distinguirse diferencias de acuerdo al tipo de producto en base a su consumo en distintas ocasiones. Por un lado, la leche fluida es un bien importante en la canasta de consumo de los hogares por su contenido calórico y carácter alimenticio, mientras que los quesos también conforman un bien de importancia en el consumo de las familias aunque ocurre en ocasiones diferentes que la leche, con lo cual no son sustitutos desde el punto de vista de la demanda. En cuanto a la oferta, tampoco la sustitución es fácil: las plantas elaboradoras de leche fresca no son fáciles de transformar para la producción de otros bienes, y viceversa. En suma, los mercados relevantes de productos en la fase industrial son la leche fluida y los quesos (además de otros productos lácteos).

El mercado geográfico relevante para el sector lácteo (a lo largo de toda la cadena de valor) es de alcance nacional, ya que existe evidencia para suponer que las cuencas lecheras –en las cuales están localizados los tambos y las plantas de la industria láctea del país- se solapan.

En lo que se refiere a actividades de integración, por un lado se encuentra que en el complejo lechero existe espacio para que productores e industrias estén integrados horizontalmente con otros agentes del sector. En efecto, hay algunos elementos que facilitan la coordinación entre empresas, no favorecen a la competencia y actúan como prácticas facilitadoras de conductas cartelizadas: la existencia de una tradición por la cual las industrias no compran leche cruda a productores que abastecen a otras empresas es un indicio de baja intensidad de la competencia, y resulta en un efecto similar al cártel en cuanto a fijación de precio de compra. Asimismo, el CIL (Centro de la Industria Lechera) parece tener injerencia en la fijación de precios, de acuerdo a lo informado por representantes de la producción primaria; además de que las empresas elaboradoras de productos lácteos más grandes y con mayor poder de marcado pueden comprar leche cruda a empresas más pequeñas en vez de a tambos –práctica llamada “clearing lechero”-, para abastecerse de materia prima sin acudir a un proveedor de otra firma. También en el sector se advierten

actividades de integración vertical –empresas que operan en distintos eslabones de la cadena de valor-.

La industria láctea presenta cierto grado de concentración: solo cuatro firmas captan el 55% de la leche proveniente del sector primario. Mientras que desde el punto de vista de la oferta, solo cuatro empresas concentran el 86%[1] del volumen de ventas a los canales de distribución de leche procesada -esterilizada o pasteurizada-. El nivel de concentración es más alto en el segmento de leches pasteurizadas que para las esterilizadas.

En cuanto a la producción de quesos[2], las cuatro firmas más importantes explican el 50% de las cantidades vendidas. Mientras que al interior del segmento de quesos, el mercado con mayor nivel de concentración es el de los untables, seguido del mercado de quesos rallados, que también presenta un alto grado de concentración.

Pero los quesos untables y rallados solo representan el 7% y 5%[3] del total de ventas de quesos de la industria láctea, respectivamente. El 88% del volumen de ventas de quesos se canaliza en la modalidad al peso (de pasta blanda, semidura y dura), siendo un segmento con menor nivel de concentración.

Otro mercado muy concentrado es el del yogurt, mientras que el de dulce de leche presenta un nivel de concentración bajo a moderado; y los mercados de leche en polvo y otros productos lácteos –crema, manteca, ricota, flanes, entre otros- tienen un bajo grado de concentración.

Asimismo, al igual que en la concentración de ventas de las empresas industriales a distribuidores, cuando se toman en cuenta las ventas de leche y otros productos lácteos en góndola al consumidor final, se observa que el mercado de la leche es el más concentrado, en particular el de la leche fresca (pasteurizada y media vida). El segmento de leche larga vida también tiene un nivel de concentración alto, aunque algo menor.

El mercado de quesos está menos concentrado que el de la leche, sobre todo en el caso de los quesos a peso, que conforman la mayor parte del mismo; aunque para quesos untables y rallados la concentración es alta. El mercado de yogurt tiene un alto nivel de concentración; y para el dulce de leche, la manteca y la crema de leche la concentración es de moderada a alta.

En cuanto a la evolución de precios de venta y márgenes a lo largo de toda la cadena del complejo lechero, el nivel de precios de venta en cada eslabón se ha incrementado de manera continua, en el marco del contexto inflacionario del país. La diferencia en la evolución del nivel de precio de venta de la leche y productos lácteos en cada etapa del complejo lechero afectó los márgenes entre los precios pagados y percibidos de la industria y del comercio.

En primer lugar, en los últimos tres años (enero 2013 a mayo 2016), el precio pagado por las empresas industriales al productor primario por litro de leche cruda pasó de $1,71 a $3,96, lo que implica un aumento del 132%. Mientras que el precio al cual las empresas industriales venden sus productos a los canales de distribución -tomando como referencia el valor por litro equivalente (VLE) en términos de los litros de leche cruda empleados en la elaboración de cada producto- creció el 144% en el mismo período (de $3,29 a $8,02 el VLE). Con lo cual el margen de la industria (precio

[1] Promedio mensual ene2013-mar2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

[2] Incluye quesos al peso (pasta blanda, pasta semidura, pasta dura), untables y rallados

[3] Volumen de ventas entre enero de 2013 y febrero de 2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

cobrado por cada litro equivalente menos el precio pagado por litro de leche cruda) creció 157% en dicho lapso.

Aguas abajo, el precio que recibe el comerciante por cada litro equivalente vendido ascendió a $11,99 en el mes de mayo, valor 125% mayor al de tres años atrás. Como resultado el margen del comercio casi se duplicó, es decir que aumentó, pero menos que lo que subieron sus precios.

Finalmente, el precio de venta final al consumidor de leche y productos lácteos, luego de sumar el impuesto cobrado por el Estado (16% del precio final[4]), es actualmente de $14,28 por litro equivalente, lo que implica un aumento del 128% desde enero 2013.

Pero si se deflactan los precios expresándolos a valores de enero de 2013, para aislar el efecto que tiene el contexto inflacionario nacional, se registran caídas en ambos márgenes en términos reales. Los precios de venta en cada eslabón de la cadena del complejo lechero aumentaron menos que la inflación general, en particular desde comienzos de 2014 y hasta finales de 2015, cuando el valor de la leche cayó en relación a la evolución general de precios.

En todo el período analizado el precio pagado al productor cayó en un 18%, a valores de enero de 2013. Mientras que el "precio planchada industria" disminuyó un 13%, el precio del comercio un 20% y el precio final pagado por el consumidor un 19% (también a valores de enero de 2013).

Así, en términos reales tanto el margen de la industria como el del comercio presentaron una tendencia a la baja. La caída fue mucho mayor para los comerciantes (el margen entre el precio cobrado y el pagado por VLE cayó 31%) que para la industria (-9%).

En el caso del precio pagado al productor primario, existen ciertos factores que contribuyen a que no aumente, al menos no al mismo ritmo que la suba generalizada de precios en el marco inflacionario nacional. Por un lado, el llamado "clearing lechero" -intercambio de leche cruda entre empresas industriales que tienen exceso de materia prima y aquellas que requieren un mayor nivel de abastecimiento-. Esta práctica hace que la demanda de leche cruda al sector primario sea menor a la demanda efectiva de leche cruda por parte del sector industrial, y por lo tanto limita la suba del precio pagado al tambero. El porcentaje de leche cruda adquirido de otras empresas industriales en relación al total de leche cruda comprado por la industria (a tambos y otras empresas procesadoras) es de un promedio del 3% para los últimos tres años.

En el mismo sentido, la tradición existente que implica que las empresas industriales no se quiten tambos entre sí –"lealtad al proveedor"-, con lo cual no compran leche cruda a productores que abastecen a otras empresas, también contribuye a que el precio pagado al productor primario no suba. En los últimos dos años solo 529 tambos cambiaron de industria a la cual proveen leche cruda –de un total aproximado de 7800 tambos registrados como proveedores de las industrias que informan al Sistema de Pago por Calidad a qué tambos compran la leche que procesan[5].

Es importante destacar también que existen políticas estatales de regulación de precios internos de venta al público de leches y productos lácteos que hacen que su crecimiento sea menor al del promedio de productos alimenticios. Estas políticas se limitaron a la aplicación de derechos de exportación hasta el año 2007, cuando el gobierno pone en vigencia el "Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo destinados al Mercado Interno", en un contexto en el que los precios internacionales de los lácteos aumentan significativamente. El programa implicaba un mecanismo de precios máximos a la exportación de productos lácteos y la creación del Registro de Operaciones de Exportación –cupos y permisos para exportar-. También se pusieron en vigencia

[4] I.V.A., más Derechos de Exportación, menos Reintegros de Exportación

[5] Fuente: Subsecretaría de Lechería – Ministerio de Agroindustria

mecanismos (compensaciones a industria y tamberos) para elevar el precio de leche cruda cobrado por el productor tambero para paliar distorsiones de precios relativos y desincentivos a la producción.

Los objetivos centrales de estas medidas fueron diferenciar el nivel de precios del mercado doméstico del internacional para "asegurar el abastecimiento" de productos al mercado interno, y tratar de compensar los perjuicios que esta situación creaba sobre la producción a partir de subsidios a la industria y al tambo.

Este esquema de estabilización fue el antecedente para el primer programa de subsidios a industrias lácteas y el primero de compensaciones a productores tamberos, que fueron instrumentados a posteriori vía resoluciones del MEyP, MAGPyA y ONCCA.

A mediados de 2008 comienza a darse una fuerte baja en los precios internacionales de los productos lácteos, lo que posiblemente lleva al gobierno a eliminar restricciones y cargas sobre la exportación. Al caer los precios internacionales, la presión sobre los precios internos también se reduce. Desde comienzos del año 2009 se observa una liberalización comercial en el sector lácteo.

Finalmente, en enero de 2014 fue implementado el programa de Precios Cuidados[6], aún en vigencia, que consta de convenios entre empresas de consumo masivo y el Gobierno Nacional de "*compromiso de precio final de venta al consumidor por parte de las empresas de supermercados*", para ciertos productos que componen una canasta de referencia, para la cual rige un precio homogéneo en cada región del país publicado oficialmente. Estos precios sufren renegociaciones periódicas según "*las variaciones justificadas de costos y los cambios objetivos en las condiciones de abastecimiento*"[7]. La canasta inicial de referencia de precios cuidados incluía 24 productos lácteos a la cual fueron añadidos otros 28 en su primera revisión.

Otro tema a tener en cuenta al momento de analizar el nivel de competencia en el complejo lácteo es la existencia de barreras de entrada al mercado, considerando que un mercado abierto a la entrada o expansión de competidores puede socavar la sostenibilidad interna de comportamientos unilaterales anticompetitivos. La entrada de nuevas empresas en el mercado puede funcionar como restricción competitiva.

En este sentido, en el complejo lácteo argentino se verifican barreras a la entrada que cobran distinta relevancia en el sector primario y en la industria. En el primer caso, existe un gran número de agentes productores tamberos, con lo cual se configura un segmento muy competitivo, y las barreras a la entrada más relevantes son económicas y tecnológicas.

En el caso de la industria, las barreras a la entrada más importantes son económicas (referentes al costo hundido de instalar una planta procesadora) y técnicas (en cuanto a las normativas sanitarias y de calidad que deben cumplirse).

El grado de contestabilidad –que se relaciona con la probabilidad de ingresar a un mercado por parte de una empresa, de acuerdo a cuán importantes son las barreras a la entrada- es alto en el caso de las firmas que destinan su producción a nichos de mercados, que se especializan en la producción de un determinado bien (por ejemplo un tipo de queso o dulce de leche) y su escala de producción es baja. En cambio, el mercado no es contestable en el caso de las grandes firmas multiproducto, con gran escala de producción y que elaboran bienes que requieren una función de producción de cierta complejidad técnica.

[6] Resoluciones 2/2014 y 20/2014

[7] Ibíd.

Como conclusión, en el marco de este informe sobre las condiciones de competencia en el sector lácteo, se sugiere a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) que inicie una investigación de mercado en donde se estudien con profundidad las conductas de “clearing lechero” y “lealtad al proveedor” –no cambio de tambos proveedores entre industrias- porque podrían ser conductas facilitadoras de una cartelización. Se recomienda asimismo estudiar si tales conductas no se generan por razones de eficiencia –es decir que resulten convenientes para las empresas por razones económicas-, y no con un fin de conducta anticompetitiva.

Por otra parte, se recomienda que la CNDC analice las relaciones entre la industria procesadora de leche y productos lácteos y los supermercados, para evaluar la existencia de problemas de poder de compra de parte de los supermercados que puedan influir en los precios a los cuales compran los productos a las industrias.

Finalmente, se recomienda capacitar al Centro de la Industria Lechera (CIL), a la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas (APyMEL) y otras asociaciones de industriales del sector en temas de defensa de la competencia. Es decir, la implementación de programas internos de formación a funcionarios de este tipo de instituciones para que no cometan conductas anticompetitivas, creando una cultura de defensa de la competencia en la industria.

Introducción

El presente informe tiene como objetivo principal estudiar las condiciones de competencia en el complejo lechero del país, a partir del análisis de las conductas de los agentes en cada eslabón de la cadena productiva, la evolución del nivel de actividad y los precios de venta de los productos.

La metodología utilizada es la típica en análisis de antitrust, y las fuentes de datos e información que se usaron provienen principalmente de la Subsecretaría de Lechería del Ministerio de Agroindustria de la Nación. También se recabaron datos de la CIL, SENASA, INDEC, entre otras fuentes.

Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas a actores claves del sector para ahondar sobre cuestiones de conductas típicas y tradicionales en la industria.

Índice

1. RELEVANCIA DEL SECTOR 10

2. CARACTERIZACIÓN DE LA OFERTA 10

2.1. DESCRIPCIÓN DE LA CADENA DE VALOR 10

2.1.1. PRODUCCIÓN PRIMARIA 11

2.1.2. ETAPA INDUSTRIAL 12

2.1.3. COMERCIALIZACIÓN 13

2.1.4. COMERCIO EXTERIOR 13

3. CARACTERIZACIÓN DE LA DEMANDA 15

4. EVOLUCIÓN DE LOS PRINCIPALES INDICADORES DEL SECTOR 16

4.1. PRODUCCIÓN 16

4.2. PRECIOS 18

5. DETERMINACIÓN DE LOS MERCADOS RELEVANTES DE PRODUCTOS Y GEOGRÁFICOS 23

5.1. MERCADO RELEVANTE DE PRODUCTO 23

5.2. MERCADO RELEVANTE GEOGRÁFICO 26

6. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LAS ACTIVIDADES DE INTEGRACIÓN HORIZONTAL Y VERTICAL 32

7. DESCRIPCIÓN DE LOS SISTEMAS DE DISTRIBUCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN, Y SUS IMPLICACIONES EN LAS CONDICIONES DE COMPETENCIA 34

8. ANÁLISIS DE ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL 35

8.1. ANÁLISIS DE EVOLUCIÓN DE MÁRGENES EN CADA ESLABÓN DE LA CADENA 43

8.2. POLÍTICAS DE REGULACIÓN DE PRECIOS INTERNOS 47

9. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LAS BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO (NORMATIVAS, TÉCNICAS, ECONÓMICAS Y COMERCIALES) 49

10. ESTIMACIÓN DEL GRADO DE CONTESTABILIDAD DEL SECTOR LECHERO 52

11. RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA O NORMATIVA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COMPETENCIA, EFICIENCIA Y TRANSPARENCIA EN EL SECTOR 53

12. CONCLUSIONES 53

13. REFERENCIAS: ANEXOS, BASES DE DATOS, LISTADO DE BIBLIOGRAFÍA Y OTROS INSUMOS UTILIZADOS PARA LA REALIZACIÓN DEL ESTUDIO. 54

13.1. RECOMENDACIONES RESPECTO A ACUERDOS HORIZONTALES ENTRE COMPETIDORES Y A LA PARTICIPACIÓN EN CÁMARAS EMPRESARIALES 54

13.1.1. COLABORACIÓN ENTRE COMPETIDORES 55

13.1.2. INTERCAMBIOS DE INFORMACIÓN 56

13.1.3. RECOMENDACIONES DE LAS C.E. A LOS ASOCIADOS 57

13.1.4. PARTICIPACIÓN EN REUNIONES 58

13.1.5. BOICOT 59

13.2. ANEXO 1. SÍNTESIS DE ANTECEDENTES DE CASOS DE CONDUCTA (CÁRTELES Y ABUSOS DE PD). 59

13.3. ANEXO 2. SÍNTESIS DE REGULACIONES EN EL SECTOR LÁCTEO EN OTROS PAÍSES: ESTADOS UNIDOS, CANADÁ, AUSTRALIA, NUEVA ZELANDA, Y UNIÓN EUROPEA. 62

13.4. ANEXO 3: SISTEMATIZACIÓN, DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS PRELIMINAR DE LA INFORMACIÓN RECOPILADA .. 74

1. Relevancia del sector

La importancia de la producción lechera –y derivados- radica en que la leche es un bien necesario y de consumo masivo, de baja sustituibilidad en la canasta de consumo de cualquier familia tipo, por lo que representa un componente importante del gasto de los hogares -en particular de los de más bajos ingresos-: el desembolso en leche, quesos y otros productos lácteos representa el 10% del gasto total de los hogares en alimentos y bebidas[8].

Durante 2015 el volumen de producción de leche cruda alcanzó los 11.200 millones de litros[9], con un aumento del 1,6% anual, y un crecimiento acumulado del 41% desde 2003, a partir de la recuperación del sector después de cuatro años de caída en la producción.

Asimismo, la industria láctea (sector secundario o de producción) registró en 2015 un nivel de producción de 2.740 millones de litros de leche fluida y de 1,7 millones de toneladas de productos derivados (de las cuales la tercera parte corresponde a quesos)[10]. El sector representa el 17,1% del valor agregado de la industria alimenticia nacional (en tercer lugar en importancia, solo precedida por las industrias de panadería y cárnica)[11]; y concentra un gran número de puestos de trabajo (35.939 empleados registrados en 2015, lo que representa el 9,5% de los trabajadores de la industria alimenticia, y el 2,8% de los ocupados del total de la industria manufacturera nacional[12]), por lo que es un sector importante generador de empleo y de ingresos, principalmente en zonas rurales del país, pero también en aglomerados urbanos.

En cuanto a las ventas finales de lácteos en supermercados de todo el país, en 2014 (último dato disponible) superaron los 20.000 millones de pesos, lo que implica una participación del 11,4% en las ventas totales, tercero en grado de importancia solo detrás de los rubros almacén y artículos de limpieza y perfumería[13].

2. Caracterización de la oferta

En este apartado se describe la cadena de valor del sector lechero nacional -que comprende tres eslabones: producción primaria, procesamiento industrial y comercialización-, con el fin de comprender su estructura y funcionamiento. Se mencionan los principales agentes económicos y asociaciones, y cuál es la organización industrial y de productos en cada etapa de la cadena.

2.1. Descripción de la cadena de valor

Al analizar la cadena de valor del complejo lechero se diferencian tres etapas: producción o sector primario, procesamiento industrial o sector secundario y distribución o cadena de comercialización.

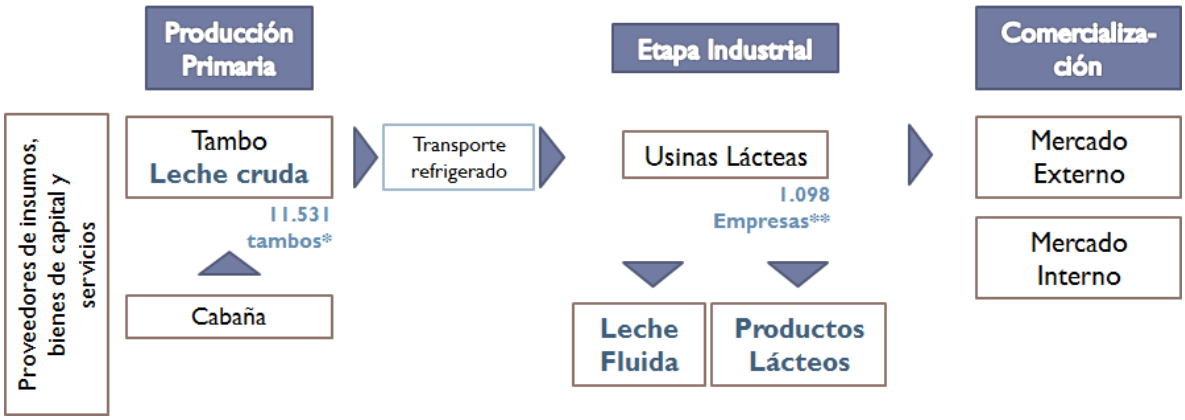
La producción primaria es atomizada y heterogénea, compuesta actualmente por 11.531 tambos[14]; mientras que la etapa industrial agrupa a unas 1.100 empresas[15] pero con diferencias importantes en el tamaño de las firmas y especialización de producto. Finalmente, la mayor parte de la producción de leche y lácteos se destina al mercado interno (83%)[16], y su distribución se canaliza

[8] Fuente: ENGHo 2012, INDEC
[9] Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria
[10] Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria
[11] Fuente: Cuadros de Oferta y Utilización (COU), Indec. Año 2012
[12] Fuente: MTEySS en base a SIPA
[13] Fuente: Encuesta de Supermercados. INDEC
[14] Dato a marzo de 2016. Fuente: SENASA
[15] Dato de 2013. Fuente: Fuente: MTEySS en base a SIPA
[16] Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

principalmente a través de super e hipermercados (la industria láctea vende el 40% de su producción a estos canales de distribución[17]).

A continuación se presenta una descripción de la estructura y funcionamiento del complejo lechero, por etapa de la cadena (Diagrama 2-1).

Diagrama 2-1 Cadena de valor del complejo lechero



Fuente: elaboración propia en base a DIAR-DIAS, Mecon; MTEySS, SENASA

2.1.1. Producción primaria

El sector primario produce leche cruda, materia prima para la producción industrial de leche fluida y otros productos lácteos[18]. En el tambo es donde se definen las características principales de la leche cruda en lo que respecta a su calidad composicional (grasas, proteínas, lactosa y sales) e higiénico-sanitaria (bacterias, células somáticas). Estas características tienen importante influencia en el precio pagado al productor por dicha materia prima.

Este es un sector atomizado, actualmente constituido -como ya se señaló- por 11.531 tambos, los cuales presentan heterogeneidades en cuanto a la distribución geográfica y al modelo productivo. El 99% de los establecimientos está ubicado en las provincias de Santa Fe (4.106 tambos), Córdoba (3.444), Buenos Aires (2.586), Entre Ríos (820), Santiago del Estero (204) y La Pampa (202)[19].

Sin embargo, en base a la densidad de concentración de los tambos más allá de los límites entre provincias, es pertinente analizar su distribución en las regiones llamadas cuencas lecheras[20]:

- Buenos Aires: “Mar y Sierras”, “Oeste”, “Abasto Sur”, ”Abasto Norte”, “Sur”.
- Entre Ríos: “Cuenca B” y “Cuenca A”.
- Santa Fe: “Sur” y “Central”.
- Córdoba: “Sur”, “Villa María” y “Noreste”.
- La Pampa: “La Pampa”.
- Tucumán: “Cuenca de Trancas”.

[17] Fuente: entrevistas con representantes del sector

[18] El 93% de la leche cruda se destina a la industria láctea. El restante 7% es la denominada leche informal, que se comercializa en la zona de influencia a los tambos sin pasar por el circuito industrial.

[19] Fuente: SENASA.

[20] UADE (2004)

A su vez, los productores tamberos presentan diferencias respecto a cuáles son los modelos productivos que implementan de acuerdo a la intensidad en el uso del capital y de la tierra. En particular, se distinguen tres tipos de sistemas productivos: los "sistemas pastoriles" (cobraron mayor relevancia en la década del ´80, con menor inversión en capital fijo y variable y más asociados a la estacionalidad en la disponibilidad de forrajes para el alimento del ganado), pasando por los "sistemas semipastoriles" (los más utilizados en el país, altamente dependientes de la conservación de forraje, con estabulación periódica), y los "sistemas estabulados" (mantienen al ganado dentro de un establecimiento todo el año, presentan altas inversiones en capital, dependen de una red de proveedores estable para el suministro de insumos y alimento).

Aunque durante los últimos años de la década del ´90 cayó abruptamente la cantidad de tambos (alrededor de 4000 desde 1998), la producción total de leche cruda en Argentina se mantuvo alrededor de los 9.500-10.000 millones de litros anuales. El mantenimiento de los niveles de producción logrado con una menor cantidad de tambos puede ser explicado por el aprovechamiento de economías de escala, el uso de instalaciones más tecnificadas, y por un aumento de la eficiencia media por tambo y por vaca.

En este mismo sentido se verificó un proceso de segmentación de la producción primaria en dos grupos, uno de gran eficiencia, con fuertes inversiones de capital, y otro sector de menor eficiencia, más trabajo intensivo y con menor aprovechamiento de economías de escala de producción, que fue el que mayores problemas económico-financieros enfrentó. Muchos de estos últimos tamberos abandonaron el sector[21].

2.1.2. Etapa industrial

En la etapa industrial se lleva a cabo el procesamiento de la leche cruda para la elaboración de leche fluida -principalmente pasteurizada, pero también esterilizada y chocolatada- y otros productos lácteos. En particular, la leche fluida pasteurizada es un bien con amplios requisitos de calidad, sin grandes posibilidades de diferenciación. Mientras que la elaboración de quesos no presenta grandes exigencias técnicas y en general utiliza tecnología tradicional con mano de obra intensiva, con calidad de producto variable, se concentra en pequeñas y medianas empresas productoras. En cuanto al yogurt, es un segmento con grandes exigencias técnicas para su elaboración, requiere una elevada escala de producción, y permite muchas posibilidades de diferenciación, por lo que se concentra en grandes empresas de la industria. La leche en polvo también requiere una elevada escala de producción y tiene alta complejidad técnica, por lo que se limita a una acotada cantidad de empresas productoras.

El sector industrial lechero está conformado por 1.098[22] empresas, aunque solo 4 captan el 55%[23] de la leche cruda proveniente del sector primario. En lo que se refiere a ventas de leches frescas (esterilizadas y pausterizadas), las cuatro empresas que lideran el mercado concentran el 86% del volumen de ventas[24]. Mientras que cuatro firmas concentran el 50% de la las cantidades vendidas de quesos[25].

---

[21] UADE (2004)

[22] Empresas con personal ocupado registrado. Fuente: MTEySS en base a SIPA

[23] Promedio mensual ene2013-mar2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria. El universo para el cual es válido que estas 4 empresas explican, en promedio, la compra del 55% de la leche cruda es para el de las empresas que por Resolución 7/2014 informan de manera bimestral datos de materias primas, elaboración de productos y existencias (aproximadamente 180 empresas).

[24] Promedio mensual ene2013-feb2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

[25] Promedio mensual ene2013-feb2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

2.1.3. Comercialización

El principal destino final de la leche y los productos lácteos es el mercado interno: el 83% de la producción se comercializa en el país. La demanda doméstica anual es de un promedio de 44 litros de leche por habitante, y de 12 kgs de queso por habitante[26].

Si bien hasta fines de los '70, más del 70% de las ventas de alimentos en Argentina se realizaba en almacenes, verdulerías, carnicerías y panaderías; a partir de los primeros años de la década del '80 se comenzó a registrar la desaparición de muchos de estos comercios minoristas (64.000 entre 1984 y 1993). Desde comienzos de la década del '90 se acentúa y consolida la tendencia evidenciada, llegándose en la actualidad a una importante concentración del comercio de alimentos en los súper e hipermercados que captan el 40% de las ventas de la industria láctea, mientras que el restante 60% se vende a mayoristas y comercios tradicionales (entrevistas).[27]

En 2014, las ventas finales de productos lácteos en supermercados superaron los 20.000 millones de pesos, valor que representa el 11,4% del total de ventas[28].

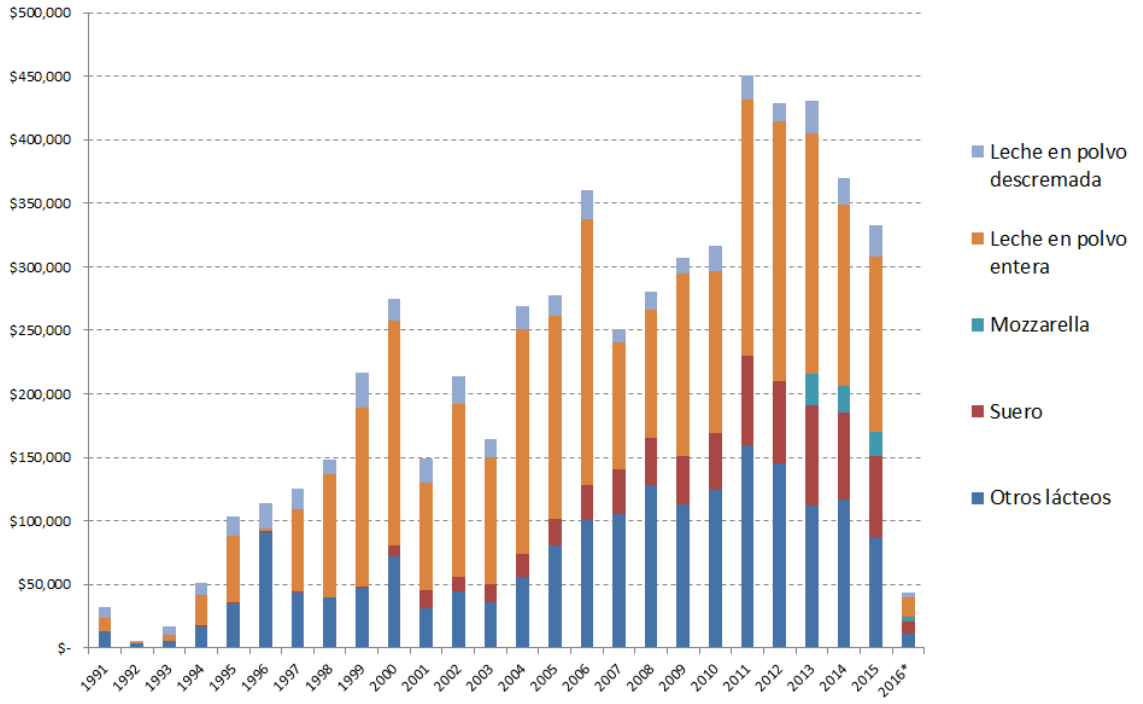
2.1.4. Comercio exterior

2.1.4.1. Exportaciones

Como se dijo, solo el 17% de la producción de la industria láctea se exporta, volumen que entre 2003 y 2015 creció un 102%, ascendiendo el último año a las 332 mil toneladas de producción vendidas en otros países (la mitad de las cuales corresponden a leche en polvo) por un monto de USD 1.124 millones[29]. Los principales destinos de la exportación de estos bienes son Venezuela (29% de las exportaciones[30]), Brasil (24%) y Argelia (8%).

[26] Datos a 2012. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria
[27] Fuente: entrevistas con representantes del sector de la industria láctea.
[28] Fuente: Encuesta de Supermercados. INDEC
[29] Datos a 2015. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria
[30] La importancia de las exportaciones de lácteos a Venezuela se explica por el convenio financiero que rige desde 2006 y tiene vigencia hasta 2020, entre la empresas SANCOR y el Banco de Desarrollo Económico y Social (Bandes), que implica el envío de leche en polvo (que al final del acuerdo alcanzará las 8.000 toneladas) a Venezuela, que paga a la empresa argentina un precio mayor al promedio del mercado

Gráfico 2-1 Exportaciones de leche y productos lácteos, por producto (toneladas). 1991-febrero 2016*



Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación.
*último dato disponible febrero de 2016

En términos nominales, las exportaciones aumentaron en un 300% en dólares en el período 2003-2015. Si bien se registraron caídas en 2007 y 2009, que se explicaron en el primer caso por la disminución de la oferta de leche cruda debido a factores climáticos y en el segundo por la baja en los precios internacionales (ya que el volumen exportado sí aumento en 2009 en términos interanuales).

2.1.4.2. Importaciones

La importación de productos lácteos es muy baja. El último año ingresaron al país solo 2,8 mil toneladas de bienes del sector de origen extranjero (principalmente leche condensada y queso fundido), volumen que ha presentado una tendencia negativa continua desde el año 2012, cuando ascendió a las 26,2 mil toneladas importadas, la mitad de las cuales fueron explicadas por la adquisición de suero.

2.1.4.3. Balanza comercial

El saldo comercial externo de productos lácteos de Argentina es positivo históricamente, y en 2015 ascendió a los 1.098 miles de dólares, aunque la variación fue negativa en términos interanuales (-32%), y la tendencia es negativa desde 2013. Sin embargo, en el período 2003-2015 el saldo comercial en dólares experimentó una suba significativa del 321%.[31]

[31] Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria en base a INDEC - Aduana - SeNaSa

3. Caracterización de la demanda

En cada eslabón de la cadena del complejo lechero la demanda tiene características determinantes. Las empresas de la industria láctea conforman la demanda de la leche cruda que elaboran los agentes de la producción primaria, para procesarla. Mientras que estas firmas a su vez responden a la demanda de las empresas de distribución: super e hipermercados, mayoristas y comercios tradicionales. Finalmente, los hogares son los consumidores finales de la leche y otros productos lácteos, cuya demanda enfrentan los canales de distribución.

Como se dijo anteriormente, la industria láctea procesa la leche cruda que adquiere de los tambos para la elaboración de productos, y esta demanda de leche cruda no tiene posibilidades de sustitución porque es la materia prima elemental y fundamental de este tipo de bienes. El último año, de los 11,2 mil millones de litros de leche cruda destinados a la elaboración de productos lácteos, el 44% se utilizó para la fabricación de quesos, el 23% para la producción de leche en polvo, otro 20% para leche fluida (principalmente pasteurizada) y el restante 13% para otros productos lácteos (manteca, yogurt, dulce de leche)[32].

La demanda de leche cruda está fuertemente concentrada en las firmas más grandes del sector secundario o industrial, que elaboran una amplia gama de productos. En efecto, las cuatro empresas más grandes de la industria láctea captaron entre 2013 y 2015 en promedio el 55%[33] de la leche cruda del sector primario.

Las empresas industriales han tenido influencia privilegiada en las conductas de los agentes de producción primaria (tambos). La dinámica de la estructura de la industria y las conductas fueron alteradas, por un lado, por la mejora de los incentivos microeconómicos que provocó la introducción del sistema de pago diferencial por calidad de la leche cruda a los tamberos (“aguas arriba”). Por otro lado, por la consiguiente diferenciación de productos con énfasis en diferencias de calidad higiénico-sanitaria y nutritiva de los mismos de parte de la industria (“aguas abajo”). Actualmente el precio promedio pagado al productor primario por la industria por cada litro de leche cruda es de $3,96 (dato del mes de mayo de 2016[34]).

Aguas abajo en la cadena de valor del complejo lechero, los canales de distribución constituyen la demanda de productos lácteos que enfrenta el sector industrial. Como se dijo, el 40% de los bienes se destina a super e hipermercados, que han ido ganando participación en relación a los comercios mayoristas y tradicionales (que representan el 60% de la demanda de lácteos). Con lo cual, los supermercados tienen poder de compra que repercute en su capacidad de exigir a sus proveedores en cuanto a calidad, gama de productos, etc. El precio pagado por los comercios al productor industrial (llamado precio planchada industria) por el litro de leche (o valor de litro equivalente para los productos lácteos como queso, yogur, etc.), en mayo de este año alcanzó los $8,02[35], lo que implica un margen para las empresas industriales de un promedio de $4,06 por litro.

Por último, en lo que se refiere a la demanda final de productos lácteos, las familias tampoco presentan grandes posibilidades de sustitución, principalmente en cuanto a la leche fluida, ya que es un bien de importancia calórica, primordial en la canasta de consumo de los hogares – en

[32] Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

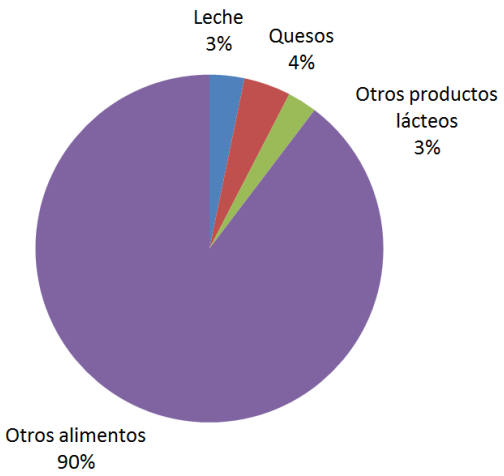
[33] Promedio mensual ene2013-mar2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria. El universo para el cual es válido que estas 4 empresas explican, en promedio, la compra del 55% de la leche cruda es para el de las empresas que por Resolución 7/2014 informan de manera bimestral datos de materias primas, elaboración de productos y existencias (aproximadamente 180 empresas)..

[34] Fuente: Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.)

[35] Fuente: Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.)

particular de los hogares de bajos ingresos-, constituyendo un componente importante del gasto de las familias en su canasta de consumo: el desembolso promedio de los hogares en leche y productos lácteos representa el 10% del total de gastos en alimentos y bebidas, y el 4,4% del total del gasto de los hogares[36] (Gráfico 3-1).

Gráfico 3-1 Distribución porcentual del gasto de los hogares en alimentos y bebidas



Fuente: Elaboración propia en base a ENGHo 2012, INDEC.

El precio de venta final de la leche y otros productos lácteos ha aumentado de manera continua los últimos años debido al alto índice de inflación en el país, en particular en lo que se refiere a la canasta de alimentos. En mayo de este año, el valor del litro de leche (o valor equivalente para productos lácteos) ascendió a $14,28[37]. Lo cual significa -descontando el impuesto cobrado por el Estado de $2 por valor de litro equivalente- que el margen comercial es de $ 3,98 por litro (o valor de litro equivalente).

En 2014 la facturación de supermercados por la venta de leche y sus derivados fue de 20.680 millones de pesos, el 11,4% del total de ventas –tercero en orden de importancia después de los rubro almacén y artículos de limpieza y perfumería-[38].

4. Evolución de los principales indicadores del sector

4.1. Producción

En la última década el complejo lechero argentino se caracterizó por presentar una expansión continua en su nivel de actividad (tanto la producción primaria como la industria láctea), en particular a partir de 2004, cuando se revirtió la tendencia negativa del período 1998-2003 que afectó principalmente al sector primario, pero también a la industria.

En cuanto a la producción tambera, durante la década del ’80 atravesó una fase de estancamiento y agudización del comportamiento cíclico, con dos subperíodos: el primero sin regulación (1980-

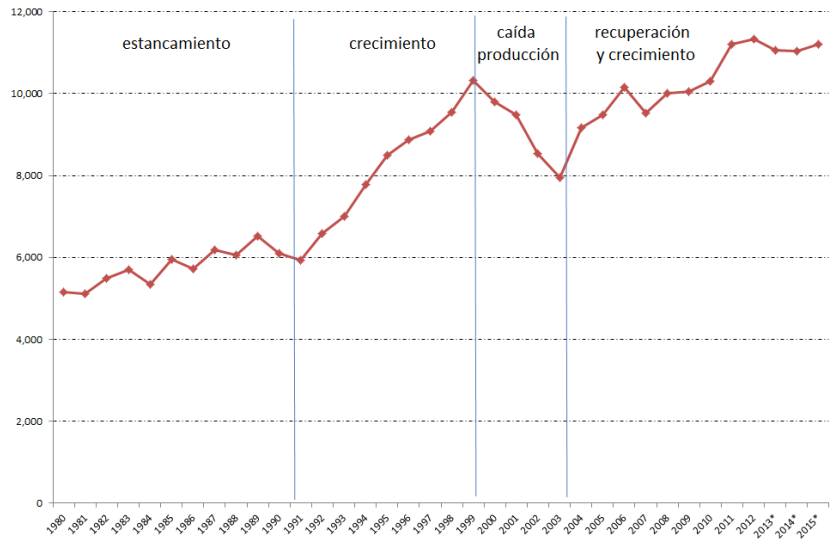
[36] Fuente: ENGHo 2012, INDEC.
[37] Fuente: Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.)
[38] Año 2014 (último disponible). Fuente: Encuesta de Supermercados. INDEC

1985/86), cuando la producción de leche cruda creció a una tasa promedio anual del 3%[39]; y el segundo en el marco de la Ley de lechería de 1986 (1986-1990), período de fuerte crisis en el sector derivado de la caída en la demanda interna de productos lácteos, acentuada por los problemas macroeconómicos de la época. En este caso se verificó una sobreoferta de leche cruda que se destinó a la exportación. La producción estuvo alrededor de los 6000 millones de litros anuales[40][41].

En la década del ´90, en cambio, la lechería argentina creció significativamente, y la producción de leche cruda se incrementó a una tasa media anual del 6%. Este período puede subdividirse en dos etapas que coinciden con el denominado "ciclo plurianual": una fase de crecimiento sostenido en la producción (1991/92-1998), caracterizada por importantes inversiones en tecnología (conservación de forrajes, equipos de frío, mejoras en el aprovechamiento y en la calidad del pasto, mejora en la genética animal) y un aumento consecuente de la escala mínima eficiente de los tambos. Y una etapa de desaceleración del crecimiento de la producción y crisis del sector lácteo en su conjunto (mediados de 1998-2003). Este lapso se caracteriza por la caída de la demanda interna de lácteos y de las exportaciones, con la consiguiente agudización de conflictos entre los productores tamberos y la industria productora de lácteos. También se nota un mayor comportamiento cíclico de la producción.

A partir de 2004 se registra una recuperación en el sector, que se sostuvo en el tiempo -a excepción del año 2007 en el que volvió a bajar la producción en términos interanuales-. En el período 2003-2015 el volumen producido de leche cruda registró un incremento acumulado del 41%. Si bien en los últimos años, en particular desde 2011, la producción se mantuvo estable, en torno a los 11.000 millones de litros por año (Gráfico 4-1).

Gráfico 4-1 Producción nacional de leche cruda (millones de litros por año 1980-2015)



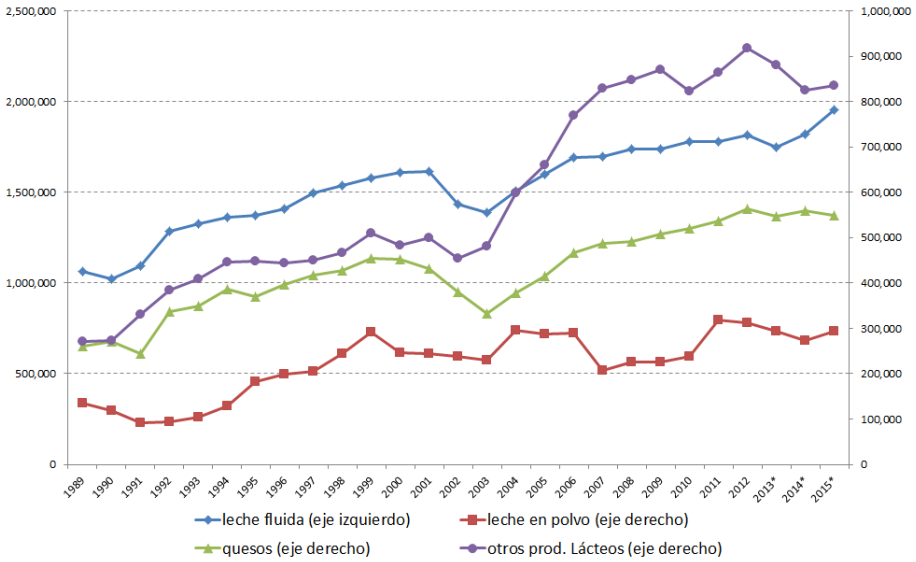
Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación.
* Datos provisorios elaborados en base a la Resolución 7/2014 SAGPyA

[39] La producción pasó de 5.147 millones de litros en 1980 a 5.962 millones de litros en 1985 (Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria)
[40] Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria
[41] Bisang, Gutman y Cesa (2003)

En cuanto al sector de la industria láctea, durante la década del ’80 la producción fue destinada principalmente al mercado interno, exportándose solo la sobreoferta, si la hubiera. En la década del ´90 se produjeron cambios significativos a partir de la llegada de empresas multinacionales e inversión externa al país, lo que generó la instalación y modernización de plantas, compra de empresas y conformación de joint ventures. Así, hubo una ampliación de gama de productos, mejoras en calidad y packaging, segmentación de mercado y especialización industrial. La producción se concentró y aumentó la demanda de consumo de los bienes. Estos y otros cambios motivaron efectos derrame en la etapa de producción primaria debido sobre todo a las exigencias sobre la calidad de la leche cruda demandada por el sector industrial. Pero para finales de los ’90 sobrevino una fuerte crisis macroeconómica que tuvo como consecuencia una caída del consumo interno y baja de competitividad para exportar, por lo que cayó fuertemente la producción[42].

A partir de 2004 se observa una recuperación y reestructuración del sector, con una mayor inserción exportadora. La producción de leche fluida se incrementó un 41% acumulado entre 2003 y 2015, al tiempo que el volumen producido de quesos creció un 65% y el de leche en polvo un 28% (Gráfico 4-2). En el mismo período el volumen exportado de la industria láctea creció en un 102,5%.

Gráfico 4-2 Producción nacional de productos lácteos



Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación.
* Datos provisorios elaborados en base a la Resolución 7/2014 SAGPyA

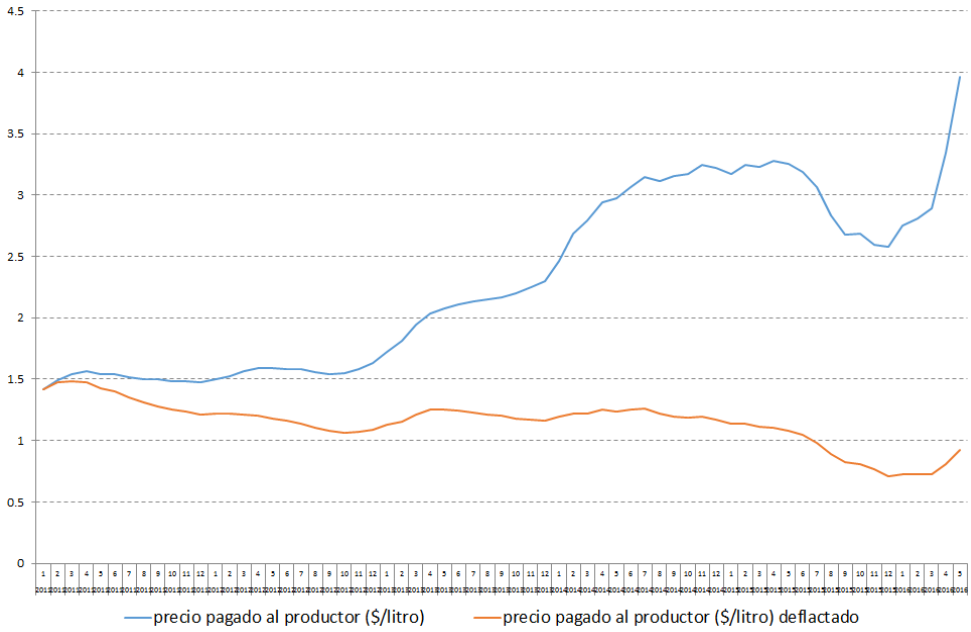
4.2. Precios

El nivel de precios de venta en cada eslabón de la cadena del complejo lechero se ha incrementado de manera continua, en el marco del contexto inflacionario del país. En primer lugar, en los últimos cinco años el precio del litro de leche cruda pagado al productor pasó de $1,42 en enero de 2011 a $3,96 en mayo de 2016. Si bien hasta los primeros meses de 2013 se mantuvo relativamente estable, a partir de entonces el valor de la leche cruda comenzó a crecer de manera más marcada, hasta alcanzar los $3,26 en mayo de 2015, cuando volvió a bajar levemente, para volver a subir marcadamente en la primera mitad de este año.

[42] UADE (2004)

Sin embargo, esta evolución de precios incorpora el efecto del proceso inflacionario de Argentina en el período analizado[43], mientras que la serie deflactada[44] permite analizar la tendencia de precios aislando este efecto. El Gráfico 4-3 muestra que, a valores de enero de 2011, el precio del litro de leche cruda cayó durante todo el período un 35%, con lo cual la suba en los precios fue menor a la del nivel general de canasta de consumo.

Gráfico 4-3 Evolución de precio pagado al productor informado por la industria ($/litro) Deflactado por IPC San Luis. (ene2011-may2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación, e IPC San Luis

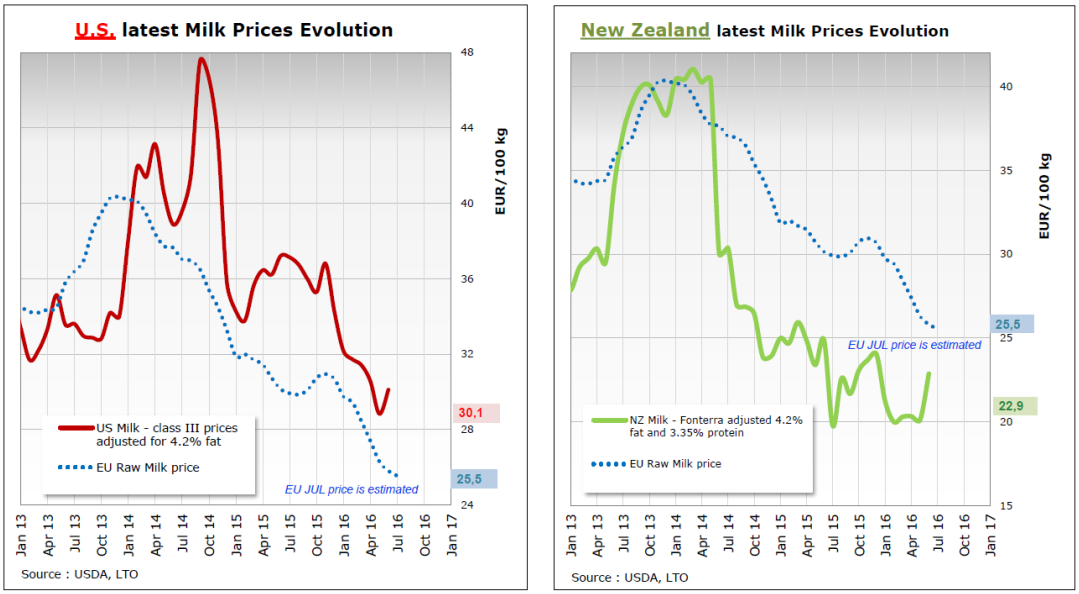
A nivel internacional el precio de la leche cruda cae significativamente desde 2014. El siguiente Gráfico 4-4 muestra la evolución del precio de la leche cruda en Estados Unidos y Nueva Zelanda en los últimos tres años, donde puede observarse esta fuerte tendencia negativa.

Sin embargo, este año comienza a percibirse un cambio de tendencia, lo cual se proyecta que continúe, aunque la recuperación se espera que sea lenta.

Es importante tener en cuenta que el mercado internacional de la leche y productos lácteos tiene injerencia en el ámbito doméstico. La evolución de los precios internacionales de estos productos repercute en el comportamiento de los precios internos.

[43] La inflación entre enero de 2011 y marzo de este año fue del 299% (Fuente: IPC San Luis)
[44] Para deflactar se utiliza el índice de precios al consumidor (IPC) de San Luis.

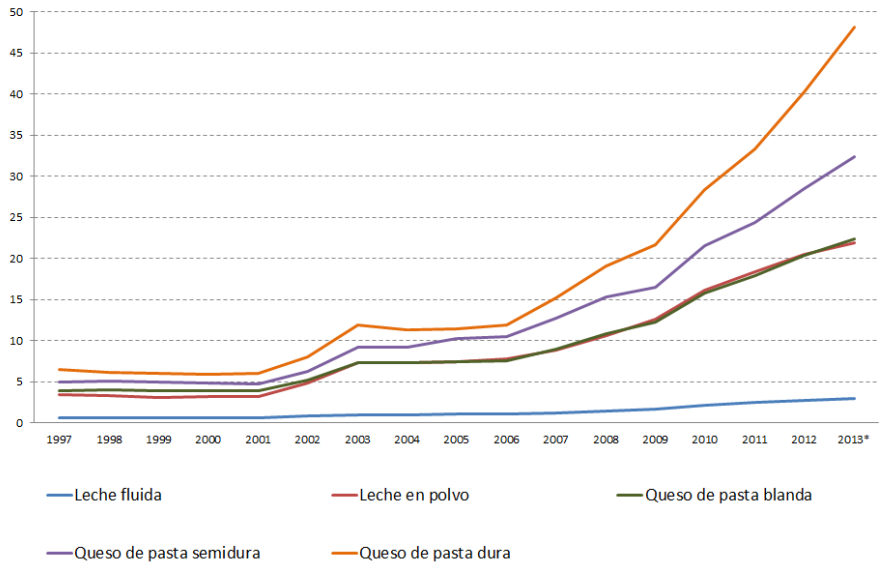
Gráfico 4-4 Evolución de precio internacional de leche cruda (EUR/100 kg). (ene2011-may2016)



Fuente: European Commission - Agriculture and Rural Development - Market-observatory - Milk Market Observatory

Los precios mayoristas, pagados a canales de distribución comercial mayoristas, también presentan una tendencia positiva a valores corrientes, en el marco del contexto inflacionario de los últimos años. Los incrementos entre 2002 (cuando comienza a acelerarse la inflación) y 2013 (último dato disponible) fueron desde el 250% en el caso de la leche fluida, al 500% para los quesos de pasta dura (Gráfico 4-).

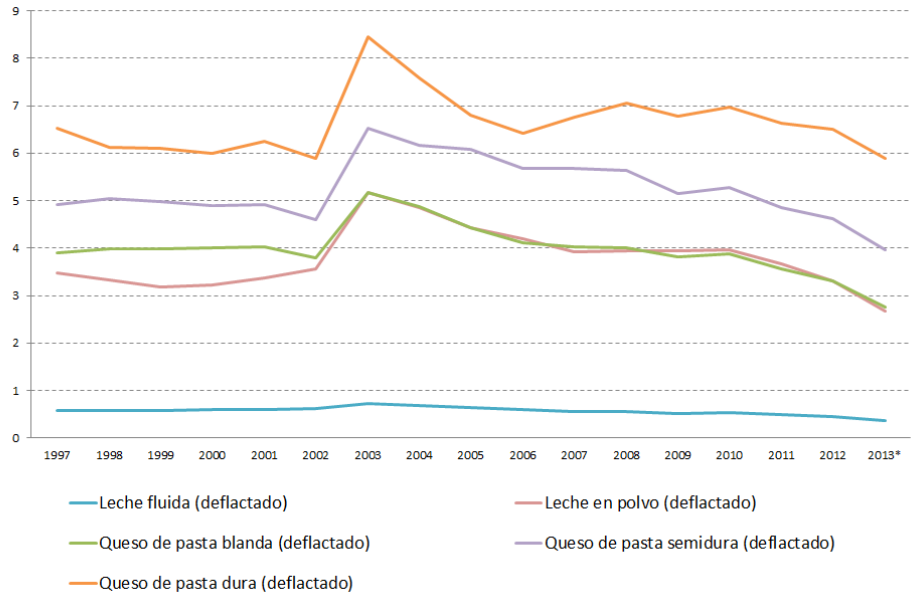
Gráfico 4-5 Evolución de precios mayoristas de productos lácteos ($/litro por año 1997-2013) ($/litro). (1997- 2013*)



Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación (en base a Precios Mayoristas – INDEC)
*2013 enero-marzo. Último dato disponible

Sin embargo, al igual que los precios pagados al productor primario, los precios de venta mayoristas también cayeron en términos reales, es decir aislando el efecto de la inflación general: el litro de leche fluida cayó un 42%, el queso pasta blanda 28%, la leche en polvo un 25%, el queso pasta semidura el 14%, y el queso pasta dura (cuyo precio promedio aumentó en línea con el nivel general de precios) no cambió en términos reales (Gráfico 4-).

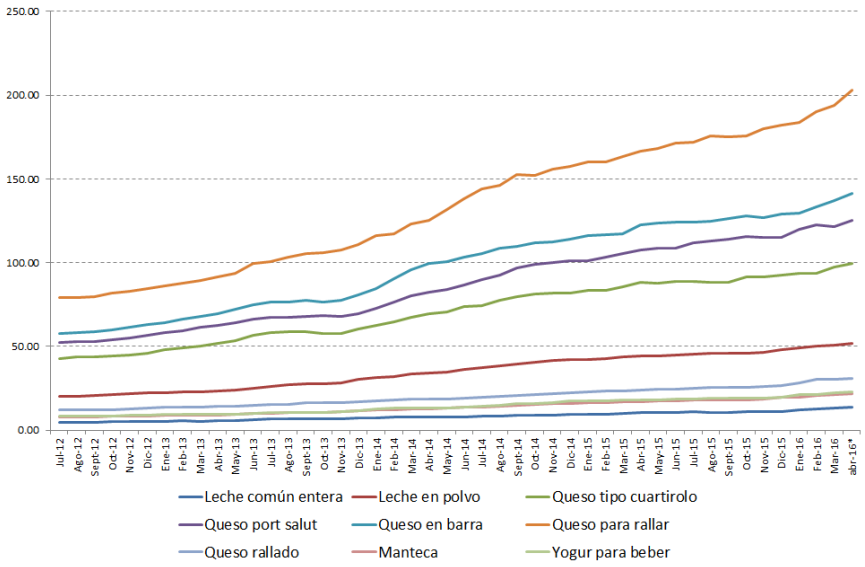
Gráfico 4-6 Evolución de precios mayoristas de productos lácteos ($/litro por año 1997-2013) ($/litro). Deflactados por IPC San Luis. (1997- 2013*)



Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria de la Nación, e IPC San Luis
*2013 enero-marzo. Último dato disponible

Por último, el precio final de venta pagado por el consumidor también presentó una fuerte tendencia a la suba en los últimos años. El litro de leche entera pasó de valer $4,72 en julio de 2012 a $13,6 en abril de este año (+187%), lapso en el cual todos los productos lácteos presentaron subas en sus precios de gran magnitud: la manteca aumentó en un 175%, el yogurt bebible un 171%, el queso por salut un 140%, entro otros (Gráfico 4-).

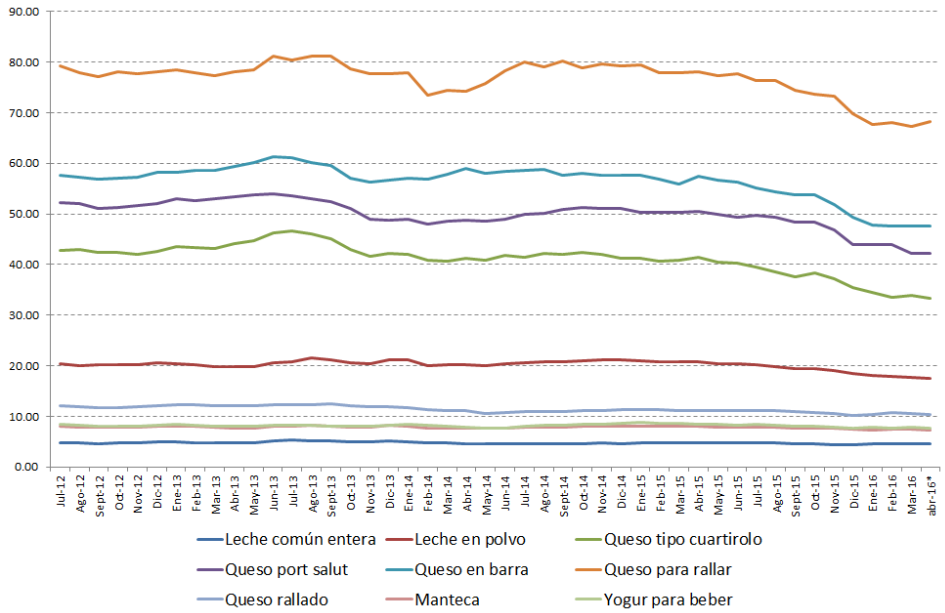
Gráfico 4-7 Evolución de Precios medios de venta final de productos lácteos (pesos). Ciudad de Buenos Aires (jul2012-abr2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA)

Al igual que para los precios de venta de la cadena "aguas arriba", al quitar el impacto inflacionario en los precios de estos productos la evolución no es positiva, sino que se registran caídas, mayormente a partir de los meses de julio y agosto de 2015 (Gráfico 4-).

Gráfico 4-8 Evolución de Precios medios de venta final de productos lácteos (pesos). Ciudad de Buenos Aires. Deflactados por IPC San Luis (jul2012-abr2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Dirección General de Estadística y Censos (Ministerio de Hacienda GCBA) e IPC San Luis

Cabe destacar que en febrero de 2007 se inició una política de pago de compensaciones a los productores y a la industria láctea, a fin de mejorar la rentabilidad de la producción primaria por el aumento de los costos de la alimentación y compensar a la industria para mantener un precio de abastecimiento acordado. Las compensaciones a la industria láctea cesaron a fines de 2008 y los pagos al sector tambero se mantuvieron hasta el 31 de Diciembre de 2009, cuando se interrumpen por la recuperación del precio de la leche[45]. Esta política favoreció al sector primario, al disminuir el costo de producción de leche y aumentar los incentivos a producir en escala pequeña y media.[46]

5. Determinación de los mercados relevantes de productos y geográficos

El objetivo de delimitar el mercado relevante de la producción lechera es definir el ámbito en el cual debe analizarse un potencial ejercicio de poder de mercado, tanto en cuanto a producto como zona geográfica, e identificar las potenciales restricciones competitivas a la conducta de las firmas.

En lo respectivo a la dimensión de producto, la definición de mercado relevante requerirá analizar el mercado de leche cruda en forma separada de los mercados encadenados aguas abajo (leche fluida y otros productos lácteos). En lo referente al alcance geográfico, corroborar las posibilidades de sustitución entre regiones.

5.1. Mercado relevante de producto

La definición del mercado relevante de producto implica la determinación del conjunto de productos que son vistos como sustitutos por el consumidor. Esto puede hacerse a través de un ejercicio hipotético que postula un cambio pequeño y perdurable en los precios relativos de los productos bajo estudio y evalúa las reacciones de los consumidores.

El ejercicio iterativo comienza por los productos de las firmas que se integran y prosigue agregando o excluyendo productos sustitutos del mercado relevante, según su capacidad de limitar las políticas de fijación de precios de las firmas involucradas.

El ejercicio consiste en considerar hacia qué productos sustitutos se re-direccionarían las compras de los clientes de las firmas que se integran, si éstas realizan un aumento pequeño pero significativo y permanente del precio. Si la sustitución es tal que torna no rentable el aumento de precios, el producto sustituto al cual se re-direccionaron las ventas debe incluirse en el mercado relevante y puede considerarse un “sustituto cercano”. Si la sustitución es baja, el aumento de precios será rentable y entonces el producto sustituto no debe incluirse en el mercado relevante, ya que no es un sustituto suficientemente cercano.

Esta metodología para delimitar el mercado relevante se denomina “test del monopolista hipotético” y tuvo su origen en la jurisprudencia y doctrina de los EE.UU. generalizándose luego a todas las jurisdicciones que cuentan con legislación de competencia[47].

El test evalúa si un hipotético monopolista, no sujeto a regulación de precios, que maximiza beneficios, podría imponer al menos un pequeño pero significativo y no transitorio aumento de precios, respecto de al menos uno de los productos de las empresas que se integran. A los efectos de este test, el precio y demás términos de venta de los productos que se ubican fuera del mercado

[45] DIAS-DIAR, MECON
[46] IERAL (2010)
[47] Fuente: Werden, 2002

relevante, se presumen sin cambios (SSNIP test[48], por sus siglas en inglés)[49]. Si el grupo de productos satisface esa condición, conforman un mercado relevante de producto. En caso contrario, el mercado está definido demasiado amplio.

Los precios que corresponde considerar como punto de partida de este ejercicio son los que prevalecerían sin la concentración (escenario contrafáctico). Los precios vigentes cumplen esa condición sólo si no es factible esperar cambios en los precios del mercado relevante (por ejemplo por innovaciones tecnológicas o la entrada de nuevos competidores), en cuyo caso deben considerarse precios futuros anticipables.

En los casos en que se presuma que los precios vigentes ya son resultado del ejercicio de poder de mercado, el ejercicio puede iniciarse con menores precios, a fines de evitar la denominada "falacia del papel celofán", que consiste en la definición de mercados de productos demasiado amplios, ya que a precios muy altos los consumidores consideran sustitutos productos que no lo serían a precios más bajos.

En general se considerará un aumento pequeño pero significativo y no transitorio de precios a incrementos de entre el 5% y el 10%, por un lapso de al menos un año. Estos criterios pueden flexibilizarse según las particularidades del caso.

Nótese que el resultado neto del aumento de precios sobre los beneficios del monopolista hipotético depende de dos cuestiones: i) el aumento de los beneficios sobre las ventas que se retienen, ya que se ha ampliado el margen precio-costo y ii) la pérdida de beneficios por las ventas perdidas, re-direccionadas por sus clientes hacia un sustituto, lo cual depende de la elasticidad de la demanda.

Ahora bien, no siempre es posible contar con información empírica confiable que permita realizar los cálculos precedentes. En esos casos el test se utiliza para orientar la identificación de los sustitutos más cercanos sobre la base de sus aplicaciones y características físicas, respuestas de informantes clave (clientes, expertos, competidores), encuestas de consumidores, estudios de mercado, correlaciones de precios, informes sobre patrones de re-direccionamiento de las compras, antecedentes de análisis de casos similares.

En los casos en que en el mercado relevante sea posible discriminar precios según categorías de clientes, podrá definirse un mercado relevante más estrecho, reducido a los productos vendidos a los clientes discriminados o clientes objetivo (targeted customers)[50].

Para el complejo lechero argentino, en base a la información disponible, un análisis cualitativo permite diferenciar distintos mercados relevantes de producto en cada eslabón de la cadena.

En primer lugar, la leche cruda es materia prima elemental y fundamental para la industria láctea, por lo que no existe posibilidad de sustitución en su demanda. La demanda de leche cruda deriva de la demanda de productos finales, tanto la leche fresca para consumo como la utilizada en la elaboración de subproductos. Con lo cual, desde el punto de vista de la demanda de leche cruda para elaboración de leche fluida o subproductos, no hay otro producto candidato a sustituirla, dadas sus características físico-químicas. En este sentido, aún si el mercado relevante de consumo final

[48] Small but significant non-transitory increase in price test (SSNIP test).

[49] Esta descripción del test del monopolista hipotético corresponde a la realizada por las autoridades estadounidenses de competencia en los nuevos lineamientos (US Department of Justice; US Federal Trade Commission, 2010, página 9.

[50] Cf. (US Department of Justice; US Federal Trade Commission, 2010, páginas 12 y 13) y (U.K. Office of Fair Trade; U.K. Competition Commission, 2009, párrafos 4.56 y 4.57.

incluyera otros productos no lácteos, aguas arriba las plantas elaboradoras de productos lácteos no pueden sustituir la leche cruda como insumo.

Desde el punto de vista de la oferta tampoco hay un alto grado de sustituibilidad. De hecho, en los últimos dos años, de un total aproximado de 7.800 tambos, solo 529 cambiaron la industria a la cual abastecen, de los cuales 209 son establecimientos que pasaron de entregar a alguna industria del CIL (Centro de la Industria Lechera), a otra empresa también del CIL[51].

Por lo tanto, el mercado relevante de producto en la primera fase de la cadena productiva puede definirse como el mercado de leche cruda, siendo los participantes del mercado por el lado de la oferta los tambos y del lado de la demanda las plantas procesadoras de leche, ya sea para la elaboración de leches fluidas u otros productos lácteos (yogures, postres, quesos).

En cuanto a la leche fluida y otros subproductos lácteos, cuya demanda final es por parte de los hogares, y la oferta es llevada a cabo por las empresas de la industria láctea, pueden distinguirse diferencias de acuerdo al tipo de producto en base a su consumo en distintas ocasiones.

Por un lado, desde el lado de la demanda, la leche fluida es un bien de importancia calórica, primordial en la canasta de consumo de los hogares. Mientras que los quesos también son un bien de importancia en la canasta de consumo de los hogares, y su consumo ocurre en ocasiones diferentes a la de la leche fluida, con lo cual no son sustitutos desde el punto de vista de la demanda.

En cuanto a la oferta, tampoco es de fácil sustitución. Las plantas elaboradoras de leche fresca no son fáciles de transformar para virar a la elaboración de otros productos. Las grandes empresas multiproducto del sector elaboran leche fluida -que es un bien con amplios requisitos de calidad- yogurt y leche en polvo, cuya producción también presenta complejidades técnicas y requiere una elevada escala de producción. La elaboración de quesos, en cambio, concentrada en empresas de menor tamaño, no presenta grandes exigencias técnicas y en general utiliza tecnología tradicional con mano de obra intensiva.

En línea con lo anterior, existen antecedentes de dictámenes referentes a casos de competencia que definieron como mercado relevante de producto a los bienes mencionados. A modo de ejemplo, el caso inglés Dairy Farmers of Britain Limited - Associated Co-operative Creameries Limited (2004) define como mercado relevante de producto a la leche cruda, aduciendo que los procesadores de leche no pueden sustituir la leche de vaca en la mayoría de sus productos; y que, del lado de la oferta, cambiar de actividad agrícola representa una costosa y larga inversión.[52]

Asimismo, el caso español Expediente de concentración económica 41/99. Adquisición del 75% de Agroinves Lácteas S.L. por parte de la empresa Pulevas S.A., determina que “a los criterios de sustituibilidad, dado el uso al que se destina la leche líquida y la consideración de alimento de alto valor nutritivo, la leche líquida no resulta sustituible ni por otras bebidas líquidas ni por el resto de derivados lácteos. En consecuencia, hay que considerar que uno de los mercados relevantes de productos de esta operación es el de la leche líquida y otro diferente el de los yogures, postres de larga duración y batidos”.

[51] Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria en base a datos de industrias que informan al Sistema de Pago por Calidad y que corresponden a unidades productivas (que pueden ser más de una por productor)

[52] Además véase: *Caso Milk Link Limited- Glanbia Foods Limited (2004)*

También define como Mercado relevante de producto a la leche fresca procesada el dictamen del caso inglés Dairy Crest Group- Midlands Cooperative Society (2005), que específicamente manifiesta que es un producto en sí que tiene pocos sustituidos y cuya producción es difícil de cambiar.

5.2. Mercado relevante geográfico

Por analogía al mercado de producto relevante, el mercado geográfico relevante es el área geográfica más pequeña en la cual un hipotético monopolista podría rentablemente aplicar un aumento pequeño, significativo y no transitorio de precios. El mercado geográfico relevante puede ser local, regional, nacional o más amplio que el nacional. Las importaciones pueden ser incluidas, tanto como los productos domésticos.

La información apropiada para determinar el grado de sustitución entre áreas geográficas puede ser: respuestas de informantes clave (clientes, competidores, expertos), costos de re-direccionamiento de la demanda (costos de transporte en relación al valor del producto, tiempo de transporte), si los productos son perecederos, diferencias geográficas en precios, ventas, estrategias de publicidad y mercadeo, información sobre flujos de productos entre las regiones analizadas y barreras a la entrada.

En algunas situaciones, por ejemplo que involucran cadenas de ventas minoristas operando en distintos ámbitos geográficos, puede no ser posible definir con precisión los límites de numerosos mercados geográficos locales. En esos casos puede optarse por soluciones prácticas como definir los mercados relevantes que suman la mayor parte de los consumidores (usualmente 80% o más)[53].

En general la cobertura de los mercados geográficos depende de los costos de transporte. En el caso de mercados geográficos más amplios que los nacionales, son factores de relevancia el lenguaje, las regulaciones, las barreras arancelarias y no arancelarias, las costumbres y familiaridad con los productos, la reputación y la disponibilidad de servicios, así como la volatilidad de los tipos de cambio.

En ausencia de discriminación geográfica de precios basada- en la localización de los clientes, normalmente se definen los mercados relevantes sobre la base de la localización geográfica de los proveedores.

Sin embargo, cuando la discriminación geográfica de precios es posible, por ejemplo cuando se fijan precios en puerta de los clientes, corresponde considerar la definición de los mercados relevantes a partir de la localización de los clientes objetivo (targeted customers). En este caso puede haber proveedores localizados fuera de las fronteras del mercado relevante geográfico.[54]

En el caso de la leche cruda, a diferencia de la delimitación del mercado del producto, definir el alcance geográfico resulta más complejo, debido a las características del bien bajo estudio y de los procesos productivos involucrados.

La leche en su forma líquida presenta dos características que tienden a limitar el alcance geográfico del mercado: por un lado es costoso transportarla a grandes distancias y, por otro, su calidad decrece con el tiempo transcurrido (es un producto perecedero) [55].

[53] (U.K. Office of Fair Trade; U.K. Competition Commission, 2009, párrafo 4.67)
[54] Cf. US Department of Justice; US Federal Trade Commission, 2010, páginas 13 y 14
[55] UADE (2004)

A estas características, se agregan la rigidez de la oferta, que se encuentra limitada a las áreas productivas; y de la demanda, condicionada por la ubicación del mercado y de sus fuentes de aprovisionamiento.

Tradicionalmente, las plantas de procesamiento destinadas a producir leche fresca han tendido a localizarse tanto cerca de las fuentes de abastecimiento como del mercado de destino, debido a los costos de transporte y al deterioro de la calidad en el tiempo. En cambio, las plantas para la manufactura de derivados lácteos se han ubicado con mayor cercanía a la fuente de aprovisionamiento que al mercado, ya que los costos de transporte se reducen al tratarse de productos de mayor valor agregado y la vida útil de los mismos es mayor[56].

De hecho, estas características del sector, sumadas al poco desarrollo de las cadenas de frío y de la infraestructura de transporte, dieron origen a la diferenciación entre las denominadas "cuencas lecheras", con una especialización de las más cercanas a los grandes centros de consumo en producción de leche fluida y de las más lejanas en la elaboración de manteca quesos y subproductos.

La delimitación de estas cuencas ha sido influida por las características ecológicas y las condiciones productivas para la cría de ganado destinado a la producción lechera, aunque también ha sido afectada por la división política provincial.

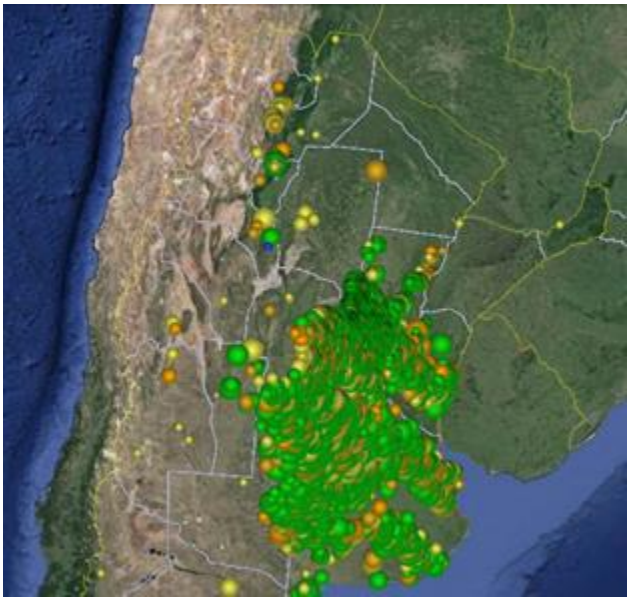
En nuestro país, pueden diferenciarse seis cuencas lecheras: Buenos Aires ("Mar y Sierras", "Oeste", "Abasto Sur", "Abasto Norte", "Sur"); Entre Ríos ("Cuenca B" y "Cuenca A"); Santa Fe ("Sur" y "Central"); Córdoba ("Sur", "Villa María" y "Noreste"); La Pampa ("La Pampa"); y Tucumán ("Cuenca de Trancas").

Las cuencas Santa Fe y Córdoba son las más importantes (concentran el 66% del total de tambos del país); si bien tienen los tambos más chicos en superficie, poseen la mayor carga ganadera y la mayor utilización de pastos para la alimentación animal. En las mismas predomina la combinación del tambo con otras actividades agropecuarias.[57]

El siguiente Mapa 5-1 muestra la localización geográfica de los productores tamberos en el país, distribuidos en las seis cuencas mencionadas, que a su vez se solapan entre sí.

[56] UADE (2004)
[57] DIAS-DIAR, MECON

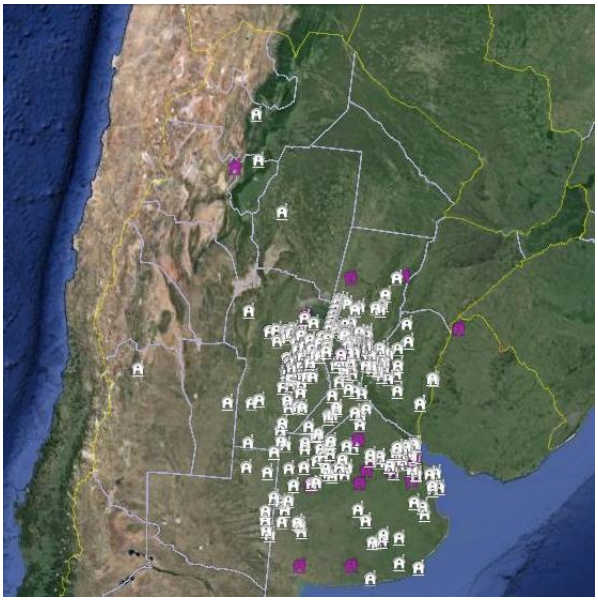
Mapa 5-1 Localización geográfica de tambos en Argentina



Fuente: Subsecretaría de Lechería – Ministerio de Agroindustria

Asimismo, las plantas procesadoras de leche cruda que elaboran leche fluida y otros productos lácteos, también están localizadas geográficamente en las regiones Centro, Pampeana y NEA del país, como muestra el siguiente Mapa 5-2.

Mapa 5-2 Localización geográfica de plantas de la industria láctea en Argentina

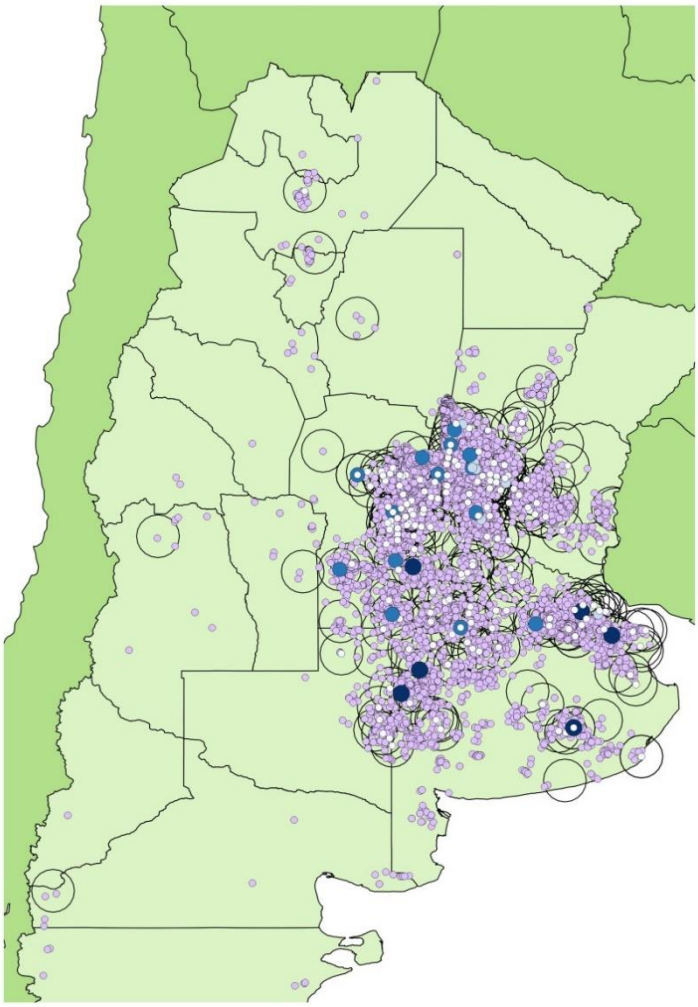


Fuente: Subsecretaría de Lechería – Ministerio de Agroindustria

Desde el punto de vista del análisis de defensa de la competencia, no debe inferirse necesariamente que las cuencas lecheras conformen mercados geográficos relevantes. Si bien la existencia de costos de transporte significativos y de un producto perecedero implican que el alcance geográfico del mercado está restringido, un argumento utilizado por las agencias antitrust para ampliar el mercado geográfico (consistente con el test del hipotético monopolista) es la existencia de áreas de influencia solapadas o superpuestas (con zonas de intersección significativas). [58]

De hecho, visualmente puede notarse que a lo largo de la localización geográfica de dichas cuencas se encuentran tanto los tambos como las plantas de las empresas de la industria láctea, en una misma zona, por lo que las cuencas parecen estar solapadas (ver Mapa 5-3)

Mapa 5-3 Localización geográfica de tambos y plantas procesadoras de leche



Fuente: Subsecretaría de Lechería – Ministerio de Agroindustria

[58] UADE (2004)

Con el avance tecnológico se han producido algunos cambios significativos que tienden a ampliar el alcance geográfico del mercado relevante. Por un lado, la cadena de frío se ha desarrollado y la tecnología ha reducido los costos de transporte y la perecebilidad de los productos. La infraestructura de caminos también ha evolucionado, permitiendo un mayor y mejor acceso a los tambos. Por otro lado, la aparición de nuevos productos como las leches UAT (larga vida), permiten el abastecimiento de leche fluida a mercados alejados de los lugares de producción, tendiendo a reducir las ventajas competitivas por localización de las plantas elaboradoras.

La "zona de influencia" en la que un productor puede vender rentablemente su producto está limitada por el precio, el costo de transporte y la disposición a pagar de los consumidores. Cuanto mayor es el precio o el costo de transporte (o menor la disposición a pagar), menor la "zona de influencia". Si dos productores están ubicados a una distancia tal que sus zonas de influencia se intersectan, los consumidores ubicados en el área de intersección pueden adquirir el producto de ambos oferentes. Si el mercado geográfico se define como la "zona de influencia" del productor 1, que sería el hipotético monopolista, un incremento pequeño pero significativo y no transitorio del precio de su producto reduciría la "zona de influencia", provocando que una parte de los consumidores ubicados antes en el área de intersección desplazaran su demanda al productor 2. Si el desplazamiento de demanda al otro productor es suficiente para que el aumento de precios no resulte rentable para el productor 1, la existencia del productor 2 es una restricción competitiva efectiva sobre el productor 1 y el mercado geográfico relevante debe ampliarse. [59]

De tal manera, si existen distintos oferentes cuyas zonas de influencia se encuentran encadenadas a través de áreas de intersección diversas, el mercado geográfico relevante puede ampliarse sucesivamente.

Adaptando este razonamiento al caso bajo análisis, los productores de leche son mucho más numerosos y se encuentran más diseminados que las plantas elaboradoras. La delimitación geográfica del mercado debe provenir entonces a partir de la localización de los demandantes de leche cruda y del análisis de sus "zonas de influencia". En este caso la zona de influencia estará determinada por el precio pagado al productor, el costo de transporte y los costos de oportunidad del productor. [60]

Supóngase que existen dos regiones productoras de leche contiguas y en cada una de ellas se localiza una planta elaboradora de modo tal que sus zonas de influencia se superponen parcialmente. Si un hipotético monopsonista demandante de leche cruda de una de las regiones disminuye los precios pagados a los productores, su zona de influencia se reduce, y los productores que lo abastecían desde el área de intersección previa a la disminución de precios se desplazarán a abastecer a la otra planta elaboradora. En la medida que el efecto de desplazamiento sea de magnitud suficiente como para desalentar la disminución de precios referida, el mercado geográfico debería ampliarse a las dos regiones.

Pero siguiendo el razonamiento de las "zonas de influencia", algunos elementos hacen más complejo el análisis. Por un lado, la especialización de las plantas procesadoras implica que no pueden compararse las zonas de influencia de todas las plantas entre sí. Adicionalmente, las diferencias en la capacidad productiva de las plantas generan diferencias en su efectividad como restricción competitiva para otras plantas elaboradoras. Asimismo, la posibilidad de un productor

[59] UADE (2004)
[60] UADE (2004)

de ofrecer a elaboradores alternativos puede estar limitada, no sólo por la distancia sino también por la calidad de la ruta de acceso al tambo.[61]

Un factor importante que puede modificar la configuración geográfica del mercado es la política de precios prevaleciente. El razonamiento desarrollado hasta aquí supone que el costo de transporte asumido por cada productor es proporcional a la distancia de la usina láctea a la que abastece (un sistema de precios cif en el cual el precio se unifica en el lugar de recepción que es la planta). Sin embargo, un sistema de formación de precios distinto puede alterar las zonas de influencia y por tanto la definición del mercado geográfico relevante.

Por ejemplo el basing point pricing, un mecanismo de formación de precios en el que el costo del flete se calcula respecto de un punto base que no necesariamente es la planta, puede alterar el área de influencia, cargando fletes "fantasma" a ciertos productores y absorbiendo parte del costo de flete de otros[62].

Los tamberos podrían trasladar su oferta hacia otras regiones o empresas como respuesta a un cambio en los precios relativos. Las industrias parecen diseñar sus estrategias sobre la base de que existe sustitución en las ofertas de distintas regiones geográficas ante cambios en los precios relativos. Y los costos que le implica al tambero el traslado de su oferta hacia otras regiones geográficas o empresas se han reducido en los últimos años. Todo lo cual hace razonable pensar que desde el punto de vista geográfico el mercado relevante para el insumo leche no es una cuenca particular sino el mercado nacional como un todo.[63]

En resumen, dado que las zonas de influencia no son homogéneas, la magnitud de las restricciones competitivas que ejercen entre sí las plantas con zonas superpuestas es variable, aún con superposición de zonas de influencia el encadenamiento de restricciones competitivas puede cortarse y el mercado geográfico relevante no ampliarse. De tal forma, difícilmente un análisis cualitativo pueda resultar concluyente respecto del alcance geográfico del mercado.

En este sentido, UADE (2004) desarrolló una metodología de análisis cuantitativo para poder obtener una conclusión más robusta respecto de la definición del mercado geográfico relevante de la leche cruda en el país, a partir de un test estadístico que procura determinar si hay o no interrelación entre los precios que se fijan en distintas regiones[64][65].

El test de mercado geográfico puede explicarse de la siguiente manera: si un producto q (en este caso la leche cruda) es vendido en dos regiones (cuencas), se contrasta la hipótesis de que los precios de las otras regiones son exógenos para la determinación de los precios de la región específica en estudio. En caso que dicha hipótesis se verifique (con el nivel de significación preestablecido) las dos regiones son consideradas mercados geográficos separados. [66]

El concepto de exogeneidad adoptado para el test que se utiliza en UADE (2004) se vincula con el concepto de "causalidad en el sentido de Granger": P1 causa a P2 si provee información estadísticamente relevante para predecir P2. Es decir, la idea de causalidad en el sentido de Granger,

[61] UADE (2004)
[62] UADE (2004)
[63] Lema & Gallacher (2004)
[64] En base a l trabajo de Slade (1986), que tiene una aplicación para la definición del mercado geográfico de los productos derivados del petróleo como la nafta, y discute cómo series temporales de precios pueden ser usadas para delinear un mercado Geográfico, apoyándose en las técnicas estadísticas de Granger (1969) y Sims (1972)
[65] UADE (2004)
[66] UADE (2004)

debe ser interpretada en términos de precedencia de un evento respecto de otro. Si dicha precedencia no se observa, entonces se acepta la hipótesis de exogeneidad como verdadera. [67]

El análisis concluye que hay interdependencia entre las distintas cuencas si los cambios de precios de la empresa i que actúa en la cuenca A, anticipan cambios de precios de la empresa j que actúa en la cuenca B y viceversa.

Si el test rechaza la hipótesis nula de que no hay causalidad (precedencia) desde la formación de precios de la empresa i a los precios de la empresa j, y viceversa, tenemos feedback (interdependencia) entre la formación de precios de las distintas empresas. Si estas empresas pertenecen a distintas cuencas, entonces hay interacción entre las diferentes cuencas, y puede concluirse entonces que son el mismo mercado. [68]

Los resultados encontrados a partir de esta metodología en UADE (2004) permitieron verificar el argumento del análisis cualitativo respecto a si el encadenamiento de zonas de influencia puede ampliar los límites del mercado geográfico relevante. En este sentido, en un primer análisis al interior de cada provincia se encontró evidencia empírica de que las cuencas de la provincia de Córdoba -a excepción de la Sur- forman parte de un mismo mercado relevante. Es decir, las cuencas de Villa María y Noreste, que son las principales de la provincia, no son mercados geográficos separados. Luego, la evidencia también mostró que las cuencas de la provincia de Santa Fe forman parte del mismo mercado geográfico relevante, situación que se replica en el caso de la provincia de Buenos Aires.

Finalmente, al evaluar la evidencia que relaciona las principales provincias productoras de leche, se encontró que para el caso de las cuencas de Santa Fe y Córdoba hay fuerte evidencia a favor de la existencia de interdependencia entre estas dos provincias, es decir, la conclusión es que integran el mismo mercado.

Cuando se evalúa la interdependencia entre Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, también se encuentra evidencia, aunque no de manera tan contundente como en los casos anteriores, de que las cuencas dentro de esas provincias integran el mismo mercado.

Como conclusión general, la hipótesis de que el mercado relevante es nacional, a excepción de alguna cuenca como la Sur de la provincia de Córdoba, está más favorecida por los resultados. Por lo tanto, existe evidencia que respalda la hipótesis de que las cuencas lecheras se solapan, y resulta representativo, de acuerdo a la evidencia encontrada, evaluar el grado de poder de mercado en el mercado de leche cruda desde una perspectiva nacional.

En línea con estos resultados, existen antecedentes de dictámenes referentes a casos de competencia en el sector lácteo que definen a todo el país como mercado relevante geográfico. A modo de ejemplo, el dictamen 643 con relación a la operación de concentración económica referente a la adquisición por parte de la firma Adecoagro LLC de la empresa La Lácteo S.A. define como mercado geográfico relevante de la actividad de obtención de leche a la totalidad del territorio nacional. Y “en cuanto a la dimensión de los mercados aguas abajo, la misma también se considera nacional debido a que los productos lácteos se comercializan en todo el país, y las grandes marcas tienen alcance nacional”.

6. Descripción y análisis de las actividades de integración horizontal y vertical

Las actividades de integración horizontal involucran a competidores directos, actuales o potenciales.

[67] UADE (2004)
[68] UADE (2004)

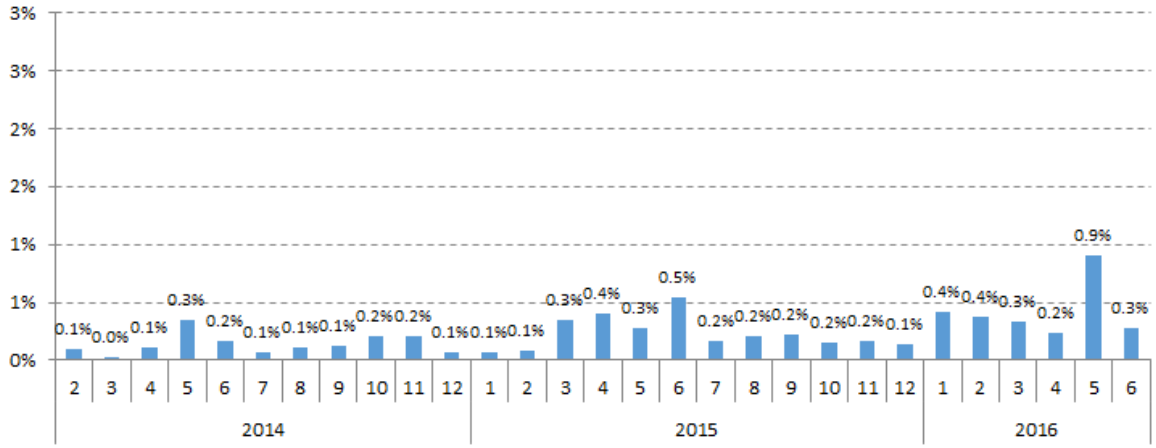
En el caso del complejo lechero, si bien hay productores primarios y empresas de la industria láctea que trabajan de forma independiente, también existen aquellos que trabajan integrados horizontalmente.

Asimismo, en el sector hay algunos elementos que pueden facilitar la coordinación entre empresas, que no favorecen la competencia y actúan como prácticas facilitadoras de conductas cartelizadas.

Por un lado, la existencia de una tradición en el sector que establece que las industrias no se quitan tambos entre sí, o lealtad al proveedor; es decir que no compran leche cruda a productores que abastecen a otras empresas, lo cual es un indicio de baja intensidad de la competencia, y resulta en un efecto similar al cártel en cuanto a fijación de precio de compra.

En los últimos tres años solo 529 tambos cambiaron de industria a la cual proveen leche cruda –de un total aproximado de 7800 registrados como proveedores de las industrias que informan al Sistema de Pago por Calidad a qué establecimientos compran la leche que procesan. El porcentaje de tambos que cambian las empresas a las cuales proveen es muy bajo en relación al total, no supera el 1% mensual [69].

Gráfico 6-1 Porcentaje de tambos que cambian de industria a la cual proveen de leche cruda* (feb 2014 – junio 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Lechería – Ministerio de Agroindustria. *A partir de datos de industrias que informan al Sistema de Pago por Calidad a qué tambos compran la leche que procesan.

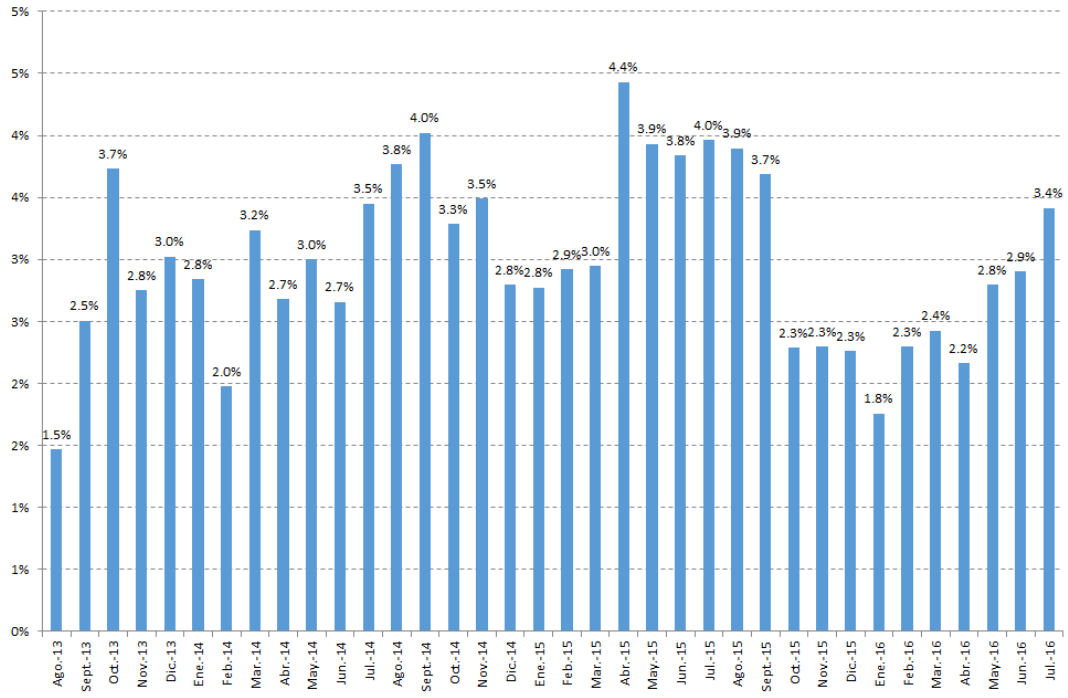
Asimismo, debe tenerse en cuenta el rol de la Cámara de la Industria Lechera (CIL) -que nuclea empresas lecheras, comerciantes de sus productos y productores de leche- y su injerencia en la fijación de precios del sector, ya que al entrevistar a representantes de los productores primarios surgen comentarios respecto a que la CIL estaría cartelizada.

Finalmente, en el mercado ocurre que las empresas elaboradoras de productos lácteos más grandes y con mayor poder de marcado pueden comprar leche procesada a empresas de menor tamaño, en vez de adquirirla directamente al tambo, para poder abastecerse de materia prima sin recurrir a un tambo. Esta práctica se llama “clearing lechero” -intercambio de leche procesada entre empresas industriales que tienen exceso de materia prima y aquellas que requieren un mayor nivel de abastecimiento-. El porcentaje de leche procesada adquirido de otras empresas industriales en

[69] Fuente: Subsecretaría de Lechería – Ministerio de Agroindustria

relación al total de leche comprado por la industria (a tambos y otras empresas procesadoras) es de un promedio del 3% para los últimos tres años (Gráfico 6-2).}

Gráfico 6-2 Porcentaje de leche cruda adquirida a través de otras empresas industriales* (ago 2013 – jul 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Lechería – Ministerio de Agroindustria. *A partir de datos de industrias que informan al Sistema de Pago por Calidad.

En cuanto a las actividades de integración vertical, se refieren a empresas que operan en distintos niveles de la cadena de valor, es decir que realizan actividades, por ejemplo, tanto de tambo como de procesamiento de la leche cruda. En el sector lechero argentino existe integración horizontal y vertical.

7. Descripción de los sistemas de distribución y comercialización, y sus implicaciones en las condiciones de competencia

Las mismas empresas de la industria láctea distribuyen sus productos entre sus clientes del sector comercio: mayoristas, super e hipermercados y comercios tradicionales.

Como se dijo anteriormente, el 83% del total de la producción de leche fluida y otros productos lácteos se comercializa en el mercado interno; el 40% de ese volumen se vende en super e hipermercados y el 60% restante en mayoristas y comercios tradicionales.

Probablemente, en las negociaciones de precios entre la industria y el comercio, las empresas lácteas no tengan posibilidad de aumentar los precios de venta cuando su demanda está representada por grandes cadenas de supermercados que tienen una alta participación de mercado y amplia llegada al consumidor final. Pero sí cuando las negociaciones son con comercios tradicionales, que tienen menos poder de negociación.

El poder de compra de los supermercados (que da lugar a disputas asimétricas de rentas, en particular en períodos de baja del ciclo) y la importante porción de mercado del rubro alimenticio

que actualmente comercializan[70], ha promovido mediante incentivos económicos y, en algunos casos directamente a través de la imposición de requisitos a los proveedores (calidad, diversidad de productos, packaging), cambios estructurales en toda la cadena alimenticia.

Sin ser exhaustivos, entre las estrategias que indujeron cambios "aguas arriba" en la industria láctea figuran las siguientes: jerarquización de la calidad de los bienes ofertados, diversificación de los productos ofertados, cambios en la logística, desarrollo de marcas propias, posicionamiento dentro de los locales sujetos a negociación entre las partes, plazos de pago a proveedores.

Como consecuencia de dichas acciones, hubo una pérdida en la importancia relativa del segmento de comercializadores mayoristas, verificándose una creciente compra directa de las cadenas de súper e hipermercados a los proveedores industriales[71].

Así, con la creciente participación de la demanda de super e hipermercados en la demanda de lácteos, estos pueden tener la capacidad de obtener condiciones ventajosas de sus proveedores (industrias lácteas en este caso) a partir de su poder de compra dado por la concentración de mercado.

En tal sentido, la CNDC presenta casos en los que hace referencia a este tipo de conducta por parte de los supermercadistas. A modo de ejemplo, el dictamen 873 referente a la adquisición por parte de la cadena Wal Mart Argentina S.R.L. (WM) del Hipermercado Toledo, manifiesta que los supermercados "actúan como demandantes de las industrias productoras y proveedores de los bienes comercializados: alimentos, productos de limpieza vestimenta, calzado, etc. De esta manera, el análisis de los efectos de la concentración económica entre las firmas WM y el Hipermercado Toledo (…) deberá considerar el rol que desempeñan como oferentes en el segmento de la venta minorista y como demandantes en el segmento de abastecimiento." Y también afirma "En el contexto del supermercadismo, el poder de compra es interpretado como la capacidad que tiene los supermercados de obtener de los proveedores condiciones de compra ventajosas con relación a las que obtendrían en un entorno competitivo. Más allá de la capacidad de obtener descuentos monetarios por parte de los proveedores, el poder de compra de los supermercados puede manifestarse a través de la existencia de restricciones contractuales que limiten el accionar de aquellos."

8. Análisis de organización industrial

La producción primaria del complejo lechero es un sector atomizado, muy competitivo, compuesto por 11.531 tambos registrados en el Sistema de Gestión Sanitaria (SIGSA) del SENASA, entre los cuales hay diferencias por tamaño de acuerdo a las existencias bovinas para producción lechera: el 96% de las unidades productivas agrupa el 80% del ganado bovino para actividad de tambo (17% del total son pequeñas unidades productivas de hasta 100 bovinos, las dos terceras partes cuentan con entre 101 y 500 bovinos y otro 14% tiene entre 501 y 1.000 bovinos), y sólo el 3% de las unidades productivas más grandes agrupa el 20% del ganado bovino para la actividad de tambo, con más de 1.000 cabezas de ganado cada una[72].

[70] El 54% de la facturación de los supermercados se explica por la venta de alimentos. El 11% del total corresponde al rubro lácteos (dato de 2014. Fuente: Encuesta a Supermercados, INDEC).
[71] UADE (2004)
[72] Fuente: SENASA.

La estructura de costos de los productores del sector primario del complejo lechero (Tabla 8-1)[73] está condicionada por el tipo de sistema productivo adoptado, y cuán intensivo es el uso del factor productivo capital. En general, abarca costos que tienen que ver con la contratación de servicios agropecuarios, la realización de cultivos de cereales, oleaginosas y forrajes; la compra de alimentos balanceados; el consumo de electricidad; la contratación de servicios veterinarios, empresariales, profesionales y de intermediación financiera.[74]

En líneas generales, el insumo alimento balanceado representa el principal componente de los consumos intermedios totales utilizados (varía en torno al 40% del consumo intermedio total). Es seguido en orden de importancia por la renovación de pasturas para los tambos menos intensivos en el uso del capital, y por el silaje de maíz, para aquellos tambos más capitalizados.[75]

Tabla 8-1 Estructura de costos del sector primario del complejo lechero argentino (para año 2004)

Consumos intermedios	% del CI total	
	Tambos poco intensivos en uso de capital	Tambos intensivos en uso del capital
SERVICIOS AGROPECUARIO	**30%**	**35%**
Bonificación inseminador	0%	0%
Rollos 500 kgs	3%	2%
Mantenimiento pasturas	5%	3%
Renovación de pasturas	14%	9%
Mantenimiento equipos/Limpieza tambos	4%	3%
Silaje de maíz	0%	16%
Control lechero	2%	1%
CULTIVOS DE CEREALES, OLEAGINOSAS Y FORRAJERAS	**9%**	**6%**
Verdeos invierno	7%	5%
Verdeos verano	2%	1%
ALIMENTOS BALANCEADOS	**39%**	**40%**
ELECTRICIDAD	**2%**	**1%**
SERVICIOS VETERINARIOS	**9%**	**6%**
Inseminación artificial	3%	2%
Sanidad	6%	4%
SERVICIOS EMPRESARIALES Y PROFESIONALES	**2%**	**2%**
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA	**10%**	**9%**

Fuente: UADE (2004) en base a datos de la revista "Márgenes agropecuarios" y de la Matriz insumo-producto de 1997(INDEC).

En el sector secundario, o etapa industrial, se registra la existencia de 1.098 empresas[76], pero no es un sector homogéneo, sino que las firmas presentan heterogeneidades. Por un lado, las grandes empresas del sector poseen la mayor parte del mercado, exportan parte de su producción y ofrecen una amplia gama de productos. Mientras que otro segmento está conformado por firmas medianas que en general se especializan en la producción de algunos lácteos, principalmente quesos.

[73] Debe tenerse en cuenta que el análisis de estructura de costos está realizado en base a datos de la Matriz Insumo Producto (MIP) de 1997 de Cuentas Nacionales (INDEC). Aún no se ha actualizado la MIP, por lo que no se dispone de datos más cercanos para reconstruir el análisis. "La MIP es un registro ordenado de las transacciones entre los sectores productivos orientadas a la satisfacción de bienes para la demanda final, así como de bienes intermedios que se compran y venden entre sí. De esta manera se puede ilustrar la Interrelación entre los diversos sectores productivos y los impactos directos e indirectos que tiene sobre estos un incremento en la demanda final. Así, la MIP permite cuantificar el incremento de la producción de todos los sectores, derivado del aumento de uno de ellos en particular" (INDEC 1997).

[74] UADE (2004)

[75] UADE (2004)

[76] Dato de 2013. Fuente: MTEySS en base a SIPA

Finalmente, las empresas de menor tamaño concentran su producción en un producto (generalmente quesos o dulce de leche) de alto valor agregado y escaso volumen.

La estructura de costos[77] de las empresas que elaboran productos lácteos revela la importancia de proveedores de leche cruda, es decir los tambos, abarcados en la categoría "Cría de ganado y producción de leche, lana y pelos", que explican cerca de la mitad del consumo intermedio de las empresas. En segundo lugar en orden de importancia se destaca el transporte terrestre de carga, que corresponde al traslado de la mercadería (Tabla 8-2).

Tabla 8-2 Estructura de costos del sector industrial del complejo lechero argentino

Consumos intermedios	% del CI Total
Cría de ganado y producción de leche, lana y pelos	45.8%
Transporte terrestre de carga	12.7%
Productos lácteos	7.1%
Servicios empresariales y profesionales	4.4%
Papel y cartón ondulado y envases de papel y cartón	4.1%
Productos de plástico	4.1%
Química básica	3.6%
Comercio mayorista	3.3%

Fuente: UADE (2004) en base a la Matriz insumo-producto de 1997(INDEC).

Las usinas lácteas se ubican en torno a las cuencas productivas[78]. Las localizadas en Buenos Aires se orientan a la elaboración de productos para el mercado interno, teniendo una fuerte presencia en el abastecimiento de leche fluida y productos frescos. Las de Santa Fe presentan mayor capacidad de procesamiento y de tamaño de planta promedio, orientándose a la exportación de *commodities*. Junto a las de Córdoba son las que poseen mayor especialización en quesos. Asimismo en Córdoba se observa una mayor presencia de PyMEs.[79]

En cuanto a los productos elaborados en las plantas de la industria láctea, la producción de leche fluida se destina fundamentalmente al mercado interno, y presenta una importante diferenciación y segmentación de productos, pudiendo dividirse en pasteurizada, esterilizada y chocolatada. Los quesos constituyen, en términos de volumen, el principal destino de la leche cruda (en 2015 representaron el 44% del total utilizado como materia prima en la industria láctea). Dentro de otros productos lácteos se destacan la leche en polvo y los yogures. [80]

[77] Debe tenerse en cuenta que el análisis de estructura de costos está realizado en base a datos de la Matriz Insumo Producto (MIP) de 1997 de Cuentas Nacionales (INDEC). Aún no se ha actualizado la MIP, por lo que no se dispone de datos actuales para reconstruir el análisis. " La MIP es un registro ordenado de las transacciones entre los sectores productivos orientadas a la satisfacción de bienes para la demanda final, así como de bienes intermedios que se compran y venden entre sí. De esta manera se puede ilustrar la Interrelación entre los diversos sectores productivos y los impactos directos e indirectos que tiene sobre estos un incremento en la demanda final. Así, la MIP permite cuantificar el incremento de la producción de todos los sectores, derivado del aumento de uno de ellos en particular" (INDEC 1997).

[78] Ver determinación de mercado relevante geográfico

[79] Fuente: DIAS-DIAR, Mecon en base a INTA 2009

[80] Fuente: DIAS-DIAR, Mecon en base a INTA 2009

En este sector hay una fuerte concentración en pocas firmas, tanto en su demanda de leche cruda a productores primarios, como en la participación de ventas de leche y productos lácteos, que se ve reflejada en dos indicadores que usualmente se utilizan para medir concentración. Por un lado, el ratio C4, que suma las participaciones porcentuales de las cuatro firmas más importantes del mercado; y por el otro el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI por sus siglas en inglés) de la concentración del mercado, que corresponde a la suma de los cuadrados de las participaciones individuales de mercado de las firmas participantes[81]y que, por su construcción, otorga un peso proporcionalmente superior a las participaciones de mercado mayores. Los valores del HHI pueden oscilar entre 0 (mercado perfectamente competitivo) y 10.000 (mercado monopólico).

Sobre la base de la experiencia internacional[82], se considerarán mercados desconcentrados aquellos que presentan un HHI de hasta 1.500 puntos (mercados con casi 7 firmas de tamaño equivalente); mercados moderadamente concentrados aquellos que presentan un HHI de entre 1.500 y 2.500 puntos (con hasta 4 firmas de tamaño equivalente) y mercados altamente concentrados aquellos en los cuales el HHI supera los 2.500 puntos (con 3 o 2 firmas de tamaño equivalente o monopólicos).

En primer lugar, desde el lado de la demanda, la medición del índice C4 muestra que las cuatro industrias más grandes captan el 55% de la leche cruda de los productores tamberos[83], y el índice HHI da cuenta de un nivel de concentración bajo (HHI=958).

Para el año 2015, y teniendo en cuenta a las PyME que no están registradas en el marco de la resolución 7/2014, un indicador aproximado del C4 sería del 40,5%[84], lo que indicaría un menor grado de concentración aún.

Desde el punto de vista de la oferta, solo cuatro empresas concentran el 86%[85] del volumen de ventas a los canales de distribución de leche procesada -esterilizada o pasteurizada[86]. Asimismo, el indicador HHI resultante en el mercado de la leche es alto (3.722), lo que da cuenta de un fuerte grado de concentración en las firmas más grandes.

Al analizar por separado los distintos tipos de leches fluidas (esterilizadas y pasteurizadas), también se observa un fuerte grado de concentración. Por un lado, en el volumen de ventas de leches pasteurizadas (enteras, semidescremadas y descremadas), que es el 69% del total de ventas de leches fluidas, se registra una fuerte concentración. El índice C4 es de 89%[87]. En línea con esto, el valor del HHI es alto (5.463), indicando también que el mercado está altamente concentrado.

Finalmente, el 93% de las cantidades vendidas de leche esterilizada[88] (que es el 31% del total de ventas de leches fluidas) corresponde a las cuatro más importantes productoras de este bien.

[81] Por ejemplo, dado un mercado con 4 firmas, cuyas cuotas son a, b, c y d, el valor del HHI es: $a^2 + b^2 + c^2 + d^2$.

[82] Estos son los valores de referencia establecidos en los nuevos lineamientos estadounidenses sobre la base de la experiencia del control de concentraciones en esa jurisdicción. Cf. (US Department of Justice; US Federal Trade Commission, 2010, pág. 19)

[83] Promedio mensual ene2013-mar2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria. El universo para el cual es válido que estas 4 empresas explican, en promedio, la compra del 55% de la leche cruda es para el de las empresas que por Resolución 7/2014 informan de manera bimestral datos de materias primas, elaboración de productos y existencias (aproximadamente 180 empresas) (Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria).

[84] datos de la resolución 7/2014 e información recabada en entrevistas con actores del sector

[85] Promedio mensual ene2013-mar2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

[86] Promedio mensual ene2013-feb2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

[87] Promedio mensual ene2013-feb2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

[88] Incluye leches esterilizadas enteras, semidescremadas y descremadas

Mientras que el índice HHI da cuenta de que es un mercado con un grado de concentración de moderado a alto (2.415).

Tabla 8-3 Concentración de volumen de ventas (litros) de leches fluidas (pasteurizadas+esterilizadas), leches pasteurizadas y leches esterilizadas. C4 y HHI. Período ene2013-feb-2016.

	Leches fluidas (pasteurizadas + esterilizadas)	Leches pasteurizadas	Leches esterilizadas
C4	**86%**	**89%**	**93%**
HHI	**3.722,1**	**5.463,4**	**2.415,0**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

En cuanto a la producción de quesos[89], las cuatro firmas más importantes en este mercado explican el 50% de las cantidades vendidas (índice C4)[90]. Mientras que el HHI de este mercado es considerablemente menor al de la leche, ascendiendo a un valor de 774, lo que demuestra que no hay problemas de concentración.

Al interior del segmento de quesos el mercado con mayor nivel de concentración es el de los quesos untables: el índice C4 es de 87% y el HHI de 3.538. El mercado de quesos rallados también presenta un alto grado de concentración (HHI = 2.609,2 y C4=84%).

Pero los quesos untables y rallados solo representan el 7% y 5%[91] del total de ventas de quesos de la industria láctea, respectivamente. El 88% del volumen de ventas de quesos corresponde a quesos al peso (de pasta blanda, semidura y dura). Este es un segmento con menor nivel de concentración, ya que las cuatro empresas más importantes agrupan menos de la mitad de las cantidades vendidas, y el índice HHI es bajo (720,7).

Tabla 8-4 Concentración de volumen de ventas (kgs) de quesos (al peso + untables + rallados), quesos al peso, quesos untables y quesos rallados. C4 y HHI. Período ene2013-feb-2016.

	Quesos (al peso + untables + rallados)	Quesos al peso	Quesos untables	Quesos rallados
C4	**50%**	**48%**	**87%**	**84%**
HHI	**774,6**	**720,7**	**3.538,0**	**2.609,2**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

Para el resto de los productos lácteos el grado de concentración más elevado se registra en el mercado de yogurt, con un índice HHI de 3.988 y un C4 de 90%. En el caso de la leche en polvo

[89] Incluye quesos al peso (pasta blanda, pasta semidura, pasta dura), untables y rallados
[90] Promedio mensual ene2013-feb2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria
[91] Volumen de ventas entre enero de 2013 y febrero de 2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

(entera y descremada), el mercado puede definirse como desconcentrado (HHI = 606,1 y C4=43%); mientras que en el mercado de dulce de leche el nivel de concentración es bajo a moderado, de acuerdo al indicador HHI (1.352,1) y al C4 (66%).

Para otros productos lácteos en conjunto (crema, manteca, ricota, flanes y postres lácteos, entre otros), el nivel de concentración es bajo (HHI = 785,8). El 48%[92] de las ventas (en volumen) corresponde a las 4 empresas más importantes.

Tabla 8-5 Concentración de volumen de ventas (kgs) de productoa lácteos (excepto leches y quesos). C4 y HHI. Período ene2013-feb-2016.

	Yogurt	Leche en polvo	Dulce de leche	Otros lácteos (no leches, quesos, leche en polvo, yofurt y dulce de leche)
C4	**90%**	**43%**	**66%**	**48%**
HHI	**3.988,0**	**606,1**	**1.352,1**	**785,8**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

En suma, los mercados de productos más concentrados son el de la leche fluida, y más específicamente el de las leches pasteurizadas. Otro mercado altamente concentrado es el del yogurt.

En cambio, en el caso del queso, el nivel de concentración es bajo, si bien la mitad del volumen de ventas corresponde a cuatro firmas. En particular, dentro del mercado de quesos, los segmentos de untables y rallados sí tienen un alto nivel de concentración, a diferencia del de los quesos al peso, que está desconcentrado y representa la mayoría de las cantidades vendidas de este rubro.

El mercado de dulce de leche tiene un nivel de concentración moderado a bajo; y los mercados de leche en polvo y de otros productos lácteos en conjunto están desconcentrados.

La tercer fase de la cadena del complejo lechero es la distribución comercial, conformada por mayoristas, super e hipermercados y comercios tradicionales. El 40% de las ventas al mercado interno (en el país se vende el 83% del total de la producción del sector) se distribuye a través de grandes cadenas de super e hipermercados, que pueden ejercer su poder de negociación en la determinación del precio que pagan a las empresas lácteas por sus productos, y del precio al cual los venden al consumidor final, pudiendo beneficiarse del margen resultante. En efecto en los últimos tres años el margen comercial (diferencia entre precio promedio de venta de productos lácteos y precio de compra a la industria) se duplicó.

Al analizar el grado de concentración en la participación de las empresas de la industria láctea en las ventas finales a consumidores a través de hipermercados, supermercados y los llamados *discounts* (pequeños autoservicios o canales de distribución de menor tamaño), la tendencia es similar a la verificada en las ventas directas desde la industria. De hecho, las cuatro marcas

[92] Promedio mensual ene2013-feb2016. Fuente: Subsecretaría de Lechería - Ministerio de Agroindustria

principales en ventas de leches fluidas concentran el 91%[93] de las ventas (tanto en cantidades como en facturación), y el índice HHI es alto (3.754 tanto en el análisis de volumen de ventas como en el de facturación), lo que marca un grado de concentración elevado.

Dentro del mercado de leches fluidas, y al igual que al analizar las ventas de las industrias lácteas, el mayor grado de concentración en la venta directa al público en supermercados y otros comercios se registra en el caso de leches frescas (pasteurizadas y media vida), en el que el HHI es igual a 5.780 para las cantidades vendidas y de 6.376 para la facturación; y el C4 es de 97% en ambos casos. Mientras que el segmento de leche larga vida tiene un nivel de concentración moderado a alto (HHI = 2.199 en lo referente a volumen de ventas y HHI = a 2.392 para facturación; con un C4 = 85% en ambos casos).

Tabla 8-6 Concentración de ventas al consumidor a través de canales de distribución de leche fluida (total, fresca y larga vida)*. Cantidades venidas (litros) y facturación (pesos), C4 y HHI. Período ene2011 a dic2013.

	Leches fluidas*		Leches fluidas frescas (pasteurizadas y media vida)		Leches fluidas larga vida	
	Cantidades vendidas	Facturación	Cantidades vendidas	Facturación	Cantidades vendidas	Facturación
C4	**91%**	**91%**	**97%**	**97%**	**85%**	**85%**
HHI	**3.734,0**	**3.754,3**	**5.780,3**	**6.376,3**	**2.199,1**	**2.391,8**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CCR LATAM Argentina
*incluye leche fresca (pasteurizada y media vida) y larga vida

En cuanto a las ventas al público de quesos, si bien el nivel de concentración es más bajo que en el mercado de la leche, es más alto que cuando se toman en cuenta las ventas de las empresas industriales a sus clientes. La medición del C4 muestra que las cuatro marcas más importantes concentran el 66% de las cantidades vendidas de quesos y el 68% de la facturación por ventas de estos productos. Mientras que el indicador HHI es de 1.574 en el análisis de cantidades y de 1.651 en relación a la facturación. Lo cual refleja un nivel de concentración de bajo a moderado.

De la misma manera que en el análisis de ventas de empresas industriales a sus clientes, dentro del segmento de quesos el mercado menos concentrado es el de los quesos al peso, que abarca la mayor cantidad de ventas (52% en cantidades y 55% en facturación), que en este caso presenta un grado de concentración moderado (HHI cercano a 1.900).

Los mercados de quesos untables y rallado están más concentrados. El primero representa el 39% del volumen de venta al público de quesos en canales de distribución, y el 28% de la facturación. En lo referente a queso rallado, el grado de concentración es alto, con un HHI de 2.723 y un C4 de 85% en el volumen de ventas, mientras que en facturación el HHI es de 2.860 y el C4 de 86%.

[93] Dato para el período enero 2011 a diciembre 2013 en base a datos de CCR Latam (empresa de investigación de mercado)

Tabla 8-7 Concentración de ventas al consumidor a través de canales de distribución de quesos*(total, al peso, untables y rallados). Cantidades venidas (kgs) y facturación (pesos), C4 y HHI. Período ene2011 a dic2013.**

	Quesos*		Quesos al peso		Quesos untables		Quesos rallados	
	Cantidades vendidas	Facturación	Cantidades vendidas	Facturación	Cantidades vendidas	Facturación	Cantidades vendidas	Facturación
C4	**66%**	**68%**	**53%**	**61%**	**88%**	**88%**	**85%**	**86%**
HHI	**1.574,2**	**1.651,4**	**1.894,5**	**1.827,0**	**3.414,3**	**3.219,2**	**2.723,4**	**2.859,6**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CCR LATAM Argentina
*incluye quesos untables, quesos rallados y quesos al peso
**para quesos al peso el perdido de información disponible es de enero 2012 a diciembre 2013

También coincidentemente con el análisis previo, el mercado de Yogurt presenta un nivel de concentración elevado, con las cuatro firmas más importantes agrupando el 94% del volumen vendido y el 96% de la facturación del segmento. El indicador HHI es alto en ambos casos (5.531 y 6.290 respectivamente).

El mercado de dulce de leche tiene un grado de concentración moderado a alto, mayor al que surge del análisis de ventas de las industrias a sus clientes. El HHI es de 2.257 para las cantidades venidas y de 2.448 para la facturación. En ambos casos el C4 alcanza el 80%.

En cuanto a manteca y crema de leche, el nivel de concentración también es moderado a alto. En el primer caso el HHI medido a partir de las cantidades vendidas asciende a 2.504 y el C4 a 83%; mientras que en base a la facturación por ventas el HHI es de 2.765 y el C4 de 85%. Para el mercado de crema de leche, el volumen de ventas presenta un HHI de 2.337 y un C4 de 80%, y a facturación tiene un HHI de 2.535 y un C4 de 81%.

Tabla 8-8 Concentración de ventas al consumidor a través de canales de distribución de yogurt, dulce de leche, manteca y crema de leche. Cantidades venidas (kgs) y facturación (pesos), C4 y HHI. Período ene2011 a dic2013.

	Yogurt		Dulce de leche		Manteca		Crema de leche	
	Cantidades vendidas	Facturación	Cantidades vendidas	Facturación	Cantidades vendidas	Facturación	Cantidades vendidas	Facturación
C4	**94%**	**96%**	**80%**	**80%**	**83%**	**85%**	**80%**	**81%**
HHI	**5.531,2**	**6.290,3**	**2.257,1**	**2.448,0**	**2.503,8**	**2.764,7**	**2.336,6**	**2.534,9**

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CCR LATAM Argentina

Como conclusión, y tal como se planteó en el análisis del nivel de concentración de ventas de las empresas industriales, cuando se toman en cuenta las ventas de leche y otros productos lácteos en góndola al consumidor final, se observa que el mercado de la leche es el más concentrado, más aún el de la leche fresca (pasteurizada y media vida). El segmento de leche larga vida también tiene un nivel de concentración alto, aunque algo menor.

El mercado de quesos está menos concentrado que el de la leche, sobre todo en el caso de los quesos a peso, que conforman la mayor parte del segmento. Aunque para quesos untables y rallados la concentración alta. Para el segmento de queso rallado, la concentración también es alta. El

mercado de yogurt tiene un alto nivel de concentración; y para el dulce de leche, la manteca y la crema de leche la concentración es moderada a alta.

8.1. Análisis de evolución de márgenes en cada eslabón de la cadena

En cuanto a la evolución de precios de venta y márgenes a lo largo de toda la cadena del complejo lechero, el nivel de precios de venta en cada eslabón se ha incrementado de manera continua, en el marco del contexto inflacionario del país. La diferencia en la evolución del nivel de precio de venta de la leche y productos lácteos en cada etapa del complejo lechero afectó los márgenes entre los precios pagados y percibidos de la industria y del comercio. El siguiente análisis muestra que ambos márgenes aumentaron en los últimos tres años.

En primer lugar, entre enero de 2013 y mayo de este año el precio pagado por las empresas industriales al productor primario por litro de leche cruda pasó de $1,71 a $3,96[94], lo que implica un aumento del 132%, superando la suba del rubro Alimentación en general en el mismo lapso (+129%)[95].

Por otra parte, el precio al cual las empresas industriales venden sus productos a los canales de distribución -tomando como referencia el valor por litro equivalente (VLE) en términos de los litros de leche cruda empleados en la elaboración de cada producto[96]- creció el 144% en el mismo período (de $3,29 a $8,02 el VLE). Con lo cual el margen de la industria (precio cobrado por cada litro equivalente menos el precio pagado por litro de leche cruda) creció más que sus precios: 157% en dicho lapso.

En este punto, debe tenerse en cuenta que el margen analizado no incorpora la evolución de los costos de producción de la industria que no corresponden a la compra de materia prima (leche cruda). En particular, en lo que se refiere al costo salarial, el salario promedio mensual de los trabajadores de la industria láctea aumentó significativamente en el período analizado: entre diciembre de 2012 y diciembre de 2015 pasó de $8.137 a $18.907, lo que implica una suba del 132,3% en tres años, superando la suba registrada para la industria de Alimentos en general (129%)[97]

Mientras que el precio que recibe el comerciante por cada litro equivalente vendido ascendió a $11,99 en el mes de mayo, valor 125% mayor al de tres años atrás. Como resultado el margen del comercio casi se duplicó, es decir que aumentó, pero menos que lo que subieron sus precios.

---

[94] Pese a existir un valor de referencia pagado por la industria, hay cierta disparidad en los precios percibidos por los productores según la cantidad y calidad de la leche recibida (proteínas, enfriado, etc.). Esta diferenciación también se presenta en los costos que varían dependiendo de la localización y el modelo productivo asociado al tambo (DIAS-DIAR, Mecon)

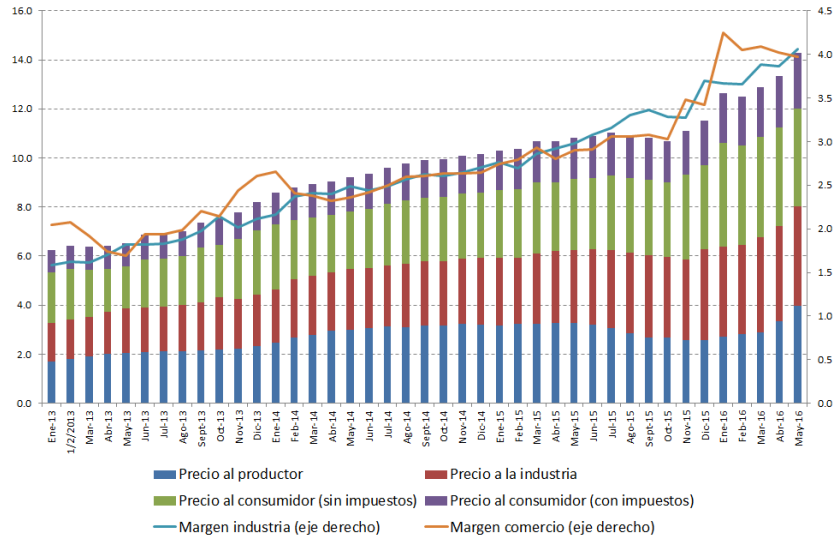
[95] Fuente: Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.)

[96] El análisis elaborado por el Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.) respecto al VLE se lleva a cabo a partir de la idea de que el precio que paga un comprador expresa -de algún modo- el "valor" reconocido del bien que adquiere; el concepto de "valor por litro equivalente" (VLE) pretende exteriorizar el que le corresponde al "litro de leche cruda" en las diferentes etapas que lo convierten en un bien final de consumo. Para el cálculo del VLE del total de los productos lácteos, llamado por IAPUCo "Total Sistema", se refiere a la ponderación empleada para unificar los "VLE" de los diferentes productos en una única expresión que los contenga. La misma se realiza sobre la base del "mix" estimado del destino del total de los litros producidos y procesados

[97] Fuente: MTEySS - Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales - Dirección de Relaciones Laborales. Salario conformado de convenio - Promedio mensual de todas las categorías.

El precio de venta final al consumidor de leche y productos lácteos, luego de sumar el impuesto cobrado por el Estado (16% del precio final[98]), es actualmente de $14,28 por litro equivalente, lo que implica un aumento del 128% de enero 2013 a mayo de este año.[99] (Gráfico 8-1-1)

Gráfico 8-1-1 Evolución de precio al productor, precio planchada industria, precio final sin impuestos y precio al consumidor, por VLE. Márgenes de industria y comercio (ene2013-may2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.)

Al deflactar los precios expresándolos a valores de enero de 2013, se registran caídas en ambos márgenes en términos reales. Como muestra el Gráfico 8-1-2, los precios de venta en cada eslabón de la cadena del complejo lechero aumentaron menos que la inflación general, en particular desde comienzos de 2014 y hasta finales de 2015, cuando el valor de la leche cayó en relación a la evolución general de precios.

En todo el período analizado el precio pagado al productor cayó en un 18%, a valores de enero de 2013. Mientras que el precio planchada industria disminuyó un 13%, el del comercio un 20% y el precio final pagado por el consumidor un 19% (también a valores de enero de 2013).

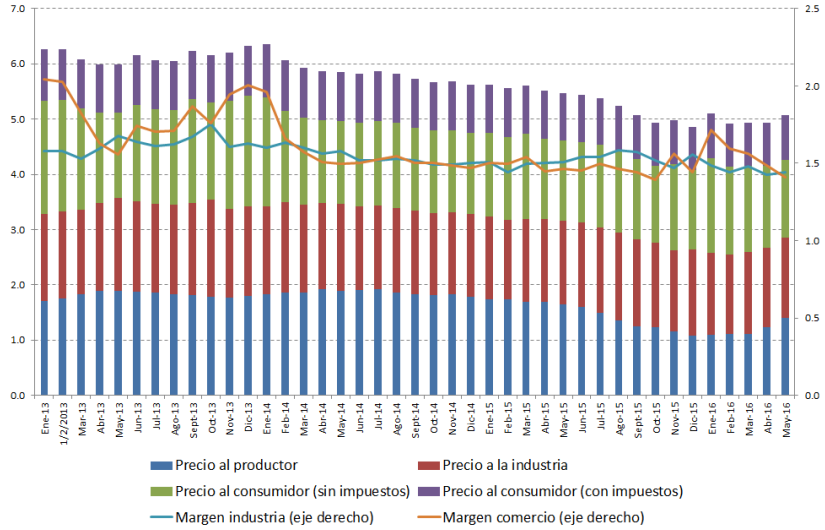
En el caso del precio pagado al productor primario, existen ciertos factores que contribuyen a que no aumente, al menos no al mismo ritmo que la suba generalizada de precios en el marco inflacionario nacional. Por un lado, el llamado "clearing lechero", que implica la existencia de intercambio de leche cruda entre empresas industriales que tienen exceso de materia prima y aquellas que requieren un mayor nivel de abastecimiento. Las empresas elaboradoras de productos lácteos más grandes y con mayor poder de mercado pueden comprar leche procesada a empresas de menor tamaño, en vez de comprarla directamente al tambo, lo cual les permite abastecerse de materia prima sin comprar leche a un proveedor de otra firma. Esta práctica hace que la demanda de leche cruda al sector primario sea menor a la demanda efectiva de leche cruda por parte del sector industrial, y por lo tanto limita la suba del precio pagado al tambero.

[98] I.V.A., más Derechos de Exportación, menos Reintegros de Exportación
[99] Fuente: Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.)

En el mismo sentido, la tradición existente que implica que las empresas industriales no se quiten tambos entre sí –"lealtad al proveedor"-, con lo cual no compran leche cruda a productores que abastecen a otras empresas, también contribuye a que el precio pagado al productor primario no suba.

Así, en términos reales tanto el margen de la industria como el del comercio presentaron una tendencia a la baja. La caída fue mucho mayor para los comerciantes (el margen de precio cobrado respecto al pagado por VLE cayó 31%) que para la industria (-9%), según se muestra en el Gráfico 8-1.-2.

Gráfico 8-1-2 Evolución de precio al productor, precio planchada industria, precio final sin impuestos y precio al consumidor, por VLE, deflactados por IPC San Luis a precios de ene2013. Márgenes de industria y comercio (ene2013-may2016)

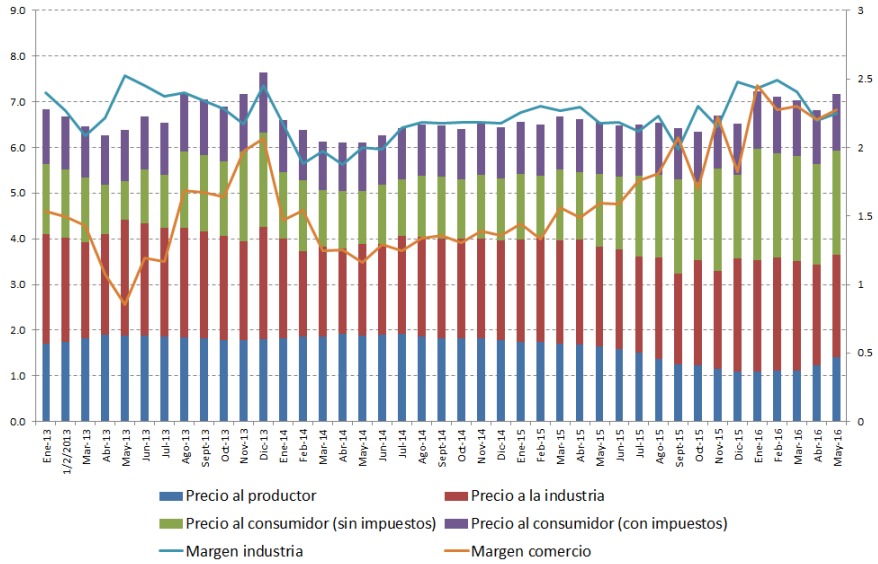


Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.) e IPC San Luis

Al desagregar el análisis por producto, en el caso de la leche fluida en los últimos meses los márgenes de industria y comercio se equipararon (anteriormente el de la industria se mantenía por encima del margen de comercio). La brecha se ha ido achicando desde septiembre de 2015, principalmente por un mayor aumento en el precio de venta final de este producto en relación al precio que paga el comerciante a la empresa industrial. En efecto, el margen de la industria no bajó un 6% entre enero de 2013 y mayo de este año, mientras que el del comercio aumentó un 48% (Gráfico 8-1-3).

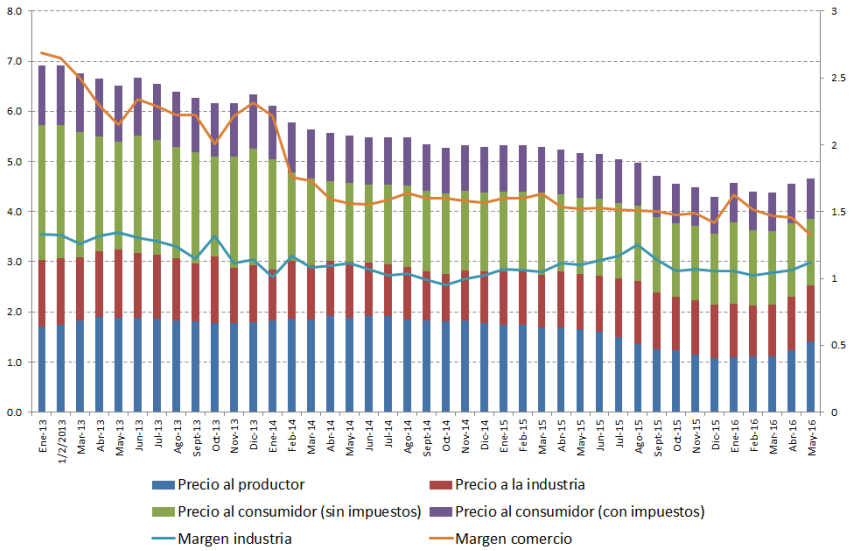
En el caso de los quesos, el margen comercial se mantiene en niveles más altos que el margen de la industria. Aunque ambos márgenes cayeron en términos reales en los últimos tres años: -15% en el caso del comercio vs -51% para la industria láctea (Gráfico 8-1-4).

Gráfico 8-1-3 Evolución de precio de leche fluida UP: precio al productor, precio aplanchada industria, precio final sin impuestos y precio al consumidor, por VLE. Deflactados por IPC San Luis. Márgenes de industria y comercio (ene2013-may2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.) e IPC San Luis

Gráfico 8-1-4 Evolución de precio de quesos: precio al productor, precio aplanchada industria, precio final sin impuestos y precio al consumidor, por VLE. Deflactados por IPC San Luis. Márgenes de industria y comercio (ene2013-may2016)



Fuente: Elaboración propia en base a Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos (I.A.P.U.Co.) e IPC San Luis

8.2. Políticas de regulación de precios internos

Hasta el año 2007 la intervención pública a los mercados de productos lácteos se había limitado a la aplicación de derechos de exportación, establecidos con una alícuota del 5% a comienzos de 2002, que a partir de agosto de 2005 se aumentó al 15% para la leche en polvo y al 10% para los quesos. Esta lógica responde a una política deliberada de orientar la oferta de alimentos hacia el mercado interno para cuidar la "mesa de los argentinos" mediante la restricción de los envíos al exterior.

A partir de 2007 cambia el contexto, ya que los precios internacionales de los lácteos aumentan significativamente. A partir de febrero de ese año, bajo lo que el Gobierno denominó "Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo destinados al Mercado Interno", se implementó, por un lado, un mecanismo de precios máximos ("valor de corte") a la exportación de productos lácteos (que actúan como derechos de exportación móviles a tasa marginal del 100% sobre determinado precio) emparejado con la creación del Registro de Operaciones de Exportación – ROE Blanco - para los productos lácteos (Resoluciones 152/2007[100] y 6686/2009[101]) que hace necesario para exportar el otorgamiento burocrático de cupos o permisos[102]. Por otro lado, se pusieron en vigencia mecanismos orientados a elevar el precio de la leche cruda cobrado por el productor tambero (compensaciones a industrias lácteas y compensaciones a productores tamberos) para paliar las distorsiones de precios relativos y los desincentivos a la producción.

Los objetivos centrales de estas medidas fueron diferenciar el nivel de precios del mercado doméstico del internacional para "asegurar el abastecimiento" de productos al mercado interno, y tratar de compensar los prejuicios que esta política creaba sobre la producción a partir de subsidios a la industria y al tambo.

Este programa de estabilización fue el antecedente para el primer programa de subsidios a industrias lácteas y el primer programa de compensaciones a productores tamberos, que fueron instrumentados a posteriori vía resoluciones del MEyP, MAGPyA y ONCCA.

A la intervención del Gobierno en el comercio exterior se sumó un acuerdo entre el sector industrial y el Gobierno de mantener estables los precios domésticos, con el fin de brindar un aumento de precio al productor que sea razonable con la suba de precios internacionales y a la vez mantener la rentabilidad de la industria.

El 11 de enero de 2007 el Ministerio de Economía y Producción creó a partir de la Resolución Nº9/2007 el "mecanismo" destinado a otorgar "compensaciones al consumo interno a través de los industriales y operadores que vendan en el mercado interno productos derivados del trigo, maíz, girasol y soja", y designó como administrador a la ONCCA. El 25 de enero de 2007, el MEyP determinó incluir a la cadena láctea dentro de los mecanismos establecidos por la resolución anterior, a través de la Resolución Nº40/2007.

Por la Resolución MEyP Nº435/2007 de 26 de junio de 2007 se instrumentó el mecanismo de aportes no reintegrables y compensaciones a industriales lácteos que hayan cumplido con las pautas de precios internos acordadas con el Gobierno nacional desde principios de 2007. De esta manera, el

---

[100] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/132658/norma.htm

[101] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/156375/norma.htm

[102] "*Mediante este sistema se otorgan permisos o cupos para exportar, de acuerdo a la estimación del Remanente Exportable, el cual en la práctica representa una cuota, administrada en forma intermitente, sin un patrón de regularidad, de manera sumamente discrecional*." Fuente : http://www.austral.edu.ar/cienciasempresariales/wp-content/uploads/2015/09/Comer-Saludable-y-Exportar-Seguridad-Alimentaria-sept-2015.pdf

Gobierno compensaría al industrial con los centavos de "diferencia" entre el precio pagado "por litro de leche cruda destinada a elaborar productos lácteos para su comercialización en el mercado interno" y un precio de leche cruda "compatible" con los precios de productos lácteos pautados con el Gobierno.

"Desde su implementación, el sistema sufrió modificaciones en los montos compensados y el volumen de producción requerido para ser beneficiario del mismo, conforme a las variaciones de los precios nacionales e internacionales, y a la rentabilidad del sector. A agosto de 2009, la implementación de este sistema implicaba un aporte para cada productor de $0,20 por litro de leche cruda sin procesar, con destino a industrialización, resultando el monto a cobrar igual a una suma fija de alrededor de $18.000 mensuales para cada tambero ($0,20 del subsidio multiplicado por la cantidad máxima de 3.000 litros y 30 días del mes). Estos aportes alcanzaban a todos aquellos productores que produjeran un promedio diario de hasta 12.000 litros de leche fluida, sin procesar, entre junio y septiembre de 2008"[103].

A mediados de 2008 comienza a darse una fuerte baja en los precios internacionales de los productos lácteos, lo que posiblemente lleva al gobierno a eliminar restricciones y cargas sobre la exportación. Al caer los precios internacionales, la presión sobre los precios internos también se reduce. Sin embargo, a partir de abril de 2009 se recupera el precio internacional de los productos lácteos.

Desde comienzos del año 2009 se observa una liberalización comercial en el sector lácteo. La acción más clara se evidencia con la Resolución Conjunta 62/2009 y 79/2009 del Ministerio de Producción y del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, que elimina los valores máximos para la exportación de todos los productos lácteos y los derechos de exportación (a excepción de los productos que salen bajo el código 1909.90.90 - Leche modificada en polvo, Elaborada con leche de cabra, búfala u ovina - que quedan gravados al 5%).

La estrategia de orientar la oferta láctea hacia el mercado interno (y la producción agroalimentaria en su conjunto) no desembocó en los beneficios que se proponía y esperaba lograr el Gobierno.

Del lado de la producción, como consecuencia de las políticas implementadas, el bajo precio pagado al productor determinó la salida de la actividad de cientos de establecimientos cuyos propietarios encontraron en el rubro agrícola, particularmente en la producción de soja, una ocupación más rentable que el tambo. De 2007 a 2009 se cerraron más de mil establecimientos, a un promedio de un tambo por día. Como resultado de ello, la mayoría de las vacas se destinan al matadero (lo que se ha visto reflejado en el incremento de vacas faenadas), en tanto que otra parte se destina a otros establecimientos tamberos, incrementando el grado de concentración de la actividad[104]

Del lado del consumo, los precios de los alimentos siguieron en alza y por encima del nivel general de precios (en el período acumulado de 2001 a 2014)[105].

---

[103] Fuente : Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina http://fundacionfada.weebly.com/uploads/9/8/5/0/9850131/_5_2._situacion_de_la_produccion_carnica_y_lactea_argentina._noviembre_de_2009_1.pdf

[104] Extracto de : http://fundacionfada.weebly.com/uploads/9/8/5/0/9850131/_5_2._situacion_de_la_produccion_carnica_y_lactea_argentina._noviembre_de_2009_1.pdf

[105] Fuente : http://www.austral.edu.ar/cienciasempresariales/wp-content/uploads/2015/09/Comer-Saludable-y-Exportar-Seguridad-Alimentaria-sept-2015.pdf

Para un toque aún más político véase http://www.lanacion.com.ar/1829257-luego-de-12-anos-de-kirchnerismo-la-mesa-de-los-argentinos-no-es-ni-barata-ni-saludable

Para remendar está situación, fue implementado en enero 2014 el programa de Precios Cuidados[106], aún en vigencia. Consta de convenios entre empresas de consumo masivo y el Gobierno Nacional de "*compromiso de precio final de venta al consumidor por parte de las empresas de supermercados*", para ciertos productos que componen una canasta de referencia, para la cual rige un precio homogéneo en cada región del país publicado oficialmente. Estos precios sufren renegociaciones periódicas según "*las variaciones justificadas de costos y los cambios objetivos en las condiciones de abastecimiento*"[107].

La canasta inicial de referencia de precios cuidados incluía 24 productos lácteos a la cual fueron añadidos 28 otros productos lácteos en su primera revisión.

La siguiente Tabla 8-3 presenta la brecha en porcentaje entre precios cuidados para la región de Buenos Aires de varios productos lácteos y sus precios relevados por el IPC elaborado por el Gobierno de la ciudad de Buenos Aires.

Tabla 8-3 Variación porcentual entre los precios cuidados y los relevados por el IPC CABA para ciertos productos lácteos (Abril 2014, Enero 2015, Mayo 2016)

	Abr-14	Ene-15	May-16
leche común entera 1l	8,1%	10,2%	7,7%
leche en polvo 400 g	9,1%	21,1%	24,6%
queso tipo cuartirolo 1kg	17,0%	32,5%	27,7%
queso tipo port salut 1kg	25,0%	29,8%	35,3%
queso rallado 120g			7,3%
manteca 200g	15,1%	17,4%	
yogurt para beber 1kg		26,3%	26,8%

Fuente: Elaboración propia en base a Listados de Precios Cuidados e IPCBA

9. Identificación y análisis de las barreras de entrada al mercado (normativas, técnicas, económicas y comerciales)

Un mercado abierto a la entrada o expansión de competidores puede socavar la sostenibilidad interna de comportamientos unilaterales anticompetitivos. La entrada de nuevas empresas en el mercado puede funcionar como restricción competitiva.

Esta entrada o expansión de competidores puede ocurrir por diversas vías tales como: construcción de nueva capacidad productiva, adquisición y mejoramiento de la capacidad instalada existente, desarrollo de nuevas tecnologías de producción, integración hacia atrás o adelante de firmas que operan en mercados relacionados, expansión de las firmas que operan en el mercado mediante el desarrollo de su capacidad productiva.

[106] Resoluciones 2/2014 y 20/2014
[107] Ibíd.

Los planes de los competidores de expandir sus operaciones o ingresar al mercado relevante pueden verse obstaculizados por las denominadas barreras a la entrada, que son los diversos elementos de orden legal, tecnológico o económico, que afectan adversamente la probabilidad, oportunidad y suficiencia de la capacidad de entrada de nuevos participantes al mercado relevante, o de la capacidad de expansión de la escala de producción o comercialización de los participantes establecidos.

Cuando las barreras a la entrada son bajas, el comportamiento de las firmas se encontrará limitado con mayor probabilidad. Lo contrario sucederá si las barreras son altas.

Las barreras a la entrada son específicas de cada mercado y brindan a las firmas establecidas ventajas sobre competidores potenciales. Se describen a continuación las más frecuentes.

Barreras legales y tecnológicas: La legislación y el acceso a la tecnología pueden otorgar ventajas absolutas a las firmas establecidas. La legislación incluye regulaciones gubernamentales que limitan el número de operadores mediante, por ejemplo, licencias, barreras arancelarias y no arancelarias al comercio. Entre las ventajas tecnológicas se incluye el acceso preferencial a facilidades esenciales o derechos de propiedad intelectual, respecto de los potenciales entrantes.

Inversión inicial y costos hundidos: Estas ventajas son las que surgen de las inversiones necesarias para establecer una presencia efectiva en el mercado. Incluyen los costos iniciales de establecimiento, los costos asociados a la inversión en activos específicos, investigación y publicidad. Estos costos serán más relevantes para desincentivar la entrada o la expansión si en una proporción significativa son costos irrecuperables en la salida, es decir son costos hundidos. El costo de salida en sí mismo puede ser una barrera importante a la entrada.

Economías de escala: Las economías de escala se producen cuando el costo unitario cae a medida que la escala de producción aumenta. En consecuencia la entrada de competidores de pequeño porte no representa una amenaza para las firmas establecidas, ya que les será difícil competir en precio. Por otra parte, la entrada de competidores de gran porte tampoco será una amenaza porque, en general, el montaje de operaciones de gran escala involucra riesgos, especialmente si existen grandes costos hundidos. Finalmente la entrada o expansión a gran escala será viable si la firma puede expandir el mercado en su conjunto (lo cual en parte depende de la demanda) o puede reemplazar a uno o más operadores establecidos.

Tamaño del mercado o de la demanda: Relacionado con lo precedente se encuentra el tamaño del mercado o de la demanda. Si el volumen de la demanda existente es reducido y no puede ampliarse, ello funciona como una barrera a la entrada de nuevos competidores, ya que no existe suficiente espacio para que varias firmas puedan operar rentablemente.

Ventajas de las firmas primero establecidas: En algunos mercados son importantes factores tales como la reputación, la experiencia, la lealtad a marcas, la lealtad a proveedores, propios de las firmas primero establecidas y de los cuales carecen los entrantes. También las firmas primero establecidas pueden responder estratégicamente a la entrada de competidores bajando los precios o invirtiendo en capacidad o marcas adicionales, lo cual encarece la entrada.

Efectos de red: Los efectos de red surgen cuando los servicios son provistos a través de una red o plataforma y el valor que los usuarios confieren a la red o plataforma se incrementa con la cantidad de usuarios conectados, como es el caso de los servicios de telecomunicaciones. Además, una misma red o plataforma puede ser utilizada por dos o más categorías diferentes de clientes, que valoran la existencia en la red tanto de clientes de su categoría como de la otra. Ejemplos son los llamados “mercados multifacéticos” (multi-sided markets): medios masivos de comunicación que

son utilizados por el público y los publicistas, o las tarjetas de crédito, que utilizan comerciantes y consumidores. En esos casos, la necesidad para un entrante de capturar una masa crítica de clientes conectados de una o varias categorías opera como una barrera a la entrada de nuevos competidores.

Costos de cambio de proveedor: La voluntad de los consumidores de re-direccionar sus compras hacia un nuevo proveedor depende de su percepción de los costos y beneficios asociados a esta decisión. Algunos factores incrementan ese costo: falta de información, lealtad de marca, plazo de los contratos vigentes, lealtad a proveedores, entre otros.

Barreras a la entrada generadas por la integración vertical: Las integraciones verticales pueden hacer necesario una doble entrada (entrada en dos mercados vinculados) para que la entrada sea rentable. Por otra parte, una firma establecida con una participación de mercado alta en sí misma es una barrera a la entrada, ya que los entrantes le atribuyen una fuerte capacidad de defender su mercado.

En el caso del complejo lácteo argentino, existen barreras a la entrada que cobran distinta relevancia en el sector primario y en la industria. En el primer caso, existe un gran número de agentes productores tamberos, con lo cual es un sector muy competitivo. En este caso las barreras a la entrada más relevantes son económicas y tecnológicas.

La primera tiene que ver con la inversión y los costos hundidos que implica la apertura de un tambo, fundamentalmente en relación a la adquisición o arrendamiento de tierra.

En cuanto a la barrera tecnológica, se relaciona con la capacidad de producir leche cruda al menor costo posible haciendo un uso eficiente de los factores productivos. Pero el *know how* de estas prácticas de producción puede transmitirse. Existen muchas alternativas para la transmisión de información técnica y económica hacia el productor: entre otras, servicios de asesoramiento privado, servicios de extensión pública y empresas vendedoras de insumos.

En la historia reciente de la lechería argentina han jugado también un papel importante los mecanismos de transferencia tecnológica relacionados a empresas industriales. En muchos casos, estos servicios han permitido que tambos pequeños y medianos accedan a tecnología que de otra forma no podría haber sido obtenida sin incurrir en costos considerables.

En el caso de la industria, las barreras a la entrada más relevantes son económicas (referentes al costo hundido de instalar una planta procesadora) y técnicas (en cuanto a las normativas sanitarias y de calidad que deben cumplirse)

La instalación de una fábrica de productos lácteos implica un nivel de inversión elevado como costo hundido, a lo que se suma que la industria de procesamiento utiliza activos que se caracterizan por alta especificidad: sólo sirven para industrializar leche. Esto implica que una vez realizadas las inversiones, éstas deben seguir asignadas al proceso sean buenas o malas las perspectivas del negocio: los costos fijos ya han sido incurridos y no pueden ser recuperados. Las empresas de este sector enfrentan entonces importantes riesgos y sus decisiones tienen impactos de mayor "irreversibilidad" que las de otros eslabones de la cadena de valor. Las plantas industriales de alta tecnología requieren inversiones sustanciales: éstas se realizan si la empresa percibe que los retornos - ajustados por riesgo - resultan razonables. La misma seguridad de retorno no resulta tan importante para empresas menos tecnificadas.[108]

[108] Lema & Gallacher (2004): "Análisis de la industria láctea: competitividad y relaciones con la cadena"

Un punto central a analizar aquí es el relativo a *economías de escala*. En efecto, si el procesamiento de leche sólo puede llevarse a cabo en forma económica en plantas del máximo tamaño, resulta difícil expandir capacidad (número de plantas), ya que la inversión para éstas sólo se justifica si existe razonable certeza de que en el futuro inmediato el nivel de utilización de estas plantas será cercano al máximo.

Por otro lado, la inversión requerida para ingresar al mercado es considerablemente menor en el caso de las firmas de menor escala que producen un bien específico que no requiere altas especificaciones técnicas, como puede ser una empresa pequeña dedicada a la producción de dulce de leche o de un queso particular, que abastezca un nicho de mercado. En este caso, las barreras económicas a la entrada son considerablemente menores que para una gran empresa multiproducto.

En lo que se refiere a barreras normativas y sanitarias, los productos lácteos, al igual que los demás alimentos, deben atenerse en sus procesos de producción y comercialización a una serie de normas, regulaciones y buenas prácticas. En general estas normas persiguen varios propósitos, aunque los más importantes tienen que ver con asegurar la inocuidad del producto para la salud humana, validar que el producto tenga en su composición lo que dice tener, facilitar los intercambios y la formación de precios y mercados, preservar el medio ambiente y/o disminuir los daños que la producción puede generar a éste. En muchos casos, el cumplimiento de estas normas permite mejorar la calidad de los productos y en general la gestión de las empresas. Estos productos se encuadran reglamentariamente bajo el Código Alimentario Argentino -CAA-, que es un conjunto de disposiciones que rigen las condiciones higiénico-sanitarias, bromatológicas y de calidad que deben cumplir los establecimientos y los productos alimenticios en la Argentina y que están en concordancia con el *Codex Alimentarius* (cuerpo normativo que es la referencia internacional más importante en materia de calidad de alimentos).

El CAA está compuesto por algo más de 1.400 artículos divididos en 20 capítulos que incluyen disposiciones referidas a condiciones generales de las fábricas y comercio de alimentos, condiciones relacionadas con la conservación y tratamiento de los mismos, recipientes a utilizar, envolturas, normas respecto a los rótulos, etc.

En particular, la habilitación, funcionamiento y fiscalización de establecimientos lácteos en la República Argentina se encuadra legalmente bajo el Decreto 2.687/77, válido tanto para las habilitaciones federales como para las internacionales. En el mismo se incluyen las condiciones mínimas que debe reunir la planta para ser habilitada, así como las normas procedentes de la Resolución MERCOSUR GMC 80/96 de Buenas Prácticas de Manufacturas (BPM). Esta última resolución toma como referencia los Principios Generales de Higiene de los Alimentos del *Codex Alimentarius*, transformándolos en normas y requisitos obligatorios cuyo cumplimiento asegura un tratamiento homogéneo para toda la producción alimentaria de los países del MERCOSUR.

En base a lo que establece el decreto 2.687/77 de habilitación, funcionamiento y fiscalización de establecimientos lácteos en la República Argentina y a la Resolución Nº 233/98 de SENASA, todos los establecimientos que participan en la transformación industrial están obligados a cumplir con Buenas Prácticas de Manufacturas (BPM) y a desarrollar Procedimientos Operativos Estandarizados de Saneamiento (POES) que describan los métodos de saneamiento diario a ser cumplidos por el establecimiento.

10. Estimación del grado de contestabilidad del sector lechero

En línea con lo expuesto en la sección anterior, el grado de contestabilidad –que se relaciona con la probabilidad de ingresar a un mercado por parte de una empresa, de acuerdo a cuán importantes

son las barreras a la entrada- es alto en el caso de las firmas que destinan su producción a nichos de mercados, que se especializan en la producción de un determinado bien (por ejemplo un tipo de queso o dulce de leche) y su escala de producción es baja.

En cambio, el mercado no es contestable en el caso de las grandes firmas multiproducto, con gran escala de producción y que elaboran bienes que requieren una función de producción de cierta complejidad técnica.

11. Recomendaciones de política pública o normativa para el fortalecimiento de la competencia, eficiencia y transparencia en el sector

En el marco de este informe sobre las condiciones de competencia en el complejo lechero del país, a partir del análisis de los comportamientos de los agentes en cada eslabón de la cadena productiva, la evolución del nivel de actividad y los precios de venta de los productos, se sugiere a la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC) que inicie una investigación de mercado en donde se estudien con profundidad las conductas de "clearing lechero" y "lealtad al proveedor" –no cambio de tambos proveedores entre industrias- porque podrían ser facilitadoras de una cartelización. Aunque también se recomienda estudiar si estas mismas conductas no se generan por razones de eficiencia económica –es decir que resulten convenientes para las empresas por razones económicas-, y no con un fin anticompetitivo.

Por otra parte, se recomienda que la CNDC analice las relaciones entre la industria procesadora de leche y productos lácteos y los supermercados, para evaluar la existencia de problemas de poder de compra de parte de los supermercados que puedan influir en los precios a los cuales compran los productos a las industrias.

Finalmente, se recomienda capacitar al Centro de la Industria Lechera (CIL), a la Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas (APyMEL) y otras asociaciones de industriales del sector en temas de defensa de la competencia. Es decir, la implementación de programas internos de formación a funcionarios de este tipo de instituciones para que no cometan conductas anticompetitivas, creando una cultura de defensa de la competencia en la industria.

12. Conclusiones

Los problemas de competencia que actualmente existen en el complejo lácteo argentino están relacionados con las prácticas facilitadoras de cartelización en la industria y su injerencia en el precio pagado al productor tambero, el poder de compra de los supermercadistas como demandantes de las empresas procesadoras de leche, y la existencia de barreras a la entrada en el mercado de leche fluida y productos lácteos para el segmento de las grandes firmas multiproducto.

En primer lugar, en el sector hay algunos elementos que facilitan la coordinación entre empresas, no favorecen a la competencia y actúan como prácticas facilitadoras de conductas cartelizadas: la existencia de la tradición en el sector de que las industrias no compran leche cruda a productores que abastecen a otras empresas, lo cual es un indicio de baja intensidad de la competencia, y resulta en un efecto similar al cártel en cuanto a fijación de precio de compra; el hecho de que la CIL parece tener injerencia en la fijación de precios del sector, de acuerdo a lo informado por representantes de dicho ámbito; además de que las empresas elaboradoras de productos lácteos más grandes y con mayor poder de marcado pueden comprar leche cruda a empresas más pequeñas en vez de a tambos, para poder abastecerse de materia prima sin comprar leche a un proveedor de otra firma -"clearing lechero"-.

Por otro lado, la distribución de leche fluida y productos lácteos a través de super e hipermercados ha ido aumentando a partir de la década del ´90, concentrando actualmente el 40% de las ventas -

el restante 60% de la producción se vende a través de mayoristas y comercios tradicionales-, con lo cual los supermercados tienen poder de compra que repercute en su capacidad de exigir a sus proveedores en cuanto a calidad, gama de productos, etc.

Probablemente, en las negociaciones de precios entre la industria y el comercio, las empresas lácteas no tengan posibilidad de aumentar los precios de venta cuando su demanda está representada por grandes cadenas de supermercados que tienen una alta participación de mercado y amplia llegada al consumidor final. Pero sí cuando las negociaciones son con comercios tradicionales, que tienen menos poder de negociación.

Finalmente, teniendo en cuenta que un mercado abierto a la entrada o expansión de competidores puede socavar la sostenibilidad interna de comportamientos unilaterales anticompetitivos, la entrada de nuevas empresas en el mercado puede funcionar como restricción competitiva. En este sentido, la existencia de barreras a la entrada en la industria láctea es un factor a tener en cuenta al momento de analizar la competencia del sector. En particular, en el caso de las grandes firmas multiproducto existen barreras a la entrada altas, ya que estas empresas presentan gran escala de producción y elaboran bienes que requieren una función de producción de cierta complejidad técnica, por lo que la entrada al mercado requiere un elevado costo de instalación de la planta procesadora.

Otro factor a tener en cuenta en temas de defensa de la competencia es la injerencia que tiene el mercado internacional de la leche y productos lácteos en el mercado doméstico. La evolución de los precios internacionales de estos productos repercute en el comportamiento de los precios internos.

13. Referencias: Anexos, bases de datos, listado de bibliografía y otros insumos utilizados para la realización del estudio.

13.1. Recomendaciones respecto a acuerdos horizontales entre competidores y a la participación en cámaras empresariales[109]

Las Cámaras Empresariales (C.E.) ofrecen numerosas oportunidades de encuentro para agentes económicos que compiten directamente entre sí. En principio, tales encuentros son legítimos y se refieren a materias de interés lícito de los asociados. Sin embargo, también pueden llevar al desarrollo de actividades y conductas contrarias a lo establecido en la ley de defensa de la competencia.

Las C.E. están expuestas a un cierto riesgo de transgredir las reglas del derecho de la competencia. Esto no implica un prejuzgamiento negativo al accionar de las C.E. Es más bien un reconocimiento de que el resultado de la cooperación, coordinación o colaboración entre competidores no siempre son positivas para la competencia. En efecto, las actuaciones y prácticas de las C.E. pueden facilitar algún grado de cooperación entre competidores, lo que si bien en otros contextos puede tener efectos positivos, desde la perspectiva de la competencia puede disminuir la tensión competitiva entre firmas que rivalizan en un determinado mercado.

Las ideas anteriores han sido resumidas adecuadamente por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la cual ha señalado que:

"*Las asociaciones gremiales están, por su propia naturaleza, expuestas a los riesgos de cometer ilícitos anticompetitivos, a pesar de que tienen muchos aspectos pro competitivos. La participación*

[109] Esta sección está basada en la siguiente bibliografía: Abrantes Metz (2013); Fiscalía Nacional Económica (2011) y Federal Trade Commission and the U.S. Department of Justice (2000).

en actividades de una asociación gremial o profesional entrega una amplia gama de oportunidades para que empresas que están en la misma línea de negocios se reúnan periódicamente y discutan sobre asuntos comerciales de interés común. Tales reuniones y conversaciones, aun cuando se den en el marco del cumplimiento legítimo de los objetivos de la asociación, dan espacio a la reunión de competidores directos, y les entrega oportunidades regulares para intercambiar sus impresiones sobre el mercado, lo cual los puede fácilmente llevar a una coordinación ilegal. Las conversaciones casuales sobre precios, cantidades y futuras estrategias de negocio pueden llevar a acuerdos o entendimientos informales que claramente transgreden las disposiciones de libre competencia. Es por esta razón que las asociaciones y sus actividades están sujetas a un cuidadoso escrutinio por parte de las autoridades de competencia de todo el mundo".

Más aún, puede ser que los asociados no tengan plena conciencia de las consecuencias que su conducta genera para el ordenamiento vigente en materia de libre competencia. En este sentido, debe dejarse muy en claro que hasta las más informales comunicaciones o conversaciones sobre precios, cantidades y calidades del bien producido, o estrategias de negocios u otras variables competitivas, pueden ser susceptibles de facilitar acuerdos o prácticas concertadas u otros ilícitos anticompetitivos, o bien, traducirse en ellos.

A continuación se presenta una revisión de aquellas actuaciones y prácticas más relevantes de las C.E. desde la perspectiva de la competencia, referidas principal, pero no exclusivamente, a riesgos asociados a la coordinación anticompetitiva de la C.E. y sus asociados. La Autoridad de Competencia (A.C.) colocará especial atención en estas actuaciones y prácticas, pues es probable que tengan, o puedan tener, efecto directo sobre los mercados en los que participan. Esta revisión no es exhaustiva y, por tanto, pueden existir otras conductas similares eventualmente anticompetitivas no contempladas.

13.1.1. Colaboración entre competidores

La colaboración entre agentes económicos que compiten en el mercado (esto es, la colaboración desde el punto de vista horizontal) puede producir beneficios para la sociedad si tiene como resultado un incremento de la eficiencia en el mercado. No obstante, es importante destacar que la coordinación entre competidores puede producir efectos anticompetitivos. Por su propia naturaleza, los encuentros entre competidores representan un riesgo para la competencia, lo mismo que otras acciones de coordinación facilitadas u organizadas por el actuar de la C.E. Por tanto, tales encuentros son una fuente de preocupación para la A.C.

Como regla general, la A.C. entenderá que toda colaboración o acuerdo entre dos o más competidores, que les confiera poder de mercado, respecto de la cual exista o no constancia escrita, y que produzca o tienda a producir: la fijación de precios actuales o futuros de venta o compra; la determinación de condiciones de comercialización; la limitación de volúmenes de producción; la asignación de zonas o cuotas de mercado; la exclusión de competidores; o la afectación del resultado de procesos de licitación, constituye una infracción a la libre competencia, conforme lo establecido en la ley 25.156.

En atención a lo anterior, se recomienda que los competidores que desarrollen o pretendan desarrollar acciones de cooperación[110]:

[110] Similares recomendaciones han sido dadas por el Colegio de Abogados de Estados Unidos (*American Bar Association*, ABA). Ver American Bar Association – Section of Antitrust Law (2009), "Antitrust and Association Handbook".

- **Consideren especialmente el propósito de la colaboración propuesta y sus efectos actuales y potenciales;**
- Cuando sea posible, **dejen documentados los aspectos relacionados a mejoras** que los involucrados esperan alcanzar; y
- **Limiten la actividad conjunta exclusivamente a lo que sea estrictamente necesario para alcanzar** el objetivo (lícito) del acuerdo.

13.1.2. Intercambios de información

Una de las funciones más relevantes de las C.E. es la recolección de información de interés común acerca de su industria y su posterior difusión entre sus miembros, quienes de esa forma la obtienen de modo más rápido y eficiente que de forma individual. Entre la información recolectada y difundida se encuentran los datos acerca del funcionamiento general de su sector o actividad económica, incluyendo la elaboración de informes, memorias, anuarios estadísticos y otros, etc. Toda esta actividad implica constantes intercambios de información entre asociados y entre éstos y la C.E.

En principio, el intercambio de información realizado dentro del marco de una C.E. no conlleva necesariamente problemas para la competencia, pues, en general, los mercados funcionan más eficazmente cuanta más información esté a disposición de los participantes. Sin embargo, dependiendo de la naturaleza de la información y de la forma y oportunidad en que el intercambio tenga lugar, esta práctica puede tener consecuencias negativas en la competencia. Se trata de casos en que existe una entrega de información "relevante" por parte de un asociado a un competidor, la que se realiza bajo la expectativa de que, a cambio, se recibirá información equivalente, a la cual se le asigna o se le puede asignar un valor particular. Esta información, bajo otras circunstancias, sería probablemente mantenida en reserva.

El intercambio de información relevante entre firmas competidoras por medio de la C.E. puede producir dos tipos de problemas para la competencia en los mercados. En primer lugar, puede facilitar el acuerdo o concertación de prácticas entre competidores asociados a la C.E., principalmente brindando un sistema de monitoreo recíproco a los participantes del acuerdo. Asimismo, el intercambio puede aumentar la transparencia del mercado hasta el punto que, aun sin una coordinación entre los competidores, la incertidumbre disminuye y el proceso de toma de decisiones independientes de los agentes económicos se ve afectado, deteriorando de este modo el nivel de competencia.

Para estos efectos, la A.C. entenderá por **información relevante** toda aquella información estratégica de una empresa que, de ser conocida por un competidor, influiría en sus decisiones de comportamiento en el mercado. En términos generales, la información relevante posibilita que las decisiones en el mercado sean adoptadas de manera no individual en relación a la actividad de los competidores, lo que hace que normalmente ésta no sea entregada a las otras firmas que participan en el mercado. Las A.C. recomiendan especialmente que tanto las C.E. como sus asociados **eviten el intercambio de información relevante entre competidores**, toda vez que esta práctica puede ser considerada como una conducta anticompetitiva. Por ejemplo, se considera información relevante aquella relativa a políticas de precios (actuales o futuros), estructuras de costos, volúmenes de producción (actuales o proyectados), planes de expansión e inversiones, políticas de importaciones, participaciones de mercado de los miembros de una industria o sector, listas de clientes, políticas de descuentos, términos y condiciones de pago, estrategias comerciales, y técnicas para el diseño y contenido de las ofertas o propuestas para licitaciones futuras, entre otras.

Por lo anterior, sin dejar de reconocer el efecto positivo de los servicios de información provistos habitualmente por las C.E., **es recomendable que estas organizaciones y sus asociados extremen las precauciones durante las etapas de recolección, producción y difusión de datos**. Como recomendación general para reducir los riesgos que la producción y/o recolección de este tipo de información conlleva para la competencia se sugieren las medidas detalladas a continuación, las que, en todo caso, sólo disminuyen los riesgos que el intercambio de información tiene para la competencia, pero no los elimina:

- **Recopilar y/o mantener sólo información de carácter *histórico*.** La recolección de información de precios históricos genera menos peligro para la competencia que la información actual o las posibles proyecciones (a menos que se trate de información pública).
- **Difundir información de los asociados sólo en forma *agregada* y para materias generales,** sin permitir individualizar agentes, áreas geográficas específicas o líneas de productos determinados, o que éstos se puedan deducir fácilmente. Mientras más general sea la información, menos probable es que ésta tenga o produzca un efecto anticompetitivo. La información difundida no debería revelar ni sugerir datos de asociados individualmente identificables o de transacciones específicas, pues mientras más detallada sea la información entregada, mayor será el grado de transparencia en el mercado afectado.
- **La recolección de información debiera ser *voluntaria* para los asociados o miembros.** Los miembros de las organizaciones gremiales no debieran estar o sentirse obligados a intercambiar información o proporcionar datos.
- ***Externalizar* la recolección y procesamiento de información.** Una forma que contribuye a mantener el anonimato de los datos individuales de los asociados es externalizar la recolección, procesamiento de la información y producción de las estadísticas agregadas, a una empresa independiente de la C.E. y sus asociados. Dicha recolección y procesamiento debe realizarse bajo confidencialidad, cautelando su correcto manejo, idealmente a través de contratos que establezcan los resguardos necesarios para evitar la difusión de información relevante. Por cierto, la externalización debiera siempre velar por el cumplimiento de las recomendaciones anteriores respecto de los miembros.

13.1.3. Recomendaciones de las C.E. a los asociados

Una de las preocupaciones más relevantes en la relación entre la defensa de la competencia y las C.E., se refiere a las recomendaciones sobre distintos ámbitos de la actividad comercial que éstas o sus dirigentes puedan hacer a sus asociados. En la mayoría de los casos, los miembros de una C.E. se relacionan entre sí como competidores. En un mercado competitivo los agentes económicos determinan de manera independiente las condiciones comerciales de una transacción (precio, volumen, calidad, etc.) u otras decisiones estratégicas. Entonces, cualquier recomendación que la C.E. o sus dirigentes hagan a sus asociados en relación con alguna variable comercial –por ejemplo, el precio a cobrar, a través de precios sugeridos de lista o la cantidad a producir– puede llegar a producir efectos anticompetitivos. Específicamente, los precios de lista sugeridos a los asociados pueden llegar a ser asimilables en sus efectos a los acuerdos de fijación de precios, al crear una suerte de precio por defecto al que convergen los asociados. En este caso, dicha sugerencia o lista de precios puede hacer las veces de elemento facilitador para un acuerdo de precios entre competidores. Cuando una C.E. indica a sus miembros cuál debería ser su comportamiento, debiera cuidar que esto no resulte restrictivo para la competencia. Para minimizar este riesgo, es aconsejable que dichas recomendaciones:

- **No hagan referencia a precios, cantidades ni políticas comerciales**, los que deben ser determinados independientemente por los agentes económicos, sin estar alineados a los de sus competidores.
- **Sean de adscripción voluntaria.** La C.E. debe aclarar expresamente a sus miembros que cualquier guía o recomendación sugerida es meramente informativa y referencial, por lo que su adopción es voluntaria.
- **No consideren la imposición de sanciones o acciones de ningún tipo a quienes no adopten las recomendaciones propuestas.** Los miembros debieran ser y sentirse libres para acatar la directriz sugerida, sin temor a ser compelidos o sancionados en caso de no hacerlo.

Las A.C. reconocen que algunas organizaciones gremiales –especialmente las asociaciones de profesionales– a veces generan y difunden para sus miembros guías o listas de aranceles referenciales para diferentes prestaciones o servicios, con el fin de orientar a los consumidores respecto a los "precios de mercado", proveyendo información sobre tarifas promedio en el mercado respectivo. Aunque para la C.E. tales guías de precios o aranceles referenciales pueden cumplir un rol netamente informativo, y aun cuando no evidencien de alguna manera la intención de imponer una determinada estructura o regla de precios a los asociados, ellas pueden contravenir los principios de la libre competencia en los mercados, al restringir (potencial o efectivamente) la competencia entre sus empresas afiliadas. En efecto, estas últimas pueden ver disminuidos sus incentivos para incrementar su eficiencia, afectando a los consumidores y limitando su capacidad de elección.

Asimismo, más allá del grupo de empresas adscritas a la respectiva C.E., es importante considerar los efectos que las guías de precios o tarifas referenciales tienen sobre los riesgos de coordinación en el mercado total. Si, por ejemplo, una C.E. difunde públicamente recomendaciones sobre las políticas de precios de sus miembros, esto permite que otras empresas no afiliadas se alineen y utilicen esa política como un referente para la determinación de su propio precio, con los consecuentes efectos negativos en todo el mercado (equivalentes al de una coordinación en precios).

13.1.4. Participación en reuniones

Las C.E. brindan a sus asociados la oportunidad de reunirse periódicamente y discutir temas de interés con sus competidores. Si bien esta es una práctica esencial en el funcionamiento de las C.E., existe el riesgo latente de que los temas abordados por los asociados digan relación con aspectos vinculados a áreas en que compiten en el mercado. En especial, una simple conversación entre competidores puede brindar una oportunidad para el intercambio de información relevante, lo que puede a su vez llevar a una práctica concertada contraria a la libre competencia.

Nótese que esto puede producirse incluso en ausencia de cualquier acuerdo formal de actuaciones futuras en el mercado de parte de las empresas involucradas. Este punto es extensible no sólo a los miembros de una C.E. o a las actividades promovidas por la misma, sino a cualquier instancia que reúna a dos o más agentes económicos que son competidores en el o los mercados en que participan. Es altamente probable que aquellas firmas que hayan participado en reuniones en las cuales se ha intercambiado información relevante y que sigan participando en el mercado, tendrán en cuenta tal información al tomar decisiones y determinar su comportamiento en el mercado; más aún cuando estas reuniones son realizadas regularmente y se han llevado a cabo durante un período de tiempo sostenido. Por lo anterior, el riesgo de que en una reunión de la C.E. se produzca el intercambio de cualquier tipo de información que afecte la independencia de las decisiones de los competidores en el mercado debe ser evitado.

Para estos efectos, se recomienda:

- **Llevar un control de los temas abordados en las reuniones**. Es recomendable que la agenda o la tabla (temas específicos a tratar) de las reuniones de las C.E. esté definida. Idealmente, ellas deberían ser revisadas por un asesor especializado de forma previa a su difusión entre los participantes de la correspondiente reunión. En caso de cambios en la agenda original, estas modificaciones también debiesen ser analizadas por el asesor. En todo caso, lo importante es que estas sesiones no sean un foro o espacio abierto para la discusión de información relevante. Esta recomendación también es aplicable a las reuniones, conversaciones o discusiones informales entre todos o algunos de los competidores asociados, sean o no en el marco de reuniones programadas por la C.E..
- Que, en lo posible, **el material complementario de las reuniones sea revisado por un asesor especializado.** Es aconsejable que las C.E. soliciten a su asesor jurídico la revisión previa no sólo de los temas a tratar, sino también de todo el material que circule en función de la reunión; por ejemplo, presentaciones y minutas. Las versiones en borrador de dicho material no debieran circular entre los miembros de la C.E. antes de ser revisadas por el asesor jurídico.
- **Aplicar a las reuniones virtuales (conferencias telefónicas y videoconferencias) los mismos principios que a las reuniones presenciales.**
- **Que no exista exclusión o discriminación en la participación de asociados**. En cuanto a la participación de los asociados en actividades y reuniones de las C.E., desde la perspectiva de la competencia, es recomendable que estas organizaciones permitan a todos los miembros interesados o afectados por los temas a tratar, participar en las reuniones o actividades, evitando excluir de las mismas a un grupo o segmento específico de sus asociados.

13.1.5. Boicot

Todo boicot que produzca o tienda a producir la exclusión de un competidor en el mercado es una práctica concertada que configura un ilícito anticompetitivo. Por tanto, las C.E., y sus asociados no deberían llevar a cabo o sugerir un boicot a un competidor actual o potencial.

13.2. Anexo 1. Síntesis de antecedentes de casos de conducta (cárteles y abusos de PD).

13.2.1. Reino Unido Caso CE/3094-03

Coordinación de aumentos de precios pagados por el consumidor de productos lácteos (queso y leche líquida fresca) en Reino Unido en 2002 y/o 2003

Sanción de la **Office Fair Trading** (OFT) contra 4 supermercados y 5 elaboradores de productos lácteos, que ascendió a las **£50 millones** (resolución de infracción de agosto 2011).

Las empresas de la industria láctea y los supermercados llevaron a cabo una colusión para determinar precios de venta a partir del intercambio de intenciones de precios. El intercambio de información entre las partes según el patrón A-B-C (A y C siendo minoristas/supermercados y B un abastecedor/procesador lácteo) fue verificado. La OFT determinó la existencia de esta coordinación porque era "razonablemente previsible" para el minorista/supermercado A que el abastecedor B haría uso de sus futuras intenciones de fijación de precios de venta minorista para influir en las condiciones del mercado pasando esa información a otros minoristas. Las pruebas demostraron que

los demás minoristas estaban al tanto de las condiciones e intenciones en las cuales la información fue divulgada por el minorista-supermercado A, y lo tomaron en cuenta al momento de fijar sus propios precios.

Arla (cooperativa lechera) alertó a la OFT y se benefició de la inmunidad del programa de clemencia.

Las partes que accedieron a cooperar con la investigación recibieron descuentos (del orden del 30%) de sus multas por reducir el costo de la investigación.

Metas de la colusión entre empresas

- El objetivo de colusionar en el mercado del queso en 2002 y de la leche líquida fresca en 2003 era presuntamente aumentar el precio que recibían los tamberos por la venta de la leche cruda utilizada para la elaboración de productos lácteos, debido a que los productores primarios habían sufrido una baja en los márgenes de producción en los años anteriores.
- Mientras que el objetivo de colusión en el mercado del queso en 2003 fue presuntamente el de conservar los márgenes de McLelland (acopiador y productor de queso), es decir no transmitir el incremento de precio convenido a los tamberos. Se denominó **iniciativa del queso de 2003**.

Contexto pre-colusión:

- Los productos lácteos tienen una elasticidad precio baja.
- Los supermercados se convirtieron en el principal medio de venta a los consumidores, a expensas de las ventas a domicilio.
- Se considera que los minoristas tienen el poder de compra (buyer power) dentro de la cadena de suministro de la leche.
- Fue demostrado que los márgenes de los minoristas incrementaron significativamente con respecto a la leche y el queso desde la desregulación del mercado en 1994.

Como resultado del incremento en los márgenes de los distribuidores minoristas, los tamberos buscaron que la industria y los comercios minoristas subsidien un incremento en el precio de leche cruda pagado al productor, e hicieron lobby con el fin de lograrlo.

Uno de los grupos de presión de los tamberos, el *Farmers For Action* (FFA), intentó activamente coordinar un incremento del precio de la leche fluida vendida al consumidor para poder subsidiar un incremento del precio de la leche cruda salida de tambo.

La severa presión del lobby de los tamberos fue acompañada de una presión política, ya que el mismo Gobierno alentó las iniciativas de aumentos de precios al consumo para sostener económicamente a los productores de leche.

Si bien los minoristas sostienen que no se beneficiaron de la violación de la competencia, la OFT establece que el incremento de los precios al consumo en 2002 y 2003 no se trasladaron totalmente en aumentos del precio de la leche cruda pagado a los productores, sino que los aumentos fueron transmitidos a los tamberos pero parcialmente, con retraso y desigualmente entre distintos productores de leche.

La OFT estableció que hubo acuerdo anti-competitivo, y no aceptó que el lobby era necesario ni justifica la colusión para coordinar la suba de precios al consumidor. Consideró en particular que las

partes hubiesen podido tomar acciones unilaterales para sostener económicamente a los tamberos británicos.

La evidencia de la violación de las condiciones de competencia radicó en que los aumentos de los precios de venta al consumidor fueron sospechosos por estar estrechamente sincronizados, mientras la dinámica del mercado no justificaba un incremento del precio mayorista o minorista de la leche y el queso durante el periodo de 2002 a 2003.

El acuerdo de coordinación que se llevó a cabo redujo sustancialmente la incertidumbre de comportamiento en los mercados futuros mediante la revelación indirecta de información comercialmente sensible.

El tipo de información divulgada por los minoristas consistía principalmente en expresiones de voluntad de aumentar los precios de venta al por menor con la condición de que sus competidores lideraran o equipararan los aumentos de precios.

Estas informaciones comercialmente sensibles se dieron a conocer indirectamente entre los minoristas mediante las empresas de la industria láctea, que actuaron de intermediarias para divulgar la información. Con lo cual estas revelaciones formaron parte de un plan común para coordinar los precios al por menor.

Por lo tanto, la OFT decidió multar a los minoristas y a los procesadores.

13.2.2. Francia Caso 15-D-03/2015

Cártel de empresas industriales de productos lácteos frescos de marcas de distribuidores, para repartirse los volúmenes y determinar los precios.

Sanción de la **Autoridad de la Competencia** de Francia contra 10 empresas industriales del sector, ascendiendo en total a **192,7 millones de euros** (sanción en proceso de apelación por algunas partes).

El cártel se logró mediante reuniones discretas de pilotaje en hoteles e intercambios telefónicos mediante aparatos secretos, y fue impulsado por las cuatro empresas líderes del sector. Las partes se ponían de acuerdo sobre los aumentos de precio que querían anunciar al sector de distribución minorista, sobre cómo justificar aumentos ficticios de costos de producción. Las empresas se repartían también el volumen de ventas con pactos de no-agresión y congelación de las posiciones de cada uno (falsificando 18 peticiones de oferta de distribuidores)

La firma Yoplait se benefició de la inmunidad del programa de clemencia y sorteó una multa de 44,7€ millones al revelar el cártel con la entrega a la Autoridad de la Competencia del cuaderno secreto donde se consignaban las decisiones del cártel.

Senagral logró una reducción de la sanción en calidad de solicitante de rango 2.

Novandie también logró un descuento en la multa por haber, durante un año, desestimado las reglas del cártel y desempeñado un comportamiento competitivo que lo desequilibró.

Objetivos de la colusión:

- El objetivo de la colusión en 2010 y 2011 era lograr un aumento acumulado de los precios del 10%.

El cártel abarcaba 90% del mercado y el conjunto del territorio nacional. Su carácter de secreto y el desarrollo sofisticado de las operaciones agravaban las violaciones a la competencia.

Por lo tanto, la Autoridad de la Competencia decidió multar a cada empresa en relación a la gravedad de su participación en la colusión de acuerdo a los hechos, y recargó las sanciones cuando las empresas pertenecían a grupos grandes (+25% de participación de mercado). Mientras que para las firmas más pequeñas, fueron tomadas en cuenta sus dificultades financieras.

13.2.3. <u>España Expte. S/0425/12 Industrias Lácteas 2</u>

Intercambios de información y/o acuerdos para el reparto de mercado y la fijación de condiciones comerciales, en el mercado de aprovisionamiento de leche cruda de vaca durante los años 2000 a 2013.

Sanción de la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** (CNMC) contra 9 empresas industriales lácteas y 2 asociaciones, ascendiendo a **88.258.814 de euros.**

El contacto entre empresas se estableció entre el 2000 y el 2013 en reuniones, tanto bilaterales como multilaterales, así como en el seno de las asociaciones Gremio de Industrias Lácteas de Cataluña (GIL) y Asociación de Empresas Lácteas de Galicia (AELGA).

La coordinación constaba de:

- intercambios de información sobre precios y condiciones comerciales: nótese que nunca era el mismo comprador quien establecía el precio, sino que se fijaba mediante un sistema rotatorio para dificultar la detección de la práctica.
- intercambios de información sobre productores tamberos, en particular sobre datos relativos a la identidad de los mismos, volúmenes adquiridos o estrategias para con ellos.
- intercambios de información sobre excedentes de aprovisionamiento de leche cruda, con la manifiesta intención de llegar a acuerdos para la gestión de estos excedentes, lo que incidía en el mercado de aprovisionamiento de leche cruda (2008 y 2009) a través de la conversión de los mismos en leche en polvo, o regulando la cantidad de leche existente en el mercado.

El resultado de la coordinación entre empresas fue el de dificultar a los tamberos el cambio de compradores (necesitaban la autorización expresa o tácita del comprador anterior para hacerlo).

Al gestionar los excedentes, la industria no recogía la leche cruda del productor. Como consecuencia, los tamberos no podían cumplir total o parcialmente la cuota de entrega determinada por parte de la administración, y la normativa de cuotas lácteas no prevé que la negativa a recoger la leche cruda pueda estar relacionada con conductas restrictivas de la competencia con el fin de eliminar a un proveedor con cierta capacidad negociadora del mercado, o a incidir a la baja en los precios.

Las empresas industriales evitaron competir por precios entre sí y rompieron con la lógica empresarial: con el intercambio de información estratégica, quebraron las normas básicas de competencia, como el grado de incertidumbre y del correcto funcionamiento competitivo del mercado.

13.3. Anexo 2. Síntesis de regulaciones en el sector lácteo en otros países: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, y Unión Europea.

El siguiente resumen de regulaciones en el sector lácteo en otros países del mundo muestra que en líneas generales estas están relacionadas con el pago de subsidios a los productores y la fijación de

precios sostenes pagados al productor. En ningún caso se establecen medidas tendientes a regular los precios finales de venta al consumidor de leche y otros productos lácteos.

13.3.1. Estados Unidos[111]

Nueva Ley Agrícola de 2014 y disposiciones del título lácteo

En 2014 se llevó a cabo en Estados Unidos una reforma de la Ley Agrícola que quitó tres programas obsoletos del sistema de regulación del sector lácteo: el programa de apoyo al precio de los lácteos, originario del *New Deal;* el programa de incentivos a las exportaciones lácteas (subsidios) -su revocación reconoce que los productos lácteos estadounidenses están en condiciones de competir en el mercado global-; y los contratos de Pérdidas de Ingresos de Leche (*Milk Income Loss Contract*), que compensaban al productor primario por la diferencia de precio entre el valor fijado por el Congreso y el de mercado.

A partir de 2014 se implementan el **"**Programa de Protección de Margen de los Productores Lecheros**"** y el **"**Programa de Donación de Productos Lácteos**"**.

El primero, según la Federación Nacional de los Productores de Leche (NMPF por sus siglas en inglés), es un programa de garantía que indemniza a los tamberos cuando los márgenes de precios y costos de producción están por debajo cierto nivel de margen que el productor define previamente cada año. El objetivo de este programa es proteger el patrimonio de los tamberos ante contextos en los que los márgenes son excesivamente bajos. De hecho, este programa se aplica en situaciones extremas, como periodos prolongados de márgenes bajos.

En el marco de este programa, el margen del productor es calculado mensualmente por el Ministerio de Agricultura (USDA por sus siglas en inglés), y se define como el precio de venta de la leche cruda menos el costo medio de alimentar al ganado (que se determina utilizando una ración estándar desarrollada para reflejar los costos asociados con la alimentación de los productores lecheros).

En caso de que corresponda, el pago del subsidio a los productores se basa en el porcentaje de la producción histórica que los mismos decidieran proteger previamente (puede ser entre el 25% y el 90% de su producción) y el nivel de la cobertura del margen que seleccionaron (USD4.50 a USD8 por *centum weight*[112]).

Los subsidios se desembolsan cuando los márgenes están por debajo de los USD4 (o por debajo del nivel de cobertura seleccionado si un productor ha seleccionado un nivel por encima de USD 4) de los promedios de cualquiera de los siguientes periodos: Ene-Feb, Mar-Abr, May-Jun, Jul- Ago, Sep-Oct, Nov-Dec.

Los productores deben pagar un abono administrativo de USD100 para acceder al programa.

Por otro lado, el Programa de Donación de los Productos Lácteos también implementado desde 2014, prevé que en el caso de que los márgenes operativos de los productores lácteos sean muy bajos, el Estado proporcionará asistentica nutricional a los hogares de ingresos bajos mediante la compra por parte de la USDA de productos lácteos que serán donados a bancos alimenticios y otros programas sociales de alimentación. En estos casos la USDA no puede almacenar los productos que adquiera, y las organizaciones sociales receptoras no pueden venderlos.

---

[111] Fuente : http://www.nmpf.org/files/file/Farm-Bill-Dairy-Title-Summary-012814.pdf y https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/1i2v%20i17%20Supply%20Management%20-%20FINAL_0.pdf

[112] 1 centum weight equivale a 50.8 kg

Además de crear estos dos programas, la nueva Ley Agrícola de 2014 dio continuación a los siguientes programas ya existentes: el Programa de Promoción e Investigación Láctea, el Programa de Indemnización Láctea y el Programa de Precios de Leche a Plazo. Este último permite a los agricultores entrar voluntariamente en los contratos de precio a plazo en el Mercado Federal de Ordenes para Leche (FMMO por sus siglas en inglés), lo cual permite a los acopiadores regulados pagar a los tamberos un monto prefijado según un contrato a plazo, en vez de pagar el precio mínimo determinado por orden federal[113].

13.3.2. Canadá[114]

El sector lechero canadiense está altamente regulado y responde a una lógica de gestión de la oferta.

Por un lado, cada año la Comisión Láctea Canadiense establece precios sostén de la manteca y de la leche descremada en polvo, y compra y vende estos productos al valor de dichos precios sostén en el marco de sus programas.

Asimismo, agencias y oficinas provinciales de comercialización utilizan estos precios sostén como referencia para establecer el precio que pagarán las empresas industriales por la leche cruda utilizada en la producción de la manteca, leche en polvo, queso, yogurt, helados y otros productos lácteos.[115]

Por otro lado, desde la década del ´70 en Canadá se aplica un sistema de mercado controlado denominado "administrador de oferta en los mercados de leche, huevos y aves de corral"; tanto para asegurar un beneficio justo a los productores, como para mantener estabilidad de precios para la industria y los consumidores.

El sistema se basa en tres pilares: precios, aranceles y cuotas. En primer lugar, el precio de la leche (tanto para consumidores como para productores de manteca, queso, yogurt y helado) no se basa en lo que el mercado está dispuesto a pagar, sino que es establecido por la Comisión Láctea Canadiense –compuesta principalmente por productores tamberos- a partir del análisis de costos de producción, las condiciones del mercado y lo que determina que es un beneficio justo para los productores.

También se establecen aranceles a la importación de productos lácteos, que protegen a la industria nacional de la competencia del el exterior y son implementados para mantener los niveles de precios internos altos. En los últimos años se han aplicado aranceles exorbitantes para cualquier importación (aranceles que van desde 246% para el queso, a casi el 300% para la manteca), para asegurar la protección de la producción nacional.

Por último, como el precio sostén garantizado por la Comisión Láctea de Canadá lleva a las empresas a tener beneficios altos, se incentiva la entrada al mercado de nuevas empresas, por lo que el nivel de producción del sector se controla a través de un sistema de regulación de cuotas que garantiza el abastecimiento de mercado y previene la sobreproducción. El gobierno estableció un sistema de cuotas que, en 1971, se basaba en la producción existente de cada agricultor, pero actualmente es transferible entre productores. La cuota límite de producción establecida es de un valor de alrededor de 30.000 dólares canadienses por cabeza de ganado -más de 2 millones de dólares canadienses por tambo-.

[113] Fuente : https://www.ams.usda.gov/rules-regulations/dfc
[114] Regulación Fuente : Dairy Products Marketing Regulations SOR/94-466
[115] http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-fra.php?link=115

Es importante tener en cuenta que el sistema de administración de oferta en el sector lácteo ha dado lugar a dos problemas: por un lado crea distorsiones en la economía doméstica que no son justas para los consumidores, los productores agrícolas de otros productos, y los propios productores tamberos; y por el otro, presenta grandes desafíos para Canadá al momento de negociar acuerdos comerciales a nivel internacional.

13.3.3. Australia

En Julio del año 2000 el mercado lechero australiano fue desregulado, con la implementación un Paquete Federal de Ajuste para la Industria Lechera (DIAP por sus siglas en inglés) para ayudar a los productores primarios a adaptarse al nuevo contexto, a través del pago de subsidios a los mismos.

Los subsidios eran desembolsados por la Autoridad del Ajuste Lechero (DAA por sus siglas en inglés), y el paquete era financiado a través de un impuesto de 11 centavos por litro sobre todos los productos lácteos comercializados como bebida y vendidos a un minorista. Este impuesto estuvo vigente hasta febrero de 2009.

Asimismo, se destinó un fondo de 1.630 millones de dólares australianos, llamado Programa de Ajuste Estructural Lechero (DSAP), para financiar a productores tamberos que llevaran a cabo inversiones para modernizar su unidad productiva y realizar ajustes estructurales necesarios para poder producir en un mercado desregulado. Este programa estuvo vigente hasta el año 2008.

Por otro lado, aquellos productores que se vieran gravemente afectados por la desregulación del mercado podían pedir un subsidio suplementario en el marco del Programa de Asistencia Suplementaria de Productos Lácteos (SDA), para el cual se destinó un monto de 120 millones de dólares australianos.

También fue implementado un programa provisional de dos años (2000 a 2002) de Cese de Actividad (DEP), que contemplaba un subsidio de hasta 45.000 dólares australianos por productor que dejara el mercado.

Finalmente, se aplicó el Programa de Asistencia Regional (DRAP) por un valor de aproximadamente 45.000 millones de dólares australianos, destinado a desarrollar regiones estratégicas, y que estuvo vigente hasta agosto 2004.

13.3.4. Nueva Zelanda[116]

El mercado lechero de Nueva Zelanda está enmarcado en la llamada Ley de Reestructuración de la Industria Lechera del año 2001, la cual creó la cooperativa neozelandesa Fonterra, que abarca el 96% de la producción de leche cruda del país.

Frente a la posición dominante de Fonterra, la Ley prevé las siguientes cláusulas que regulan las actividades de esta cooperativa para promover la eficiencia y la libre competencia del mercado:

- Las empresas procesadoras de leche cruda independientes deben poder abastecerse de leche cruda y otros productos necesarios para sus actividades.
- Fonterra debe aceptar las solicitudes de participación accionaria por parte de nuevos operadores y tamberos.

[116] Fuente : Commerce Commission New Zealand, Final Report – Review of the state of competition in the New Zealand dairy industry – 1 March 2016

- Fonterra tiene la obligación de aceptar las solicitudes de suministrar la leche, como las decisiones de cesar o reducir dicho suministro (es decir que responde a un régimen de libre entrada y salida)
- Se debe cumplir la regla del 20%, que determina que los tamberos accionistas de Fonterra pueden suministrar hasta el 20% de su producción a procesadores independientes.
- Se establece la regla del 33%, que estipula que en cualquier momento, al menos un tercio de la leche producida en un radio de 160 km de cualquier punto de Nueva Zelanda se suministra o bien a un procesador independiente o a Fonterra.
- Las Regulaciones de la Leche Cruda prevén que Fonterra tenga que suministrar hasta 795 millones de litros de leche a plantas procesadoras independientes a un precio regulado. Y cada procesador independiente tiene un límite de abastecimiento de 50 millones de litros de leche cruda por temporada a precio regulado, salvo por Goodman Fielder, cuyo límite es 250 millones de litros por temporada.
- El régimen de monitoreo de los precios de la leche establece que la Comisión de Comercio evalúe si el Manual de Precio de la Leche y el precio pagado a los productores tamberos por Fonterra proporcionan incentivos para que Fonterra opere de manera eficiente, sin excluir a los procesadores independientes.

En Nueva Zelanda el precio de venta de la leche cruda se determina de la siguiente manera:

- Un procesador independiente puede ponerse de acuerdo con Fonterra en un precio o requerir a Fonterra el suministro de la leche cruda al llamado Precio Base (Default Price).
- El Precio Base de la leche en una temporada es:
    - Para la leche cruda: el precio de la leche al por mayor de la temporada, que es el precio de salida de tambo de Fonterra más 10 céntimos por kg, más un costo razonable de transporte de la leche cruda hasta el procesador independiente.
    - Para la leche de invierno[117]: el precio de la leche al por mayor de la temporada, más el costo razonable de transporte de la leche cruda hasta el procesador independiente, más el costo adicional de la leche de invierno en donde la leche tiene que ser suministrada.
    - Para la leche orgánica: el precio al por mayor de la leche de esta temporada, más el costo razonable de transporte hasta el procesador independiente, más el costo razonable adicional incurrido por Fonterra para producir y suministrar leche orgánica.

El Precio Base de la leche sólo puede aplicarse a la leche de invierno; la leche suministrada en octubre; y la leche suministrada en agosto, septiembre, noviembre, diciembre, enero, febrero, marzo, abril o mayo que no exceda en más de un 10% el volumen de leche cruda que se suministra en octubre.

[117] La leche de invierno es la leche suministrada en junio y julio, cuando la producción de leche es generalmente baja. Si el volumen de leche de invierno para ser suministrada supera los 20.000 litros por día, Fonterra puede requerir la primera estimación de hasta 18 meses antes de la fecha en que la leche de invierno se va a suministrar.

Un nuevo procesador independiente, al cual se le suministra leche cruda por primera vez, a más tardar en octubre tendrá que negociar el precio con Fonterra.

Este procedimiento es llamado “regla de Octubre”, y tiene el efecto de requerir a los procesadores que quieren pagar el Precio Base de la leche, captar un volumen razonable de leche cruda durante el período de máxima producción de la temporada.

13.3.5. Unión Europea[118]

El Mercado Común Europeo para la leche y los productos lácteos entró en vigencia el 1 de Noviembre de 1964, con los objetivos de aumentar la productividad del sector, asegurar un nivel de vida justo a la población rural, estabilizar los mercados, asegurar la oferta de leche y proporcionar a los consumidores alimentos a precios razonables.

Frente a los excedentes que generaba el sistema, fueron introducidos reintegros a la exportación, un sistema de cuotas y demás instrumentos para proteger el sector. A continuación se detallan estos instrumentos.

13.3.5.1. Sistema de cuotas lecheras (1984-2015)

En 1984 se aplicó un control de oferta en forma de la introducción de cuotas anuales de la cantidad de leche cruda entregada a las industrias lácteas, y aquella vendida directamente por los productores tamberos a los consumidores, en un intento de frenar el problema cada vez más grave de excedente de producción.

Esta medida fue una elección de compromiso por los (entonces) diez Estados Miembros, que no habían podido llegar un acuerdo en lo que habría sido una solución más sencilla para el superávit estructural, es decir, una reducción en el nivel de precios. Aunque había habido una considerable evolución estructural del sector de producción lechera, y modernización de los sistemas de producción de leche en algunos estados miembros, se consideró que una reducción del precio de magnitud suficiente para hacer frente al problema del excedente sería perjudicial para muchos pequeños tamberos y regiones rurales específicas.

Fue establecido entonces en 1984 un límite máximo total de cuotas de venta de leche. Pero el problema de exceso de producción de leche no desapareció con la introducción de cuotas. Sin embargo, la estrategia a largo plazo era reducir progresivamente los límites de cuota, dejando que el crecimiento de la demanda interna (debido al aumento de la población y del nivel de ingreso de la misma) para erosionar aún más la magnitud del excedente.

Las cuotas se asignaban cada año a los Estados Miembros de la Unión Europea (y dentro de cada Estado entre los productores individuales) en base a una referencia de producción histórica, tomando en cuenta los registros estadísticos de entrega de leche cruda. Cuando se registraba un exceso de la cuota nacional de referencia en un Estado Miembro, este estaba obligado a pagar una multa (“tasa suplementaria”).

A medida que fue pasando el tiempo, las cuotas de cantidades se complementaron con cuotas en contenido de materia grasa en la leche, porque los excedentes europeos eran más importantes entre los productos ricos en grasa y menos en los ricos en proteínas. Y se quería evitar que los productores busquen compensar el impacto de las cuotas de cantidad sobre sus sueldos incrementando el contenido en materia grasa de sus entregas para mejorar el precio de venta.

[118] Fuente : http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2011/dairy-sector/fulltext_en.pdf

De esta forma, se asignaba a cada productor un contenido de materia grasa de referencia. Si había una diferencia entre el contenido de materia grasa real y el de referencia, al cierre de la cuota anual (fin de marzo), se precedía a un ajuste (corrección de grasa). En caso de sobreproducción de materia grasa, se aplicaba una multa.

Las cuotas estaban vinculadas a la explotación del productor y podían ser transferidas a otro tambo por venta, arrendamiento o herencia.

El sistema de cuotas expiró en marzo de 2015 y no se prorrogó.

13.3.5.2. Apoyo al mercado: intervención pública de "red de seguridad"

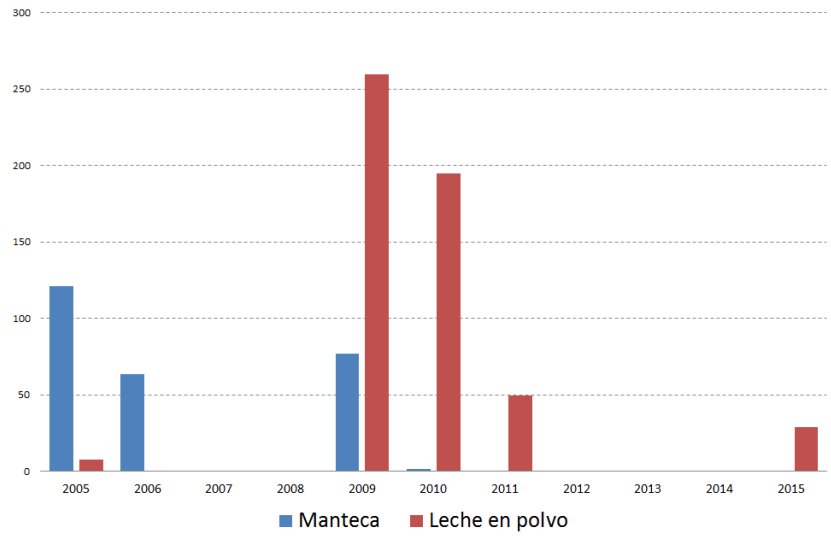
En este caso la intervención pública se aplica con la compra por parte de la Comisión Europea de productos lácteos para almacenamiento, medida de último recurso prevista por el sistema "*con el fin de contribuir al equilibrio del mercado de la leche y a la estabilización de los precios de mercado*" (Capítulo 1 de Regulación (EC) 1234/2007). Este tipo de intervención solo es aplicable en el case de la manteca y la leche en polvo.

El sistema prevé que se fijen precios de referencia por decreto tanto para la manteca (246,39 EUR por 100 kilogramos en 2009) como para la leche descremada en polvo (174,69 EUR por 100 kilogramos en 2009).

La Comisión Europea abre la intervención pública de compra de manteca o leche en polvo en el Estado o los Estados Miembros del que se trate durante el período comprendido entre 1 de marzo y el 31 de agosto de cualquier año si, durante un período representativo, los precios de mercado de la manteca o leche en polvo son inferiores al 92 % del precio de referencia.

Una vez que los precios de mercado de la manteca o leche en polvo alcancen o rebasen el 92 % del precio de referencia durante un período representativo, la Comisión suspende las compras bajo el régimen de intervención pública.

Gráfico 13-1 Intervención pública de almacenamiento para manteca y leche en polvo, stock al 31 de Diciembre, 2005 – 2015, en miles de toneladas.



En 2009 la fuerte caída de precios de los productos dio lugar a la adopción de “medidas de emergencia” que incluían el mantenimiento de la intervención fuera de los plazos dedicados, entre el 1 de septiembre y el 28 de febrero de 2010 (Gráfico 3-1).

Con respecto a la leche descremada en polvo, la cantidad más grande comprada por intervención durante la última década fue durante el 2009. Alemania y Francia en particular aplicaron este instrumento en 2009 y 2010.

13.3.5.3. Ayuda directa : primas lácteas y pagos adicionales

A modo de compensación por los recortes en los precios de intervención pública fijados por decreto (de -25% para la manteca y -15% para la leche en polvo), entre 2004 y 2007 productores tamberos de la Unión Europea podían calificar para recibir subsidios de manutención.

Estos subsidios, constaban inicialmente de dos elementos: la prima láctea -pagada por igual a todos los productores de leche-; y los pagos adicionales a los productores de leche de acuerdo a criterios establecidos por cada Estado miembro.

La prima láctea, de acuerdo al Reglamento (CE) 1782/2003 (Art. 95), se pagaba a los productores de leche de acuerdo al volumen de leche producido por cada productor al 31 de marzo del año correspondiente. En cada año la prima ascendió a:

- €8.15/tonelada para el año calendario 2004
- €16.31/tonelada para el año calendario 2005
- €24.49/tonelada para los años calendarios 2006 y 2007.

A partir del año 2007, las primas lácteas y los pagos adicionales a los productores se unificaron en el llamado Pago Único por Explotación.

Asimismo, como resultado de la “Política Agrícola Común de Chequeo de Salud” de 2008, los Estados Miembros pueden dar un subsidio adicional a los productores lácteos hasta el 31 de marzo de 2014. En el marco de esta política fue destinada una suma de 300 millones de euros a ayudar a los productores de leche que sufren de la fuerte caída en los precios de la leche que ocurrió en 2009. Dicho monto se distribuyó entre los Estados Miembros según la cantidad de cuotas de 2008/2009.

Otra forma de pago de subsidios directos en la Unión Europea son los Pagos Directos Nacionales Complementarios (PDNC) asignados a ciertos países desde 2005, que abarca distintos sectores de actividad, además de la producción lechera. En la UE10, Hungría es el Estado Miembro que hace mayor uso de este instrumento. En la UE15 solo Finlandia aplica los subsidios nacionales al sector lácteo a una tasa aprox. de 80€/tonelada de leche.

13.3.5.4. Intervención privada de almacenamiento

Con el fin de equilibrar el mercado de la leche y estabilizar sus precios, la Comisión reguladora del mercado de la UE tiene prevista la concesión de subsidios para financiar el almacenamiento privado de crema, ciertos productos de manteca y ciertos productos de queso (véase el Reglamento (CE) 1234/2007, artículo 28).

La Comisión determina qué estándares nacionales de calidad deben cumplirse antes de que un producto sea elegible para acceder al régimen de almacenamiento privado.

El importe de los subsidios es fijado por la Comisión, teniendo en cuenta los costos de almacenamiento y la evolución del precio de mercado proyectada.

Recientemente, dado que el mercado de queso crece de manera constante con el aumento de la demanda nacional e internacional, la Comisión decidió que el almacenamiento privado en este mercado ya no es necesario, y los subsidios para el almacenamiento privado de queso fueron, por lo tanto, suprimidos (véase el Reglamento (CE) 72/2009).

13.3.5.5. Reintegros a la exportación

El propósito histórico de los reintegros a las exportaciones era permitir que las exportaciones de la EU competieran en el mercado internacional, donde el nivel de precios es bajo.

A partir del año 2006, los volúmenes subsidiados y las tasas de reintegros bajaron mucho para todos los productos lácteos en general en relación a años anteriores. De hecho, los reintegros a la exportación prácticamente no fueron implementos en 2007 y 2008. Sin embargo, en enero de 2009 este instrumento fue aplicado para ayudar a sostener los precios en el mercado europeo, mientras los precios mundiales caían rápidamente. No obstante, las tasas de reintegro eran mucho más bajas que en la primera parte de la década.

Durante 2009 y 2010 los países que lideraron las exportaciones de queso bajo el régimen de reintegros fueron los Países Bajos, Alemania, Francia y Finlandia. Mientras que para la leche en polvo descremada los países más relevan fueron Bélgica, Francia y Alemania en el mismo periodo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que estos productos circulan fácilmente en el mercado único de los exportadores de la UE, que y los exportadores europeos son libres de elegir el puerto de salida para sus productos. Por lo tanto, el Estado Miembro de donde se exportan los productos no es siempre el Estado Miembro en el que fueron producidos.

13.3.5.6. Artículo 68 (69)

El Artículo 68 (Reglamento (CE) nº 73/2009, anteriormente artículo 69 del Reglamento (CE) nº 1782/2003) permite a los Estados Miembros conceder apoyo económico específico a los productores primarios para una variedad de objetivos. Este subsidio no debe exceder el 10% del límite máximo nacional para subsidios directos de cada Estado Miembro (Reglamento (CE) nº1782/2003), y los fines para los cuales se pueden utilizar son:

- proteger el medio ambiente, mejorar la calidad y la comercialización de los productos, y mejorar los estándares de bienestar animal;
- compensar desventajas específicas que enfrentan los sectores -sector lácteo incluido- económicamente vulnerables o áreas ambientalmente sensibles;
- prevenir el abandono de la tierra (siempre que sea una amenaza) y compensar desventajas específicas de los productores agropecuarios de dichas zonas;
- apoyar el seguro de riesgo en forma de contribuciones a las primas de seguro de cosecha; y
- aportar fondos mutuos de inversión para actuar contra las enfermedades animales y vegetales.

Los subsidios no pueden distorsionar el comercio, sobre todo cuando el artículo 68 se utiliza para financiar medidas de tipo agroambiental. Cada propuesta de subsidio en el marco del artículo 68 necesita ser aprobada formalmente por la Comisión, y no está sujeta a la cofinanciación nacional.

Durante el período 2003-2010 España fue el único Estado Miembro donde se destinaron recursos del sector público a subsidiar el sector lácteo en el marco del artículo 68.

13.3.5.7. Impacto de subsidios en el ingreso de los productores

A continuación se analiza el impacto de los instrumentos de ayuda de la Política Agrícola Común (PAC) sobre el ingreso de los productores.

Los subsidios asociados o no al nivel de producción tienen un efecto significativo en los ingresos de los productores de leche. Aunque no todos los subsidios y ayudas económicas del Estado están relacionados a los productos lácteos, su impacto (medido en porcentaje del precio de la leche) es tan grande (Tabla 13-1) que – cuando se consideran en conjunto – pueden compensar una disminución de los precios de la leche que varía entre el 5% y el 25%.

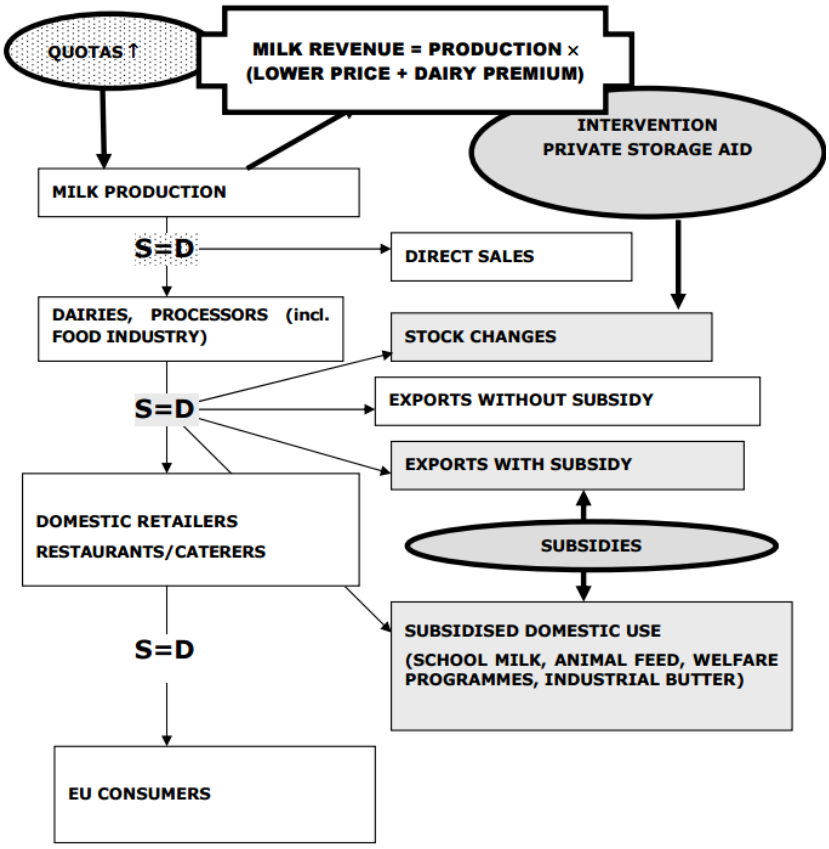
Tabla 13-1 Participación porcentual (%) de las subvenciones en los ingresos brutos de las explotaciones lecheras especializadas (antes de impuestos y recaudación fiscal)

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**
Francia	41,37%	35,41%	36,02%	44,49%	36,58%	34,48%	36,51%	34,54%
Alemania	37,23%	27,71%	39,27%	42,66%	34,53%	32,90%	31,14%	25,27%
República Checa	56,84%	50,59%	57,95%	71,39%	63,34%	53,66%	50,42%	59,65%
UE-25*	**34,11%**							
UE-27*		**27,74%**	**31,01%**	**38,31%**	**32,36%**	**29,59%**	**31,33%**	
UE-28*								**27,86%**

* Datos faltantes para Grecia y Chipre a lo largo de la serie

Fuente: Elaboración propia en base a UE-FADN: SE605 Total subsidies - excluding on investments/SE410 Gross Farm Income; Milk Farm

Diagrama 13-1 Etapas de la cadena, mostrando las principales intervenciones y efectos de las intervenciones determinadas por la política láctea y las primas lácteas.



13.3.5.8. Determinación de Precios Base: el Caso de Francia

Si bien los instrumentos de la Política Agrícola Común son determinados en el marco europeo, la implementación o no de los mismos se decide en cada país.

Por ejemplo, Francia, segundo productor de leche de la UE, tiene mecanismos de determinación de precios basados en el acuerdo entre los actores del sector, en el marco de una potente construcción institucional. Los centros interprofesionales determinan los "precios base". El CNIEL (Centro Nacional Interprofesional de la Economía Lechera), constituido por las tres federaciones nacionales más representativas, concentra las negociaciones entre los distintos actores de la cadena. Una vez negociado un acuerdo, el Estado lo homologa y es de aplicación obligatoria para todos los actores pertenecientes al sector.

Cabe destacar que el CNIEL se financia con un aporte obligatorio aprobado cada 3 año por el parlamento sobre la leche que pagan los productores y la industria láctea (0,00122€/litro para los primeros y 0,000442€/litro para los segundos)[119]. El CNIEL no es un organismo público pero como recibe aporte obligatorio es auditado por el Ministerio de Economía.

[119] Información Actualizada en base a http://www.maison-du-lait.com/fr/les-organisations/cniel

Países	Regulación	Tipo de regulación	Fecha
Unión Europea (Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia)	Sí	Dairy Policy: Council Regulation No 1255/1999	17/5/1999
		Milk quota system: Council Regulation No 1788/2003	29/9/2003
		Direct payments to dairy farmers: Council Regulation No 1782/2003	29/9/2003
		Organización común de mercado(OCM): Régimen de precios e intervención, régimen estabilizador basado en el sistema de cuotas lácteas, régimen de ayudas directas, régimen de intercambios comerciales.	
Australia	No	Industria láctea desregulada	1/7/2000
Canadá	Sí	Dairy Products Marketing Regulations (Canadian Requirements, Federal Quota, Licensing, Designated Boards, Levies and Charges)	23/6/1994
		Regulación Provincial	
Chile	Sí	El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia: La obligación de mantener listados de precios según parámetros objetivos, anunciar anticipadamente los cambios de precios, e informar regularmente a la Fiscalía Nacional Económica (FNE) sobre sus clientes.	5/8/2004
Corea		Korea Dairy Committee: creada por el Estado para determinar el precio y sistema de recolección de la leche cruda. Actualmente, muchas empresas han abandonado el comité.	1999
Estados Unidos	Sí	Border measures for dairy: barreras a la importación y subsidios a las exportaciones de productos lácteos	
		Regional milk marketing order: Pedidos estatales que regulan el precio de la lecha cruda	
		Federal Price Supports for Dairy: Compras de productos lácteos por parte del gobierno para sostener el precio de la leche	
Islandia	Sí	Agreement on dairy production: regula producción y en parte precio.	2004-2014
Israel	Sí	Israel Dairy Board : cuotas de producción limitada, calcula los precios, controla las fluctuaciones de oferta de leche)	
Japón	Sí	Control de la oferta, subsidio a la producción de leche para quesos y cremas, fondo estatal de emergencia (pagos compensatorios a los productores frente a caída de precios), estabilización de precios, subsidios a mejoras ambientales, subsidios al consumo, etc)	
México	No	El mercado de la leche se encuentra desregulado	1990
Noruega	Sí	Tine es el encargado de regular el mercado de leche (Milk quotas, price equalisation, obtaining duty, supply duty, storage/export). El gobierno define las medidas regulatorias.	
Nueva Zelanda	Sí	Dairy Industry Restructuring (Raw Milk) Regulations: acceso al mercado, precio regulado, "October Rule", etc)	2001
Suiza	No	Suspendió las cuotas de leche	2009
Turquía	Sí	El gobierno interviene con subsidios	

13.4. Anexo 3: Sistematización, descripción y análisis preliminar de la información recopilada

- **UADE (2004) "Evaluación del poder de mercado en el sector lácteo"**
- **INDEC:**

- Encuesta Nacional de Gastos de los Hogares 2012-2013 (ENGHo) Gasto de consumo de los hogares Año 2012-2013 participación productos lácteos
- Cuadro de Oferta y Utilización 2012 : valor agregado industria láctea, industria alimenticia e industria manufacturera
- Encuesta de Supermercados: ventas de productos lácteos en supermercados y participación en el total

- **Ministerio de Agroindustria – Subsecretaría de lechería:**

- Nivel de producción sector primario e industria. Exportaciones y ventas al mercado interno. Captación de leche cruda por empresa de la industria. Ventas agregadas y por empresa de la industria y producto. Consumo promedio anual de leche y productos lácteos por habitante. Destino de la leche cruda para la elaboración de leche fluida y productos lácteos. Cantidad de tambos que cambiaron de industria a la cual abastecen. Mapas de localización de tambos e industrias del sector

- **Ministerio de Empleo, Trabajo y Seguridad Social:**

- Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, en base a SIPA- Puestos de trabajo registrados del sector privado (1) - según rama de actividad 4 dígitos del CIIU
- Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales - Dirección de Relaciones Laborales : Salario básico de convenio

- **Ministerio de Haciendas y Finanzas Públicas**, Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo > Planificación Económica > Estadísticas y Sistemas de Información Geográfica > Industria Manufacturera:

- ÍNDICE DE SALARIO POR OBRERO, http://www.economia.gob.ar/secretarias/politica-economica/planificacion-economica/estadisticas-y-sistemas-de-informacion-geografica/

- **Ministerio de Producción, Secretaria de Comercio:**

- Listado de Precios Cuidados de la Provincia de Buenos Aires

- **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, InfoLEG – Información Legislativa**

- Resolución 20/2014 Programa Precios Cuidados. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/225000-229999/227372/norma.htm
- Resolución Conjunta 62/2009 y 79/2009 Modifícanse las posiciones arancelarias y sus derechos de exportación de productos lácteos. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/151174/norma.htm
- Resolución 6686/2009 Apruébase el procedimiento de inscripción en el Registro de Operaciones de Exportación, denominado "Roe Blanco". http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/156375/norma.htm

- Resolución 152/2007 Programa de Estabilización de Precios de Productos del Sector Lácteo Destinados al Mercado Interno. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/130000-134999/132658/norma.htm

- **Dirección Provincial Estadísticas y Censos de San Luis**

- IPC San Luis deflactor

  http://www.estadistica.sanluis.gov.ar/estadisticaasp/Paginas/Pagina.asp?PaginaId=76

- **SENASA**

- Cantidad de tambos registrados y distribución por provincia y cantidad de cabezas de ganado

- **I.A.P.U.Co (Instituto Argentino de Profesores Universitarios de Costos)**

- Precio de venta por VLE en cada eslabón de la cadena del complejo lechero, y margen de industria y comercio (enero 2013-mayo 2016)

- **CCR Latam Argentina**

- Ventas de leche y productos lácteos a través de supermercados y discounts, por empresa

- **Asociación de Trabajadores de la Industria Lechera de la República Argentina – ALTIRA** http://www.atilra.com.ar/ :

- Convención Colectiva de Trabajo n°2/88

- **Bisang, Gutman y Cesa (2003)** "La trama de lácteos en Argentina" en Lineamientos para fortalecer el crecimiento económico, CEPAL/BID, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, Buenos Aires.

- **Britos, S. ; Chichizola, N. ; Feeney, R. ; Mac Clay, P. ; Vilella, F. (Junio 2015).** "Comer saludable y exportar seguridad alimentaria al mundo. Aportes para una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Documento de Proyecto". http://www.austral.edu.ar/cienciasempresariales/wp-content/uploads/2015/09/Comer-Saludable-y-Exportar-Seguridad-Alimentaria-sept-2015.pdf

- **IERAL (2010)** "La cadena láctea en la provincia de Córdoba y en Argentina"

- **Lema y Gallacher (2004)** "Análisis de la industria láctea: competitividad y relaciones con la cadena".

- **U.S. Department of Justice; U.S. Federal Trade Commission. (2006)**. *Commentary on the Horizontal Merger Guidelines.*

- **Werden, G. J. (2002, junio 4).** The 1982 Merger Guidelines and the Ascent of the Hypothetical Monopolist Paradigm. U.S. Department of Justice.

- **Fundación Agropecuaria para el Desarrollo de Argentina.** (Noviembre de 2009). "Situación de la Producción Cárnica y Láctea Argentina" http://fundacionfada.weebly.com/uploads/9/8/5/0/9850131/_5_2._situacion_de_la_produccion_carnica_y_lactea_argentina._noviembre_de_2009_1.pdf

- **www.williner.com.ar**

- **Autorité de la Concurrence :**

- Caso 15-D-03/2015 http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/avisdec.php?numero=15-D-03

- **Wilson Center:**

- **DANIEL A. SUMNER, JOSEPH BALAGTAS, MARTHA HALL FINDLAY.** (Julio 2014). *Dairy Policy in Canada and the United States* https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/1i2v%20i17%20Supply%20Management%20-%20FINAL_0.pdf

- **National Milk Producers Federation:**

- Farm Bill, Dairy title summary http://www.nmpf.org/files/file/Farm-Bill-Dairy-Title-Summary-012814.pdf

- **United States Department of Agriculture, Agricultural Marketing Service, Rules&Regulations:**

- Dairy Forward Contracting https://www.ams.usda.gov/rules-regulations/dfc

- **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC):**

- Expediente de concentración económica 41/99 PULEVA S.A.

- Expte. S/0425/12 Industrias Lácteas 2

- **U.K. Office of Fair Trade:**

- Case CE/3094-03 "Dairy products: investigation into retail pricing practices" https://www.gov.uk/cma-cases/dairy-products-investigation-into-retail-pricing-practices

- U.K. Competition Commission *Dairy Crest Group- Midlands Cooperative Society* (2005) https://www.gov.uk/cma-cases/dairy-crest-group-plc-midlands-cooperative-society-ltd

- **Canada Justice Laws Website:**

- Dairy Products Marketing Regulations SOR/94-466 http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/regulations/sor-94-466/index.html

- **Canadian Dairy Commission:**

- Support price, http://www.cdc-ccl.gc.ca/CDC/index-fra.php?link=115

- **Commerce Commission New Zealand:**

- Final Report – Review of the state of competition in the New Zealand dairy industry – 1 March 2016 http://www.comcom.govt.nz/regulated-industries/dairy-industry/report-on-the-state-of-competition-in-the-new-zealand-dairy-industry/

- **Comisión Europea, Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural:**

- Evaluation of CAP measures applied to the dairy sector, November 2011. http://ec.europa.eu/agriculture/evaluation/market-and-income-reports/2011/dairy-sector/fulltext_en.pdf

- **Red de información contable Agrícola (UE-FADN)**: SE605 Total subsidies - excluding on investments y SE410 Gross Farm Income; Milk Farm http://ec.europa.eu/agriculture/rica/database/index_en.cfm

- **Centre National Interprofessionel de l`Economie Laitière:**

- Financement et budget http://www.maison-du-lait.com/fr/les-organisations/cniel#section-2

- **Abrantes Metz (2013)** "Directrices para la defensa de la competencia en el intercambio de información entre competidores".

- **Fiscalía Nacional Económica (2011)** "Asociaciones gremiales y libre competencia ". Material de promoción nro. 2. Chile. www.fne.gob.cl

- **Federal Trade Commission and the U.S. Department of Justice (2000)** "Antitrus Guidelines for Collaborations Among Competitors".

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2017 - Año de las Energías Renovables

Hoja Adicional de Firmas
Anexo firma conjunta

Número: IF-2017-24561947-APN-CNDC#MP

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 18 de Octubre de 2017

Referencia: C. 1609 Informe técnico

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 102 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 16:42:54 -03'00'

Roberta Marina Bidart
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 17:15:44 -03'00'

Eduardo Stordeur
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 17:27:53 -03'00'

Pablo Trevisan
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 18:56:19 -03'00'

María Fernanda Viecens
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 19:16:02 -03'00'

Esteban Greco
Presidente
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 19:16:03 -03'00'

Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ANEXO III

Lineamientos para las mejores prácticas en defensa de la competencia en la actividad de las Cámaras y Asociaciones Empresarias

I. INTRODUCCIÓN

1. Las Asociaciones y Cámaras Empresarias (en adelante las "Cámaras") juegan un importante rol en la promoción del desarrollo y protección de las actividades que representan. Se identifican como la voz representante de sus asociados en la defensa colectiva de intereses comunes, permitiendo a su vez a sus asociados acceder a información relevante para sus negocios de forma más eficiente.

2. Sin embargo, por la propia naturaleza de su actividad, estas entidades se encuentran expuestas a un importante riesgo de realizar conductas contrarias al régimen de competencia, toda vez que su actuación podría facilitar la cooperación entre competidores, y, de esta manera, restringir la competencia en un determinado mercado.

3. Los siguientes lineamientos aportan herramientas para adaptar la actividad de las Cámaras a las mejores prácticas en defensa de la competencia, con el fin de evitar prácticas que pudieran dar lugar a la aplicación de las sanciones establecidas conforme el régimen normativo vigente.

II. PRÁCTICAS RECOMENDADAS A LAS CÁMARAS

4. Las Cámaras pueden ser responsables en sí mismas por infracciones a la Ley de Defensa de la Competencia, más allá de la responsabilidad que puedan tener las empresas involucradas. Tal responsabilidad puede generarse por las acciones o recomendaciones de una asociación por cualquier medio (oral, escrito, etc.).

5. Por ese motivo, a continuación, se detallan las prácticas que deben y no deben adoptar las Cámaras para evitar ser sancionadas por conductas anticompetitivas.

II.1 ¿QUÉ PRÁCTICAS DEBEN ADOPTAR LAS CÁMARAS A FIN DE EVITAR VIOLACIONES DE LA LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA?

6. Denunciar la comisión de prácticas contrarias a la Ley Nº 25.156.

7. Establecer políticas internas de cumplimiento en cuestiones de defensa de la competencia y promover la adopción de estas políticas entre los asociados.
8. Llevar una agenda detallada de temas a tratar en las reuniones.
9. Elaborar actas completas de las actividades y acuerdos alcanzados durante las reuniones.
10. Elaborar listas de asistencia a las sesiones y al momento de tomar decisiones.
11. Aplicar los mismos principios a reuniones virtuales que a reuniones presenciales.
12. Antes de asistir a las reuniones, consultar con el departamento legal la agenda de temas a tratar.
13. Abandonar cualquier reunión en caso de entender que alguna conversación pudiera dar lugar a violaciones al régimen de competencia.
14. Dejar constancia en el acta de la reunión de la razón por la cual se abandonó la reunión.
15. Tener un asesor legal independiente de la Cámara para asesorar en temas de competencia.
16. Tener códigos de autorregulación o conducta claros y transparentes.

II.2. ¿QUÉ PRÁCTICAS NO DEBEN ADOPTAR LAS CÁMARAS PARA EVITAR VIOLACIONES DE LA LEY DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA?

17. No deben establecer reglas que eviten que los miembros tomen decisiones comerciales independientes.
18. No deben ser un canal para intercambiar información sensible entre miembros (información sobre precios, clientes, planes de producción a futuro, costos; etc.)
19. No deben emitir recomendaciones sobre precios, condiciones comerciales, cantidades a comercializar o producción.

20. No deben acordar o intercambiar información sobre precios, áreas, clientes, zonas exclusivas o términos similares. [1]

21. No deben desarrollar reglas que impidan a los miembros publicitar sus precios, descuentos o prácticas de negocios, mientras se trate de publicidad convencional que no afecte intereses esenciales de la sociedad.

22. No deben exigir a los miembros que compartan información sensible.

23. No deben discutir ni propiciar discusiones sobre licitaciones públicas en las que puedan participar los asociados o acordar posturas de los asociados en licitaciones públicas.

24. No deben utilizar requisitos de asociación o membresía como elemento para excluir o discriminar competidores.

25. No deben prohibir a los asociados tener trato con los competidores no asociados.

26. No deben usar a la Cámara como medio para excluir o dificultarle la entrada a un no-del mercado, por ejemplo, al acordar entre los miembros dejar de comprarle insumos a un proveedor.

27. No deben imponer la adhesión a contratos tipo que afecten la libertad contractual de los miembros.

28. No deben establecer estándares para la industria sin sustento técnico que excluyan artificialmente a competidores del mercado.

III. MEJORES PRÁTICAS ASOCIADAS AL MANEJO DE INFORMACIÓN COMERCIAL

29. Las Cámaras suelen ser un ámbito propicio para el intercambio de información entre los miembros. No cualquier intercambio de información es compatible con la Ley de Defensa de la Competencia. A efectos de determinar qué tipo de información puede o no intercambiarse, debe tenerse en cuenta que el potencial colusivo de las comunicaciones e intercambio de información puede clasificarse en alto (comunicación sobre planes futuros, intercambio de información de precios y cantidades); medio:

[1] Con respecto a los cuidados que deben tenerse para intercambiar información, ver Sección III.

(intercambio de información de costos y demanda); y bajo: intercambio de información agregada.

30. A fin de evitar el intercambio de información que pudiera tener efectos restrictivos sobre la competencia, se recomienda tener en cuenta los siguientes principios al momento de compartir información:

a. Evitar el intercambio de información comercial sensible. Esto se refiere a información sobre precios, facturación, costos y volúmenes de producción, clientes, gastos de publicidad, etc., en particular cuando esta información es reciente o se refiere a proyecciones a futuro.

b. Recopilar únicamente información de carácter histórico y con cierto rezago. Si bien la antigüedad de la información puede variar según el mercado de que se trate, en general se entiende que la información es “histórica” cuando data de al menos 12 meses al momento de su publicación o intercambio.

c. La solicitud de información a los asociados debe ser de una frecuencia reducida y se debe indicar explícitamente que su entrega es voluntaria.

d. Difundir la información de manera agregada, sobre materias generales y para fines de referencia general solamente y evitar hacer referencia a empresas particulares.

e. La información divulgada debe ser accesible para terceros no asociados interesados en ella.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2017 - Año de las Energías Renovables

Hoja Adicional de Firmas
Anexo firma conjunta

Número: IF-2017-24561805-APN-CNDC#MP

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Miércoles 18 de Octubre de 2017

Referencia: C. 1609 Lineamientos para cámaras

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 4 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 16:43:38 -03'00'

Roberta Marina Bidart
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 17:15:27 -03'00'

Eduardo Stordeur
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 17:28:13 -03'00'

Pablo Trevisan
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 18:56:02 -03'00'

María Fernanda Viecens
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 19:14:40 -03'00'

Esteban Greco
Presidente
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.18 19:14:40 -03'00'

Ministerio de Producción
Secretaría de Comercio
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

ANEXO IV

Citaciones a audiencia y participación de los distintos actores de la cadena de la industria láctea

Tabla III-1. Participación de empresas y actores citados

Organismo citado	Comparecencia
Asociación de Pequeñas y Medianas Empresas Lácteas	Sí
Centro de la Industria Lechera	Sí
Mesa de Productores de Leche de la Provincia de Santa Fe	Sí
Unión de Productores de Leche de la Cuenca de Mar y Sierra	Sí
Sociedad Rural Argentina	Sí
Cámara de Productores Lecheros de Córdoba (CAPROLEC)	Sí
Cámara de Productores de Leche del Oeste de Buenos Aires (CAPROLECOBA)	Sí
Verónica SACIAFEI	Sí
Jumbo Retail Argentina S.A.	Sí
Danone Argentina S.A.	Sí
Mastellone Hnos. S.A.	Sí
Molfino Hermanos S.A.	Sí
Milkaut S.A.	Sí
Coto C.I.C.S.A	Sí
Inc s.A.	Sí
Sucesores de Alfredo Williner S.A.	Sí
SanCor Cooperativas Unidas Limitada	Sí
Asociación Civil de Productores de Leche de la República Argentina (APL)	Sí
Día Argentina S.A.	Sí
Wal-Mart Argentina S.R.L.	Sí
Productores Lecheros Asociados del Sur de Santa Fe y Córdoba (PLASSACO)	No
Cámara de Productores de Leche de Entre Ríos (CAPROLER)	No
Asociación de Productores de Leche de Argentina (APLA)	No
Unión General de Tamberos	No

Fuente: CNDC.

República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2017 - Año de las Energías Renovables

Hoja Adicional de Firmas
Anexo firma conjunta

Número: IF-2017-25073223-APN-CNDC#MP

CIUDAD DE BUENOS AIRES
Lunes 23 de Octubre de 2017

Referencia: C. 1609 Listado de citados a audiencia

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 1 pagina/s.

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.23 11:19:33 -03'00'

Roberta Marina Bidart
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.23 12:29:56 -03'00'

Eduardo Stordeur
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.23 13:39:49 -03'00'

Pablo Trevisan
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.23 15:52:56 -03'00'

María Fernanda Viecens
Vocal
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.23 16:21:59 -03'00'

Esteban Greco
Presidente
Comisión Nacional de Defensa de la Competencia

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE
DN: cn=GESTION DOCUMENTAL ELECTRONICA - GDE, c=AR, o=MINISTERIO DE MODERNIZACION, ou=SECRETARIA DE MODERNIZACION ADMINISTRATIVA, serialNumber=CUIT 30715117564
Date: 2017.10.23 16:22:00 -03'00'