

Regulación y Brechas de Productividad en el Sector de Comercio Minorista de América Latina¹

Daniel Maceira

Marzo 2010

¹Daniel Maceira es Investigador Titular del Departamento de Microeconomía Aplicada y Política Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Argentina, para el Departamento de Investigación del Banco Interamericano de Desarrollo (RES/IDB). Se agradece la colaboración de Ana María Reynoso, en la preparación de este informe. Correspondencia a danielmaceira@cedes.org

1- Introducción

La importancia del papel llamado a desempeñar por el Estado para la aplicación de políticas que incrementen la productividad en distintos sistemas de fabricación, comercialización y consumo de bienes y servicios no constituye materia de discusión, como tampoco las implicancias positivas de los aumentos de productividad sobre el bienestar social. Por tanto, desde una perspectiva de política pública se vuelve particularmente relevante aprovechar la información existente para inferir en qué medida el Estado latinoamericano ha logrado promover y potenciar las ventajas vinculadas a shocks de productividad durante los últimos años, analizar cómo se originaron, si han existido patrones uniformes de acción pública y reacción desde el mercado, identificando indicadores de resultados sectoriales.

El presente artículo intenta abordar estos aspectos, concentrándose en una industria de servicios - comercio minorista- con el fin de hallar patrones de conducta regional, buenas o malas prácticas sistemáticas si las hubiera, diferencias en desempeño y asignaturas pendientes, abriendo el debate de política regulatoria. Asimismo propone estudiar estos mismos aspectos a la luz de la experiencia en naciones desarrolladas, buscando similitudes y diferencias, tanto en términos de los orígenes de las estrategias de productividad experimentadas, como también en las prácticas de intervención llevadas a cabo por sus gobiernos, y sus resultados. Existen temáticas comunes, instrumentos comunes, efectos similares?

En este debate sin embargo, tanto el argumento que vincula la regulación pública con la promoción de la productividad, como aquel que sugiere a los avances de productividad como disparadores de bienestar social, se encuentran condicionados desde distintas perspectivas. Es posible encontrar argumentos en la literatura que planteen que el Estado en una nación de ingresos medios o medios-bajos como gran parte de los países de la región, cuenta con menor capacidad técnica, o reducido margen de negociación ante grupos de actores sectoriales involucrados (inversionistas, empresarios, sindicatos), afectando la calidad y oportunidad de su intervención. Asimismo, e incluso como parte de este último enunciado, otras opiniones pueden dudar de las oportunidades reales con las que cuenta la sociedad de recibir los beneficios de una mayor productividad, a través de mejores calidades de productos o menores precios, sufriendo en el corto plazo sólo los aspectos negativos vinculados a cambios tecnológicos o gerenciales (desempleo, vulnerabilidad laboral, agudización en la brecha de distribución del ingreso).

En todo caso, los canales a partir de los cuales la eficiencia privada y el beneficio social se vinculan forman parte de los desafíos de política del Estado regulador para promover reformas vinculadas con incrementos de productividad, siendo su sistematización el objetivo del presente trabajo. Existe una conducta uniforme entre Estados latinoamericanos en la regulación de políticas sectoriales pro-productividad? Es posible establecer patrones homogéneos de reacción entre las estrategias de las empresas que las aplican o que se enfrentan con nuevos competidores dentro de este terreno? El Estado latinoamericano ha sido capaz de "tamizar" los efectos eventualmente benéficos de políticas sectoriales de productividad, constituyendo un balance entre efectos sociales y económicos, potenciando sus ventajas y neutralizando los costos de transacción de tales iniciativas?

Particularmente, el debate sobre productividad y política regulatoria en comercio minorista ofrece algunos elementos especialmente sensibles debido a su naturaleza de sector no-transable, y por lo tanto dependiente de las características locales de relación entre actores en el marco de un mercado interno. Asimismo, el crecimiento del sector servicios en comparación con otros sectores tradicionales (actividades agropecuarias, sectores industriales), le otorga al tema mayor relevancia relativa en cuanto a los efectos de la interacción regulación-productividad sobre la sociedad (Pagés, 2010).

Dentro de este marco el documento presenta en la siguiente sección algunos conceptos que orientan la motivación de este estudio, y propone analizar cómo evolucionó el sector de servicios en comparación con el resto de la economía, y dentro de ellos, cuál fue el papel desempeñado por el mercado de servicios de comercio minorista. Se presenta información que muestra las diferencias en su evolución y desarrollo entre países y sectores, y cómo el mismo se vio acompañado con aumentos del nivel de empleo absorbido.

Las secciones siguientes presentan un marco de análisis y una discusión metodológica sobre medición de indicadores de productividad para luego, en los apartados quinto y sexto discutir, en base a la literatura existente, las experiencias recogidas en naciones de América Latina, comparándolas con aquellas ocurridas en países desarrollados. Particularmente se analiza desde la revisión de la literatura si es posible asegurar que un aumento de la competencia, favorecida en la región por una liberalización de la inversión extranjera, lleva a un estado de mayor productividad. Posteriormente se abordan estos resultados desde una mirada de política pública, proponiendo un debate sobre los resultados obtenidos, estableciendo tipologías de análisis de estructuras de mercado e incidencia de políticas regulatorias en el sector.

2- Motivación

Como ya fue discutido ampliamente por la literatura sobre cambio tecnológico desde Schumpeter a la fecha, los cambios en productividad se asientan en un proceso de actualización o degradación tecnológica, aumentando o disminuyendo los resultados obtenidos por los insumos incorporados en el proceso de producción. Al hablar de cambio tecnológico se incluye en sentido amplio la incorporación de invenciones en el mecanismo generador de bienes y servicios, ya sea en procesos tecnológicos involucrados en la forma de producción, como en la identificación de nuevos bienes diferenciados de aquellos desarrollados previamente, abriendo la posibilidad de nuevos mercados de bienes originariamente homogéneos.

Tal alteración de la función de producción puede originarse asimismo mediante la incorporación de tecnologías que aumenten la calidad del resultado, utilizando igual dotación de recursos, haciendo más eficiente uno o varios de ellos, o promoviendo sustitución entre los mismos. Adicionalmente, un proceso tecnológico de cambio puede basarse en la inclusión de nuevos procesos de gestión, comercialización, traslado de recursos, que a igual paradigma tecnológico, impacta sobre la productividad. La función de producción normalmente altera la combinación de recursos, impactando en la capacidad de cada uno de ellos en la definición de un resultado, ya sea el mismo medido en unidades de producto, ventas, etc.

Generalmente tal proceso de cambio y adaptación no es automático, sino que involucra un período de aprendizaje, ajuste, y capacitación de personal, equipos y redes de firmas organizadas verticalmente (hacia arriba con los productores de insumos, hacia abajo con las estructuras de distribución de los bienes finales). Incluso procesos tecnológicos exitosos transcurren por necesarios estadios de crisis durante el cambio de paradigma, arrastrando costos de transacción entre dos momentos en el tiempo. Tales procesos pueden conllevar a movimientos de redistribución de riqueza entre sectores, que deben ser incorporados en el "plan de cambio", ya sea dentro de la empresa o la industria protagonista de la crisis, como de la autoridad regulatoria a cargo del seguimiento de la adaptación.

Los costos de esa transición no son necesariamente financiados de modo equitativo por la sociedad. Su distribución se absorbe en función de las capacidades de mercado de los actores participantes (corporaciones industriales, sindicatos, inversores extranjeros, etc.). El modo de intervenir en el mecanismo de distribución es influyendo sobre aquellos que ocupan posiciones en las instituciones públicas, alineándose o enfrentándose a los objetivos estratégicos de las estructuras políticas gobernantes (populismos, neoliberalismos, etc.), y distribuyendo los costos del tránsito.

De este modo, el diseño de un plan de regulación que permita expandir la apropiación social de los efectos de un shock de productividad sectorial involucra un grupo de decisiones técnicas sujetas a restricciones institucionales. Tales restricciones refuerzan la importancia desde la política pública de consensuar/aplicar una agenda que haga viable la estrategia de intervención estatal ante un marco de intereses delineados por funciones objetivos de diferentes sectores, públicos y no públicos. Un primer resultado vinculado con la dificultad de alinear intereses es la falta de información compartida sobre elementos críticos del proceso productivo, reduciendo la efectividad de una política si se la compara con

un mundo teórico de perfecta información, y limitando la capacidad de investigar sobre los efectos de cambios regulatorios sobre la productividad y de ellos sobre el bienestar general.

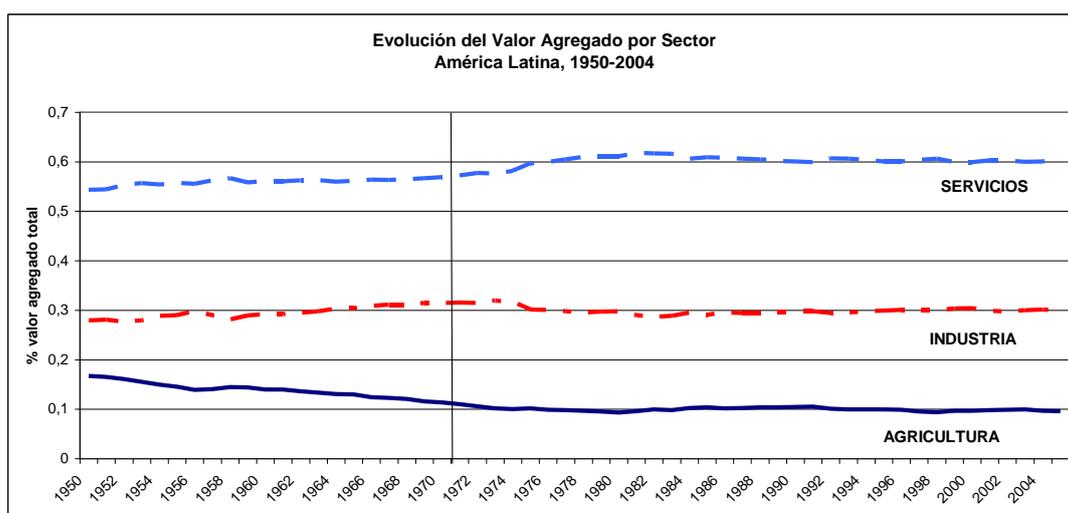
La falta de información para el diseño de políticas regulatorias dificulta la identificación de la intervención más eficaz. A modo de ejemplo, los niveles de concentración de mercado (el número de firmas que capturan las ventas de un sector), variable observada por el regulador, lleva a inferir una relación entre poder de ventas y poder de mercado (mayor nivel de oligopolio, mayor tasa de ganancia). A partir de ello, la información existente promueve la necesidad de intervención, para reducir los niveles de ganancia extraordinaria supuesta (conducta anticompetitiva), protegiendo a los consumidores mediante instituciones de defensa de la competencia. Sin embargo, en el caso particular de los sistemas generadores de servicios ello constituye un desafío regulatorio y de inferencia a partir de la información existente.

Estas industrias se vinculan clásicamente con funciones de costos en tramos relevantes decrecientes (economías de escala), por lo que mayor concentración (menor número de competidores) no es necesariamente nocivo socialmente, en la medida que los beneficios del aumento de escala se distribuyan entre los productores y los usuarios. Una falla regulatoria por exceso llevaría a mayores costos medios, deteniendo un movimiento incremental de la productividad. Alternativamente, una falla regulatoria por defecto facilitaría una redistribución desigual de la renta generada.

En todo mercado de servicios vinculados con productos intermedios (por ejemplo, sistemas bancarios y de transporte y comunicaciones), una mayor productividad opera como reductora de costos o disparadores de calidad de una amplia gama de sistemas productivos desde la función de insumos de la firma, aumentando las posibilidades de “arrastre aguas abajo”. Específicamente, este trabajo propone avanzar en un sector particular de servicios, el de comercio minorista. El mismo no sólo tiene relevancia dentro de la generación de riqueza dentro del sector, sino que las inversiones en productividad en su funcionamiento disparan efectos de derrame sobre el resto de la economía. Particularmente, los mercados de comercio minorista operan sobre la restricción presupuestaria de los hogares, de modo que aumentos de productividad en ese sector derraman ganancias en las familias y provocan incrementos en sus ingresos disponibles.

Del análisis de la información disponible sobre la producción de las áreas de servicios en América Latina se observa que en general la productividad del trabajo en la región crece en aquellos sectores donde tiene ventajas comparadas (minería y agricultura). Si se la compara con las naciones del Este Asiático, América Latina muestra una recuperación de los niveles de productividad desde 1991 a 2005, con respecto a los valores del período 1976-1990, aunque esta tendencia no se reproduce en los sectores industriales y de servicios. En este último, el incremento de productividad de la región con respecto al Este Asiático es aproximadamente cuatro veces menor durante 1991-2005, partiendo de niveles negativos durante los quince años previos.

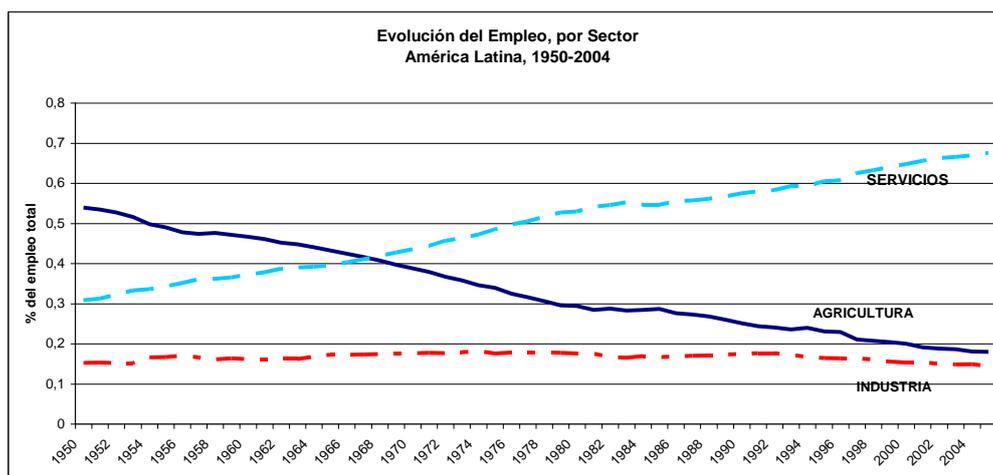
Figura 1



Fuente: Cálculos del autor en base a Timmer y de Vries (2007)
 Promedio simple de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela
 Industria comprende minería, manufactura y servicios públicos. Servicios considera construcción, comercio, transporte, sector financiero y servicios comunitarios.

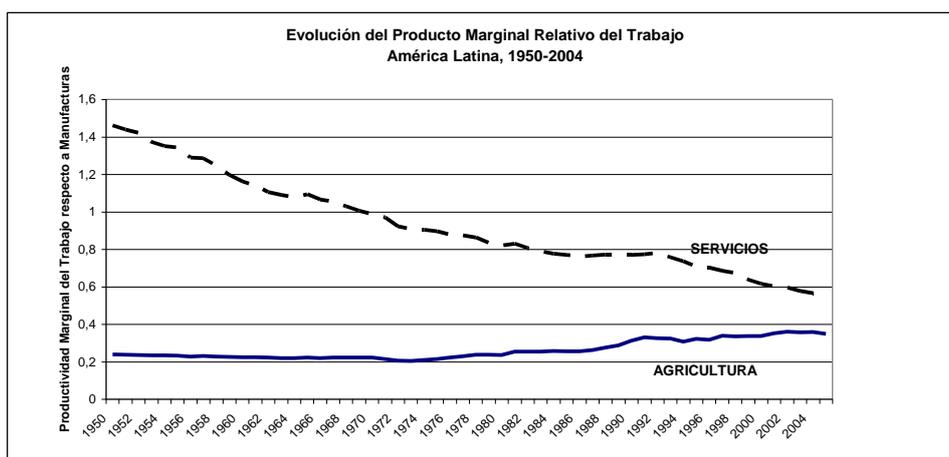
En particular, la contribución del valor agregado del sector servicios en América Latina ha crecido durante el período 1950-1978 (Figura 1), ubicándose en el entorno del 60% del total, manteniéndose constante a partir de entonces. Sin embargo, ello no se condice con su participación en el nivel de empleo (Figura 2). En 1950, el sector servicios representaba un 30% del empleo total, en comparación al 55% del sector agrícola y un 18% de la industria. Estos valores han aumentado sistemáticamente desde entonces, alcanzando en la actualidad un 68% aproximadamente, en contraposición de una caída sustancial en el sector agropecuario y un estancamiento del conjunto industrial. A pesar de ello, y como muestra la Figura 3, la evolución de la productividad del trabajo con respecto al sector manufactura ha disminuido. Tomando como base 100 al sector industrial, el área de servicios pasó de 145 en el inicio de la década de los cincuenta a menos de 60 en el 2004.

Figura 2



Fuente: Cálculos del autor en base a Timmer y de Vries (2007)
 Promedio simple de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela
 Industria comprende minería, manufactura y servicios públicos. Servicios considera construcción, comercio, transporte, sector financiero y servicios comunitarios.

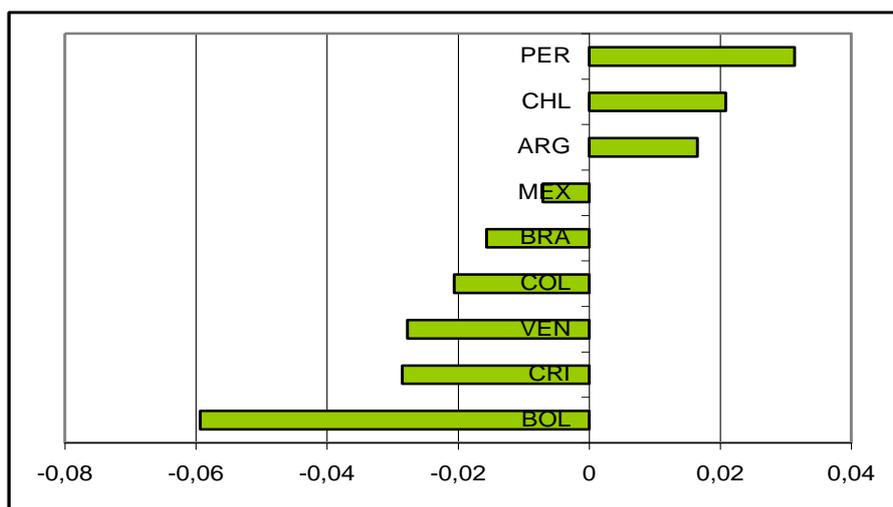
Figura 3



Fuente: Cálculos del autor en base a Timmer y de Vries (2007)
 Promedio simple de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Perú y Venezuela
 Industria comprende minería, manufactura y servicios públicos. Servicios considera construcción, comercio, transporte, sector financiero y servicios comunitarios.

Sin embargo, y concentrándose en el sector de comercio minorista, la brecha en la productividad anual del trabajo ha variado significativamente entre países de América Latina. La información disponible y presentada en la Figura 4 muestra que la misma ha caído entre 1991 y 2005 debido a que Brasil y México, las dos naciones de mayor población de la región cuentan con tasas negativas de crecimiento, al igual que Venezuela, Colombia, Costa Rica y Bolivia. En contraposición, Argentina, Chile y Perú, particularmente, muestran niveles positivos de variación en productividad del empleo.

Figura 4
Promedio Anual de Crecimiento en la Productividad del Trabajo Sector Comercio Minorista y Mayorista, 1991-2005



Fuente: Cálculo del autor en base a Timmer y de Vries (2007)

Cuáles son las diferencias en la estructura sectorial que permiten niveles heterogéneos de desempeño? La presencia de diferentes mecanismos de comercialización (grandes cadenas versus negocios familiares y pequeños mercados), influye sobre las variaciones de productividad identificadas? Se encuentran tales

variaciones vinculadas con diferencias entre subsectores en términos de intensidad de capital, mecanismos de comercialización y gestión?

3- Marco de Análisis

El marco tradicional para la discusión de los mecanismos de intervención del Estado en mercados de bienes y servicios, recurre al argumento de “fallas de mercado”. En la medida que un mercado, operando libremente, no logra “cumplir” con ciertos requisitos de funcionamiento (libre competencia, homogeneidad de producto, acceso simétrico a información, entre otros), no es socialmente eficiente en tanto el conjunto de precios que utiliza para asignar recursos, consumir bienes y servicios, y planear inversiones no es el adecuado. Ello da lugar a la necesidad de un mecanismo de intervención que minimice los resultados negativos de la falla detectada.

El Estado es tradicionalmente el instrumento institucional para actuar ante fallas de mercado. La presencia de tales fallas es habitual, por lo que la presencia de economías mixtas es la norma. El desafío desde la perspectiva del Estado interventor es, en primer lugar, identificar la presencia de estas fallas, lo cual requiere de estructuras públicas (superintendencias, entes reguladores, oficinas de defensa del consumidor y del usuario, entre otras) que compilen y analicen información en áreas clave. En segundo lugar, requiere diseñar una estrategia completa y eficiente de acción, que maximice el efecto buscado con la menor exposición de recursos, dado el marco tradicional de limitación de los mismos.

En particular, intervenciones vinculadas con políticas de productividad se enfrentan con problemas en términos de cómo medir y comparar la unidad de producto a ser considerada. Aspectos vinculados con la heterogeneidad del bien o servicio, ya sea por criterios objetivos de calidad real o de percepción del usuario (calidad aparente) imponen barreras al cálculo de medidas uniformes de producto, afectando la calidad de su medición y su comparabilidad. En algunos mercados de servicios esta dificultad es manifiesta en tanto un servicio, aunque originalmente homogéneo, es percibido como diferenciado. Ello ocurre en mercados de comercio minorista, en términos de confort, acceso a determinadas marcas, *by-products* como mecanismos de envío a domicilio, acumulación de puntos por premios, etc. Estos factores facilitan la segmentación de mercado y establecen mecanismos diferenciados de demanda, operando sobre los determinantes de las ventas. La falta de identificación de estos parámetros de corte entre submercados lleva a la lectura de indicadores que muestran sólo el efecto neto del cambio en productividad, impidiendo establecer diferencias entre ellos.

Diferencias entre naciones de la región, medidas en términos de ingreso, escala de población, patrones de consumo y distribución geográfica; como también en los modos de distribución de esos recursos entre grupos sociales, impiden que exista necesariamente un tipo de intervención uniforme entre países. Sin embargo, es posible identificar patrones de competencia y de intervención que establezcan “pares” de acciones (privadas y públicas, respectivamente), y su potencial impacto, brindando información para la toma de decisiones. En la medida que la tipología de intervenciones para incrementar productividad es finita, es posible incorporar enseñanzas, aún de escenarios no necesariamente coincidentes.

El documento propone analizar los argumentos que desde una mirada de organización industrial deben tenerse en cuenta para potenciar el desarrollo de industrias a partir de la intervención normativa del sector público, subrayando dos aspectos secuenciales:

- igual regulación no tiene el mismo efecto en la misma industria ante dos estructuras de mercado diferentes (es decir, el éxito de la regulación es condicionado por el mercado sobre el que acciona).
- regular efectivamente requiere de una dosis de flexibilidad (en contraposición a una norma estándar), a fin de no generar fallas adicionales de intervención que operen en la dirección inversa a la originalmente considerada.

4- Medidas de Productividad

La selección de indicadores de productividad constituye un primer paso clave en el diseño regulatorio. Escala de producción, mercados de productos diferenciados verticalmente, diferencias estratégicas en la estructura de integración vertical entre competidores, coexistencia de funciones de producción disímiles dentro de un mismo mercado, llevan a identificar erróneamente la “meta” regulatoria, sesgando la política o haciéndola perjudicial al objetivo perseguido.

Ingene (1982) realiza una revisión de literatura sobre indicadores para medir productividad en el sector de comercio minorista, planteando discusiones acerca de las ventajas y desventajas de cada medida. El autor define generalmente el concepto de productividad como la razón entre el producto y el insumo. Baily (1993) coincide con tal definición, y discute cuáles son los *outputs* específicos del sector de comercialización minorista. Según el autor, los comercios de distribución minorista ofrecen un espacio para la compra de diversos productos, e información sobre la variedad de productos disponibles y sus precios. Teniendo en cuenta ambos trabajos, algunas medidas de producto que se encuentran en la literatura son: (i) el volumen de transacciones, (ii) las unidades físicas vendidas, y (iii) el valor total por ventas, o valor agregado (en unidades monetarias). En el denominador, surgen algunos indicadores estandarizados de medición de insumos, tales como horas de trabajo, número de trabajadores, horas de utilización de capital, y capacidad instalada. De la combinación de ambos grupos es posible diseñar una variedad de indicadores de productividad para incorporar en los ejercicios de medición sectorial.

Identificados así los indicadores de productividad comúnmente utilizados, la discusión teórica presenta hipótesis acerca de los impactos que las diversas variables de estructura del mercado tienen sobre los indicadores de productividad revisados.

Un hecho que resultará relevante para los estudios de casos que se presentarán en la siguiente sección se vincula con la exposición a la competencia de firmas extranjeras. Al respecto, los impactos sobre las variables de productividad factorial se reconocen como positivos en diversos trabajos empíricos entre los que se destacan los aportes de Hopenhayn (1992), Jovanovic (1982) y Melitz (2003). Estos trabajos se encuentran dentro de una vasta literatura de organización industrial aplicada que muestra que la entrada de competidores internacionales aumenta el nivel de productividad promedio.

En esta literatura se reconocen dos tipos de explicaciones a este fenómeno. Por un lado, se encuentra la Teoría de Destrucción Creativa, que se presenta como una aplicación del concepto de Schumpeter (1942). Según esta hipótesis, la entrada de competidores externos más eficientes desplaza del mercado a los incumbentes más improductivos. Ello podría ser así en tanto la mayor eficiencia incorporada en los procesos productivos de los competidores internacionales lleva a que los mismos operen con menores costos, en tanto asignan mejor sus recursos, ofreciendo al mercado bienes más baratos y competitivos. Esta situación orienta a los demandantes hacia los mercados que ofrecen productos a mejor precio y calidad, produciendo en muchos casos, la quiebra de las firmas incumbentes más ineficientes. De esta manera, se destruye parte de la capacidad instalada, generando salida de firmas del mercado y desempleo. Sin embargo, esta destrucción se califica como “creadora”, puesto que en reemplazo de las salientes improductivas, se alojan en la industria entrantes más eficientes. Como resultado, existe una nueva distribución de firmas según su productividad: la firma menos productiva presenta valores del indicador de eficiencia sustancialmente mayores que antes del fenómeno de entrada-salida y análogamente ocurre con la de mayor productividad.

Por otro lado, la literatura presenta una hipótesis contrastante, la de comportamiento adaptativo, que es la menos frecuente en los estudios empíricos de productividad. Según esta hipótesis, ante la exposición a la competencia externa los incumbentes más improductivos no cierran sus fábricas, sino que responden óptimamente a la nueva distribución de productividad variando su comportamiento. Mediante un proceso de aprendizaje, las firmas tradicionales adoptan las estrategias que les permiten ser más competitivas en el nuevo ambiente y corrigen su utilización de recursos con el fin de evolucionar hacia una estructura más eficiente.

Ambos argumentos se enfrentan en el análisis de casos, surgiendo diferencias en la respuesta de distintas naciones ante un cambio regulatorio similar. En todos ellos, se propone, a la luz de la literatura existente, plantear los principales ejes que motivan la discusión de incremento de productividad sectorial, analizando dos aspectos clave: la “postura” regulatoria del Estado Latinoamericano en la materia, los instrumentos utilizados para sostenerla, y las reacciones estratégicas entre competidores, identificando los procesos de “destrucción creadora”, aprendizaje y desplazamiento sugeridos por la teoría. Posteriormente al análisis de casos nacionales, se presenta una comparación con experiencias recogidas en naciones de mayor desarrollo relativo, para avanzar en una sistematización de conclusiones.

5- Comercio Minorista, Regulación y Productividad. Experiencias Latinoamericanas

5.1 Argentina

Como ocurrió en toda Latinoamérica, Argentina experimentó, a partir de la década del noventa, un profundo proceso de liberalización económica. El fenómeno comprendió diversos cambios estructurales, entre los que se encuentran la desregulación del comercio exterior y libertad para la inversión extranjera directa. En el sector de comercialización minorista, se registró a partir de entonces una sobresaliente entrada de jugadores internacionales, al tiempo que surgieron nuevos competidores locales, registrándose algunos casos de fusiones y adquisiciones. Fue especialmente notoria la entrada de grandes cadenas de supermercados extranjeras que traían consigo la experiencia y “know-how” ya ejercitados en sus países de origen, economías desarrolladas de Europa y América del Norte. Estos nuevos jugadores se caracterizaron por contar con una gran productividad factorial en comparación a los incumbentes tradicionales del sector minorista argentino (Artana y Panadeiros, 1998; Viego, 2008). Pronto se hicieron sentir los efectos de la entrada sobre la estructura económica del sector: cierres de comercios, aumento del desempleo, disminución de precios y surgimiento de nuevas estrategias de mercado.

Restricciones a la operación de grandes competidores. Como respuesta institucional al impacto de la competencia sobre los comercios tradicionales, la literatura económica refiere a la regulación de la habilitación en grandes superficies, intervención habitual no sólo en la región sino en aquellas naciones donde se generaron cambios de mercado a través de inversión extranjera en comercio minorista. Según Artana, Cristini y otros (1997) y Artana y Panadeiros (1998), quienes analizan el aún desregulado sector supermercadista argentino hasta mediados de la década del 90, el fenómeno de modernización de la venta minorista se caracterizó por el crecimiento de comercios de grandes superficies (super e hipermercados), amplios horarios de atención, importante variedad de productos y tendencia a la localización en la periferia de los centros urbanos. Esta transformación, se reconoce fue posible debido al proceso de desregulación de la inversión, la estabilidad de precios y la falta de regulación específica en el sector, aceptando que permitieron aumentos en la eficiencia. Entre los efectos perjudiciales de la modernización se citan la quiebra de comercios tradicionales, menor acceso del consumidor con restricciones de movilidad, contaminación visual, caída en el valor inmobiliario en zonas aledañas a grandes negocios, e incremento en el volumen de residuos domiciliarios. Frente a ello se consideró necesario diseñar medidas regulatorias que aminoren tales efectos adversos, mediante normativas vinculadas con habilitación, localización y horarios de atención de los nuevos establecimientos.

A fin de comprobar la posible mejora en el bienestar de los consumidores a raíz de la introducción de supermercados, los autores mencionados contrastaron los diferenciales de costo entre una canasta de consumo teórica de negocios tradicionales y supermercados. Los resultados muestran menores precios en éstos últimos, aunque con una marcada convergencia hacia 1997, en tanto el diferencial se reduce de 11% en 1992 a 5.5% en 1997, sugiriendo un aumento en la eficiencia global del sector. Complementariamente, una Encuesta de Supermercados de FIEL (1996), utilizando información complementaria del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de Argentina, estima que el porcentaje de ahorro en el gasto total es mayor en las familias de menores ingresos debido a la caída en los precios.

A partir del estudio de datos censales de la evolución del volumen de empleo en el sector, los autores mencionados aseveran que entre las décadas del 80 y del 90 la productividad del factor trabajo aumentó 53% en el sector de comercio minorista. Ello sin embargo ocurrió como contrapartida de la reducción del empleo en el sector: la libre entrada de jugadores y el incremento de la competencia produjo el cierre de los pequeños comercios tradicionales, que solían ser más trabajo-intensivo que las grandes firmas. Sin embargo, el impacto en el nivel de ocupación, según el estudio de FIEL, excedió al sector minorista afectando toda la economía, relativizando el resultado hallado a un fenómeno específico del sector.

Un trabajo realizado posteriormente (Sánchez, 2009) da cuenta de la morfología del sector supermercadista argentino una década más tarde. El mismo se encuentra entonces constituido por tres sectores: las cadenas modernas de grandes superficies; las cadenas de autoservicios, de escalas intermedias y ubicadas dentro de la ciudad, y un tercer grupo de cadenas tradicionales y nuevos comercios, vinculados con capitales chinos mayoritariamente, con menor nivel de formalidad, y de características familiares. El autor, mediante información obtenida de entrevistas a gerentes de grandes cadenas, directivos de asociaciones y cámaras de supermercados y complementado con información de fuentes oficiales, propone calcular los costos del impacto diferencial de los controles de precios y las cargas impositivas entre subsectores, concluyendo que existe una disparidad en la productividad de acuerdo al tamaño de la cadena, siendo mayor en las de más escala. Medidas en términos de ventas por metro cuadrado, la comparación establece que tal indicador es de 2500\$ a 3500\$/m² en las grandes cadenas, bajando a 2000\$ a 2300\$/m² en las pequeñas.

El autor enfatiza los efectos negativos de los ciclos recesivos en las grandes firmas, particularmente asociados con mayores costos hundidos, vinculados a su escala de operación, y a la menor posibilidad de informalizar su esquema productivo y eludir cargas impositivas, especialmente ante políticas de controles de precios. Durante el período en que la Secretaría de Comercio del Gobierno Nacional en Argentina impuso controles de precios para contener la inflación, no sólo a nivel de comercio minorista, sino en el sector productor, las grandes cadenas se beneficiaron relativamente por la prioridad en el abastecimiento por parte de los proveedores. Ello facilitó la recuperación de sus márgenes de ganancia (la participación de grandes cadenas habría caído un 20% entre 1998 y 2008, y las ventas por m² habrían disminuido en 49% entre 1999 y 2003). Sin embargo, en opinión de Sánchez las presiones sobre el trabajo juegan a favor de las firmas informales, afectando en consecuencia el nivel de productividad de todo el sector.

Yangosíán y Posada (2002) presenta el mismo debate concentrándose en el sector de comercialización minorista general en la Ciudad de Buenos Aires (CBA) durante el período 1993-2000. Se propone un estudio comparativo de la productividad factorial al interior del sector de comercialización, medido como la razón entre el valor agregado bruto (VAB) y el número de trabajadores. El Censo Económico 1994, la Encuesta de Utilización y Gasto de los Hogares y de las Encuestas Permanentes de Hogares brindan la información para el estudio. Los autores analizan descriptivamente algunas de las características sobresalientes de la estructura del mercado, mostrando que hacia 1993 la Ciudad de Buenos Aires contaba con 47.450 comercios minoristas, donde un 73,3% del total producían el 35% de su valor agregado utilizando el 54% del empleo. Bajo ese escenario, el conjunto de locales de hasta 100 empleados generaba el 50% del valor agregado del sector. En términos de empleo, los sectores mayoristas y minoristas entre 1993 y 2001 inclusive registran caídas de los puestos ocupados.

Si se tiene en cuenta la evolución de las variables componentes del indicador de productividad de la mano de obra en el sector minorista (valor agregado y cantidad de ocupados), los autores identifican que la productividad de la mano de obra aumenta (pero menos que en el sector mayorista) hasta 1999, luego de lo cual decrece. Ello en el agregado resultó en una variación negativa del 2,3% en la productividad del trabajo en el sector minorista durante el período 1993-2000.

Paralelamente, en 1998 entró en vigencia la Ley 12088, también llamada Ley Brown, cuyo ámbito de aplicación fue la Provincia de Buenos Aires. La norma establece, para aquellos comercios mayoristas y minoristas cuya superficie cubierta total supere los 2.500 m², la obligación de contar con un permiso especial de habilitación otorgado por las autoridades provinciales. Esta decisión se apoyaría en los

resultados de un estudio del impacto socioeconómico del emprendimiento, en particular el efecto que pudiera tener sobre la estructura comercial existente y sobre el empleo en el sector. En el marco de esta legislación, se prohíbe a los municipios modificar la zonificación con el objeto de posibilitar la radicación y/o habilitación de las grandes superficies comerciales, como así también otorgarles beneficios o exenciones de carácter tributario (Artana - Panadeiros, 1998). Viego (2008) relata que los laxos criterios de evaluación de impacto redundaron en la derogación de esta ley y su reemplazo por la N° 12573, que cuenta con medidas más estrictas para la habilitación de una gran superficie. De acuerdo a ello, sugiere que la regulación sobre habilitación no revirtió las caídas en productividad de los supermercados bonaerenses durante el período 2000-2007, mostrando no ser efectiva, en tanto que operaba como un limitante en la generación de economías de escala.

I

La rápida expansión de comercios minoristas de gran tamaño y la reestructuración del comercio tradicional a fines de la década del 90, argumenta Viego, impactó en la pérdida de puestos de trabajo, cayendo el nivel de ocupación. Distingue entre 1981 y 1994 la presencia de dos fases: la gran expansión de pequeños autoservicios (1981 a 1986) y la concentración de comercios de grandes superficies y llegada de capitales extranjeros (1987-1994). Para 1996 el número de supermercados se incrementó en más del 30%, para luego, hacia finales de la década y comienzo de la siguiente, surgieran los formatos comerciales más pequeños, *hard discount*, en respuesta a la crisis. Recurriendo a información proveniente de la Encuesta de Supermercados del INDEC, la autora analiza la evolución de las variables de cantidad de cadenas y locales, superficie cubierta, nivel de precios, ventas por metro cuadrado y ocupación, concluyendo que entre 1997 y 2001 cae la facturación por m², al tiempo que aumenta el volumen de ventas. Sin embargo, la caída del empleo afecta positivamente su indicador de productividad (Viego, 2008). En todo caso, la regulación sobre superficies no influyó en el último tramo bajo análisis sobre el desempeño del sector, manteniendo las reglas de juego originarias.

El surgimiento de las estructuras de comercio minorista *hard discount* (mercados de descuento - HD), fueron una respuesta estratégica del sector minorista ante la normativa que restringe la habilitación de grandes superficies, en un período de crisis económica a partir de 1998. A partir de un estudio basado en encuestas de campo a consumidores y oferentes, Viteri y Carrozzi (2001) presentan una exhaustiva descripción del sector, evidenciando una expansión de estas estructuras a partir de 1996, y su exponencial crecimiento desde 1999 (en particular a partir de la mencionada Ley Brown). Los comercios HD se caracterizan primordialmente por operar en locales pequeños y localizados en barrios urbanos, ofreciendo una limitada variedad de productos de alta rotación, y a precios entre 15% y 30% más económicos que los ofrecidos por otros participantes del sector. Su organización interna se basa en utilizar escaso número de empleados y desempeñarse con una infraestructura modesta, aprovechando economías de escala al contar con numerosos locales de tamaño medio ubicados alrededor de un centro de distribución.

Viteri y Carrozzi (2001) muestran que desde su aparición los HD registran caídas en facturación por metro cuadrado, los cuales se acentúan a partir de 1998 cuando se hace operativa la regulación sobre habilitación de grandes superficies. [Para el total de las cadenas HD, la disminución de la facturación por m² entre 1996 y 2000 es de un 36,8%, correspondiendo un 39% para las grandes cadenas y un 35,7% para las medianas. Sin embargo, el argumento de segmentación de mercados por tipo de estructura comercial no necesariamente tiene un correlato con un modelo dual de productividad. De acuerdo al estudio mencionado, los comercios HD con mayor escala (más de 100 bocas de expendio), presentan un valor del indicador de productividad similar al de los super e hipermercados medianos (\$420/m²). Por su parte, en las pequeñas firmas (de menos de 10 bocas de expendio) tal indicador oscila entre \$160 y \$200 por igual unidad, confirmando la hipótesis de escala como determinante (Ingene, 1982). Sin embargo, el cociente de ventas por trabajador es menor en los HD que en los hipermercados: el valor medio del ticket de compra en los supermercados de grandes superficies es de tres a cinco veces superior al valor medio del ticket en los HD, los que oscilan entre \$4.5 y \$7.

De este modo, la presencia de nuevos actores en el sector, originados en un proceso de inversión externa y actualización tecnológica generan un shock de productividad sectorial (de distinta escala y dirección según su segmento), con efectos adversos sobre el empleo. Ello, percibido por el Estado, se traduce en medidas regulatorias que los limiten. Como resultado, se establece una nueva dinámica de segmentación sectorial, con poblaciones diferenciadas en base a lugar de residencia, ingreso, y tipo de consumo. Los centros HD apoyan sus estructuras flexibles en el consumo cotidiano inmediato, mayor frecuencia y menor volumen de productos por evento de compra, apuntando a bajos precios promedio. En tanto las grandes cadenas, más alejadas de las residencias, diferencian su producto en base a confort, percepción de mayor calidad y variedad de productos. El consumo minorista deja de ser una actividad de tránsito entre la producción y el usuario, para convertirse en un sector más diversificado, con objetivos de población alternativos en función de su escala, su mix de producto, involucrando desde el lado de la oferta, una decisión sobre la combinación de recursos (humanos, físicos, tecnológicos) a ser utilizados. La regulación, directa o indirectamente, moldea o al menos participa en la redefinición del mercado, generando brechas de productividad entre submercados. Barreras institucionales y estrategias para extraer el excedente del consumidor diferenciado son características de este modelo segmentado de comercialización.

Fusiones y Adquisiciones. La posibilidad de ejercer poder de mercado es otro de los argumentos que se registran entre los abogados de las regulaciones a la entrada. Tradicionalmente, la entrada de competidores de gran tamaño aumentan los niveles de concentración, especialmente cuando ello se acompaña por cierre de incumbentes. En estos casos, la teoría económica discute dos argumentos alternativos, con implicancias opuestas desde la perspectiva de política regulatoria.

El primero de ellos plantea que mayor concentración se vincula con la presencia de un significativo poder de mercado de las empresas competidoras, que se encuentran en condiciones de establecer precios monopólicos u oligopólicos, y conductas colusivas tendientes a absorber el excedente del consumidor. De este modo, cualquier ganancia de productividad generada por cambios tecnológicos, incorporación de procesos e inversión directa será capturada por estos actores, impidiendo socializar los aumentos de eficiencia consecuentes. La lectura de una estructura de mercado con altos indicadores tradicionales de concentración refiere normalmente a mayor poder de mercado, aumentando la capacidad de obtener ganancias monopólicas, independientemente de los niveles de eficiencia asignativa. En estos casos, la estructura regulatoria induce la atomización de la oferta, mediante límites a la escala (como fueran mencionados previamente), o a través de políticas *antitrust*, reglamentando fusiones y adquisiciones de empresas nuevas y ya existentes.

El segundo argumento propone que en el sector de comercio minorista, al igual que en cualquier otra industria de servicios, la posibilidad de trabajar con mayores escalas productivas a fin de obtener ganancias en reducción de costos es significativa. Dado ello, mayor concentración (menor número de competidores) podría reflejar una situación socialmente eficiente, requiriendo que las ganancias ricardianas generadas se distribuyan más allá de la oferta. El marco regulatorio, lejos de inducir cambios en la estructura, debe proteger los mayores niveles de escala, concentrándose en regular conductas anticompetitivas en fijación de precios. Desde esta mirada, la política de territorios exclusivos y tamaño máximo de locales no redundaría en mayores beneficios sociales, alterando un mecanismo más eficiente de producción y distribución de bienes.

Particularmente, García (2007), analiza el grado de concentración en el sector minorista de Argentina, en las últimas dos décadas, como consecuencia de las decisiones tomadas por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia respecto de la ola de fusiones y adquisiciones que caracterizaron al sector.

Como punto de partida, el autor analiza el flujo de entrada y salida de jugadores en el sector entre 1996 y 2007, concluyendo que la débil regulación existente en materia de fusiones y adquisiciones motivó la estrategia concentradora de las grandes firmas. Según el autor, las grandes cadenas previeron durante este período el advenimiento de intervenciones públicas sobre la estructura del mercado, desarrollando estrategias de apertura de nuevas bocas en localidades de alta concentración poblacional, y la

adquisición de cadenas pequeñas y medianas existentes. Según García (2007) la autorización (en 1999) de la fusión de empresas controladas por el grupo Promodes y Carrefour, y (en 2004) de la fusión de Jumbo con Disco, afectaron negativamente la productividad del sector.

Comparando indicadores de productividad de ventas por trabajador, ventas por m² y de concentración de mercado contruados en base a información del INDEC, la investigación sostiene que en el período 1996-1998, previo a la autorización de la fusión de Norte-Tía y Día %, los indicadores de productividad mostraban una tendencia negativa: las ventas en ese período crecieron menos (15%) que las superficies para ventas (36%) y el empleo (22.6%). Luego de la fusión la tendencia se profundiza, disminuyendo el indicador de ventas por m² en 47,6% durante el período 1999-2003. De este modo, se presume que la autorización operó negativamente sobre el mercado, limitando los efectos potencialmente benéficos sobre la escala productiva, bajo condiciones de incremento de ventas y fuerza de trabajo empleada.

Sin embargo, el efecto opuesto se observa en el caso de la fusión Jumbo – Disco ocurrida en 2004. La misma logra recuperar las ventas que crecen un 45,3%, al tiempo que mantiene el nivel de empleo, marcando una tendencia ascendente de la productividad laboral. Para el período 1998-2006, el indicador de tasa de concentración a la quinta firma evoluciona de aproximadamente 65% en 1998 a 95% en 2006, al tiempo que el indicador Herfindhal se incrementa un 80% entre ambos períodos.

García (2007) estima un impacto negativo sobre el bienestar de los consumidores a partir del proceso de concentración del mercado minorista, comparando el Índice de Precios Implícitos de los Supermercados (IPIS) y el Índice de Precios al Consumidor (IPC), ambos provistos por el INDEC. El autor muestra que en los primeros ocho meses de 2007 el IPIS creció un 14,1%, en tanto el IPC aumentó un 5%.

5.2 Brasil

El sector de comercialización minorista de **Brasil** surge en la literatura como un caso desafiante desde una mirada regulatoria en tanto mayor competencia no necesariamente involucraría mayor productividad. Al igual que en Argentina, Brasil experimentó en la década del 90 un amplio proceso de liberalización económica que impulsó el comercio internacional y la inversión extranjera directa. Sin embargo, la literatura no destaca pérdidas en el empleo y expulsión de incumbentes ineficientes. Por el contrario, los históricos niveles de baja productividad factorial sobrevivieron, y hasta se impusieron ante la entrada de nuevos jugadores al mercado.

Un informe de la consultora McKinsey del año 1998, basada en entrevistas con gerentes y especialistas, encuestas de campo y datos censales, ilustra la situación productiva brasilera hacia principios de la década del 90. Comparando los valores de la productividad del trabajo en el sector minorista brasilero (medido en valor agregado sobre horas trabajadas) para el año 1995, el estudio encuentra que la misma representa un 14% de aquella registrada en Estados Unidos. Particularmente, mientras que los grandes comercios (super e hipermercados) en Brasil exhiben un indicador de productividad 50% menor que en EEUU, los negocios tradicionales guardan una relación de 11 a 88.

Posibles causas de esta brecha se identifican en la mayor proporción del mercado minorista dependiente de la venta de alimentos de los negocios tradicionales, menos productivos que los grandes comercios; y el bajo nivel de penetración automovilística, que obstaculiza el acceso a los grandes centros de consumo. Asimismo, el reporte estima que las grandes centros comerciales en Brasil son relativamente menos productivos que en Estados Unidos, asociado con una débil organización de funciones y tareas. Ante este escenario, el documento recomienda políticas que reduzcan las barreras a la entrada de nuevos competidores internacionales, bajo la premisa de que ello redundará en aumentos en la productividad del sector. Más allá de ello, la falta de regulación en materia de control de evasión impositiva y distribución del ingreso influiría en el resultado sectorial. Ambos elementos, desde distintas perspectivas, sostienen la presencia de mercados segmentados en el comercio minorista, dificultando la movilidad de factores y tecnologías, permitiendo la coexistencia de modelos duales de transacción de bienes. Así, las

incorporaciones en procesos productivos de un subsector no impulsan reacciones competitivas en los incumbentes, que desarrollan sus actividades en un esquema de exclusividad territorial no planeada, generada mediante vecindarios y mecanismos de consumo paralelos.

Destrucción Creadora y respuesta segmentada en los indicadores de productividad. Tal como fuera planteado, la exposición a la competencia internacional puede redundar en aumentos de productividad a través de dos canales alternativos: o bien se produce un proceso de aprendizaje en los incumbentes que cambian su comportamiento, o bien se genera un proceso de destrucción creadora que desplaza del mercado a los jugadores ineficientes y los reemplaza por entrantes con altos niveles de productividad. Ninguno de estos es el caso brasileño, tal como se documenta en la literatura revisada.

Una de las regulaciones característica en este debate es la introducción del sector de comercio minorista brasileño al Acuerdo General de Comercio en Servicios de la Organización Mundial de Comercio. El mismo creó un ambiente propicio para la introducción de IED en el sector, las que aumentaron significativamente. A partir del método de descomposición de productividad, de Vries (2008) analiza el impacto de esta regulación sobre la composición productiva del sector minorista agregado y de comercialización de alimentos, en vistas a la entrada de IED en Brasil, para el período 1996-2004. El documento encuentra que la nueva regulación tuvo un impacto efímero en el desempeño del sector. El informe McKinsey (1998) da apoyo a esta conclusión aseverando que a pesar de la modernización que ha estado transitando el sector (con entrada de firmas internacionales más productivas), son los negocios tradicionales los que gobiernan los indicadores de productividad.

Al igual que lo que sostiene tal informe, de Vries (2008) argumenta que previo a la modernización del sector, el comercio minorista se encontraba en manos de establecimientos tradicionales de poca productividad. Se esperaba, entonces, que con la entrada de nuevos jugadores la misma creciera: las firmas entrantes – más productivas y con posibilidad de imponer precios menores – desplazarían a los incumbentes que operan con altos costos. Sin embargo, los aumentos que se observaron estuvieron por debajo de los niveles agregados de toda la economía, rechazándose la hipótesis de destrucción creativa.

Su principal fuente de información es la Pesquisa Anual de Comercio (PAC), que cuenta con datos de insumo y producto que permiten construir el indicador de productividad del trabajo “volumen de ventas por trabajador”. Deflactando el valor de ventas con el índice de precios al consumidor, al examinar el indicador de productividad laboral por grupos de comercios según la cantidad de empleados, el autor encuentra que la productividad aumenta con el tamaño de la firma (medido en términos de cantidad de empleados). Haciendo un análisis intra-industria, las cadenas de comercialización minorista son más productivas que las firmas que tienen un único punto de venta, atribuyendo este diferencial a la incorporación diferencial de tecnología y a la presencia de economías de escala.

Seguidamente, de Vries realiza un análisis de la variación en la productividad agregada del sector utilizando el Método de Descomposición de Productividad. El objetivo del autor es explicar los bajos aumentos en la productividad agregada, en un ambiente de transformación en que hay cada vez mayor presencia relativa de firmas de mayor tamaño, con altos indicadores de productividad intra-industria. Este método le permite al autor separar las fuentes de variación de productividad del trabajo en cuatro efectos: el efecto *entrada de nuevos competidores*, el efecto *intra-firma entre plantas*, el efecto *entre firmas*, el efecto de *salida de empresas originariamente establecidas*. A partir de esta tipología identifica la *reassignación dinámica* ocurrida en el mercado como la suma de los efectos entrada, entre firmas y salida, que son aquellos que definen el proceso de circulación de empresas. En promedio, y para el período bajo estudio, la dinámica de entrada y salida de firmas redonda en un valor negativo del indicador de reassignación dinámica. Así, la llegada de competidores de gran porte y la expulsión que esta entrada impone sobre los jugadores incumbentes más ineficientes, brinda un resultado negativo neto en la variación de productividad. El valor absoluto de este efecto es superado por el ocurrido intra-firmas (aquel que capta los aumentos de productividad), resultando la suma de ambos efectos en un crecimiento de la productividad, aunque menos pronunciado que el esperado bajo la hipótesis de destrucción creadora.

En el sector de comercialización minorista agregado (que incluye vestimenta, artículos domésticos, etc.), la productividad crece, en promedio, 1,1% entre 1996 y 2002; y 1,2% entre 2000 y 2004; significando un aumento del 1,1% para todo el período. Desagregando estas variaciones, el efecto de reasignación (entrada- salida) implica una disminución del 1,7% en la productividad laboral, mientras que el efecto intra-firma, un aumento del 2,8%, para el período 1996-2004.

Con respecto a la productividad en el sector de comercialización minorista de alimentos, el autor muestra que la productividad disminuye entre 2000 y 2004. Al igual que para el caso del mercado minorista general, el impacto más significativo sobre la productividad surge del efecto intra-industria (entre-firmas). Entre 1996 y 2000 la productividad crece 1.4%, mientras que entre 2000 y 2006 disminuye un 0.3%. Para la totalidad del período el aumento de productividad en el comercio de alimentos fue 0,6%, atribuible un 3% en el aumento al efecto intra-industria y una disminución del 2,4% al efecto reasignación de recursos.

Farina, Nunes y Monteiro (2004), por otro lado, ensayan una explicación sobre la evidencia que la entrada de grandes y más eficientes competidores externos en el sector de comercio minorista brasilero no desplazó a los incumbentes tradicionales, más ineficientes. Los autores, basándose en el Censo de Comercio Minorista de AC Nielsen (1994-2002) muestran evidencia que, por el contrario, en un contexto de caída en los precios reales en el comercio minorista, la supervivencia e incluso crecimiento de los comercios tradicionales se verifica aún cuando presentan mayores precios y costos². En efecto, la construcción de indicadores de “ventas por local” indica que tanto en los negocios tradicionales, como en las cadenas y en los negocios independientes, las ventas en el período varían menos que el número de puestos de venta. La variación 1994-2002 en el número de locales es de 33,5% para los comercios tradicionales, -20,69% para las cadenas y 7,44% para los comercios independientes. Asimismo, las variaciones respectivas en ventas son -2,86%, -1,9% y 3,53%. Ello implica una disminución del indicador de ventas por local en el tiempo, realizando como cambios en el factor sobre el que se construye el índice de productividad (empleo, locales, metros cuadrados) altera las conclusiones arribadas.

En principio los autores argumentan que la desregulación, liberalización comercial y estabilidad monetaria de la década del 90 contribuyeron al incremento de la competencia en todo el sistema agroalimentario brasilero. En particular para el sector de comercialización minorista, este proceso culminó en un movimiento de fusiones y adquisiciones, profundizado por la llegada de inversión extranjera directa. Ello resultó en mayor concentración y multinacionalización del sector y condujo a mejores indicadores de resultado para las grandes cadenas principalmente a través de la reducción en costos.

Como parte del argumento, se sugiere que la mayor integración vertical de las empresas del sector, más allá de los efectos horizontales discutidos (fusiones y adquisiciones), contribuyeron al aumento de productividad. Ello sugiere que no sólo los cambios en el know-how de gestión y comercialización permiten cambios en las estructuras de costos en la dirección analizada, sino que estos mismos movimientos pueden incidir en los mecanismos de abastecimiento de las cadenas comerciales. Contratos exclusivos con proveedores de insumos, creación de marcas propias, y otros modos de integración vertical, ya sea en propiedad o en control, surgen entonces como parte del menú de herramientas estratégicas de las empresas para lograr mayor productividad. Ello puede vincularse con la posibilidad de reducir costos, así como con la necesidad de asegurarse abastecimiento y/o calidad de los productos a comercializar. Dentro de este marco, surge la posibilidad de identificar mecanismos más eficientes de regulación por parte del Estado, dotándolo de una mirada sistémica sobre la cadena de producción y comercialización.

En suma, los estudios de casos brasileros coinciden en que la entrada de jugadores internacionales más productivos no desplaza del mercado a los incumbentes ineficientes en un marco de limitada productividad laboral en la economía brasilera, segmentando el mercado. El incremento de productividad debido a la escala e inversiones de los nuevos competidores se enfrenta a una caída relativa de los

² A pesar de ello, las conclusiones arribadas acerca de la evolución de los indicadores de productividad en el sector son ambiguas, dependiendo de la unidad de producto y el período de tiempo involucrado.

actores preexistentes, quienes logran mantener posiciones de mercado. Sin embargo, no se encuentra consenso sobre la dirección del cambio (si alguno) en productividad desde la entrada de IED a partir de los indicadores seleccionados en los estudios relevados.

5.3 Chile

El sector minorista en **Chile** surge en la literatura como uno de los más dinámicos desde una perspectiva comparativa. No sólo la estrategia defensiva de los incumbentes condujo a una reasignación dinámica de recursos adaptando comportamientos, copiando formatos internacionales eficientes. El proceso de cambio permitió que Chile transnacionalizara sus cadenas de comercio minorista en varios países latinoamericanos.

Hacia la década del 60 surgen los primeros formatos “modernos” en el comercio minorista de alimentos y almacén, a saber, autoservicios y supermercados. Benett (1966) analiza las medidas regulatorias del gobierno central y municipal en Santiago de Chile, que regían en ese entonces. Las mismas referían a políticas de control de precios y otorgamiento de licencias para la entrada y variedad de productos autorizados para la comercialización. El autor realiza un análisis descriptivo comparado entre el desempeño de los formatos tradicionales y modernos, sugiriendo que existen diferencias en la productividad entre ambos sectores. El sector moderno presenta indicadores de productividad significativamente más altos: las ventas por empleado en los negocios tradicionales son 58,6 escudos (moneda chilena entonces) por día, en tanto que en los formatos modernos, los autoservicios alcanzaban un indicador de 245,4 y los supermercados entre 173,8 y 219,1.

Esta diversidad en la productividad entre subsectores, considera Benett, tiene su origen en la capacidad diferencial de control entre sectores de la autoridad pública. Los formatos modernos de comercialización traen consigo mejoras en la formalidad de la facturación y registro de compras a proveedores, facilitando el control de las reglamentaciones. Más allá de la calidad de la norma, la gestión regulatoria incide sobre los resultados de la intervención.

Estrategia Defensiva de Incumbentes. Las políticas públicas que propiciaron la entrada de competidores internacionales al mercado de distribución minorista chileno tuvieron dos estrategias defensivas principales por parte de las empresas ya instaladas: la internacionalización de capitales y la copia selectiva de formatos eficientes. Faiguenbaum, Berdegué y Reardon (2002), presenta un diagnóstico del subsector supermercadista durante el período 1990-2001 a partir de un análisis descriptivo de datos obtenidos de diversas fuentes: entrevistas con consumidores, propietarios y gerentes de supermercados y cadenas y documentos oficiales de la Asociación Chilena de Supermercados, la Cámara de Comercio y el Instituto Nacional de Estadística.

Los autores presentan a este subsector como uno de los más dinámicos del país, representando el 62% del comercio de alimentos en 2001 y con una relación de ventas sobre capital de 4600/200 millones de dólares en 2000. Los valores del indicador de ventas sobre m² en 2001 ascendían a 300USD, lo que ubica al país como líder regional.

La rápida expansión en urbanización, el crecimiento poblacional, la entrada de las mujeres al mercado laboral y el rápido crecimiento del parque automotriz lograron incrementar las ventas por trabajador en supermercados. Asimismo, la liberalización económica implicó acceso a bienes importados a menor precio, lo que permitió aprovechar economías de escala, resultando también en impactos positivos sobre los indicadores de productividad.

El crecimiento del sector junto con un tamaño de mercado interno relativamente reducido facilitó un proceso de internacionalización de las firmas hacia varios países de Latinoamérica, descrito por Hoffmann (2006). Si bien este proceso tuvo su auge durante la década de los 90 a partir de regulaciones que facilitaron la exportación de capitales, Hoffmann (2006) sostiene que a partir de finales de esa década, la estrategia encuentra los obstáculos de un ambiente internacional de mayor incertidumbre. Es

así que los productores comienzan a buscar nuevas opciones para aumentar su eficiencia, dando lugar a un proceso de integración local a partir de fusiones que les permite a los jugadores locales aprovechar economías de escala e incorporar nuevas tecnologías y nuevas formas de gestión. Como resultado de este proceso de fusiones las ventas crecen durante la primera mitad de los 90, sufre un retroceso hacia finales de esa década y luego retoma su carrera ascendente a partir de 2003. En ambos períodos, las condiciones regulatorias propician la internacionalización de las grandes cadenas minoristas que sirve como vía de escape al tamaño del mercado interno.

Adicionalmente, las facilidades regulatorias en materia de Inversión Extranjera Directa dieron lugar a un marcado aumento de la competencia que produjo una reacción positiva en la expansión de las firmas locales. A partir de datos provistos por el Banco de Chile y compañías integrantes del sector Hoffmann (2006) exhibe la evolución del sector detallista chileno para el período 1990-2005, concluyendo que la entrada de nuevos jugadores permitió un efecto positivo sobre todo el sector.

Para un período posterior (2000-2003), Lira, Rivero y Vergara (2005) analizan la relación entre la consecuente entrada de grandes firmas y los cambios en productividad y patrones de disminución de precios, a partir de un modelo en paneles. Los autores estiman dos modelos (con efectos aleatorios el primero, con variables instrumentales el segundo) procurando identificar el impacto del establecimiento de las grandes cadenas sobre los precios de supermercados en 15 ciudades chilenas. El estudio encuentra que la entrada de grandes jugadores internacionales reduce los precios y que esta reducción es persistente en el tiempo. Las estimaciones arrojan coeficientes negativos y significativos entre la entrada de competidores y el nivel de productividad, oscilando entre -0.020 y -0.062.

Finalmente, Faiguenbaum, Berdegué y Reardon (2002) analizan el impacto en la productividad de los comercios de carnes, frutas y verduras a partir de diversas regulaciones que norman aspectos de sanidad y seguridad alimentaria al interior de los supermercados. En base a encuestas de campo a consumidores y directivos de sucursales se identifica que los clientes consideran de relativa baja calidad a las frutas y verduras adquiridas en supermercados, a pesar de valorar la calidad del servicio ofrecido. La falta de normativa sobre condiciones sanitarias reducen los indicadores de ventas por trabajador, al tiempo que no se conocen regulaciones en la cadena de provisión de productos frescos entre supermercados y proveedores. De acuerdo a la literatura, la oligopolización de la oferta permite a los supermercados cobrar una cuota a sus proveedores por el beneficio de comerciar con ellos (llamada "rapel"). Asimismo, la gran capacidad de negociación de las cadenas de comercio minorista permiten demoras en los pagos de entre treinta y noventa días. A pesar de ello, la capacidad de acordar con los supermercados provee estabilidad para tomar decisiones de compra de insumos e inversión,

Una estrategia regulatoria comprehensiva, requiere considerar la estructura completa del sistema vertical de producción y comercialización para identificar de modo más efectivo las conductas anticompetitivas y favorecer incrementos en productividad y bajos precios. Ello requiere conocer los nichos de comportamientos abusivos u oportunistas, facilitando el comercio y protegiendo al consumidor.

El ejemplo chileno muestra la capacidad expansiva de la inversión extranjera en un marco de aprendizaje, adaptación e internacionalización. Asimismo, surgen algunos elementos a ser tenidos en cuenta en una estrategia regulatoria. En primer lugar, la capacidad de discriminación de compra de productos entre tipos de establecimiento por parte de los consumidores. Ello permite identificar un vector de características de preferencias de la demanda (calidad de frutas y verduras, servicio ofrecido por supermercados, entre otras) que facilita intervenciones específicas en mercados de bienes heterogéneos, como los ofrecidos al interior de los establecimientos de comercio minorista. Tales intervenciones, orientadas puntualmente sobre las características de algún/os bien/es, permitirían aumentar las ventas y minimizar las fuentes de ineficiencia. Por otra parte, la presencia de una oferta de insumos variada en cuanto a nivel de competencia y capacidad financiera (frutas, lácteos, etc.), permite a los supermercados imponer condiciones que transmiten riesgos financieros aguas arriba en la cadena de provisión.

5.4 Ecuador

A diferencia de lo que ocurre en otros países, el crecimiento y modernización del sector supermercadista en **Ecuador** surge principalmente de la mano de inversión local, quedando rezagada en importancia la IED. Zamora (2004) observa que desde fines de la década del 90 el sector supermercadista fue ganando terreno como parte del mercado minorista, duplicando el número de tiendas. Mientras que en 1999 la participación de los supermercados en el comercio minorista era del 35%, en tres años tal porcentaje ascendió al 40%. Zamora argumenta que existen claros determinantes de esta evolución vinculados con la política de dolarización que produjo mayor estabilidad macroeconómica, la disminución de precios de los supermercados e incremento de ventas. En palabras del autor, "estos cambios han ocasionado un crecimiento en el sector supermercadista del Ecuador, además de la evolución hacia una cadena de aprovisionamientos más eficiente". Como resultado, el indicador de ventas por local aumentó un 200%, al tiempo que el número de tiendas se incrementó en un 57%.

Un estudio con resultados complementarios surge de García (2007), quien analiza las restricciones operacionales de cambios llevada a cabo en **Venezuela**, establecidas para la compra y venta de divisas por residentes. El estudio sugiere que esta regulación limita la productividad del capital, en la medida que atenta contra las posibilidades de inversión, tanto de agentes externos como actores domésticos. Desde una mirada sistémica, las restricciones cambiarias harían más dificultosa la interacción entre distintos eslabones de provisión y comercialización de bienes al consumo minorista, por lo cual menor coordinación llevarían a un proceso menos productivo de distribución. El trabajo permite comparar los valores disponibles con aquellos surgidos de un enfoque de gestión de cadenas de suministro, que simula mecanismos de integración de eslabones de dicha cadena. A partir de ello se intenta identificar los procesos que mejoran la productividad del sector, sugiriendo cuáles son las estrategias que deberían seguir los tomadores de decisiones frente a un contexto de alta variabilidad en la demanda para mejorar sus indicadores de productividad. Concentrándose en una cadena de medicamentos, se recurre entonces a un estudio de campo de observación estructurada combinado con técnicas de simulación. Los resultados sugieren que la falta de acceso al mercado cambiario resulta en una ineficiente acumulación de inventarios en ciertos eslabones de la cadena, reduciendo la productividad factorial del trabajo.

Como conclusión preliminar se observa que si bien la liberalización económica y la inversión extranjera directa fue extendida en América Latina durante las últimas décadas, los efectos que ellas provocan sobre la productividad y el nivel de precios depende significativamente de las reacciones tanto del mercado local como del marco regulatorio del país. Mecanismos adaptativos de incorporación de tecnología de procesos, fusiones, adquisiciones y salidas de empresas coexisten con estructuras de comercialización segmentadas y persistencia o creación de nichos de mercado. Tanto el nivel de precios como el empleo y sus efectos sobre la productividad del sector requieren de un análisis específico de los contextos bajo estudio.

6- La Experiencia en Países Desarrollados

La literatura sobre el sector de distribución minorista en países desarrollados es diversa, pero toda ella identifica que existe una brecha de productividad entre las economías europeas y la de Estados Unidos, en favor de esta última, reconociendo que uno de los factores más relevantes lo constituye el arreglo regulatorio de cada economía.

Hoj, Kato y Pilat (1995) analiza veintidós países de la OECD con datos de 1990 y estima el impacto de distintas regulaciones sobre la productividad del trabajo. Tomando como variable dependiente el número de empleados por local, e incorporando la presencia de restricciones regulatorias mediante dummies por país, muestra que sus coeficientes operan negativa y significativamente sobre el indicador de productividad. Los autores argumentan que tales resultados se vincularían con pérdidas de eficiencia generadas por la reducción en la escala de operación y la menor competencia producto de las barreras a la entrada generadas por las normas de zonificación.

Particularmente, en **Japón** durante 1974 las autoridades hacen efectiva la Ley de Regulación a Negocios de Gran Escala, que representó una restricción a los locales de gran porte. Pilat (1997) muestra que esta restricción fue efectiva en reducir el tamaño medio de los puntos de venta minorista, y argumenta que esta pérdida de escala, dada su estrecha relación con la eficiencia y capacidad de modernización del sector minorista, fue en gran parte la causa de los bajos índices de productividad en este mercado. Hoj et al (1995), aportan en igual dirección, indicando que si las restricciones a las grandes superficies no fueran operativas, el tamaño medio de los locales de venta sería mayor que lo predicho por su modelo econométrico. Durante la década del 90 se realizan diversas modificaciones a la normativa, relajando restricciones. Pilat arguye que la reforma redujo las barreras a la entrada y facilitó el aumento en el número de firmas, permitiendo el crecimiento de los locales medianos (con más de 20 trabajadores) en 20%, incrementando la superficie promedio de los locales y un viraje hacia mercados de descuento.

En **Italia**, el mercado de distribución minorista también se ha caracterizado por fuertes restricciones a las grandes superficies y estrictas normas de zonificación. En 1971 se pone en vigencia la Ley N° 426, con ingerencia en el sector comercial en general, y cuyo objetivo fue limitar la entrada masiva de grandes formatos modernos, en anticipación de potenciales conflictos sociales que el proceso de transformación pudiera generar. El trabajo de Hoj et al (1995) muestran que la regulación fue efectiva en reducir el tamaño medio de los puntos de venta en Italia, retrasando el desarrollo de formatos modernos y reduciendo el proceso de internacionalización (Pilat, 1997). Asimismo, Schivardi y Viviano (2007) analizan el caso de una reforma particular a la Ley 426/71, el Decreto Legislativo N° 114/1998, conocido como Ley *Bersani*, en vigencia desde el año 2000, que determina la descentralización a los gobiernos regionales en la decisión de entrada de grandes formatos minoristas. Considerando la variabilidad de las restricciones regulatorias a nivel regional que este decreto genera, los autores estiman tres modelos econométricos para evaluar el impacto de las barreras a la entrada sobre la productividad laboral, medida como “ventas reales por horas trabajadas” en 1576 firmas del rubro. Utilizando variables dummy por altos y bajos niveles de restricción normativa, los resultados indican que los distritos con altos niveles de restricciones tienen indicadores menos satisfactorios de productividad, y a la inversa. En un tercer ejercicio reemplazan las variables dummies por un indicador de la ingerencia de las autoridades públicas, el ratio de Espacio Permitido sobre Población, sugiriendo que a mayor superficie permitida (menor restricción regulatoria), mejores resultan los indicadores de productividad.

Por su parte, un estudio de Haskel y Sadun (2009) analizan si la regulación pública en el **Reino Unido** retrasó el crecimiento de la productividad entre 1997 y 2003. En 1947 entró en vigencia el *Town and Country Planning Act* que disponía la necesidad de gestionar autorización para toda modificación del espacio público. En particular, y en 1996 para el sector minorista operó una modificatoria, la *Planning Policy Guidance*. Diversos estudios, y en particular un informe de la consultora McKinsey (1998) demuestran el fuerte vínculo existente en esta reforma regulatoria y la disminución del tamaño medio de los locales. Tomando este estudio como antecedente, Haskel y Sadun (2009) sugieren que el cambio en las regulaciones de planeamiento generó que las cadenas de distribución minorista abrieran locales más pequeños, lo que condujo a menores índices de productividad factorial, perdiendo economías de escala y alcance. Mediante un ejercicio econométrico estiman un modelo de efectos fijos sobre un panel de 7469 firmas nacionales y de origen extranjero. Los resultados indican que reducciones en el tamaño de las firmas impactan negativamente en la productividad: el coeficiente del tamaño medido en cantidad de empleados es positivo. Asimismo, el aumento en la escala de los locales pequeños tiene un efecto negativo sobre la productividad total.

En el año 1975 entra en efecto una restricción a grandes superficies en **Bélgica**, la *Business Premises Act* o *Second Padlock Law*. La misma disponía que la instalación de locales de gran porte requiriera autorización previa sujeta a un estudio de impacto socio-económico-ambiental. Entre las transformaciones que generó esta ley en el sector, Pilat (1997) menciona el crecimiento en el número de supermercados, aunque a una tasa decreciente. En contraposición, se retrasó el desarrollo de los grandes hipermercados. Al igual que en los casos anteriores, el tamaño promedio de locales resulta ser menor que en países aledaños, con niveles bajos de productividad del sector. Sin embargo, se verifica que los incumbentes desarrollaron estrategias defensivas, como el desarrollo de franquicias y la

internacionalización de las grandes cadenas belgas, que restringidas en su país, vieron fuera del territorio nacional la oportunidad de crecimiento.

Un informe de McKinsey de 1996 describe el caso del sector de distribución minorista en **Suecia**, ubicado entre los más pequeños de las economías europeas, y representando 3,2% de su Producto Bruto Interno. El informe resalta la estricta regulación vigente, especialmente en términos de zonificación. En particular, la regulación *Planoch Bygglagen* de 1980 se instauró con el propósito de restringir la entrada de grandes cadenas a fin de proteger a los incumbentes tradicionales. A partir de 1992, la restricción se liberaliza con el resultado de un crecimiento en la productividad laboral en el período 1990-2003 del 4.6% anual, revirtiendo la tendencia previa de 2.7%. Como consecuencia de la liberalización, aumenta la superficie promedio de los puntos de venta e ingresan firmas más productivas al mercado, con efectos positivos en la productividad.

Francia y Alemania representan dos casos donde se combinan indicadores de marcada regulación junto con un desempeño productivo similar a la de Estados Unidos. En Francia la Loi Royer de 1973 representó una restricción a la entrada de grandes superficies (mayores a 1500m² en ciudades con menos de 40.000 habitantes), a fin de proteger a los comerciantes minoristas tradicionales (panaderías, carnicerías, etc.). De acuerdo a esta norma, cada nuevo establecimiento debe ser aprobado por una junta regional, con representatividad de comerciantes, empleados y consumidores. Según algunos autores (Hoj et al, 1995, Pilat, 1997 y McKinsey, 1997), la norma tuvo un impacto positivo, pues logró estimular a las firmas locales que desempeñaron fuertes estrategias tendientes a aumentar su productividad y escala de acción. Ellos coinciden que el mayor impacto de la restricción fue sobre la entrada de grandes centros comerciales, y no necesariamente sobre formatos de super e hipermercados, de manera que estos últimos mostraron un constante crecimiento a pesar de la regulación (Pilat, 1997). Sin embargo, sobre este particular Bertrand y Kramarz (2002) presentan información que sugiere que las medidas adoptadas beneficiaron a las grandes cadenas ya instaladas, afianzando su poder de mercado y permitiendo aumentar sus márgenes de ganancia, y perjudicando el ingreso de nuevos trabajadores. Una experiencia normativa similar se identifica en Alemania, con fuertes restricciones sobre normas de zonificación. En este caso, la literatura identificada muestra que la protección ejercida por esta regulación sobre los incumbentes eficientes determinó una dinámica creciente de la productividad, ya con niveles altos para los estándares internacionales (McKinsey, 1997). Se podría inferir que la regulación se constituyó en una “amenaza creíble” para las firmas ya existentes, en tanto la entrada de un nuevo competidor se encontraba en manos de actores con capacidad de castigo de conductas ineficientes.

En resumen, las intervenciones usualmente halladas en las economías desarrolladas no difieren marcadamente de aquellas discutidas para las naciones latinoamericanas, sobresaliendo las restricciones a las grandes superficies y a los horarios de atención y las normas de zonificación y diseño ambiental. Si bien el impacto de las mismas ante la entrada de grandes competidores ha sido relativamente homogéneo entre naciones, surgen algunas diferencias tanto en las reacciones de los oferentes como en términos de productividad.

7- Apertura, regulación y Comportamiento Estratégico. Herramientas para un Análisis Regulatorio bajo Información Imperfecta

La apertura de la economía durante los noventa definió distintos mecanismos de conducta sectorial, tanto desde la intervención regulatoria como la reacción estratégica de la oferta. De este modo, es posible establecer una secuencia donde, en primer lugar, la tendencia internacional establece un marco global de apertura y mayor competitividad, que luego es tomado críticamente o no a nivel local por los países. En cada caso se definen políticas sectoriales, que pueden ser homogéneas entre mercados, buscando cierta consistencia normativa nacional a través de todos los sectores de la economía, o favoreciendo la flexibilidad regulatoria ad-hoc para cada caso en particular. Cada “estrategia regulatoria” nacional tiene o debería tener definidos ciertos objetivos de política pública, identificando prioridades, secuencias de acción y efectos esperados en el mediano y largo plazo.

Dentro del menú de intervenciones públicas se encuentran tanto el diseño de mecanismos de financiamiento de iniciativas específicas, mediante créditos y subsidios, llegando hasta a la producción pública de bienes y servicios considerados esenciales. En todo caso, el Estado tiene a su cargo una tarea no delegable, vinculada con la regulación de la operatoria de los mercados, en la medida que ellos no logren operar bajo condiciones socialmente preferibles. Esta responsabilidad regulatoria, facilitan o dificultan las condiciones para lograr ganancias de productividad en los mercados regulados. Así, las medidas de política regulatoria generan una reacción estratégica de actores del mercado, cuyos intereses pueden encontrarse alineados o enfrentados con los objetivos priorizados por el Estado Regulador.

En general, en la mayoría de las naciones latinoamericanas, el Estado es receptor de decisiones internacionales, actuando como “*macro taker*”, en la medida que las tendencias macroeconómicas y políticas globales son “recibidas” y no generadas autónomamente. A partir de ello cada estado desenvuelve acciones alternativas de asimilación, de resistencia, o de adaptación, cada una con distintos niveles de éxito, en función de un esquema de proceso de toma de decisiones de política tanto hacia afuera del país (alineamientos internacionales, bloques regionales, etc.), como internamente. Estas acciones del Estado Regulador “tamizan” las corrientes internacionales de política, afectando a los actores locales, que escogen su plan de acción.

Al interior de cada país, y dentro de la interacción Estado-Mercado en un sector particular, pueden identificarse varios escenarios alternativos. En un extremo, es posible encontrar un cambio de comportamiento estratégico sectorial, donde el resultado final es producto de una relación apertura-regulación sectorial-respuesta de mercado que permita alcanzar un nivel socialmente más eficiente, mediante un *upgrade* de productividad, reducción de costos y precios, aprendizaje y externalidades positivas sobre el consumo y el empleo. En otros casos se alcanza un efecto neto más difuso, donde los costos de regulación y la calidad de intervención generan reacciones enfrentadas por parte de la oferta del mercado, con efectos finales ambiguos, que “traccionan” costos sociales (medidos en términos de empleo, concentración, etc.).

En el primer caso, el incremento de productividad es conjunto, de modo que los intereses de los actores quedan alineados con el nuevo paradigma. En el segundo caso, existen ganadores y perdedores, que reducen el potencial efecto multiplicador de la norma, y puede volverse socialmente negativos. Un ejemplo del segundo tipo es aquel que produce salidas de firmas, caída neta de empleo y aumento de la dualidad de la economía, sin efectos en reducción de precios. Este es el cuarto paso de reacción social ante una política incorporada externamente: la medición de los *spillovers* resultantes en otros mercados, identificando los sectores que se benefician o no con esta cascada de acciones sectoriales en industrias de servicio. El éxito de esta secuencia depende de la capacidad regulatoria del Estado y de las estrategias de respuesta de los actores.

Del análisis de la literatura sobre el mercado de comercio minorista, los mecanismos de acción del Estado muestran aplicaciones de esquemas regulatorios generales sobre el sector. De este modo, la definición de barreras a la entrada, regulación de fusiones, regulación de calidad, restricción de actividades (definición de territorios), y administración de riesgos, pueden en mayor o menor medida sistematizarse, existiendo un menú estandarizado de medidas de política a ser incorporadas/adaptadas al contexto nacional.

A su vez, las reacciones del mercado muestran escenarios donde se verifica una adaptación completa al nuevo modelo propuesto, con mecanismos de aprendizaje y adaptación de conocimientos, hasta fallas o resistencias en la reacción de la oferta y la sustitución de actores. El resultado de esta secuencia puede medirse en términos del nivel de productividad alcanzado y de las brechas de productividad dentro de cada sector. Esto último depende de la capacidad de “diferenciación de producto” del mercado, y de la presencia de segmentación al interior del mismo. Nichos de mercado pueden llevar a nichos de productividad o improductividad relativa. El efecto neto puede variar, como también los *spillovers* aguas arriba y abajo en la cadena productiva, dada la naturaleza de mercados de productos intermedios representados en las industrias de servicios.

La incertidumbre de cada uno de los actores sobre la naturaleza de los objetivos de los competidores y de su capacidad de adaptación del mercado, como del “modelo” perseguido por el Estado Regulador, lleva a la construcción de esquemas diferenciados de reacción dentro de un mismo contexto sectorial y macro local.

8- Análisis Comparado, Debate y Desafíos Regulatorios

Tomando la discusión de la sección previa, y comparando los casos de comercio minorista en las naciones latinoamericanas, se observa que para todos ellos el ambiente macroeconómico instaurado a partir de la década del 90 brindó elementos comunes provenientes de un modelo basado en la apertura económica y la mayor propensión a la atracción de Inversión Extranjera Directa. Si las hipótesis en pugna sobre el impacto en la productividad a raíz de estas políticas macro son la de destrucción creadora versus la de comportamiento adaptativo de incumbentes, los casos discutidos permiten observar escenarios diferenciados, tanto en términos de procesos como de resultados alcanzados.

Por un lado, el caso argentino resulta ser el más afín a la hipótesis de destrucción creadora. Como se verifica en los estudios analizados, la apertura a la competencia internacional se acompañó por un proceso de modernización del sector. El mismo implicó aumentos en la productividad del trabajo explicados por la salida de firmas relativamente menos productivas y el consecuente aumento del desempleo en un contexto de flexibilización general del mercado laboral. De esta manera, la distribución de productividad del sector aumenta en promedio, sin verificarse en general un comportamiento adaptativo, donde firmas internacionales productivas reemplazan/absorben/fusionan a las incumbentes más ineficientes.

En el extremo opuesto se encuentra el caso chileno. Tal como surge de la literatura, los incumbentes del mercado cuentan con una restricción ausente en el resto de las experiencias: un mercado de consumo interno limitado que potencialmente pudiera restringir el desarrollo de firmas con niveles estándares de productividad. Tan pronto se encontraron las firmas chilenas en los límites de la capacidad de absorción de la demanda, lograron desarrollar estrategias para conquistar otros mercados. Es así como las empresas chilenas reciben la entrada de incumbentes extranjeros, aún más productivos que ellas, con una estrategia defensiva que no les permitió a los entrantes ganar territorio. Las firmas locales pudieron competir con las extranjeras, aprendiendo y ganando en eficiencia. De esta manera, el efecto es similar al argentino: la distribución de productividad aumenta, aunque con un canal de transmisión diferente en el esquema estratégico regulación-mercado.

En medio de estos dos extremos encontramos los casos híbridos de Brasil y Ecuador. Por un lado, el sector de comercialización minorista brasileño tiene una fuerte herencia de los niveles de productividad del total de la economía. Esto es, los comercios minoristas tradicionales exhiben indicadores limitados de productividad que la entrada de jugadores internacionales más eficientes no puede alterar masivamente. La literatura sugiere persistencia en el consumo de la sociedad a los comercios tradicionales: aún cuando éstos imponen precios más altos que las grandes cadenas internacionales, los consumidores valoran la cercanía de los puntos de venta (ya sea por lealtad o por falta de medios de transporte) por sobre los mayores precios. Este fenómeno determina que puedan convivir en la economía grandes negocios productivos con pequeñas firmas tradicionales relativamente ineficientes. Los estudios revisados muestran que los mayores índices de productividad que traen consigo la IED no logran revertir los niveles históricamente bajos de productividad en el sector. En consecuencia, la distribución de productividad queda inalterada ante la entrada externa, o sufre pequeños cambios no significativos, presentando la literatura poco consenso acerca de si esos cambios son positivos o negativos.

Complementariamente, y como se plantea en alguna literatura, la limitada capacidad de captura de la evasión impositiva genera ventajas relativas para algunos competidores relativamente menos productivos: las grandes cadenas cuentan con menos incentivos y capacidades para albergar empleo informatizado y reducir el pago de impuestos, favoreciendo a los comerciantes menores y más flexibles

relativamente. Este fenómeno que excede el caso brasilero, puede considerarse como una falla en el esquema regulatorio general que afecta al sector bajo análisis.

Por último, se encuentra el caso ecuatoriano en que la entrada de jugadores internacionales no encabeza el proceso de modernización del sector. Este caso podría emparentarse con el chileno, de momento en que ambas experiencias encuentran su motor de crecimiento del sector minorista en el comportamiento adaptativo de las firmas incumbentes. Sin embargo, una diferencia significativa entre ellos fue que el impulso de tal cambio en el caso ecuatoriano no se originó en la competencia, sino de las mejores posibilidades de inversión.

En este sentido, la literatura del caso ecuatoriano sugiere que la misma constituye una experiencia en la que la entrada de jugadores internacionales no surte efecto en la evolución de la productividad en tanto el cambio se atribuye a una mejora en las condiciones de inversión del capital doméstico, asemejándose en sus resultados al caso brasilero.

A diferencia del caso de Brasil, las regulaciones públicas en Ecuador (en particular, la dolarización) generan un impulso favorable para los indicadores de productividad. Finalmente, el caso venezolano brinda enseñanzas similares a las provistas por el sector minorista en Ecuador, aunque con dirección opuesta. La reducida facilidad de acceso a fondos de inversión retrae la productividad del capital en el sector minorista. De todos modos, las referencias bibliográficas tanto en Ecuador como en otras naciones de la región no son exhaustivas, requiriendo el desarrollo de estudios que enriquezcan el debate.

La experiencia regulatoria en el sector de comercio minorista en naciones de Europa y el Japón muestran dos elementos comunes, que se repiten en las experiencias documentadas en la región latinoamericana, aunque con diferente peso relativo. En primer lugar, las herramientas regulatorias son similares: tanto las restricciones a la entrada, el tamaño y el respeto a ciertos parámetros de zonificación se repiten en ambos grupos de países, con mayor incidencia en las naciones de América Latina de las normas sobre entrada de capitales. En este último caso, la modernización del sector mediante la autorización de entrada a la inversión extranjera directa, o más generalmente la apertura económica, resulta la motivación principal de una secuencia de respuestas institucionales desde el sector regulador minorista, como también de los actores participantes de la oferta de mercado. En segundo lugar, se verifica una tensión entre la protección de la estructura existente (pequeños negocios, protección del empleo y del estilo de comercialización tradicional) y un incremento en la productividad factorial, tanto en términos del capital como del trabajo.

El caso europeo muestra, una búsqueda por encontrar una solución intermedia entre ambas fuerzas en juego, aunque con mayor liberalización regulatoria en algunos países. Este segundo debate en América Latina parece quedar relegado a la necesidad de generar un *update* tecnológico, lo que implica un desafío regulatorio para las naciones de la región. Este segundo debate presenta un desafío regulatorio mayor en América Latina, en tanto el desarrollo de herramientas de seguimiento y control de prácticas estratégicas de antiguos y nuevos actores locales debe llevarse a cabo en el contexto de un cambio de paradigma competitivo. Este paradigma incluye la entrada y aprendizaje de nuevos escenarios de atención y competencia por el cliente, y cambios en el desarrollo de cadenas de proveedores y sus consecuentes mecanismos de costeo y manejo de existencias, entre otros factores. Todos estos elementos requieren de información y capacidad de intervención en contextos cambiantes, enfrentando a las agencias nacionales de regulación, aún en proceso de desarrollo en gran parte de las naciones de la región, a nuevos modos de acción por parte de la industria.

El cuadro 1 intenta sistematizar los aprendizajes obtenidos de las experiencias latinoamericanas y europeas en la regulación del mercado de comercio minorista, presentando algunos argumentos para el debate regulatorio futuro en la región. Asimismo, revela la necesidad de mayor documentación de estudios estandarizados a nivel regional, basadas en información sistemática que permita verificar la causalidad entre la estructura regulatoria y la respuesta del mercado, como también corroborar hipótesis sobre concentración, diferenciación de ingresos y consumos, y comportamiento de precios y productividad.

En primer lugar, en la medida en que los costos fijos son relativamente altos en cualquier industria de servicios, la mayor escala de los oferentes facilitaría la presencia de ganancias de productividad debido al tránsito sobre el tramo decreciente de la estructura de costos. Sin embargo, las regulaciones no necesariamente deben ser conducidas de igual modo en estructuras donde prevalecen los mecanismos de diferenciación de producto de aquellas generadas por la dualidad de la estructura del mercado.

Como caso extremo de mercados duales se considera aquella situación donde dos establecimientos de igual escala ofrecen a la venta un mismo producto a diferentes precios debido a diferenciales de ubicación geográfica. Brechas de remuneración al trabajo entre regiones, como diferenciales en precios de alquileres, servicios, etc., lleva a que cada competidor cuente con estructuras de costos distintas entre ellos. La falta de "arbitraje" entre los factores contratados por cada establecimiento, como las diferentes preferencias de geografía de los consumidores (diferenciación horizontal de producto), lleva a un equilibrio donde cada local de venta cuenta con una demanda cautiva. En tales casos, fomentar la competencia de establecimientos intra-región reduce el riesgo de comportamiento monopólico por parte de cada oferente.

Dentro de estos casos de significativa dualidad geográfica, los pequeños supermercados o negocios familiares operan en mercados alternativos a las grandes cadenas, y son tanto las diferencias en ingreso como la dispersión geográfica la que justifican la presencia de este modo de operación. La falta de arbitraje genera mercados cautivos o semi-cautivos que facilitan la presencia de bolsones de improductividad, limitaciones en la generalización del aprendizaje de nuevas tecnologías y probabilidades de enfrentar precios asociados con diferenciales de poder de mercado, característicos de los modelos híbridos.

Por otra parte, la existencia de grandes cadenas de supermercados muestra mecanismos de diferenciación de producto, basados en mayor calidad real o percibida en términos de confort, facilidad de compra, descuentos, variedad, trato personalizado, etc., generando mercados separados. En estos casos, el tamaño del establecimiento se vincula con mayor poder de venta, promoviendo ganancias de productividad. Estas cadenas logran capturar una estructura de preferencias más amplia y que les facilita, al mismo tiempo, absorber los excedentes del consumidor en gamas de productos ofrecidos en los mismos establecimientos, facilitar el subsidio cruzado entre productos, logrando al mismo tiempo ahorro de tiempo y mayor satisfacción relativa de los consumidores.

En estos casos, los mecanismos de diferenciación no se encuentran vinculados con limitaciones de arbitraje sino de ventajas relativas de un local de venta con respecto a otros, generando el favor del cliente. Estos establecimientos presentan una intersección de competencia con un subgrupo de los supermercados pequeños y familiares, aunque existe una marcada separación entre el mecanismo de competencia a partir de una estructura dual y la de diferenciación de escala y variedad. En la primera de ellas, la competencia es en consumidores, sus características locacionales y su preferencia por la compra dentro de un área determinada. En la segunda de ellas, la competencia se realiza en consumidores y entre tipos de consumos, diferenciando como plantea la literatura entre la compra masiva (donde se genera la competencia entre grandes establecimientos y entre establecimientos de diferente tamaño) y la compra diaria (donde la competencia se circunscribe al ámbito cercano a la residencia).

En ambos casos, la elasticidad precio de la demanda de un submercado son diferentes, volviéndose más inelástico en la medida que existe lealtad a la marca o, alternativamente, mayores niveles de necesidad con ingresos menores. Desde esta perspectiva, los esfuerzos regulatorios para mejorar la productividad en industrias de servicios deben concentrarse en facilitar mayor escala y menor precio en el segundo tipo de segmentación, surgida de la diferenciación de servicios por escala y variedad, o permitir mayor acceso en productos específicos vinculados con diferentes niveles de ingreso en el primer grupo, basado en mercados duales. Así, la medición de productividad promedio del sector en conjunto no permite identificar nichos de regulación. Dada la existencia de profundas brechas en la distribución del ingreso en las naciones de la región, y la vinculación entre tal inequidad y la segmentación de mercado, es relevante considerar una estrategia regulatoria que priorice sus esfuerzos en esta dirección. Para ello es requisito

identificar mayor evidencia de comportamientos poco competitivos intra-sector, analizando la posibilidad de potenciar más competencia dentro de las ciudades.

En segundo lugar, y volviendo al argumento presentado por Griffith y Harmgart (2004), el marco regulatorio en el sector de comercio minorista dirigido a la mejora de la productividad requiere identificar las diferencias en los determinantes de las ventas por empresa, separando aquellos factores vinculados con la eficiencia productiva de las unidades de comercio, de aquellos asociados con la capacidad de aumentar precios y generar mercados relativamente concentrados. De este modo, la evaluación de la productividad sectorial es resultante de un aumento de ventas o valor agregado por unidad de insumo, acompañado de precios constantes o decrecientes en el tiempo.

Este argumento es particularmente significativo en el contexto latinoamericano, donde la función regulatoria del Estado es generalmente débil. Concentrar los esfuerzos regulatorios en submercados o segmentos de mercado donde se concentran grupos poblacionales de ingresos relativamente bajos puede hacer más efectiva la política del Estado Regulador Latinoamericano, a la vez que se permita fortalecer su capacidad de obtención y análisis de información.

En tercer lugar, de las experiencias presentadas surge asimismo la necesidad de identificar la naturaleza de la estructura del mercado minorista de cada país, y su reacción estratégica ante un marco regulatorio y macroeconómico dado. Tal interacción mercado-regulador ante la entrada de inversión extranjera se observa en el Cuadro 1, donde el desafío regulatorio que impone al Estado la presencia de un mercado receptivo y adaptativo a la inversión externa y a la regulación a la entrada es opuesto a aquél que surge de un esquema híbrido o no adaptativo. Esta reacción de la oferta permite no sólo facilitar economías de escala, sino para identificar fuentes más eficientes de generalizar el acceso a tecnología de comercialización que de acuerdo a la literatura surgen de la inversión y entrada de empresas.

En cuarto lugar, parte de los desafíos del Estado Regulador lo constituye identificar y mitigar los costos que a corto o mediano plazo se vinculen con una renovación tecnológica o financiera del sector. En esta dirección es recomendable analizar no sólo la naturaleza de la estructura de costos de un establecimiento de comercio minorista, sino también de ciertos elementos clave en la cadena vertical de producción y comercialización. Analizar los efectos derrame aguas arriba y aguas debajo de una política regulatoria, permitiría actuar complementariamente, mitigando los efectos adversos identificados en ocasiones. A modo de ejemplo, un estudio mencionado en secciones previas sugiere que las profundas transformaciones del comercio minorista, repercutieron negativamente en el comercio mayorista a través de la reconfiguración de su cartera de proveedores. Ello también permitiría sistematizar intervenciones sobre los modos de potenciar las externalidades generadas de operar sobre una red de producción y comercio de bienes y servicios.

Finalmente, debe considerarse la importancia no sólo del diseño de la norma, sino de la capacidad de aplicación y fiscalización de la misma. La literatura revisada fomenta establecer un marco regulatorio acorde con las necesidades de corto y mediano plazo del sector, pero es requisito hacerlas efectivas, ubicando el debate en el ámbito de la calidad de la gestión regulatoria. Ello incluye vincular a la sociedad en los mecanismos de control, mediante mayor información y capacidad de decisión. La falta de experiencia regional en modelos regulatorios abre la oportunidad de aprendizaje en esta dirección, especialmente en momentos en que los procesos de descentralización a nivel subnacional son más profundos.

En conclusión, la literatura analizada sugiere que si bien en los países desarrollados la evidencia explica que una desregulación de barreras de entrada (por ejemplo a grandes superficies) genera mejoras en productividad, en América Latina los resultados no muestran ser homogéneos. Estructuras segmentadas, tanto originadas en mecanismos de diferenciación de servicios por parte de la oferta, o por desigualdades de acceso y capacidad de gasto por el lado de la demanda relativizan los resultados netos en términos de precios, empleo y productividad. De este modo, por ejemplo, la entrada de grandes superficies no necesariamente genera la competencia que lleve a ganancias de productividad, con el caso extremo de Brasil como paradigma. De todos modos, la relevancia de esta industria de servicios no se condice con la

escasa evidencia existente, lo que requiere de mayores esfuerzos de investigación para fortalecer los mecanismos regulatorios del Estado.

Cuadro 1
Regulación y Estructura de la Oferta: Aprendizajes y Desafíos

Estructura de la Oferta			
	Adaptativa	Híbrida	No Adaptativa
Regulación sobre Inversión Extranjera Directa	Lecciones Aprendidas Comportamiento Adaptativo Mayor Competencia Economías de Escala Medias Incremento Neto de Productividad Derrame Positivo sobre Incumbentes Efectos Negativos Limitados sobre Empleo Exportación del Modelo	Mercados Segmentados Mayor Competencia Diferenciada Economías de Escala Bajas Efectos Duales sobre Productividad Derrame Neutro sobre Incumbentes Efectos Nulos sobre Empleo Dependiente de Lealtad/Rigidez de la Demanda	Destrucción Creadora Menor Competencia Economías de Escala Altas Incremento Neto de Productividad Derrame Negativo sobre Incumbentes Efectos Negativos/Ambiguos sobre Empleo Riesgo de Segmentación
	Desafíos Regulatorios Regulación Escala para Aprovechar Costos Decrecientes Sustentabilidad Tecnológica Favorecer Competencia entre Oferentes Acceso a Data/Literatura para Regulación Efectiva Información al Usuario	Regulación Escala para Aprovechar Costos Decrecientes Reducir Brecha Acceso Tecnología Políticas Diferenciadas en Mercados Duales Acceso a Data/Literatura para Regulación Efectiva Información al Usuario	Regulación para Evitar Rentas Monopólicas Sustentabilidad Tecnológica Políticas Complementarias en Redes Verticales Acceso a Data/Literatura para Regulación Efectiva Información al Usuario

9- Referencias

- Artana, D., M. Cristini, et al. (1997). Modernización del Comercio Minorista en la Argentina. Documento de Trabajo N° 55, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas - FIEL -: 48.
- Artana, D. y M. Panadeiros (1998). Regulaciones a los Supermercados. Documento de Trabajo N° 57. Buenos Aires, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas - FIEL - 61.
- Baily, M. (1993). "Competition, regulation and efficiency in service industries." Brookings Papers on Economic Activity. Microeconomics. 1993(2): 71-159.
- Bennett, P. (1966). "Retailing evolution or revolution in Chile?" Journal of Marketing 30(3): 38-41.
- Bertrand, M. and F. Kramarz (2002). "Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry." The Quarterly Journal of Economics 117(4): 1369-1413.
- Boylaud, O. and G. Nicoletti (2001). Regulatory reform in the retail distribution. OECD Economic Studies No. 32.
- Crafts, N. (2006). Regulation and Productivity performance. Oxford Review of Economic Policy.
- deVries, G. (2008). Did liberalization start a retail revolution in Brazil?, Faculty of Economics and Business and GGDC, University of Groningen.
- Faiguenbaum, S., J. Berdegué, et al. (2002). "The rapid rise of supermarkets in Chile: Effects on dairy, vegetable and beef chains." Development Policy Review 20(4): 459-471.
- Farina, E., R. Nunes, et al. (2004). Supermarkets and their impacts on the agrifood system of Brazil: the competition among retailers. 88th European Association of Agricultural Economists. Paris, May 2004.
- García, A. (2007). "Deficiencias en la política antimonopólica - La concentración en el sector supermercadista." Realidad Económica 231: 25.
- García, F. (2007). "Simulación de una cadena de suministro en el área farmacéutica." Visión Gerencial 1(5): 13.
- Gordon, R. (2004). Why was Europe left at the station when America's productivity locomotive departed? NBER Working Paper Series No. 10661. Cambridge.
- Griffith, R. y H. Harmgart (2004) "Retail Productivity", Institute for Fiscal Studies, University College London (UCL), mimeo.
- Haskel, J. y R. Sadun (2009). "Regulation and UK Retailing Productivity: Evidence from micro data." IZA Discussion Paper No. 4028.
- Hoffmann, Á. C. (2006). El modelo de expansión de las grandes cadenas minoristas chilenas, Revista de la CEPAL. 90
- Hoj, J., T. Kato, et al. (1995). Deregulation and privatisation in the service sector. OECD Economic Studies, No. 25.
- Ingene, C. (1982). "Labor productivity in retailing." Journal of Marketing 46(Fall 1982): 75-90.
- Lira, L., R. Rivero, et al. (2005). Entry and prices: evidence from the Chilean supermarket industry, Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.
- McKinsey, G. I. (1997). Removing Barriers to Growth and Employment in France and Germany. Frankfurt, Paris, Washington.
- McKinsey, G. I. (1998) Productivity - The key to an accelerated development path for Brazil.
- McKinsey, G. I. (2006). Sweden's Economic Performance: Recent Development, Current Priorities. Retail.

- Pagés, Carmen. (2010) *The Age of Productivity: Transforming Economies from the Bottom Up: Development in the Americas*, Inter-American Development Bank. Washington DC.
- Pilat, D. (1997). "Regulation and performance in the Distribution Sector." OECD Economics Department Working Papers 180: 68.
- Sánchez, G. (2009) "Understanding Productivity Levels, Growth and Dispersion in Argentina: The Case of Supermarkets", mimeo, June.
- Sadun, R. (2008). Does planning regulation protect independent retailers? CEP Discussion Paper No. 888, Centre for Economic Performance - The London School of Economics and Political Science.
- Schivardi, F. y E. Viviano (2007) Entry Barriers in Italian retail trade. Temi di discussiones series No.616, Banca D'Italia Eurosystema
- Schumpeter, J. (1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York: Harper and Brothers. 5th ed. London: George Allen and Unwin, 1976.
- Timmer, Marcel P., and G. J. de Vries. 2007. A Cross-Country Database for Sectoral Employment and Productivity in Asia and Latin America, 1950–2005. Research Memorandum GD-98, Groningen Growth and Development Centre, University of Groningen (August). Available at http://www.ggdc.net/databases/10_sector.htm
- Viego, V. (2008) Big retailing facilities impact on traditional retail and regulatory laws. Munich Personal RePEc Archive
- Viteri, M. L. y L. Carozzi (2001). Hard Discount en Argentina, Área de Economía y Sociología Rural - EEA INTA-Cátedra de Horticultura FCA-UNMDP
- Yangosian, M. y M. Posada (2002). La gran distribución moderna y la Ciudad de Buenos Aires - Estructura, impacto y regulaciones, Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Zamora, M. (2004). La rápida expansión de los supermercados en Ecuador y sus efectos sobre las cadenas de lácteos y de papa, *Regoverning MARKETS*.