



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Disposición firma conjunta

Número:

Referencia: IM 17- Disposición - (Art. 28, inc. f, Ley 27.442)

VISTO el Expediente N° EX-2021-51358480- -APN-DGD#MDP del registro del ex Ministerio de Desarrollo Productivo, caratulado: “IM 17 – INVESTIGACION DE MERCADO SOBRE EL MERCADO DE PAÑALES DESCARTABLES Y PRODUCTOS DE PAPEL TISSUE” y,

CONSIDERANDO,

Que, por medio de la Resolución RESOL-2021-267-APN-SCI#MDP de fecha 23 de marzo de 2021, la entonces Secretaría de Comercio del Interior ordenó a esta Comisión Nacional de Defensa de la Competencia la apertura de una investigación de mercado sobre el mercado de pañales descartables y productos de papel tissue en virtud del inciso f) del artículo 28 de la Ley 27.442 de Defensa de la Competencia.

Que el objetivo de la investigación era estudiar las condiciones de competencia de los mercados de pañales descartables y productos de papel tissue, como papel higiénico, rollos de cocina, servilletas y pañuelos descartables.

Que la motivación de la investigación está vinculada con la denuncia realizada por la Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos ante esta Comisión Nacional por presuntas conductas anticompetitivas y que fuera archivada por la Resolución 267/21 previamente citada.

Que, en el marco de la investigación de mercado desarrollada, esta Comisión Nacional realizó requerimientos de información a distintos actores del sector y analizó la producción, distribución y comercialización, tanto de pañales descartables como de productos de papel tissue.

Que, las conclusiones del análisis efectuado por esta Comisión Nacional se plasman en el Informe Técnico que se agrega a la presente como ANEXO I (IF-2024-47624525 -CNDC#MEC).

Que, en términos generales, se ha visto que ninguno de los dos sectores estudiados cuenta con regulaciones específicas sobre la producción y la comercialización, y que ambos grupos de productos son bienes de consumo masivo que se comercializan a través de supermercados minoristas y mayoristas, autoservicios y otros comercios de cercanía como farmacias y tiendas especializadas.

Que, a su vez, tanto los productos de papel tissue como los pañales descartables se producen en el país y la presencia de productos importados ha sido prácticamente nula a lo largo del período estudiado.

Que, por otro lado, la vinculación con el mercado externo se da a través de insumos para la fabricación de estos productos, principalmente celulosa, representando, en ambos casos, aunque mayormente en la producción de pañales, una elevada dependencia del tipo de cambio y de los precios internacionales.

Que, con respecto a los mercados de productos de papel tissue, se señaló que son productos de consumo masivo que, entre sí, no encuentran sustitutos cercanos desde el punto de vista de la demanda, siendo el de mayor importancia en ventas el papel higiénico, seguido del rollo de cocina, mientras que las servilletas y pañuelos descartables tienen una participación marginal en las ventas totales del sector.

Que, en esta misma línea, se observó que todas las empresas que comercializan productos de papel tissue ofrecen papel higiénico y rollos de cocina, por tratarse de los más representativos en ventas, y varias de ellas también producen servilletas y pañuelos descartables.

Que, en términos de un análisis de concentración, se indicó que son mercados moderadamente concentrados y que la oferta está compuesta por un líder cuya participación desciende a lo largo del período estudiado, y por pequeñas y medianas empresas que muestran un crecimiento en sus ventas a lo largo de dicho período.

Que, a su vez, estas pequeñas y medianas empresas elaboran las marcas de las principales cadenas de comercialización minoristas y mayoristas, que, conjuntamente representan un valor significativo sobre las ventas totales.

Que, asimismo, una de las empresas denunciadas oportunamente por la Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos por prácticas concertadas, cesó sus actividades de producción y comercialización de productos de papel tissue en Argentina.

Que, en otro orden, es importante destacar que, durante el transcurso de la investigación se observó que las empresas productoras tuvieron dificultades para el abastecimiento de insumos.

Que, en particular, el inconveniente habría estado vinculado a impedimentos para la importación debido a la incapacidad de acceder a las divisas necesarias para el pago, y que esta restricción no habría impactado de manera uniforme sobre la totalidad de los competidores, lo que pudo haber afectado el desempeño de cada compañía de manera diferente con un ulterior efecto sobre la capacidad de competencia de cada uno de ellas en el período estudiado.

Que, sin embargo, el marco regulatorio para el acceso al mercado de cambios fue modificado por el Banco Central de la República Argentina en los meses de diciembre 2023 y abril de 2024, incorporando un régimen preferencial para micro, pequeñas y medianas empresas, lo que podría mitigar los potenciales efectos negativos previamente descriptos.

Que, con relación al mercado de pañales descartables en Argentina, se observó que es un producto de consumo masivo de difícil sustitución y que es un sector altamente concentrado.

Que, sin embargo, los indicadores de concentración durante el período estudiado descienden significativamente.

Que, en este orden, la participación de las dos empresas líderes sobre el volumen de ventas se contrajo durante el período estudiado, al tiempo que se verificó el ingreso de nuevos competidores.

Que, como se desprende del informe elaborado, a diferencia de los mercados de productos de papel tissue, no se verifica el desarrollo de productos de marca propia de las grandes cadenas de comercialización minorista y mayorista.

Que, por otro lado, en el Informe Técnico se describe que, al igual que en los mercados de productos de papel tissue, las empresas productoras de pañales descartables vieron dificultado su acceso a divisas para el pago de insumos para la producción, y que en el contexto del período analizado, se observó que esta barrera no habría impactado de manera uniforme sobre la totalidad de los competidores, lo que pudo haber afectado el desempeño de cada compañía de manera

diferente con un ulterior efecto sobre la capacidad de competencia de cada una de ellas.

Que, como conclusión, esta discontinuidad en la provisión, motivada por la dificultad del acceso a insumos, tiene la potencialidad de impedir el crecimiento y el desarrollo de nuevos productos, lo que podría derivar en un perjuicio para la competencia.

Que tal como se dijo, en abril de 2024 se introdujeron modificaciones a la regulación referida al acceso de divisas para el pago de importaciones para facilitar su disponibilidad a las micro, pequeñas y medianas Empresas, con los potenciales efectos mencionados.

Que esta Comisión Nacional emite la presente en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 28, incisos (f) y (r) de la Ley 27.442, los artículos 5, 6 y 7 del Decreto 480/2018 y el artículo 1 de la Resolución SC 359/2018 e incisos 2), 25), 26) y 32) de su Anexo.

Por todo lo expuesto,

LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA

DISPONE:

ARTÍCULO 1.- Téngase el ANEXO I (IF-2024-47624525-APN-CNDC#MEC) como parte integrante de la presente disposición.

ARTÍCULO 2.- Publíquese la presente disposición en el sitio web oficial de esta COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

ARTÍCULO 3.- Comuníquese con nota de estilo a la SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO del MINISTERIO DE ECONOMÍA.

ARTÍCULO 4.- Archívese.

Digitally signed by Florencia Bogo
Date: 2024.05.09 16:56:03 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Maria Paula Molina
Date: 2024.05.09 16:59:06 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Eduardo Rodolfo Montamat
Date: 2024.05.09 18:31:55 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA
Date: 2024.05.09 18:44:43 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Alexis Pirchio
Date: 2024.05.09 21:58:23 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRONICA - GDE
Date: 2024.05.09 22:00:46 -03:00



INVESTIGACIÓN DE MERCADO SOBRE PAÑALES Y PAPELES *TISSUE* EN ARGENTINA

I INTRODUCCIÓN

1. La presente investigación realiza un análisis de competencia de los mercados de pañales descartables y productos de papel *tissue* en la República Argentina desde el año 2018 hasta el 2022.
2. El estudio de estos mercados reviste especial atención debido a las sanciones por prácticas coordinadas en otros países de la región como Chile, Perú y Colombia, donde las agencias de competencia sancionaron a filiales locales de empresas multinacionales que tienen o tuvieron actividad en Argentina. Estas investigaciones motivaron la denuncia que la Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos (ACUCU) realizó ante la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (CNDC), y que fue archivada por la Resolución 267/2021 de la entonces Secretaría de Comercio Interior que, a su vez, ordenó la apertura de esta investigación.
3. Para la elaboración del presente documento, la CNDC recabó información de fuentes públicas, realizó pedidos de información a empresas que operan en el sector y celebró audiencias con representantes de distintos agentes de estos mercados. En términos generales, es importante destacar que ninguna de las dos actividades cuenta con normativas específicas que las regulen.
4. El trabajo está dividido de la siguiente manera: la primera parte describe los antecedentes y la motivación de la investigación; la segunda de ellas está dedicada al análisis y descripción de los mercados de productos elaborados con papel *tissue*, como papel higiénico, rollos de cocina, servilletas y pañuelos descartables; la cuarta parte se aboca al estudio del mercado de pañales descartables; la última parte presenta las conclusiones.

II ANTECEDENTES Y MOTIVACION DE LA INVESTIGACION

5. Con fecha 23 de marzo de 2016, la Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos denunció ante la CNDC la existencia de un presunto acuerdo anticompetitivo entre Kimberly Clark Argentina S.A. y La Papelera del Plata S.A (actual Softys Argentina S.A.), en los mercados de pañales descartables para bebés y productos de papel *tissue*, conducta que habría tenido lugar a partir del año 2000 en todo el territorio nacional. La denuncia estaba fundada, principalmente, en prácticas investigadas en otros países de la región. A continuación, se realiza una breve reseña de estos antecedentes.
6. En Colombia, la Delegatura para la Protección de la Competencia (DPC) formuló, en el año 2014, un Pliego de Cargos contra Colombiana Kimberly Colpapel S.A. (perteneciente a Kimberly Clark Corporation), Productos Familia S.A. (perteneciente al grupo sueco Essity), Tecnoquímicas S.A., Tecnosur S.A.S., y Drypers Andina S.A. (perteneciente a CPCM Tissue S.A., y actual Softys S.A.) y a 44 personas humanas vinculadas a estas empresas para determinar si habían realizado acuerdos que tuvieran por objeto o efecto la fijación de precios en el mercado de pañales descartables a nivel nacional. La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), en el año 2016,

y en base al informe realizado por la DPC, sancionó a Colombiana Kimberly Colpapel S.A., Tecnoquímicas S.A. Productos Familia S.A. y 16 personas humanas vinculadas a dichas empresas por incurrir en prácticas coordinadas en los mercados de pañales descartables en todo el país.¹

7. Con relación al mercado de productos de papel *tissue*, la DPC formuló, en el año 2014, un Pliego de Cargos contra Colombiana Kimberly Colpapel S.A., Productos Familia S.A., Papeles Nacionales S.A. (perteneciente al grupo papelerero Grandbay), C. Y P. DEL R. S.A., Drypers Andina S.A. y a 42 personas humanas vinculadas a estas empresas para determinar si habían realizado acuerdos que tuvieran por objeto o efecto la fijación de precios en los mercados de productos de papel *tissue* a nivel nacional. Finalmente, la SIC, en el año 2016, sancionó a Colombiana Kimberly Colpapel S.A., Productos Familia S.A., Papeles Nacionales S.A., C. Y P. DEL R. y a 21 personas humanas por incurrir en prácticas coordinadas contrarias a la competencia en los mercados de productos de papel *tissue* en todo el país.²
8. En Chile, en el año 2015, la Fiscalía Nacional Económica (FNE) presentó un Requerimiento ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) al determinar que las empresas CMPC Tissue S.A. (actual Softys S.A.) y SCA Chile S.A, empresa filial de Svenska Cellulosa Aktiebolaget SCA, multinacional sueca sin actividad en Argentina, celebraron y ejecutaron acuerdos con el objeto de asignarse cuotas de participación de mercado y de fijar precios de venta de sus productos de papel *tissue* (papel higiénico, toallas de papel o rollos de cocina, pañuelos y servilletas), desde el año 2000 hasta por lo menos el año 2011.³ En el año 2017, el TDLC sancionó a ambas empresas, decisión que fue ratificada por la Corte Suprema de Justicia en el año 2020.
9. En Perú, las filiales locales Kimberly Clark Perú S.R.L. y Productos Tissue del Perú S.A., perteneciente a CMPC Tissue S.A. (actual Softys S.A.), así como 14 personas humanas, fueron sancionadas por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad de la Protección Intelectual (INDECOPI) en el año 2017 por prácticas colusorias en la modalidad de acuerdo para la fijación concertada de precios y condiciones comerciales en la comercialización de papel higiénico y otros productos de papel *tissue* durante el período 2005-2014.⁴
10. Debe destacarse que tanto el INDECOPI de la República de Perú como la FNE de Chile también investigaron posibles prácticas colusivas en los mercados de pañales descartables. En ambos países, la pesquisa se archivó por falta de indicios de la existencia de prácticas coordinadas.
11. Con estos antecedentes, la investigación de la CNDC se focalizó en estudiar la estructura de los mercados y en determinar cómo había sido el comportamiento de las empresas denunciadas, a la vez que buscó indicios de prácticas colusivas entre 2010 y 2016.
12. El resultado arrojó que, para esos años, la estructura del mercado de pañales descartables difería respecto de la existente en la República de Colombia, país donde se había sancionado el cartel en dicho mercado. La CNDC expresó también que la información y/o documentación obrante en el expediente no daba cuenta de que los participantes en los mercados investigados hubieran

¹ Ver Superintendencia de Industria y Comercio de la República de Colombia, Resolución 43218/16.

² Ver Superintendencia de Industria y Comercio de la República de Colombia, Resolución 31739/16.

³ Ver FNE (2015), “Requerimiento en contra de CMPC Tissue S.A. y SCA Chile S.A.” (<https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2015/10/C-299-15-28-10-2015-FNE.pdf>).

⁴ Ver CLC-Indecopi, Resolución 010-2017.

tenido precios idénticos o patrones de incrementos que revelaran un acuerdo de fijación directa de precios, ni que estos hubieran tenido participaciones de mercado estables en el tiempo.

13. Con relación al mercado de productos de papel *tissue*, sector donde se sancionaron prácticas en Chile, Perú y Colombia, la CNDC sostuvo que el mercado se caracterizaba por la existencia de un gran número de empresas competidoras. Se destacaba la participación de la firma La Papelera del Plata S.A. (perteneciente a Softys S.A.), que concentraba poco más de la mitad del volumen de mercado, y que enfrentaba competidores sustanciales como Kimberly Clark Argentina S.A., Celulosa Campana S.A. y Papelera San Andrés De Giles S.A. Además, se agregó que a diferencia de los países de la región andina donde se sancionaron prácticas colusivas, la documentación recolectada no reveló que hubiera existido un acuerdo entre las firmas Kimberly Clark Argentina S.A. y La Papelera del Plata S.A., ni entre estas y otras que operaran en la República Argentina y estuvieran vinculadas con filiales sancionadas en otras jurisdicciones. Según el análisis de la CNDC, tampoco se visualizaron indicios de participaciones estables en el tiempo ni de paralelismo de precios o patrones de aumentos porcentuales idénticos entre las firmas Kimberly Clark Argentina S.A. y Papelera del Plata S.A., ya que la variación de precios en los productos de papel *tissue* de ambas empresas no reflejó aumentos simultáneos, semejantes y/o concordantes en el tiempo.
14. Tras analizar la estructura de mercado y sus condiciones de desafiability, la CNDC destacó el incremento de participación de Papelera San Andrés de Giles S.A. en muchas provincias del país, así como también el porcentaje que representaban las denominadas “marcas propias”⁵ sobre el total de las ventas. Por su parte, se destacó que la estructura de mercado y los costos heterogéneos de las empresas hacían menos probable la existencia de un acuerdo como el denunciado por la Asociación Civil de Consumidores Unidos.
15. En consecuencia, la CNDC concluyó que la prueba recabada a lo largo de la investigación no permitió acreditar la conducta denunciada y consideró necesaria la apertura de una Investigación de Mercado sobre el mercado de pañales descartables y productos de papel *tissue* en los términos del inciso f) del Artículo 28 de la Ley 27.442.⁶
16. En este punto de lo descripto, resulta oportuno advertir que la investigación conjunta de los mercados de pañales descartables y productos de papel *tissue*, desde el punto de vista del análisis económico, no tiene una vinculación directa. Tal como se verá en los acápites correspondientes, ambos mercados pertenecen a lo que se conoce como “productos de consumo masivo”, sin embargo, desde el punto de vista de la demanda resulta claro que los pañales descartables no son sustitutos del papel higiénico ni del rollo de cocina, la servilleta o los pañuelos, ni tampoco son bienes complementarios. A su vez, desde el punto de vista de la producción, tampoco se observa que sean mercados cercanos, en la medida en que se requieren dos líneas de producción independientes y para su fabricación se precisan de máquinas totalmente diferentes. De hecho, y tal como se verá, las principales compañías productoras de pañales no fabrican productos de papel *tissue*, mientras que la principal empresa productora de productos de papel *tissue* sí produce pañales descartables, pero en otra planta. El principal punto en común que tienen estos

⁵ Tal como se verá, las “marcas propias” son los productos que tienen la marca del comercio. La marca puede ser la misma que la del comercio, como en el caso de *Carrefour*, o ser diferente, como en el caso de los productos *Cristal del lago*, que pertenece a la cadena de supermercados *Coto*, por citar dos ejemplos.

⁶ Ver IF-2021-24697628-APN-CNDC#MDP como anexo de la RESOL-2021-267-APN-SCI#MDP.

productos es su principal insumo: la celulosa. Por su parte, algunos productos de papel *tissue*, como el papel higiénico y los pañuelos, pertenecen a la categoría general de consumo masivo de “perfumería” o “artículos de tocador”, donde también podría ubicarse a los pañales descartables. Sin embargo, esto no los acerca en cuanto a sustitutos, puesto que cada tipo de producto tiene una función específica, siendo la de los pañales descartables un producto prácticamente esencial en lo que respecta al cuidado de bebés e infantes y, en menor medida, adultos con incontinencia.

17. En definitiva, es importante aclarar que la motivación de la investigación no tiene que ver con variables estrictamente económicas como puede ser un análisis de sustitución desde la demanda o desde la oferta, y tampoco con posibles efectos de conglomerado sino, más bien, con el hecho fáctico de que algunas de las empresas presentes en Argentina en estos mercados fueron sancionadas por prácticas coordinadas en otros países de la región.

III PRODUCTOS DE PAPEL *TISSUE*

III.1. Introducción

18. El origen del papel se remonta a los papiros utilizados en el antiguo Egipto hace 5 mil años, aproximadamente, el cual se obtenía a partir del tallo de una planta abundante en las orillas del río Nilo denominada *Cyperus Papyrus*. Se considera que el primer papel se fabricó en el año 105 con corteza de árboles y cáñamo, y su creador fue Cai Lun, nacido en la actual provincia China de Guiyang, quien trabajaba en la corte de la dinastía Han. Este papel, al igual que el papiro, era utilizado para la escritura y no para el aseo personal.⁷
19. Los primeros antecedentes de papel para uso sanitario se remontan a 1391, cuando se fabricaron hojas perfumadas para las necesidades sanitarias de la familia imperial China.⁸ La creación del papel higiénico moderno, sin embargo, es atribuido a Joseph Gayetty, quien elaboró el primer papel higiénico empaquetado para uso comercial en 1857, en el estado de Nueva Jersey, Estados Unidos. Este primer papel se comercializaba en paños y contenía aloe vera. Seth Wheeler, en 1871, fue quien patentó por primera vez el papel higiénico enrollado y perforado, y su compañía fue la primera en comercializar papel higiénico en rollo.⁹
20. El rollo de cocina,¹⁰ por su parte, fue fabricado por primera vez a comienzos del siglo XX por la Scott Paper Company y consistió originalmente en toallas de papel individuales de 33x45 cm denominadas “toallas sanitarias” (*sani-towels*, en su idioma original). Su origen habría tenido que ver con la intervención de un maestro de escuela en Filadelfia, Estados Unidos, quien,

⁷ Ver Universidad de Burgos, España (2020), “*Materiales. Una historia sobre la evolución humana y los avances tecnológicos*” en <https://historiamateriales.ubuinvestiga.es/papel/>, entre otros.

⁸ Con anterioridad a la existencia del papel higiénico existía una multiplicidad de métodos para el aseo personal que consistían en hojas, hierba, helechos, mazorcas de maíz, cáscaras de fruta, conchas marinas, cerámica, piedra, arena, musgo, nieve o simplemente agua. En la antigua Roma, por ejemplo, existía el *tersorium*, que era un palo con una esponja en el extremo. Algo similar existía en la antigua China, donde se utilizaba un palo de bambú con una tela en un extremo.

⁹ Algunas fuentes atribuyen a la Scott Paper Company la comercialización del primer papel higiénico en rollo, tal como lo conocemos actualmente. Esta compañía fue fundada por los hermanos Scott en 1879 y se convirtió en la principal empresa productora de papel higiénico en todo el mundo. Fue adquirida por Kimberly Clark en 1995.

¹⁰ En algunos países de habla hispana el rollo de cocina es denominado “toalla de papel” o “papel toalla”.

preocupado por evitar la propagación de enfermedades en una escuela, utilizó papel de cuaderno como sustituto de las toallas de tela.

III.2. Caracterización de los productos y definición de los mercados relevantes

III.2.1. El papel *tissue*

21. El papel higiénico, el rollo de cocina, las servilletas de papel y los pañuelos descartables son considerados productos de papel *tissue*. El papel *tissue* se distingue de otros papeles por ser un tipo de papel de bajo gramaje que se caracteriza por su suavidad, elasticidad y absorción, lo cual ofrece usos sanitarios y de limpieza en general. En su superficie presenta una microarruga llamada “crepado” que aumenta la superficie específica del papel y abre las fibras, posibilitando mayor capacidad de absorción y mayor flexibilidad que las de una hoja de papel corriente.
22. Existen distintos tipos y calidades de papel *tissue*, cuya variedad se relaciona con las diferentes recetas o mezclas que se utilizan para su fabricación. Al igual que otros papeles, se elabora a partir de la celulosa, que es un compuesto orgánico natural y es el componente fundamental de la pared de las células vegetales en plantas, maderas y fibras naturales. En particular, la madera, recurso natural y renovable, es la materia prima básica del sector papelerero.¹¹
23. En lo concerniente a la elaboración de papel *tissue*, se distinguen celulosas provenientes de dos tipos de fibra: i) la corta, proveniente típicamente del eucaliptus, que aporta suavidad, y ii) la larga, proveniente de pinos, que aporta absorción y resistencia. En función del tipo de producto final, y por ende del uso que se le quiera dar, la cantidad de fibra corta y fibra larga que se utilizan en la mezcla se modifica.¹² En este sentido, se advierte que la celulosa de fibra larga y de fibra corta no son sustitutas.
24. En otro orden, el papel *tissue* puede ser elaborado en base a celulosa virgen, con papel reciclado (celulosa recuperada) o con una mezcla de ambas. La evidencia recolectada a lo largo de la presente investigación no arroja conclusiones estrictas sobre la sustituibilidad de ambos insumos para la producción, al menos desde el punto de vista de la demanda del producto final por parte de los consumidores. En términos generales, los expertos consultados afirmaron de manera unánime que la utilización de papel reciclado como insumo hace diferir el proceso productivo de la elaboración de papel *tissue*. En este sentido, se advierte la existencia de procesos químicos vinculados al destintado y al blanqueamiento del papel que no se encuentran presentes en las líneas de producción que solamente utilizan fibras vírgenes. A su vez, es importante aclarar que, según el testimonio de expertos, no todas las máquinas de elaboración de papel pueden adaptarse para la utilización de papel reciclado como insumo de elaboración de la bobina de papel *tissue*. El motivo tiene que ver con que implica un proceso productivo más complejo que involucra la utilización de químicos y el tratamiento de efluentes. A la hora de evaluar el producto final, la mayoría de los testimonios coinciden en que la elección de papel reciclado como reemplazo de

¹¹ Además de su uso en papeles y cartones, la celulosa también se utiliza en la industria textil. A su vez, sus derivados, nitrato y acetato de celulosa, se utilizan para explosivos y propulsores, también en las emulsiones de las películas fotográficas, como materia prima de pinturas, lacas, barnices, tintas, como acabado de maderas y hasta en la industria farmacéutica, entre otros usos.

¹² Según el testimonio de expertos, el papel *tissue* no suele tener más de un 5% o 10% de celulosa de fibra larga, dependiendo del producto. En el caso del papel higiénico, la presencia excesiva de celulosa de fibra larga hace que el producto sea duro y que no se disuelva en el agua, pudiendo afectar el correcto funcionamiento del inodoro.

la fibra virgen en el proceso productivo, tiene consecuencias en la calidad del producto de papel *tissue*, siendo este de menor calidad. Sin embargo, esta diferencia no pareciera ser percibida por los consumidores finales a la hora de elegir el producto. En efecto, esta CNDC no ha encontrado una distinción significativa en el empaque de los productos de papel *tissue* que informe al consumidor de manera clara y precisa esta diferencia cualitativa.¹³

III.2.2. Productos finales elaborados con papel *tissue*

25. Desde el punto de vista de la demanda, en cuanto a características y usos, se observa que: (i) el papel higiénico es un papel delgado suave, crepado, absorbente, de fácil desintegración en el agua, enrollado en un cilindro o tubo de cartón, producido en forma de tira continua. Se destina principalmente para la higiene personal; (ii) el rollo de cocina es un papel absorbente, de acabado semicrepado o realzado. Se destina principalmente para labores de secado y limpieza; (iii) las servilletas descartables son de papel delgado, suave, absorbente y desechable, de acabado crepado o realzado, y se destina principalmente para evitar el contacto directo de la piel con los alimentos o bien para higienizarse al momento de la alimentación; y (iv) los pañuelos descartables son de papel delgado, de alta suavidad, de acabado semicrepado o crepado, que se fabrica en hojas sueltas para facilitar la obtención de cada una de las hojas. Se destina principalmente para captar fluidos corporales provenientes del rostro, así como para su limpieza y la de las manos.
26. En síntesis, se puede afirmar que cada uno de los productos de papel *tissue* tienen usos y finalidades específicas y, si bien en algunas situaciones particulares estos productos pueden sustituirse, está claro que el papel higiénico está relacionado con la higiene íntima, las servilletas con la asepsia en el consumo de alimentos, los rollos de cocina con la limpieza del área de cocción de alimentos, y los pañuelos con usos diversos que van desde la captura de fluidos corporales hasta el mantenimiento de limpieza del rostro. En virtud de ello, por estar en contacto con zonas sensibles de la piel, el papel higiénico y los pañuelos presentan mayor suavidad, mientras que los rollos de cocina otorgan mayor resistencia y absorción.
27. Si se analiza el nivel de sustitución desde el punto de vista de la oferta, se observa que cualquiera sea el producto de papel *tissue* que se fabrique, existen fundamentalmente dos partes, i) la fabricación del papel, cuyo producto terminado es una bobina y ii) la conversión de esa bobina en los productos finales. La primera parte consta de la preparación de la pulpa en la cual se mezclan las fibras (corta, larga y/o reciclada) con agua y algunos químicos. La pasta lograda se coloca en una máquina que la estira y le extrae toda la humedad, formando una hoja de gran extensión que se enrolla para transformarse en una bobina. En la segunda etapa, la bobina se desenrolla y pasa por un proceso de gofrado que le da textura y diámetro al papel, al que se le puede dar color e incluso colocar una impresión. Luego se realiza el corte, para luego empaquetar y embalar el producto final.
28. Tal como se dijo, la elección de fibra corta, larga o reciclada tiene que ver con el tipo de producto que se desee obtener; la fibra corta otorga suavidad mientras que la fibra larga otorga resistencia y absorción. Los productos finales, desde el punto de vista de la producción, presentan algunas diferencias. Un ejemplo de ello es el papel higiénico que no debe ser resistente al agua con el

¹³ La imagen de los productos de papel higiénico fue observada en los sitios webs de las principales cadenas de comercialización de productos de consumo masivo.

objetivo de que pueda diluirse; lo contrario ocurre con el rollo de cocina, dado que su principal función es precisamente la de ser un papel absorbente.

29. En cuanto a la integración vertical del proceso productivo, las principales empresas de Argentina fabrican el papel y lo convierten para elaborar productos finales. Es decir, son productoras y convertidoras. En conjunto, estas empresas abastecen casi la totalidad de los productos de papel *tissue* que se consume en el país.
30. El principal insumo para la fabricación es la fibra corta, que se importa de otros países de la región como Brasil y Uruguay. Según la información recabada, la única empresa local que cuenta con producción propia de fibra corta es Celulosa Argentina S.A., pero su capacidad productiva resulta insuficiente, dado que se acerca, aproximadamente, al 5% del total que se requiere a nivel nacional. Esta compañía, además, fabrica bobinas de papel *tissue*, pero no cuenta con máquinas convertidoras para la elaboración de productos finales. En consecuencia, vende las bobinas a pequeñas empresas convertidoras, cuya presencia en el mercado de productos finales resulta marginal. La fibra larga es abastecida generalmente por un proveedor local cuyo precio sigue la evolución del mercado internacional. Respecto al papel reciclado, se observa que, de las principales empresas, solamente algunas la utilizan para fabricar algunos de sus productos.
31. En definitiva, se observa que, desde el punto de vista de la oferta, en la actualidad, podrían existir argumentos para incluir a los distintos productos de papel *tissue* bajo un mismo mercado relevante. En efecto, las principales empresas producen el papel *tissue* y lo convierten en papel higiénico y rollos de cocina, que son los principales productos consumidos a nivel nacional.
32. Con respecto al mercado geográfico, según la información recopilada a lo largo de la presente investigación, se observa que las principales empresas ofrecen sus productos a lo largo de todo el país, por lo que la competencia se da a nivel nacional.

III.3. Principales competidores

33. La estructura de la oferta en Argentina está compuesta por una empresa multinacional y numerosas pequeñas y medianas empresas (PyMEs) de capitales nacionales. Tal como se dijo, las principales empresas son productoras y convertidoras, mientras que también existen pequeñas empresas convertidoras que atienden nichos específicos de mercado. Las empresas de mayor participación en el mercado producen y comercializan sus productos en el segmento de consumo masivo y en el canal institucional, que incluye oficinas, restaurantes, hoteles, etc. Este último, no obstante, es marginal respecto a la totalidad del negocio, por lo que no se profundizará su análisis en la presente investigación.
34. La empresa de mayor importancia en el mercado es la subsidiaria de Softys S.A., una multinacional con casa matriz en la República de Chile, que ingresó a la Argentina en el año 1991 a través de la adquisición de la empresa Química Estrella San Luis S.A. Es una de las mayores empresas de América Latina, con presencia en México, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia y Ecuador. Tanto en la región como en Argentina produce y comercializa productos de papel *tissue*, de protección femenina y productos de protección para bebés. En Argentina lo hace a través de sus marcas *Elite*, *Higienol*, *Sussex*, *Noble*, *Ladysoft*, *Babysec* y *Bebex*. Su subsidiaria local, Softys Argentina S.A. (en adelante “Softys”) es la principal compañía de productos de papel *tissue* a nivel nacional. Cuenta con una planta en la localidad de Zárate, provincia de Buenos Aires, donde fabrica papel higiénico de marcas *Elite*, *Higienol* y *Noble*; rollo de cocina y servilletas de marcas

Elite y *Sussex*; y pañuelos descartables de marca *Elite*. Tal como se verá oportunamente, Softys también cuenta con una planta en San Luis donde fabrica pañales descartables y productos de higiene femenina.

35. Dentro del universo de las PyMEs con presencia nacional, se identifican Papelera Samseng S.A. (“Papelera Samseng”), Papelera San Andrés de Giles S.A. (“PSAG”) y Celulosa Campana S.A. (“Celulosa Campana”). Además, también se verifica la presencia de otras compañías como Papelera Vual S.A. (“Papelera Vual”) y Papelera Rosato S.A.
36. Papelera Samseng es una empresa familiar con 25 años de actividad, aproximadamente. Comenzó comercializando servilletas a partir de bobinas de terceros, y desde allí fue creciendo hasta adquirir una máquina para fabricar el papel. Actualmente, desde su planta ubicada en Pilar, provincia de Buenos Aires, produce y comercializa papel higiénico, rollos de cocina, servilletas y pañuelos descartables de marca *Elegante*. Además, desde hace pocos años elabora pañales descartables en otra planta ubicada en el partido de Pilar, provincia de Buenos Aires.
37. PSAG es una compañía familiar con una planta de producción en el partido de San Andrés de Giles, provincia de Buenos Aires. La empresa comenzó sus actividades a comienzos de los años ochenta adquiriendo bobinas de papel de terceros para convertirla en productos finales. Luego, adquirió la maquinaria necesaria para producir el papel. Durante muchos años, PSAG se dedicó casi exclusivamente a la provisión de insumos a una empresa de consumo masivo, sin embargo, luego de cesar el vínculo con ese cliente, se volcó a la elaboración de papel higiénico, rollos de cocina y servilletas, para lo cual desarrolló, a lo largo de los años, las marcas *Felpita*, *Sweety*, *Cartabella* y *Floripel*.
38. Celulosa Campana también es una empresa familiar de capitales nacionales. Cuenta con una planta en Lima, partido de Zárate, provincia de Buenos Aires, donde elabora papel higiénico, rollos de cocina y servilletas, todos de marca *Campanita*.
39. Papelera Vual es una compañía familiar que se dedica a la elaboración y comercialización de papel higiénico, rollos de cocina y servilletas bajo las marcas *Vual*, *Sanidad* y *Rolisec*, entre otras.
40. Papelera Rosato es una compañía familiar que actualmente produce papel y lo convierte en productos finales. La planta está ubicada en el parque industrial los plátanos, del partido de Berazategui, provincia de Buenos Aires. A diferencia del resto de la PyMEs reseñadas, Papelera Rosato elabora sus productos con papel 100% reciclado. Actualmente comercializa papel higiénico, rollos de cocina y servilletas con las marcas *Family* y *Calipso*.
41. Tal como se dijo, también se verifica la presencia de Celulosa Argentina S.A. que, si bien no elabora productos finales, comercializa bobinas a empresas convertidoras. En efecto, estas pequeñas compañías, cuya presencia es más localizada, adquieren la bobina y la convierten en productos finales para el consumo de las familias.
42. Para el análisis de la estructura de la oferta en los últimos años en Argentina, es importante aclarar que Kimberly Clark Argentina S.A. (“KC”) ya no se encuentra presente en la producción y comercialización de productos de papel *tissue* en el segmento de consumo masivo. Hasta septiembre de 2019, la empresa fabricaba productos de papel *tissue* en su planta de Bernal, provincia de Buenos Aires. Sin embargo, desde entonces y hasta 2021, la empresa comercializó productos en el país importándolos desde países de la región, mayormente desde Perú. Luego, la compañía dejó de comercializar estos productos, retirándose de este segmento del negocio de

consumo masivo. Actualmente, en lo que comprende a productos de papel *tissue*, solamente está presente en el canal institucional, con producción de terceros y con un volumen marginal. A su vez, y tal como se verá en el acápite correspondiente al mercado de pañales descartables, KC produce y comercializa pañales descartables y productos para la higiene femenina.

43. Finalmente, también se considera importante mencionar que algunas de las PyMEs mencionadas fabrican productos con marcas propias de las principales cadenas de supermercados minoristas y mayoristas.¹⁴ De los sitios web de las principales cadenas de comercialización surge que las cadenas de super e hipermercados Carrefour, Coto, Dia, Changomás, La Anónima, Cooperativa Obrera y Cencosud,¹⁵ entre otros, comercializan productos de papel *tissue* de marca propia. A su vez, los principales mayoristas del país como Diarco, Maxiconsumo, Vital, Makro y Yaguar, también desarrollaron su marca propia para competir en estas categorías. Por su parte, la cadena de farmacias Farmacity también cuenta con productos de papel *tissue* de marca propia.
44. A modo de resumen la **Tabla 1** describe los principales competidores del mercado y las marcas bajo las cuales comercializan cada tipo de producto.

Tabla 1: Principales marcas de productos de papel *tissue* por empresa

Empresa	Papel Higiénico	Rollo de cocina	Servilletas	Pañuelos descartables
Softys	Elite, Higienol, Noble	Elite, Sussex	Elite, Sussex	Elite
Papelera Samseng	Elegante	Elegante	Elegante	Elegante
PSAG	Felpita, Sweety, Floripel, Cartabella	Felpita, Sweety, Floripel, Cartabella	Felpita, Sweety	Felpita
Celulosa Campana	Campanita	Campanita	Campanita	Campanita
Papelera Vual	Vual, Sanidad	Rolisec		
Papelera Rosato	Family, Calipso	Family, Calipso	Family	

Fuente: elaboración propia en base a sitios webs y a información aportada por las empresas en el marco de la presente investigación.

III.4. Distribución y formas de comercialización

45. Las empresas elaboradoras de productos de papel *tissue* los venden de manera directa e indirecta a los diferentes comercios.
46. Por medio del canal directo los productos llegan al consumidor final a través de un solo intermediario, que suelen ser las grandes cadenas de supermercados, los mayoristas y algunas cadenas de farmacias o tiendas de perfumería que cuentan con centros de distribución propios y demandan un volumen significativo. En el canal directo, la mercadería se entrega mayormente a centros de distribución de las empresas compradoras que luego realizan su propia distribución entre sus distintas tiendas. Este es el caso típico de una cadena de supermercados e

¹⁴ El producto de marca propia es considerado, en la jerga del *retail*, como el producto que lleva la marca del comercio.

¹⁵ Cencosud es propietario de los comercios de bandera Jumbo, Disco y Vea.

hipermercados. Otra modalidad es la entrega directa a una sucursal, en el caso que se trate de un punto específico que demanda un gran volumen, como puede ser un supermercado mayorista.¹⁶

47. El canal indirecto, en cambio, implica, al menos, dos intermediarios. Típicamente participan distribuidores multiproducto, que adquieren los productos y los entregan en distintos comercios minoristas, como pueden ser autoservicios u otras tiendas de proximidad. Este tipo de comercios, si bien son más numerosos en términos de cantidad, se caracterizan por requerir un menor volumen de productos debido a su capacidad de venta y/o a la velocidad de rotación de su inventario. Los pequeños comercios también pueden abastecerse a través de los supermercados mayoristas.
48. Desde el punto de vista de la demanda, los consumidores adquieren los productos a través de i) supermercados e hipermercados, ii) autoservicios, almacenes, kioscos, iii) supermercados mayoristas, iv) farmacias y otras tiendas especializadas en productos de perfumería y limpieza.
49. A diferencia del caso de pañales descartables, que se verá en el acápite correspondiente, las empresas productoras de productos de papel *tissue* tienen distintas estrategias comerciales que resultan observables a la hora de monitorear el surtido en góndolas. Mientras algunas tienen más desarrollado el canal de supermercados mayoristas, otras priorizan el canal indirecto vía distribuidores; a su vez, mientras algunas tienen una estrategia comercial con sesgo a las provincias fuera del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), otras tienen mayor presencia en las principales aglomeraciones urbanas, o directamente en el AMBA. El denominador común que se observa es que, actualmente, y a diferencia de años anteriores, todas tienen presencia en las grandes cadenas de supermercados. No obstante, vale aclarar que no todas las empresas tienen como clientes a la totalidad de las grandes cadenas. Según los testimonios de algunos representantes de la industria, la sanción de la Ley 27.545, conocida como Ley de Góndolas y sancionada en el año 2020, aun cuando no llegó a efectivizarse su implementación, fue una herramienta que les permitió ser dados de alta como proveedores de las grandes cadenas de supermercados a nivel nacional.

III.5. Diferenciación de producto y características del consumo

50. Las empresas elaboradoras de productos de papel *tissue* cuentan con diferentes marcas y modelos de productos en su portafolio. Generalmente la existencia de más de una marca por parte de una empresa tiene que ver con una cuestión de segmentación de la demanda entre un producto *Premium* y uno más económico y que apunta a un público más masivo.¹⁷ En otros casos, puede ser que las empresas utilicen una marca para un canal de comercialización y otra marca para otro canal.¹⁸ Algunas empresas utilizan una marca únicamente para algunos tipos de productos de

¹⁶ En lo concerniente al negocio del *retail*, las grandes cadenas de supermercados cuentan con centros de distribución desde los cuales abastecen a sus diferentes tiendas. Los mayoristas, por su parte, reciben la mercadería de manera directa en cada una de las tiendas, en función del mayor volumen a comercializar.

¹⁷ Softys, por ejemplo, en lo que refiere a papel higiénico, utiliza la marca *Elite* para los productos de mayor valor e *Higienol* para los productos de precio medio que apuntan a un público más masivo.

¹⁸ PSAG utiliza la marca *Sweety* únicamente en las grandes cadenas de supermercados, aunque allí también ofrece los productos marca *Felpita*.

papel *tissue*.¹⁹ Finalmente, algunas empresas cuentan con una sola marca, y la utilizan para todos sus productos.²⁰

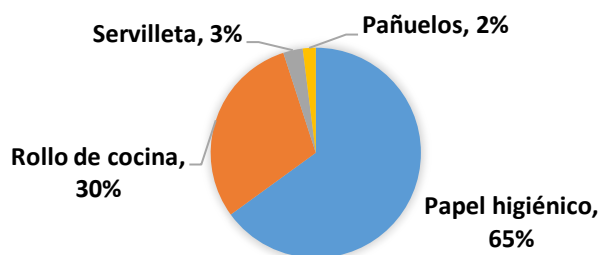
51. Una primera diferenciación de producto que puede realizarse es aquella que refiere a la materia prima. Tal como fue mencionado, los productos pueden ser elaborados utilizando 100% papel reciclado, 100% fibra virgen, o bien una mezcla entre ambos. Los representantes de las empresas consultadas manifestaron que los productos con fibra virgen son de mayor calidad, dado que presentan mayor suavidad. Sin embargo y tal como se dijo previamente, esta distinción de calidad no pareciera ser percibida por los consumidores ni informada de manera clara y precisa en el empaque de los productos.
52. Una de las principales diferenciaciones que realizan las empresas en el papel higiénico tiene que ver con el “simple hoja” y el “doble hoja”, siendo este último un producto más oneroso y de mayor calidad. También se observan papeles perfumados o con aloe vera, con impresiones y de colores (estos últimos típicamente proliferan en las servilletas). La otra distinción que existe es en el metraje del rollo y la cantidad de rollos que trae cada presentación. Análogamente, lo mismo ocurre con los rollos de cocina respecto de la cantidad de paños y la cantidad de rollos por presentación.²¹
53. Con relación a las variables que afectan el consumo de productos de papel *tissue*, los testimonios recolectados a lo largo de la investigación coinciden en que son bienes de primera necesidad de lejana sustitución, y ante un aumento de precio o una caída del ingreso de los hogares, el efecto que prevalece es el de una sustitución hacia un producto más económico y no el de una caída en el volumen comercializado. En este sentido, se advierte que la diferenciación de productos comentada previamente permite a las empresas satisfacer a consumidores con distintas necesidades y ofrecerles variantes más económicas, en algunos casos sin necesidad de cambiar de marca, o bien, optando por marcas más económicas dentro del portafolio de la misma empresa.
54. Cabe mencionar, no obstante, que las servilletas podrían verse más afectadas que otros productos al poder ser sustituidas por rollo de cocina. A su vez, algunas servilletas y los pañuelos descartables presentan cierta estacionalidad en su consumo. Las primeras tienen que ver típicamente con una variante asociada a las fiestas de fin de año, mientras que los pañuelos descartables se consumen más en época invernal.
55. El **Gráfico 1**, a continuación, muestra la participación de los distintos productos en el total del sector. Allí se observa que el mayor gasto de la población se da en el papel higiénico, producto que encuentra una mayor dificultad de sustitución y cuya demanda es más inelástica. Los rollos de cocina ocupan el segundo lugar, mientras que servilletas y pañuelos tienen una participación marginal.

¹⁹ Sofys, por ejemplo, utiliza la marca *Sussex* solamente para rollos de cocina y servilletas, y la marca *Higienol* solamente para papel higiénico.

²⁰ Este es el caso de Papelera Samseng y Celulosa Campana, cuyos productos son todos marca *Elegante* y *Campanita*, respectivamente.

²¹ Por ejemplo, en lo que refiere a papel higiénico, existen presentaciones de 20, 30, 50, 80 y hasta 100 metros. A su vez, dependiendo del tamaño, el *pack* puede incluir 4, 6, 12 y hasta 24 unidades.

Gráfico 1: Participación de ventas en rubro papel tissue 2018-2023. Argentina. En facturación.



Fuente: estimación propia en base a información aportada por comercios minoristas y mayoristas en el marco de la presente investigación

III.6. Participaciones de mercado y dinámica competitiva

56. Las tablas a continuación muestran las participaciones en cada uno de los mercados de productos de papel *tissue* en Argentina.

Tabla 2: Participaciones del mercado de papel higiénico. Argentina. En volumen.

Empresa	Marcas	2018	2019	2020	2021	2022
Softys	Elite, Higienol, Noble	25-30%	25-30%	20-25%	20-25%	20-25%
Papelera Samseng	Elegante	10-15%	10-15%	10-15%	15-20%	15-20%
Papelera San Andrés de Giles	Felpita, Sweet, Floripel, Cartabella	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
Papelera Vual	Vual, Sanidad	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
Celulosa Campana	Campanita	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
Kimberly-Clark	Scott	5-10%	5-10%	0-5%	-	-
Marcas propias		25-30%	25-30%	30-35%	30-35%	30-35%
Otros		0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
IHH		1.130	1.1660	1.070	1.120	1.190

Fuente: elaboración propia en base a información aportada por las empresas en el marco de la presente investigación

Tabla 3: Participaciones del mercado de rollos de cocina. Argentina. En volumen.

Empresa	Marcas	2018	2019	2020	2021	2022
Softys	Elite, Sussex	25-30%	25-30%	25-30%	20-25%	20-25%
Papelera Samseng	Elegante	10-15%	10-15%	10-15%	10-15%	10-15%
Papelera San Andrés de Giles	Felpita, Sweet, Floripel, Cartabella	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%	10-15%
Celulosa Campana	Campanita	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
Papelera Vual	Rolisecc	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	0-5%
Kimberly-Clark	Scott	0-5%	0-5%	-	-	-
Marcas propias		30-35%	25-30%	30-35%	30-35%	30-35%
Otros		0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
IHH		1.170	1.360	1.190	1.160	1.140

Fuente: elaboración propia en base a información aportada por las empresas en el marco de la presente investigación

Tabla 4: Participaciones del mercado de servilletas descartables. Argentina. En volumen.

Empresa	Marcas	2018	2019	2020	2021	2022
Softys	Elite, Sussex	25-30%	25-30%	30-35%	25-30%	25-30%
Papelera Samseng	Elegante	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	10-15%
Celulosa Campana	Campanita	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
Papelera San Andrés de Giles	Felpita, Sweety	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%	0-5%
Marcas propias		45-50%	45-50%	45-50%	45-50%	45-50%
Otros		5-10%	5-10%	5-10%	0-5%	0-5%
IHH		1.110	1.050	1.470	1.250	1.200

Fuente: elaboración propia en base a información aportada por las empresas en el marco de la presente investigación

Tabla 5: Participaciones del mercado de pañuelos descartables. Argentina. En volumen.

Empresa	Marcas	2018	2019	2020	2021	2022
Softys	Elite	25-30%	25-30%	30-35%	50-55%	40-45%
Papelera Samseng	Elegante	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
Celulosa Campana	Campanita	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Papelera San Andrés de Giles	Felpita	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%	0-5%
Kimberly-Clark	Kleenex	5-10%	5-10%	0-5%	-	-
Marcas propias		40-45%	40-45%	40-45%	25-30%	35-40%
Otros		5-10%	5-10%	5-10%	5-10%	5-10%
IHH		1.110	1.135	1.500	3.100	2.100

Fuente: elaboración propia en base a información aportada por las empresas en el marco de la presente investigación

57. Tal como se observa, los mercados de papel higiénico y rollo de cocina presentan un IHH²² con valores que oscilan entre los 1.000 y 1.200 puntos en cada uno de los años estudiados,²³ lo que da un indicio de mercados que no están concentrados.²⁴ El mercado de servilletas descartables muestra valores similares, aunque levemente más elevados. El segmento de pañuelos descartables, por el contrario, presenta menos jugadores y una mayor concentración, sobre todo a partir de 2021, cuando la multinacional Kimberly Clark dejó de comercializar estos productos en Argentina.

²² El término IHH refiere al Índice Herfindahl – Hirschman, una herramienta utilizada para la medición de la concentración de un mercado. Se define como la sumatoria del cuadrado de las participaciones de las empresas que actúan en el mercado. Los valores de IHH oscilan entre 0 (mercado perfectamente competitivo) y 10.000 (mercado monopolístico). Por su parte, la variación del IHH se calcula multiplicando por dos el producto de las participaciones de mercado de las empresas que se fusionan.

²³ Para el año 2019, el IHH del mercado de rollos de cocina habría ascendido a un valor cercano a los 1350 puntos. Sin embargo, según la estimación realizada, el índice desciende casi 200 puntos en el año 2020.

²⁴ De acuerdo a los lineamientos de 2010 de la FTC (Federal Trade Commission) y el DOJ (Departamento de Justicia) de los Estados Unidos, un IHH post concentración menor a 1500 sería indicador de un mercado “poco concentrado”, uno que se encuentre entre 1500 y 2500 señalaría una “concentración moderada”, mientras que un IHH mayor a 2500 indicaría la presencia de un mercado “altamente concentrado”. Según estos parámetros una fusión no podría generar preocupación en lo que refiere a la defensa de la competencia, si genera un aumento del IHH menor a 100 puntos en un mercado “moderadamente concentrado”, mientras que, en un mercado “altamente concentrado” un aumento del IHH entre 100 y 200 puntos podría ser motivo de preocupación.

58. Al analizar el umbral de dominancia de cada uno de los mercados por separado, se obtiene que, en lo que respecta a la producción y comercialización de papel higiénico, rollos de cocina y servilletas, se rechaza la hipótesis de una empresa con poder dominante; en pañuelos descartables, por el contrario, el valor no permite rechazar dicha proposición.²⁵
59. Cuando se examinan transversalmente todos los mercados de productos de papel *tissue*, se observa que existen aspectos similares en la estructura de cada uno de los mercados individuales. En primer lugar, se ve que Softys es el claro líder de los cuatro mercados considerados. En segundo lugar, se observa que las marcas propias, tomadas en conjunto, acumulan un porcentaje significativo de las ventas de cada uno de los mercados. Este grupo incluye, entre otros, las marcas propias de las grandes cadenas de supermercados como Carrefour, Coto, La Anónima, DIA, Changomás y Cooperativa Obrera, así como grandes mayoristas como Maxiconsumo, Diarco, Vital, Jaguar y Makro. Otra similitud es que Papelera Samseng es el segundo jugador en cada uno de los mercados particulares. Finalmente, PSAG, Celulosa Campana y Papelera Vual muestran una participación de 5-10% en la mayoría de los mercados observados.
60. Las tablas precedentes presentan las participaciones en rangos por cuestiones de confidencialidad. Por esta razón, no se observan los sutiles cambios a lo largo del período, pero si se estudia la trayectoria de cada uno de los competidores en los mercados de papel higiénico y rollos de cocina a lo largo de los cinco años considerados, se observa: i) una muy leve disminución en la participación de Softys, ii) una relativa estabilidad en el conjunto representado por las marcas propias, iii) una relativa estabilidad en las participaciones de Celulosa Campana y Papelera Vual, iv) la salida del mercado de KC en el mercado de rollos de cocina, tal como se mencionó oportunamente, y v) un incremento en las participaciones de Papelera Samseng y PSAG, sobre todo, en papel higiénico. Del escenario descrito, puede inferirse que la participación de KC podría haber sido absorbida por Papelera Samseng y PSAG.
61. En definitiva, en consonancia con lo descrito al comienzo del presente documento con relación a lo investigado por esta CNDC a raíz de la denuncia por presuntas prácticas colusorias, el análisis de la estructura de los mercados de papel *tissue* y el desempeño competitivo en el período descrito no es consecuente con la existencia de un acuerdo colusorio entre Softys y KC.
62. Una especial atención precisa el conjunto de marcas propias que ofrecen los comercios a sus clientes. En primer lugar, se observa que a diferencia de otros rubros de perfumería y limpieza que suelen tener menos variedad de marcas propias,²⁶ todas las grandes cadenas minoristas y mayoristas cuentan en sus góndolas con productos de marca propia. En segundo lugar, y tal como lo indica la **Tabla 6**, se observa una diferencia considerable entre la presencia de las marcas propias de supermercados y las marcas propias de las cadenas mayoristas.

²⁵ El indicador conocido como umbral de dominancia fue propuesto originalmente por Melnik, Shy y Stenbacka, (2008), y se define como $s_d = 0,5 * [1 - s_1^2 + s_2^2]$ donde s_1 es la participación de mercado de la empresa de mayor tamaño y s_2 es la participación de la segunda empresa de mayor tamaño. Según este criterio, si $s_1 > s_d$ entonces esa empresa es candidata a tener posición dominante. Ver Melnik, Shy y Stenbacka (2008). “*Assesing Market Dominance*”, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol 68, pp 63-72.

²⁶ Típicamente, los productos pertenecientes a las categorías de limpieza del hogar y aseo personal suelen tener menos desarrollo de marca propia que los de alimentos y bebidas. Esto puede verse al comparar el surtido de fideos, arroz, atún, aguas y galletitas en comparación con el de desodorantes, lavandina, productos para el lavado de la ropa, dentífrico y repelente, entre otros.

Tabla 6: Participación de ventas de marca propia por canal

Producto y segmento	2018	2019	2020	2021	2022
Papel Higiénico					
Marcas propias de cadenas de supermercados minoristas	20-25%	20-25%	25-30%	25-30%	20-25%
Marcas propias de cadenas mayoristas	50-55%	50-55%	50-55%	50-55%	50-55%
Rollo de cocina					
Marcas propias de cadenas de supermercados minoristas	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%	25-30%
Marcas propias de cadenas mayoristas	50-55%	50-55%	45-50%	50-55%	45-50%

Fuente: estimación propia en base a información aportada por las empresas en el marco de la presente investigación

63. Tal como se observa, la participación promedio de las marcas propias sobre las ventas de estos productos de papel *tissue* en el canal mayorista supera ampliamente a la participación de las marcas de supermercados.
64. Si se analizan las ventas por comercio, y se compara la marca propia de cada comercio respecto del resto de las marcas del mercado, se observa que, en algunos casos, las marcas propias del minorista o mayorista son las que tienen mayor participación en esa cadena de comercialización. Es decir, por ejemplo, los clientes de un determinado mayorista demandan mayor volumen de productos con la marca de ese mayorista que de cualquier empresa productora.

III.7. Barreras a la entrada y dificultades en el abastecimiento de insumos

65. Las actividades de producción y comercialización de productos de papel *tissue* no cuentan con normativas específicas que impliquen barreras regulatorias para el ingreso o el desarrollo de competidores en el mercado. Es una industria capital intensiva en la cual se observa la presencia de grandes, medianas y pequeñas empresas. La conversión de productos de papel *tissue* a partir de bobinas de dicho papel, presenta aún menos requerimiento de capital para inversión. Tal como se dijo, en ese rubro existen numerosas empresas pequeñas que abastecen a nivel local. Por el contrario, las empresas que ofrecen a lo largo de todo el territorio nacional se encuentran integradas verticalmente entre la producción de bobinas y la conversión de estas a productos finales.
66. Sin embargo, y aunque no tiene que ver con un elemento estructural de la actividad, algunos de los representantes de empresas que operan en Argentina señalaron dificultades para la importación de celulosa y de otros insumos durante algunos de los años estudiados. Según lo relevado, las mayores restricciones habrían aparecido hacia el final del período estudiado, aproximadamente en los primeros meses del año 2022, extendiéndose al 2023 y, aunque en menor medida, hasta comienzos del 2024.
67. Un ejemplo de esta dificultad en el acceso a materias primas tiene que ver con el principal insumo para la elaboración de productos de papel *tissue*: la celulosa de fibra corta, que tiene una participación en los costos directos de alrededor del 60%. Al mismo tiempo, se indicó que para el abastecimiento de este insumo las empresas deben recurrir al mercado externo debido a la

escasez de materia prima en el país. Otros ejemplos pueden ser la celulosa de fibra larga, que si bien es abastecida a nivel nacional, ante faltantes puntuales, algunas empresas recurren a su importación.²⁷

68. Una de las primeras consideraciones que es importante realizar a la hora de analizar esta problemática es la distinción entre la regulación vinculada a la circulación de bienes y servicios y la regulación relativa al pago que se realiza como contraprestación de la adquisición de los bienes y servicios.
69. La primera de ellas tiene como encuadramiento normativo la Ley 24.425, que se vincula con los resultados de las rondas de negociaciones comerciales multilaterales. Para el período bajo estudio, es importante mencionar la Resolución 523-E/2017 de la Secretaría de Comercio, que estableció que las mercaderías comprendidas en todas las posiciones arancelarias de la Nomenclatura Común del Mercosur (N.C.M) deberían tramitar Licencias Automáticas de Importación (LA), a excepción de las posiciones arancelarias detalladas en los anexos II a XVII de dicha Resolución, que debían tramitar Licencias No Automáticas de Importación (LNA). La diferencia entre LA y LNA implicaba, a grandes rasgos, una mayor intervención de la autoridad de aplicación, con un potencial efecto sobre la dilación en el tiempo de la aprobación de la importación del bien en cuestión.
70. Continuando con el ejemplo del principal insumo, la fibra celulosa se encuentra comprendida en la sección X en el capítulo 47 del N.C.M., y los productos importados se ubican en posiciones arancelarias que no estaban incluidas en los anexos II a XVII de la Resolución 523-E/2017, a excepción de la posición 4703.21 relativa a “pasta química de madera a la sosa (soda) o al sulfato, excepto para disolver, blanqueada o semiblanqueada, de coníferas”, por lo que tramitaban como LA.
71. En el año 2022, la Secretaría de Comercio, mediante la Resolución 1/2022 modificó las posiciones arancelarias que requerían el trámite de importación bajo LA y LNA. Sin embargo, el capítulo 47 no sufrió alteraciones, por lo que no hubo una afectación significativa a la actividad motivada por el cambio normativo.
72. La diferencia que aducen algunos de los expertos consultados, entonces, radicó en la modificación para afrontar el pago de la importación de bienes y servicios. En otras palabras, a las formas a través de las cuales los importadores accedían a las divisas para abonar los productos importados. En consecuencia, la problemática no surgió por los lineamientos comerciales o arancelarios sino por la forma que adquirió la transacción monetaria.
73. La normativa cambiaria se encuentra contenida en el texto ordenado de las normas sobre “Exterior y Cambios” emitido por Comunicación “A” 6844 y sus complementarias del Banco Central de la República Argentina (BCRA). En el año 2022, a través de las comunicaciones “A” 7466, 7488 y 7490, el BCRA estableció diferencias para el acceso al Mercado Único Libre de Cambios (MULC) en función del tipo de bien o servicio que se trate. En particular, se diferenció entre SIMI categoría A, B y C.
74. A grandes rasgos, la función de la categoría de cada orden del Sistema Integral de Monitoreo de Importaciones (“la SIMI”) servía para definir los plazos mínimos para el acceso al mercado de

²⁷ Entre otros insumos importados, se pueden mencionar adhesivos y químicos.

cambios para realizar pagos por los bienes comprendidos en “la SIMI”. Es decir, a partir de cuándo el importador podía presentar el pedido de transferencia al exterior del pago de la importación. La categoría A permitía a los importadores solicitar el acceso al mercado de cambios en el plazo pactado entre las partes; la categoría B permitía hacerlo recién a los 180 días corridos a partir de la fecha de oficialización del despacho en plaza; la categoría C, por su parte, habilitaba el acceso a partir de los 90 días.

75. Adicionalmente, también existía un límite cuantitativo al acceso de divisas. El BCRA habilitaba el acceso al mercado de cambios a un importador para el SIMI categoría A por el equivalente al menor de los siguientes dos montos: i) el valor FOB²⁸ de sus importaciones del año 2021 más el 5% de dicho valor; o ii) el valor FOB de sus importaciones del año 2020 más un 70% de dicho valor. Una vez que la empresa superaba ese monto, debería esperar los 180 días corridos para acceder a las divisas, a menos que el bien estuviera dentro de los exceptuados para ser catalogado como categoría C, cosa que no era el caso del insumo en análisis.²⁹
76. El SIMI fue sustituido por el SIRA (Sistema de Importaciones de la República Argentina) mediante Resolución General Conjunta 5271/2022 de la Secretaría de Comercio y la Administración de Federal de Ingresos Públicas (AFIP). A grandes rasgos, el sistema era similar, pero trasladaba parte de los controles a la AFIP y permitía un monitoreo en tiempo real.³⁰ Finalmente, en diciembre de 2023, a través de la Resolución conjunta 5466/2023 de la Secretaría de Comercio y la AFIP, el SIRA fue reemplazado por el SEDI (Sistema Estadístico de Importaciones). El SEDI introduce cambios significativos, en la medida en que elimina el requisito de licencias para importar, ya sean automáticas o no automáticas. A la vez, permite que se declaren importaciones de forma anticipada para luego afectarlas a despacho, lo que, en definitiva, elimina el requisito de aprobación por parte de la Secretaría de Comercio, generando mayor previsibilidad para el suministro, en el caso analizado, de los insumos para la producción de productos de papel *tissue*.
77. Actualmente, el texto ordenado de exterior y cambios del BCRA, actualizado a enero de 2024, establece en su sección 10 las disposiciones sobre pagos de importación y otras compras de bienes en el exterior. En la sección 10.10 titulada “Disposiciones complementarias vigentes a partir del 13.12.2023”, se encuentra el inciso 10.10.1.4. que establece que el pago del valor FOB podrá ser realizado en cuatro cuotas iguales correspondientes a 30, 60, 90 y 120 días corridos desde el registro del ingreso aduanero de los bienes. Sin embargo, a partir de la Comunicación “A” 7990 del BCRA, publicada en abril de 2024, aquellas personas humanas o jurídicas que clasifiquen como MiPyME tendrán disponibles para cancelar totalmente el pago de dicho valor a través del mercado de cambios desde los 30 días corridos a partir del registro aduanero de bienes.
78. Las distintas regulaciones, en la medida en que interrumpen, obstaculicen o dificulten el acceso a insumos esenciales y sin sustitución, tienen la potencialidad de afectar negativamente la

²⁸ *Free on board*. Implica el valor de la mercancía puesta a bordo de un transporte marítimo. En este caso, el comprador asume los costos de descarga, flete y despacho.

²⁹ Las excepciones incluidas en la categoría C se pueden ver en las comunicaciones previamente citadas.

³⁰ Ver, por ejemplo, Mundo empresarial (14 de octubre de 2022), “*En qué se diferencia el nuevo esquema para importar SIRA, del ya conocido SIMP*”. <https://mundoempresarial.com.ar/contenido/9521/importaciones-cuales-son-las-diferencias-entre-el-nuevo-esquema-sira-y-el-ya-con>.

producción y así el desempeño competitivo de una empresa. En términos de un análisis de competencia, si esta afectación incide de manera diferente sobre los distintos jugadores del mercado, tiene la potencialidad de tener efectos posteriores sobre la estructura del mercado y su nivel de concentración. En otras palabras, e independientemente de los objetivos de política económica que persigan algunas regulaciones, es importante destacar que algunas de las herramientas aplicadas sobre la administración del comercio exterior podrían ejercer un efecto excluyente sobre algunas empresas, con una eventual afectación a la competencia.

79. En efecto, algunos testimonios indican que los distintos jugadores en el mercado no se encontraban en igualdad de condiciones para afrontar el pago de importaciones necesarias para la producción. Esta situación, si bien afectó el desenvolvimiento productivo de todas las compañías, pudo haber restringido aún más a aquellas empresas que no tuvieran la posibilidad de recurrir a una casa matriz en el extranjero con acceso a divisas para afrontar el pago de las importaciones. En este sentido, aquellas compañías que fueran subsidiarias de empresas multinacionales podrían tener, *a priori*, mayor facilidad para realizar la importación de insumos a través de contratos regionales o bien cancelando la deuda con su proveedor desde el exterior. Por el contrario, las empresas nacionales sin acceso a financiamiento internacional podrían estar en una posición más desfavorable ante el escenario planteado por la normativa vigente hasta abril de 2024.
80. En consecuencia, la dificultad para el abastecimiento de la materia prima fundamental para la producción de productos de papel *tissue*, motivada en parte, por el texto ordenado de exterior y cambios del BCRA, pudo haber tenido efectos negativos en la capacidad productiva de algunos jugadores y, por ende, en su desempeño y su capacidad competitiva a lo largo del período estudiado. Su modificación en abril de 2024, plantea un nuevo escenario para las empresas PyMEs del sector que, en principio, debería morigerar los posibles efectos sobre la competencia descriptos previamente.

III.8. Conclusiones sobre los mercados de productos de papel *tissue*

81. La producción de papel *tissue* tiene vinculación aguas arriba con la industria maderera. El insumo fundamental para su producción es la celulosa, tanto de fibra corta como de fibra larga. El primero de estos insumos proviene mayoritariamente del exterior, mientras que el segundo puede ser abastecido a nivel local, aunque, por tratarse de un *commodity*, su precio se determina a nivel internacional. Para la producción de papel *tissue*, algunas empresas del país emplean papel reciclado, también llamado fibra recuperada. Sin embargo, en términos productivos, las dos alternativas no son de fácil sustitución debido a que cada tipo de insumo involucra un proceso productivo que implica maquinaria diferente.
82. Los productos de papel *tissue* son bienes de consumo masivo que, entre sí, no encuentran sustitutos cercanos desde el punto de vista de la demanda. El más importante es el papel higiénico, que explica casi el 65% del total de ventas del rubro en Argentina. Los rollos de cocina, por su parte, representan un valor cercano al 30%, mientras que el 5% restante se divide entre servilletas y pañuelos descartables, cuya importancia es significativamente menor.
83. Desde el punto de vista de la producción, sin embargo, existen argumentos para incluir todos los productos en un mismo mercado relevante. En este sentido, los representantes de las empresas consultadas manifestaron que los productos se elaboran en la misma línea de producción y que

la sustitución entre los productos finales puede realizarse con relativa sencillez. En efecto, todas las empresas del sector ofrecen papel higiénico y rollos de cocina, por tratarse de los más representativos en ventas, y varias de ellas también producen servilletas y pañuelos descartables. Por último, se destaca que la competencia se da a nivel nacional.

84. Al analizar los indicadores de concentración y las participaciones de mercado, se observa que estamos en presencia de mercados moderadamente concentrados, con valores de IHH levemente superiores a los 1.000 puntos para todos los años estudiados.
85. La estructura de la oferta está compuesta por un líder como Softys, cuya participación en las ventas oscila alrededor del 25%, con excepción de algunos segmentos en algunos períodos determinados. El resto de las ventas es atribuible a la producción de pequeñas y medianas empresas de capitales nacionales, en muchos casos, de compañías familiares. Casi la mitad de esta producción, sin embargo, se vende con la marca propia de las diferentes cadenas de super e hipermercados mayoristas y minoristas de comercialización. Respecto a este último punto, la información obtenida en el marco de esta investigación arrojó que las grandes cadenas mayoristas venden mayoritariamente productos de marca propia en la categoría papeles.
86. De estas pequeñas y medianas empresas, se destacan principalmente Papelera Samseng y PSAG. La primera de ellas porque sus productos marca *Elegante* ocupan el segundo puesto a nivel nacional en cada uno de los mercados de productos de papel *tissue*; la segunda, por haber incrementado significativamente sus ventas en los mercados de papel higiénico y rollos de cocina a lo largo del período estudiado. Ambas firmas, podrían haber absorbido los volúmenes otrora comercializados por KC, quien discontinuó la comercialización de sus productos de papel *tissue* en Argentina.
87. Finalmente, es importante destacar que, durante el transcurso de la investigación, algunas de las empresas productoras manifestaron la existencia de dificultades para el abastecimiento de insumos, entre las cuales se incluye su materia prima más importante: la celulosa. El inconveniente habría estado vinculado a impedimentos para la importación debido a la incapacidad de acceder a las divisas necesarias para el pago. Adicionalmente, y con relación a una potencial afectación a la competencia, esta restricción de acceso a insumos no habría impactado de manera uniforme sobre la totalidad de los jugadores, lo que pudo haber afectado el desempeño de cada compañía de manera diferente con un ulterior efecto sobre la capacidad de competencia de cada uno de ellas en el período estudiado. Este escenario, sin embargo, fue modificado en abril 2024, cuando se otorgó a las empresas MiPyME un acceso diferencial al mercado de divisas para afrontar el pago de importaciones.

IV PAÑALES DESCARTABLES

IV.1. Introducción

88. El pañal descartable o desechable es un producto que se inventó entre las décadas del cuarenta y sesenta del siglo XX. Los primeros antecedentes se vinculan con un paño rectangular a partir de una hoja de celulosa, y habría sido diseñado por la empresa Paulström, en Suecia, en 1942. En Estados Unidos, en paralelo, se le atribuye a Marion Donovan la creación de los pañales *Boaters* en 1949, que fueran comercializados en la quinta avenida de Manhattan, Nueva York, ideados con una cortina de plástico y un material absorbente, amarrados con broches. El pañal totalmente desechable tal como lo conocemos en la actualidad es atribuido al ingeniero químico

Victor Mills, de la firma Procter & Gamble, quien desarrollara el producto totalmente desechable en el año 1961, a partir del producto ideado por Donovan. En sus primeros años se lo consideró un producto de lujo, muy lejos del consumo de carácter masivo que tiene en la actualidad. Años después del lanzamiento realizado por Procter & Gamble, ingresaron al mercado otras empresas como Johnson & Johnson y Kimberly Clark. La entrada de nuevos jugadores generó mayor dinámica competitiva, innovaciones y baja de precios, lo que tuvo como consecuencia una extensión del uso del pañal descartable en cada vez más hogares.

89. Los pañales descartables fueron evolucionando tanto en funciones como en diseño. Progresivamente se incorporó material absorbente que redujo la cantidad de celulosa y permitió una mejor *performance* en absorción, durabilidad y comodidad, dado que la industria logró realizar un producto más fino, menos pesado y más absorbente. También se incorporaron cintas de papel, se diseñó el pañal con forma de “reloj de arena” para un mejor ajuste a la anatomía de los bebés, y se extendió el uso de plásticos para la sujeción del pañal. En definitiva, las inversiones en innovación y productividad lograron un mejor producto, y lo transformaron en un producto de consumo masivo y básico para todas las familias, tal como lo conocemos en la actualidad.

IV.2. Caracterización del producto y definición de mercado relevante

90. Los pañales descartables son un producto de consumo masivo que es adquirido mayormente por consumidores finales para uso doméstico o personal. Forman parte de un grupo de productos sanitarios que satisfacen necesidades de higiene, cuidado personal y limpieza en general. Son productos suaves y absorbentes, utilizados por bebés, infantes y adultos que sufren incontinencia con el objeto de retener residuos orgánicos.
91. Desde el punto de vista de la demanda, forman parte de la canasta de bienes de primera necesidad para un segmento de la población definido, básicamente, por cuestiones etarias. El producto es demandado por todos los hogares con infantes menores y, en menor medida, por aquellos con necesidades especiales de salud, lo que lo vuelve un producto con baja elasticidad precio. Los pañales descartables no tienen sustitutos cercanos por lo que conforman un mercado relevante en sí mismo.
92. Con relación a la segmentación de mercado entre pañales para bebés y para adultos, la diferencia de tamaño conlleva, lógicamente, una imposibilidad de sustitución entre ambos productos. Por lo tanto, desde el punto de vista de la demanda no existe sustitución posible. Por otro lado, la línea de producción del pañal para bebés no puede adaptarse para fabricar pañales para adultos. Según los testimonios recolectados, pese a utilizar el mismo tipo de materia prima, la diferencia del “chasis” entre un tamaño y el otro es lo que impide que los pañales sean fabricados en la misma línea de producción. En conclusión, se precisa otro tipo de máquinas para su elaboración.
93. En efecto, estas diferencias se replican al observar la estructura de los mercados. En otras palabras, se observan diferentes marcas, diferentes empresas productoras y diferentes participaciones de mercado. En consecuencia, los pañales descartables para bebés³¹ forman parte de un mercado en sí mismo, separado del mercado de pañales para adultos. En términos de facturación, los pañales para adultos son una unidad de negocios marginal dentro de lo que podría ser el negocio total de pañales descartables comercializados. En virtud de ello, y dado que

³¹ En adelante se utilizará indistintamente el término pañal descartable o pañal para bebés, por más que los pañales descartables estén orientados a bebés e infantes de hasta 4 y 5 años de edad.

pertenecen a otro mercado relevante, el presente documento versará exclusivamente sobre el mercado de pañales descartables para bebés e infantiles.

94. Desde el punto de vista de la producción, los principales insumos para la elaboración de pañales descartables son la fibra celulosa y el súper-absorbente. El proceso de fabricación puede resumirse en las siguientes actividades: (i) mezcla de fibras de celulosa con el súper-absorbente, conformando el denominado *pad* absorbente; (ii) compresión del *pad* mediante rodillo planchador y cortado en partes individuales (lo que conforma el núcleo del pañal); (iii) colocación de una tira de polietileno en la parte inferior del *pad*, colocación de tela no tejida en la parte superior y agregación de la banda frontal; (iv) colocación de adhesivo termofusible para unir las partes y elásticos; (v) colocación de cintas laterales (de adhesivo o abrojo) mediante un dispositivo cortador y aplicador; (vi) utilización del rodillo rotatorio para dar forma de las piernas y remoción del sobrante; (vii) doblado de los pliegues longitudinales y transversales (resultado el pañal terminado); y (viii) empaque para comercialización.
95. Casi la totalidad de los pañales descartables que se comercializan en Argentina son producidos localmente, sin embargo, la estructura de costos presenta una alta dependencia con el tipo de cambio debido a la gran participación de materiales importados para su fabricación. Los principales insumos identificados y los de mayor impacto en la estructura de costos que, tal como se dijo, son la fibra celulosa y el súper-absorbente, provienen del extranjero. Entre los insumos nacionales se identifican, en términos generales, la energía, la mano de obra y algunos insumos menos representativos vinculados al empaque.
96. Con relación al mercado geográfico, se observa que casi la totalidad de los pañales que se comercializan en Argentina se fabrican en la provincia de San Luis, lo que tiene que ver con regímenes de promoción industrial desarrollados en otras décadas. Dado que desde allí se abastece a todo el país, el mercado geográfico es de alcance nacional.

IV.3. Principales competidores

97. La estructura de la oferta en Argentina está compuesta por cinco empresas que producen y comercializan sus productos a nivel nacional. Existen tres grandes empresas multinacionales con alta penetración y presencia en los distintos segmentos de comercialización a lo largo de todo el país, y dos compañías de capitales nacionales que ingresaron en los últimos años y, pese a que han crecido en volumen, mantienen en la actualidad una participación menor. Procter & Gamble Argentina S.R.L. (“P&G”), Kimberly Clark Argentina S.A. (“KC”) y Softys Argentina S.A. (“Softys”) son las tres principales empresas que a lo largo de los años han acumulado la mayor parte de las ventas en Argentina. Buyanor S.A. (“Buyanor”) y Papelera Samseng S.A. (“Papelera Samseng”) cuentan con participaciones menores. Por su parte, la oferta de productos importados se percibe como marginal y discontinua a lo largo de los últimos diez años por lo que no constituye un vector a analizar.³²
98. P&G forma parte de una empresa multinacional con casa matriz en Estados Unidos y cuenta con presencia en más de 180 países. Fue fundada hace más de 180 años y está presente en los

³² La importación de productos finales responde mayoritariamente a la oferta de “marcas blancas” o “marcas propias” de grandes supermercados y de cadenas de farmacias. Se observa que la presencia de este tipo de productos ha sido discontinua y no se han logrado establecer como una opción para los consumidores a lo largo de los años.

mercados de productos para cuidado del bebé, lavado de la ropa, papel *tissue*, protección femenina, cuidado del cabello, higiene bucal y cuidado personal, entre otras. En Argentina, P&G ofrece productos para el cuidado de la ropa, productos para el cuidado bucal, para la higiene personal, el cuidado del cabello, la protección femenina y la protección para bebés. Cuenta con las marcas *Downy*, *Oral B*, *Gillete*, *Head&Shoulders*, *Pantene*, *Herbal Essence*, *Old Spice*, *Always* y *Pampers*.³³ En lo que respecta a la fabricación y comercialización de pañales descartables, se fabrican en una planta en la provincia de San Luis, en la que también se producen hojas de afeitarse y productos de protección femenina. Los pañales se venden bajo la marca *Pampers*.

99. Kimberly Clark Corporation es una compañía multinacional con casa matriz en Estados Unidos, que tiene actividad en más de 170 países. A nivel mundial se encuentra presente en la producción y comercialización de productos de protección femenina, productos para bebés, productos de protección para adultos y productos para el hogar. En Argentina, KC, su filial local, produce y comercializa productos de protección femenina, productos para bebés y pañales para adultos. Cuenta con marcas como *Huggies*, *Plenitud* y *Kotex*. Tal como se mencionó previamente, en los últimos años KC se retiró del mercado argentino de productos de papel *tissue*, donde se encontraba presente a través de las marcas *Scott* y *Kleenex*.³⁴ Para la fabricación de pañales descartables cuenta con una planta en la provincia de San Luis, donde además produce pañales para adultos. Comercializa pañales para bebés bajo la marca *Huggies* y pañales para adultos bajo la marca *Plenitud*.
100. Tal como se describió previamente, Softys forma parte de Softys S.A., una multinacional con casa matriz en la República de Chile con presencia en México, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia y Ecuador. Además de los productos de papel *tissue* oportunamente reseñados, produce y comercializa pañales descartables para bebés, que comercializa bajo la marca *BabySec* en su planta ubicada en la provincia de San Luis, donde también fabrica productos de protección femenina. Por su parte, si bien no se fabrican localmente, comercializa pañales para adultos de marca *Cotidian*.
101. Papelera Samseng, tal como se describió oportunamente, es una empresa familiar de capitales nacionales que tiene su trayectoria en los mercados de productos de papel *tissue*. En el año 2021 comenzó a producir pañales descartables en una planta ubicada en el parque industrial de Pilar, que comercializa bajo la marca *Duffy*. En dicha planta, aunque en otra línea de producción, también produce pañales para adultos de marca *Promise*.
102. Finalmente, Buyanor S.A. es una empresa fabricante de productos para la higiene personal, como algodón, cuidado del cabello, hisopos y toallas húmedas, entre otros, todos comercializados bajo la marca *Estrella*. En el año 2016 dio inicio a una primera línea de producción de pañales descartables para bebés en una planta ubicada en Avellaneda, provincia de Santa Fe, en la cual solamente se elabora ese producto. En 2019, adicionó una segunda línea de producción que le permitió aumentar su capacidad. Al igual que en el resto de su portafolio, utiliza la marca *Estrella* para la comercialización de pañales.
103. A modo de resumen, la **Tabla 7** describe los principales jugadores y sus marcas.

³³ Recientemente la empresa se desprendió de las marcas *Ariel* y *Magistral*, retirándose de los negocios de venta de jabones para el lavado de la ropa y lavavajillas.

³⁴ Para mayor abundamiento, ver el apartado relativo al análisis de competencia de productos de papel *tissue*

Tabla 7: Marcas de pañales de las principales empresas

Empresa	Marcas	Submarcas ³⁵
P&G	Pampers	Supersec, Baby San, Confort Sec, Baby Dry, Premium Care, Pants
KC	Huggies	Triple Acción, Protect Plus, Flexi Confort, Supreme Care, Pants
Softys	Babysec	s/d y Premium
Papelera Samseng	Duffys	Cotton y Premium
Buyanor	Estrella	-

Fuente: CNDC con base en sitios webs y a información aportada por las empresas en el marco de la presente investigación.

IV.4. Distribución y formas de comercialización

104. Las empresas productoras de pañales distribuyen sus productos de manera directa e indirecta a los diferentes comercios que venden al público en general.
105. Tal como ya mencionamos, por medio del canal directo, el producto llega al consumidor final a través de un sólo intermediario. Los clientes que forman parte del canal directo suelen ser las grandes cadenas de supermercados, los mayoristas y algunas cadenas de farmacias o tiendas de perfumería que cuentan con centros de distribución propios y demandan un volumen significativo. En el canal directo, la mercadería se entrega mayormente a los centros de distribución de las empresas compradoras, que luego realizan su propia distribución entre sus distintas tiendas. Este es el caso típico de una cadena de supermercados e hipermercados. Otra modalidad de venta directa es la entrega en alguna sucursal que demande un gran volumen, como puede ser un supermercado mayorista.
106. El canal indirecto requiere de, al menos, dos intermediarios. Es aquel donde participan distribuidores multiproducto, que adquieren pañales y los entregan en distintos comercios minoristas, como pueden ser autoservicios u otras tiendas de proximidad más específicas como pañaleras, perfumerías, farmacias, entre otros. Este tipo de comercios, si bien son muy numerosos, se caracterizan por requerir un menor volumen de productos debido a su capacidad de venta y/o a la velocidad de rotación de su inventario. Los pequeños comercios, a su vez, también pueden abastecerse a través de los supermercados mayoristas.
107. Una de las dificultades para determinar cuánto volumen venden las compañías productoras a través del canal directo y cuánto a través del indirecto es que los pequeños comercios pueden abastecerse a través de canales mayoristas, e incluso a través de las cadenas de hipermercados y supermercados. De este modo, tanto las pañaleras mayoristas como los supermercados mayoristas pueden, dependiendo del caso, ser un canal directo o indirecto.
108. Desde el punto de vista de la demanda, los consumidores adquieren los pañales descartables a través de: i) supermercados e hipermercados, ii) autoservicios y almacenes, iii) supermercados mayoristas, iv) pañaleras y, v) farmacias y otras tiendas especializadas en productos de perfumería y limpieza. En función de la información recabada, los distintos tipos de comercios a través de los cuales los hogares se abastecen de pañales tienen una participación similar en el volumen de ventas. Si bien los datos de consumo no pueden ser precisos debido a que el mayor volumen

³⁵ Tal como se verá en el apartado dedicado a la diferenciación de productos, las submarcas están ordenadas comenzando por el segmento más bajo al más alto.

llega de manera indirecta a las familias,³⁶ se estima que cada uno de los cinco tipos de comercio tiene una participación en las ventas que oscila entre el 15% y el 25%, aproximadamente. En términos de competencia, es relevante señalar que hay compañías que tienen más desarrollado un canal que otro, mientras que otras empresas manifestaron una relativa uniformidad en la distribución de sus productos por canal de comercialización.

IV.5. Diferenciación de producto y características del consumo

109. Las empresas productoras de pañales suelen contar con distintos modelos que presentan diferencias cualitativas en los productos. De los sitios web de las principales cadenas de comercialización minorista, se observa que, para el año 2023, P&G tiene cinco submarcas, mientras que, KC y Softys ofrecen cuatro y dos submarcas, respectivamente.³⁷ La estrategia de las compañías apunta a satisfacer distintos estándares de calidad y ofrecer productos de diferentes precios para cada uno de los segmentos. En algunos casos, esta segmentación puede ser alto, alto-medio, medio, medio-bajo y bajo, y en otros alto, medio y bajo. Además, tanto P&G como KC tienen una línea de pañales *pants*, que se ajustan con mayor precisión a la cintura del infante y se asemejan a la ropa interior.
110. Los pañales, a su vez, cuentan con dos diferenciaciones adicionales que no tienen que ver con la calidad del producto sino con otras características de la demanda. La primera de ellas es el talle, que se relaciona con el tamaño del bebé — Recién Nacido (RN), Pequeño (P), Mediano (M), Grande (G), Extra Grande (XG), Extra Extra Grande (XXG); la segunda está vinculada a la cantidad de pañales que trae cada presentación —las presentaciones varían según la marca, pero puede haber paquetes de 12 hasta de 96 unidades—y la disponibilidad de cada tipo de presentación es diferente en función del tipo de comercio que los comercializa al público.³⁸
111. Con relación a las variables que afectan el consumo de pañales, los testimonios recolectados a lo largo de la investigación coinciden en que es un bien de primera necesidad de lejana sustitución y, ante un aumento de precio o una caída del ingreso de los hogares, el efecto que prevalece es el de una sustitución hacia un pañal más económico y no el de una caída en el volumen comercializado. En este sentido, se advierte que la diferenciación vertical de productos comentada previamente permite a las empresas satisfacer a consumidores con distintas necesidades y ofrecerles variantes más económicas sin necesidad de cambiar de marca.

³⁶ Las empresas productoras solamente cuentan con información fehaciente sobre volumen entregado a sus clientes, lo que genera que la información sobre participación por canal de distribución solamente pueda ser realizada con estimaciones de consumo.

³⁷ Para todos los casos, la marca se mantiene y se agrega alguna descripción. Al momento de la elaboración de este documento, P&G, por ejemplo, ofrece *Pampers Supersec*, *Baby San*, *Confort Sec*, *Baby Dry* y *Premium Care*; KC comercializa *Huggies Triple Protección*, *Protect Plus*, *Flexi Confort* y *Supreme Care*; Softys agrega la leyenda *Premium* a su línea más cara; Papelera Samseng, por su parte, ofrece dos submarcas: *Duffy Cotton* y *Duffy Premium*; Buyanor ofrece los pañales *Estrella* sin otra diferenciación.

³⁸ Los kioscos, almacenes y autoservicios suelen vender presentaciones con pocas unidades de pañales por estar orientadas a compras inmediatas y espontáneas. Los hipermercados y pañaleras, por ejemplo, suelen ofrecer opciones de presentaciones con mayor cantidad de unidades porque los consumidores tienden a realizar compras para stock. Los mayoristas, dado que tienen como clientes a familias que realizan compras para stock, y a almacenes y autoservicios que comercializan presentaciones de pocas unidades, suelen tener un surtido orientado a los extremos.

112. En definitiva, las características del producto hacen que un aumento del precio de los pañales pueda generar (i) un efecto sustitución entre los distintos segmentos, ii) que los consumidores dejen de consumir otros productos que consideren más superfluos que los pañales, afectando así no solo al consumidor sino también a la actividad en general, y iii) una baja en la cantidad total de pañales demandada, extendiendo los plazos de cambiado o incentivando el proceso madurativo de los infantes.
113. Por otro lado, las variables exógenas que afectan al consumo en el largo plazo son: i) la tasa de natalidad, y ii) el tiempo que los infantes requieren del uso de pañales para satisfacer sus necesidades de higiene. Según el testimonio de expertos, son dos variables que están en descenso en Argentina, lo cual afecta negativamente el volumen comercializado en el país. Finalmente, respecto a la estacionalidad en el consumo, algunos testigos afirmaron que las cantidades disminuyen en el verano mientras que otros afirmaron que dicha reducción es marginal y no afecta la actividad.

IV.6. Participaciones de mercado y dinámica competitiva

114. Tal como se ha expuesto, el mercado definido comprende los pañales descartables para bebés e infantes en toda la República Argentina. A continuación, la **Tabla 8** presenta las participaciones de mercado.

Tabla 8: Participaciones del mercado de pañales descartables infantiles. Por volumen. República Argentina

Empresa	2018	2019	2020	2021	2022
KC	(35-45)%	(35-45)%	(30-40)%	(30-40)%	(30-40)%
P&G	(35-45)%	(35-45)%	(30-40)%	(30-40)%	(30-40)%
Softys	(10-15)%	(15-25)%	(15-25)%	(15-25)%	(15-25)%
Buyanor	(0-5)%	(0-5)%	(0-5)%	(0-5)%	(0-5)%
Samseng+ otros	(0-5)%	(0-5)%	(0-5)%	(0-5)%	(0-5)%
IHH estimado	3800	3400	3150	3000	2900

Fuente: estimación propia en base a información aportada en el marco de la presente investigación

115. De la tabla precedente se observa que el mercado de pañales descartables ha estado liderado por KC y P&G a lo largo de todo el período estudiado. Estas empresas son las que cuentan con mayor nivel de diferenciación de producto y, por ende, las que dividen su oferta en mayor cantidad de segmentos. En tercer lugar, se ubica Softys, mientras que en cuarto y quinto lugar están Buyanor y Papelera Samseng, respectivamente, con una posición marginal.
116. En términos del análisis de los indicadores cuantitativos se puede afirmar que el mercado de pañales en Argentina está concentrado. Para el año 2022, el valor estimado del IHH se encontraba alrededor de los 2900 puntos, el C_2 era cercano al 70% y el C_3 de aproximadamente 95%.³⁹
117. Si bien los índices de concentración resultan elevados, no por ello corresponde afirmar que el mercado de pañales descartables es un mercado no expuesto a la competencia y poco desafiante.

³⁹ El C_n es un índice de concentración que se calcula sumando la participación de mercado de las empresas más relevantes. El “n” puede adaptarse según la cantidad de empresas que se desee analizar en función del tamaño del mercado que se estudia.

118. Al analizar el comportamiento en términos dinámicos, se ve que el mercado se encuentra menos concentrado que al comienzo del período estudiado. En primer lugar, es importante afirmar que la participación de ambos líderes desciende a lo largo del período. En efecto, se advierte que su participación conjunta pasó de ser cercana al 80% en 2018 a ubicarse casi diez puntos porcentuales (“p.p.”) por debajo en 2022. Esta merma habría sido captada en su mayoría por Softys quien, según algunas estimaciones, habría prácticamente duplicado la participación de sus ventas en el total. En segundo lugar, si bien no cuenta con una participación significativa, las ventas de Buyanor se duplican en el período estudiado, al tiempo que se verifica el ingreso de sus productos en las principales cadenas de comercialización. En tercer lugar, se destaca el ingreso de Papelera Samseng que, aunque de incipiente trayectoria en el mercado, cuenta, al igual que el resto de las empresas, con presencia en las góndolas de las grandes superficies de comercialización.
119. Lo descripto se traduce en una caída del IHH hacia el final del período estudiado. Según estimaciones propias en base a información aportada por las empresas que conforman el mercado, el IHH se encontraría cercano a los 2.900 puntos en el año 2022, verificándose un marcado descenso respecto de los casi 3.800 puntos del año 2018.
120. Finalmente, y tal como se dijo previamente, se observa que ninguna de las marcas propias de las cadenas de comercialización, tanto de supermercados como de farmacias, se pudo consolidar en el mercado a lo largo de los años. Respecto a este último punto y con relación al ingreso de Papelera Samseng, es importante destacar que su entrada involucró la instalación de una nueva planta productiva de su propiedad y no a través de un contrato de fasón con un productor previamente establecido. Esto, en definitiva, implica un aumento en la capacidad productiva de pañales a nivel nacional y otorga una mayor capacidad competitiva al ingresante. A la vez, y tal como se desarrollará en el próximo acápite, el aumento en la capacidad productiva podría resultar positiva para otras empresas que quisieran realizar contratos de fasón con el objetivo de comercializar pañales con su marca.

IV.7. Barreras a la entrada y desafiability del mercado: el rol de las marcas propias.

121. Tal como se mencionó en el acápite anterior, los indicadores cuantitativos muestran que el mercado de pañales descartables en Argentina se encuentra altamente concentrado. Sin embargo, del análisis de la trayectoria y el comportamiento de las empresas, se observa que tal concentración se da en un contexto de caída en la participación de ambos líderes y de ingresos al mercado de empresas medianas, a través de la instalación de plantas de producción.
122. En cuanto a las barreras a la entrada, se observa que el mercado de pañales descartables no cuenta con barreras regulatorias ni económicas que sean relevantes desde el punto de vista del análisis de competencia. Las inversiones a realizar para comenzar la producción requieren de la adquisición de maquinaria específica, y el monto de la inversión no implicaría una barrera económica significativa desde el punto de vista de la competencia. En efecto, la recientemente ingresada Papelera Samseng, es una empresa PyME de capitales nacionales, cuyos accionistas solamente tenían actividad en la categoría de productos de papel *tissue*.
123. Las barreras económicas para el ingreso o desarrollo de un nuevo competidor tienen que ver, en el contexto estudiado, con: i) las características de los principales jugadores, y ii) las variables que inciden en el desarrollo general de la categoría.

124. Tal como se dijo previamente, la estructura de la oferta en Argentina está compuesta por subsidiarias locales de dos de las mayores productoras de pañales a nivel mundial, como P&G y KC, que cuentan con un estándar de desarrollo tecnológico de nivel internacional, capacidad financiera y una amplia trayectoria y reconocimiento de marca debido a años de inversión y permanencia en el mercado. Adicionalmente, Softys es una reconocida empresa a nivel regional que también cuenta con una amplia trayectoria y capacidad financiera para realizar inversiones en cuanto a innovación de producto, de procesos, en publicidad, en dinámicas comerciales, distribución, etc.
125. En paralelo, y tal como se indicó, el mercado de pañales descartables en Argentina se encuentra en retroceso en términos de volumen comercializado. Esto se debe a un factor fundamental y exógeno como lo es la tasa de natalidad, que estructura la demanda futura de pañales descartables. En definitiva, no se trata de un mercado en expansión, donde las compañías competirán por nuevos clientes, sino de un mercado en potencial retroceso, donde las empresas podrían tender a tomar estrategias defensivas para mantener su posición y evitar la pérdida de los costos hundidos.
126. En este contexto, se considera poco probable que un nuevo competidor ingrese al mercado de producción y comercialización de pañales. Sin embargo, en un escenario donde las PyMEs cuenten con capacidad ociosa y un correcto suministro de insumos, es posible que algunas cadenas de comercialización puedan intentar desarrollar su “marca propia”.⁴⁰
127. En la industria de consumo masivo, las grandes empresas productoras —como P&G, KC y Softys, por citar algunas— no suelen destinar recursos productivos para la elaboración de marcas de terceros. Así, las grandes cadenas de comercialización que desean desarrollar su marca propia recurren a empresas pequeñas y medianas para que elaboren estos productos, encontrando en ellas a potenciales socios comerciales. En esta relación, las PyMEs industriales obtienen un cliente que demanda altos volúmenes de productos de manera constante lo que, de alguna manera, podría permitir una reducción en sus costos medios.
128. Esta relación entre el sector comercial e industrial, sin embargo, no se limita necesariamente a un contrato de abastecimiento de productos de “marca propia”. Las empresas productoras, aprovechando el vínculo comercial, tercián para colocar productos de su propia marca en las góndolas de estas grandes superficies comerciales con el objetivo de expandir su negocio y llegar a los consumidores finales con sus productos. En este sentido, su posición de “proveedor de marca propia”⁴¹ le permite no solo ingresar a las principales bocas de expendio del país, sino que tiene la potencialidad de mejorar las condiciones de comercialización de su cartera de productos con el ulterior desarrollo marcario que ello conlleva. Estos beneficios pueden ser un mayor volumen entregado, un mayor espacio de exhibición, la presencia en islas de exhibición o punteras de góndola, un menor plazo de pago, entre otros.

⁴⁰ El producto de marca propia es considerado, en la jerga del *retail*, como el producto que lleva la marca del comercio.

⁴¹ En este documento se considera proveedor de marca propia a aquella empresa productora que fabrica productos con la marca de las cadenas de hiper y supermercados o de cualquier otra tienda de comercialización.

129. En este sentido, es relativamente frecuente que las PyMEs de productos de consumo masivo fabriquen las marcas propias de las cadenas de comercialización.⁴² Uno de los principales motivos por los cuales los supermercados recurren a estas empresas es porque pueden asegurarle un abastecimiento de manera continua que no interrumpa la cadena de suministro de los comercios. Esto último resulta fundamental a la hora de que el producto pueda desarrollarse comercialmente generando una fidelización con sus clientes y una penetración en los hogares. En contraposición, las grandes empresas que cuentan con un amplio desarrollo de marcas y productos propios, tienden a orientar sus recursos productivos para la venta de sus propias marcas y no para las marcas de terceros.
130. En definitiva, en cada uno de los casos, cada actor tiene como principal objetivo desarrollar su propia marca. Sin embargo, la negociación que se da entre industriales PyMEs y grandes comercializadores, constituye un marco propicio para la existencia de acuerdos que involucran la adquisición de productos de marca de la empresa fabricante con la adquisición de productos de “marca supermercado”.
131. En conclusión, el ingreso de Papelera Samseng y Buyanor en el contexto descrito, además de eventualmente evidenciar un bajo nivel de barreras a la entrada en el mercado de pañales descartables, tiene la potencialidad de aumentar la desafiabilidad del mercado. Esto en virtud de que se considera probable que aquellas cadenas de comercialización que cuentan con mayor surtido y satisfacción en ventas de productos de marca propia, encuentren condiciones favorables para el desarrollo de pañales descartables con su marca, permitiendo el ingreso, si no de nuevos productores, al menos de nuevas marcas al mercado. Este escenario podría traer beneficios a los consumidores, que encontrarían un mayor surtido de productos con el potencial efecto sobre los precios.⁴³

IV.8. Dificultades en el abastecimiento de materia prima

132. Al igual que lo reseñado en el capítulo dedicado al análisis de los productos de papel *tissue*, algunos testimonios recogidos en la presente investigación dieron cuenta de restricciones o impedimentos para la importación de materia prima necesaria para la fabricación de pañales descartables. Al igual que en el caso descrito, y al que se remite para mayor abundamiento, la dificultad habría tenido que ver con restricciones en el acceso a las divisas para la cancelación del pago por la importación de los bienes provenientes del exterior.
133. Tal como se describió oportunamente, la mayoría de los insumos utilizados para la fabricación de los pañales descartables, entre ellos la celulosa y el gel absorbente, provienen del exterior.⁴⁴
134. En este sentido y en relación a lo desarrollado en el acápite anterior, cabe advertir que el análisis realizado sobre la desafiabilidad del mercado y la posibilidad del desarrollo de nuevos jugadores se encuentra determinado por la capacidad de las empresas productoras de acceder a las materias primas necesarias para la elaboración de los productos. Tal como se observó oportunamente, algunas herramientas de política económica, más específicamente de política cambiaria, podrían

⁴² Para el caso visto de productos de papel *tissue*, los productos de marca propia son elaborados en su mayoría por Papelera Samseng, PSAG y Celulosa Campana, por citar un ejemplo.

⁴³ Como ejemplo del efecto del desarrollo de marcas propias en un sector, puede verse el citado caso de productos de papel *tissue*, donde las marcas propias, en su conjunto, acumulan la mayor participación de mercado.

⁴⁴ Se pueden mencionar otros insumos como telas no tejidas y plásticos.

ejercer un efecto excluyente del mercado con una eventual afectación a la competencia, en la medida en que el impacto de la decisión administrativa incida de manera disímil entre los jugadores del mercado.

135. En particular, el mercado de pañales descartables está compuesto por tres empresas multinacionales y dos empresas medianas de capitales nacionales que ingresaron en los últimos diez años y cuentan con una participación marginal. Las tres firmas que acumulan alrededor del 90% de las ventas contarían, *a priori*, con capacidad de recurrir a una casa matriz con acceso a divisas para afrontar el pago de las importaciones, o bien de realizar transferencias de manera directa entre sus distintas subsidiarias regionales. Por el contrario, las otras dos tendrían más dificultades para acceder a las divisas y, en consecuencia, para acceder a las materias primas necesarias para la producción. Este escenario, tal como se dijo, fue modificado en abril de 2024, lo que permitiría a las PyMEs del sector operar con menores restricciones.
136. De este modo, la dificultad para el abastecimiento de las materias primas para la producción de pañales tiene la potencialidad de traducirse en una restricción a la competencia al dificultar y obstaculizar el desarrollo de los jugadores entrantes.

IV.9. Conclusiones sobre el mercado de pañales descartables en Argentina

137. A lo largo de este capítulo se ha descripto que los pañales descartables son un producto de primera necesidad y de difícil sustitución en la sociedad actual. La innovación y el desarrollo tecnológico permitieron, a lo largo de los años, mejorar el producto y reducir su precio, lo que facilitó el acceso para la mayoría de la población. En este sentido, se ha considerado que los pañales descartables para bebés e infantes forman parte de un mercado relevante en sí mismo a nivel nacional. Asimismo, los pañales para adultos conforman un mercado relevante diferente.
138. En términos generales, el consumo de pañales muestra una tendencia decreciente en Argentina en virtud de la caída de la tasa de natalidad. Ante un escenario de pérdida de poder adquisitivo de los hogares, como el acontecido a lo largo del período estudiado, lo que se observa es una sustitución hacia pañales más económicos, muchas veces de la misma marca, y una caída en el volumen demandado debido a la extensión del uso del pañal por más tiempo.
139. La estructura de la oferta está conformada por tres empresas multinacionales y dos PyMEs. Del análisis de los índices de concentración se observa la presencia de un mercado concentrado, donde las tres primeras acumulan cerca del 95% de las ventas. En términos dinámicos, si se analiza la trayectoria del período estudiado, se observa un descenso significativo del IHH que es explicado principalmente por el desempeño competitivo del mercado. En este sentido, si bien es destacable remarcar el ingreso de competidores como Buyanor (2016) y Papelera Samseng (2021), la variable que explica la caída del IHH tiene que ver fundamentalmente con el crecimiento de Softys, que prácticamente duplicó su participación en el mercado. En contraposición, tanto P&G como KC, disminuyeron entre 5 y 10 p.p. a lo largo del período analizado.
140. Finalmente, es importante destacar que, durante el transcurso de la investigación, algunas de las empresas productoras manifestaron la existencia de dificultades para el abastecimiento de insumos para la producción, cuya sustitución local no se encuentra disponible en el mercado. El inconveniente habría estado vinculado a impedimentos para la importación debido a la incapacidad de acceder a las divisas necesarias para la adquisición. Al igual que en la industria

papelera, esta barrera no habría impactado de manera uniforme sobre la totalidad de los jugadores, lo que pudo haber afectado el desempeño de cada compañía de manera diferente con un ulterior efecto sobre la capacidad de competencia de cada una de ellas. Adicionalmente, la imposibilidad de garantizar el suministro del producto a las grandes cadenas podría haber afectado el desarrollo de pañales de marcas propias, categoría que, a diferencia de los mercados de papel *tissue* anteriormente reseñados, no se encuentra explotada en la actualidad. Tal como se dijo, este escenario se modificó en abril de 2024.

V CONCLUSIONES

141. El presente trabajo fue encomendado por la ex Secretaría de Comercio Interior con el objetivo de descartar posibles problemas de competencia en los mercados de pañales descartables y productos de papel *tissue* en Argentina, como consecuencia de la denuncia realizada por la Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos (ACUCU) ante esta CNDC en 2016, que tuvo como fundamento los antecedentes regionales donde empresas con actividad en Argentina, como KC y Softys, fueron sancionadas por participar de acuerdos colusivos.
142. En términos generales, se ha visto que ambas actividades no cuentan con regulaciones específicas sobre la producción y la comercialización. Ambos productos son bienes de consumo masivo que se comercializan a través de supermercados minoristas y mayoristas, autoservicios y otros comercios de cercanía como farmacias y tiendas especializadas. Tanto los productos de papel *tissue* como los de pañales se producen en el país y la presencia de productos importados ha sido prácticamente nula a lo largo del período estudiado. En ambos casos, la vinculación con el mercado externo se da a través de insumos para su fabricación, representando, en ambos casos, aunque mayormente en la producción de pañales, una elevada dependencia del tipo de cambio y de los precios internacionales.
143. En cuanto al desempeño competitivo, el análisis de la trayectoria de los mercados sugiere, en ambos casos, un menor nivel de concentración hacia el final del período.
144. En los mercados de productos de papel *tissue*, si bien el IHH permanece prácticamente constante, se observa que existe una empresa líder, Softys, cuya participación en los principales productos ha disminuido en el período estudiado. El resto de los jugadores relevantes, como Papelera Samseng, PSAG y Celulosa Campana muestran un crecimiento sostenido. Estos jugadores, cabe recordar: i) son pequeñas y medianas empresas que se encuentran presentes en todo el país a través de prácticamente todos los canales de comercialización, ii) producen bienes con un grado de diferenciación similar al del líder y, iii) producen las marcas propias de las principales cadenas de comercialización del país, cuya participación conjunta, supera a la de Softys. Finalmente, es importante aclarar, dados los antecedentes internacionales mencionados que motivaron la denuncia de ACUCU, que KC interrumpió su producción en 2019 y la comercialización de sus productos en 2021.
145. El mercado de pañales descartables, pese a presentar un valor de IHH cercano a los 2.900 puntos en 2022, muestra un marcado descenso en su valor si se lo compara con los 3.800 puntos de comienzos del período en el año 2018. Esta variación está explicada por la caída en la participación de P&G y KC, las dos empresas líderes, que en conjunto ceden entre 15 y 20 p.p. En paralelo, Softys, el tercer jugador, prácticamente duplica su participación de mercado. Otra variable que permite verificar una mayor dinámica competitiva es el ingreso de Buyanor, en 2016

—con la duplicación en su capacidad productiva en 2019—, y el ingreso de Papelera Samseng en 2021, también a través de una inversión en una planta productiva en el partido de Pilar, provincia de Buenos Aires.

146. Adicionalmente, del análisis prospectivo realizado por esta CNDC, se observa que en la actualidad podrían existir las condiciones necesarias para el desarrollo de pañales descartables con marca propia de las cadenas de supermercados minoristas y mayoristas. Esto se da en virtud del ingreso de pequeñas y medianas empresas, que podrían garantizar un abastecimiento continuo para el desarrollo marcario de los productos.
147. Respecto a este último punto, y en virtud de la alta dependencia de insumos importados para la elaboración, tanto de pañales como de productos de papel *tissue*, se advierte que las regulaciones de política cambiaria acontecidas a partir de 2022, vinculadas al acceso de divisas para el pago de importaciones implicaron restricciones para la producción. En este aspecto, representantes de empresas del sector manifestaron que esta obstaculización en el acceso a los insumos pudo haber tenido un impacto no uniforme entre los competidores, en virtud de la capacidad de algunos de obtener el suministro de materia prima a través de sus casas matrices en el exterior. El escenario regulatorio a partir de abril de 2024, al darle un tratamiento diferencial a las PyMEs, podría mitigar los posibles efectos sobre la competencia planteados por la regulación general.
148. Se advierte, por lo tanto, que la interrupción de la producción con la consecuente discontinuidad del suministro de los bienes al comercializador, y por ende a los consumidores finales, en sectores económicos donde pueda existir una diferenciación idiosincrática, construida por una extensa trayectoria de marca, tiene la potencialidad de pérdida de clientes (tanto grandes comercios como consumidores). A la vez, esta discontinuidad en la provisión, motivada por la dificultad del acceso a insumos, tiene la potencialidad de impedir el crecimiento y el desarrollo de nuevos productos, lo que podría derivar en un perjuicio para la competencia.



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
AÑO DE LA DEFENSA DE LA VIDA, LA LIBERTAD Y LA PROPIEDAD

Hoja Adicional de Firmas
Anexo firma conjunta

Número:

Referencia: IM 17 - Anexo Disposición - Pañales y Papel Tissue

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 31 pagina/s.

Digitally signed by Florencia Bogo
Date: 2024.05.08 16:18:32 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Maria Paula Molina
Date: 2024.05.08 16:19:40 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Eduardo Rodolfo Montamat
Date: 2024.05.08 16:25:05 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Lucas TREVISANI VESPA
Date: 2024.05.08 16:44:33 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by Alexis Pirchio
Date: 2024.05.08 21:01:46 ART
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Digitally signed by GESTION DOCUMENTAL
ELECTRÓNICA - GDE
Date: 2024.05.08 21:02:57 -03:00