

La Plata, 10 de abril de 2012

**VISTO** lo dispuesto por el artículo 55 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y por la Ley N° 13834, dictada en su consecuencia; y

#### **CONSIDERANDO**

Que es un hecho público y notorio la situación planteada desde hace varios días respecto al desmedido aumento de la yerba mate, como su venta restringida por cupos en un primer momento y su posterior desaparición de las góndolas de hipermercados y autoservicios;

Que si bien el mate, por cuestiones de tradición, culturales o vinculares, es una bebida omnipresente entre los argentinos, circunstancia que se registra en estadísticas contundentes que revelan que la yerba mate se encuentra en más del 90 % de los hogares, siendo el consumo anual por habitante de unos 6,8 kilos; lo cierto es que en gran parte de los hogares con menos recursos, llega a constituir un producto de primera necesidad;

Que no resulta un dato menor que Argentina es el principal productor y consumidor, que junto a Paraguay, Brasil, Uruguay, el sur de Chile y Bolivia, suman más del 95% del consumo mundial de este producto;

Que este cultivo se ha desarrollado exclusivamente en la Provincia de Misiones y el Noroeste de la Provincia de Corrientes

Que en el extenso proceso que comienza con la selección de las semillas para el **cultivo**, que cinco años después se realizara la **cosecha**, que es totalmente artesanal, para pasar a la **elaboración** y sus

distintas etapas: **Zapicado; Secado; Canchado, Estacionamiento, Molienda**, y finalmente el **Envasado** para su posterior comercialización, hay muy claras diferencias y una desigual distribución de la ganancia, porque el precio que se paga en la góndola se distribuye de la siguiente manera dentro de la cadena de elaboración: los productores reciben el 9% del precio total del producto, los secaderos un 24%, y el sector industrial y la cadena de comercialización, un 67%;

Que el trabajo *“El instituto nacional de la yerba mate (inym) como dispositivo político de economía social: mediación intrasectorial en la distribución del ingreso, empoderamiento del sector productivo y desarrollo local en la región yerbatera.”* realizado por el economista Javier Gortari, hace un detallado análisis de la problemática histórica del sector y podemos destacar cuando expresa *“...Tanto la oferta como la demanda de materia prima respondieron desde entonces a orientaciones precisas del poder público, para satisfacer un mercado doméstico que, luego de desarrollarse en forma dinámica hasta sustituir casi por completo la importación -década del 60-, acompañó el ritmo del crecimiento vegetativo de la población. En el marco de esas reglas económicas, con su intervención el Estado funcionaba como un garante de la "paz" social en la actividad, posibilitando que el sector primario sostuviera su participación en la distribución de la "renta" yerbatera y regulando el avance del capital sobre la producción...”*

Continua Gortari *“...Se puede concluir entonces que la historia de la producción y comercialización de la yerba mate estuvo signada por la tutela del Estado desde sus inicios. Con sus maniobras y conflictos de intereses ...el mecanismo regulador posibilitó acompañar el crecimiento de la demanda interna, sustituir las importaciones y consolidar un interesante mercado de exportación en Siria y Líbano...Toda esa rica experiencia de aciertos y errores, que le permitió al país convertirse en el primer productor y*

*consumidor mundial de yerba mate y el más avanzado en todos los aspectos de la tecnología de cultivo y elaboración, sosteniendo al mismo tiempo un equilibrio contemporizador entre los intereses del pequeño productor y los grandes molinos concentradores, fue desestimada en 1991 cuando se aprobó la desregulación.”*

Que tal cual el lo manifiesta , “...El Decreto Nacional Nº 2284 (Menem-Cavallo) de 1991, terminó así con más de 50 años de política económica yerbatera y provocó una rápida concentración de la renta del sector. Ocho empresas industriales...concentraban en 1998 más del 70% del mercado... Parte de esa renta fue luego disputada por nuevos y poderosos actores que aparecieron en la cadena comercial durante la década del 90: los hipermercados. Esta puja impactó directamente en la presión hacia abajo de los precios pagados al productor y al tarefero (peón cosechero), hasta reducirlos al nivel de subsistencia...”

Que en el año 2001, se mantenía la misma matriz económica neoliberal sostenida por Cavallo, esta vez ministro del gobierno de De La Rúa, por ello los productores yerbateros organizaron una manifestación de protesta en la plaza central de Posadas, donde acamparon y permanecieron con sus vetustos tractores y otros equipos agrícolas aún más arcaicos por espacio de un mes (junio 2001).

Que esta situación generó la intervención de los gobiernos provinciales y nacional, que logró una mejora formal para el precio –sin ninguna garantía de control-, y fue el prolegómeno de un proyecto de ley que se aprobaría en el Congreso Nacional al año siguiente: la creación del **Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM)** -Ley 25.564, Decreto Reglamentario Nº1240/02, que rige la actividad actualmente.

Que el INYM es un ente de derecho público no estatal con jurisdicción en todo el territorio de la República Argentina. La sede central está en Posadas, capital de la provincia de Misiones.

Que los objetivos del Instituto son promover, fomentar y fortalecer el desarrollo de la producción, industrialización, comercialización y consumo de la yerba mate y derivados, procurando la sustentabilidad de todos los sectores involucrados en la actividad (trabajadores rurales, productores, secaderos e industriales), en conjunción con las cadenas de distribuidores y consumidores. Las acciones y programas que desarrolle el Instituto deben contribuir a mejorar la competitividad del sector.

Que el directorio es el máximo órgano de decisión del INYM y está integrado por 12 miembros, investidos en representación de: 1 del Poder Ejecutivo Nacional, 1 del Poder Ejecutivo de la provincia de Misiones, 1 del Poder Ejecutivo de la provincia de Corrientes, 2 de los industriales, 1 de los secaderos de yerba, 3 de los productores, 2 de las cooperativas agrícolas yerbateras y, 1 de los obreros rurales (UATRE).

Que dichos cargos se ejercen en forma ad honorem y los directores sólo pueden percibir emolumentos del INYM en carácter de viáticos.

Que el directorio se reúne una vez por mes, la presidencia la ejerce el representante del Poder Ejecutivo Nacional y las decisiones se toman por mayoría simple, con excepción de la fijación del precio de la hoja verde y la yerba canchada, para lo cual se requiere unanimidad.

Que este precio se fija por períodos semestrales de abril a septiembre y de octubre a marzo de cada año tomando en consideración los costos de producción –incluidas cargas impositivas, laborales y previsionales- así como una “rentabilidad razonable”, y en relación al precio de venta en góndola de las marcas que representen el 50% de las ventas en

el mercado interno. Si no se llega a un acuerdo sobre el precio después de los 15 días de la sesión del Directorio convocada a tal fin, la decisión se somete al arbitraje del Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación de la Nación, quien debe laudar dentro de los 20 días hábiles tomando en consideración la información de costos de cada uno de los sectores de la actividad.

Que dada la obviedad de los intereses contrapuestos entre productores de materia prima e industrializadores respecto a los costos “correctos” y a que la legislación no establece un organismo técnico que pueda definir al efecto, ej. el INTA, lo que viene ocurriendo es que la decisión del precio la toma el Poder Ejecutivo Nacional. Y lo hace en el marco de su estrategia de evitar aumentos de precios en los productos de la canasta básica, con la presión del gobierno provincial de Misiones en el sentido de elevar los valores de la materia prima como mecanismo de mejora de ingresos al pequeño productor y al tarefero –los que involucran con sus respectivos grupos familiares una población del orden de las 200 mil personas-, y con el lobby empresario y del gobierno de Corrientes –más ligado a la gran producción con cadena de industrialización y comercialización integrada- en sentido contrario.

Que ante la imposibilidad de ponerse de acuerdo en el precio para el semestre Abril-Septiembre 2012, el pasado 22 de marzo la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca, emitió la Resolución 119/2012, que en su art. 2 expresa: “...Art. 2º — *Arbitrase en la fijación del precio de la materia prima de yerba mate, fijándose en PESOS UN MIL SETECIENTOS (\$ 1.700) la tonelada de hoja verde puesta en secadero, y en PESOS SEIS MIL NOVECIENTOS (\$ 6.900) la tonelada de yerba mate canchada puesta en secadero, a partir del 1 de abril de 2012...*”;

Que el objetivo del Gobierno Nacional, fue reparar la siempre desventajosa situación de los productores primarios, quienes junto a los consumidores representan claramente los eslabones mas débiles de esta cadena de producción y comercialización;

Que en los días posteriores al dictado de dicha resolución, comenzó un injustificado aumento del precio de la yerba mate, porque como expresara en distintos medios periodísticos el representante por Misiones en el INYM, Ricardo Maciel, “la yerba que se vende en los comercios en la actualidad fue cosechada y envasada el año pasado, con los precios viejos, por lo que los precios actuales se deben a una especulación comercial”;

Que Carlos Ortt, director del Instituto Nacional de la Yerba Mate (INYM), representante de los productores, -también- apuntó contra las cadenas comerciales. “Es una jugada estratégica; ninguna yerba puede valer más de 16 o 18 pesos el kilo”, y le reclamó que se controle a los súper mercados ; “porque el incremento de los precios es una estampida violenta y se trata de una jugada de las cadenas comerciales, los supermercadistas”

“....Cuando elaboramos los costos hicimos un prorrateo y ninguna yerba hoy puede valer más de 16 o 18 pesos el kilo...Además, no pasa en ningún lado del mundo que haya desabastecimiento de un día para el otro”, y aclaró que “antes del aumento, ya en Misiones estaban vaciando las góndolas...”

Que los industriales sumaron un nuevo capítulo a la polémica al admitir en parte haber sido responsables de los incrementos. En una solicitada, firmada por la Cámara de Molineros de Yerba Mate de la Zona Productora, reconocen que aumentaron sus precios, pero le atribuyen la principal responsabilidad a la presión impositiva.

Que en la solicitada, reiteran que el costo que se toma en cuenta para calcular un precio es el de reposición, no el de adquisición, por

lo que desechan la postura oficial de que los aumentos no pueden aplicarse porque la yerba que actualmente está en góndola fue pagada a valores de hace dos años, no a 1,70 por kilo de hoja verde.

Que por otra parte, indican que "...uno de los principales motivos de la suba se debe a la presión fiscal, porque, sostienen, el fisco cuando calcula la rentabilidad que tuvo una empresa para cobrarle impuesto a las ganancias, compara el valor ingresos contra egresos y no toma en cuenta si se remarcó para cubrir un aumento de costos ya anunciado. La línea argumental marca que si se compara facturación contra gastos, se establece que esa diferencia fue ganancia y sobre ese valor se cobra el impuesto.

Que explican los molineros que cuando imputen contablemente la fuerte suba que van a tener en su facturación a partir de los nuevos precios que están cobrando por la yerba a salida de molino (6,60 contra 13,80) y la comparen contra sus egresos que todavía son bajos porque la canchada la compraron (en el mejor de los casos) a 3,30, les va a salir un margen de ganancia muy alto, que denominan "ganancia ficticia" porque, atendiendo al primer argumento, no sería una ganancia al bolsillo del empresario sino que la mayor parte iría a recomprar materia prima al nuevo valor de 6,90.

Que más allá de la discutible validez de los argumentos, tácitamente están reconociendo que el aumento no fue culpa solamente de los supermercados sino que fueron ellos los que duplicaron el valor de la yerba a salida de molino y evidentemente fue eso impactó en la escalada de precios en góndolas;

Que el domingo 8 de abril, el diario La Época de Corrientes reflejaba la opinión de las principales cadenas de supermercados, que aseguraban que "la situación seguirá empeorando ya que acordamos entre

las principales cadenas locales no reponer el stock hasta tanto no se resuelva el conflicto yerbatero...Estamos prácticamente sin yerba y no vamos a comprar hasta que los molinos yerbateros pongan un precio razonable que sea adecuado para la venta al público”, expresaba en la citada nota el titular de la cadena de supermercados Supermax, Carlos Irigoyen,

Que por su parte, el gerente de compras de Impulso, Raúl Rugido, emitió similares consideraciones. “Hay un desabastecimiento en todas las marcas, creemos que para la semana que viene ya no va a haber nada de nada en las góndolas y esto se repite en todas las cadenas locales salvo en algunos comercios que aprovechan la situación para vender a precios impensados, como por ejemplo a más de \$30 un kilo de yerba...” y agregaba que , “...Todas las cadenas locales nos hemos puesto de acuerdo de no recibir nuevos productos hasta que no se pongan de acuerdo con los precios, es decir no nos oponemos a la suba sino a estos incrementos que los molinos ya implementaron sin aval de la Secretaría de Comercio Interior. Queremos que el cliente no perciba un aumento desmedido sin autorización...”;

Que distintas denuncias hechas por consumidores, acompañadas por fotos tomadas en el lugar del hecho, daban cuenta que en distintos autoservicios mayoristas se podían ver las enormes pilas de paquetes de yerba de primeras marcas, pero en lugares a los cuales no tiene acceso el público, y la contracara de dicha situación eran las góndolas vacías de autoservicios e hipermercados.

Que algunos medios periodísticos dieron cuenta de las excusas que representantes de dichos comercios esbozaban para no poner dichos productos a la venta, al decir que “...”No se puede vender un producto del cual no se sabe el precio. Esto es lo que ocurre con la yerba, que apareció



con un aumento excesivo hace algunas semanas, luego se mantuvo pero sin embargo ahora no se conoce la evolución del valor...";

Que resulta evidente que al aumento impuesto por las empresas de la industria yerbatera, se suman los aumentos de la voracidad especulativa de algunos empresarios;

Que el Art. 1º de la ley de Defensa de la Competencia, N° 25.156, plantea claramente *“Están prohibidos y serán sancionados de conformidad con las normas de la presente ley, los actos o conductas, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que tengan por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia o el acceso al mercado o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general..”* y encuentra su complemento en el siguiente artículo que dice *“Las siguientes conductas, entre otras, en la medida que configuren las hipótesis del artículo 1º, constituyen prácticas restrictivas de la competencia*

*:...Inc. g) Fijar, imponer o practicar, directa o indirectamente, en acuerdo con competidores o individualmente, de cualquier forma precios y condiciones de compra o de venta de bienes, de prestación de servicios o de producción...”;*

Que el artículo 4º de la ley de Abastecimiento N° 20.680, manifiesta *“Serán reprimidos con las sanciones que se establecen en el artículo 5º y en su caso 6º, quienes:*

*a) Elevaren artificial o injustificadamente los precios en forma que no responda proporcionalmente a los aumentos de los costos, u obtuvieren ganancias abusivas...;*

*...c) Acapararen materias primas o productos, o formaren existencias superiores a las necesarias, sean actos de naturaleza*

*monopólica o no, para responder a los planes habituales de producción y/o demanda...;*

*...e) Destruyeren mercaderías y bienes; o impidieren la prestación de servicios o realizaren cualquier otro acto, sea de naturaleza monopólica o no, que tienda a hacer escasear su producción, venta o transporte;*

*f) Negaren o restringieren injustificadamente la venta de bienes o la prestación de servicios, o redujeran sin causa la producción habitual o no la incrementaren, habiendo sido intimidados a tal efecto con tres (3) días hábiles de anticipación, en caso de tener capacidad productiva, para responder a la demanda...”;*

Que estas conductas asumida por parte de los empresarios y comerciantes no hace más que mostrar el desequilibrio de fuerza negocial que tienen los consumidores frente a ellos, dejándolos en una posición de vulnerabilidad absoluta y teniendo que aceptar sus condiciones.

Que en las políticas que debe adoptar el Estado para defender a los consumidores se debe poner especial énfasis en impedir, que en la relación de consumo, el más fuerte (oferente) se aproveche del más débil (consumidores), fulminando cualquier condición inequitativa e indigna formulada unilateralmente por el oferente;

Que todos estos derechos se encuentran consagrados en el artículo 42 de la Constitución Nacional y 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires;

Que el artículo 42 de la Constitución Nacional hace referencia al derecho “a la libertad de elección y a condiciones de trato digno y equitativo”;

Que dicha manda constitucional fue receptada en el artículo 8 bis de la ley 24.240 que establece: “**Los proveedores deberán garantizar**

**condiciones de atención y trato digno y equitativo a los consumidores y usuarios. Deberán abstenerse de desplegar conductas que coloquen a los consumidores en situaciones vergonzantes, vejatorias o intimidatorias...”;**

Que en esta cuestión, coincidimos plenamente con el Dr. Dante Rusconi, cuando en su Manual de Derechos del Consumidor, dice *“...esta garantía veda conductas o acontecimientos generadores de padecimientos que deriven en situaciones discriminatorias, vergonzantes, vejatorias o que, en general, impliquen pesares, generalmente intangibles, que afecten la esfera íntima o moral de los consumidores...Es también la dignidad un derecho de los consumidores apreciable en su incidencia colectiva, de acuerdo con la categorización del Art. 43, CN, ya que será muy frecuente la ocurrencia de situaciones que afecten no solamente a un consumidor individual sino a toda la colectividad de consumidores expuestos a la situación lesiva...”* Y agrega, que el Art. 42, CN, incorpora también, el trato equitativo, y que si bien pueden parecer lo mismo, *“...la equidad acciona en otro campo y se encuentra relacionada con el derecho de la no discriminación, es decir, a recibir un trato igualitario frente y respecto de los iguales, sin distinciones ni diferenciamentos injustificados...”*

Que tener que aceptar estos aumentos desmedidos y caprichosos por parte de los comerciantes, pone a los usuarios en una situación de vulnerabilidad que se contrapone a lo establecido en el artículo 42 de nuestra Constitución Nacional que consagra el “derecho al acceso al consumo”;

Que este tema lo expone con claridad el Dr. Carlos Tambussi en su obra “El Consumo como Derecho Humano” (editorial Universidad ed. 2009) al afirmar: *“...Acceso al consumo significa que la posibilidad de llegar a consumir debe extenderse a todos los sectores de la población. En esta*

*etapa no se analiza la capacidad económica para hacerlo...sino que vista desde su faceta de derecho humano involucra los siguientes aspectos:*

*1) El trato equitativo y digno es consagrado por la normativa constitucional, sin distinciones y sin discriminación alguna. Dignidad significa trato justo en la relación de consumo, con respeto a la vida, salud e integridad física de las personas.*

*2) Acceso al consumo para todos se vincula indisolublemente con el principio de no discriminación y significa existencia de infraestructura, medios e información para colocar el consumo al alcance y a la comprensión de todos los sectores de la población...”*

Que a todas luces, la manera que se han movido tanto las empresas comercializadoras de la yerba mate como los principales hipermercados y supermercados, violan – o están muy cerca ello – las citadas leyes y corresponde aplicar las acciones correctivas - y de ser necesario sancionatorias –correspondientes para evitar que la situación actual continúe, generando el menoscabo de los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos de nuestra provincia;

Que en esta Defensoría hemos recibido numerosas consultas acerca de este incremento injustificado del precio de la yerba mate, como también la imposibilidad de acceder a dicho producto

Que la problemática en análisis se encuentra dentro del ámbito de la incumbencia del Defensor del Pueblo;

Que el artículo 55 de la Constitución provincial establece, entre otras cosas, que: *“el Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes...”*;

Que por lo motivos expuestos, se estima ajustado a derecho, dictar el pertinente acto administrativo en los términos del artículo 27 de la Ley N° 13834.

Por ello,

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO  
DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
RESUELVE**

**ARTÍCULO 1º: RECOMENDAR** a la Secretaria de Comercio Interior de la Nación, que arbitre las medidas necesarias y asuma la intervención que considere pertinente para dentro del marco de la legislación vigente garantizar el normal abastecimiento de yerba mate, a precios razonables y - si fuera necesario – aplique las sanciones correspondientes cuando el accionar de empresarios y comerciantes estén fuera del marco de la ley y las buenas prácticas comerciales.

**ARTICULO 2º: RECOMENDAR** a la Dirección Provincial de Comercio del Ministerio de Producción, Ciencia y Tecnología, que conjuntamente con los organismos fiscalizadores correspondientes, concrete acciones de inspección, fiscalización y control correspondientes, a efectos de sancionar las conductas comerciales especulativas y garantizar el normal abastecimiento de yerba mate en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

**ARTICULO 3º: SOLICITAR** a la Cámara Argentina de Supermercados, a la Asociación de Supermercados Unidos; a la Cámara de Autoservicios y Supermercados de Residentes Chinos de la Republica Argentina, a la Cámara Argentina de la Mediana Empresa, y a todo otro nucleamiento de autoservicios, mayoristas y supermercadistas que en el lapso de diez días, informen las causas por las cuales la oferta de yerba mate se ha atenuado hasta casi desaparecer, el porque del desmedido aumento del precio del

citado producto y que medidas han tomado para evitar situaciones de estas características en el futuro. En caso de existir, informe también si se ha sancionado a algunos de sus asociados por conductas reñidas con las buenas prácticas comerciales.

**RESOLUCION N° 12/12**