

**ANT.:** Denuncia de Asociación Gremial de Agricultores de Ñuble por presuntas distorsiones generadas en el mercado del trigo. Rol 2038-12 FNE.

**MAT.:** Minuta de Archivo.

**Santiago, 19 NOV 2012**

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**  
**DE : JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES**

Por medio del presente, esta División informa al Sr. Fiscal acerca de la denuncia del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que a continuación se exponen:

**I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 17 de enero de 2012, se recibió por la Fiscalía Nacional Económica ("FNE") una denuncia de la Asociación Gremial de Agricultores de Ñuble ("Asoñuble"), donde se solicita se investigue una serie de supuestas distorsiones que se producirían en el mercado del trigo.
2. Señala la denunciante que si bien la FNE ya investigó la primera parte de esta cadena, aún resulta necesario que se consideren nuevos antecedentes y análisis que no habrían sido examinados en esa investigación, y que podrían arrojar resultados distintos.
3. En concepto de la denunciante, las conclusiones de la investigación efectuada por la FNE de la cadena de comercialización del Trigo-Harina-Pan, no habrían sido las esperadas por los productores y asociaciones gremiales de productores, razón por la que viene en acompañar nuevos antecedentes.

## II. LA DENUNCIA

4. La denunciante señala, en primer lugar, que los resultados extraídos del Informe de Archivo de fecha 28 de junio de 2011, recaído en la investigación Rol N°1388-09 (en adelante, "Informe 2011"), no habría considerado aspectos fundamentales del mercado, en especial el hecho que no se respetaron ni utilizaron en forma justa y objetiva los costos de internación del trigo como referencia para la determinación de los precios internos. En ese sentido, se resalta que durante la temporada 2010/2011 habrían existido diferencias entre el costo de internación y el precio pagado a productor de 27%<sup>1</sup>, concentrándose estas diferencias entre los meses de diciembre y marzo.
5. En segundo lugar, la denuncia destaca el hecho de que no existiría una correlación entre los precios pagados a productor y la calidad del producto como es el caso de los trigos fuertes, intermedios y suaves. Lo anterior, en función de lo que existe en el mercado internacional y lo que se paga en el mercado interno.
6. Además, señala la denunciante, la anterior investigación efectuada por la Fiscalía solamente consideró como referencia el trigo blando, sin analizar trigos como el Spring de Canadá y el North Pacific de Estados Unidos, los cuales, según la denunciante, generan diferencias aún mayores.
7. En tercer lugar, la denuncia destaca el hecho de que la anterior investigación de la FNE no dio la debida importancia a los diversos momentos en que se importa trigo a nuestro país, existiendo así épocas con fuertes importaciones que hacen bajar el precio ofrecido a los productores nacionales<sup>2</sup>. Por ende, según la denunciante, no sería correcto que se efectúen importaciones en época de cosecha, sino que el único objetivo de dicha importación sería presionar los precios locales artificialmente a la baja.

---

<sup>1</sup> La diferencia se obtiene del estudio de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) de agosto de 2011.

<sup>2</sup> Así, se destaca como ejemplo en la denuncia que en Ñuble se importó trigo de calidad blanda desde Argentina, vía San Antonio, el día 26 de diciembre de 2011, a precios que en ese momento no se pagaron ni por el trigo duro, existiendo producto disponible de cosecha.

8. Posteriormente, la denuncia realiza una serie de preguntas sobre diversas situaciones ocurridas en los últimos años las cuales representarían indicios de la falta de transparencia de este mercado<sup>3</sup>.

### III. EL MERCADO EN EL QUE INCIDE LA DENUNCIA

9. Tal como se ha señalado en el anterior informe emitido por esta repartición, el trigo corresponde al cultivo más importante dentro de los cultivos esenciales en Chile, tanto por su superficie como por el volumen sembrado.
10. En efecto, y tal como se aprecia en el cuadro número 1, el trigo representa un 42% del total de hectáreas de cultivos industriales de nuestro país.

**CUADRO N°1**  
**Hectáreas cultivadas de cereales y cultivos industriales en Chile.**  
**Temporadas 2007/2008 a 2010/2011\***

<b>Cultivo</b>	<b>2007/08</b>	<b>2008/09</b>	<b>2009/10</b>	<b>2010/11</b>	<b>% 2010/11</b>
<b>Trigo</b>	270.591	280.688	264.304	271.415	42%
<b>Avena</b>	97.936	101.101	75.873	105.643	16%
<b>Cebada</b>	20.642	18.533	16.854	20.184	3%
<b>Maíz</b>	134.706	128.277	122.547	119.819	18%
<b>Arroz</b>	20.960	23.680	24.527	25.121	4%
<b>Otros Cereales</b>		24.462	24.420	26.543	4%
<b>Maravilla</b>	3.610	4.356	3.053	2.652	0%
<b>Raps</b>	17.250	25.135	10.983	18.568	3%
<b>Remolacha</b>	14.850	12.870	16.264	20.236	3%
<b>Lupino</b>	15.250	10.283	29.887	23.257	4%
<b>Tabaco</b>	2.010	1.652	2.509	2.312	0%
<b>Otros Industriales</b>		11.034	12.772	12.526	2%
<b>Total</b>	<b>597.805</b>	<b>642.071</b>	<b>603.993</b>	<b>648.276</b>	

Fuente: Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA).

\* Las temporadas agrícolas comienzan el 1° de mayo de cada año y terminan el 30 de abril del año siguiente.

<sup>3</sup> Así, la denuncia indica: ¿Qué paso en el primer trimestre de 2010 con la diferencia entre lo que se pagó en el mercado interno y el costo de importación? ¿Qué pasa con las importaciones realizadas por la industria molinera en épocas próximas a la cosecha o durante las cosechas y su incidencia en el diferencial de precios? ¿Es o no, más o menos colusión, que los ya pocos molinos existentes deleguen y concentren las compras en terceros? ¿Por qué los molinos no enfrentan la compra en forma directa con un precio a firme de acuerdo a la calidad del trigo, expresando esta calidad en la factura de compra? ¿Por qué la investigación de la Fiscalía hizo referencia sólo al trigo blando y no al duro para compararlo con el precio interno pagado a nuestros productores? ¿Por qué la investigación no incluyó el siguiente eslabón harina-pan, para un producto final sensible para la población como éste, teniendo en cuenta que la confección de un kilo de pan se utiliza aproximadamente un kilo de trigo, donde el trigo está representando alrededor de un 16% del valor del pan (pan \$850 neto y trigo \$140)? ¿No es acaso un síntoma de colusión, que en Santiago aparezcan precios ridículos, ya que aún cuando se esté tranzando muy poco trigo, éste genera el precio para el resto del país y todos los demás molinos se alinean?

11. Respecto a sus características, el trigo se clasifica de acuerdo a la textura del endospermo y por su forma de fraccionarse en el proceso de trituración, en vítreo o harinoso. Además, este grano puede diferenciarse de acuerdo a su riqueza proteica, destacando las variedades más conocidas: Candeal (*Triticum durum*) y Blanco (*Triticum aestivum*).
12. Cada una de estas propiedades requiere de distintas condiciones climáticas, razón por la que se cultivan en diversas zonas geográficas del país. Con todo, considerando todas las especies de trigo producidas en nuestro país, encontramos una concentración del cultivo en las regiones VIII y IX, con un 30% y un 40% de la distribución regional de la superficie sembrada de trigo en Chile<sup>4</sup>, respectivamente, durante la temporada 2010/2011.

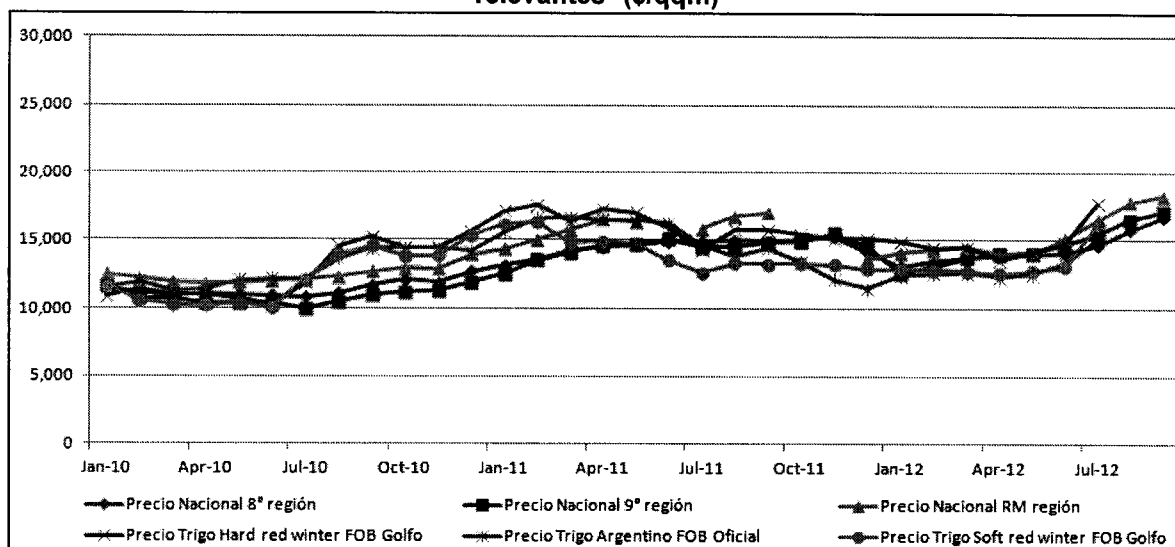
#### IV. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA.

13. Analizados los antecedentes y los hechos denunciados, esta División procedió a efectuar una serie de diligencias tendientes a obtener mayor información, de manera de poder observar en terreno cuáles de ellos configurarían reales y efectivos atentados a la libre competencia en el mercado del trigo.
14. Dentro de las diligencias desarrolladas se encuentran visitas a una serie de molineros de la zona de la denuncia, la VIII Región, revisión de fuentes públicas de información entre las cuales destacan informes de ODEPA y bases de datos de COTRISA y del Instituto Nacional de Estadísticas ("INE"), entrevistas a corredores agrícolas y, finalmente, análisis y estudio de las conclusiones obtenidas en el Informe 2011 emitido por esta Fiscalía respecto de la cadena de comercialización Trigo-Harina-Pan.
15. Así, se procedió a analizar cada uno de los reclamos efectuados por los productores del trigo. En primer lugar, se examinó el problema de las diferencias de precios entre el costo de internación y el precio pagado a productor durante la temporada 2010/2011. Esta División hace presente

<sup>4</sup> Comercializadora de Trigo S.A. (COTRISA). Disponible en: <http://www.cotrisa.cl/mercado/trigo/nacional/distribucion.php> [Última consulta: 23 de agosto de 2012]

que si bien la diferencia es efectiva, y así se encuentra descrita en el Informe 2011, las variaciones en el precio nacional siguen, con rezagos, el precio internacional. Así, como se puede observar en el gráfico N° 1, el precio pagado a los productores, en el largo plazo, presenta las mismas variaciones que el precio internacional<sup>5</sup>.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución precios promedio mensuales compra nacional trigo y precios internacionales relevantes<sup>5</sup> (\$/qqm)**



Fuente: Elaboración propia en base a COTRISA.

16. En cuanto a que el Informe 2011 tomaría como referencia el trigo blando, sin considerar otros tipos de trigo, hacemos presente que dicho informe establece que, "de acuerdo a los datos reportados por el Servicio Nacional de Aduanas, desde el año 2003 hasta el año 2008, el 94% de las transacciones de importación de trigo corresponden al código arancelario 10019000, denominado 'Los demás Trigos'<sup>7</sup>. Esta categoría incluye el trigo

<sup>5</sup> A mayor abundamiento, el Honorable Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("TDLC") estableció en su sentencia N° 7/2004, Reclamación de Soprole y Loncoleche contra Dictamen 1/96 de la Comisión Preventiva de la IX Región, el hecho de que no necesariamente los precios nacionales tienen que seguir los precios internacionales, ya que en este precio pueden influir otras variables, como podría ser el *sobre stock* de un determinado producto.

<sup>6</sup> Los precios internacionales corresponden a los precios de los mercados internacionales relevantes que define COTRISA en su página *web*, ajustados por el tipo de cambio. A saber: i) Trigo *hard red winter* FOB Golfo; ii) Trigo Argentino FOB Oficial y; iii) Trigo *soft red winter* FOB Golfo. El tipo de cambio corresponde al promedio mensual del tipo de cambio observado, publicado en la página *web* del Banco Central. El precio está expresado por quintal métrico (qqm), equivalente a 100 kilogramos.

<sup>7</sup> Conforme a los datos reportados por el Servicio Nacional de Aduanas, durante el período 2003-2011, el 95,01% de las transacciones de importación de trigo correspondieron al código arancelario 10019000, el cual incluye al trigo blanco (*Triticum aestivum*) y sólo el 4,99% correspondieron al código arancelario 10011000 denominado "Trigo Duro" (*Triticum durum*).

blanco<sup>8</sup> (*Triticum aestivum*) importado desde Argentina, Canadá, Estados Unidos, entre otros. El 6% restante correspondió a transacciones de importación de trigo con código arancelario 10011000 denominado "Trigo Duro" (*Triticum durum*). Así, y en razón de que esta variedad de trigo representa una porción menor de las importaciones (sólo el 6%), no se consideró relevante para dicha investigación.

17. En todo caso, la FNE en el Informe 2011 hizo referencia al principal costo alternativo de los molineros, que es el costo de internación, y que incluye las distintas calidades de trigo panadero (en términos de gluten), las cuales deberían variar de manera similar entre ellas.
18. Por otro lado, respecto al precio de referencia utilizado en dicha investigación, cabe destacar que se consideró como precio de referencia, el costo de internación, en atención a que representa el principal costo de oportunidad para las empresas molineras, dado que, si deciden no comprar o no pueden comprar trigo nacional, deberán necesariamente importar dicho producto.
19. Respecto al momento en que se importa el trigo, una de las conclusiones del Informe 2011 es que las importaciones ejercen un efecto disciplinador sobre el precio doméstico del trigo (ver gráfico N° 1). Así, si los molinos efectúan importaciones a un precio más bajo o en épocas próximas a la cosecha o durante las mismas, no estaríamos en presencia de una conducta anticompetitiva, sino que ante una decisión comercial de importar, conforme a las condiciones imperantes en el mercado. Sin embargo, en las tomas de declaración efectuadas a molineros de la VIII Región, éstos señalaron que, sólo excepcionalmente importaban trigo prefiriendo comprar a productores locales.
20. Por otra parte, cabe destacar que la producción interna de trigo no es suficiente para cubrir la demanda doméstica por el cereal. Este déficit

---

<sup>8</sup> El trigo blanco (*Triticum aestivum*) se clasifica, conforme a su contenido de gluten, en tres tipos: fuertes (*hard*), cuyo porcentaje de gluten supera el 30%; intermedios, con un porcentaje de gluten que varía entre 29,9% y 25%; y suaves o blandos (*soft*), con porcentajes de gluten entre 24,9% y 20%.

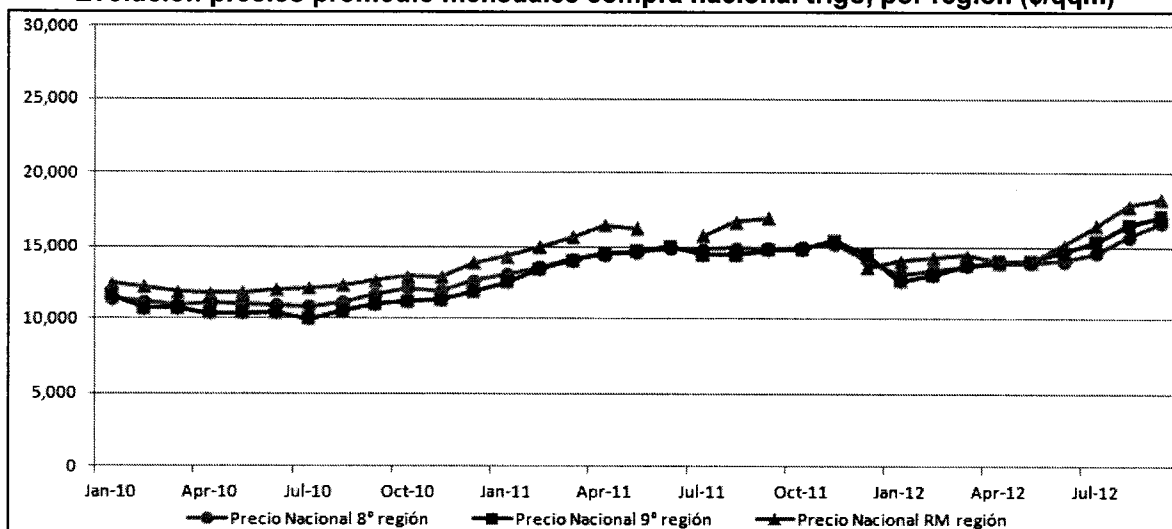
genera que los molineros deban importar trigo para cubrir aquella parte de la demanda que no es satisfecha por la producción local<sup>9</sup>.

21. En cuanto a las preguntas contenidas en la denuncia, referidas en general a la falta de transparencia en este mercado, esta División puede concluir que, respecto a eventuales diferencias entre lo que se pagó en el mercado interno y el costo de importación durante el primer trimestre de 2010, éstas se deberían a discrepancias de corto plazo, que se producirían debido a los manejos de stocks de los molinos, los cuales almacenarían trigo para aproximadamente tres meses. Esta situación explicaría el rezago observado en las variaciones del precio doméstico respecto a las experimentadas por el precio internacional, generando una inercia en el comportamiento del primero, hecho que también fue confirmado por los molineros en sus declaraciones. Así, en el referido gráfico N° 1, se observa que los precios domésticos siguieron la misma tendencia de los precios internacionales, durante el período enero de 2010 a julio de 2012.
22. Asimismo y haciéndonos cargo de la pregunta de la denunciante de por qué los precios en Santiago son tan bajos, esta División pudo observar que la zona central es la zona de mayor producción y consumo de harina y pan, por lo tanto, el precio ahí determinado es el *benchmark* para el resto del país, donde éste se reduce debido al arbitraje (se descuenta el valor del transporte para llegar a la zona central). Sin embargo, como se muestra en el gráfico N° 2, los precios promedio de compra regionales han evolucionado en forma similar desde enero de 2010 a la fecha<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Durante la temporada 2010/2011, la producción interna de trigo fue de 1.575.822 toneladas, mientras que la molienda nacional del grano durante igual temporada fue de 1.914.149 toneladas, generándose un déficit de 338.327 toneladas equivalentes a un 18% de la demanda interna.

<sup>10</sup> Respecto a las regiones V, VI, VII, X y XIV, los precios promedio regionales de compra, muestran una evolución similar a la observada en el gráfico N° 2.

Gráfico N° 2  
Evolución precios promedio mensuales compra nacional trigo, por región (\$/qqm)



Fuente: Elaboración propia en base a Cotrisa.

23. Por otra parte, respecto a los *traders* o corredores en el mercado del trigo, se trata de actores que intermedian entre quienes producen el trigo y las empresas molineras a cambio de una comisión, promedio, de un 1% del valor de la transacción, generalmente cobrada a ambas partes involucradas. Conforme a la denuncia, los molinos estarían delegando y concentrando las compras en estos terceros con efectos colusorios.
24. Sin embargo, al analizar las características del mercado, no se encontraron antecedentes que evidenciaran la existencia de eventuales acuerdos colusorios<sup>11</sup>. En efecto, no existen barreras a la entrada para operar como corredor y al contactar corredores de grano de las regiones VIII y IX, se constató que los molinos operan con varios de ellos a la vez y, en la zona objeto de la denuncia, sólo el 40% de la producción triguera sería intermediada por estos actores. Por otra parte, uno de los efectos propios que se esperarían de una colusión en este mercado, como sería la existencia de diferencias significativas y sostenidas entre el precio

<sup>11</sup> Para operar como corredor agrícola, es necesario contar con el respectivo inicio de actividades y poseer contactos en la industria. Los corredores de trigo operan principalmente desde la Región Metropolitana hacia el sur. Esto se debe a que en la zona central se encuentran los principales poderes compradores mientras que en la zona sur se concentran los productores. Las bases de operaciones de los corredores se ubican primordialmente en las regiones IX y Metropolitana. Los corredores de trigo ofrecen a los molinos servicios de captación de proveedores, asegurándoles el aprovisionamiento de un volumen importante de trigo. Respecto a los productores, los corredores les otorgan ventajas en cuanto aseguran un comprador para toda su producción, obtienen opciones de precios y acceso expedito a transporte, coordinan la entrega y el pago del producto, entre otras.



internacional y el precio doméstico, no se observa conforme a lo expuesto precedentemente.

25. Respecto a la calidad del trigo y su precio de compra, cabe señalar que existe actualmente en tramitación en el Congreso un proyecto de ley que busca regular las transacciones comerciales de productos agropecuarios, el cual contempla un sistema obligatorio de muestras y contra muestras que pretende homogeneizar el proceso de muestreo entre empresas de los diversos rubros agrícolas que se desarrollan en el país, junto con dar transparencia al mercado<sup>12</sup>.
26. Una vez promulgado dicho proyecto como ley, el procedimiento de muestreo que efectúe cada uno de los molinos, deberá sujetarse a nuevas condiciones, más objetivas y transparentes para el productor. Así por ejemplo, será un organismo tercero e independiente el que comprobará las propiedades del trigo de la primera entrega que un productor realice a alguna empresa, con lo cual se podrá determinar el precio conforme a las características del producto.
27. Finalmente, en cuanto a que el Informe 2011 no se haría cargo del eslabón harina-pan, cabe señalar que analizó si existía un traspaso de las variaciones en el precio del trigo hacia el precio de la harina y de las variaciones en el precio de ésta hacia el precio de venta del pan a público, concluyéndose que cambios en el precio del trigo se ven reflejados en el precio de la harina y los cambios en el precio de la harina se ven reflejados en el precio del pan<sup>13</sup>.
28. Adicionalmente, la industria panadera es una industria atomizada conformada, a nivel nacional, por aproximadamente 5.500 panaderías. De acuerdo al INE, el 53% de las panaderías están localizadas en la Región Metropolitana, mientras que el 47% se distribuye en el resto de las Regiones.

---

<sup>12</sup> Dicho proyecto corresponde al Boletín N° 7484-01, ingresado a la Cámara de Diputados con fecha 1 de marzo de 2011, se encuentra actualmente en tramitación ante el Senado con suma urgencia.

<sup>13</sup> Dicho análisis se efectuó para el período comprendido entre enero de 2005 a marzo de 2009.

**V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN**

29. Analizada la etapa de comercialización del trigo, fue posible advertir que la atomización de productores del rubro se mantiene en prácticamente iguales condiciones que las evaluadas en la investigación anterior.
30. Asimismo, fue posible confirmar que existe una baja concentración entre los molinos individualmente considerados, toda vez que no se han producido importantes cambios de propiedad entre ellos, como fusiones o adquisiciones, lo que permite inferir que se mantienen las condiciones evaluadas durante el año 2011, que concluían un HHI inferior a 800, y donde los cinco molinos más grandes del país adquirirían un porcentaje inferior al 50% del grano nacional.
31. También, en el último eslabón de la cadena, el pan, se aprecia un mercado altamente atomizado. En efecto, la industria panadera es una industria atomizada conformada, a nivel nacional, por aproximadamente 5.500 panaderías.
32. Finalmente, en cuanto al rol de los corredores agrícolas en este mercado, cabe señalar que no se encontraron antecedentes que evidenciaran la existencia de eventuales acuerdos colusorios.
33. Conforme a lo anterior y considerando que las conclusiones y observaciones del Informe de Archivo de fecha 28 de junio de 2011, recaído en la investigación Rol N° 1388-09 FNE, se encontrarían plenamente vigentes, que la denuncia de Asoñuble se refiere principalmente a observaciones y comentarios a dicho informe y que no se observaron comportamientos que pudiesen dar indicios de conductas colusivas o de cartelización en el mercado, es que recomendamos al Sr. Fiscal Nacional Económico proceder al archivo de los antecedentes.

Saluda atentamente al Sr. Fiscal,

**RONALDO BRUNA VILLENA**  
**JEFE DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES**