FISCALIA NACIONAL ECONOMICA

ANT.: Investigación reservada Rol N°2730-23 FNE.

MAT.: Informe de archivo con recomendación normativa.

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS

Por la presente vía, informo al señor Fiscal Nacional Económico acerca de la investigación del Antecedente (en adelante, "**Investigación**"), recomendando su archivo, junto con la realización de recomendaciones normativas en relación con las atribuciones de la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (en adelante, "**ODEPA**"). Lo anterior, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 25 de agosto de 2023, la Fiscalía Nacional Económica (en adelante, "**FNE**" o "**Fiscalía**") recibió tres denuncias relacionadas con el alza del precio de la papa, especialmente en los meses de junio y agosto de ese año.

2. La primera denuncia, del Ministerio de Agricultura, alude a una eventual alza anticompetitiva del tubérculo, además de hacer referencia a un informe preliminar de ODEPA según el cual el aumento de precios no podía atribuirse a los eventos climatológicos de junio de 2023, ya que *"en términos generales, los niveles de volumen llegados al mercado mayorista han mostrado un comportamiento normal"*[1].

3. Las otras dos denuncias, provenientes de particulares, indican que existirían *"mafias"* en los mercados mayoristas de la Región Metropolitana y que podría existir una colusión en el mercado de la papa, debido al elevado precio observado en la ciudad de Talca.

4. Una vez recibidas las denuncias, la División Antimonopolios de la FNE (en adelante, "**División**") realizó distintas diligencias en la etapa de admisibilidad, incluyendo tomas de

[1] Ord. N°803 del Ministerio de Agricultura, de fecha 25 de agosto del 2023. Cabe indicar que esta denuncia se hizo pública, como da cuenta la información de la prensa. Véase, por ejemplo: https://www.df.cl/empresas/ahora-en-df-ministro-de-agricultura-presenta-antecedentes-a-la-fne-por [Última consulta: 6 de enero de 2025].

declaración con diversos agentes del mercado, envío de solicitudes de antecedentes y despliegue en terreno, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto con Fuerza de Ley N°1, de 2004, del entonces Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley N°211 de 1973 (en adelante, "**DL 211**"). Como resultado de esta etapa, con fecha 19 de marzo del 2024 se determinó instruir una investigación reservada, considerando la necesidad de realizar un análisis más exhaustivo de los antecedentes recopilados, así como su complementación, con el propósito de confirmar o descartar la existencia de posibles conductas anticompetitivas.

II. DESCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIA

5. La papa (*Solanum tuberosum*) es una planta perteneciente a la familia de las solanáceas, originaria de Sudamérica y cultivada por todo el mundo por sus tubérculos comestibles. En América, este cultivo evolucionó y se cruzó con otras plantas silvestres del mismo género, lo que dio como resultado una gran diversidad de especies. Es así como la presencia de papas nativas se distribuye desde Estados Unidos hasta el sur de Chile.

6. Según el Informe de Valor de la Canasta Básica de Alimentos y Líneas de Pobreza de 2022 de la Subsecretaría de Evaluación Social, la papa es el segundo alimento más consumido por los chilenos, tanto en cantidad como en calorías, por lo que es un alimento importante en la dieta de la población[2].

7. En relación con la estructura del mercado nacional, de conformidad con un estudio realizado por ODEPA[3] y en línea con los antecedentes recabados por esta Fiscalía, se identifican dos tipos de operaciones en la cadena de comercialización de la papa: (i) en el mercado de papa *retail*, que abarca aquellas operaciones que cumplen con los requisitos de producción para los supermercados, industria y otros[4], tales como registros, emisión de facturas y estándares de calidad, entre otros; y (ii) en el mercado de papa corriente, que engloba aquellas operaciones que no cumplen con los criterios mencionados.

8. En consecuencia, los productores de papas, en función de su grado de especialización, suelen atender diferentes segmentos dentro de la cadena de

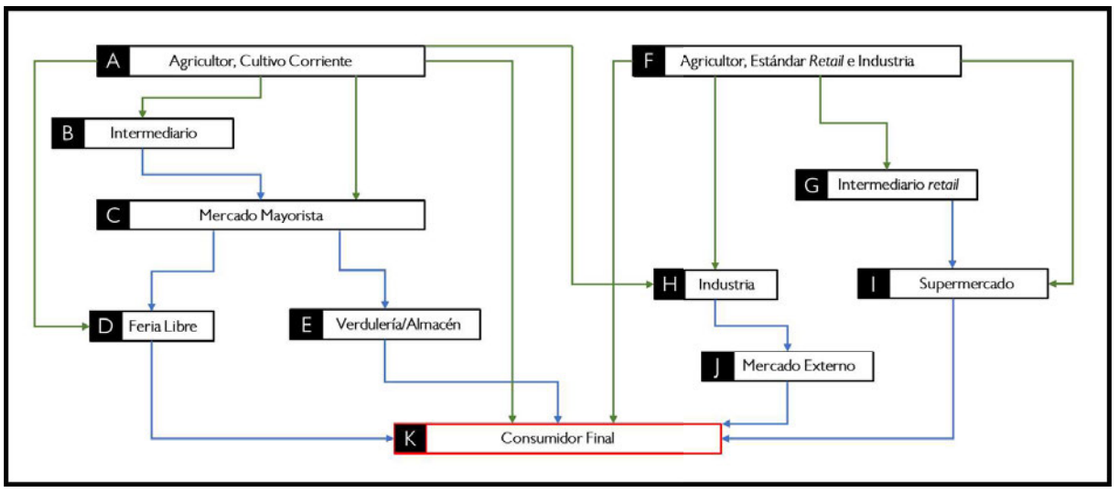
[2] Información referencial obtenida de la página web de ODEPA: https://www.odepa.gob.cl/rubros/papas-y-tuberculos [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[3] *"Estructura de mercado y determinantes del precio de la papa para consumo fresco"*, 2012, ODEPA. A mayor abundamiento, ver: https://www.odepa.gob.cl/odepaweb/publicaciones/doc/8636.pdf [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[4] Como, por ejemplo, empresas o instituciones públicas que operan servicios de comedor o casinos.

comercialización, incluyendo distintos intermediarios para cada caso, conforme se ilustra en la siguiente figura.

Figura Nº1: Cadena de comercialización de la papa fresca en Chile.



Fuente: Elaboración propia en base a información recopilada en la Investigación.

9. Como muestra la Figura N°1 precedente, a la izquierda se encuentra la cadena de comercialización de la papa corriente. En este eslabón, los agricultores (A) tienen la opción de vender sus productos de varias maneras: directamente en ferias libres (D), a intermediarios previos al mercado mayorista (B), directamente al mercado mayorista (C)[5] o directamente al consumidor final (K).

10. De esta forma, el mercado mayorista puede obtener su suministro de papas tanto directamente de los agricultores como a través de intermediarios. Luego, en el mercado minorista, las ferias libres se abastecen tanto directamente de los agricultores como del mercado mayorista. En el caso de los almacenes, ellos obtienen sus productos del mercado mayorista y posteriormente los comercializan para llegar al consumidor final.

11. Después, en el lado derecho se observa la cadena de venta de la papa *retail.* Los productores de este eslabón pueden abastecer a la industria, intermediarios del sector *retail* y supermercados. Por otra parte, se destaca que los supermercados se abastecen de forma directa con el productor o por medio de intermediarios, para luego vender en el comercio minorista al consumidor final.

[5] Destino del 70% de la producción, acorde a ODEPA. Véase: *"Estructura de mercado y determinantes del precio de la papa para consumo fresco"* (2012), disponible en: https://www.odepa.gob.cl/odepaweb/publicaciones/doc/8636.pdf [Última consulta: 6 de enero de 2025].

12. En cuanto a las importaciones de papas, es importante señalar que, durante los últimos cinco años, si bien ellas han representado en torno al 10% del total nacional, su destino es principalmente para congelados (90%). En relación con la papa fresca, las importaciones representan una cifra marginal (<0,06% en 2022)[6].

13. A continuación, con el objetivo de exponer detalladamente la cadena de comercialización de la papa, se procederá a describir los principales eslabones que la conforman. Estos incluyen: la etapa de producción de papa, los mercados mayoristas de papa corriente y *retail* y, por último, la venta a consumidores finales.

A. Producción de papa en Chile (Figura N°1: A y F)

14. Según datos del VIII Censo Agropecuario de 2021[7], realizado por ODEPA y el Instituto Nacional de Estadísticas (en adelante, "**INE**"), la papa alcanzó en dicho año 24.506 unidades productivas agropecuarias (en adelante, "**UPA**"). Además, al analizar las estadísticas sobre el uso del suelo[8] para cada UPA, se encontró que el Índice Herfindahl-Hirschmann (en adelante, "**IHH**") fue menor a 100 unidades. Esto indica que, según los parámetros utilizados por esta Fiscalía, existe una baja concentración[9] y, por lo tanto, una alta atomización en el segmento de productores de papas.

15. A nivel geográfico, la producción de papa en Chile se divide principalmente en cuatro zonas geográficas: (i) Regiones de Coquimbo y Valparaíso; (ii) Regiones Metropolitana y O'Higgins; (iii) Región del Maule; y, (iv) Regiones del Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos. Es importante señalar que, en términos de producción y abastecimiento nacional, la zona sur, representada por las Regiones del grupo (iv), es la más relevante, como se ahondará más adelante.

16. En la siguiente Figura N°2, se puede observar para las cuatro zonas la distribución de los meses de siembra, cosecha y almacenamiento a lo largo del año.

---

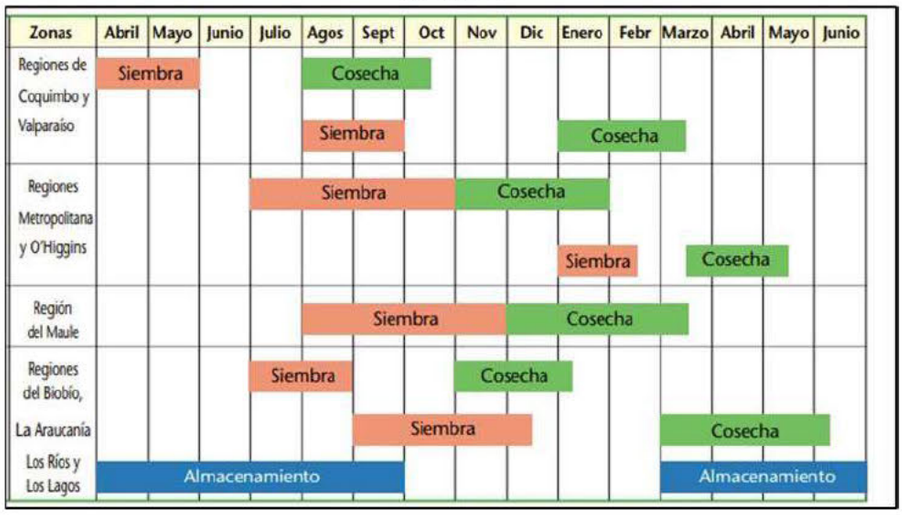
[6] Sin embargo, en 2023, la importación de papa fresca experimentó un aumento del 925% con respecto al año anterior. Este incremento se atribuye al crecimiento en las importaciones desde Argentina, lo que elevó la participación de la papa fresca en el total de papas importadas a un 0,6% en 2023.

[7] A mayor abundamiento, véase página web: https://www.ine.gob.cl/estadisticas/economia/agricultura-agroindustria-y-pesca/censos-agropecuarios [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[8] Asumiendo un rendimiento por hectárea igual para cada UPA.

[9] FNE, Guía para el análisis de operaciones de concentración horizontales, de mayo de 2022, disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2022/05/20220531.-Guia-para-el-Analisis-de-Operaciones-de-Concentracion-Horizontales-version-final-en-castellano.pdf, pp. 15 y 16 [Última consulta: 6 de enero de 2025].

Figura Nº2: Zonas típicas de producción de papa en Chile: épocas de plantación y cosecha.



Fuente: Facultad de Ciencias Agrarias y Alimentarias de la Universidad Austral de Chile[10].

17. En las regiones del sur de Chile, la temporada de cosecha se inicia en marzo y se prolonga hasta mayo de cada año agrícola. La papa recolectada durante este periodo se almacena hasta septiembre para satisfacer la demanda a lo largo del año (por lo que se la conoce como *"papa de guarda"*), y representa la mayoría de la oferta a nivel nacional.

18. A continuación, en la Tabla N°1 se presenta la participación en la superficie cultivada de papas en hectáreas por región sobre el total nacional, donde destaca la predominancia del porcentaje de cultivos en la zona sur del país.

Tabla Nº1: Participación de la superficie regional cultivada de papas entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos en el total nacional.

Año agrícola	Coquimbo	Valparaíso	RM	O´Higgins	Maule	Ñuble	Biobío	La Araucanía	Los Ríos	Los Lagos	Resto del país	Total Nacional (Hectáreas)
2020/21	5,0%	1,7%	3,5%	2,9%	9,1%	6,5%	12,1%	24,9%	8,4%	24,1%	1,9%	**36.329**
2021/22	3,0%	1,6%	6,0%	2,9%	7,6%	5,4%	8,5%	26,4%	7,7%	29,0%	1,9%	**36.573**
2022/23	6,8%	1,1%	5,1%	3,3%	5,9%	4,3%	9,0%	30,5%	6,9%	24,8%	2,4%	**28.986**
2023/24	4,5%	1,5%	4,0%	4,3%	10,6%	6,9%	13,5%	22,8%	4,7%	25,3%	1,9%	**36.074**

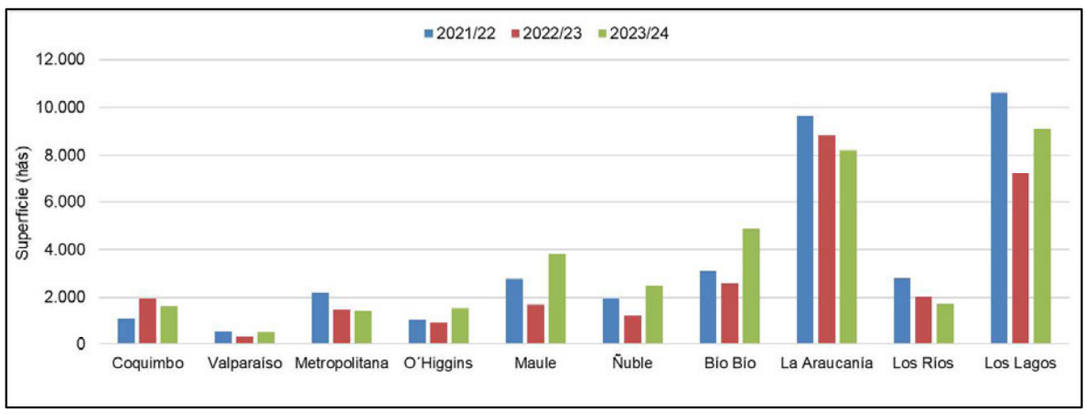
Fuente: Elaboración propia en base a datos de ODEPA.

[10] Reproducido en: Fundación para la Innovación Agraria. Ministerio de Agricultura. "Resultados y lecciones en Producción y Comercialización de la Papa". Proyecto de Innovación en Regiones de la Araucanía, de Los Ríos y de Los Lagos. Disponible en: https://opia.fia.cl/601/articles-75500_archivo_01.pdf, p. 8 [Última consulta: 6 de enero de 2025].

19. De acuerdo con la tabla anterior, se puede observar que, en los últimos dos años agrícolas, las regiones de la zona sur del país (Biobío, La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos) representan cerca del 70% de la superficie nacional dedicada al cultivo de papas. Por otro lado, también es importante destacar que la superficie nacional dedicada al cultivo de papas disminuyó cerca de un 21% entre los años agrícolas 2021-2022 y 2022-2023, recuperando niveles de años anteriores en 2023-2024.

20. Por otro lado, la siguiente Figura N°3 muestra la superficie regional sembrada de papas en los últimos tres años agrícolas. A partir de ella, se aprecia que las regiones de O'Higgins, Maule, Ñuble, Bío-Bío y Los Ríos experimentaron una disminución considerable en su superficie sembrada para el año agrícola 2022-2023, mientras que la caída más significativa se produce en la región de Los Lagos, con una reducción de aproximadamente 32,4%.

Figura Nº3: Superficie sembrada (hectáreas) de papa entre las regiones de Coquimbo y Los Lagos, en los últimos tres años agrícolas.

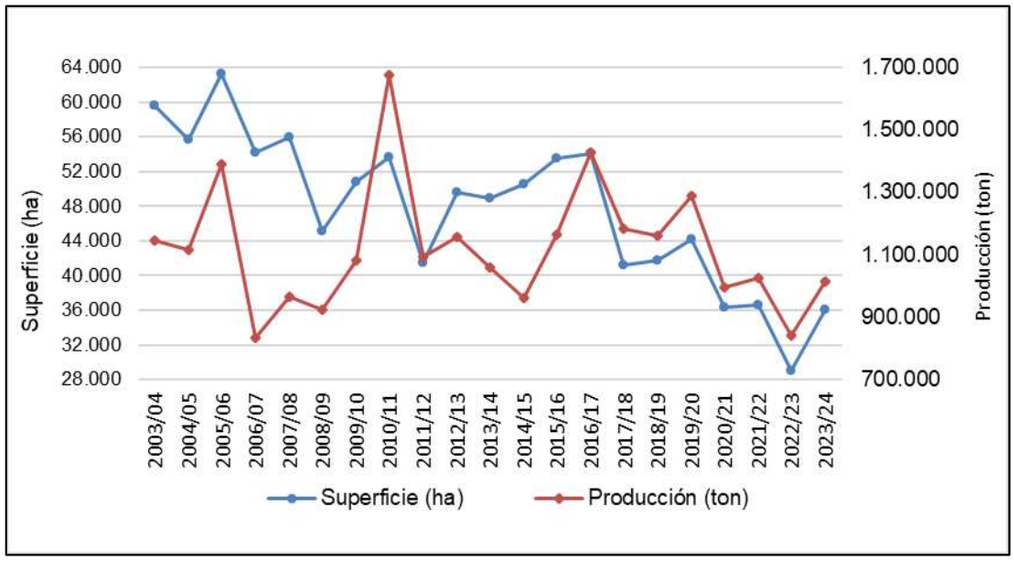


Fuente: ODEPA.

21. Esta reducción de siembra tuvo un impacto directo en la producción de papas. En efecto, conforme se puede notar en la Figura N°4 siguiente, la producción de papas ha experimentado una clara tendencia a la baja desde el año agrícola 2016-2017 hasta 2022-2023, con una pequeña recuperación en nivel en 2023-2024. Los años agrícolas 2017-2018, 2020-2021 y 2022-2023 destacan como los de mayores disminuciones anuales[11] de los últimos 10 años, con una disminución de 23,7%, 17,7% y 20,7% en superficie cultivada, y de 17,0%, 22,8% y 17,7% en producción, respectivamente.

[11] Es decir, con respecto al año inmediatamente anterior.

Figura Nº4: Evolución de la superficie y producción de papa (año agrícola 2003/2004 – 2023/2024)



Fuente: Elaborado por ODEPA con información del INE[12].

22. Finalmente, en lo que respecta a los valores de comercialización de la papa producida en el país, es relevante señalar que, en la actualidad, ninguna entidad en Chile, como ODEPA o el INE, lleva a cabo un levantamiento de información sobre los precios que se pagan a los productores nacionales de papa, tratándose además de un mercado con altos niveles de informalidad. Esta ausencia de datos fidedignos dificulta sustancialmente la posibilidad de realizar un análisis exhaustivo de los precios pagados a los productores nacionales.

B. Mercado mayorista de papa corriente y *retail* [Figura N°1: B, C y G]

23. Como se señaló anteriormente, en la comercialización de papa en Chile se distinguen dos cadenas de distribución: papa corriente y papa *retail*. En consecuencia, existen comerciantes mayoristas especializados en cada una de estas cadenas.

24. En la comercialización mayorista de papa corriente se encuentran los comerciantes que operan en reconocidos mercados a lo largo del territorio nacional, tales como: Mercado Mayorista Lo Valledor de Santiago (en adelante, "**Lo Valledor**"), Vega Monumental de Concepción, Macroferia Regional de Talca, Terminal La Palmera de La Serena, entre otros.

[12] Para el año agrícola 2023/24, la superficie corresponde a informe de resultados nacionales del Estudio de Intenciones de Siembra de Cultivos Anuales año agrícola 2024/2025 de octubre de 2024: https://bibliotecadigital.odepa.gob.cl/bitstream/handle/20.500.12650/73677/01.%20Intenciones%20de%20Siembra%202024_2025%20-%20Informe%20de%20Resultados%20Nacionales%20segundo%20semestre.pdf [Última consulta: 6 de enero de 2025]. La producción se estima calculando el promedio del rendimiento de las últimas tres temporadas.

25. A nivel nacional, el mercado mayorista más significativo en términos de volumen es Lo Valledor[13]. En este lugar, la comercialización de papas se concentra principalmente en el área conocida como el *"Patio de las Papas"*[14], donde se ubican alrededor de 60 locales en galpones que ofrecen este producto. Sin embargo, se debe considerar que la cantidad de comerciantes mayoristas es menor que el número de locales, dado que algunos de ellos operan más de un local[15].

26. Por otro lado, las papas también se venden en un segundo sector de Lo Valledor, correspondiente al *"Patio Abierto"*. Allí, los comerciantes mayoristas pueden reservar espacios, conocidos como *"posturas"* o *"reservas"*, pagando diariamente a la administración del recinto. En este sector, se encuentran comerciantes que operan de manera ocasional o estacional[16].

27. Por otro lado, conforme a las diligencias realizadas por esta Fiscalía, los comerciantes mayoristas de papa de Lo Valledor pueden ser clasificados conforme a la modalidad en que realizan su giro en el recinto. Entre ellos se encuentran, por ejemplo[17]: (i) productores que venden directamente a los feriantes[18]; (ii) comisionistas o consignatarios de venta[19]; (iii) comerciantes mayoristas locatarios[20]; y, (iv) comerciantes revendedores[21].

28. Otra vía de comercialización de papas considera a los comerciantes mayoristas de papa *retail,* que suministran productos que deben cumplir con estándares de calidad más exigentes y garantizar un suministro seguro y continuo tanto a las cadenas de supermercados como a las empresas dedicadas a la comercialización de productos de

[13] Con cerca del 60% del volumen registrado por ODEPA en distintos mercados mayoristas a nivel nacional.

[14] Cercano a la Puerta N°2 y N°3, acorde a la visita realizada por esta División de fecha 4 de septiembre de 2023.

[15] Observado por esta División en la visita a Lo Valledor de fecha 4 de septiembre de 2023.

[16] Declaración de fecha 4 de septiembre de 2023, folio 01 y 03 del Expediente de la Investigación.

[17] Declaración de fecha 4 de septiembre de 2023, folio 01 y 03 del Expediente de la Investigación.

[18] Hay propietarios y/o arrendatarios de locales o posturas transitorias que tienen cultivos en diferentes zonas del país y que venden directamente a los feriantes en Lo Valledor. En: Declaración de fecha 4 de septiembre de 2023, folio 01 y 03 del Expediente de la Investigación.

[19] Los productores de papa de diferentes zonas del país trabajan con comisionistas o consignatarios de venta que son propietarios, arrendatarios de locales o posturas en Lo Valledor y a través de ellos realizan la venta de su producto. En este caso, el comerciante de Lo Valledor vende la papa del productor por consignación. En: Declaración de fecha 4 de septiembre de 2023, folio 01 y 03 del Expediente de la Investigación.

[20] Estos comerciantes compran la papa a agricultores de diferentes zonas del país, generalmente pagando el flete hasta Santiago para luego realizar su venta en Lo Valledor. Estos comerciantes también suelen trabajar con comisionistas de compra, que son quienes gestionan las transacciones con los agricultores de las distintas zonas del país. En: Declaración de fecha 4 de septiembre de 2023, folio 01 y 03 del Expediente de la Investigación.

[21] La reventa de papa la realizan los mismos comerciantes de Lo Valledor. Esta actividad la realizarían principalmente aquellos comerciantes que buscan un producto de mejor calidad para luego ponerlo a la venta. En: Declaración de fecha 4 de septiembre de 2023, folio 01 y 03 del Expediente de la Investigación.

papa industrializados[22]. Es importante destacar que, según ODEPA, cumplir con estos requisitos implicaría un desafío que no todos los productores estarían en condiciones de realizar[23].

29. En relación con el segmento de los comerciantes mayoristas de papas *retail*, se observa que ellos se relacionan con diversos actores en su cadena de suministro. En primer lugar, colaboran estrechamente con agricultores seleccionados que siguen rigurosos procesos de cultivo para garantizar una calidad superior de la papa. Estos agricultores suelen estar formalizados y se comprometen a cumplir con estándares más exigentes de calidad. En algunas ocasiones, los mayoristas también trabajan con comisionistas o consignatarios para gestionar estas relaciones y asegurar un suministro constante y de calidad con los agricultores[24].

30. Además, los comerciantes mayoristas de papa *retail* establecen acuerdos con empresas especializadas que desempeñan operaciones para mejorar la calidad del producto para su posterior comercialización. Por ejemplo, se relacionan con empresas encargadas del lavado y enmallado de las papas destinadas a su distribución en supermercados[25].

C. Mercado minorista de papa (Figura N°1: D, E e I)

31. En el comercio minorista de papa participan diversos actores que venden este producto a los consumidores finales, entre los que destacan las distintas cadenas de supermercados, ferias libres y almacenes (verdulerías).

32. La presencia de estos actores es significativa a lo largo del país, conformando una red extensa y variada de puntos de venta. Esta diversidad refleja la alta atomización del mercado minorista de papas, donde múltiples competidores locales buscan satisfacer la demanda de los consumidores.

---

[22] A mayor abundamiento, los comerciantes mayoristas de este segmento tienen como principales clientes a las cadenas de supermercados como SMU, Walmart y Cencosud, donde comprometen niveles mínimos de calidad y abastecimientos. De manera similar, empresas del sector alimentario, como Sodexo, y entidades públicas como el Ejército de Chile y la JUNAEB, también son clientes significativos para los comerciantes mayoristas. Por consiguiente, el nivel de cumplimiento con estos clientes es crucial, lo que resulta en una demanda más inelástica por parte de los agricultores.

[23] Estructura de mercado y determinantes del precio de la papa para consumo fresco. Documento disponible en: https://www.odepa.gob.cl/wp-content/uploads/2013/01/mercadoPapaEne2013.pdf, pág. 3 [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[24] Declaración de fecha 26 de septiembre de 2023, folio 35 y 36 del Expediente de la Investigación.

[25] Declaración de fecha 26 de septiembre de 2023, folio 35 y 36 del Expediente de la Investigación.

III. DEFINICIÓN DE MERCADO RELEVANTE

33. En esta sección, se definirá el mercado relevante para el análisis del alza del precio de la papa, objeto de la Investigación. Además, se llevará a cabo un análisis de la eventual posición dominante de los actores involucrados, el cual es considerado posteriormente en la sección V.

34. Pues bien, conforme ha indicado esta Fiscalía, el mercado relevante puede ser definido como *"el de un producto o grupo de productos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión temporal tal que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado"*[26].

35. En consideración a los hechos denunciados, el análisis de mercado efectuado por esta División se centra en la papa fresca en el territorio nacional. Preliminarmente, este mercado abarca toda la cadena de comercialización de la papa, incluyendo los segmentos de producción, distribución, y comercialización mayorista y minorista.

36. Cabe mencionar que existen distintos tipos de papas que podrían dar lugar a segmentaciones adicionales. Asimismo, pueden desarrollarse determinadas conductas y circunstancias en algunas zonas geográficas que podrían llevar a definiciones locales[27]. Sin embargo, esto no es necesario en el presente caso, ya que las conductas denunciadas abarcan todo tipo de papas y el funcionamiento del mercado es análogo[28]. Por estas razones, se considerarán para el análisis de forma conjunta el segmento de papa corriente y el segmento *retail*.

37. Ahora bien, definido el mercado relevante como el de papa fresca comercializada en el territorio nacional, debe indicarse que, conforme a los antecedentes recabados en la Investigación, no se observa dominancia de ninguno de los participantes en este mercado, tanto en el segmento de producción como en el de comercialización mayorista y minorista.

---

[26] FNE, Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales, de mayo de 2022, disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2022/05/20220531.-Guia-para-el-Analisis-de-Operaciones-de-Concentracion-Horizontales-version-final-en-castellano.pdf, p. 7. [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[27] Por ejemplo, es importante tener en cuenta la Resolución N°3.276, de 2016, del Servicio Agrícola y Ganadero, que establece el Área Libre de Plagas Cuarentenarias de la Papa. Esta área abarca la provincia de Arauco en la Región del Biobío, así como el territorio insular y continental de las regiones de La Araucanía, Los Ríos, Aysén y Magallanes. En estos territorios, únicamente está permitida la comercialización de papa procedente de zonas libres de plagas.

[28] En este sentido, se debe mencionar que a pesar de que la producción de la papa fresca en Chile se concentra en un 70% aproximadamente en la zona sur, esta abastece gran parte del año a una porción importante del territorio nacional.

38. Por una parte, el número de productores alcanza un valor de 24.506 UPA y, utilizando el IHH, su magnitud es menor a 100 unidades. En este sentido, tanto el número de productores como el valor del IHH, reflejan que el segmento de los productores no presentaría una concentración de actores, sino que, por el contrario, una alta atomización.

39. Luego, en lo que respecta a los comerciantes mayoristas de papa, se debe indicar que, atendida su alta informalidad, no se cuenta con un registro preciso de las participaciones de mercado. Sin embargo, esta División identificó que existiría una alta presencia de actores. Por ejemplo, de las diligencias realizadas, se obtuvo que el número total de locales dedicados al comercio mayorista de papas en Lo Valledor serían aproximadamente 60[29], mientras que en la Vega Monumental aproximadamente 25[30].

40. Es relevante indicar que, como se mostrará en las secciones siguientes, el análisis realizado por esta División sobre el alza del precio de la papa reveló que ni los comerciantes mayoristas ni minoristas experimentaron un aumento en sus márgenes durante el periodo denunciado. De hecho, estos márgenes se redujeron en los períodos de mayores alzas de precios, lo que disminuye la probabilidad de que estos actores posean un poder de mercado en los eslabones correspondientes.

IV. CARACTERÍSTICAS ESPECIALES DEL MERCADO DE LA PAPA

41. En esta sección se describen algunas particularidades del mercado de la papa, destacando las dificultades encontradas para obtener información precisa debido a la fragmentación y la informalidad del mercado, así como el rol de ODEPA en la recopilación y manejo de datos agroalimentarios.

A. Opacidad del mercado de la papa

42. En el desarrollo de la Investigación, existió una importante dificultad para recopilar información de aspectos fundamentales del mercado, incluyendo antecedentes relativos a quiénes son los participantes del mercado y el monto de las transacciones en los diferentes segmentos de la cadena de producción de la papa. Lo anterior, debido a la atomicidad existente en distintos segmentos, así como la informalidad con la que muchos de ellos llevan a cabo sus operaciones, especialmente en la cadena de venta de papa corriente.

[29] Visita a Lo Valledor de fecha 4 de septiembre del 2023.

[30] Declaración de fecha 21 de septiembre del 2023, folio 17 y 33 del Expediente de la Investigación.

43. En primer lugar, los productores de papa corriente presentan un panorama caracterizado por la fragmentación e informalidad, lo que ha obstaculizado la recopilación de información sobre los precios de venta[31]. Así, por ejemplo, se constató que varios productores operan sin llevar un registro formal o completo de sus transacciones, lo que dificulta aún más la obtención de datos precisos sobre el mercado.

44. En segundo lugar, también fue una dificultad individualizar a los comerciantes mayoristas de papa corriente, pues los principales mercados carecen de información completa y actualizada sobre quiénes operan en sus instalaciones. Por ejemplo, Lo Valledor no dispone de un registro detallado de los oferentes y arrendatarios mayoristas, quienes, además, muestran reticencia a proporcionar sus identificaciones y datos de contacto. La administración de Lo Valledor sostiene que no mantiene un registro de los arrendatarios de los locales, ya que esos acuerdos son considerados como transacciones comerciales privadas entre los propietarios y los comerciantes arrendatarios y, por ende, no estarían bajo su competencia[32].

45. Por último, es importante indicar que los comerciantes mayoristas también operan con niveles significativos de informalidad. En efecto, en las diligencias realizadas por esta Fiscalía se hizo presente respecto de este segmento la extendida práctica de no emitir facturas o, en caso de emitirlas, estas se registrarían con información que no corresponde a los montos y cantidades reales de la transacción[33]. Esta situación ha generado complicaciones en la creación de registros históricos detallados y confiables sobre la cantidad y precio de la papa en el mercado. En este contexto, la Fiscalía optó por no solicitar información de ventas al Servicio de Impuestos Internos (en adelante, "**SII**"), que es una fuente habitual para obtener datos sobre precios, ya que dicha información no reflejaría los montos ni las cantidades reales transados.

B. El rol de ODEPA en el mercado de la papa

46. ODEPA es una entidad pública centralizada encargada de recopilar información relacionada con el mercado agroalimentario y opera bajo la dependencia directa del Presidente de la República a través del Ministerio de Agricultura. De acuerdo con el mandato legal establecido en el artículo 2° de la Ley N°19.147, ODEPA tiene como objetivo

[31] Declaración de fecha 12 de septiembre de 2023, folio 20 y 22; y declaración de fecha 13 de septiembre de 2023, folio 23 y 24, ambas del Expediente de la Investigación.

[32] Declaración de fecha 4 de septiembre del 2023, a folio 01 y 03 del Expediente de la Investigación.

[33] De acuerdo con las declaraciones recopiladas de feriantes y comerciantes minoristas que compran en Lo Valledor, se indica que los comerciantes mayoristas no proporcionarían boleta ni factura.

principal "*proporcionar información regional, nacional e internacional para que los distintos agentes involucrados en la actividad silvoagropecuaria adopten sus decisiones*".

47. En el marco de sus funciones, ODEPA ha desarrollado el *"Boletín de la papa"*[34], plataforma que informa al público el precio de venta mayorista de este tubérculo. Además, ODEPA gestiona el *"Observatorio ODEPA"*[35], otra plataforma que ofrece diversos datos sobre distintos productos agroalimentarios, incluyendo la papa.

48. En relación con dichos instrumentos, se observa que ODEPA no cuenta con información completa y actualizada relacionada con la caracterización de los actores que participan en la cadena de suministro de la papa, ni de las cantidades del producto transado. Además, en la investigación se pudo confirmar que ODEPA no recopila información sobre los precios de la papa al productor.

49. Según el marco legal que rige a ODEPA, los particulares no están obligados a proporcionar la información solicitada para sus registros, siendo esta entrega voluntaria. Por ello, ODEPA carece de herramientas legales para acceder de manera efectiva a la información de los mercados que monitorea.

50. Cabe también tener en cuenta que, en otros mercados agrícolas, la insuficiencia de información respecto del precio al productor ha sido subsanada mediante la recopilación de información que realizan entidades público-privadas en colaboración con ODEPA, como, por ejemplo, Cotrisa[36], Iconsulting y ProChile de la Región del Maule en relación con el mercado de la frambuesa. Asimismo, en el caso del mercado lácteo, el H. Tribunal ha impuesto obligaciones de transparencia en la materia[37].

V. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

51. Como se mencionó al inicio de este informe, se denunció ante esta Fiscalía la existencia de un alza anticompetitiva del precio de la papa en el mercado nacional, la cual

[34] Disponible en: https://www.odepa.gob.cl/publicaciones/boletines/boletin-de-la-papa-abril-2024 [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[35] Disponible en: https://www.odepa.gob.cl/precios [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[36] Véase: Minuta de archivo de Investigación por denuncia del Ministerio de Agricultura por presuntos actos contra la libre competencia en el mercado de trigo, harina y pan, Rol N°1388-09 FNE.

[37] Sentencia N°7/2004 del H. Tribunal, de fecha 5 de agosto de 2004. Requerimiento de la FNE, presentado ante la H. Comisión Resolutiva y luego resuelto por el H. Tribunal, en contra de Nestlé Chile S.A. (Lechera del Sur S.A.), Parmalat Chile S.A., Soprole S.A., Watt's Alimentos S.A., y Dos Álamos S.A. El H. Tribunal resolvió obligar a dichas empresas, entre otras medidas, a mantener un listado de precios de compra de leche, como consecuencia de la falta de transparencia en el mercado identificada.

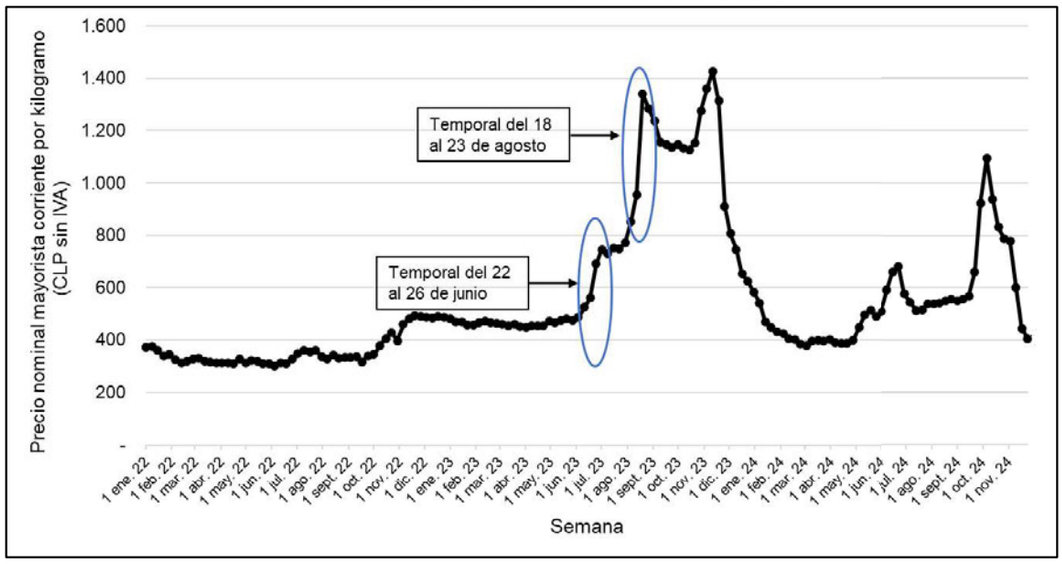
se habría observado particularmente desde agosto de 2023. En relación con ello, en esta sección se muestran los principales hallazgos de la investigación.

A. Incremento de los precios de comercialización del mercado mayorista de la papa corriente en 2023

52. Al analizar la serie de precios mayoristas promedio semanal[38] entre el 1 de enero de 2022 y el 27 de noviembre de 2024 (ver Figura N°5), se puede constatar que los dos mayores incrementos ocurrieron al final de los meses de junio y agosto, los cuales coinciden con temporales de lluvia[39]. El aumento, comparando el precio promedio semanal con el precio de la semana inmediatamente anterior, es de 23% y 40% respectivamente.

53. Asimismo, en el caso de agosto, se observa un aumento de 11% y 12% en las dos semanas previas al fenómeno climático, lo cual precede al marcado incremento del 40% mencionado anteriormente.

Figura Nº5: Precios mayoristas promedio por kg. en frecuencia semanal, desde el 1 de enero de 2022 al 27 de noviembre de 2024.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ODEPA.

54. Adicionalmente, en el gráfico se aprecia un descenso marcado en los precios promedio semanales a partir de la segunda mitad de noviembre de 2023, el que estaría

[38] Con IVA.

[39] Adicionalmente, basado en información de precipitaciones proporcionada por la Dirección Meteorológica de Chile, específicamente de la Estación Cañal Bajo de Osorno, se observa que los años 2018 y 2023 registraron las mayores precipitaciones durante el período de septiembre a noviembre.

relacionado con la entrada de papa nueva al mercado[40]. Los precios a partir de enero de 2024 alcanzan niveles cercanos a los registrados en los primeros cinco meses de 2023 y de 2022.

B. Comportamiento histórico de los precios de venta mayorista de papa corriente

55. A continuación, se presenta un análisis del comportamiento histórico de los precios de venta mayorista de la papa corriente, a partir del cual se puede observar que el alza de precio del año 2023, objeto de la denuncia, no corresponde a un evento necesariamente anómalo.

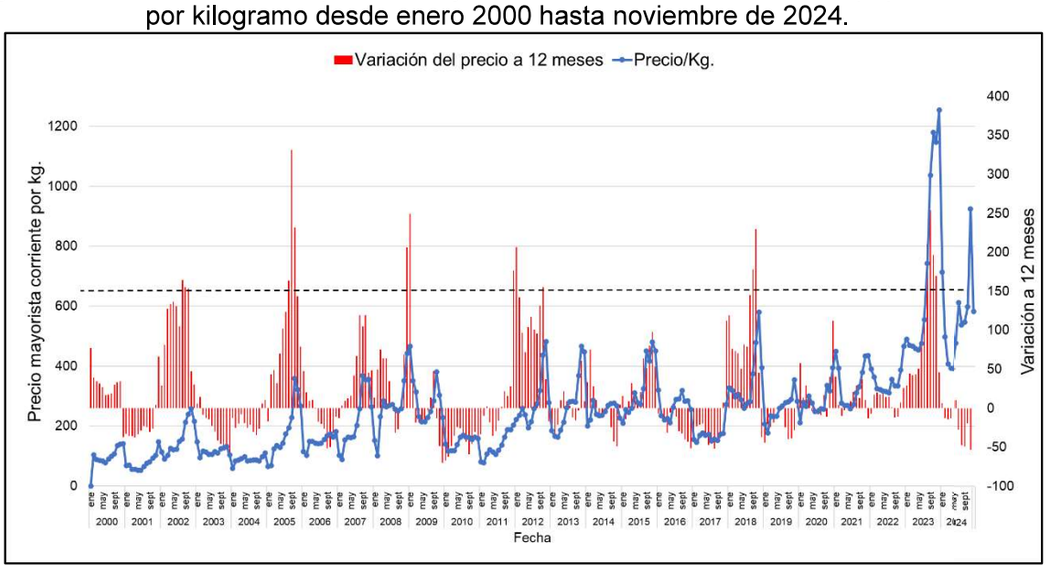
56. Con el objetivo de analizar el comportamiento histórico de los precios de venta de la papa corriente en los distintos mercados mayoristas del país[41], se exhibe a continuación la serie nominal de precios[42] mensuales promedio por kilogramo de dicho producto entre enero de 2000 y marzo de 2024. Adicionalmente, en la Figura N°6 también se reportan en el eje secundario las variaciones del precio a 12 meses del precio mensual, para comprender de mejor forma los movimientos del precio promedio por kilogramo.

[40] Véase noticia relacionada de diario de la provincia de Biobío: https://www.latribuna.cl/agroforestal/2023/10/13/precios-de-la-papa-debieran-comenzar-a-bajar-en-el-corto-plazo.html [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[41] Como, por ejemplo: Lo Valledor, Vega Monumental de Concepción, Macroferia Regional de Talca, Terminal La Palmera de La Serena, entre otras.

[42] Con IVA.

Figura Nº6: Evolución de los precios mayoristas mensuales nominales de papa corriente por kilogramo desde enero 2000 hasta noviembre de 2024.



Eje principal: precios mayoristas por kilogramo de papa corriente. *Eje secundario:* variaciones del precio mayorista a 12 meses.

Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

57. Según se observa de la figura anterior, en particular en su eje secundario, el nivel del alza en 12 meses que experimentó el precio de la papa entre agosto y octubre del 2023 no corresponde a un evento atípico si se considera el comportamiento histórico de la variación del precio durante estos meses.

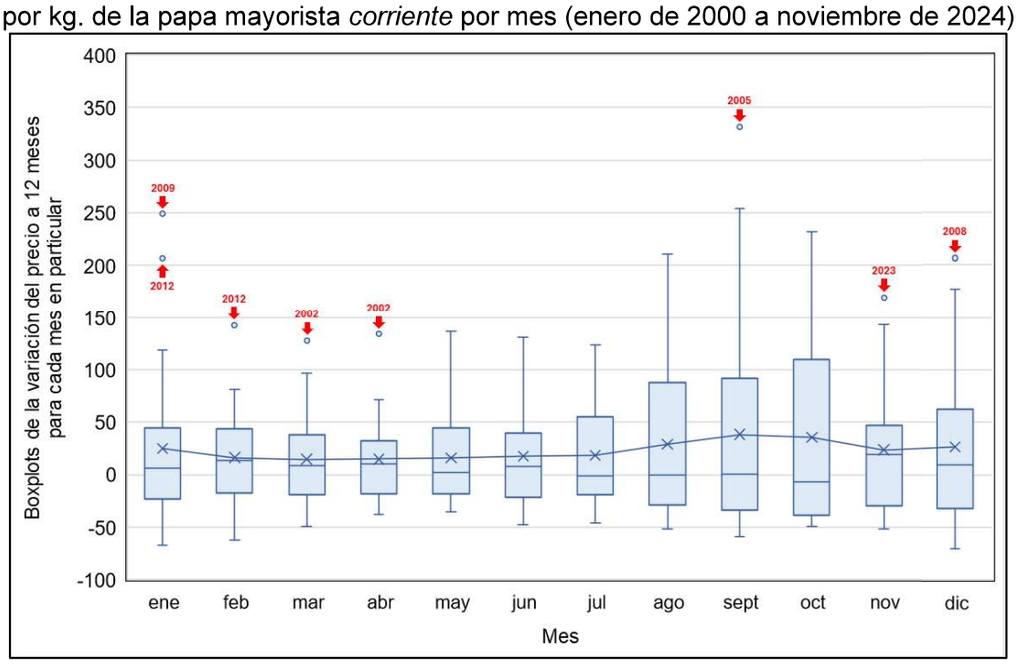
58. La tendencia observada puede vincularse principalmente a la disminución del *stock* disponible de papa de guarda y al cambio de temporada hacia la papa nueva, las cuales se cosechan y se encuentran disponibles en el mercado a partir de octubre.

59. Por cierto, es posible notar que el año 2023 tiene, en términos de nivel, los precios más altos de la serie, como consecuencia de las alzas entre los meses de agosto y noviembre. Sin embargo, al analizar el eje secundario que indica las variaciones a 12 meses del precio mensual, se observan diversos años con alzas pronunciadas -mayores al 150%, indicadas por la línea punteada horizontal- tales como 2002, 2005, 2012 y 2018. Asimismo, cabe destacar que la mayor alza con respecto al año anterior para un mes en particular no ocurrió en 2023, sino en el mes de septiembre del año 2005, con un 331%.

60. En línea con el análisis anterior, a continuación, se presenta el comportamiento estacional de las tasas de variación de los precios mayoristas nominales en 12 meses, mediante la Figura N°7, que abarca los datos mensuales desde enero de 2000 hasta noviembre de 2024. Este gráfico, representado mediante *boxplots*, ofrece una síntesis

visual de la mediana, media y dispersión de las variaciones a 12 meses para cada mes del año.

Figura Nº7: Dispersión de las variaciones en doce meses del precio nominal promedio por kg. de la papa mayorista *corriente* por mes (enero de 2000 a noviembre de 2024)



Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

61. En primer lugar, se observa del gráfico que la mediana de las variaciones se encuentra relativamente cercana a cero para cada mes analizado. Adicionalmente, se puede notar como la dispersión de las variaciones a 12 meses se incrementa de manera evidente entre los meses de agosto y octubre. También se observa como la media de dichos meses es mayor, en línea con la disminución del stock disponible de la papa de guarda.

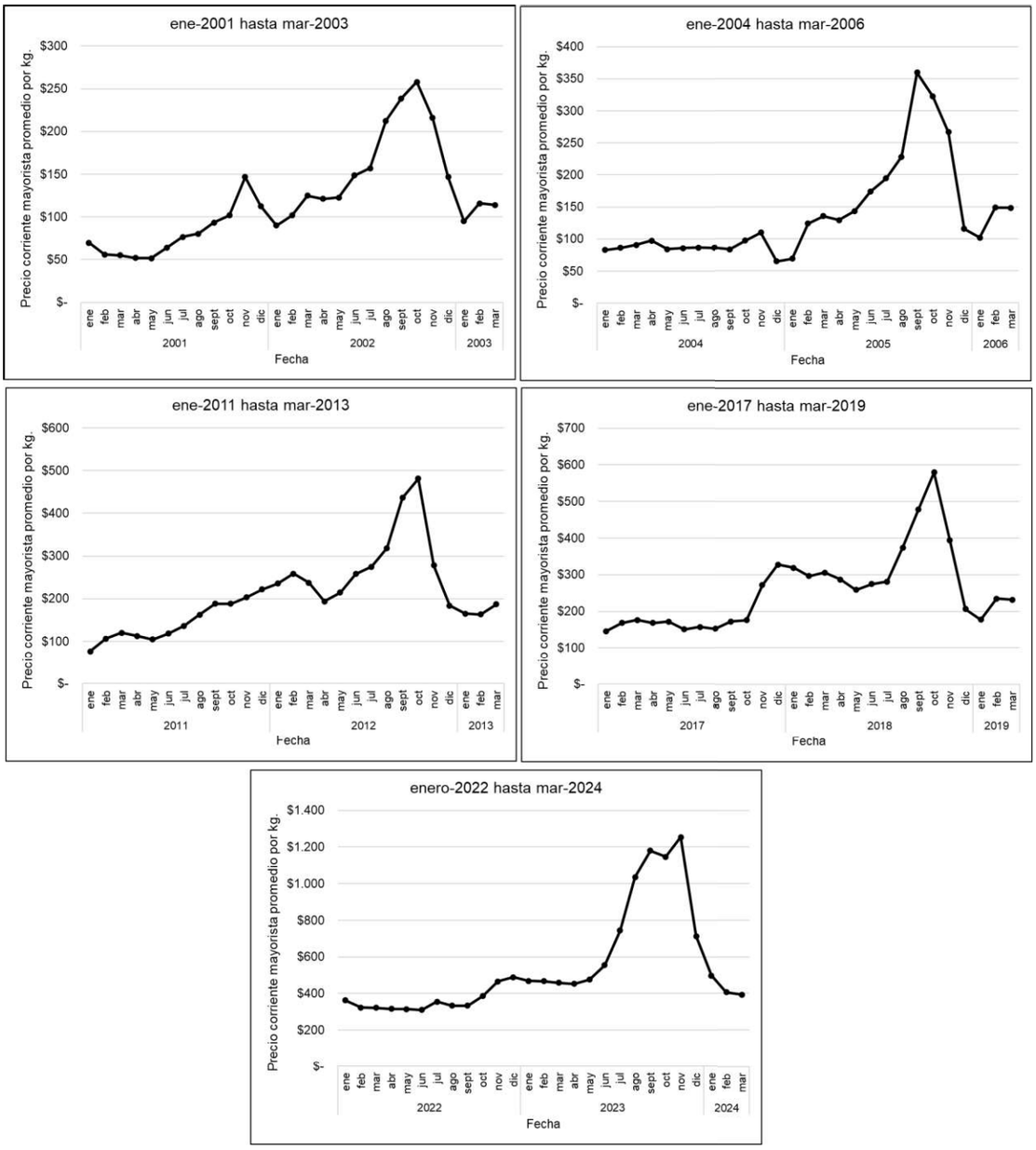
62. Un aspecto crucial que merece atención en la figura son los puntos situados fuera de los 'bigotes' del *boxplot*, identificados como *outliers* o valores extremos. En particular, destaca nuevamente el aumento del 331% registrado en septiembre de 2005, que se erige como el alza más significativa de los últimos 25 años.

63. Asimismo, es relevante destacar que el año 2023 se distingue de los demás de la serie únicamente debido a la excepcional alza a doce meses experimentada en el mes de noviembre de un 169% con respecto al mismo mes del año anterior.

64. En este sentido, los años en que se han experimentado alzas significativas, tales como 2002, 2005, 2012, 2018 y 2023, presentan un patrón común en su serie temporal, el

cual se podría deber a la escasez de la papa de guarda, como se ilustra en los siguientes cinco gráficos de la Figura N°8.

Figura N°8: Evolución de los precios (con IVA) mayoristas mensuales de papa *corriente* por kilogramo para los años con alzas similares (2002, 2005, 2012, 2018 y 2023).



Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

65. A partir de lo anterior, se puede observar una marcada tendencia: los meses de agosto, septiembre y octubre suelen registrar aumentos considerables en los precios, mientras que en los meses subsiguientes se evidencia una marcada disminución en los mismos.

66. En conclusión, resulta posible afirmar que el incremento del precio de la papa durante los meses de agosto y septiembre, que motivó el inicio de la Investigación, no sería un evento atípico en el comportamiento del precio de la papa. De hecho, es posible encontrar noticias de años anteriores que explican aumentos similares[43], así como declaraciones de ODEPA en años con características similares a las de 2023[44].

67. La excepción corresponde al aumento del precio en noviembre de 2023, ya que normalmente los precios tienden a disminuir debido a la entrada de papas nuevas en el mercado durante este mes, lo cual es inusual según el historial de precios. Sin embargo, esta disminución se observó de manera rezagada para el año 2023 en el mes de diciembre. Lo anterior, podría deberse, entre otros factores, a un atraso de la cosecha de la papa temprana por efecto de precipitaciones ocurridas en 2023[45].

C. Análisis de precios y márgenes en la cadena de comercialización de papa *retail* y corriente

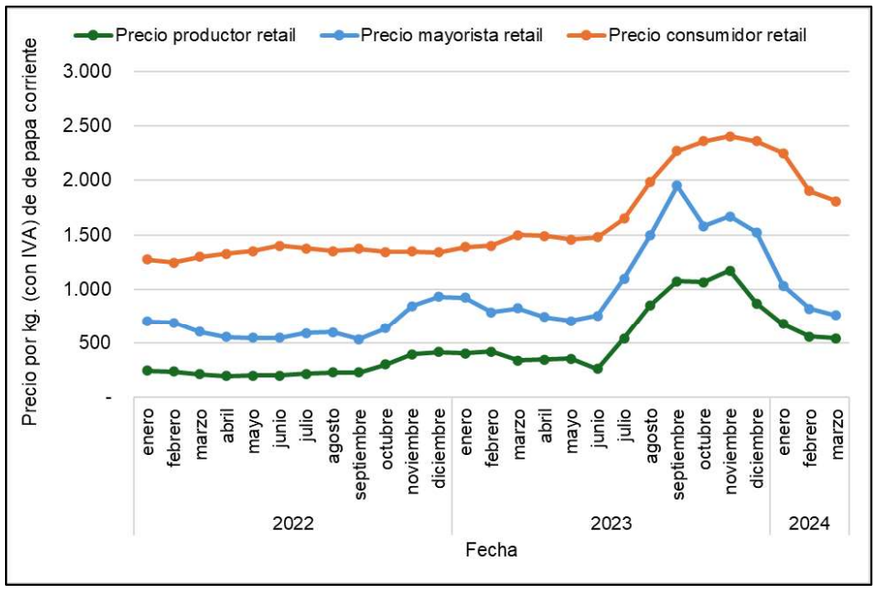
68. A continuación, la Figura N°9, muestra los precios promedio por kilo de papa para la cadena de comercialización *retail*. Cabe señalar que, a diferencia de la cadena de papa corriente que se revisará más adelante en esta sección, el mayor grado de formalidad del sector *retail* permitió a esta División obtener mediante oficios los precios pagados por los actores mayoristas a los productores, los precios pagados por los supermercados a los mayoristas y los precios pagados por los consumidores finales al supermercado.

[43] Véase, por ejemplo, nota de prensa en la cual el entonces Ministro de Agricultura señalaba que: *"La papa subió un 26% debido a que estamos en un cambio de traspasar la papa de guarda a la papa nueva. Es un tema puntual, estacional que no va a ocurrir en los próximos meses. Tocó este gran aumento en un tema muy específico en el ciclo de la papa, que esperamos que el próximo mes se regularice y no influya de esta forma en el IPC general"*. Nota disponible en: https://www.latercera.com/pulso/noticia/ministro-agricultura-explica-sube-tanto-precio-la-papa/393052/ [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[44] En tales ocasiones, la ODEPA ha señalado que *"[e]n papas se han registrado altos precios en los mercados mayoristas de Santiago, debido a que en la presente temporada hubo una menor producción y el stock de guarda a estas alturas del año ya está muy disminuido. Por otra parte, la cosecha de papa temprana, cultivada fundamentalmente en las regiones IV y V, viene atrasada"*. A mayor abundamiento, véase: ODEPA, "Dinámica productiva y comercial septiembre 2005", disponible en: https://www.odepa.gob.cl/publicaciones/dinamica-productiva-y-comercial/dinamica-productiva-y-comercial-septiembre-2005-2 [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[45] Véase noticia relacionada con el atraso de la cosecha de la papa temprana: https://www.diarioconcepcion.cl/economia/2023/10/07/proyectan-caida-en-precio-de-papa-de-guarda-ante-llegada-de-nueva-cosecha.html [Última consulta: 6 de enero de 2025].

Figura N°9: Precio promedio por kilo de papa a productores, mayoristas y consumidores finales de la cadena comercialización del sector *retail*



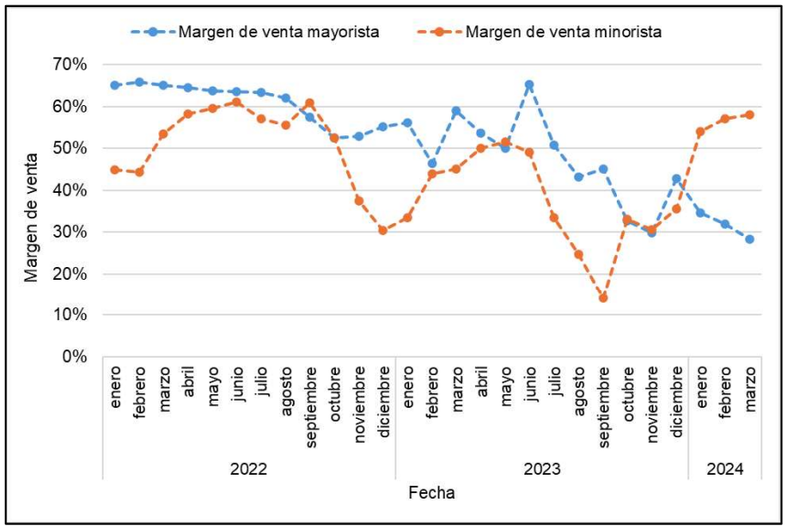
Fuente: Información recabada en la Investigación y datos de ODEPA.

69. Según los datos presentados en la figura anterior, el alza del precio al productor habría influido en el aumento de los precios de todos los eslabones de la cadena de comercialización. Esto sugiere que, incluso si un segmento de la cadena tiene menos oferentes y, por lo tanto, es más propenso a una conducta de interdependencia oligopolística, el aumento se habría originado desde los productores, quienes están altamente atomizados.

70. También se presenta a continuación la Figura N°10, que contiene la serie de los márgenes de ventas mayorista y minorista de la comercialización de la papa con destino al *retail*. En particular, se observa que los márgenes de venta minorista experimentaron una disminución en el segundo semestre de 2023, aunque se recuperaron a niveles similares a los de 2022 a comienzos de 2024. Por otro lado, el margen mayorista muestra una tendencia a la baja durante el período estudiado, con descensos pronunciados en el segundo semestre de 2023. En resumen, de manera preliminar, no se observan márgenes inusualmente altos que puedan sugerir prácticas anticompetitivas relacionadas con el aumento de precios[46].

[46] El margen bruto es una medida imperfecta de poder de mercado que poseen las firmas. Entonces, a pesar de observar un aumento de precio, no se visualiza un aumento de los márgenes.

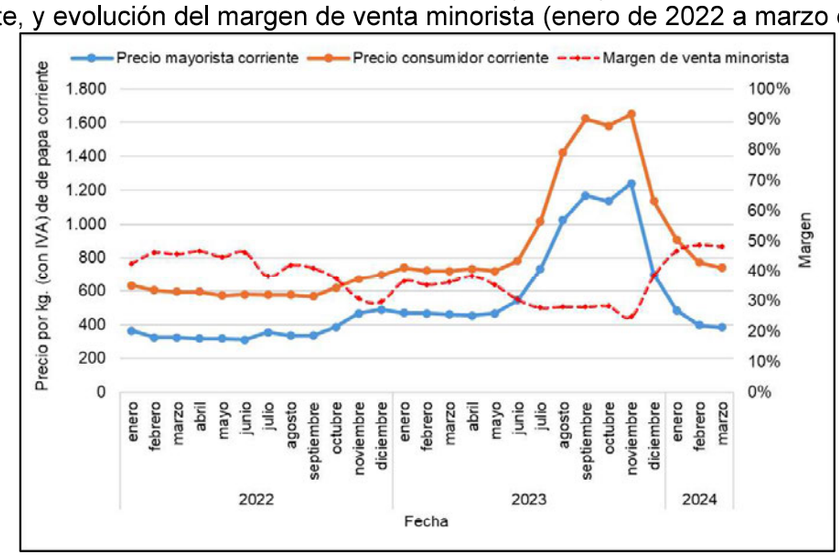
Figura N°10: Margen de venta[47] mayorista y minorista de la cadena de comercialización del sector *retail*



Fuente: Información recabada en la Investigación y datos de ODEPA.

71. Asimismo, la Figura N°11 muestra los precios promedio por kilo de papa para la cadena de comercialización corriente, donde se puede notar cómo los precios mayoristas y de ferias libres a consumidor final siguen una tendencia similar. Sin embargo, debido al alto nivel de informalidad del segmento mayorista corriente que vende sus productos principalmente en mercados como Lo Valledor, no se cuenta con los precios al productor corriente.

Figura N°11: Precio promedio por kilo de papa mayorista y al consumidor final de papa corriente, y evolución del margen de venta minorista (enero de 2022 a marzo de 2024)



Fuente: Elaboración propia con datos de ODEPA.

[47] Para el cálculo de los márgenes, se utilizó la ecuación $\frac{Precio\ de\ venta\ promedio - Costo\ promedio}{Precio\ de\ venta\ promedio}$.

72. Adicionalmente, en el gráfico anterior se pueden observar los márgenes de venta minorista en la línea roja punteada del eje secundario. De esta serie, se puede notar que los márgenes se mantuvieron por debajo de los niveles observados en el año anterior desde junio hasta noviembre, siendo noviembre de 2023 el mes con el margen más bajo. Estos márgenes comienzan a recuperarse en el mes de diciembre de 2023 y los primeros meses de 2024, alcanzando niveles similares a los de 2022.

73. En síntesis, el análisis expuesto para las cadenas de comercialización corriente y *retail*, refuerza el argumento de la poca plausibilidad de conductas anticompetitivas. El precio a cliente final del kilo de papa estaría fuertemente influenciado por las alzas experimentadas a nivel de productor, los que, como se dijo anteriormente, se encuentran altamente atomizados.

D. Análisis de eventuales conductas unilaterales y coordinadas en el mercado de la papa

74. Para el análisis de la conducta unilateral de abuso de posición dominante, siguiendo la jurisprudencia del H. Tribunal, debe verificarse la concurrencia de dos elementos, uno estructural y otro conductual. En este sentido, el elemento estructural corresponde a la posición de dominio, el cual supone que "*el comportamiento debe ser desplegado por un agente económico que tiene un poder de mercado sustantivo y que puede actuar con independencia de otros competidores, clientes y proveedores, porque no existe una presión competitiva eficaz que pueda ser ejercida contra él –esto es, un poder disciplinador por parte de los competidores actuales o potenciales o bien, de un eventual poder de contrapeso-, de modo que está en posición de fijar condiciones que no habrían podido ser obtenidas de no mediar la existencia de ese alto poder de mercado*"[48]. Por su parte, el elemento conductual corresponde al comportamiento abusivo desplegado por el agente económico con posición de dominio en el mercado relevante previamente definido, que debe producir efectos anticompetitivos o tener la potencialidad de hacerlo[49].

[48] Faull, Jonathan; Nikpay, Ali, *The EU Law of Competition*, 3° edición, Oxford University Press, 2014, pp. 358-359, En: Sentencia N° 178/2021 del H. Tribunal, considerando 56°. En un sentido similar, véase: Sentencia N° 153/2016 del H. Tribunal, de 4 de agosto de 2016, considerando 3°; Sentencia N° 151/2016 del H. Tribunal, de 16 de junio de 2016, considerando 4°; y Sentencia de la Excma. Corte Suprema en autos rol N° 58.909-2016, de 8 de enero de 2018.

[49] Véase: Elhauge Einer; Geradin Damien, *Global Competition Law and Economics*, 2° edición, 2011, p. 344, En: Sentencia N° 178/2021 del H. Tribunal, de 15 de noviembre de 2021, considerando 56°. En su sentido similar: Sentencia N° 174/2020 del H. Tribunal, de 21 de agosto de 2020, considerando 88°; y Sentencia N° 176/2021 del H. Tribunal, de 15 de marzo de 2021, considerando 74°.

75. En este caso, conforme a los antecedentes recabados por esta Fiscalía y lo expuesto en las secciones anteriores, no se verificó la presencia de agentes económicos que contaran con posición de dominio en alguno de los segmentos de comercialización de papa. Por este motivo, se descartó la concurrencia de una conducta de esta naturaleza.

76. Por otra parte, para establecer la existencia de una infracción de colusión en los términos del artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211, siguiendo a la jurisprudencia reciente del H. Tribunal, se requiere la concurrencia de los siguientes elementos: (i) la existencia de un acuerdo o práctica concertada; (ii) que éste involucre competidores; y (iii) que recaiga sobre una variable relevante de competencia[50].

77. En cuanto al primer elemento, el H. Tribunal ha establecido que el término acuerdo debe ser considerado de manera muy amplia en esta sede, "*incluyendo múltiples formas contractuales, convencionales, meras tratativas, promesas, protocolos de entendimiento, 'acuerdos o pactos de caballeros', pautas de conducta, circulares, entre otros*"[51], siendo únicamente relevante "*la supresión de la voluntad individual de dos o más agentes competidores y su cambio por una voluntad colectiva unificadora de sus decisiones*"[52]. Así, un acuerdo existe "*cualquiera sea el modo en que este se manifieste*"[53]. Llevado al caso en análisis, durante el desarrollo de la Investigación, esta División no obtuvo pruebas directas ni indicios que sugirieran la existencia de un actuar coordinado entre competidores que pudiera dar lugar a un acuerdo o práctica concertada entre ellos. Por esta razón, se descartó la concurrencia de una hipótesis colusiva.

78. Además, la diversidad y fragmentación del mercado de la papa en diferentes niveles de la cadena de producción hacen que sea poco viable una teoría de colusión. En primer lugar, esta situación dificulta la coordinación y la estabilidad de un acuerdo, especialmente a nivel de productores. Además, dado que los actores del mercado responden a una variedad de intereses diversos, es difícil lograr un acuerdo y mantenerlo. En este contexto, es poco probable que se produzcan acciones concertadas que tengan un impacto significativo en los precios o en las condiciones de venta de las papas.

---

[50] Sentencia N°175/2020 del H. Tribunal, de 21 de diciembre de 2020, considerando 24°. En sentido similar, véase también, Sentencia de la Excma. Corte Suprema en autos rol N°7600-22, de 26 de julio de 2023, considerando 4°.

[51] Sentencia N°185/2023 del H. Tribunal, de 14 de agosto de 2023, considerandos 30° y 31°.

[52] Sentencia N°179/2022 del H. Tribunal, de 26 de enero de 2022, considerando 21°.

[53] Ibid. En el mismo sentido, véase también, Sentencia de la Excma. Corte Suprema en autos rol N°17.418-2021, de 9 de junio de 2023, considerando 8°. La Excma. Corte ha indicado que: "*El acuerdo es el elemento volitivo, que puede darse de manera expresa o tácita, escrita u oral, de ejecución instantánea, diferida o a plazo, formal o informal. Si bien éste puede ser implícito exige, necesariamente, que manifieste inequívocamente la voluntad de los partícipes en orden a concretarlo*".

E. Otros factores que podrían haber incidido en el alza del precio de la papa

79. Las variaciones en los precios de los mercados pueden ser resultado de diversos factores externos y dinámicas que no están necesariamente relacionadas con conductas anticompetitivas contrarias al DL 211.

80. En este sentido, y a mayor abundamiento de lo ya expuesto, se examinarán otros factores que fueron observados durante el desarrollo de la investigación y que pudieron tener injerencia en el alza del precio de la papa que se denunció ante esta Fiscalía.

a) Caída en las cantidades recepcionadas en Lo Valledor y en otros mercados mayoristas

81. En las tablas N°2 y N°3 se puede observar la disminución en el ingreso de toneladas de papa que ingresaron en el mercado mayorista de Lo Valledor. En la primera tabla, se aprecia la variación mensual, comparando los mismos meses del año 2022 y 2023. En ella, es posible observar que, en los meses de junio, julio y agosto, existió una disminución en la cantidad total de papa recibida, que alcanza un valor cercano a un 30% en agosto.

82. Ahora bien, analizando las semanas comparables[54] entre 2022 y 2023 para el mes de agosto, se observa en la cuarta semana una caída significativa de un 50,7%. En 2023, además, esta semana coincide con el temporal del 18 al 23 de agosto.

Tabla N°2: Comparación de ingreso mensual de papas a Lo Valledor en los años 2022 y 2023

Mes	Año 2022	Año 2023	Variación 2022-2023 (%)
Enero	[redacted]	[redacted]	8,3
Febrero			0,9
Marzo			-3,9
Abril			3,5
Mayo			0,1
Junio			-8,2
Julio			-18,0
Agosto			-28,4

Fuente: Información recabada en la Investigación.

[54] Con la misma cantidad de días entre un año y otro.

Tabla N°3: Comparación de ingreso semanal de papas a Lo Valledor para el mes de agosto en los años 2022 y 2023

Mes de Agosto	Ingreso de Toneladas a Lo Valledor 2022	Ingreso de Toneladas a Lo Valledor 2023	Variación de Ingreso de Toneladas (%)
Semana 1	[redacted]	[redacted]	-24,2
Semana 2	[redacted]	[redacted]	-18,2
Semana 3	[redacted]	[redacted]	-12,8
Semana 4	[redacted]	[redacted]	-50,7

Fuente: Información recabada en la Investigación.

83. Pues bien, las reducciones en las cantidades recibidas, reportadas a esta FNE por Lo Valledor, concuerdan con los datos recopilados y publicados por ODEPA. Asimismo, esta disminución en las cantidades recibidas concuerda con la disminución de los volúmenes recibidos por mercados mayoristas a nivel nacional. En efecto, según información de ODEPA, en el mes de septiembre se registra una disminución del 34% a nivel nacional en las cantidades recibidas por los mercados mayoristas.

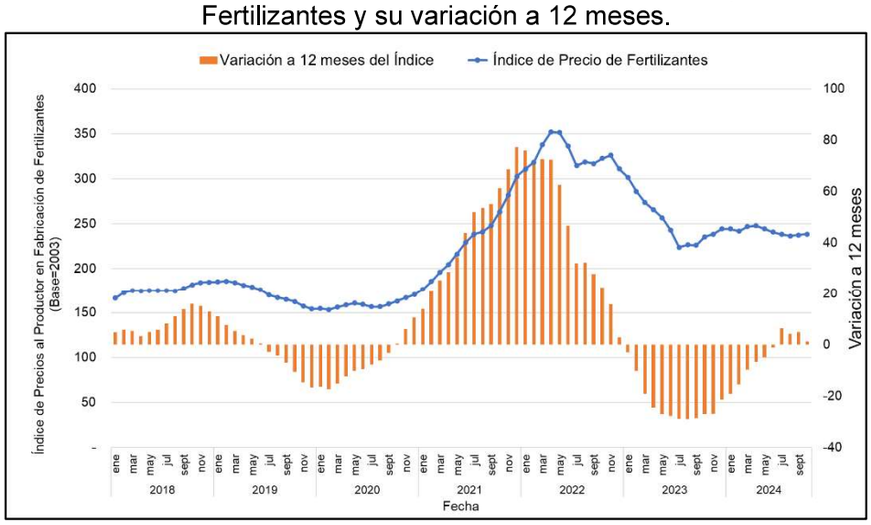
b) Incremento de los costos de producción

84. La producción de papa en Chile se ha vuelto más costosa debido a que, en los últimos años, se ha producido un alza en los costos de insumos[55] como semillas, fertilizantes, mano de obra y riego, lo que podría explicar al menos parcialmente el alza.

85. En particular, el aumento en el precio de los fertilizantes para los años 2022 y 2023, encuentra sustento en los datos de precios al productor de fabricación de fertilizantes en Estados Unidos. Como se muestra en la figura a continuación, hacia finales de 2021 y durante gran parte de 2022, los precios de los fertilizantes registraron un incremento cercano al 80% en comparación con años anteriores. Además, estos se mantuvieron en niveles significativamente más altos durante todo 2022 y parte del 2023 respecto a períodos previos.

[55] Declaración de fecha 7 de agosto de 2023, folio 5 del Expediente de la Investigación.

Figura Nº12: Evolución del Índice Mensual de Precios al Productor por Fabricación de Fertilizantes y su variación a 12 meses.



Fuente: Datos Económicos de la Reserva Federal de St. Louis.

c) Disminución de la siembra y de la producción en 2023

86. Antes del reciente incremento en el precio de la papa, se experimentaron varios años con precios relativamente estables. En este contexto, es posible que los agricultores se hayan enfrentado a un mercado menos rentable, ya que los costos de los insumos seguían en aumento, lo que podría explicar la disminución en la siembra de papas.

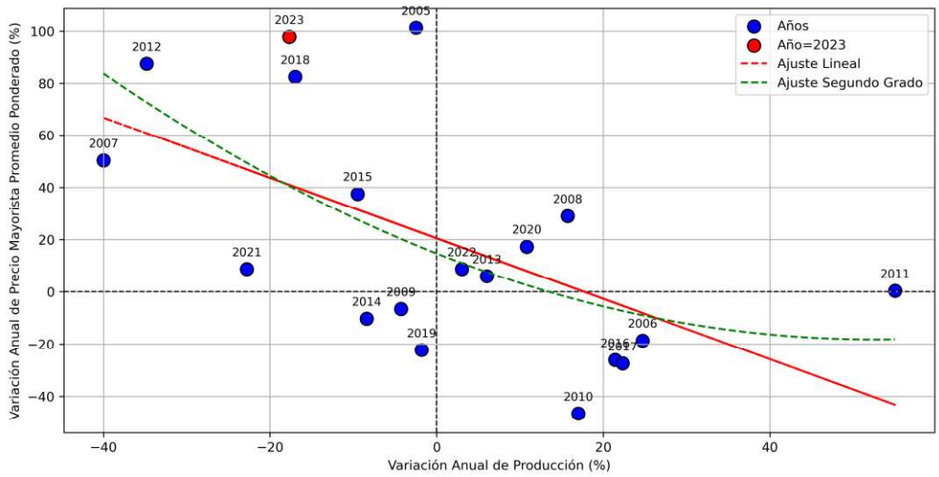
87. La reducción en la siembra de papas en 2023 resultó en una disminución aproximada del 20% en la producción total en comparación con años anteriores. Esta significativa caída en la producción podría atribuirse a la percepción de baja rentabilidad por parte de los agricultores, quienes pudieron haber decidido reducir la superficie dedicada al cultivo de papas[56].

88. A continuación, el gráfico presentado en la Figura Nº13 muestra la relación entre dos variables clave que se han mencionado a lo largo del análisis: la variación anual de la producción total de papas con respecto al año anterior (eje *x*) y la variación anual del precio mayorista[57] entre enero y agosto (eje *y*), desde 2005 hasta 2023.

[56] A diferencia, por ejemplo, en el caso del trigo en que se observa un aumento en la producción de un 12%, lo que podría estar vinculado a los efectos globales de la guerra entre Ucrania y Rusia.

[57] Calculado como el precio promedio ponderado por el volumen mayorista recepcionado en cada mes.

Figura Nº13: Variación anual de precio mayorista promedio ponderado (con respecto al año anterior) vs. variación anual de producción (con respecto al año anterior), desde 2005 hasta 2023.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de ODEPA.

89. En este gráfico, se pueden identificar patrones claros en los cuadrantes 2 y 4. En el cuadrante 2, se muestra que una reducción en la oferta de papas en comparación con el año anterior generalmente conlleva un incremento en el precio mayorista respecto al mismo periodo del año previo. Por otro lado, en el cuadrante 4, cuando hay un aumento en la producción de papas respecto al año anterior, también se suele registrar una disminución en el precio mayorista[58].

90. Además, se observan otros años, como el 2012, 2018 y 2023, en los que una mayor disminución en la producción respecto al año anterior se correlaciona con un aumento significativo en los precios. En este sentido, es importante destacar que el alza del precio que se experimentó durante el 2023 no corresponde a un evento anómalo o sin precedentes.

d) Eventos climáticos de junio y agosto de 2023

91. En general, los eventos climáticos de lluvia de junio no tuvieron un impacto significativo en la producción de papas, toda vez que el total de hectáreas afectadas en junio sería menor al 1% de la producción de papa anual.

[58] El año 2008 se presenta un fenómeno anómalo en el que hubo un aumento en la producción con respecto al año anterior y también un aumento en el precio promedio mayorista. Sin embargo, esto podría deberse a circunstancias excepcionales o factores específicos que afectaron el mercado en ese año.

Tabla N°4: Total de hectáreas por región, afectadas por el temporal de junio de 2023.

Región	Toneladas de papas estimadas afectadas por temporal de junio		
Valparaíso			
Metropolitana			
O'Higgins			
Maule			
Ñuble			
Biobío			
Total			

Fuente: Elaboración propia en base a datos de ODEPA.

92. Ahora bien, en lo tocante a los eventos climáticos ocurridos en agosto del 2023, es importante señalar que el cultivo en la Región del Maule experimentó impactos significativos. En concreto, la prensa local informó la pérdida de más de 98 mil hectáreas, y, en lo que respecta a la siembra de hortalizas, se habrían perdido 8.178 hectáreas[59]. Según el periodo de siembra y cosecha, la papa de esta zona, junto con la sembrada en la Región Metropolitana, son las que se comercializan desde octubre en adelante, cuando ya se ha terminado la papa de guarda. Asimismo, producto de las precipitaciones, las cosechas de la papa temprana experimentaron retrasos[60].

93. Por otro lado, además de las pérdidas y daños en la actividad agrícola, la prensa resaltó que hubo múltiples puentes cortados que provocaron problemas de conectividad[61]. Esta circunstancia podría haber generado problemas de acceso y transporte, repercutiendo en la cadena de abastecimiento de papa.

e) Sobrerreacción y comportamiento estratégico de los actores del mercado

[59] Véase noticia de 29 de agosto de 2023, del Diario Talca: "Definitivo: 98.316 hectáreas de cultivos se perdieron en el Maule por las lluvias". Disponible en: https://diariotalca.cl/definitivo-98-316-hectareas-de-cultivos-se-perdieron-en-el-maule-por-las-lluvias/ [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[60] Véase noticia relacionada con el atraso de la cosecha de la papa temprana, disponible en: https://www.diarioconcepcion.cl/economia/2023/10/07/proyectan-caida-en-precio-de-papa-de-guarda-ante-llegada-de-nueva-cosecha.html [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[61] Véase noticia de 22 de agosto de 2023, de El Mercurio Online (Emol): Lluvias: "Gobernadora estima que pérdidas en el Maule podrían llegar a $55 mil millones solo por infraestructura pública", disponible en: https://www.emol.com/noticias/Economia/2023/08/22/1104828/sistema-frontal-inundaciones-inversion-publica.html [Última consulta: 6 de enero de 2025]. Por ejemplo, el "Puente 3 Arcos" en la provincia de Linares, habría quedado interrumpido, dejando a más de 24.000 personas aisladas. Véase noticia de 22 de agosto de 2023, en DW: "Lluvias dejan a más de 30.000 personas aisladas en Chile", disponible en: https://www.dw.com/es/lluvias-dejan-a-m%C3%A1s-de-30000-personas-aisladas-en-chile/a-66595092 [Última consulta: 6 de enero de 2025].

94. Los eventos climáticos, el anuncio de escasez de la papa y el revuelo mediático posterior podrían haber desencadenado una respuesta exagerada por parte de agricultores y comerciantes mayoristas, que habrían influenciado el alza e, incluso, pudieron haber agravado la escasez[62].

95. Por otra parte, se debe mencionar que la preocupación por el alza del precio de la papa se manifestaba a nivel regional por el fenómeno de El Niño, lo cual fue comentado también en la prensa peruana en julio de 2023[63].

96. Como consecuencia, algunos agricultores pudieron haber optado por almacenar sus cosechas, mientras que ciertos comerciantes mayoristas habrían incrementado sus compras para asegurar inventario[64]. Un ejemplo ilustrativo proviene de un comerciante mayorista de la cadena de supermercados, quien mencionó que, usualmente, se abastece para una semana. No obstante, debido a los eventos climáticos, habría adquirido un suministro equivalente a un mes para cumplir con sus compromisos contractuales[65].

97. A finales de agosto, se advirtió que la disponibilidad del producto podría continuar siendo limitada hasta al menos diciembre de 2023, lo que podría haber contribuido al aumento sostenido de su precio en los meses siguientes[66].

VI. RECOMENDACIONES

98. A pesar de que esta División no ha identificado la existencia de conductas contrarias al DL 211, en el marco de la Investigación se han detectado aspectos que han dificultado la obtención de información fiable sobre el funcionamiento del mercado de la papa, destacando la opacidad y escasez de datos, especialmente de los agricultores y comerciantes mayoristas de papa corriente.

99. En este contexto, se han identificado deficiencias en la información recopilada por ODEPA, puesto que dicha institución no cuenta con información del precio al productor ni

[62] Declaración de fecha 2 de octubre de 2023, folio 44 y 45, del Expediente de la Investigación.

[63] Véase noticia del 1 de julio del 2023, en Infobae: "Producción de papa en peligro por Fenómeno de El Niño: advierten escasez y alza de precios en mercados", disponible en: https://www.infobae.com/peru/2023/07/01/produccion-de-papa-en-peligro-por-fenomeno-de-el-nino-advierten-escasez-y-alza-de-precios-en-mercados/ [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[64] Declaración de fecha 2 de octubre de 2023, folio 44 y 45, del Expediente de la Investigación.

[65] Declaración de fecha 26 de septiembre de 2023, folio 35 y 36, del Expediente de la Investigación.

[66] Ibid.

con antecedentes que permitan caracterizar a los actores de la cadena de comercialización de papa.

100. Sobre este punto, es importante resaltar una tendencia global hacia una mayor transparencia en la información y los precios en los mercados agroalimentarios, con el objetivo de mejorar las condiciones de competencia y fortalecer el monitoreo de estos. Se destaca en este sentido la experiencia de la Comisión Europea (en adelante, "**Comisión**"), que en el año 2019 llevó a cabo un análisis económico sobre los beneficios de la transparencia del mercado en la cadena de suministro de alimentos de la Unión Europea (en adelante, "**UE**")[67].

101. Asimismo, si se analiza la experiencia de la UE[68] y otros países como Estados Unidos[69] y Francia[70], se observa que las instituciones con misiones institucionales similares a las de ODEPA disponen de más información del mercado, específicamente, sobre los actores involucrados y los precios de comercialización.

102. Según la experiencia comparada[71], los fundamentos para aumentar la información y transparencia en el ámbito específico de los mercados agroalimentarios se pueden resumir en los siguientes: (i) reducir la ambigüedad y especulaciones en el mercado; (ii)

[67] Comisión, Staff Working Document, "Market transparency in the EU's food supply chain". Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0360 ("Análisis Económico de la Comisión"), pág. 41 en adelante [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[68] El 1° de octubre de 2019, la Comisión adoptó nuevas medidas reguladoras para mejorar la transparencia del mercado en la cadena agroalimentaria. Actualmente la UE proporciona información sobre los precios y otros datos del mercado relacionados con numerosos productos agrícolas básicos. Los precios son publicados por el Observatorio de Mercado de la UE de forma semanal, y respecto de los dos niveles comerciales más significativos: (1) origen o productor, y (2) comerciante o mayorista. Ver: https://agriculture.ec.europa.eu/data-and-analysis/markets/overviews/market-observatories_es [Última consulta: 6 de enero de 2025]. Además de lo anterior, cuentan con paneles informativos respecto a la actividad agrícola y una página web de precios y mercados agrícolas de la UE.

[69] Estados Unidos fue uno de los primeros países en introducir leyes que permitieron a autoridades como el Ministerio de Agricultura acceder a los precios de distintos mercados. En 2001, el Servicio de Comercialización Agrícola del USDA implementó el programa Livestock Mandatory Reporting (en adelante, "**LMR**"), en el cual empacadores e importadores presentan información sobre compras y ventas de ganado y productos pecuarios. A través del LMR, se emiten más de 300 informes de mercado cada semana que detallan las tendencias de precios del ganado y la carne, acuerdos de contratación y condiciones de oferta y demanda. En este sistema, se establecen sanciones de 10.000 USD por el incumplimiento de los requisitos de notificación obligatoria. Ver: https://www.ams.usda.gov/rules-regulations/mmr/lmr/background [Última consulta: 6 de enero de 2025]. En 2010, Estados Unidos amplió los informes de precios obligatorios al sector lácteo, cubriendo diversos productos procesados de carne y lácteos, tanto convencionales como orgánicos, en varias regiones del país.

[70] El Observatorio Francés de Precios y Márgenes en las Cadenas Alimentarias fue creado por ley en 2010 con el objetivo de medir y explicar las diferencias observadas en el valor acumulado en cada etapa de la cadena de suministro alimentario y, sobre esta base, producir y difundir información fáctica con miras a mejorar la confianza entre las diferentes partes interesadas en la misma. Ver: https://observatoire-prixmarges.franceagrimer.fr [Última consulta: 6 de enero de 2025].

[71] Comisión, Staff Working Document, "Market transparency in the EU's food supply chain". Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0360&from=it, p. 30 en adelante. [Última consulta: 6 de enero de 2025].

reducir asimetrías de información entre los actores del mercado; y, (iii) reducir la asimetría de información con la autoridad, para el monitoreo y la fiscalización.

103. En primer lugar, el aumento de información sobre la industria y la producción en el mercado de la papa tiene el potencial de disminuir la ambigüedad sobre los riesgos entre los actores del mercado. Esta situación beneficiaría a sus participantes al permitirles tomar decisiones más informadas y estables en un entorno de mercado más predecible. En opinión de esta División, el acceso a más información podría contribuir a desalentar comportamientos especulativos, especialmente en el mercado de la papa que operan en base a la planificación de siembra y cosecha[72]. La disponibilidad de datos proporcionaría certeza y prevendría rápidas escaladas de precios entre los diferentes actores de la cadena de comercialización.

104. En segundo término, la literatura económica ha afirmado que la asimetría de información entre los actores de la cadena de comercialización incide en el proceso de formación de los precios[73]. En el mercado investigado, se debe destacar la desigualdad de información y capacidad de negociación que tienen los agricultores en relación con el resto de los segmentos de la cadena. En este contexto, la disponibilidad de datos sobre precios podría desempeñar un papel significativo en la reducción de la asimetría de información y en la promoción de la competencia, propendiendo al mismo tiempo que los agricultores reciban, eventualmente, una remuneración más competitiva por sus productos[74].

105. Por otro lado, en opinión de esta División, debido a la asimetría mencionada los agricultores son percibidos como participantes en desventaja durante las negociaciones, lo que llevó a que, en este caso en particular, las denuncias atribuyeran el aumento de precios al actor de la cadena con mayor capacidad de influencia en la fijación de precios, que suele ser el intermediario o comerciante mayorista. No obstante, las diligencias realizadas en esta investigación demostraron que esta suposición carecía de precisión. En este contexto, la

[72] La planificación de la siembra es crucial en el mercado de la papa porque implica decisiones a largo plazo sobre qué variedades plantar, en qué cantidad y en qué momento. Estas decisiones se toman con meses de antelación y se basan en expectativas de precios futuros, condiciones climáticas, disponibilidad de recursos y otros factores.

[73] Jaleta, C. G. (2007). *Farm-gate tomato price negotiations under asymmetric information. Moti Agricultural Economics*, 36, 245–251. Xu, C., Yang, L., Zhang, B., & Song, M. (2020). *Bargaining power and information asymmetry in China's water market: an empirical two-tier stochastic frontier analysis*. Empirical Economics. Y, en general, Akerlof, G. A. (1970). *The market for 'lemons': Quality uncertainty and the market mechanism*. Quarterly Journal of Economics, 84(3), pp. 488–500.

[74] Comisión, Staff Working Document, "Market transparency in the EU's food supply chain". Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-%20content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0360&from=it, pp. 37 y 38. [Última consulta: 6 de enero de 2025]. En consecuencia, la carencia de transparencia tiende a favorecer a aquellos que ya poseen un mayor poder de negociación, a menudo debido a su tamaño significativo, perpetuando así una posición desventajosa para los agricultores y las pequeñas y medianas empresas, exponiéndolas a prácticas anticompetitivas.

disminución de esta asimetría y la mejora de la información disponible respaldaría un análisis más preciso del proceso de formación de precios.

106. En tercer lugar, la Comisión ha resaltado que la disparidad de información entre las autoridades y las empresas incrementa el riesgo de no detectar conductas anticompetitivas[75]. Por consiguiente, aumentar la disponibilidad de información en el mercado bajo investigación mejora las condiciones, la cantidad y la calidad de los datos para realizar análisis de competencia y detectar prácticas anticompetitivas de manera más efectiva.

107. Específicamente, en el mercado de la papa se ha registrado un aumento recurrente de precios en el último trimestre en algunos años. Por lo tanto, cobra relevancia contar con una información más precisa para poder implementar un monitoreo más exhaustivo y detallado de estos incrementos de precios. Esto implica la necesidad de una mayor transparencia en los precios de los distintos eslabones de la cadena de comercialización, lo que incluye necesariamente información sobre los precios de los productores y los comerciantes mayoristas.

108. Sin embargo, se debe también destacar que esta transparencia debe ser cuidadosamente equilibrada con los riesgos potenciales de coordinación y colusión entre los actores del mercado. En particular, en segmentos donde la competencia se basa principalmente en el precio, como es el caso del mercado investigado, una mayor transparencia puede facilitar prácticas anticompetitivas, de modo tal que las recomendaciones que se realizarán ponderan este factor.

109. Conforme a lo expuesto, esta División considera necesario que se realicen las siguientes recomendaciones.

1) Recomendación de cambios normativos para fortalecer las atribuciones legales de ODEPA

110. Como se ha mencionado, a pesar del rol de ODEPA en el monitoreo del mercado de la papa, esta institución enfrenta limitaciones en la recopilación de información. Esta deficiencia se atribuye, en parte, a la falta de una regulación que imponga a los particulares la obligación de proporcionar información al organismo.

[75] Comisión, Staff Working Document, “Market transparency in the EU's food supply chain”. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-%20content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC0360&from=it, p. 45. [Última consulta: 6 de enero de 2025].

111. En este contexto, esta División considera necesario que, en virtud del artículo 39 letra q) del DL 211, se proponga a S.E. el Presidente de la República, a través del Ministro de Agricultura, la actualización del marco legal de ODEPA, mediante una modificación de la Ley N°19.147, en que se imponga a los actores del mercado de la papa el deber de proporcionar la información solicitada por dicho organismo. Junto con ello, ODEPA debería tomar los resguardos para evitar que la mejor información que se recabe y se ponga a disposición pueda facilitar conductas anticompetitivas.

112. En particular, se estima necesario que la modificación normativa propuesta considere los siguientes elementos:

a) Habilitar a ODEPA para solicitar información a los particulares que operan en el mercado de la papa, estableciendo el deber de dichos particulares de proporcionar la información solicitada, con sanciones en caso de incumplimiento.
b) Crear un registro a cargo de ODEPA con información sobre los actores involucrados en la cadena de comercialización del mercado de la papa, con el objetivo de mejorar su identificación y caracterización.
c) Habilitar a ODEPA para que exija a los administradores de los recintos de comercialización de papa que lleven un registro actualizado de los actores que comercializan en sus instalaciones.
d) Disponer la publicación por parte de ODEPA de información sobre el mercado de la papa con un desfase semanal, presentada de manera agregada y, preferiblemente, centrada en el segmento de producción y venta mayorista.

113. Si bien la presente recomendación se acota al mercado de la papa, se considera necesario estudiar y evaluar su pertinencia en otros mercados agrícolas que enfrenten condiciones de funcionamiento similares.

2) Recomendación a ODEPA para que, con sus actuales atribuciones, reporte el precio al productor y caracterice a los actores del mercado de papas

114. De manera complementaria, se recomienda que ODEPA inicie la recopilación directa del precio al productor de papa, un segmento del que actualmente no se dispone de información. Además, se recomienda que ODEPA caracterice a los agentes e intermediarios del mercado.

115. Esta acción no requiere nuevas atribuciones legales y mejoraría la información mínima del mercado, reduciendo la asimetría de información con las autoridades y esta Fiscalía.

116. Asimismo, al igual que en la Recomendación N°1), se considera necesario estudiar y evaluar su pertinencia en otros mercados agrícolas que enfrenten condiciones de funcionamiento similares.

VII. CONCLUSIONES

117. Conforme a los antecedentes que la Fiscalía recabó en el desarrollo de la Investigación, y el análisis que se ha expuesto sobre las características y actores que participan en el mercado de comercialización de la papa, no se identificaron antecedentes que den cuenta de una conducta anticompetitiva en relación con los hechos denunciados, consistentes en alzas de precio de la papa en los meses de junio y agosto de 2023.

118. Dentro del análisis, se aprecia que las alzas del año 2023 no serían necesariamente anómalas si se observan los datos desde el año 2000, existiendo situaciones similares en cuatro ocasiones anteriores (2002, 2005, 2012 y 2018). Asimismo, se expuso que los márgenes en el canal *retail* se mantuvieron estables, lo que da cuenta de que el alza provendría desde el nivel de productores, que es el segmento más atomizado de la industria.

119. Asimismo, se descartó la presencia de algún agente con posición dominante que pueda abusar de tal calidad en los términos de la letra b) del artículo 3° del DL 211, mientras que, en relación con una eventual colusión, contemplada en la letra a) de la disposición indicada, no se obtuvieron pruebas directas ni indicios que sugirieran la existencia de un actuar coordinado entre competidores.

120. Sin perjuicio de lo anterior, se identificaron factores relevantes en el funcionamiento de la industria que dificultan el contar con información fiable respecto de éste. Por lo anterior, y en línea con estándares comparados, se estima necesario, de conformidad a la letra q) del artículo 39 del DL 211, proponer a S.E. el Presidente de la República a través del Sr. Ministro de Agricultura, la realización de ajustes al marco normativo de ODEPA a fin de fortalecer su rol en el mercado en análisis. Asimismo, se estima necesario recomendar a ODEPA para que, en el ejercicio de sus facultades actuales, recopile mayores antecedentes que los actuales, contemplando especialmente el segmento de producción.

Saluda atentamente a usted,

Gastón Palmucci

Firmado digitalmente por Gastón Palmucci
Fecha: 2025.01.06 16:24:33 -03'00'

GASTÓN PALMUCCI
JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS
Fiscalía Nacional Económica

MEZ/BOD