

TRANSPARENCIA DE MERCADOS



Archivo fotográfico ODEPA.

5.

En el marco del programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (Odepa), amplió sus capacidades de análisis de las condiciones de competencia y funcionamiento de los mercados agroalimentarios y forestales.

La participación de Odepa en materias de libre competencia y prácticas comerciales se sitúa en un contexto en el que se requiere una mirada especializada, analítica y orientadora para la política pública, respecto a lo que ocurre en los mercados de las cadenas agroindustriales y del sector forestal, considerando sus características particulares, típicamente de alta concentración de compradores y atomización de la producción proveedora, y cómo los comportamientos o conductas que podrían ser considerados injustos, inequitativos o abusivos se encuentran recogidos o pueden ser abordados con la institucionalidad y legislación vigente.

En el desenvolvimiento de la agricultura, y específicamente en las actividades de comercialización, es evidente la percepción que se tiene, principalmente de parte de los agricultores, con respecto a la existencia de conductas o prácticas, especialmente en la compraventa, que irían en desmedro de los productores y que serían ejercidas

Texto elaborado por Claudio Farías y Álvaro Espinoza, profesionales de ODEPA.



por los poderes compradores. El análisis de tales situaciones ha llevado a la conclusión de que algunas de tales conductas son naturales al mercado y otras, que podrían ser catalogadas de indeseadas, no estarían adecuadamente cubiertas en la legislación nacional.

Este diagnóstico – y la preocupación que le acompaña – no se encuentra ajeno a lo que está pasando en el contexto internacional, pues existen recientes iniciativas que han buscado formas de enfrentar prácticas indeseadas en los mercados, que precisamente resultan de la diferencia en el poder de negociación de las partes de una relación comercial, especialmente en los rubros silvoagropecuarios. Se ha podido constatar, asimismo, cómo otros mecanismos institucionales han sido empleados para afrontar la ocurrencia de estas conductas.

La Comisión Europea, por ejemplo, ha reconocido “la necesidad de trazar una distinción clara entre las preocupaciones que tienen que ver con las prácticas comerciales potencialmente desleales, que

guardan relación con los desequilibrios en el poder de negociación de las partes contratantes, y las relativas a las prácticas contrarias a la competencia”. Al mismo tiempo, fruto de los trabajos realizados al amparo de la iniciativa para “mejorar el funcionamiento de la cadena agroalimentaria en Europa”⁽¹⁾, se ha constatado que existen dificultades en las relaciones comerciales a causa de prácticas injustas o desleales, y que esas prácticas aparecen como más comunes en las cadenas alimentarias.

COMPETENCIA Y FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS EN CADENAS DE VALOR AGROPECUARIAS Y FORESTALES

Cada vez que se percibe la presencia de conductas indeseadas en un mercado por parte de alguna empresa de gran ta-

(1) Iniciativa establecida en la comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y a otras instancias COM(2009) 591 final, octubre de 2009, (disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0591>).

maño, es recurrente el juicio – o prejuicio – de considerar que tales conductas se corresponden con atentados a la libre competencia, como son el abuso de posición dominante y la colusión, por ejemplo. Sin embargo, una conducta que se perciba de esta manera puede ser respuesta a las propias condiciones competitivas del mercado o a las exigencias que impone el consumidor final, o incluso de aquellas que provienen de quienes son sus abastecedores minoristas cotidianos, nacionales o extranjeros.

En efecto, en los mercados de la agricultura es posible percibir la ocurrencia de al menos tres situaciones distintas. Por un lado, se encuentra aquella que es respuesta a ciclos económicos o desbalances entre la oferta y demanda mundial de productos como los cereales y lácteos, por ejemplo, que provocan incertidumbre y desánimo en los agricultores, los cuales tienden a responsabilizar a las empresas compradoras por los bajos precios cuando estos son consecuencia del desempeño internacional de los mercados de esos productos. Por otro lado, aparece aquella que efectivamente es resultado de conductas anticompetitivas, que afectan al mercado como un todo y que son ilícitos de competencia como la colusión y el abuso de posición dominante. Por último, se aprecian otras conductas que pueden afectar a las empresas medianas y de menor tamaño que enfrentan a un proveedor o comprador que tiene la característica de ser de mayor tamaño relativo y que, en consecuencia, detenta naturalmente un mayor poder de negociación en la relación comercial, sea esta en la modalidad de contrato o de compra abierta (spot). Por este motivo, existen ocasiones en las que se confunden comportamientos que pueden tener una justificación

económica razonable con aquellas que constituyen conductas anticompetitivas. Dada esta complejidad, la mayoría de los países poseen normativa e institucionalidad especializada, con facultades que permiten la investigación – necesaria y suficiente en su respectiva jurisdicción – para probar los efectos de esas conductas, que otorgan a los afectados la posibilidad de denuncia y prueba de los hechos, así como la legítima defensa de quienes son acusados.

Tratándose de situaciones que no son propias del desempeño normal de un mercado competitivo, es importante tener presente que, en la legislación chilena, para que se determine o se constituya una conducta anticompetitiva, debe darse conjuntamente un nivel de concentración que otorgue poder de mercado a una empresa o grupo de ellas y, asimismo, que esa condición sea ejercida en desmedro del bienestar de consumidores, proveedores o competidores con un efecto negativo que supere cualquier beneficio que pudiera argumentarse se obtendría por mejoramiento en la eficiencia económica del mercado. Que una empresa detente poder de mercado significa que posee la capacidad de afectar las condiciones del mismo, a través de las cantidades transadas, los precios o ambos, con resultados que le son rentables en el largo plazo; es decir, sin que tenga el suficiente contrapeso que le impediría hacerlo, equilibrio que normalmente existe en los mercados que presentan competencia vigorosa, donde participan muchas empresas, tienen bajas barreras de entrada y/o en aquellos que son disciplinados por el comercio exterior.

En los hechos esto significa que no es suficiente la sola existencia de una o más empresas que detenten poder de mercado para que se constituya una viola-

ción a la legislación – de hecho, no es ilícito que exista poder de mercado – sino debe demostrarse que ese poder es ejercido en beneficio propio ocasionando perjuicio a sus competidores, proveedores y/o consumidores en el mercado. A estas consideraciones respecto a la competencia, propias de lo normativo, se añade la dinámica en la organización industrial y estructura de los mercados que se está observando en los circuitos comerciales a nivel mundial, caracterizada por la globalización de los negocios, la mayor especialización de las empresas y el desarrollo de redes de gobernabilidad en las cadenas de valor:

Estos cambios en los circuitos comerciales están siendo reflejados en diversas formas de organización empresarial que paulatinamente han ido alterando las relaciones de poder al interior de las cadenas de valor. Uno de los cambios más notables en este ámbito es el aumento considerable del tamaño de las empresas de distribución final – como son, por

ejemplo, los supermercados – quienes en las últimas décadas han pasado de ser una contraparte débil del último eslabón, a constituirse en algunos casos en un actor que define las condiciones de los productos y las reglas para las transacciones con sus proveedores. Según cifras de la Fiscalía Nacional Económica (FNE, 2016)⁽²⁾, la concentración de ingresos por ventas de las mayores tres empresas del rubro supermercados en el año 2000 alcanzaba en Chile a 41%, elevándose paulatinamente hasta llegar a prácticamente 92% en el año 2011.

De acuerdo a la literatura (Gereffi *et al.*, 2005), en las actuales cadenas de valor es posible identificar varios modelos distintos de gobernabilidad interempresarial, que van desde mercados que poseen relaciones equilibradas entre las partes (competencia perfecta con muchos oferentes y demandantes), hasta el jerárquico, que se caracteriza por el dominio directo de los procesos productivos de una cadena de valor (caso de la integración vertical). Estos tipos de relaciones pueden coexistir dentro de una misma cadena y, con excepción de la que se define como de competencia perfecta o altamente competitiva, en todas las demás formas de organización la influencia de las empresas líderes con bastante frecuencia se extiende “aguas arriba” y “aguas abajo” en las cadenas de valor. Ejemplos en Chile son la compra de maíz y la producción de aves y cerdos, la de cebada y la elaboración de cerveza, la de remolacha y la producción de azúcar, la de tomate para la fabricación de salsas y otros derivados, entre las más conocidas.

En la práctica, a medida que la organización empresarial se desplaza desde una de mercado con la participación de muchos oferentes y demandantes hacia una

Tabla 5.1 Nivel de concentración de empresas industriales por subsectores de cadenas silvoagropecuarias (número de empresas y porcentaje de las ventas de productos fabricados netas).

| SUBSECTOR | Nº EMPRESAS | C10 | C4 |
|-----------------------------------|-------------|-------|-------|
| Carne | 72 | 76,1 | 46,8 |
| Frutas, legumbres y hortalizas | 36 | 70,5 | 43,7 |
| Aceites y grasas | 3 | 100,0 | 100,0 |
| Lácteos | 29 | 83,7 | 43,4 |
| Productos de la molinería | 51 | 60,5 | 34,0 |
| Piensos preparados | 12 | 99,5 | 75,4 |
| Vinos | 70 | 62,3 | 36,8 |
| Cerveza | 4 | 100,0 | 100,0 |
| Curtido, adobo de cueros y pieles | 6 | 100,0 | 92,7 |
| Chapas y tableros | 13 | 99,8 | 83,1 |
| Recipientes de madera | 14 | 94,8 | 74,0 |

Fuente: elaboración propia con datos de ENIA, 2013.

de mayor integración vertical, aumentan los grados de coordinación entre esos actores y paralelamente se incrementa la asimetría del poder en favor de los más fuertes.

En Chile, y para ilustrar estas tendencias, una aproximación al nivel de concentración que se puede observar en las cadenas del sector silvoagropecuario se puede extraer de los resultados de la Encuesta Nacional Industrial Anual (ENIA, 2013). La información muestra que las cadenas del sector silvoagropecuario chileno son variadas en número de empresas, pero, sin embargo, pocas de ellas concentran la mayor actividad comercial (tabla 5.1). Por ejemplo, en rubros como "aceites y grasas", "cerveza", y "chapas y tableros de madera", el indicador con la proporción de ventas de productos fabricados por las cuatro principales empresas (C4) supera el 80%.

Se debe comprender, entonces, que es probable la existencia de situaciones que denotan un desequilibrio o desbalance en la capacidad de negociación entre los actores de una cadena de valor (por ejemplo, entre productores y compradores de una materia prima) y aunque la parte más fuerte no posea poder de mercado, de igual manera se pueden producir comportamientos donde se utilice esta asimetría en detrimento de la parte más débil de la relación comercial. Otros ejemplos en Chile de ese desbalance son los que se recogieron en la tercera versión de la Encuesta Longitudinal de Empresas (ELE3, 2013). Según los resultados de esta investigación, en Chile el 36% de las empresas declara tener un cliente

principal que representa más del 25% de sus ventas, cifra que aumenta a un 55% para el caso de las empresas del sector Agricultura, Ganadería, Caza y Silvicultura. Este alto porcentaje es indicativo de que para una buena parte de las empresas silvoagropecuarias su negocio depende significativamente de un solo cliente.

Más aún, en esta encuesta se evidenció que un 42% de las empresas que tienen un cliente principal han sido objeto de alguna práctica indeseada, entre las que se mencionan los descuentos arbitrarios, atraso en el pago, impedimentos para realizar *factoring*, ausencia de contratos escritos y cambio en las condiciones previamente pactadas. Cabe señalar que estos resultados provienen de una investigación que por primera vez abordó en forma sistemática la existencia de prácticas indeseadas en las relaciones comerciales entre empresas⁽³⁾.

En la agricultura, ante la presencia de un cliente principal, el desbalance en el poder de negociación puede ser aún más complejo para los agricultores que son proveedores de las industrias, dado que puede configurarse lo que se denomina dependencia económica. Si existe una empresa que es comprador importante de un producto agrícola que constituye el principal negocio del agricultor y, además, este comprador aporta al financiamiento para el desarrollo del cultivo y/o para la inversión en instalaciones o la adquisición de equipos, se refuerza el poder de negociación de la industria con respecto al agricultor y con ello la posibilidad de que estas empresas utilicen esta condición de desbalance para imponer

(2)Requerimiento de la FNE ante al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en contra de tres cadenas de supermercados, Causa Rol N° C-304-2016.

(3) Este diagnóstico, sin embargo, puede ser aún insuficiente tanto en el tipo de prácticas identificadas (que fueron seleccionadas por los investigadores), como por la confianza de los encuestados en responder estas temáticas, dada la condición de dependencia que reflejaría la existencia de un cliente principal de esa magnitud.

condiciones que les son más favorables. En casos donde se configuran situaciones como la descrita, y se ejerce ese mayor poder de negociación en desmedro del agricultor, es habitual que las diferencias o conflictos comerciales no sean reclamadas judicialmente ante el riesgo de grave afectación al negocio del productor, lo que internamente se ha denominado como el “factor miedo”, que inhibe la reclamación por temor a perder la relación de largo plazo que da sustento al negocio del agricultor, por no tener alternativas de cambio razonables y rentables o por tener inversiones, instalaciones o equipos que no tienen otro uso distinto al producto al cual están destinados.

Entrevistas a actores de rubros agropecuarios desarrolladas en el contexto de una consultoría desarrollada para Odepa por abogados especialistas en libre competencia (Veloza y Rojas, 2016) permitieron confirmar algunos ejemplos de prácticas injustas, lo que da nuevos indicios sobre su incidencia en las relaciones comerciales a nivel nacional, además de constatar que, como es esperable, generan gran preocupación en los participantes del mercado que se sienten perjudicados por su existencia. Entre las prácticas confirmadas se encuentran la falta de escrituración de contratos; la imposición de condiciones de venta cuando existe dependencia económica del comprador; la modificación unilateral de contratos; el traspaso injustificado de riesgos comerciales; la imposición de requisitos de calidad que son considerados excesivos o difíciles de cumplir cuando existen contratos; la ausencia de controles de calidad y la inexistencia de mecanismos efectivos de solución de controversias, entre las principales.

Cualesquiera sean las prácticas injustas o

las causas que son facilitadoras de que ellas ocurran, el hecho es que existen y son preocupación de los participantes del mercado que se sienten perjudicados por su existencia. Pero, además, el ejercicio de prácticas injustas desincentiva a los agricultores para continuar abasteciendo al comprador, desincentiva la inversión en instalaciones o equipos, dificulta la incorporación de tecnología y la innovación, afecta la confianza entre los actores y la fluidez en la comercialización de los productos y, de manera destacada, finalmente pone en riesgo la provisión de las materias primas por parte de los agricultores nacionales.

En suma, el ejercicio de prácticas comerciales injustas afecta la eficiencia y el buen funcionamiento de los mercados en las cadenas de valor, desincentivando los acuerdos y el buen trato que se requiere para establecer relaciones de largo plazo, mediante las cuales los compradores puedan asegurar el requerido abastecimiento para su industria y los proveedores puedan proyectar su actividad e inversiones para participar de ese abastecimiento en forma regular y rentable.

HACIA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO Y TRANSPARENCIA EN LOS MERCADOS DE LAS CADENAS AGROALIMENTARIAS Y FORESTALES

En la legislación chilena no existe normativa particular que aborde las prácticas comerciales injustas en las relaciones comerciales verticales, específicamente las que pueden ocurrir en las cadenas

de suministro como las de los sectores agropecuario y forestal, las cuales, por tratarse de relaciones entre individuos y/o empresas, se rigen básicamente por el derecho civil relativo a la contratación. Al contrario, en las materias de libre competencia y competencia desleal existe legislación específica que las regula. En el caso de la libre competencia, esta es regulada por el D.L. N° 211, que en lo principal aborda las situaciones de colusión y abuso de posición dominante. Por su parte, en lo que respecta a la competencia desleal, esta es regulada por la Ley N° 20.169, que se enfoca básicamente en la competencia horizontal entre empresas y las conductas contrarias a la buena fe o a las buenas costumbres que por medios ilegítimos persigan desviar clientela desde los competidores (Opazo, 2015).

El Ministerio de Agricultura ha entendido que la legislación actual no logra cubrir todas las situaciones que se consideran indeseadas en las relaciones comerciales, y es por esto que en años recientes ha impulsado otras normas específicas para el sector; tales como son la ley que regula las transacciones comerciales de productos agropecuarios y la ley que establece el registro voluntario de contratos. En efecto, la Ley N° 20.656 del año 2013, que regula las transacciones comerciales de productos agropecuarios, establece con carácter obligatorio un procedimiento de análisis de muestras y contramuestras de los productos agropecuarios que se transan en el mercado nacional y que no se encuentren regulados por una ley especial. Los productos agropecuarios que se someten al procedimiento se determinan mediante reglamentos por producto o tipo de productos y siempre que se trate de la primera transacción de estos. Actualmente están

vigentes reglamentos especiales para las transacciones de maíz, trigo y uva destinada a la elaboración de vinos y mostos. En los efectos prácticos, esta legislación ha contribuido a la transparencia en la operación de los mercados que se encuentran regulados, especialmente en lo que se refiere a la medición o análisis de las características del producto entregado y su correspondencia con los precios finalmente pagados por el producto.

Por su parte, el registro voluntario de contratos agrícolas creado por la Ley N° 20.797 tiene como propósito "establecer un sistema de inscripción voluntaria de los contratos de compraventa de productos agrícolas con entrega a plazo en un registro público, nacional y único". Su aplicación se extiende a los contratos agrícolas que consten por escrito y siempre que se trate de la primera transacción de los productos.

En lo esencial esta legislación proporciona certeza jurídica a los contratos al otorgarles el carácter de oponible a terceros, como lo define el artículo 17°: "Cuando una persona distinta de quien hubiere comparecido como comprador en el contrato agrícola registrado adquiriera los productos objeto de dicho contrato, será, para todos los efectos legales, solidariamente responsable con quien hubiere comparecido a dicho contrato como vendedor; por los perjuicios causados al comprador", y al establecer que las controversias se sustanciarán mediante procedimiento sumario.

Mediante la oponibilidad a terceros se otorga estabilidad al uso de contratos para formalizar la relación comercial, en tanto desincentiva, por un lado, que compradores distintos al contratante intenten adquirir producto que está comprometido en un contrato y, por otro, que agricultores no respeten los com-

promisos acordados entregando el producto contratado a otros compradores. Lo anterior se complementa con la reclamación judicial mediante procedimiento sumario, que en caso de incumplimientos hace que el proceso sea rápido en tiempo y efectividad, en comparación con la tramitación judicial ordinaria.

No obstante, estos esfuerzos emprendidos por el Ministerio de Agricultura, a los que se suman las diversas instancias de participación y discusión que convocan a los actores principales de las cadenas sectoriales y entre las cuales destacan las comisiones nacionales de rubros, aún son insuficientes para abordar de forma integral el fortalecimiento de las relaciones comerciales a lo largo de las cadenas agroalimentarias y del sector forestal.

El desempeño armónico de las cadenas de producción y comercialización de los productos agropecuarios y forestales es un deseo y necesidad para el progreso de las actividades de la agricultura, en tanto contribuye a la asignación eficiente de los recursos, promueve la inversión y el desarrollo económico y permite que los esfuerzos conjuntos de los actores de las cadenas de valor contribuyan al mejoramiento de la competitividad sectorial. También permite abordar de manera conjunta y coordinada los nuevos desafíos para hacer de la agricultura un sector económico sustentable e inclusivo.

Lograr una mayor inclusión es un objetivo transversal concordante con una mejor distribución de beneficios de las actividades económicas. En el caso particular de las cadenas agropecuarias y forestales, esto pone un especial acento en los productores y en las posibilidades de integrar plenamente su producción a los mercados nacionales e internacionales. Condiciones más equitativas de participación en las transacciones y en los

mercados incrementan la probabilidad de percibir mayores beneficios de la comercialización, factor que permite consolidar al sector productivo y favorece el desarrollo de nuevas inversiones.

Un desarrollo y crecimiento acorde de la base productiva respecto al resto de los participantes de las cadenas agropecuarias y forestales permite también una mayor resiliencia frente a los ciclos, volatilidad y *shocks* de oferta o demanda, que son frecuentes en estos sectores de actividad económica.

Esto también cobra sentido desde una perspectiva de competitividad, en un contexto de rápido cambio tecnológico, nuevas preferencias de los consumidores y mayor integración comercial, que inciden decisivamente en el potencial de crecimiento que posee el sector silvoagropecuario. Estos factores representan oportunidades crecientes, pero también riesgos que deben ser asumidos en forma equitativa.

Se contraponen a todo esto, sin embargo, hechos contingentes en ciertos mercados y los casos de colusión conocidos, situaciones que no contribuyen a alcanzar la deseada armonía en las cadenas. Es más, el esfuerzo requerido en la actualidad para avanzar en ese objetivo es mayor, considerando la sensibilidad que en el presente la sociedad chilena muestra ante cualquier situación que estime incómoda o indeseada, generando rechazo y habitualmente acusaciones que, ciertas o no ciertas, en las cadenas silvoagropecuarias no contribuyen a las relaciones armónicas, transparentes y leales que se espera ocurran en las transacciones comerciales. La revisión de la legislación existente en otros países confirma que el desbalance en el poder de negociación en las cadenas alimentarias y no alimentarias genera condiciones que no favorecen a su

desempeño armónico y desincentivan la inversión y el desarrollo económico de las actividades y negocios involucrados. Esto se hace evidente en el hecho de que los primeros y mayores avances en el tratamiento de las asimetrías en el poder de negociación han sido implementados e impulsados por los países de mayor desarrollo, tal como ocurrió antes con la defensa de la libre competencia. Es notable hacer mención de que una primera aproximación histórica para abordar el menor poder de negociación de las partes más débiles fue el impulso a las cooperativas, que aún se mantiene y que ha evolucionado a una promoción de formas de asociatividad más amplias, incluyendo en la actualidad la agrupación para comercializar como existe en los Estados Unidos y que se ha incorporado en la actual política europea de Organización Común de Mercados contenida en la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea.

En el sentido que marca la tendencia de los países de mayor desarrollo, cobra relevancia para el Ministerio de Agricultura continuar profundizando en medidas de política pública sectorial que aborden las relaciones comerciales y el mejor desempeño de las cadenas silvoagropecuarias.

En el actual estado del arte en Chile sobre estas materias, parece oportuno avanzar en medidas destinadas a mejorar la información y monitoreo del desempeño de los mercados y a fomentar la transparencia de las transacciones y la formalización de las relaciones comerciales en conjunto con regular las prácticas comerciales injustas.

Especial atención tienen los contratos escritos como un instrumento de la mayor relevancia para concretar relaciones armónicas, justas y sustentables en el largo plazo. A través del tiempo

y alrededor del mundo, los contratos agrícolas han demostrado ser un instrumento eficiente para que la industria procesadora, los comercializadores, distribuidores y otros agentes compradores, puedan coordinar con los agricultores o proveedores su demanda en términos de sus específicas necesidades para las materias primas y productos, en cuanto a cantidades, calidades, localización y sincronización de entregas y/o cosechas, entre otros factores. Particularmente esto está siendo relevante en el presente, dada la velocidad que se observa en los avances tecnológicos, los cambios demográficos, el crecimiento de la urbanización y, en forma destacada, la dinámica del consumo reflejada en los cambios y nuevas tendencias de las preferencias de los consumidores, lo que genera fuerte presión sobre los sistemas agroalimentarios y forestales para lograr adaptarse rápida y adecuadamente a estos nuevos escenarios.

En este proceso, los contratos juegan un rol fundamental para que las empresas compradoras aseguren su acceso a las materias primas y productos de la agricultura y el sector forestal, respondan a la demanda que ellos mismos enfrentan y transmitan esas necesidades a sus proveedores sectoriales, permitiendo una coordinación armónica, un desarrollo conjunto y equilibrado y una retribución satisfactoria al esfuerzo emprendido.

DESAFÍOS AL 2030

Sobre la base del estudio específico de una propuesta para abordar las prácticas comerciales injustas realizado por Odepa (Veloza y Rojas, 2016), se plantea que la política pública de mejoramiento en la transparencia y funcionamiento de los

mercados y cadenas de la agricultura y del sector forestal, debería enfocarse complementariamente en una normativa sectorial que promueva la formalización de las relaciones comerciales permanentes de provisión de productos, que prohíba y sancione el ejercicio de tales prácticas, y que establezca mecanismos de control o fiscalización del cumplimiento, considerando la institucionalidad responsable de su aplicación y procedimientos para la determinación de las infracciones y para la resolución de conflictos o diferencias entre las partes de la relación comercial.

En particular, la política sectorial de regulación propuesta debería incluir como elemento central una definición general de lo que constituye una práctica comercial injusta o, en su defecto, una tipificación precisa y no exclusiva de aquellas prácticas que se estime deben ser prohibidas. Además, esta debería definir a los sujetos de derecho con base en la presunción de la existencia de desequilibrio en el poder de negociación, en casos en que una de las partes tenga una condición de dependencia económica frente a la otra, mediante un criterio de comprobación objetivo, por ejemplo, con la facturación de las ventas y el tamaño de las empresas.

En lo referente al ámbito de aplicación, la propuesta establece que esta debería incluir a todas las transacciones mayoristas de productos y sus derivados de origen silvoagropecuario, con la exclusión de aquellas transacciones del tipo a la vista o *spot* con pago al contado. Asimismo, se propone la obligación de escriturar la relación comercial y conservar los contratos, lo que recae en la parte más fuerte de la transacción.

En lo relativo a las sanciones, la imposición de estas recaerá tanto sobre quie-

nes cometen las prácticas comerciales injustas como para quienes incumplen las obligaciones de escrituración y conservación de contratos.

La propuesta plantea la necesidad de otorgar facultades fiscalizadoras del cumplimiento de la política a un órgano del Estado, preferentemente descentralizado y con patrimonio propio, que exista previamente o que sea creado por la misma política para esta finalidad.

La ejecución del proceso de calificación de las infracciones, sea por denuncias recibidas o de oficio, podría estar en el órgano fiscalizador que se defina o en una determinada instancia de la justicia, como los tribunales de policía local, que solo actuaría frente a denuncias. Para la aplicación de sanciones a las infracciones, se propone preferentemente a los tribunales de policía local o, en su defecto, al mismo órgano que ejecutaría el proceso de calificación de las infracciones.

Asimismo, la propuesta considera otorgar competencia a los tribunales ordinarios civiles para conocer las acciones de indemnización de perjuicios por las infracciones derivadas de cometer prácticas comerciales injustas, posterior al establecimiento de la responsabilidad infraccional y que se tendrá por "cosa juzgada".

En este ámbito, se considera además necesario el establecimiento de un procedimiento que permita ejercer acciones colectivas para solicitar la indemnización de los perjuicios ocasionados por las prácticas comerciales injustas y el establecimiento de un mecanismo o sistema de mediación administrado por la entidad fiscalizadora que ante denuncias de infracciones a la normativa permita a las partes comprometidas resolver de modo rápido y eficaz sus conflictos y de esta manera evitar procesos indemnizatorios.