

ANT.: Denuncia de particular por adjudicación de Servicio de Atención y pago de beneficios de seguridad social por parte de la Caja Los Héroes, ROL N° 1903 – 11 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, - 5 MAR 2012

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN DE INVESTIGACIONES

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

I. ANTECEDENTES

1. En el mes de mayo del año 2011, se presentó una solicitud de investigación¹ ante la Fiscalía Nacional Económica (en adelante "FNE") por la adjudicación de la licitación pública del "Servicio de Atención y Pago de Beneficios de Seguridad Social" ID 548874- 66- LP10 (en adelante "Licitación") a la Caja de Compensación y Asignación Familiar Los Héroes (en adelante "Caja Los Héroes"), proceso convocado por el Instituto de Previsión Social (en adelante "IPS").
2. La solicitud se funda en supuestos hechos que resultan restrictivos a la libre competencia, que se habrían suscitado con ocasión de la mencionada adjudicación de la Licitación a una Caja de Compensación. En particular, se solicita que la FNE se pronuncie sobre la "...utilización y

¹ El solicitante solicitó reserva de su identidad mediante carta de fecha 29 de julio de 2011.

promoción de las agencias y oficinas de sólo una Caja...... “...para el pago de las pensiones de todas aquellas personas que forman parte del grupo etario pensionados”, de parte del adjudicatario de la licitación: Caja Los Héroes. El solicitante indica como conductas atentatorias a la libre competencia las siguientes:

- i. “Cercanía y posición competitivamente ventajosa respecto de la atracción de aquellos usuarios que no pertenecen a una Caja de Compensación”.
 - ii. “Fidelización Garantizada” (sic.).
 - iii. “Utilizar posición privilegiada y competitivamente desigual para captar a potenciales afiliados al sistema de Cajas de Compensación de Asignación Familiar”.
3. Por lo tanto, para el solicitante, el solo hecho de la adjudicación del pago de pensiones de parte de la Caja Los Héroes dentro de sus dependencias, constituiría un atentado a la libre competencia, pues quienes concurren a recibir el pago de sus pensiones, podrían ser inducidos a formar parte de la Caja Los Héroes.
4. Lo anterior, asume dos premisas: primero, que la Caja Los Héroes captaría clientes al momento del pago de pensiones y, segundo, que el hecho del pago de pensiones constituye *per se* una posición privilegiada dentro de la competencia de las Cajas de Compensación.
5. La aludida Licitación se produjo en abril de 2010, momento en que el IPS publicó sus bases para adjudicar:
- i. Servicio de Atención y Pago de Beneficios de Seguridad Social. Red Presencial No Permanente Móvil (Red Móvil).
 - ii. Servicio de Atención y Pago de Beneficios de Seguridad Social. Red No Presencial.
 - iii. Servicio de Atención y Pago de Beneficios de Seguridad Social. Red Presencial Permanente 1 (Red1).

- iv. Servicio de Atención y Pago de Beneficios de Seguridad Social. Red Presencial Permanente 2 (Red2).
6. En el mismo año, se adjudicó la Licitación con los siguientes resultados:
- i. Red 1, a la Caja de Compensación de Asignación Familiar Los Héroes, RUT N° 70.016.330-K, por el precio final de UF 0,06059, incluido impuestos, por cada documento emitido.
 - ii. Red Móvil, a la Caja de Compensación de Asignación Familiar Los Héroes, RUT N° 70.016.330-K, por el precio final de UF 0,08455, incluido impuestos, por cada documento emitido.
 - iii. Red No Presencial, al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Chile (“BBVA”), RUT N° 97.032.000-8, por el precio final de UF 0,02261, incluido impuestos, por cada documento emitido².
 - iv. Red 2, a la Caja de Compensación de Asignación Familiar Los Héroes, RUT N° 70.016.330-K por el precio final de UF 0,03034, incluido impuestos, por cada documento pagado³.
7. Durante la investigación se solicitó información de mercado a todas las Cajas de Compensación y Asignación Familiar (en adelante “C.C.A.F.”) y, además, se citó a declarar tanto al solicitante como al representante legal de la entidad denunciada, a fin de esclarecer los hechos que dieron origen a la denuncia. También se solicitó información al Director Nacional del IPS⁴.
8. Es importante precisar que, durante el análisis realizado por esta División, la Superintendencia de Seguridad Social dictó la Circular N° 2755 de fecha

² Resolución Exenta N° 721 del IPS de fecha 15 de octubre de 2010, modificada por Resolución Exenta N° 832 del IPS de fecha 28 de diciembre de 2010.

³ En principio, ésta habría sido adjudicada al Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Chile, RUT N° 97.032.000-8, “por el precio máximo aceptable para la Adjudicación de la Red 2’, esto es, por el precio ofrecido para esta Red por la Caja de Compensación de Asignación Familiar Los Héroes, más un 15%, lo que da un total de UF 0,03489, incluido impuestos, por cada documento pagado, oferente que dispondrá de un plazo de 48 horas para aceptar esta adjudicación. Luego por carta de fecha 20 de Octubre de 2010 del BBVA dirigida al Director del IPS, comunicó la no aceptación de la Red 2 “...atendido que el precio ofrecido por ese Instituto no cubre los costos de implementación y operación del servicio requerido.”

⁴ Oficio Ord. N° 998 de fecha 22 de julio de 2011.

21 de julio de 2011 sobre: "Medidas respecto a pensionados cuyo pago de pensiones se efectúe a través de una C.C.A.F". En la que impartió instrucciones que prohíben a las Cajas de Compensación realizar cualquier actividad para proceder a la afiliación de un pensionado el día del pago de su pensión.

II. INDUSTRIA

9. Las Cajas de Compensación son instituciones sin fines de lucro reguladas por la Ley N°18.833 que establece el Estatuto General para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar; la Ley N° 19.539, artículo 16, que dispone la incorporación de los pensionados de los regímenes previsionales, excluidos los de las Fuerzas Armadas y de Orden, a las C.C.A.F., y diversas circulares que la Superintendencia de Seguridad Social ha dictado para tales efectos. Sus orígenes en el país se remontan a la década de los cincuenta, cuando administraban por cuenta del Estado, prestaciones como las asignaciones familiares, subsidios de cesantía, subsidios por incapacidad laboral, entre otras.
10. Estas organizaciones entregan a sus afiliados una amplia variedad de servicios, ya que al ser entidades sin fines de lucro, se ven en la obligación de reinvertir la totalidad de sus excedentes para aumento y mejoras de las prestaciones a los beneficiarios.
11. Las Cajas de Compensación ofrecen servicios de turismo, recreación, salud y educación. Adicionalmente, otorgan créditos sociales, administran cuentas de ahorro para la vivienda y entregan beneficios como bonos de natalidad, escolaridad y nupcialidad, además de otros programas sociales.
12. Se encuentra permitido el acceso a las Cajas de Compensación a los trabajadores activos de las empresas afiliadas, los funcionarios públicos y los pensionados.

13. En la actualidad existen en Chile cinco Cajas de Compensación cuyos orígenes se encuentran relacionados a alguna asociación gremial⁵. Éstas cuentan con un total de más de 5.5 millones de afiliados al sistema⁶ (se consideran tanto personas activas como jubilados), siendo Caja De Los Andes y La Araucana, las que en conjunto poseen un 67% del mercado.

Cuadro N°1

Participación de mercado de Cajas de Compensación (*)

C.C.A.F.	2007	2008	2009	2010	2011
DE LOS ANDES	46,2%	47,2%	47,4%	48,5%	48,2%
LA ARAUCANA	20,1%	18,8%	18,0%	18,6%	19,6%
LOS HEROES	17,5%	18,4%	19,5%	18,7%	18,6%
18 DE SEPT.	11,9%	11,6%	11,3%	10,7%	9,8%
G.MISTRAL	4,3%	4,1%	3,8%	3,7%	3,8%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

(*) Medida según total de afiliados (activos y jubilados) a noviembre de cada año.

Fuente: SUSESO.

14. En términos de concentración, y de acuerdo al HHI, que presenta un valor de 2.695 puntos, se puede presumir que se trata de una industria con niveles elevados de concentración⁷, pero similares a otros mercados relacionados, como el de las Administradoras de Fondos de Pensiones (en adelante “AFP”) o el sistema bancario.
15. Una de las actividades importantes que realizan las Cajas de Compensación se relaciona con el otorgamiento de créditos sociales a sus afiliados, sean estos activos o pensionados.

⁵ Es así como la primera Caja en iniciar sus operaciones es la Caja de Compensación Los Andes (1953), ligada a la Cámara Chilena de la Construcción. Luego, en 1955 inició sus operaciones la Caja de Compensación Los Héroes, que se encuentra relacionada con la Asociación de Industriales Metalúrgicos. El año siguiente, en 1956, la Asociación de Industriales del Cuero y del Calzado de Chile abrió la Caja de Compensación Gabriela Mistral. En 1968 la Cámara de Comercio de Santiago creó la Caja de Compensación La Araucana y, finalmente, el año 1969, la Caja de Compensación 18 de Septiembre, relacionada a la Sociedad de Fomento Fabril.

⁶ Estadísticas mensuales, noviembre 2011 disponible en <http://www.suseso.gob.cl>

⁷ Guía Interna para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales. Fiscalía Nacional Económica. Octubre de 2006, disponible en <http://www.fne.cl>.

Cuadro N°2

Participación de Mercado en Créditos Sociales Otorgados por las Cajas de Compensación

C.C.A.F.	2007	2008	2009	2010	2011
DE LOS ANDES	58%	47%	55%	54%	64%
LA ARAUCANA	16%	20%	17%	22%	18%
LOS HEROES	13%	21%	16%	15%	10%
18 DE SEPT.	10%	10%	10%	8%	7%
G.MISTRAL	3%	2%	2%	2%	1%
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%

(*) Medida según montos de los créditos a noviembre de cada año.

Fuente: SUSESO.

16. Durante el año 2010 estas entidades otorgaron créditos sociales por cerca de \$1.204.000 millones de pesos⁸, siendo la Caja de Compensación De Los Andes y La Araucana las que concedieron cerca del 76% del total. Dicho monto resulta inferior a los créditos de consumo otorgados por el resto de las instituciones bancarias que participan en el mercado nacional⁹.
17. En términos de regulación de mercado, la Superintendencia de Seguridad Social puede utilizar sus atribuciones contempladas por ley para fiscalizar a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar¹⁰.

⁸ Estadísticas mensuales, noviembre 2011 disponible en <http://www.suseso.gob.cl>

⁹ Durante el año 2010, las instituciones bancarias otorgaron créditos de consumo por un valor total de \$11.317.050 millones, fuente SBIF.

¹⁰ Conforme a las Leyes N°s 16.395, de 1966, que Fija el Texto Refundido de la ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social y 18.833, de 1989, que Establece un Nuevo Estatuto General para las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, Sustitutivo del Actual Contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 42, de 1978, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social. La Superintendencia de Seguridad Social es una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Integra las llamadas Instituciones Fiscalizadoras a que se refiere el artículo 2 del D.L. N°3.551, de 1980. La finalidad de la Superintendencia es supervigilar el funcionamiento del sistema de seguridad social a través de la fiscalización, control y auditoría contable y de gestión de los organismos administradores de los subsistemas de seguridad social.

18. Dentro de sus facultades fiscalizadoras, la Superintendencia puede realizar visitas inspectoras para constatar el cumplimiento de las instrucciones que la misma ha impartido y, eventualmente, puede aplicar las sanciones contempladas en la ley.
19. Finalmente, desde la perspectiva de la regulación de la industria, la Superintendencia de Seguridad Social ha emitido circulares para los efectos de regular la afiliación, desafiliación y pago de beneficios a los pensionados¹¹.

III. MERCADO RELEVANTE

20. Se entiende por mercado relevante, el de un producto o grupo de productos respecto de los cuales no se encuentran sustitutos suficientemente próximos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión temporal tal, que resulte probable ejercer poder de mercado¹².
21. En términos de productos y desde la óptica de la demanda, el servicio requerido es el pago de los diferentes beneficios y pensiones que reciben las personas, en especial las pertenecientes al segmento de los jubilados, las cuales corresponden a cerca del 60% del total de los montos pagados.
22. Ahora bien, dicho pago se puede realizar no sólo por una plaza de pago, sino también por otros medios, tales como: depósitos bancarios, correo, centro de servicios, entre otros¹³. En el siguiente cuadro se muestran los

¹¹ Circular N° 2754 de fecha 20 de julio de 2011 (deroga Circular Número 2592, de 2009) sobre: "Desafiliación de Pensionados Imparte Instrucciones a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar", que determina plazos de afiliación, desafiliación y plazos de desistimiento de contrato. Circular N° 2755 sobre: "Medidas Respecto a Pensionados Cuyo Pago de Pensiones se efectúe a través de una C.C.A.F." (modificada por Circular N°2761 de fecha 22 de julio de 2011), referida a la prohibición para que una Caja proceda a la afiliación de un pensionado en caso que concurra a pagarse su pensión en oficinas fijas y móviles y ordena situar las agencias móviles a menos de 100 metros de lugares de pago pensiones.

¹² Guía Interna para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales. Fiscalía Nacional Económica. Octubre de 2006, disponible en <http://www.fne.cl>.

¹³ En términos generales la licitación contempló 4 redes de atención y dos modalidades de pago: a) Pago Presencial; donde la atención se realiza a través de la interacción persona a persona entre el beneficiario y prestador de naturaleza permanente, en un centro de servicios o bien móvil para el

principales medios de pagos y sus porcentajes, en número de operaciones, para el mes de septiembre 2011.

Cuadro N°3
Modalidades de Pago para pensiones y beneficios sociales otorgados por el Estado a septiembre de 2011

MODALIDAD DE PAGO	PORCENTAJE
Centro de Servicios	48,2%
Plaza de Pago	33,9%
BancoEstado	7,9%
Depósito Bancario	4,8%
Correo	4,7%
Pago en el Extranjero	0,3%
Sucursal	0,2%

Fuente: Elaboración propia en base a respuesta de IPS.

23. Como se observa del cuadro anterior, de los casi 2.5 millones de pagos realizados mensualmente, el 80% de éstos se realiza como pago presencial, sea en un centro de servicios o bien en una plaza de pagos, los que fueron parte de la Licitación desarrollada por el IPS. Adicionalmente, del total de estos pagos, cerca del 70% corresponde a pensiones de algún tipo y el 30% restante corresponde a subsidios otorgados por el Estado (Subsidio Unico Familiar, Subsidio Discapacidad Mental, Chile Solidario y otros).
24. Por lo anterior, el mercado relevante corresponde al pago de las diferentes pensiones y beneficios otorgados en la modalidad presencial, sin perjuicio de existir un mercado conexo que corresponde a los servicios asociados entregados por las Cajas de Compensación a sus afiliados, especialmente a los pertenecientes al segmento de jubilados. Esto, según el tenor de la denuncia por la eventual influencia que la adjudicación de la Licitación a

pago en localidades rurales de menor población urbana y b) Pago no Presencial; que corresponde a todo tipo de pagos en que no hay interacción física entre el pagador y el beneficiario, sino que se efectúa mediante transferencias electrónicas en cuentas nacionales o en el extranjero de cualquier naturaleza que defina el interesado, o a través de la emisión de una Orden de Pago o Cheque enviado por correo. Respuesta ISP, de 28 de septiembre de 2011, a Oficio Ord. FNE N° 0998.

una Caja de Compensación podría ejercer sobre dicho grupo etario, con el propósito de que éstos adquieran sus servicios.

25. Considerando que el mercado relevante geográfico corresponde a la menor área geográfica dentro de la cual sea probable ejercer poder de mercado respecto del producto o grupo de productos relevantes¹⁴, en el caso particular éste es de alcance nacional, debido a la necesidad de pagar dichos beneficios sociales en todas las comunas del país.

IV. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA

26. La denuncia se fundamenta en las consecuencias que devienen de la adjudicación a la Caja de Compensación de Asignación Familiar Los Héroes del Servicio de Atención y Pago de Beneficios de Seguridad Social licitados por el IPS.
27. El solicitante argumenta que dicha licitación puede ocasionar *"(...) ciertas actuaciones que podrán afectar el correcto desenvolvimiento y libertad competitiva en la industria de las Cajas de Compensación (...)"*¹⁵, pues la Caja Los Héroes utilizará la oportunidad del pago de pensiones para publicitar y atraer al grupo etario de los pensionados hacia sus servicios.
28. En primer término, es preciso señalar que el objetivo económico de realizar una licitación es el de disipar las rentas económicas y transferirlas a los usuarios, o bien a quien solicita la licitación¹⁶, en este caso, el IPS.
29. Dado lo anterior, la Licitación es un instrumento que, en la medida que esté bien diseñado, permite crear un escenario competitivo y es al menos igual o mejor que el trato directo que anteriormente imperaba¹⁷.

¹⁴Guía Interna para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales. Fiscalía Nacional Económica. Octubre de 2006, disponible en <http://www.fne.cl>.

¹⁵ Carta de fecha 27 de mayo 2011 presentada ante FNE.

¹⁶ Demsetz, H., "Why Regulate Utilities", Journal of Law and Economics, N° 11 (1968).

¹⁷ Previo a la Licitación, los pagos se realizaban mediante los locales del BBVA o BancoEstado. Esta última entidad tenía un contrato de trato directo con la autoridad, el que fue dejado sin efecto mediante un "Acta de Acuerdo Contrato del Servicio de Atención y Pago de Servicios de Seguridad Social", a través del cual el Banco renunció a la adjudicación que se le efectuara por la Resolución Exenta N° 9 de 2009, del Instituto de Previsión Social, Acta que fue aprobada por Resolución N° 10

30. En segundo término, y en relación a la posible posición de privilegio que pudiere obtener Caja Los Héroes como resultado de la Licitación, ésta no reporta efectos sobre la competencia por las siguientes razones:

a. **Ventaja en Costos.** No es posible suponer que el resultado de la Licitación redunde en una ventaja en costos, por cuanto tal como se argumentó precedentemente, si ésta fue competitiva, se disiparon las posibles rentas sobre las normales en este negocio y no sería viable mediante éstas reducir los costos asociados a servicios no licitados.

b. **Economías de Ámbito.** En caso de suponer que existen economías de ámbito al momento de realizar los pagos presenciales, y de esta manera atraer la denunciada en forma anticompetitiva a aquellos usuarios que no pertenecieran a una Caja de Compensación, dicho riesgo ya ha sido cubierto por la normativa que la respectiva autoridad ha dispuesto para tales efectos, esto es, la Circular N° 2755. Esta circular limita la forma en que la Caja Los Héroes puede afiliarse en los momentos de pagos de pensión a los jubilados que no se encuentren en el sistema, o que se deseen cambiar de Caja.

31. Que, en todo caso, es la misma Circular referida la que, bajo determinadas circunstancias, permite que al tiempo de concurrir al pago de su pensión, el beneficiado pueda cambiarse de una Caja o afiliarse a ella. Lo expresa en los siguientes términos: *“Excepcionalmente y sólo en el caso que el pensionado por propia iniciativa, en forma independiente e informada, el día que concurra a pagarse de su pensión en la Caja de Compensación,*

de 28 de agosto de 2009 del mismo Instituto. Para la suscripción del Acta del acuerdo se tuvo en consideración el interés público del instituto y el de reformular el modelo de pago de los beneficios como asimismo, el Proyecto de Acuerdo N° 725, de 17 de marzo de 2009, de la Cámara de Diputados que acordó solicitar a la Presidenta de la República que instruyera al Presidente del BancoEstado, para que implementara en todas las sucursales que se constituirían en plazas de pago de pensiones a lo largo del país a contar del abril del año 2009, las mismas o mejores condiciones de atención entregada por el banco privado que tenía a su cargo el pago de pensiones.

manifieste su voluntad de afiliarse a ella, podrá hacerlo siempre que quede constancia de todo lo anterior en una nítida grabación audiovisual, la que deberá estar a disposición de esta Superintendencia por un lapso no menor de tres años, a contar de la fecha de la respectiva solicitud de afiliación.”

32. Por lo tanto, es la misma normativa existente, bajo ciertas condiciones y resguardos, y aprobada por la Autoridad fiscalizadora, la que evita el supuesto riesgo descrito por la solicitante, por lo que no podría existir un hecho o conducta anticompetitiva que tenga como su único origen la adjudicación de la Licitación por parte de la empresa denunciada.

V. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACION

33. La solicitud de investigación se refiere al resultado del proceso de licitación para el pago de pensiones de jubilados, pensionados y otros beneficiarios del IPS, proceso que se adjudicó la Caja Los Héroes.
34. El principal argumento de la solicitud es que la Caja Los Héroes utilizaría la licitación como forma de captar nuevos clientes entre los que concurren al pago de sus pensiones, aumentando su posición de dominio en el mercado.
35. En términos de productos, el servicio demandado por la licitación es el pago, en modalidad presencial, de las distintas pensiones y beneficios sociales otorgadas por el Estado. Si bien existen otras modalidades de pago, en la práctica más del 80% de las operaciones se realizan en la modalidad objeto de licitación.
36. De los antecedentes recabados, es posible determinar que la licitación es un instrumento adecuado, en la medida que esté bien diseñado, para disipar las rentas sobre las normales y, por esta vía, crear un escenario competitivo al menos igual o mejor que el trato directo que anteriormente imperaba.

37. En atención a la supuesta posición de privilegio en que se encontraría la empresa denunciada como resultado del proceso licitatorio, ésta no sería tal, por cuanto no es posible establecer con los antecedentes recabados que la Caja Los Héroes goce de una ventaja en costos y economías de ámbito como resultado de ser el único medio de pago presencial. Lo anterior, es acotado por la dictación de la Circular N° 2755 de la Superintendencia de Seguridad Social, la que limita la forma en que la Caja Los Héroes puede afiliar en los momentos de pagos de pensión a los jubilados que no se encuentren en el sistema, o que deseen cambiarse de Caja de Compensación.

En consecuencia, esta División recomienda al Sr. Fiscal, salvo mejor parecer, no instruir el inicio de una investigación y proceder al archivo de los antecedentes.

Saluda atentamente a usted,



RONALDO BRUNA VILLENA
JEFE DIVISION INVESTIGACIONES