

**ANT.:** Investigación de oficio sobre el mercado de alimentos infantiles.

Rol N° 2387-16 FNE.

**MAT.:** Informe de archivo.

**Santiago, 05 MAY 2017**

**A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO**

**DE : JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS (S)**

Por la presente vía informo al señor Fiscal acerca de la investigación de oficio del Antecedente, recomendando su archivo, en virtud de las razones que se exponen a continuación:

**I. ANTECEDENTES**

1. Con fecha 19 de mayo de 2016, la Fiscalía Nacional Económica abrió de oficio una investigación relativa al mercado de los productos de alimentación infantil, luego de realizar un análisis preliminar de dicho mercado en donde se detectó la existencia de una elevada concentración, destacándose una participación mayoritaria de la empresa Nestlé Chile S.A.<sup>1</sup>.
2. Dicha concentración está presente en las distintas categorías que componen la industria de los productos de alimentación infantil, pero es más evidente en la categoría de las “preparaciones comerciales de alimentos infantiles”, comúnmente conocidos en Chile como “colados y picados” (en adelante, “**Colados y Picados**”).

---

<sup>1</sup> Nestlé es una compañía de origen suizo dedicada a la producción, comercialización y venta de una gran variedad de productos alimenticios y bebestibles, incluyendo alimentos de nutrición infantil. Es la compañía agroalimentaria más importante del mundo y en Chile está presente a través de su subsidiaria Nestlé Chile S.A.

3. Por lo anterior, la presente investigación tuvo por objeto confirmar o descartar la existencia de conductas anticompetitivas o barreras a la entrada del tipo normativo que pudiesen explicar la altísima concentración en la categoría de Colados y Picados.

## II. DESCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIA Y MERCADO RELEVANTE

### A. DESCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIA

4. Los alimentos infantiles, también conocidos como comida envasada para bebés, son aquellos productos alimenticios especialmente elaborados para el consumo de infantes entre los 6 meses a 36 meses de vida. Dentro de la industria, existen diferentes categorías de productos, a saber: (i) las fórmulas lácteas infantiles; (ii) las fórmulas lácteas de continuación; (iii) los Colados y Picados; (iv) los cereales para bebés; y (v) otros productos como jugos, néctares y snacks para bebés.
5. A grandes rasgos, en esta industria operan e interactúan tres tipos de agentes: (i) proveedores nacionales o internacionales, que fabrican los productos; (ii) distribuidores locales, encargados de distribuir aquellos productos que son producidos localmente o importados; y (iii) *retailers*, que venden el producto al público y dentro de los cuales están los supermercados mayoristas y minoristas, las farmacias y los almacenes tradicionales.
6. Los principales canales de distribución de estos productos varían según la categoría que se esté analizando, pero los más relevantes son el supermercadista y el tradicional, dejando en un tercer lugar al canal farmacia, el cual tiene especial relevancia en la venta de fórmulas lácteas<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A modo de ejemplo, la categoría de Colados y Picados acumula un [60-65]% y un [30-35]% de las ventas en los canales supermercadista y tradicional, respectivamente. El resto se reparte entre el canal farmacia (4%) y el canal "otros", que agrupa bencineras, cines y locales de variada naturaleza. Todo esto según información proporcionada por los principales productores e importadores de este tipo de productos en Chile.

## B. REGULACIÓN DE LA INDUSTRIA

7. El principal cuerpo normativo que rige los productos alimenticios comercializados en el territorio nacional es el Reglamento Sanitario de los Alimentos<sup>3</sup> (“**Reglamento**” o “**RSA**”). El Reglamento establece reglas y principios aplicables a todo tipo de alimentos, considerando al mismo tiempo normas especiales para algunas categorías específicas de alimentos, dentro de las cuales está la categoría de alimentos para bebés. Es así como el título XXVIII del RSA “De los alimentos para regímenes especiales”, en su párrafo III “De las preparaciones comerciales de alimentos infantiles” establece exigencias particulares para los Colados y Picados.
8. Dicho párrafo se compone de 8 artículos en los que se explicitan algunas definiciones relevantes sobre la categoría (artículos 498 a 500), pero principalmente se refieren a exigencias en la composición de los productos, describiendo la fuente de los alimentos que pueden utilizarse (artículo 501), y algunos requisitos mínimos y máximos sobre la composición nutricional de los mismos (artículos 502 a 504). Además, contiene ciertas obligaciones específicas con respecto al etiquetado de los Colados y Picados (artículo 505).

## C. MERCADO RELEVANTE

9. El mercado relevante analizado en la presente investigación corresponde a la comercialización de Colados y Picados, distinguiendo entre aquellos que son utilizados como reemplazo de una porción de comida (Salados) y aquellos que se usan como postre o snack (Dulces). En los siguientes párrafos se profundiza en los motivos que explican esta definición.
10. Según la regulación nacional, las preparaciones comerciales de alimentos infantiles –Colados y Picados– son aquellas preparaciones utilizadas durante el periodo normal de destete y durante la adaptación de los lactantes y niños

---

<sup>3</sup> Decreto Supremo 977 de 1997 del Ministerio de Salud, disponible en: <http://web.minsal.cl/portal/url/item/d61a26b0e9043de4e0400101650149c0.pdf>. [última visita 11 de octubre de 2016].

(hasta los 36 meses de edad) a la alimentación normal. Estos alimentos pueden presentarse como sopas, guisos, postres y jugos<sup>4</sup>.

11. Como se mencionó anteriormente, los Colados y Picados forman parte de la industria de alimentos infantiles, la cual cuenta también con otras categorías, como lo son: las fórmulas lácteas infantiles y de continuación, cereales para bebés y otros productos como jugos y snacks para bebés. Cada una de estas categorías tienen diferentes propiedades nutritivas y ocasiones de consumo que hace que, en general, no exista sustitución entre ellas (por ejemplo, las fórmulas lácteas infantiles de iniciación están elaboradas para reemplazar la leche materna en los primeros meses de vida, mientras que los colados y picados son consumidos desde los 6 a los 36 meses de vida, como parte de la iniciación del infante al consumo de alimentos sólidos).
12. Los Colados y Picados que se comercializan en Chile pueden separarse en dos sub-categorías: (i) Salados; y (ii) Dulces. La principal diferencia entre ambos es que los primeros son considerados, tanto por pediatras como padres, como sustitutos de una porción de comida (almuerzo o cena, por ejemplo) y son vendidos en envases de vidrio, mientras que los segundos son utilizados como “postre” luego de las comidas o como “snack” entre comidas, pudiendo ser comercializados en formato de vidrio o “pouch”<sup>5</sup>.
13. El mercado de Colados y Picados en Chile es uno relativamente pequeños<sup>6</sup>, tanto en ventas totales como en variedad de productos. Aun en este escenario, los colados y picados han tenido un consumo estable en el tiempo, el cual se explica por su uso ocasional en el contexto de vacaciones o viajes fuera del

---

<sup>4</sup> Reglamento Sanitario de los Alimentos, Artículo 498.

<sup>5</sup> El “pouch” es un envase de plástico flexible que permite al bebé o niño el consumo del producto sin la necesidad de usar cubiertos.

<sup>6</sup> Esta tendencia se puede explicar, según conocedores de este mercado, por una serie de factores complementarios: (i) Recomendación de pediatras de privilegiar la comida hecha en casa; (ii) Percepción generalizada de que estos productos son “poco naturales”; (iii) Elevado precio y escasa variedad en la oferta de los productos; y (iv) Apreensiones de los padres con respecto a la seguridad e inocuidad de estos productos.

hogar<sup>7</sup>, y en el de padres que recurren a ellos por falta de tiempo para preparar comida en casa<sup>8</sup>.

14. En lo que respecta a la sustitución desde el lado de la demanda (los consumidores) se identifican dos posibles fuentes de sustitución: i) la comida hecha en casa; y ii) los productos alimenticios para adultos. El caso del grado de sustitución entre los Colados y Picados y la comida hecha en casa ha sido abordado en análisis de distintos organismos internacionales de competencia, con resultados disímiles. Se reconoce, sin embargo, que los colados y picados son, dentro de la categoría de alimentos para bebés, aquellos más susceptibles a la sustitución por parte de los alimentos preparados en casa<sup>9</sup>.
15. En lo que respecta a la sustitución con productos alimenticios para adultos, se ha establecido que ésta es muy reducida. En efecto, aun cuando ciertos tipos de productos (cereales, por ejemplo), pueden ser consumidos por los bebés sin tener efectos adversos, los padres suelen tener la impresión de que éstos no están diseñados para las necesidades nutricionales específicas de los bebés<sup>10</sup>. Además, este tipo de productos están envasados, promocionados y tarificados de forma distinta a los alimentos para adultos, de forma tal que se puede sostener que los padres comprenden que un infante tiene necesidades nutricionales particulares y que, por tanto, no puede consumir productos diseñados para adultos o niños de mayor edad<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> El consumo de colados y picados aumenta en los meses de verano (diciembre a marzo), en donde se concentra un [40-50%] de las ventas de la empresa dominante.

<sup>8</sup> Así lo manifestaron múltiples actores de la industria en las declaraciones realizadas a esta Fiscalía, como, por ejemplo, competidores del líder del mercado y funcionarios del Ministerio de Salud.

<sup>9</sup> Asunto N° COMP/M.4688 – NESTLE/GERBER, Comisión Europea, párrafo 11, p. 3: "*En lo que respecta a la sustituibilidad entre productos hechos en casa y comida para bebés manufacturadas, la investigación de mercado no fue conclusiva. (...) Los consultados también concordaron en que la sustitución desde el lado de la demanda podría variar de acuerdo a la segmentación adicional de los alimentos infantiles (por ejemplo, los Colados y Picados son el segmento más sustituible (...))*" [traducción libre]. Disponible en: [http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4688\\_20070727\\_20310\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4688_20070727_20310_en.pdf)

<sup>10</sup> Ibid, párrafo 12, p. 3.

<sup>11</sup> Ibid, párrafo 12, p. 3.

16. Lo anterior hace posible concluir que entre ambos tipos de colados no existe ningún tipo de efecto de sustitución, al menos desde el lado de la demanda, por lo que pueden ser considerados como dos mercados relevantes separados.
17. Desde el lado de la oferta, no existe un alto grado de sustitución entre las instalaciones utilizadas para la elaboración de alimentos procesados para el consumo de niños o adultos, con aquellas utilizadas para la producción de colados y picados, pues éstos últimos tienen características de envasado y de preparación que son sólo aplicables para este tipo de productos<sup>12</sup>. Esto, sumado a lo acotado del mercado, explicaría la ausencia de otros productores nacionales especializados en la industria de alimentos procesados en el mercado de los colados y picados.
18. En cuanto a la ya mencionada concentración del mercado de Colados y Picados en Chile, cabe destacar la presencia de un actor dominante, la empresa Nestlé Chile S.A., que ostenta una cuota de mercado cuasi-monopólica en la sub categoría de Salados. La empresa cuenta con una fábrica ubicada en San Fernando, VI Región, dedicada a la producción de colados y picados, entre otros alimentos procesados. Por su parte, el resto de los competidores son, en general, empresas que importan sus productos desde el extranjero para venderlos en Chile.
19. Respecto de los colados y picados Salados, encontramos que las únicas marcas presentes en el mercado local son Nestlé, de Nestlé Chile, Hero y

---

<sup>12</sup> Ibid, párrafo 13, p. 3: *"La sustituibilidad desde el lado la oferta ha sido constatada como muy débil tanto por el lado de los productores como de los distribuidores. Los elaboradores multi-producto de alimentos casi nunca comparten las mismas líneas de producción para alimentos de bebé y de adultos. Aun cuando la mayoría de los segmentos de estas líneas son técnicamente sustituibles, en la práctica se ven impedidos por razones de higiene y de eficiencia. Además, existen actores relevantes enfocados exclusivamente los alimentos para bebés. (...)"* [traducción libre].

Conforme, además, a declaración de gerente de importante empresa fabricante de alimentos envasados de 12 de agosto de 2016: *"En lo que es picados y colados salados no vemos esa oportunidad tan clara porque nosotros no estamos de meternos al tema de los frascos de vidrio. (...) Lo hemos estudiado varias veces, pero es un mercado muy chico que tiene barreras de entrada importantes, porque requiere un proceso productivo bastante más complejo que éste (el de los colados dulces en formato flexible o "pouches"). El proceso es más complejo, no por la producción de lo que va adentro, sino por el tema del llenado y todo eso. El operar con conservas de esas características, nosotros no tenemos ninguna conserva en vidrio, entonces para nosotros es un tema. (...) Es un mercado muy chico, y tienes que tener una tremenda marca para entrar ahí, de mucha credibilidad"*

Organic Food, las dos últimas importadas por la empresa Global Food Link. La Tabla 1 en el Anexo Confidencial [1] muestra las ventas y participaciones de mercado de cada marca entre 2013 y 2016 en el canal de distribución más relevante, el supermercadista<sup>13</sup>, destacándose la participación de mercado cuasi monopolítica de Nestlé Chile, superior al 95%.

20. El caso de los colados Dulces es diferente al de los Salados, aun cuando Nestlé sigue detentando una elevada cuota de mercado que ronda el 70%. No obstante, existen una mayor variedad de marcas, destacándose “Heinz” y “Parent’s Choice”. Además, en esta sub-categoría ha existido ingreso de nuevas marcas en los últimos años, como lo son “Guallarauco” y “Smiley Kids”. La Tabla 2 en el Anexo Confidencial [2] muestra las ventas y participaciones de mercado de cada marca entre 2013 y 2016, también para el canal supermercadista.
21. El tamaño de la sub-categoría de colados Dulces es bastante menor que la de los colados y picados Salados, al nivel de que, para el año 2015, las ventas de los segundos representaron alrededor de 5,5 veces las ventas de los primeros. Lo anterior, podría significar preliminarmente, que el segmento de los colados y picados Salados sea mucho más atractivo para las empresas, aun cuando en la práctica la entrada sólo ha existido en el segmento de colados Dulces.

### III. ANÁLISIS DE COMPETENCIA

22. El análisis de competencia llevado a cabo por esta División constó de diferentes etapas. En primer lugar, se investigó la eventual existencia de conductas anticompetitivas por parte de los principales actores de esta industria, en particular del actor mayoritario de este mercado. Para ello, se solicitaron antecedentes como los acuerdos comerciales de dicho actor con los principales distribuidores y *retailers* del país, con el fin de indagar la presencia de cláusulas

---

<sup>13</sup> Las ventas en el resto de los canales de distribución solo aportarían a aumentar la ya mayoritaria participación de Nestlé, pues tanto en el canal farmacia como el de “otros” no enfrenta competencia, mientras que en el canal farmacia las cuotas de mercado son muy similares a las del canal supermercadista, sumado al hecho de que Hero-Organic Baby sólo está presente en una de las tres grandes cadenas de farmacias del país.

anticompetitivas que pudiesen representar un obstáculo relevante para sus competidores como, por ejemplo, acuerdos de exclusividad o esquemas de descuentos anti-competitivos.

23. En esta línea de investigación, no se recabaron antecedentes que den cuenta de acuerdos verticales entre el actor dominante de la industria y actores aguas-abajo que pudiesen representar una barrera a la entrada o al crecimiento del resto de los competidores o entrantes.
24. Luego de ello, y en consideración a las declaraciones y antecedentes aportados por una serie de empresas interesadas en ingresar o en crecer en este mercado, se procedió a analizar ciertos aspectos acerca de la normativa vigente asociada a los Colados y Picados, los cuales podrían representar una barrera a la entrada de actuales o eventuales competidores. En específico, según la opinión de ciertos importadores de Colados y Picados, la falta de competencia real en esta categoría, en particular en el segmento de Salados, se debería principalmente a la existencia de determinadas exigencias en el RSA que dificultarían considerablemente la importación de productos desde el extranjero, al ser diferentes a las existentes en otros cuerpos normativos internacionales<sup>14</sup>.
25. Tal como se señaló, la producción y comercialización de Colados y Picados está regulada en el párrafo III del apartado de “Regímenes Especiales” del RSA. Específicamente el artículo 502, que es parte de dicho párrafo, establece las exigencias de composición básica de nutrientes que deben cumplir este tipo de productos. En particular, el artículo señala las exigencias mínimas y/o máximas para el contenido energético, proteico, de materia grasa, de sodio y de fibra para los colados y picados, haciendo algunas distinciones entre los productos del tipo “postres o dulces” (colados Dulces) y el resto (colados

---

<sup>14</sup> Conforme a declaración de gerente de una firma importadora de Colados y Picados en Chile, con fecha 14 de junio de 2016, quien señaló que, en el mercado de comida para bebés, no han podido ingresar, lo que se relaciona directamente con las tablas nutricionales que son aceptadas en Chile.

También conforme a declaración de Compradora Junior Consumibles de Bebé de empresa del rubro supermercados., con fecha 21 de julio de 2016, quien manifestó que para ellos sería relativamente sencillo ingresar un producto con el que trabajan en otros países como Estados Unidos o Inglaterra, pero ninguno de esos productos cumple con las regulaciones chilenas.

Salados). A continuación, se presenta una transcripción de dicho artículo, elaborado en 1997, que ha sufrido mínimas modificaciones en los años 1999 y 2008:

ARTÍCULO 502.- Estos alimentos deberán presentar la siguiente composición básica:

a) energía: mínimo 70 kcal/100 g con excepción de los postres y jugos; mínimo 60 kcal/100 g para colados y picados de verduras.

b) proteínas: mínimo 4,2 g/100 kcal (en mezclas a base de carnes y pescado) mínimo 2,8 g/100 kcal (en mezclas a base de verduras, hortalizas y cereales);

c) materia grasa: Se prohíbe la utilización de aceite de sésamo y aceite de algodón. Los ácidos láurico y mirístico en conjunto no deberán superar el 20% del contenido total de ácidos grasos. El contenido de ácido erúico no deberá superar el 1% del contenido total de ácidos grasos. El contenido total de fosfolípidos no deberá superar los 300mg/100kcal.

d) sodio: máximo 10 meq/100 kcal (230 mg/100kcal). No se permitirá la adición de sal (NaCl) a los productos de postre a base de frutas. La cantidad de sodio provenientes de diferentes sales minerales quedarán dentro del límite establecido para sodio;

e) vitaminas y sales minerales: podrán agregarse en conformidad con las listas de referencia del artículo 496 e) y f);

f) fibra dietaria total: máximo 2,0 g/100 g de producto listo para el consumo.

26. La justificación científica general sobre las exigencias del artículo 502 y el resto de los artículos que componen el párrafo III, es la de asegurar el óptimo desarrollo y crecimiento de infantes que tengan este tipo de productos como principal fuente de alimentación<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Conforme a declaración de fecha 04 de julio de 2016, por

quien señala que los alimentos para menores están altamente reglamentados, de forma tal que no haya productos que generen un déficit específico, considerando que estos alimentos pueden llegar a constituir la alimentación única de un niño, por lo que deben aportar todos los nutrientes necesarios para asegurar su óptimo desarrollo y crecimiento si es que así fuera.

27. Las restricciones del artículo 502 que fueron mencionadas por distintos actores como aquellas que generan un obstáculo a la importación de sus productos son tres: la exigencia de calorías (letra a), de proteínas (letra b) y de fibra (letra f). Las razones por las que se justificaría dicha regulación son las siguientes: (i) la exigencia de un mínimo calórico se extrae al comparar la porción de un colado con el contenido energético de una porción de leche materna o fórmula láctea infantil, en un contexto donde todavía existían en Chile problemas de desnutrición; (ii) la exigencia de contenido proteico se justifica para resguardar que las preparaciones contengan el mínimo de proteínas que son necesarias para el infante en este periodo de desarrollo; y (iii) la exigencia de fibra está asociada a la prevención de que el bebé no consuma una cantidad de fibra tal que pueda desarrollar un cuadro diarreico<sup>16</sup>.
28. El RSA ha sido elaborado basándose en diferentes cuerpos normativos internacionales<sup>17</sup>, siendo el más importante de ellos el CODEX Alimentarius<sup>18</sup>. Otros cuerpos normativos consultados son el reglamento de los alimentos de la FDA y el de la Unión Europea. En la Tabla 3 se presenta un resumen de la comparación entre las exigencias presentes en el artículo 502 del RSA chileno con aquellas contenidas en los reglamentos internacionales.

---

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> El Codex Alimentarius es una colección de estándares, códigos de prácticas, guías y otras recomendaciones relativas a la producción, consumo y seguridad de los alimentos. Cuenta con una Comisión del Codex Alimentarius, el cual, en conjunto con la Food and Agriculture Organization (FAO) y con la Organización Mundial de la Salud (OMS). El Codex Alimentarius está reconocido por la World Trade Organization como una referencia internacional para la resolución e conflicto o disputas concernientes a la seguridad alimentaria y a la protección del consumidor.

**Tabla 3: Comparación Normativas de Alimentos Infantiles de Chile y el extranjero**

Exigencia	Reglamento - Origen			
	Reglamento Sanitario de los Alimentos (RSA) - Chile	CODEX STAN 73-1981 Norma para alimentos envasados para lactantes y niños - CODEX ALIMENTARIUS	Directiva 2006/125/CE de la Comisión relativa a los alimentos elaborados a base de cereales y alimentos infantiles para lactantes y niños de corta edad - UNIÓN EUROPEA	Reglamento FDA - EE.UU.
<b>Kilocalorías</b>	Mínimo de 60 kcal/100 g para colados y picados de verduras; y 70 kcal/100 g para el resto de colados, con excepción de postres y jugos.	No hay restricción particular.	No hay restricción particular.	No hay restricción particular.
<b>Proteínas</b>	Mínimo 4,2 g/100 kcal en mezclas a base de carne y pescado; y 2,8 g/100 kcal en mezclas a base de verduras, hortalizas y cereales.	No hay restricción particular.	Mínimo 4,0 g/100 kcal (en recetas cuyo primer ingrediente sea carne); y 3,0 g/100 kcal (en recetas donde la carne esté en el segundo lugar o posterior).	No hay restricción particular.
<b>Fibra Dietaria</b>	Máximo 2,0 g/100 g de producto listo para el consumo.	No hay restricción particular.	No hay restricción particular.	No hay restricción particular.

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en diversos cuerpos normativos, tales como el Reglamento; CODEX STAN 73-1981 "Norma para alimentos envasados para lactantes y niños"; Directiva 2006/125/CE de la Comisión Europea relativa a los alimentos elaborados a base de cereales y alimentos infantiles para lactantes y niños de corta edad; Food and Drugs Administration FDS, Chapter I, Title 21.

29. La principal conclusión que se desprende de la Tabla precedente es que la regulación chilena es atípica e incluso más restrictiva que aquella observada en los tres principales cuerpos normativos internacionales en los que se basa el RSA.
30. En la regulación estadounidense no existen exigencias particulares en relación a la composición de colados y picados. Por su parte, el Codex Alimentarius sí considera un "estándar" que es aplicable a los "alimentos envasados para lactantes y niños", pero en ella no se establecen requerimientos similares a los del RSA, a excepción de una restricción máxima al nivel de sodio. Si bien existen en el Codex distintos "estándares" relativos a otros tipos de alimentos para infantes como lo son las fórmulas lácteas infantiles de inicio y de continuación, o los alimentos complementarios, lo cierto es que la única

normativa directamente aplicable para este tipo de alimentos es el estándar CODEX STAN 73-1981, que es el que vemos representado en la tabla<sup>19</sup>.

31. Al cotejar las exigencias particulares de la regulación chilena con la europea, por ser ésta la única que tiene exigencias de alguna forma comparables a las presentes en la normativa local, destacan una serie de diferencias, en particular con respecto a los requerimientos sobre el contenido calórico, proteico y de fibra de los colados y picados. A saber: (i) existe un límite mínimo de calorías (60 kcal/ 100g para colados y picados de verduras y 70 kcal/ 100g para el resto de los colados, con excepción de los colados dulces), mientras que en Europa no hay restricción alguna al contenido calórico de estos alimentos; (ii) existe un límite máximo de contenido de fibra (2g /100g), el cual tampoco está presente en la normativa europea; (iii) existe una diferencia en el tratamiento que se le otorga a la exigencia del contenido proteico de los alimentos, siendo el reglamento europeo mucho más claro y específico en la categorización de los diferentes tipos de colados y los requerimientos mínimos de proteínas asociados a cada categoría.
  
32. Son estas diferencias, que podrían parecer sutiles a primera vista, las que dificultan la importación de productos elaborados en el extranjero, pues los requisitos atípicos establecidos en la normativa chilena hacen necesaria una reformulación de las recetas de colados y picados extranjeros, con el consiguiente costo que esto genera. Además, lo acotado del mercado chileno hace que para las empresas productoras extranjeras no sea rentable incurrir en las inversiones que significarían el modificar sus procesos productivos o los insumos utilizados para producir una línea de colados y picados que cumpla con la normativa chilena<sup>20</sup>. Por lo anterior, la escasa variedad de colados y

---

<sup>19</sup> Se descarta la aplicación de la norma STAN 156-1987, "Norma para preparados complementarios", ya que se aplica a la composición y etiquetado de fórmulas lácteas infantiles de continuación (*follow-up formula*). Asimismo, se descarta la norma CAC GL 8-1991 "Directrices sobre preparados alimenticios complementarios", ya que ésta se aplica a preparados alimenticios complementarios que se definen en la misma directriz, entre otros, las papillas que contengan cereales, los productos listos para el consumo y los productos alimenticios enriquecidos para su uso en el hogar; se señala que estas directrices no cubren los complementos a base de micronutrientes, los alimentos elaborados a base de cereales, ni los alimentos envasados para lactantes y niños.

<sup>20</sup> Conforme a declaración de fecha 01 de junio de 2016, del gerente general empresa importadora de colados y picados, en la que señaló que para elaborar recetas que se pudieran comercializar en Chile, debió buscar a un fabricante que se dedicara exclusivamente a ello; sin embargo, este fabricante le estableció un número mínimo de producción, ya que, de lo contrario, no era

picados (especialmente Salados) importados presentes en Chile corresponde al limitado espectro de productos que logran cumplir con las exigencias del RSA o a aquellos que han sido modificados para cumplir con la normativa chilena, pero sólo con una *mix* de recetas muy pequeño.

33. Con el objetivo de mostrar de qué forma las restricciones nutricionales contenidas en el RSA actúan como una barrera a la entrada para los colados y picados elaborados en el extranjero, se ejecutó un ejercicio exploratorio en el que se evaluó la posibilidad de ingreso de una serie de productos de distintas marcas y países de procedencia, analizando si, según la información nutricional presente en sus etiquetas y sitios de venta, éstos cumplirían o no con las diferentes exigencias presentes en el artículo 502 del RSA. Todos estos productos son comercializados en sus países de origen y, por lo tanto, cumplen con la regulación de alimentos aplicable en aquellas jurisdicciones. La Tabla N°4 resume los resultados de este ejercicio en un conjunto de colados disponibles para su venta en portales de *retail* en el extranjero.

---

económicamente viable el producir estas recetas. Con el tiempo, no pudieron cumplir con aquello, por lo que debieron retirarse del mercado.

**Tabla 4: Importación de colados y picados**

Colado/Picado	Marca	País de Procedencia	Energía [Kcal/100g]	¿Cumple? [>70 Kcal/100g]	Proteína [g/100 kcal]	¿Cumple? [>2,8-4,2g/100 Kcal]	Fibra [g/100g]	¿Cumple? [<2g/100g]	¿Cumple con exigencias RSA?
Naturnes Selección: Puré de verduritas con pollo	Nestlé	España	64	NO	4,06	SI*	0,8	SI	NO
Naturnes Selección: Judías verdes y patatas con ternera	Nestlé	España	59	NO	4,74	SI	1,5	SI	NO
Naturnes Selección: Verduritas de la huerta con filete de merluza	Nestlé	España	56	NO	4,11	SI*	0,8	SI	NO
Naturnes Selección: Pera williams	Nestlé	España	53	N/A	0,4	N/A	2,2	NO	NO
Baby Natur Arroz con Pollo	Hero	España	64	NO	3,9	SI*	0,6	SI	NO
Baby Natur Pollo y Verdura	Hero	España	60	NO	4,3	SI	0,9	SI	NO
Heinz Beef Tomato & Mashed Potato	Heinz	Reino Unido	62	NO	4	SI*	1	SI	NO
Heinz Beef & sweet Potato Mash	Heinz	Reino Unido	56	NO	3,8	SI*	1,1	SI	NO
Tender Chicken and Stars	Earth Best	EE.UU.	65	NO	4,6	SI	2,3	NO	NO
Rice and Lentil	Earth Best	EE.UU.	61	NO	3,7	SI*	2	SI	NO
Chicken and Tomato Risotto	Cow&Gate	Reino Unido	68	NO	4,3	SI	1,1	SI	NO
Hipp Fideos en tomate con merluza	Hipp	Alemania	69	NO	2,8	SI*	0,9	SI	NO
Holle Mixed Vegetables Verduras variadas	Holle	Alemania	36	NO	0,7	NO	2,1	NO	NO
Junior Pollito con papas	Gerber (Nestlé)	México	75	SI	5,8	SI	0,6	SI	SI
Junior Pavo con arroz	Gerber (Nestlé)	México	58	NO	4,9	SI	1,48	SI	NO
Junior Res con verduras	Gerber (Nestlé)	México	64	NO	4,4	SI	0,52	SI	NO
Junior Pastita con res	Gerber (Nestlé)	México	62	NO	3,9	SI*	0,48	SI	NO

\*Cumple con restricción si se le considera un colado/picado "a base de verduras, hortalizas y cereales". En caso de identificarlo como un colado/picado "a base de carnes y pescado", no la cumpliría.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de las páginas oficiales de las marcas y sus distribuidores.

34. En la tabla precedente se observa que sólo uno de los productos considerados cumple con las exigencias del artículo 502 del RSA sobre el contenido energético, proteico y de fibra de los colados y picados. En particular, se observa que la restricción relativa a la exigencia de un mínimo de 70 kilocalorías por cada 100 gramos de alimento, es cubierta por sólo uno de los colados y picados estudiados, mientras que el resto se mueve en un rango entre las 50 y 69 kilocalorías por cada 100 gramos. Así, es evidente que la exigencia impuesta por el Ministerio de Salud en cuanto al contenido energético mínimo de colados y picados, está por sobre la media que tienen este tipo de productos elaborados en el extranjero.

35. En el caso de la restricción asociada al valor mínimo de proteínas por alimento, se debe recordar que la norma nacional distingue dos tipos de productos, a los cuales se les aplican distintos umbrales mínimos. El primero es el de “*mezclas a base de carnes y pescado*”, el cual exige un mínimo de 4,2 g/100 kcal, mientras el segundo corresponde a las “*mezclas a base de verduras, hortalizas y cereales*”, donde se exige un mínimo de 2,8 g/100kcal. En este punto, la mayoría de los productos elaborados en el extranjero analizados logran cumplir con el segundo umbral (el menos restrictivo). Sin embargo, el número de productos eventualmente aprobados se reduce significativamente si se les aplica el primer umbral (el más restrictivo), quedando varios de ellos imposibilitados de ingresar al mercado nacional. La dificultad surge al no existir en el Reglamento una metodología clara para determinar cuáles Colados y Picados califican como “*a base de verduras, hortalizas y cereales*” y cuáles corresponden a productos “*a base de carnes y pescado*”, lo que podría dar paso a interpretaciones arbitrarias por parte de los encargados de fiscalizar el cumplimiento del Reglamento. Al respecto, es importante acotar que la Directiva de la Comisión Europea también distingue umbrales mínimos para el contenido proteico de los colados dependiendo de su composición, sin embargo, a diferencia del RSA, es mucho más específico y claro en indicar qué umbral aplica para cada colado y picado, siendo el primer ingrediente que aparece en su receta comercial el que rige para determinar qué umbral se le aplica al producto<sup>21</sup>.
36. Finalmente, también existen una serie de productos que no cumplen con la normativa, debido a que sus niveles de fibra son superiores al máximo permitido en este tipo de alimentos según el RSA. Esto se puede observar particularmente en aquellos casos de colados y picados de fruta o exclusivamente de verduras, aunque también se observó un caso de un producto con pollo que superaba el límite referido de fibra total.

---

<sup>21</sup> En el anexo II “Composición básica de los alimentos infantiles para lactantes y niños de corta edad”, de la Directiva 2006/125/CE de la Comisión, relativa a los alimentos elaborados a base de cereales y alimentos infantiles para lactantes y niños de corta edad; se especifican los requisitos relativos a los nutrientes (entre ellos, la proteína) de los productos listos para el consumo. Sobre la proteína en específico, se distinguen distintas clases, y dependiendo de cuál sea el primer ingrediente que se menciona en la recte, se establece un rango específico a aplicar.

37. En conclusión, se constató que la gran parte de los Colados y Picados elaborados en el extranjero no cumplirían con las exigencias de la regulación chilena, aun cuando son comercializados libremente en países desarrollados, como es el caso de Estados Unidos, España, Alemania y el Reino Unido.
38. En opinión de algunos expertos consultados, los cuales en general se alinean con la postura oficial del MINSAL en cuanto a recomendar la comida hecha en casa y limitar el uso de colados y picados a situaciones puntuales en las que la preparación casera no es posible, sí existiría espacio para que las exigencias específicas del RSA puedan ser revisadas y actualizadas, en especial la que respecta al mínimo de calorías, el cual se fundaría en el déficit nutricional que antes tenían los infantes en nuestro país, situación que actualmente se ha revertido<sup>22</sup>. En la misma línea, se ha señalado que no sería necesario llegar al mínimo de 70 kilocalorías<sup>23</sup>, y por lo tanto, es recomendable una revisión de este régimen especial. En cuanto a la fibra, también existen argumentos de índole práctico para plantearse una modificación del rango máximo de este micronutriente, ya que los colados y picados de fruta siempre van a contener un alto índice de fibra, por lo que las empresas que busquen comercializar su

---

<sup>22</sup> Conforme a declaración de fecha 04 de julio de 2016, por [REDACTED]

[REDACTED] quien señaló que no se debe estar por debajo de las 60 kcal/100 g de producto, ni es recomendable superar las 70 kcal, ya que estaríamos en presencia de un alimento hipercalórico. Concluye que el solo valor de 60 kcal es suficiente, sobre todo en nuestro país que tiene altas cifras de prevalencia de obesidad.

Conforme también a declaración de fecha 30 de junio de 2016 de académicas del Departamento de Nutrición de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile quienes consideran que la actual regulación en lo relativo a las calorías, viene de tiempos anteriores en que el déficit era algo importante, y existía una preocupación porque los menores no recibieran menos calorías de las que necesitaban. Sin embargo, lo más probable según ellas, es que, si actualmente se revisara el RSA, ya no se cuestionaría el límite inferior establecido.

<sup>23</sup> Conforme a declaración de fecha 24 de octubre de 2016, de doctora en nutrición, señaló que, considerando el perfil epidemiológico, entre las 60 y 70 calorías, no existe ninguna diferencia, ya que el problema hoy en Chile no es la desnutrición.

producto en Chile, deberán utilizar métodos, no del todo apropiados, para no exceder los topes<sup>24</sup>, y con ello cumplir la normativa<sup>25</sup>.

39. Con el objetivo de identificar posibles efectos de las barreras a la entrada normativas ya expuestas, se realizó un ejercicio comparativo entre los precios a los que se comercializan los Colados y Picados en Chile, con los observados en otros países. En la Tabla 5 se muestra un resumen comparativo de los precios promedio de productos similares a los colados y picados vendidos en Chile por la empresa Nestlé.

**Tabla 5: Comparación de precios entre productos locales y de otros países**

Marca	País	Precio Pack [CLP\$]		Formato [número de unidades en pack]		Precio unitario promedio [CLP\$]		Distribuidor
		Colado (100g-170g)	Picado (200g-250g)	Colado (100g-170g)	Picado (200g-250g)	Colado (100g-170g)	Picado (200g-250g)	
Nestlé	Chile	890	1.200	1	1	890	1.200	Jumbo
Gerber	México	496	896	1	1	496	896	Walmart Mex
Earthbest	EE.UU.	8.148		12		679		Walmart USA
Gerber	EE.UU.	1.326		2		663		Toys R Us
Hero	España	1.458	2.064	2	4	729	516	Carrefour España
Nestlé	España		4.500		6		750	Carrefour España
Heinz	UK	5.232	5.200	12	8	436	650	ASDA
Hipp	Alemania		1.230		1		1.230	Carrefour España
Hipp	Alemania		1.260		1		1.260	Carrefour España

Fuente: Elaboración propia en base a información disponible en los portales web de las empresas señaladas en la columna "Distribuidor". Transformación a pesos chilenos utilizando valor de la divisa del país de origen a septiembre de 2016 según datos de *El Mercurio*.

40. Como se aprecia en la tabla anterior, los colados y picados comercializados en Chile tienen precios promedio que superan a los precios observados en países como México, Estados Unidos y España. Si bien esta comparación es meramente referencial, pues no se cuenta con fuentes objetivas respecto de

<sup>24</sup> Conforme a declaración de Jefa del Proyecto Food de empresa del rubro supermercadista con fecha 10 de agosto de 2016: "En la alimentación infantil, uno de los parámetros relevantes es la fibra, la normativa es súper exigente en ese punto, porque exige que tiene que ser 2 gr de fibra por 100 gr de producto, algo difícil de conseguir en el caso de las frutas porque la manzana es la que menos tiene fibra, y si tratamos de hacer un colado mezclado, hay que tratar de compensar la fibra, porque la pera tiene más fibra, el plátano tiene más fibra, entonces, son parámetros súper bajos, porque, en general, la mamá que le muele una pera al niño o le muele algo en su casa, evidentemente va a tener más fibra que lo que uno compra".

<sup>25</sup> La empresa líder de mercado también fue consultada sobre su conocimiento acerca del respaldo científico que sustentas las exigencias del artículo 502 del RSA, replicando con información y opiniones en línea a las arribadas por esta División en el proceso investigativo.

los márgenes y costos de los productos del extranjero, lo cierto es que el ejercicio muestra que existiría un espacio para que los precios observados en el mercado chileno se reduzcan, si es que existe el ingreso de uno o más actores que imponga cierta presión competitiva sobre el único incumbente relevante presente en el país.

41. Otro posible efecto derivado de la falta de competencia en este mercado, es la escasa variedad de recetas, formatos y tipos de productos presentes en Chile. En efecto, según la opinión de variados actores<sup>26</sup>, el mercado local de Colados y Picados está muy atrasado en comparación a mercados de algunos de países desarrollados.

#### IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

42. Del análisis realizado, se desprende que la regulación del mercado de Colados y Picados, en especial en el segmento de “Salados”, actúa como una barrera a la entrada de eventuales competidores. En particular, se concluye que la normativa vigente aplicable a este tipo de productos, correspondiente al párrafo III del capítulo de Regímenes Especiales del Reglamento Sanitario de los Alimentos, establece exigencias sobre la composición básica de los Colados y Picados que pueden considerarse atípicas, pues no están presentes en ningún otro cuerpo normativo internacional ni están justificadas por condiciones nutricionales particulares de la población chilena de infantes. Lo anterior, sumado al hecho de que lo acotado del mercado chileno no justifica que los productores incurran en inversiones significativas como la modificación de recetas e insumos, tiene por efecto bloquear la importación de la mayoría de los productos elaborados en el extranjero que los distribuidores locales están interesados en comercializar.
43. De esta forma, y sin riesgo de contravenir los objetivos y principios del Reglamento Sanitario de los Alimentos, es posible efectuar las siguientes

---

<sup>26</sup> Conforme a declaración de Jefa del Proyecto Food de empresa del rubro supermercadista, con fecha 10 de agosto de 2016, señaló que, observa este mercado más desarrollado fuera de nuestro país, lo que atribuye a los distintos estándares que se exigen a los productos.

recomendaciones normativas a S.E. la Presidenta de la República, por medio de la Ministra de Salud, con respecto al artículo 502 de dicho Reglamento:

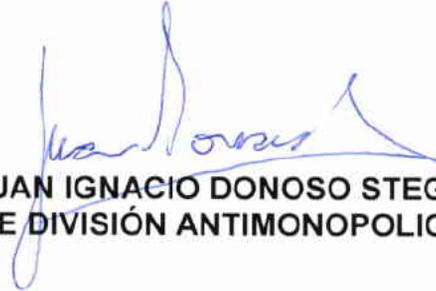
- a. En cuanto a la letra a), relativa a la cantidad mínima de kilocalorías en colados y picados Salados, se recomienda eliminar esta restricción, debido a que esta regla no es compatible con ninguno de los principales cuerpos normativos internacionales, ya que su elaboración tendría como base un resguardo de la situación de desnutrición infantil en Chile, la cual actualmente no se justifica.
  - b. En cuanto a la letra b), relativa a la cantidad mínima de proteínas que deben contener los colados y picados en general, se recomienda eliminar esta restricción, debido a que no está contenida en el CODEX STAN 73-1981, estándar internacional en la materia. En su defecto, considerando que la normativa de la Unión Europea contiene una limitación en esta materia similar a la normativa nacional, se recomienda especificar esta restricción, estableciendo exigencias en base a la composición o receta del colado o picado, debido a que su actual redacción podría dar paso a interpretaciones arbitrarias del criterio normativo por parte de los encargados de fiscalizar. En particular, se plantea especificar cómo se determinará si un Colado o Picado pertenece a la categoría de *“mezclas a base de carnes y pescado”* o a la de *“mezclas a base de verduras, hortalizas y cereales”*<sup>27</sup>.
  - c. En cuanto a la letra f), relativa a la cantidad máxima de fibra que deben contener los colados y picados en general, se recomienda eliminar esta restricción, debido a que esta regla no va en línea con los cuerpos normativos internacionales.
44. En definitiva, y salvo mejor parecer del señor Fiscal Nacional Económico, debido a que de las actuaciones efectuadas no surgieron antecedentes adicionales para ordenar nuevas diligencias, esta División sugiere archivar la

---

<sup>27</sup> Se sugiere tomar como guía la Directiva 2006/125/CE de la Comisión Europea, donde se clasifica el Colado o Picado según el primer ingrediente que aparece en su receta comercial.

investigación, sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en los mercados.

Saluda atentamente a usted,



**JUAN IGNACIO DONOSO STEGEN  
JEFE DIVISIÓN ANTIMONOPOLIOS (S)**

AG  
AGU