

ANT.: Denuncia Reservada Rol N°2613-
20 FNE.

MAT.: Minuta de archivo.

Santiago, 19 de abril de 2021

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO
DE : JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES

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

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 16 de marzo del año 2020, la Fiscalía Nacional Económica ("**FNE**" o "**Fiscalía**") recibió una denuncia de parte de la Diputada doña Natalia Castillo Muñoz y de los Diputados don Pablo Vidal Rojas y don Miguel Crispi Serrano, referida a una posible conducta anticompetitiva en el contexto de la propagación del virus Sars-Cov-2, y su enfermedad Covid-19, a la que se le asignó el número de expediente Rol N°2613-20 (la "**Denuncia**").
2. La Denuncia imputa un eventual acuerdo colusorio entre las cadenas farmacéuticas y los supermercados presentes en Chile para aumentar de forma explosiva los precios de las mascarillas, alcohol gel, jabón, desinfectantes, toallas húmedas y, en general, medicamentos relacionados con la prevención del Covid-19.
3. Según lo dispuesto en el artículo 41 del Decreto Ley N°211 ("**DL 211**") y lo señalado en el párrafo 24 del Instructivo Interno para el Desarrollo de Investigaciones de la Fiscalía Nacional Económica¹, "[T]oda denuncia estará sujeta a un examen de admisibilidad con el propósito de determinar si corresponde investigar o bien, desestimar la misma". Dicho examen debe basarse en el mérito de los antecedentes tenidos a la vista y la aptitud de los hechos denunciados para impedir, restringir o entorpecer la libre competencia o tender a

¹ Disponible en: http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/10/Instr._investigaciones_2013-1.pdf. [Fecha de última visita: 6 de abril de 2021].

producir dichos efectos, al tenor del artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211.

4. Con el objeto de esclarecer los hechos materia de la Denuncia y verificar su admisibilidad, se llevaron a cabo una serie de diligencias. Entre ellas, se citó a prestar declaración ante la FNE a distintos proveedores de los productos señalados en la Denuncia, se solicitó información a las principales cadenas de farmacias y de supermercados del país y se revisó la información pertinente del Servicio Nacional de Aduanas.
5. Analizada la evidencia recolectada en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 41 del DL 211, así como la información obtenida de fuentes públicas, esta División estima que en el presente caso no se han reunido antecedentes que justifiquen la instrucción de una investigación por una supuesta infracción al artículo 3° incisos primero y segundo letra a) el DL 211. Por estas razones, esta División recomienda desestimar la Denuncia y archivar los antecedentes.

II. ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA

6. Los productos objeto de la Denuncia han sido agrupados en ocho categorías, que involucran a productos de limpieza, cuidado personal y elementos de protección personal² (“EPP”) relacionados con la emergencia sanitaria provocada por el Covid-19³. De esta forma, en adelante se distinguen: i) alcohol gel; ii) cloro; iii) desinfectante aerosol; iv) guantes desechables; v) jabón en barra; vi) jabón líquido; vii) mascarillas; y viii) toallas desechables.
7. En el mercado privado, estos productos se comercializan directamente mediante *e-commerce* o ventas a empresas, o a través del *retail* y demás tiendas del comercio minorista, como almacenes y negocios de barrio, entre otros⁴. Dado el tenor de la Denuncia, esta División centró su análisis específicamente en los

² Entendiéndose por estos “*todo equipo, aparato o dispositivo especialmente proyectado y fabricado para preservar el cuerpo humano, en todo o en parte, de riesgos específicos de accidentes del trabajo o enfermedades profesionales*”. Art. 1° del Decreto Supremo N°173, de 1982, del Ministerio de Salud.

³ El análisis a continuación se circunscribe a los productos específicos de estas categorías, que se basan en los elementos relacionados con la protección y prevención de la propagación del Covid-19 a los que hace referencia la Denuncia. En el caso de los medicamentos, la Denuncia no señala medicamentos específicos relacionados con la prevención del Covid-19, ni pudo la FNE identificar con claridad la existencia de medicamentos relacionados con la protección y prevención de la propagación del Covid-19, razón por la cual no se incluyeron en el presente informe.

⁴ Declaración de [REDACTED]

productos comercializados en cadenas de supermercados y de farmacias, en todo el territorio nacional.

8. Para tal efecto, se solicitó información a Walmart Chile S.A. ("**Walmart**"), Cencosud S.A. ("**Cencosud**"), SMU S.A. ("**SMU**") e Hipermercados Tottus S.A. ("**Tottus**"), las cuales conjuntamente alcanzarían más de un 90% de participación del mercado supermercadista⁵, y a Farmacias Cruz Verde S.A. ("**Cruz Verde**"), Farmacias Ahumada S.A. ("**Ahumada**") y Salcobrand S.A. ("**Salcobrand**"), las cuales en conjunto alcanzan un 80% de participación del mercado de distribución de productos farmacéuticos⁶ (todas las cadenas de farmacias y supermercados antes mencionados, conjuntamente, las "**Cadenas**").
9. Por norma general, las Cadenas adquieren estos productos de proveedores *aguas arriba* que los fabrican o importan⁷. En este segmento, las ocho categorías analizadas pertenecen a industrias con diversas estructuras de producción.
10. La producción de los artículos de limpieza o cuidado personal de consumo habitual, como jabones y cloro, corresponde en general a grandes proveedores con producción local⁸; en cambio, otros productos, como las toallas desechables y los EPP, serían generalmente importados⁹. En el caso particular del alcohol gel, su producción sería más bien local a partir de un importante insumo, el gelificante, que suele ser importado¹⁰.
11. Cada una de las categorías señaladas cuenta con un importante número de productos, los que entre los meses de enero de 2019 y mayo de 2020 fluctuaron entre los 170 y 630 SKU¹¹, dependiendo de la empresa consultada. Para efectos del presente análisis, se seleccionaron 119 SKU, que corresponden a los productos más vendidos, y que en conjunto representan al menos el 50% de las

⁵ Ver, por ejemplo, pág. 5 de la Res. 43/2012 del TDLC.

⁶ "Estudio de mercado sobre medicamentos" de la FNE (EM03-2018), enero de 2020, pág. 161.

⁷ Ver Sentencia N° 167/2019 del H. TDLC. Disponible en: https://www.tdlc.cl/nuevo_tdlc/wp-content/uploads/sentencias/Sentencia_167_2019.pdf [Última visita 11 enero de 2021]

⁸ De acuerdo a la información reportada por supermercados y farmacias.

⁹ Para las toallas desechables ver, por ejemplo, registro D-1128/20 del Registro Sanitario del Instituto de Salud Pública de Chile ("ISPCh"). En el caso de los EPP ver el Registro Fabricante Importador EPP del ISPCh.

¹⁰ Declaración de [REDACTED]

¹¹ Sigla correspondiente al término "*stock-keeping units*".

ventas de la respectiva categoría. El detalle de la selección de productos se observa en el Cuadro N°1 a continuación:

Cuadro N°1
Selección de productos por categoría y porcentaje de venta
(entre enero de 2019 y mayo de 2020)

Categoría	Tipo de producto	N° de SKU seleccionados	Porcentaje de la venta categoría
Alcohol Gel	EPP	23	85%
Cloro	Limpieza y desinfección	16	55%
Desinfectante Aerosol	Limpieza y desinfección	12	81%
Guantes desechables	EPP	13	97%
Jabón Barra	Cuidado Personal	12	53%
Jabón Líquido	Cuidado Personal	20	50%
Mascarillas	EPP	10	80%
Toallas desinfectantes	Cuidado Personal y/o limpieza y desinfección	13	74%

Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a las Cadenas.

12. Como puede apreciarse en el Cuadro N°2 a continuación, durante los primeros 5 meses del año 2020 las compras de los productos seleccionados, medidos en “unidades equivalentes”¹², crecieron en todas las categorías.

¹² Para realizar este análisis se generaron “unidades equivalentes” por categoría, para efectos de hacer comparables productos comercializados en distintos tamaños y/o formatos. Así, por ejemplo, 1 unidad corresponde a 100 ml en el caso de alcohol gel, jabones, cloro y desinfectante aerosol, 1 unidad de mascarilla corresponde a 1 mascarilla y 1 unidad de guantes corresponde a un par de guantes.

Cuadro N°2
Porcentaje de aumento de ventas en unidades equivalentes en el retail
 (entre enero y mayo de cada año)

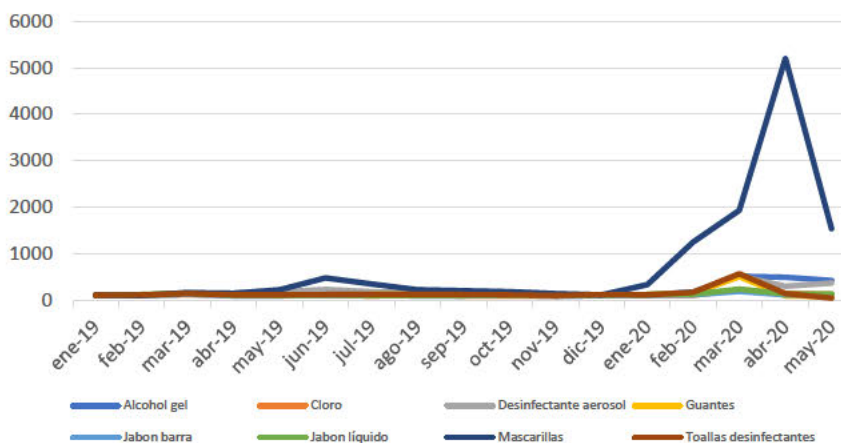
N°	Categoría	Tipo de producto	Diferencia porcentual ventas 2020 vs 2019
1	Alcohol Gel	EPP	202%
2	Cloro	Limpieza y desinfección	31%
3	Desinfectante Aerosol	Limpieza y desinfección	117%
4	Guantes desechables	EPP	70%
5	Jabón Barra	Cuidado Personal	22%
6	Jabón Líquido	Cuidado Personal	29%
7	Mascarillas	EPP	1.347%
8	Toallas desinfectantes	Cuidado Personal y/o limpieza y desinfección	80%

Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a supermercados y farmacias.

13. Adicionalmente, el Gráfico N°1 muestra un índice de venta en unidades por categorías, notándose un *peak* importante durante marzo de 2020 en todos los productos, excepto en mascarillas - cuyo *peak* de ventas se verificó hacia el mes de abril de 2020. Cabe notar que la categoría mascarilla creció exponencialmente durante el mes de abril de 2020, alcanzando un aumento superior al 5.000% y distanciándose de los crecimientos del resto de las categorías.

Gráfico N°1

Índice de aumento de las ventas mensuales
(entre enero 2019 y mayo de 2020, base 100 en enero de 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a supermercados y farmacias.

14. Cabe destacar que en el caso de algunas de las categorías correspondientes a productos EPP, su demanda tradicionalmente ha correspondido a establecimientos de salud, empresas de construcción y a otras industrias, lo que cambió sustancialmente a propósito de la pandemia¹³⁻¹⁴.
15. De acuerdo a información expuesta en el Gráfico N°2 siguiente, el explosivo aumento en la demanda por mascarillas lo absorbió casi exclusivamente una de las cadenas de farmacias analizadas (N°5 en el gráfico), cuya oferta correspondió al 68% del total. Según sugieren los datos, esto presumiblemente se debió a que las demás cadenas no contaban con *stock* suficiente para hacer frente al explosivo y repentino aumento en la demanda por estos productos¹⁵.

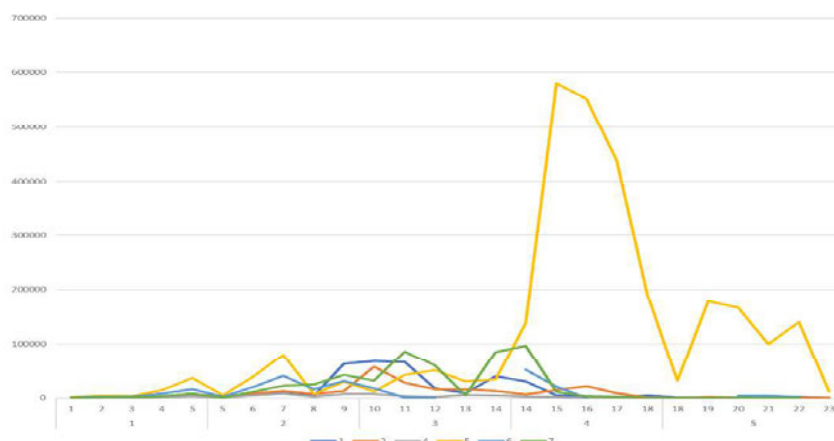
¹³ En efecto, respecto a los EPP en general, y en particular, la mascarilla "[e]ra un insumo que solamente ocupaba gente del área médica [...] y pasó que, de un día para otro, las mascarillas las necesitaba todo el mundo". Declaración de [REDACTED]

¹⁴ Declaración de [REDACTED]

¹⁵ En el caso de las otras de las cadenas de farmacias, una de ellas tuvo una participación de 12% y otra de 5% del total de las ventas en el periodo enero a mayo de 2020. En el mismo periodo, las cuatro grandes cadenas de supermercados en conjunto vendieron un 7% de los productos seleccionados de mascarillas.

Gráfico N°2

Ventas semanales unitarias de mascarillas por empresa entre enero y mayo de 2020
(unidades de mascarillas entre enero y mayo de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a supermercados y farmacias.

16. La información aportada por las Cadenas es consistente con lo señalado por distintos actores de la industria ante esta Fiscalía, quienes reconocieron una evidente falta de stock de los productos EPP a partir de abril y mayo del año 2020¹⁶.
17. Sin embargo, a diferencia del sector institucional - en el que la utilización de EPP, y en particular de las mascarillas desechables quirúrgicas, se encuentra detalladamente regulado en protocolos y circulares¹⁷⁻¹⁸ - de cara al consumidor final existiría un importante grado de sustitución con las mascarillas de tela o de confección artesanal¹⁹. De hecho, en abril del año 2020 el Ministerio de Salud de

¹⁶ Declaración de [REDACTED]
[REDACTED] n el mismo sentido declaración de [REDACTED]
[REDACTED] y declaración de [REDACTED]

¹⁷ Ver por ejemplo "Protocolo de Referencia para el correcto uso de Equipos de Protección Personal en pacientes sospechosos o confirmados de Covid-19" Minsal, marzo 2020. Disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/03/PROTOCOLO-DE-USO-DE-EQUIPOS-DE-PROTECCION-PERSONAL-EN-LA-PREVENCIÓN-DE-TRANSMISIÓN-DE-COVID19-versi%C3%B3n-24-03-2020-corregido-%C3%BAltima-p%C3%A1gina.pdf> [Fecha de última visita: 6 de abril de 2021].

¹⁸ Ver también Circular C37 N°4 de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, abril 2020. Disponible en: <https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2020/05/CIRCULAR-04-SUBSECRETARIA-DE-REDES-ASISTENCIALES.pdf> [Fecha de última visita: 6 de abril de 2021].

¹⁹ Así, por ejemplo, respecto a las expectativas del uso de mascarillas en el futuro un importante proveedor de EPP declaró que "...la gente de menos recursos va a hacer una mascarilla casera, la gente de estratos medios probablemente va a utilizar la reutilizable, y la gente con mayor poder

Chile publicó recomendaciones para la elaboración casera de mascarillas para uso cotidiano²⁰.

III. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

18. La Denuncia señala que el “*aumento explosivo del precio*” de los productos antes mencionados “*significaría una situación concertada y abusiva por parte de estas cadenas, en un contexto de crisis de salud mundial, aprovechándose maliciosamente del contexto de crisis sanitaria presente en el país*”²¹.
19. Por consiguiente, esta Fiscalía procedió a revisar la evolución de los precios de los principales productos de las categorías detallados en el Cuadro N°1 *supra*. Cabe señalar que, para poder hacer comparable estos productos entre sí, se utilizó un precio promedio unitario a partir de una unidad equivalente de cada producto²².
20. Como se muestra en el Cuadro N°3 a continuación - y en contraste con lo afirmado en la Denuncia - en general no se habría verificado un “*aumento explosivo*” de los precios en las categorías de productos en análisis. En efecto, si se comparan los precios promedio unitarios por categoría entre los meses de enero y mayo del año 2020 con aquellos que fueron cobrados en el mismo período del año anterior, se observa que algunos precios subieron y otros bajaron, pero siempre en términos porcentuales inferiores al 10% (salvo el caso de los guantes desechables, que experimentaron un alza del 15%). De esta forma, se verificó una relativa estabilidad en los precios unitarios promedio de las distintas categorías.

adquisitivo y por sobre todo las empresas va a comprar la desechable”. Declaración de fecha 17 de junio de 2020.

²⁰ Disponible en: <https://www.minsal.cl/minsal-publica-tutorial-para-fabricar-mascarillas-caseras-en-caso-de-no-contar-con-el-insumo/> [Fecha de última visita: 6 de abril de 2021].

²¹ Pág. 1 de la Denuncia.

²² Con este análisis de precios unitarios, se busca evitar problemas derivados de cambios en el formato de venta de los productos. Ver nota al pie 12.

Cuadro N°3

Variación de precios unitarios por categoría entre los periodos enero-mayo 2020 y enero-mayo 2019

(Cifras en pesos nominales unitarios)

N°	Categoría	Diferencias de precios	Diferencias en desviación estándar de precios
1	Alcohol Gel	-4%	1%
2	Cloro	5%	4%
3	Desinfectante Aerosol	3%	-5%
4	Guantes desechables	15%	23%
5	Jabón Barra	6%	-1%
6	Jabón Líquido	4%	1%
7	Mascarillas	-3%	3%
8	Toallas desinfectantes	4%	14%

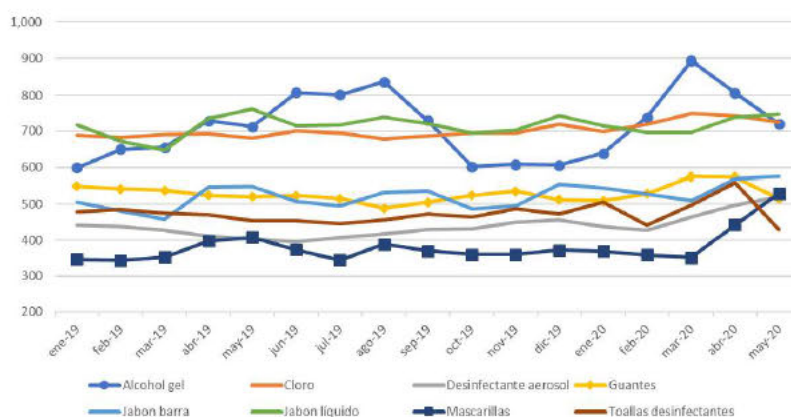
Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a supermercados y farmacias.

21. Por su parte, el Gráfico N°3 muestra la evolución mensual de los precios promedios, por unidades equivalentes de cada categoría, durante el periodo enero 2019 a mayo de 2020:

Gráfico N°3

Precios unitarios mensuales por unidades equivalentes de cada categoría entre enero y mayo de 2020

(cifras en pesos entre enero y mayo de 2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a supermercados y farmacias.

22. De este modo, se evidencia un *peak* de precios para ciertas categorías de EPP, tales como alcohol gel, guantes y cloro durante el mes de marzo de 2020. En el

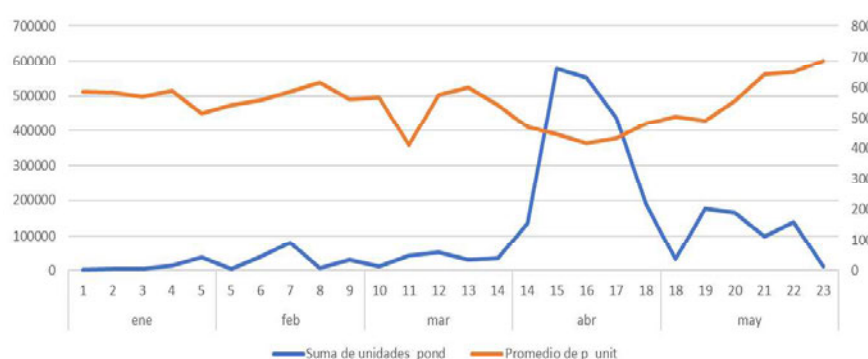
caso de las mascarillas, los precios habrían alcanzado su punto más alto en el mes de mayo de 2020, lo cual habría sido motivado principalmente por la falta de stock referida en los párrafos 15 y 16 *supra*.

23. El hecho que ciertos productos EPP especialmente sensibles, como las mascarillas desechables, no hayan experimentado alzas significativas de precios en las Cadenas pese al incremento en su demanda, podría deberse a que, por un lado, salvo el caso de una cadena de farmacias, éstas agotaron rápidamente su disponibilidad de productos, tal como se puede observar en el Gráfico N°4 a continuación; y por el otro, al surgimiento de una oferta de mascarillas de confección casera o de tela como sustitutos viables para su uso habitual.

Gráfico N°4

Precio y ventas totales de mascarillas cadena de farmacia N° 5, entre enero y mayo de 2020

(Precios unitarios nominales sin IVA y unidades de mascarillas)



Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a supermercados y farmacias.

24. Por otra parte, una revisión detallada de los productos que componen la categoría de guantes desechables – única que habría experimentado incrementos de precio por sobre el 10% – revela que dichas alzas podrían explicarse por una baja considerable en su *stock*²³ y al incremento en los costos de importación CIF. De acuerdo a datos obtenidos del Servicio Nacional de Aduana, durante el mes de

²³ En este respecto, por una parte, la información solicitada a supermercados y farmacias revela una disminución en torno al 80% en las ventas de esta categoría durante los meses de abril y mayo de 2020 respecto a marzo del mismo año. Por otra, se observa que solo tres SKU de la categoría concentran el 87% de las ventas durante mayo de 2020. Esto contrasta con los meses anteriores, donde las ventas se reparten de manera más uniforme entre todos los SKU seleccionados, lo que permite inferir una baja de stock de estos productos

mayo de 2020 se registró un alza superior al 200% en los costos de importación CIF de los guantes desechables.

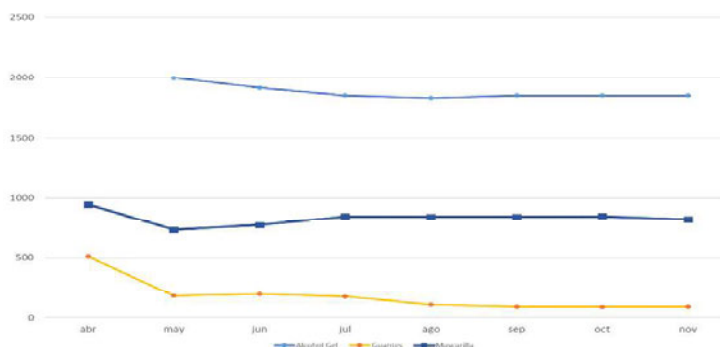
25. Con todo, debe señalarse que los problemas de *stock* analizados precedentemente, sumados al aumento puntual en el precio de algunos SKU, podrían justificar la percepción de incremento excesivo de precios que motiva la denuncia. En efecto, se observan algunas alzas puntuales de precios de algunos SKUs en el período denunciado. Estos productos y sus respectivas alzas son expuestas en el Anexo N°1. Sin embargo, debe tenerse presente que, de un total de 119 productos comercializados en 7 cadenas de retail, tan solo 13 productos habrían experimentado aumentos superiores al 30% en comparación con los precios de los mismos productos durante el año anterior.
26. Finalmente, con el objetivo de complementar la información recabada de las empresas de retail mencionadas anteriormente²⁴, y también verificar el comportamiento en precios una vez transcurrido el *peak* de demanda causada por el inicio de la pandemia del Covid-19 en marzo de 2020, esta Fiscalía revisó los precios de venta a público publicado por las Cadenas en sus sitios de internet²⁵ respecto de las categorías alcohol gel, guantes y mascarillas entre los meses de abril y noviembre de 2020²⁶. La información se presenta en el Gráfico N°5 a continuación.

²⁴ De acuerdo al artículo 41 del DL 211, este Servicio se encuentra habilitado para solicitar antecedentes a particulares exclusivamente dentro del plazo de 60 días siguientes a la recepción de una denuncia.

²⁵ Estos precios no necesariamente son representativos del mercado, sino más bien son un ejercicio de revisión parcial de estos considerando la información pública disponible. Se revisaron los precios de las páginas web de Cruz Verde, Salcobrand y Ahumada de algunos de los productos EPP comparables con productos analizados anteriormente, en ciertos días entre marzo y noviembre de 2020.

²⁶ En el caso del alcohol gel, se seleccionaron los productos con formato individual (iguales o inferiores a 100 ml), no obstante, la variación de los precios del resto de los productos es similar. En el caso de las mascarillas se consideraron las mascarillas desechables y desechables "planas" de acuerdo a la categorización realizada por las mismas farmacias. En el caso de los guantes desechables, se consideraron exclusivamente guantes de vinilos considerando que estos tenían stock y se podía construir una serie con estos productos.

Gráfico N°5
Precio de venta a público online de EPP en Cadenas de Farmacias, entre abril y noviembre de 2020
(Precios unitarios por unidades equivalentes de alcohol gel, guantes y mascarillas)



Fuente: Elaboración propia a partir de información de las páginas web de las Cadenas de Farmacias.

27. Según se muestra, los precios de las categorías analizadas efectivamente habrían comenzado a disminuir a partir el mes de marzo de 2020, según lo observado en el Gráfico N°3 anterior, manteniéndose relativamente estables para todas las categorías EPP²⁷. En el caso de los guantes desechables, se observa que los precios habrían seguido cayendo incluso después del periodo inmediatamente posterior al *peak*.

IV. CONCLUSIÓN

28. A partir del análisis realizado por esta División, no es posible concluir la existencia de elementos o indicios que revelen un actuar coordinado por parte de las empresas denunciadas en los términos del artículo 3° incisos primero y segundo letra a) del DL 211 que justifiquen la apertura de una investigación.

29. Conforme lo anterior y sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en los mercados

²⁷ En efecto, en el caso del tipo de mascarilla desechable que se mantuvo con stock (cadena N° 5 del Gráfico N°2) el precio de un producto equivalente habría aumentado en un 5% durante el periodo mayo a noviembre de 2020, respecto del mismo periodo año anterior. Por su parte, en el caso del alcohol gel los precios revisados durante mayo a noviembre de 2020 en las Cadenas se mantienen estables.

relacionados con los EPP, se recomienda declarar inadmisibile la presente Denuncia, sin perjuicio de la posibilidad de analizar la apertura de una investigación en caso de contar con nuevos antecedentes que así lo ameriten.

Saluda atentamente a usted,

Juan Cristóbal
Correa Serrano

Firmado digitalmente por Juan
Cristóbal Correa Serrano
Fecha: 2021.04.19 19:21:20 -04'00'

JUAN CORREA SERRANO
JEFE DIVISIÓN ANTI-CARTELES

ERT/DMB/FRV

Anexo N°1

Productos con diferencias de precio igual a superior a 30%, en meses de marzo y mayo de 2020 respecto al año anterior.

(Cifras en porcentajes)

Producto	Cadena	Dif precio marzo 2020/ marzo 2019	Dif precio mayo 2020/ mayo 2019
SKU guantes	3	126%	157%
SKU jabón barra	5	74%	64%
SKU jabón barra	3	60%	21%
SKU alcohol gel	3	41%	27%
SKU cloro	2	39%	10%
SKU jabón líquido	3	36%	21%
SKU alcohol gel	6	36%	52%
SKU toalla desechable	3	36%	33%
SKU jabón líquido	3	35%	20%
SKU cloro	3	32%	16%
SKU jabón líquido	3	32%	21%
SKU cloro	4	32%	5%
SKU jabón líquido	2	30%	-2%
SKU jabón líquido	2	30%	-3%

Fuente: Elaboración propia a partir de información solicitada a supermercados y farmacias.