

ANT.: Investigación Rol N°2468-17
FNE.

MAT.: Informe de archivo.

Santiago, 24 de enero de 2023

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO (S)

DE : JEFE DIVISIÓN ANTICARTELES

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

I. ANTECEDENTES

1. Entre los días 20 de septiembre de 2017 y 7 de febrero de 2018 se presentaron ante esta Fiscalía (“**FNE**”) 9 denuncias¹ referidas al aumento del precio por kilo del cemento gris comercializado en saco. Esto ocurrió tras la entrada en vigencia de la Ley N°20.949, que Modifica el Código del Trabajo Para Reducir el Peso de las Cargas de Manipulación Manual (“**Denuncias**” y “**Ley del Saco**”, respectivamente).

2. Según las Denuncias, en virtud del cambio de formato del saco de cemento gris motivado por la Ley del Saco, el precio por kilo habría aumentado en diversas proporciones en diferentes partes de Chile, lo que podría deberse a eventuales acuerdos contrarios al artículo 3° letra a) del Decreto Ley N°211 (“**DL 211**”).

¹ Las denuncias se recibieron en las siguientes fechas: 20/09/2017, 21/09/2017, 22/09/2017, 04/10/2017, 11/10/2017, 26/10/2017, 14/11/2017, 03/12/2017 y 07/03/2018. Tras el inicio de la Investigación se recibieron otras denuncias que fueron acumuladas a la misma, con fechas 14/07/2018, 22/07/2019 y 24/08/2020.

3. Con fecha 16 de marzo de 2018, esta Fiscalía inició la Investigación Reservada Rol N°2468-17 ("**Investigación**"), respecto a eventuales conductas anticompetitivas en el mercado de producción, comercialización y distribución de cemento en el territorio nacional².

4. El 6 de agosto de 2018 se comunicó el inicio de la Investigación a las siguientes empresas: Cemento Polpaico S.A. ("**Polpaico**"), Melón S.A. ("**Melón**"), Cementos Bío Bío S.A. ("**Bío Bío**"), Cementos Transex Limitada ("**Transex**") y Cementos La Unión S.A. ("**La Unión**", y todas conjuntamente las "**Empresas**").

5. En el contexto de la Investigación, la FNE solicitó información a las empresas afectadas por la misma; tomó declaración a sus ejecutivos; y analizó económicamente el mercado, incluyendo especialmente el comportamiento de los precios del cemento en formato saco.

6. Analizados los antecedentes recabados durante la Investigación, esta División no ha podido comprobar que las empresas investigadas hayan infringido el artículo 3° letra a) del DL 211, por lo que recomendamos a la Sra. Fiscal (S) archivar la Investigación.

II. ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA

A. Descripción de la industria

7. El cemento gris es un polvo fino producido con caliza y otros productos silíceos o alúminas. Tiene la propiedad de endurecerse una vez que es mezclado con agua y de adherir otros materiales con estabilidad y firmeza. En cuanto a sus usos, se utiliza por sí solo en la industria de la construcción, como insumo para la fabricación de hormigón y como materia prima en la producción de productos prefabricados de concreto y morteros³.

² Con fecha 19 de marzo de 2018 la FNE solicitó al H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia ("**H. TDLC**") autorización para no dar noticia del inicio de la investigación a los afectados por la misma, por un plazo de 90 días hábiles administrativos, la que fue concedida mediante resolución de 26 de marzo de 2018.

³ Ver informe de aprobación Adquisición de Cementos La Unión Chile S.A. e Inversiones Mel 20 Limitada por parte de Unión Andina de Cementos S.A.A. y Unicon Chile S.A. Rol FNE F257-2020, Santiago, 23 de febrero de 2021. https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/03/inap1_F257_2020.pdf [última visita 09.01.2023].

8. El cemento se fabrica a través de la molienda de materiales calcáreos, principalmente clínker. Este último es el ingrediente base de la producción del cemento y se obtiene a través de la calcinación de la caliza. Pueden incluirse además otros elementos con propiedades aglutinantes, a fin de modificar las características del producto, tales como ceniza volante, puzolana o escorias de alto horno⁴.

9. Existen distintas clases y especificaciones de cemento, que se adecuan a los requerimientos de los clientes, logradas al modificarse las proporciones entre el clínker y los otros insumos, que en general pueden clasificarse en cemento especial y cemento de alta resistencia⁵.

10. Respecto a los distintos tipos de cemento gris, estos pueden considerarse como sustitutos entre sí. Por el lado de la oferta, los productores son capaces de alternar la producción de uno u otro tipo, sin incurrir en altos costos y utilizando las mismas instalaciones productivas. Por el lado de la demanda, si bien hay aplicaciones que requieren un tipo específico de cemento, en general es posible alcanzar las mismas especificaciones técnicas en los hormigones u otros usos, modificando las mezclas de los elementos constitutivos de estos⁶.

11. En Chile, el cemento puede obtenerse a través de tres vías: a) mediante **plantas integradas**, en las que se produce directamente clínker, para luego realizar su molienda y obtener cemento; b) mediante **plantas de molienda**, donde se adquiere clínker de un tercero (generalmente importado) y se muele para obtener cemento; y, c) mediante la **importación** de cemento como producto terminado.

12. La distribución del cemento en Chile se realiza a granel o en sacos. La distribución a granel se materializa a través de camiones silos capaces de

⁴ Ibid.

⁵ El cemento puede ser gris o blanco, dependiendo del grado de carbonato de calcio que tenga en su composición. El cemento blanco tiene un uso ornamental y el cemento gris, útil en la construcción, puede ser de distintas clases: alta resistencia, corriente, siderúrgico, alto horno o fines especiales.

⁶ Ver informe citado en la nota 3.

transportarlo sin afectar sus propiedades químicas⁷. En cuanto a la distribución en sacos, antes de la entrada en vigencia de la Ley del Saco, el peso estándar de los sacos era de 42,5 kilogramos cada uno; desde septiembre de 2017 en adelante, este se redujo a un máximo de 25 kilogramos por saco.

13. Los formatos de granel y saco son difícilmente sustituibles entre sí. Por el lado de la demanda, la sustitución puede ser relativizada debido a las diferencias tanto en precios⁸ como en los volúmenes demandados por los clientes⁹. Por el lado de la oferta, la sustitución se vería reducida por las dificultades existentes para entrar o expandirse en el canal *retail*¹⁰.

14. La Figura N°1 muestra el porcentaje de las ventas anuales en toneladas de cemento gris, desde 2017 a 2018, que representa cada formato de comercialización. Se observa que la mayor proporción de las ventas se realiza a granel, le sigue en segundo lugar el cemento ensacado y el formato *Big Bag* representa una porción muy menor de las ventas, aunque ha experimentado un crecimiento a través de los años.

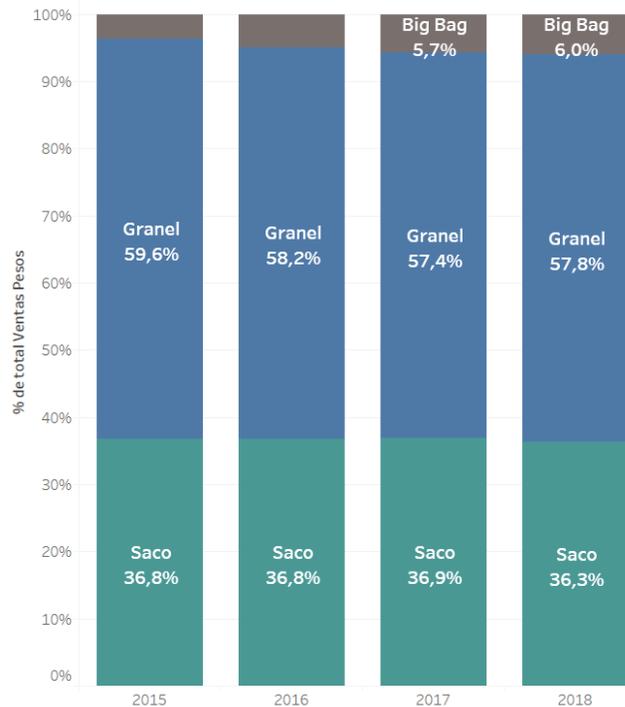
⁷ También se considera a granel la venta de este producto de grandes bolsas (denominadas *big bags*) de 1.500 kilogramos de peso.

⁸ Antes de la aplicación de La Ley del Saco, el kilo de cemento en saco era en promedio un 9% más caro que el cemento a granel.

⁹ En efecto, los requerimientos de alto volumen son siempre satisfechos a través de la venta de cemento a granel, mientras que mediante sacos sólo se cubren requerimientos de cantidades menores. Así, la elección entre uno u otro tipo de distribución se determina según el volumen necesario para el uso final que el cliente le dará al producto.

¹⁰ Asociadas principalmente a la mayor necesidad de contar con una marca reconocida para la comercialización de cemento en saco, por los espacios limitados existentes en el canal *retail* y por las inversiones adicionales requeridas para el ensacado del cemento. De esta forma, ante un alza en el precio del cemento en sacos, un productor de cemento enfrentaría dificultades para sustituir una forma de distribución por otra.

Figura N°1
Ventas en toneladas de Cemento Especial por tipo de formato



Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

15. Los principales demandantes de cemento son: (i) empresas hormigoneras, las que consumen aproximadamente el 55% del cemento comercializado en Chile en formato a granel; (ii) empresas distribuidoras, que comercializan el producto en sacos en grandes cadenas de *retail* o ferreterías; y, (iii) empresas constructoras o industriales oferentes de productos prefabricados, las que consumen todos los formatos disponibles.

16. La Figura N°2 muestra el porcentaje de las ventas que representó cada tipo de cliente en el año 2018, según formato. Se observa que más del 80% de las ventas de cemento en saco corresponden a distribuidores, seguidos por constructoras y prefabricadores. El resto de los clientes prácticamente no demanda este formato de venta.

Figura N°2
Porcentaje de Ventas 2018 en ton de Cemento por formato y tipo de cliente

Tipo de Cliente	Big Bag	Granel	Saco
Distribuidores	16,4%	0,8%	89,2%
Constructoras	8,4%	10,9%	8,1%
Prefabricadores	13,3%	6,7%	1,5%
Industriales	0,7%	8,0%	0,6%
Otros	0,8%	0,0%	0,3%
Hormigoneros	58,9%	54,8%	0,2%
Especiales	0,3%	0,0%	0,1%
Cementera	1,0%	1,4%	0,0%
Exportacion	0,2%	0,0%	
Minera		17,3%	
Total general	100,0%	100,0%	100,0%

Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

B. Actores y participaciones de mercado

17. A continuación, se presentan las plantas con que cuentan las empresas investigadas:

- a) Cemento Polpaico S.A.: cuenta con una planta integrada y tres de molienda a lo largo del país¹¹.
- b) Cementos Bío Bío S.A.: cuenta con tres plantas integradas y una de molienda a lo largo del país.
- c) Cementos Melón S.A.: cuenta con una planta integrada y dos plantas de molienda a lo largo del país.
- d) Cementos Transex Limitada: cuenta con sólo una planta de molienda, ubicada en la Región Metropolitana.

¹¹ Luego de la adquisición de control de Cemento Polpaico S.A. por parte del controlador de Cementos Bicentenario S.A., en el año 2021, estas dos empresas pasaron a pertenecer a un mismo grupo empresarial.

e) Cementos La Unión S.A.: cuenta con una sola planta de molienda, ubicada en la Región de Valparaíso¹².

18. A continuación, la Figura N°3 muestra las participaciones de mercado anuales de cada uno de los actores antes mencionados entre los años 2015 y 2018. Se observa que Bío Bío es la empresa que concentra una mayor porción de las ventas, aunque esta ha disminuido a través del tiempo. En segundo lugar, encontramos a Polpaico y en tercero a Melón, sin perjuicio de que ambas igualan su participación en 2018. Finalmente, con porcentajes considerablemente más bajos, se encuentra La Unión y Transex. Las tres principales empresas concentran aproximadamente el 90% de las ventas entre los años 2015 y 2018.

Figura N°3
Porcentaje por Empresa de las Ventas Anuales de Cemento Especial en sacos



Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

¹² Esta empresa fue adquirida en el año 2021 por la empresa de capitales peruanos Unión Andina de Cementos S.A.A.

III. ANÁLISIS DE CONDUCTA

19. La Ley del Saco, publicada con fecha 17 de septiembre de 2016, introdujo modificaciones al artículo 211-H del Código del Trabajo. En lo que resulta de interés para este informe, se redujo de 50 a 25 kilos el peso máximo de las cargas de manipulación manual.

20. De acuerdo a su artículo transitorio, la Ley del Saco entró en vigencia un año después de su publicación en el Diario Oficial, es decir, el 17 de septiembre del año 2017. A partir de esa fecha las Empresas no pudieron seguir comercializando el saco de cemento gris de 42,5 kilos¹³, debiendo reducirlo a un máximo de 25 kilos por saco.

21. Las Denuncias dan cuenta que dicho cambio de formato habría significado un aumento del precio por kilo de cemento gris¹⁴, en el canal de distribuidores, tales como grandes *retails* y ferreterías.

22. En primer término, esta Fiscalía analizó el precio por kilo en saco del producto, pudiendo constatar que este efectivamente aumentó, en promedio, en un 35,7% en el mes de septiembre de 2017.

23. Asimismo, fue posible observar que, dado que las Empresas incrementaron sus precios en diferentes proporciones, este aumento habría resultado en precios finales similares. La empresa con una menor variación porcentual habría sido Bío Bío, con un alza de un 26,9% y la con mayor variación La Unión, con un 40,9%¹⁵. El detalle mensual de la variación del precio promedio por empresa es el siguiente:

¹³ Correspondiente al peso estándar del saco de cemento comercializado a dicha fecha por las Empresas.

¹⁴ Cabe señalar que las Denuncias indican variaciones de precios desde un 32% a un 68% de alza.

¹⁵ En ambos casos se trata del promedio de alza del mes de septiembre, en el que se comercializaba solo el formato de 25 kilos, en relación al mes anterior, en que se comercializaba el formato de 42,5 kilos.

Figura N°4

Variación porcentual mensual del precio promedio de 1 kilo de Cemento Especial en saco por empresa año 2017¹⁶

		Empresa				
		Biobio	La Union	Melon	Polpaico	Transex
2017	enero	74,21	66,92	69,85	70,74	69,73
	febrero	74,60 0,53%	66,58 -0,50%	70,05 0,30%	71,33 0,84%	69,50 -0,33%
	marzo	74,60 0,01%	66,06 -0,78%	70,67 0,88%	71,16 -0,24%	69,46 -0,06%
	abril	74,50 -0,15%	65,26 -1,21%	70,97 0,43%	70,80 -0,51%	68,91 -0,80%
	mayo	74,28 -0,28%	65,29 0,04%	70,26 -1,00%	70,36 -0,62%	68,91 0,00%
	junio	73,95 -0,45%	65,07 -0,33%	70,20 -0,09%	70,33 -0,05%	68,34 -0,83%
	julio	73,57 -0,51%	64,86 -0,32%	69,55 -0,93%	69,61 -1,02%	67,74 -0,88%
	agosto	74,12 0,75%	64,68 -0,28%	69,16 -0,55%	69,07 -0,78%	67,74 0,00%
	septiembre	94,08 26,93%	91,13 40,88%	95,16 37,59%	93,31 35,10%	93,56 38,12%

Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

24. Con el fin de esclarecer las posibles causas de las alzas aplicadas por las Empresas y de los precios finales similares resultantes, esta Fiscalía analizó, entre otros aspectos, las características del mercado, las implicancias de la entrada en vigencia de la Ley del Saco y los posibles indicios de infracciones al artículo 3° letra a) del DL 211. A continuación se expondrán los antecedentes de mayor relevancia obtenidos del análisis realizado.

A. Implicancias Ley del Saco: aumento costos por cambio de formato

25. En relación a las alzas de precios, cabe señalar que el cambio de formato habría hecho incurrir a las Empresas en diversos costos adicionales relacionados a los procesos de producción y distribución del nuevo formato de saco.

¹⁶ Tabla considera antes de septiembre de 2017 los sacos de 42,5 kilos y después de septiembre, sacos de 25 kilos, sin considerar formatos de prueba. El precio fue promediado a nivel nacional.

26. Específicamente, respecto al proceso de producción, todas las Empresas reportaron haber tenido que invertir en la adaptación o modernización de las maquinas ensacadoras y/o paletizadoras¹⁷.

27. En relación al empaque del producto, el costo unitario de los sacos de 25 kg resultó ser entre 17% y 40% mayor que el del formato anterior al comparar el precio por tonelada¹⁸. Dos empresas reportaron además la implementación de plastificado de pallets, debido a la inestabilidad de estos durante el transporte de sacos de menor tamaño¹⁹.

28. Las Empresas también reportaron aumentos de costos fijos y variables de producción, en virtud de la pérdida de eficiencia del proceso de ensacado del nuevo formato²⁰⁻²¹.

29. Además, el cambio en empaque habría impactado los costos de distribución. Una de las Empresas, por ejemplo, señaló que *“los costos de distribución para comercialización se vieron incrementados en un rango de un 10% a un 15%, principalmente por la menor eficiencia logística que significa pasar de un formato a otro de menor capacidad de material”*²²⁻²³.

¹⁷ Reportado por las Empresas en sus respuestas a Oficios Reservados de fecha 27 de junio de 2019.

¹⁸ De acuerdo a facturas de compra de sacos aportadas en respuesta a Oficios Reservados de fecha 27 de junio de 2019.

¹⁹ Lo que a su vez aumentó el porcentaje de mermas y devoluciones. Respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019.

²⁰ Ver también notas al pie números 25 y 26.

²¹ En este sentido, una de las Empresas reportó un aumento de costos de producción *“en un rango estimado de entre un 15% a 20%”*. Ver respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019. Otra de las Empresas indicó que *“[e]l proceso se hizo más ineficiente y además tuvieron que realizarse una serie de inversiones para la modificación de las máquinas. Por ejemplo, se perdió un 35-40% de productividad en el ensacado”*. Ver respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019. La misma empresa indicó que incurrió en costos y gastos no cuantificables directamente, pero relacionados con la producción del nuevo formato de saco, tales como: (i) mayor costo del nuevo saco; (ii) ajustes y menor productividad de los equipos de ensacado; (iii) aumento de turnos y de dotación de personal por restricción de trabajo repetitivo; (iv) implementación del nuevo protocolo de manejo de carga; (v) mayor desgaste de los equipos y castigo de equipos obsoletos; (vi) mayores gastos en el sistema de adhesivos de envasado; etc. Ver respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019.

²² Respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019.

²³ A modo de ejemplo, una de las investigadas reporta, en su sesión de directorio de fecha 11 de septiembre de 2017 (esto es, antes de las denuncias que dieron origen a la Investigación), varios de los aumentos de costos tanto de producción como de distribución ya mencionados, indicando expresamente que se considerarán en su estrategia de precios: *“en términos de inversiones, se gastó aproximadamente 250KUS, para adecuar las maquinas envasadoras, todo lo cual se ejecutó durante agosto. Este nuevo formato de saco, está implicando mayores costos de envasado (principalmente un importante aumento en el costo de los sacos) y costos*

30. Si bien el aumento de costos expuesto no explica en su totalidad el alza del precio por kilo del nuevo formato de saco de cemento gris²⁴, se debe considerar como un factor relevante en relación al incremento de parte del precio de este producto.

B. Características del mercado: seguimiento de precios y posicionamiento

31. La estructura de este mercado, con pocos actores y un producto homogéneo, facilita la existencia de un segundo factor que podría explicar el aumento y similitud del precio por kilo verificado en el mercado en septiembre de 2017: la estrategia de determinación de precios de las Empresas, que se encuentra basada en el seguimiento y posicionamiento en relación a sus competidores.

32. Esta política, en conjunto con la existencia de formatos y precios “pilotos” lanzados a fines del año 2016 y principios del año 2017 -esto es, varios meses antes de la entrada en vigencia de la Ley del Saco-, habrían permitido a las Empresas analizar, testear y definir sus aumentos de precios en relación a las de sus competidores, sin preocuparse mayormente de perder grandes participaciones de mercado, debido a las limitaciones de producción de los nuevos sacos que enfrentaba la industria al entrar en vigencia la Ley del Saco²⁵⁻²⁶.

logísticos, como también disminución de la capacidad de envasado de las máquinas y el costo fijo asociado a estas mismas operaciones, todo lo cual será compensado con una estrategia de precios que recupere estos aumentos de costos, [y] compense la mayor inversión [...]”. Énfasis agregado. Respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019.

²⁴ En general, los aumentos de costos reportados por las Empresas son menores a los aumentos de precio del producto verificados en septiembre de 2017.

²⁵ Las limitaciones obedecerían, según declaraciones de ejecutivos de las Empresas, a una disminución de la productividad ocasionada por el proceso de ensacado del nuevo formato: la capacidad de ensacado sería la misma en términos de número de sacos, sin importar el tamaño de estos, debiendo aumentarse la producción para lograr producir, en sacos de 25 kilos, los volúmenes producidos anteriormente.

²⁶ En declaración ante la Fiscalía, el gerente comercial de una de las Empresas indicó: “Lo que pasa que las velocidades del ensacado son distintas, ensacar un saco más grande es mucho más rápido que estar ensacando sacos de 25. De hecho, hoy día las ventas han mejorado un poquito, estamos bien apretados en los términos de las capacidades de producción. Los equipos se empiezan a afectar mucho más, empiezan a tener problemas de mantención, entonces hay complicaciones importantes”. Al mismo respecto, el gerente comercial de otra de las Empresas declaró ante esta Fiscalía: “El rendimiento de esta máquina es sacos por hora. Entonces, si yo le pongo un saco de 100 kilos a un saco de 1 me hace los mismos sacos, y no es solamente la máquina nuestra, son todas las ensacadoras de cemento en Chile al menos. De manera que, por el hecho de cambiar el saco de 42.5 al de 25, que es casi la mitad, el rendimiento de la máquina disminuyó a la mitad, por lo tanto, solamente por ese hecho tuvimos que implementar un doble turno, nosotros, teniendo una única línea

i. Estrategia de determinación de precios de las Empresas

33. Al ser consultadas las Empresas por su estrategia de determinación de precios de venta del cemento en saco, la mayoría indicó que esta se basa en diversos factores, el que en ningún caso se refiere solo a la relación de costos y márgenes predefinidos.

34. Así, en relación al modo en que determina generalmente sus precios, una de las Empresas señala que existen componentes de “*análisis y entendimiento profundo del mercado*” en base a las que se definen estrategias de “**posicionamiento en cada micro-mercado**”²⁷, que luego son implementadas y analizadas en cuanto a su éxito.

35. Por su parte, otra de las empresas investigadas indicó que: “[D]esde siempre, el precio mínimo está definido por los costos variables de producción y, **el máximo, es el que nos permite el mercado**. En ese rango mínimo y máximo para el precio de venta, negociamos caso a caso con cada cliente”²⁸.

36. En relación al precio del nuevo formato de saco, una tercera empresa indicó:

*“La definición del **precio de lanzamiento fue efectuada considerando un estricto monitoreo de los precios de pizarra de la competencia para el nuevo saco**, los cuales habían sido puestos en el mercado con bastantes meses de anticipación (primeros meses de 2017). Sobre la base de lo anterior, y considerando la estructura estimada de costos y márgenes esperados, se estableció internamente un precio para los clientes”²⁹.*

productiva, doble turno. Si la ensacadora antiguamente funcionaba 8, 10 horas al día, ahora funcionaba 20, con procesos de limpieza, mantención y todo. Y a eso agrégale todo lo que significa, con eléctricos, las mantenciones, el operador de la horquilla.... Nos quedamos casi sin stock de producto”.

²⁷ Énfasis agregado. Respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019.

²⁸ Énfasis agregado. Respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019.

²⁹ Respuesta a Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019. Esto es además concordante con lo reportado al directorio de una de las Empresas con fecha 29 de septiembre de 2017 (énfasis agregado): “el 15 de

37. Cabe señalar que esta política de monitoreo y seguimiento de precios fue observada por uno de los denunciantes, comprador directo de dos de las Empresas, quien describió que las empresas Bío Bío y Melón, si bien no iniciaron la comercialización de su nuevo formato con los mismos precios, durante el mes de septiembre fueron alzando sucesivamente sus precios de venta, hasta igualarse. Así, el denunciante, señaló:

“Declarante: *Te voy a dar valores que tengo acá, yo comencé comprando la bolsa de 25 kilos a Bío Bío a \$2.280, el año pasado, la fecha exacta 5 del 9, 5 de septiembre de 2017, \$2.280 que justo fue el cambio de 42 kilos a ese precio, a los 10, 15 días me dicen que ya no me pueden dar ese valor, no es que va ahora va a subir, te puedo dar a \$2500 que fue el día 20 de septiembre y el día 29 le compré, había subido a \$2.700 yo no le pude comprar a Bío Bío estaba muy caro y Homecenter, Melón a través de Homecenter, me lo vendió a \$2.500”*

“FNE: *¿Recuerda si es que fue posible o puede haber sido así que ambas productoras tanto Melón como Bío Bío le hayan mencionado el mismo día o muy cercanamente sus alzas de precios o fue contra, en el fondo, su cotización nomás?*

Declarante: *Mira, a ver, o sea, nosotros estamos pidiendo los cambios de valores de antes, van a cambiar el envasado, ¿cuál va a ser el valor para poder saber? No, no sabemos no tenemos precio, no tenemos precio, el primero que dio el valor fue Bío Bío con 2.280 ese fue el valor, y Melón tenía 2.700 entonces yo compré a Bío Bío seguía llamando a Melón, no puede ser si tengo a Bío Bio con 2.280, no me duró nada la alegría porque después tenían al mismo precio”³⁰.*

septiembre entró en vigencia la nueva normativa. Todos los principales actores, incluida la compañía, han migrado a 25 kg (no a 22,5 kg). **Se están realizando dos comités semanales de seguimiento de precios”.**

³⁰ Declaración de denunciante, de fecha 17 de julio de 2018.

ii. Lanzamientos de formatos de prueba “piloto” con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley del Saco.

38. Las estrategias de definición de precios mencionadas habrían posibilitado a las Empresas definir alzas mayores al aumento de sus costos y presentar precios similares para el nuevo formato a la fecha de entrada en vigencia de la Ley del Saco, dado que los pilotos de los nuevos formatos fueron lanzados con anterioridad a septiembre de 2017.

39. Así, es posible observar que no todas las Empresas lanzaron su producto al mismo momento, o en el mismo nuevo formato, habiendo diversas fechas en que se comercializaron estos formatos a fines de 2016 y comienzos de 2017.

40. De este modo, Bío Bío habría lanzado su formato de 25 kilos en diciembre de 2016. Melón habría hecho lo mismo en marzo de 2017. Por su parte, Polpaico lanzó un formato diferente de 21,25 kilos, en marzo de 2017.

Figura N°5
Tipos de sacos vendidos en 2016 y 2017

Año de Fecha	Mes de Fecha	Tipo Formato / Empresa											
		21,25 kg		Biobio	La Union	25 kg			42,5 kg				
		Polpaico	Transex					Melon	Polpaico	Transex	Biobio	La Union	Melon
2016	enero								✓	✓	✓	✓	✓
	febrero								✓	✓	✓	✓	✓
	marzo								✓	✓	✓	✓	✓
	abril								✓	✓	✓	✓	✓
	mayo								✓	✓	✓	✓	✓
	junio								✓	✓	✓	✓	✓
	julio								✓	✓	✓	✓	✓
	agosto								✓	✓	✓	✓	✓
	septiembre								✓	✓	✓	✓	✓
	octubre								✓	✓	✓	✓	✓
	noviembre								✓	✓	✓	✓	✓
	diciembre				✓				✓	✓	✓	✓	✓
2017	enero			✓					✓	✓	✓	✓	✓
	febrero			✓					✓	✓	✓	✓	✓
	marzo	✓		✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓
	abril	✓		✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓
	mayo	✓		✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓
	junio	✓		✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓
	julio	✓		✓		✓			✓	✓	✓	✓	✓
	agosto	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	septiembre			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	octubre			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	noviembre			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	diciembre			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

41. Cabe señalar que, en sus meses de lanzamiento, las Empresas tenían los siguientes precios por kilo en promedio de su formato de 25 kilos (o 21,25 en el caso de Polpaico):

Figura N°6
Precios mensuales promedio por kilo de cemento en saco

2017	Mes	Empresa				
		Biobio	La Union	Melon	Polpaico	Transex
	enero	101,66				
	febrero	100,79				
	marzo	108,45		97,61	152,26	
	abril	104,23		97,39	82,10	
	mayo	111,10		101,91	64,73	
	junio	107,20		100,77	66,35	
	julio	114,25		101,02	80,00	
	agosto	106,95	89,60	103,19	74,68	99,31
	septiembre	94,08	91,13	95,16	93,31	93,56

Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

42. Así, el comportamiento de precios muestra una convergencia constante entre las Empresas desde el lanzamiento de los formatos piloto hasta el momento del lanzamiento obligatorio del formato de 25 kilos en septiembre de 2017, con una tendencia a la baja, sin que existan indicios de alguna coordinación, sino que un seguimiento semana a semana entre los competidores³¹⁻³².

C. Comportamiento de precios con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley del Saco

43. Finalmente, esta Fiscalía analizó el comportamiento de los precios con posterioridad a septiembre de 2017, con el fin de observar si es concordante con lo planteado en el presente informe.

44. Según la información que consta en la Investigación, el precio promedio por kilo de cemento en saco alcanzó su *peak* en septiembre de 2017, primer mes de implementación de la nueva ley, y desde ese momento en adelante experimentó una tendencia a la baja hasta junio de 2019, como se puede observar en la Figura N°8 siguiente³³.

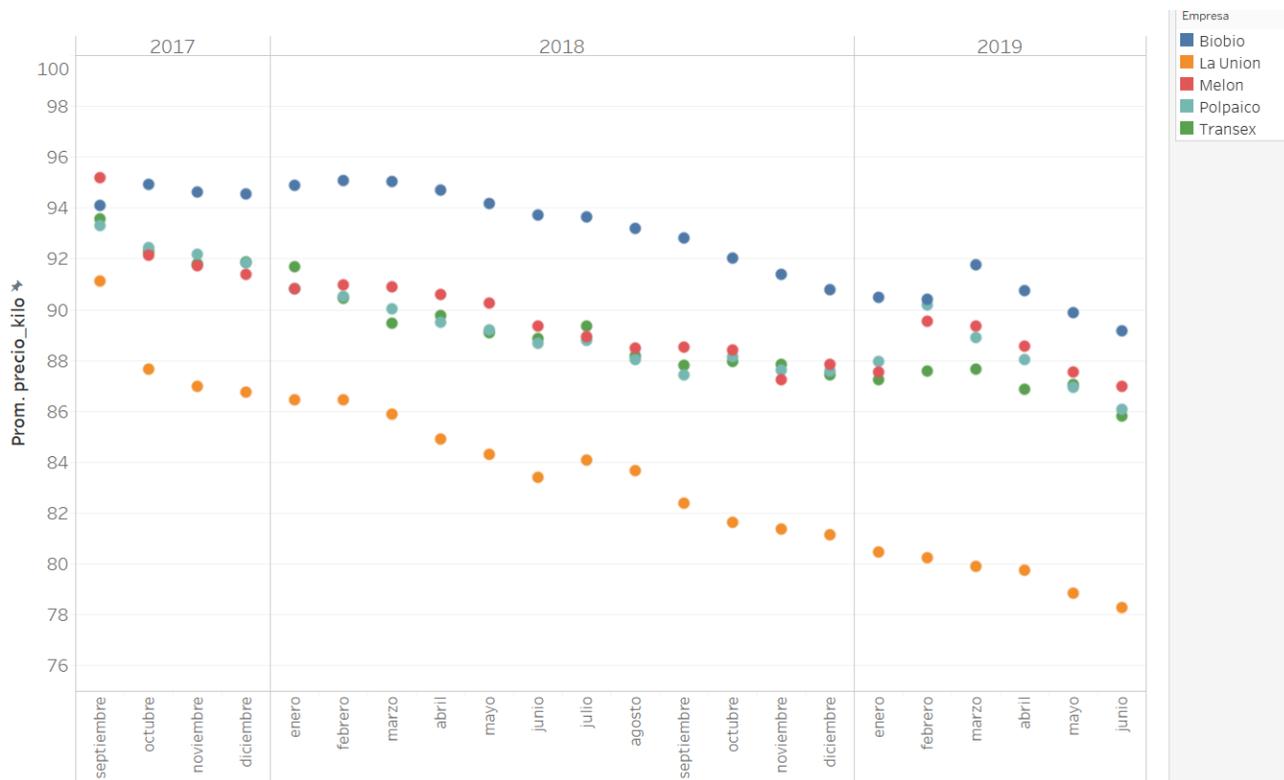
³¹ Adicionalmente, se debe destacar que la existencia de estos nuevos y diversos formatos resulta poco compatible con un escenario de infracciones al artículo 3° letra a) del DL 211, considerando que el formato de 21,5 kilos lanzado por Polpaico no tuvo éxito, debiendo cambiar al formato de 25 kilos el mes anterior a la entrada en vigencia de la Ley del Saco y perdiendo por ello participación de mercado. De acuerdo a la respuesta de Polpaico al Oficio Reservado de fecha 27 de junio de 2019: *“En el mes de agosto del año 2017 se decidió salir al mercado con un formato de 25 Kg, en lugar de 21,25 Kg, debido a que la recepción comercial en los clientes no fue la esperada, fundamentalmente creemos, debido a que desde hacía meses se comercializaban los productos del resto de los competidores en el formato de 25 Kg”*.

³² Además, cabe señalar que, en agosto del año 2017, Polpaico tuvo un cambio de controlador, cambiando a su directorio, a su gerente general (por un gerente proveniente de otro mercado) y reestructurando y cambiando a la gerencia del área comercial.

³³ En la figura es posible observar, aplicada mes a mes, la estrategia permanente de las Empresas en relación a la definición de sus precios, basada en la movilidad y el seguimiento.

Figura N°8

Evolución mensual precio promedio de un kilo de cemento en saco de 25 kg



Elaboración propia en base a información recabada en la Investigación.

45. Esta tendencia a la baja podría ser explicada por diversos factores, concordantes con el análisis expuesto en los puntos anteriores. Por ejemplo, la amortización de las inversiones realizadas y la adecuación paulatina de la productividad de la producción del nuevo formato versus el antiguo, podrían haber disminuido gradualmente el precio del producto a través del tiempo. Asimismo, la adecuación de la producción podría haber implicado para las Empresas retomar la preocupación de perder participación de mercado ante alzas excesivas o injustificadas, regulando el precio a la baja.

IV. CONCLUSIÓN

46. En virtud de la evidencia recabada y de lo expuesto en el presente informe, esta División considera que no existen antecedentes que permitan comprobar la

existencia de hechos, actos o convenciones que sean constitutivos de infracciones a lo establecido en el artículo 3° letra a) del DL 211 o justifiquen la continuación de la Investigación.

47. Si bien existió un aumento del precio del kilo de cemento gris por el cambio de formato del saco, el que derivó en la existencia de precios similares entre las Empresas en la fecha de entrada en vigencia de la Ley del Saco, se comprobó que existen diversas circunstancias que podrían explicar este comportamiento de precios, o, al menos, desestimar razonablemente la existencia de infracciones al artículo 3° letra a) del DL 211, tales como la estructura del mercado, las características de la oferta, el aumento de costos por el cambio de formato de saco y la estrategia de determinación de precios de las Empresas, entre otros.

48. Así, el análisis de la evolución de los precios de mercado no permite afirmar –con la evidencia disponible– que existan indicios de que las empresas hayan adoptado actuaciones coordinadas, sino que es posible observar un seguimiento de precios entre competidores, el que se facilitó dada la historia de lanzamiento de los nuevos formatos, durante el año 2017.

49. Dado lo anterior, y sin perjuicio de la facultad de la Fiscalía Nacional Económica de velar permanentemente por la libre competencia en el mercado objeto de la presente Investigación, se recomienda el archivo de la Investigación, no obstante lo cual, podrán abrirse nuevas investigaciones y/o ejercer futuras acciones en caso de contar con nuevos antecedentes que lo ameriten, teniendo en especial consideración el actuar de los actores del mercado analizado en el presente informe y la sensibilidad del mismo a posibles abusos.

Saluda atentamente a usted,

JUAN CORREA SERRANO
JEFE DIVISIÓN ANTICARTELES

CCD/NRS