

ANT.: Presentación de CENABAST por
licitación para adquisición de
marcapasos. Rol N° 1778-10 FNE.

MAT.: Informe de Archivo.

Santiago, **29 JUN 2012**

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

DE : JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES

Por esta vía, esta División informa a usted respecto a la investigación del antecedente, sugiriendo el archivo de la misma, en base al análisis que se expone a continuación:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 14 de octubre de 2010, el Director de la Central de Abastecimiento del Servicio Nacional de Salud ("CENABAST") remitió a esta Fiscalía antecedentes de una posible colusión entre los partícipes en licitaciones para proveer marcapasos a la Red Pública de Salud.
2. De acuerdo a dichos antecedentes, en el mes de agosto de 2010 la Comisión de Adquisiciones de CENABAST¹ llevó a cabo dos licitaciones de marcapasos para la Red de Salud Pública. La primera de ellas por 1.008 marcapasos bicamerales (621-557-LP10) y la segunda por 315 marcapasos unicamerales (621-472-LP10)².
3. Indica CENABAST que en la licitación 621-472-LP10, por marcapasos unicamerales, la Comisión de Adquisiciones de CENABAST advirtió en las

¹ En este caso al ser licitaciones de más de 3000 Unidades de Fomento la entidad encargada de pronunciarse sobre éstas fue la Comisión de Adquisiciones de CENABAST.

² Los marcapasos unicamerales estimulan y controlan sólo una cámara del corazón y los bicamerales estimulan y controlan ambas cámaras (aurícula y ventrículo) y requieren de una compleja programación que coordina el funcionamiento secuencial de ambas cámaras. La decisión de implantar uno u otro corresponde al médico tratante.

ofertas "similitud de precios del producto". Por su parte, en la licitación 621-557-LP10 por marcapasos bicamerales "se pudo advertir un alza considerable en los precios de las ofertas presentadas por las empresas concursantes bajo la modalidad en plaza, M.Kaplan y Cía Ltda. y Promex S.A., respecto de la última compra de este producto realizada por CENABAST, la cual se efectuó bajo la modalidad de importación³".

4. El resumen de las ofertas económicas de las empresas en las respectivas licitaciones y de las expectativas de CENABAST⁴ en cada una de ellas se muestra en la siguiente tabla:

Tabla N° 1 Licitaciones (Precios ofertados por unidad).			
	Todas las ofertas son en plaza		
	Promex	Kaplan	Ariab
Marcapasos unicamerales	\$ 380.000	\$ 399.000	\$ 395.000
(621-472-lp10)	El precio esperado por CENABAST era de \$197.589 (última compra Dic. 2009 modalidad importación).		
Marcapasos bicamerales	\$ 750.000	\$ 520.000	
(621-557-lp10)	El precio esperado por CENABAST era de \$293.971 (última compra Dic. 2009 modalidad importación).		

Fuente: Cenabast

5. En virtud de lo anterior, ambas licitaciones fueron declaradas desiertas por la Comisión de Adquisiciones, remitiéndose los antecedentes a esta Fiscalía.

³ En esta modalidad es CENABAST quien asume los costos de internación a diferencia de la modalidad en plaza, donde lo hace la empresa de marcapasos respectiva.

⁴ Los precios esperados por CENABAST eran en base a licitaciones previas de los mismos productos.

6. Atendido lo anteriormente expuesto, esta Fiscalía dio inicio a la presente investigación con el objeto de determinar si las empresas que participaron en las licitaciones realizaron hechos, actos o convenciones contrarios a la libre competencia, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 3 letra a) del Decreto Ley N° 211.

II. LA INDUSTRIA

II.1 Descripción de la Industria

7. Un sistema de marcapasos, es un dispositivo implantable que genera y entrega una descarga eléctrica capaz de producir una contracción del miocardio (músculo cardíaco)⁵.
8. Existen varios tipos de marcapasos según la enfermedad específica que se requiera tratar. El corazón humano tiene varias cámaras que requieren funcionar sincronizadamente y las distintas enfermedades que lo afectan pueden requerir de un marcapasos que actúe en una, dos o hasta tres de ellas. Según esto se puede hablar de marcapasos unicamerales y bicamerales.
9. De acuerdo a Claudia Torrealba Díaz, otrora Jefa del Departamento de Compras de CENABAST, *"La diferencia entre marcapasos unicamerales y bicamerales es que los primeros tienen tecnología más básica, los segundos dan una calidad de vida mejor a los trasplantados. Normalmente los primeros se implantan a personas mayores. En países desarrollados se ocupan bicamerales"*⁶.
10. La industria de marcapasos vendió alrededor de 1.200 millones de pesos el año 2010⁷.

⁵ La información de éste y el siguiente párrafo, se basa en la respuesta de M. Kaplan y Compañía Limitada a Reservado N°523 de fecha 27 de Mayo de 2011.

⁶ Declaración de fecha 11 de noviembre de 2011.

⁷ De acuerdo a las ventas acompañadas por las empresas.

11. La demanda por marcapasos aumentó a partir de mediados del año 2005, al incorporarse dentro de las prestaciones ofrecidas por el Plan Auge las relacionadas con el implante de marcapasos⁸, a lo cual se debe sumar el envejecimiento de la población nacional⁹.
12. El Estado, a través de CENABAST, es uno de los principales demandantes de marcapasos. De acuerdo a lo indicado por una de las empresas investigadas, CENABAST representa alrededor del 50% de las compras¹⁰, esto sin considerar las instituciones públicas que a veces adquieren de manera independiente marcapasos.

II.2 El Mercado Relevante

13. En este caso, tal como ha señalado el TDLC en la Sentencia N° 112 en su considerando cuadragésimo sexto¹¹, el mercado relevante *"...viene definido por los objetos licitados en cada proceso de licitación, pues sólo con ocasión de cada proceso específico surge la posibilidad de alterar su resultado ejerciendo el poder de mercado que pueda obtenerse mediante un acuerdo colusorio celebrado al efecto"*. Por lo tanto, los mercados relevantes de esta investigación serían cada una de las licitaciones de "marcapasos unicamerales" y "marcapasos bicamerales".

⁸ De acuerdo a información contenida en documento denominado "Guía Clínica 2011 Trastornos de generación del impulso cardíaco y conducción en personas de 15 años y más, que requieren marcapasos", disponible en www.minsal.gob.cl, *"previo al Plan AUGE, en Chile sólo se implantaban 157 marcapasos por millón de habitantes en los hospitales del SNSS, y de éstos el 100% eran unicamerales (VVI). Con la incorporación de los marcapasos en el Plan AUGE a contar de mediados del año 2005, el implante de marcapasos se ha incrementado progresivamente, llegando a duplicarse en sólo cinco años en los pacientes FONASA"*.

⁹ Ver declaración de representantes de Arlab de fecha 12 de julio de 2011.

¹⁰ Esto referido a las compras anuales que ha realizado Cenabast durante los años 2009 y 2010. Si bien durante el año 2008 no hubo adjudicaciones, el año 2007 se adjudicó un volumen especialmente grande de sobre 3.000 marcapasos en el caso de unicamerales.

¹¹ Sentencia N° 112 del TDLC, de fecha 22 de junio de 2011, "Requerimiento de la FNE contra Radio Valparaíso Ltda. y Otros".

14. La dimensión geográfica de los mercados afectados sería nacional, dado que CENABAST consolida la demanda de los Servicios de Salud y hospitales públicos de todo Chile.
15. En Chile operan principalmente tres empresas en este mercado, a saber: (i) Kaplan y Cia Ltda. ("Kaplan"); (ii) Artículos, Equipos y Productos para la Medicina Laboratorios y la Industria Ltda. ("Arlab"); y (iii) Promex S.A. ("Promex")¹².
16. Las participaciones de mercado de los últimos años, considerando tanto las ventas al sector público como privado, son las siguientes¹³:

RESERVADO

II.3 Barreras de Entrada

17. La mayor barrera a la entrada se refiere a las inversiones en Investigación y Desarrollo que deben llevarse a cabo para la creación de un marcapasos.

¹² A éstas, se suma Boston Scientific, compañía que no ha participado en licitaciones de marcapasos realizadas por CENABAST.

¹³ Se debe considerar que la información de la cantidad total de marcapasos vendidos, respecto a las cuales se obtuvo las ventas y las participaciones de mercado, es menor a la que declaró el gerente general de Kaplan en declaración de fecha 12 de julio de 2011.

18. Por otra parte, existe una importante inversión a efectuarse para lograr el posicionamiento de una marca dada la sofisticación tecnológica que requiere un marcapaso y la confianza que debe obtener un producto nuevo para tener la posibilidad de ingresar y mantenerse en el mercado.
19. Lo anterior presumiblemente explica la inexistencia de producción nacional de marcapasos, siendo todos ellos importados. De hecho, a nivel mundial existen tan solo 4 empresas relevantes dedicadas a la fabricación de marcapasos. De ellas, las principales en el mercado nacional son Saint Jude Medical, Medtronic y Biotronik, representadas en Chile por Kaplan, y Promex y Arlab, respectivamente. A éstas se suma Boston Scientific, compañía que exhibe una participación menor en el mercado nacional.

III. ANÁLISIS DE LA DENUNCIA

20. A continuación se pueden observar las últimas 4 licitaciones, tanto de marcapasos bicamerales como unicamerales.

Licitaciones bicamerales					Licitaciones unicamerales			
Licitación N°	621-1269-LP09	621-234-LP10	621-557-LP10	621-1102-LP10	621-716-LP07	621-1266-LP08	621-472-LP10	621-1076-LP10
Fecha	04-12-2009	06-05-2010	31-08-2010	04-11-2010	06-12-2007	04-12-2009	06-08-2010	04-11-2010
Unidades	316	315	315	703	3350	680	1008	1527
Ofertas válidas en pesos y US\$ (por unidad)								
US\$ Promex	855	970	No hubo	No hubo	480	622	No hubo	No hubo
US\$ Kaplan	545	742	No hubo	No hubo	375	365	No hubo	No hubo
US\$ Arlab					493			
Peso Promex	445.000	750.000	750.000	440.000		354.800	380.000	336.000
Peso Kaplan	545.000	530.000	520.000	480.000		365.000	399.000	440.000
Peso Arlab		625.000		535.000			395.000	385.000
Resultado	Adjudicada	Desierta	Desierta	Adjudicada	Adjudicada	Adjudicada	Desierta	Adjudicada

Fuente: CENABAST

21. La presente investigación se centró en el análisis de las licitaciones efectuadas por CENABAST números 621-472-LP10, por marcapasos unicamerales, 621-557-LP10 y 621-234-LP10¹⁴, ambas por marcapasos bicamerales, a fin de determinar si las alzas observadas en éstas podían ser fruto de un acuerdo anticompetitivo.

¹⁴ Las dos primeras licitaciones fueron denunciadas por Cenabast, la última fue incluida en el análisis por las razones esgrimidas en los párrafos siguientes.

22. Respecto a las dos primeras licitaciones, 621-472-LP10 y 621-557-LP10, si bien, tal como se aprecia en la Tabla N°1, los precios ofertados experimentaron un alza considerable en relación con los precios esperados por CENABAST, esta Fiscalía constató que los precios esperados por dicha institución eran en base a licitaciones previas no equivalentes, porque las licitaciones denunciadas correspondían solamente a la modalidad de venta "en plaza", mientras que los valores esperados correspondían a las últimas adjudicaciones en la modalidad "importación".
23. La diferencia fundamental entre ambos tipos de ofertas es que usando la modalidad "importación", es CENABAST quien asume los costos de internación y el costo de financiamiento, mientras que usando la modalidad "plaza" es la firma adjudicataria la que debe asumir dichos costos¹⁵. Por lo anterior se justifica que las propuestas en modalidad "plaza" tengan valores asociados mayores que las ofertas de importación, debiendo considerarse tanto los mayores costos de internación, de financiamiento de la compra y de mayores riesgos¹⁶⁻¹⁷.
24. Por otra parte, no se observa en dichas licitaciones una desviación estándar en los precios ofertados que haga sospechar de algún acuerdo entre las partes¹⁸.
25. Respecto de la Licitación de marcapasos bicamerales 621-234-LP10, las ofertas presentadas por Promex y Kaplan podían efectuarse bajo diversas

¹⁵ Cuando se compra bajo modalidad importación es el fabricante de marcapasos quien despacha y factura directamente el valor de la mercadería y todos los demás gastos necesarios para recibir esos productos en sus bodegas: el representante (Arlab, Promex o Kaplan) se lleva una comisión por esta gestión. Por otra parte, cuando la compra se efectúa bajo la modalidad "en plaza" es el representante de la marca quien asume todos estos gastos, incluyendo los retrasos en el pago por parte de Cenabast, entre otros, debiendo por lo tanto tener capital para financiar la compra.

¹⁶ Ver Anexo confidencial N° I.

¹⁷ Se ha indicado que Cenabast ha tenido retrasos con los pagos comprometidos.

¹⁸ La desviación estándar de las ofertas en la licitación 621-472-LP10 fue mayor a la de la licitación inmediatamente anterior en la misma modalidad y menor a la siguiente. Lo mismo sucedió con respecto a la licitación 621-557-LP10. Se debe indicar que el análisis de la varianza puede ser útil para detectar carteles dependiendo de las características específicas del mercado, no siendo una menor varianza en un determinado período siempre indicativo de la existencia de un cartel.

modalidades, habiendo ofertado ambas conforme a la modalidad "importación" al igual que en la licitación inmediatamente anterior¹⁹. En esta licitación, tal como se aprecia en la Tabla N°3, hubo un aumento relevante en las tarifas ofertadas por ambas empresas en relación a la licitación anterior, siendo tales ofertas muy superiores a las esperadas por CENABAST.

Tabla N° 4 Licitaciones modalidad importación (Precios ofertados por unidad).		
	Promex	Kaplan
Marcapasos bicamerales (621-1269-lp09)	US\$ 655	US\$ 545
	Adjudicada a Kaplan en diciembre de 2009	
Marcapasos bicamerales (621-234-lp10)	US\$ 970	US\$ 742
	Licitación cerrada el 6 de mayo de 2010 y declarada desierta durante junio de 2010	
Tasa porcentual de aumento en la oferta	48%	36%

Fuente: Cenabast

26. En efecto, en menos de un año hubo un aumento porcentual considerable en los precios ofertados por marcapasos bicamerales, lo cual no era justificable por la modalidad bajo la cual se licitó el producto, dado que las

¹⁹ Por su parte, la empresa Arlab también ofertó en esta licitación, pero bajo la modalidad "en plaza". En todo caso, analizados los antecedentes allegados a la investigación, se descartó la existencia de indicios en contra Arlab como participe de un supuesto acuerdo, considerando principalmente la pérdida de competitividad que había tenido esta empresa en los últimos años, relacionada probablemente a un empeoramiento de los términos de intercambio como consecuencia de importar sus marcapasos desde Alemania, a diferencia de sus competidores que lo hacen usualmente desde Estados Unidos (al menos en el caso de Kaplan). De hecho, Arlab no ganaba licitaciones de Cenabast desde el año 2005. Asimismo, no existe información respecto a otros aspectos que pudieran haber hecho concurrir a Arlab a un acuerdo de esta índole, ya que no existirían transacciones entre esta empresa y sus competidores, ni se toparía mayormente con ellos en otros mercados.

ofertas comparadas en la Tabla N°4 fueron efectuadas bajo la modalidad de "importación".

27. Según se aprecia en el Anexo confidencial N° II, las empresas acompañaron antecedentes que daban cuenta de las razones económicas por las cuales efectuaron un alza en los precios ofertados, explicaciones que a juicio de esta División son plausibles, a la luz del resto de la información allegada a la investigación. De esta manera, el aumento de precios analizado tendría una justificación alternativa a la presencia de un cartel, de acuerdo con la información entregada a esta Fiscalía por las empresas investigadas.
28. Sin perjuicio de lo anterior, se procedió a analizar las licitaciones de marcapasos unicamerales y bicamerales de los años anteriores, a fin de determinar si en éstas se observaban antecedentes respecto a un posible acuerdo entre las empresas competidoras en dichas licitaciones.
29. La información de las adjudicaciones mostró que a comienzos de la década pasada la empresa Arlab se adjudicó la mayoría de las licitaciones, mientras que a partir del año 2006, solamente Promex y Kaplan se las adjudicaron, todas ellas bajo la modalidad "importación". Si bien no son necesariamente comparables los precios de dichas licitaciones, por no tratarse siempre del mismo modelo de marcapasos, los precios presentaron una tendencia a la baja a lo largo del tiempo, tendencia que se vio alterada en la licitación de marcapasos bicamerales 621-234-LP10 que fue declarada desierta y donde se ofertaron tarifas mayores a la de años anteriores²⁰.

²⁰ Cenabast en las últimas dos licitaciones adjudicadas a Promex solamente permitió que se ofertara en la modalidad plaza.

**Tabla N° 5 Procesos adjudicados a una empresa:
Unicamerales. Valor ofertado por unidad.**

APERTURA	Nombre empresa	(US\$) \$
09-03-2001	ARLAB LTDA.	454
21-12-2001	ARLAB LTDA.	426
04-11-2002	ARLAB LTDA.	425
29-04-2003	ARLAB LTDA.	422
03-02-2005	ARLAB LTDA.	401
22-07-2005	PROMEX LTDA.	399
14-11-2006	M. KAPLAN Y CIA. LTDA.	388
16-11-2007	M. KAPLAN Y CIA. LTDA.	375
13-11-2009	M. KAPLAN Y CIA. LTDA.	365
04-11-2010	PROMEX LTDA.	330000

Fuente: Cenabast

**Tabla N° 6 Procesos adjudicados a una empresa:
Bicamerales. Valor ofertado por unidad.**

APERTURA	Nombre empresa	(US\$) \$
16-08-2004	ARLAB LTDA.	748
10-07-2006	ARLAB LTDA.	720
14-11-2006	PROMEX LTDA.	610
16-11-2007	PROMEX LTDA.	567
13-11-2009	M. KAPLAN Y CIA. LTDA.	545
04-11-2010	PROMEX LTDA.	440000

Fuente: Cenabast

30. Consecuentemente, de los antecedentes allegados a la investigación, no fue posible determinar la existencia de un eventual acuerdo entre competidores. Además, tampoco fue posible establecer diligencias adicionales que podrían realizarse con el objeto de esclarecer la existencia de un presunto cartel y su operación.
31. A mayor abundamiento se debe considerar que, con motivo de una reunión sostenida entre representantes de CENABAST con las empresas denunciadas, éstas habrían tomado conocimiento de esta denuncia, estando conscientes del monitoreo que la Fiscalía Nacional Económica efectuaba sobre este mercado²¹.

²¹ De acuerdo a lo indicado en la denuncia *"Es preciso informar, que este Director, junto a un equipo técnico sostuvo una reunión el día 30 de agosto de 2010, con los tres proveedores de que*

IV. CONCLUSIONES

32. Los antecedentes enviados por Cenabast dieron cuenta de una posible colusión entre las empresas partícipes en licitaciones para proveer de marcapasos a la Red Pública de Salud.
33. Las principales empresas que participaron en las licitaciones analizadas por esta Fiscalía son: (i) Kaplan y Cia Ltda. ("Kaplan"); (ii) Artículos, Equipos y Productos para la Medicina Laboratorios y la Industria Ltda. ("Arlab"); y (iii) Promex S.A. ("Promex").
34. Para las licitaciones 621-472-LP10, 621-557-LP10 y 621-234-LP10, todas declaradas desiertas, los precios ofertados por marcapasos unicamerales y bicamerales experimentaron un alza en relación con los precios esperados por Cenabast.
35. Respecto a las dos primeras licitaciones, se comprobó que los precios esperados por Cenabast se basaban en licitaciones previas que no eran equivalentes con las nuevas licitaciones dado que se celebraron bajo una modalidad de venta diferente. De esta manera, un alza en las ofertas era, a juicio de esta División, razonable dada la diferencia en la modalidad, encontrándose las ofertas en sintonía con las del año anterior bajo la modalidad de "importación". Por otra parte, respecto a la similitud de precios denunciada, no se observa una desviación estándar que haga sospechar respecto a algún acuerdo entre las partes.
36. Respecto a la licitación de marcapasos bicamerales 621-234-LP10, las ofertas fueron efectuadas bajo la misma modalidad de las licitaciones anteriores, por lo que no resultaba esperable un aumento de precios. Sin

dan cuenta esta presentación, con motivo del alza experimentada en los precios de los productos..."

embargo, las alzas efectuadas tanto por Promex como por Kaplan tendrían una justificación alternativa a la presencia de colusión.

37. Según información de esta División, las empresas denunciadas habrían tomado conocimiento de la presente denuncia a raíz de una reunión sostenida entre éstos y representantes de Cenabast, de manera que no fue posible conducir una investigación reservada para allegar antecedentes sobre una posible colusión en el proceso de licitación.
38. Adicionalmente, esta División no ha encontrado antecedentes respecto a un posible acuerdo anticompetitivo entre las empresas investigadas en licitaciones de marcapasos anteriores a las que fueron objeto de esta denuncia, dando cuenta de ello el hecho de que los precios de adjudicación de las licitaciones fueron decrecientes en el tiempo.

V. RECOMENDACIÓN

En virtud de las consideraciones anteriores, se concluye que en este caso no existen elementos suficientes que den cuenta de eventuales infracciones al Decreto Ley N° 211, que justifiquen la interposición de un requerimiento ante el H. Tribunal, por lo que se recomienda al Sr. Fiscal Nacional Económico decretar el archivo de los antecedentes.

No obstante, se recomienda remitir estos antecedentes a la División de Estudios y Promoción de la Fiscalía Nacional Económica, con el objeto de que éstos sean considerados en la elaboración del Informe de Salud, encargado por esta Fiscalía a asesores externos.

Saluda atentamente a usted,


RONALDO BRUNA VILLENA
JEFE DIVISIÓN INVESTIGACIONES