



Situación del mercado y de la regulación de los crematorios en Chile

Autor

Samuel Argüello Verbanaz
Correo electrónico:
sarguello@bcn.cl

Nº SUP: 138.289

Resumen

En 2023 en Chile hay diecisiete crematorios. En las regiones de Ñuble y Aysén no hay crematorios, en la región Metropolitana hay tres, dos en la región del Biobío y en la región Los Lagos y en el resto de regiones hay un crematorio en cada una.

El precio promedio de una cremación es de 1.056.324 pesos y la mediana es de 1.014.535 pesos.

La Fiscalía Nacional Económica (FNE) menciona dos consecuencias que puede tener que haya pocos crematorios a lo largo del país. En primer lugar, los crematorios “tendrían una posición monopólica, que podría estar impactando el precio del servicio” y, en segundo lugar, “la presencia de un solo crematorio en toda la región podría significar que estos se encuentren demasiado alejados de la población”.

Los requisitos técnicos que exige la normativa podrían ser un impedimento para la entrada de nuevos competidores al mercado de los crematorios. En particular existen, según la FNE, requisitos injustificados: 1) tener una chimenea de al menos treinta metros, 2) tener al menos dos hornos crematorios por instalación y 3) tener un mínimo de 10.000 m². Según la FNE, todos estos elementos no están bien justificados y deberían cambiarse por requisitos basados en criterios mejor fundamentados.

Por otro lado, la FNE también considera que existen procedimientos administrativos en las Seremi de Salud inconsistentes entre las regiones y demasiado largos, por lo que deberían unificarse y reducirse los plazos necesarios para obtener un permiso administrativo de las Seremi de Salud.

I. Introducción

Este informe explica de manera sintética la situación del mercado de los crematorios que se analiza en la investigación hecha por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) sobre el mercado fúnebre. Se decidió basarse casi exclusivamente en ese informe de la FNE porque al buscar información sobre el tema se comprobó que es, con diferencia, la fuente más completa de información disponible.

II. Características generales del mercado de crematorios

En 2023 existen en Chile diecisiete crematorios, por lo que este mercado “se caracteriza por contar con muy pocos oferentes. En la mayoría de las regiones hay uno solo e, incluso, en las regiones de Aysén y de Ñuble no existen proveedores de este servicio”. Además, la cremación es un servicio que tiene poca penetración en el mercado fúnebre, ya que aproximadamente solo el 10% de los fallecidos en Chile son cremados (FNE 2023, p. 20), aunque ha aumentado desde el 6,5% en 2018. Según la FNE, es un aumento relevante pero el porcentaje de cremaciones “sigue siendo menor a las tasas de cremación de otros países como Estados Unidos, España y Reino Unido, donde puede llegar a más del 50% de los servicios funerarios.” (FNE 2023, p. 201-202).

Según los cálculos de la FNE, el mercado de los crematorios se sitúa en torno 15,8 millones de dólares anuales, el precio promedio de una cremación es de 1.056.324 pesos y la mediana¹ es de 1.014.535 pesos (FNE 2023, p. 18).

Desde el punto de vista de la distribución regional², hay un crematorio en la región de Arica³, uno en la región de Tarapacá⁴, uno en la región de Atacama⁵, uno en la región de Coquimbo⁶, uno en la región de Valparaíso⁷, tres en la Región Metropolitana⁸, uno en la región del Libertador General Bernardo O’Higgins⁹, uno en la región del Maule¹⁰, dos en la región del Biobío¹¹, uno en la región de La Araucanía¹², uno en la región de Los Ríos, dos en la región de Los Lagos¹³ y uno en la región de Punta Arenas y de la Antártica Chilena¹⁴.

El poco número de crematorios se traduce en índices de concentración de mercado altos a nivel regional. Así, si se calcula el índice Herfindahl-Hirschman (HHI), uno de los índices habituales para

1 Explicado en términos sencillos, en un conjunto de observaciones ordenados de menor a mayor, la mediana es la que deja el mismo número de observaciones a un lado y a otro, el valor del medio.

2 La siguiente lista de crematorios se realizó a través de la búsqueda individual en internet de los crematorios de cada región en los que la FNE menciona que existe al menos uno. En su informe la FNE no publica la lista pero se menciona que obtuvieron el catastro del Ministerio de Salud (FNE 2023, p. 202 n. 334).

3 Crematorio Espíritu Santo de Arica en Arica.

4 Crematorio Funeraria Cubillos en la comuna de Pozo Almonte.

5 Crematorio Mantos del Desierto en Copiapó.

6 Crematorio Guayacán en Coquimbo.

7 Parque del Mar en Concón.

8 Parque del Recuerdo, Cementerio General y Cinerario La Recoleta.

9 Cinerario San Alfonso en Rancagua.

10 Crematorio Teno en la comuna de Teno.

11 Crematorio Parque San pedro y Cementerio General de Concepción.

12 Crematorio Temuco en la comuna de Temuco.

13 Cinerario Cristo Protector en Osorno y Parque Esperanza en Puerto Montt.

14 Cementerio Municipal Sara Braun en Punta Arenas.

calcular la concentración de un mercado¹⁵, se obtiene que en todas las regiones del país este es superior a 2.500. Un valor igual o superior a 2.500 suele considerarse que indica un mercado altamente concentrado (FTC 2010, p. 19; FNE 2021, p. 16). Además, en las regiones en las que solamente hay un crematorio el HHI alcanza el valor máximo de 10.000, lo cual indica, por definición, la presencia de un monopolio a nivel regional. Por otro lado, la FNE (2023, p. 105), aclara que se considera “cada región como un mercado, lo cual no necesariamente es un supuesto realista, ya que dentro de una misma región puede haber distancias importantes entre dos crematorios, de manera que la competencia entre ellos podría no ser muy intensa. Este es el caso, por ejemplo, de los crematorios de Osorno y Puerto Montt, ciudades distantes a más de 100 km [...]”.

III. Aspectos regulatorios que afectan al mercado de los crematorios

La FNE menciona dos consecuencias que puede tener que haya pocos crematorios a lo largo del país. En primer lugar, los crematorios “tendrían una posición monopólica, que podría estar impactando el precio del servicio” (FNE 2023, p. 203). En segundo lugar, “la presencia de un solo crematorio en toda la región podría significar que estos se encuentren demasiado alejados de la población” (FNE 2023, p. 203).

Ante esta situación, la FNE estudió si existen barreras regulatorias que puedan limitar la entrada de nuevas empresas y mejorar la competencia.

Requisitos técnicos

Respecto a la regulación que afecta específicamente a los crematorios, si bien a primera vista los requisitos técnicos que existen para instalar un crematorio parecen razonables, según la FNE (2023, p. 209), “una mirada más minuciosa de los mismos apunta a que algunos de los requisitos exigidos son excesivos e injustificados, irguiéndose como barreras regulatorias a la entrada innecesarias”.

Para poder evaluar la pertinencia de las regulaciones para la instalación de un crematorio la FNE comparó la situación chilena con la de España, ya que tiene una regulación detallada del sector, porque es uno de los países con más hornos crematorios de Europa y, además, la cremación ha aumentado desde el 16% de los fallecidos en 2005 al 45,5% en 2020. Para la comparación se analizaron cinco aspectos: “1) las aprobaciones necesarias por parte de las autoridades locales o sectoriales; 2) los requisitos que debe cumplir el terreno del crematorio; 3) la altura que debe tener la chimenea; 4) el número de hornos crematorios exigidos; y, 5) el número o capacidad de cámaras frigoríficas exigido.” (FNE 2023, p. 209).

A continuación se tratarán los puntos 2, 3 y 4 y en la siguiente sección el punto 1 de las aprobaciones administrativas.

¹⁵ El HHI es uno de los indicadores utilizado habitualmente para medir la concentración en un mercado determinado. Este índice puede variar entre 0 y 10.000, siendo 0 un mercado infinitamente atomizado y 10.000 un

monopolio. En términos formales, el HHI se define como
$$H = \sum_{i=1}^N (S_i \cdot 100)^2$$
, donde H es el índice Herfindahl-Hirschman, S_i es la participación de mercado de la empresa i y N es el número de empresas. Un índice superior a 2.500 se considera que indica un mercado altamente concentrado (FNE 2021, p. 16).

Respecto a la extensión del terreno, en la regulación chilena se exige un mínimo de diez mil metros cuadrados de superficie (FNE 2023, p. 80), que podría explicarse porque son necesarias instalaciones complementarias al horno crematorio, como capillas y otros servicios fúnebres, además de haber espacio para estacionamientos. Sin embargo, la FNE considera que existen maneras más razonables de conseguir estos objetivos, por ejemplo establecer simplemente un número mínimo de estacionamientos.

Los requisitos para la chimenea, la norma actual exige una chimenea de al menos treinta metros (FNE 2023, p. 80). La FNE considera que esta es una exigencia “arbitraria e injustificada” ya que “no hay antecedentes técnicos públicos que permitan sostener que una chimenea de 30 metros es más segura o que tiene un efecto ambiental distinto de una de menor altura” (FNE 2023, p. 211). En países con estándares de regulación ambiental altos como España e Inglaterra, no especifica una altura mínima sino que los determina la autoridad ambiental y se calcula según parámetros como la distancia del crematorio de asentamientos humanos. Por estos motivos, la FNE (2023, p. 215) recomienda eliminar el requisito de los treinta metros de altura de la chimenea y en su lugar que las características las defina la autoridad ambiental en conjunto con el Ministerio de Salud basado en criterios técnicos.

Respecto al número de hornos crematorios exigidos, desde el año 2014 en Chile la normativa establece que cada instalación debe tener dos hornos crematorios. En la regulación de los países analizados por la FNE¹⁶ no se exige un mínimo de hornos crematorios por instalación, “lo que es indiciario de que se trataría de un requisito excesivo, injustificado, y que podría estar limitando la entrada al mercado de nuevos actores” (FNE 2023, p. 210). Tener como mínimo dos hornos, “podría estar generando una diferencia injustificada entre los incumbentes y los posibles entrantes al mercado” (FNE 2023, p. 2010) ya que aumenta considerablemente el costo de la instalación. Si la justificación técnica fuese que los dos hornos ayudan a garantizar la continuidad del servicio, la FNE (2023, p. 210) considera que una mejor forma de resolver el problema es programar mantenimientos periódicos de los hornos.

Procedimiento administrativo

Finalmente, desde el punto de vista del procedimiento administrativo que se necesita realizar para instalar un crematorio, según las entrevistas realizadas por la FNE, el tiempo mínimo que se ha observado es de al menos dos años, y en algunos casos puede llegar a cinco años.

El tiempo necesario para obtener los permisos administrativos para la instalación de un crematorio es importante desde el punto de vista de la libre competencia. En primer lugar, porque un plazo muy largo de aprobación puede disuadir la entrada de nuevos competidores, los cuales pueden decidir invertir en otro sector con plazos administrativos más cortos y, en segundo lugar, porque plazos muy largos “podrían actuar en favor de actores que tengan mayores espaldas financieras para esperar las resoluciones” (FNE 2023, p. 206).

De los diferentes procedimientos administrativos necesarios para instalar un crematorio, la FNE analizó los permisos de edificación, de evaluación ambiental y la aprobación de las Seremi de Salud.

16 Analizaron Estados Unidos, Reino Unido, España, Perú y Argentina.

En la obtención de los permisos de edificación, la FNE (2023, p. 206) considera que la mayor dificultad es la falta de planificación urbana respecto a dónde se podría instalar un crematorio.

En la etapa de evaluación ambiental, la FNE (2023, p. 206) analizó el tiempo que tarda la evaluación de un proyecto de crematorio al someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Para ello estudió veintitrés ingresos de consultas de pertinencia para la instalación de crematorios entre 2016 y 2021. De todas esas consultas el 83% de los proyectos no requirieron someterse al SEIA, y las consultas se resolvieron en un plazo de dos a tres meses. Los proyectos que sí requerían pasar por el SEIA tardaron en promedio siete meses, un plazo que no es excesivo en comparación con el promedio general de los proyectos. Con esta información, la FNE (2023, p. 206) considera que los plazos de evaluación ambiental dilatan de manera excesiva la aprobación de proyectos de crematorio.

La FNE también analizó el procedimiento de aprobación por parte de las Seremi de Salud, desde el punto de vista de la uniformidad de los requisitos y desde el punto de vista de los plazos de resolución.

En cuanto a los requisitos, algunas Seremi de Salud en la práctica ponen requisitos adicionales a los establecidos en el Reglamento General de Cementerios. Además, “una observación general es que todas las Seremi de Salud, excepto la de la Región Metropolitana, exigen el cumplimiento de requisitos del Reglamento General de Cementerios que son aplicables exclusivamente a los cementerios, para la instalación de un crematorio. Lo anterior es sumamente grave, ya que los requisitos exigidos para instalar un cementerio están pensados para cumplir otros objetivos que aquellos exigidos para instalar un crematorio, por lo que exigir los mismos requisitos en ambos casos carecería de sentido y podría aumentar considerablemente los costos hundidos para instalar un crematorio” (FNE 2023, p. 207).

Esto puede afectar a la competencia, ya que la diferencia de criterios según la región y la incertidumbre de los requisitos necesarios para instalar un crematorio pueden disuadir o dificultar la entrada de nuevos competidores (FNE 2023, p. 208).

Por estos motivos la FNE (2023, p. 214) recomienda que se revisen y uniformen los requisitos exigidos por las Seremi de Salud para hacer más claros y los criterios de evaluación y “los antecedentes necesarios para acreditar cada requisito. Para estos efectos, [recomiendan] que el Ministerio de Salud, en conjunto con las Seremi de Salud, defina un listado único de requisitos exigibles, y modifique el Reglamento General de Cementerios en este sentido”.

Por el lado de los plazos, en las entrevistas que realizó, la FNE (2023, p. 208) detectó que el tiempo que tardan las Seremi de Salud para revisar los proyectos y aprobarlos o denegarlos es excesivo. Para afrontar este problema, la FNE recomienda que el reglamento general de cementerios establezca un plazo máximo de seis meses para los procedimientos de autorización de las Seremi de Salud para la instalación de crematorios. Además, también recomienda que deberían estar más detallados los procedimientos e incluir plazos para que la autoridad pueda hacer observaciones a los proyectos y para que los solicitantes puedan corregirlos si es necesario (FNE 2023, p. 214-15).

Referencias

FNE (2021). Guía para el análisis de operaciones de concentración horizontales. Fiscalía Nacional Económica. Mayo de 2021. Disponible en <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/05/Guia-para-el-Analisis-de-Operaciones-de-Concentracion-Horizontales-mayo-VF.pdf> (consultado el 5 de mayo de 2023).

FNE (2023). Estudio del mercado fúnebre. Informe final. Enero de 2023. Fiscalía Nacional Económica. Disponible en https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2023/01/Informe-Final_EM07.pdf (consultado el 2 de mayo de 2023).

FTC (2010). Horizontal Merger Guidelines. U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission. Disponible en <http://bcn.cl/28j4z> (consultado el 5 de mayo 2023).

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)