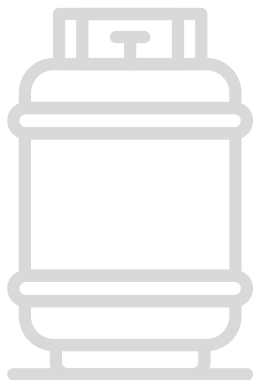


# Algo Huele mal en la Industria del Gas

Eduardo Saavedra P, Ph.D. en Economía, Cornell University. Directora del Departamento de Economía, FEN-UAH y Director Académico del Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas, CiPP, UAH.\*



Indignación causó en todos los chilenos una serie de abusos revelados por un estudio de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) que se producen transversalmente en toda la industria del gas, en particular aquellos que ocurren en el mercado de distribución mayorista del gas licuado de petróleo (GLP) que se vende en balones y aquellos abusos que involucran a la principal empresa distribuidora de gas natural en Chile. Es conveniente revisar por qué es importante para los usuarios lo que sucede en estos mercados, en qué consisten exactamente los abusos detectados, cuál es su alcance en términos de posibles sanciones en tribuna-

les y, más relevante aún, qué decisiones se pueden o deben tomar a nivel de gobierno y parlamento para corregir el mal funcionamiento de estos mercados.

## El problema es relevante y la estructura de la industria no ayuda mucho

La importancia de la industria del gas en Chile es crucial para los consumidores. Basta con mencionar que según un estudio de la Comisión Nacional de Energía, los hogares chilenos se abastecen de energía proveniente de gas, sea GLP o GN, en alrededor de un 30% de sus necesidades energéticas, sólo

\* Ph.D. en Economía, Cornell University. Profesor de la Facultad de Economía y Negocios, y Director Académico del Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas, CiPP, Universidad Alberto Hurtado. El autor fue asesor de la Fiscalía Nacional Económica en el estudio que hizo públicos los abusos y malas prácticas que menciono en este artículo, cuya información es de carácter pública ([www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/2.-Informe-Preliminar-Gas.pdf](http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/10/2.-Informe-Preliminar-Gas.pdf)). Las opiniones sobre posibles políticas públicas para la industria son de este autor y no han sido discutidas ni comprometen a otras personas o instituciones.

(1) CNE. Informe final de uso de la energía de los hogares en Chile 2018. Resultados 3.500 encuestas. Disponible en [https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/informe\\_final\\_caracterizacion\\_residencial\\_2018.pdf](https://www.energia.gob.cl/sites/default/files/documentos/informe_final_caracterizacion_residencial_2018.pdf)

superado por la leña (40%) y por encima de la electricidad (25%) y otros energéticos (5%)<sup>11</sup>. Dicho estudio muestra que el gasto promedio por hogar en 2018 fue de \$600 mil anuales, siendo de casi \$500 mil anuales en los hogares más modestos. El gasto en GLP es del orden de \$140 mil y el de GN es de \$20 mil anuales por hogar en el segmento de menores recursos, es decir en torno a un 32% del gasto anual en energía para uso doméstico. Para estos hogares, que representan el 37% de los chilenos con ingresos más bajos y cuyos hogares ganan \$501 mil mensuales en promedio, el gasto anual en energía sólo para el hogar representa un mes de sus ingresos, por lo que los chilenos más modestos gastan diez días de su trabajo en el consumo de anual de GLP y gas natural. A nivel agregado, tratándose de 6,5 millones de hogares que gastan \$600 mil anuales en gas, estamos hablando de un gasto anual en GLP y gas natural para consumo del hogar de \$1.800 millones sólo en el año 2018.

La estructura de la industria es de escasa competencia, con pocas empresas que han realizado enormes inversiones, y muy propia de un país que depende de sus principales fuentes de energía. Chile prácticamente no produce petróleo crudo ni gas natural, por lo cual todo el consumo final de GLP y gas natural se basa en importaciones en alguna parte de su cadena productiva. De un lado, el GLP es un combustible derivado del petróleo que puede ser importado directamente por los distribuidores mayoristas, o ser refinado por ENAP, la cual lo vende a los distribuidores mayoristas: Abastible, Gasco, Lipigas y a otros actores menores. A su vez, los distribuidores mayoristas utilizan una extensa red de distribuidores minoristas para la venta del GLP envasado o en balones, los que son mayoritariamente consumidos por los hogares, o vendidos de manera directa a través de granel a algunos hogares y principalmente al sector industrial. De otro lado tenemos el gas natural, el cual es importado en estado líquido y regasificado en Chile, siendo el actor más importante la empresa Metrogas, que lo distribuye en la capital y es de propiedad en un 60% de Gas Fenosa

(España) a través de CGE Gas Natural y en un 40% de Copec, el controlador de Abastible.

### **Escasa competencia en la distribución mayorista de GLP envasado**

El estudio de la FNE descarta falencias de competencia en los segmentos aguas arriba del GLP, en particular en el almacenamiento de este producto. Sin embargo, es pertinente recordar que en 2018 el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) ordenó la venta de Gasmar, el actor más importante en almacenamiento de GLP en el país y que era de propiedad conjunta de Abastible y Gasco, bajo la convicción que dicha estructura de propiedad confería un riesgo preponderante a la competencia en la distribución mayorista de GLP (Resolución 51-2018). Dicha resolución fue confirmada por la Corte Suprema

otro actor en la región del Maule. Las mismas tres empresas han dominado este mercado al menos en las últimas tres décadas, sin haber enfrentado entrada relevante en momento alguno. La FNE concluyó que este mercado es de muy baja competitividad y de alto riesgo de acuerdos colusivos entre las tres empresas mencionadas.

¿Qué encontró la fiscalía en su estudio? Lo primero que se encuentra es que el mercado es altamente concentrado y las participaciones de mercado son muy estables, siendo Abastible la empresa de mayor tamaño con poco más de 40% del mercado, seguida de Lipigas con poco más de 30% y finalmente Gasco con poco más de 25%. El índice HHI fluctúa entre 3.350 y 3.550, a todas luces un mercado altamente concentrado. Dicha constatación no sólo es a nivel país sino



*Según un estudio de la CNE, los hogares chilenos se abastecen de energía proveniente de gas, sea GLP o GN, en alrededor de un 30% de sus necesidades energéticas, sólo superado por la leña (40%) y por encima de la electricidad (25%) y otros energéticos (5%)”*

un año después, ordenando la venta de Gasmar a un controlador que no participara del negocio de distribución de GLP, lo que sólo se concretó a mediados de 2021. En consecuencia, actualmente se tiene un problema menos.

El estudio de la FNE se abocó así a estudiar la competencia directamente en la distribución mayorista y cómo esto finalmente impacta en los usuarios residenciales finales, en particular aquellos que se abastecen de gas envasado en balones. Como mencionamos en el apartado anterior, los tres actores relevantes en el segmento de distribución mayorista son Abastible, Gasco y Lipigas, con una participación menor de

también en la gran mayoría de comunas de Chile. Adicionalmente, las empresas rivalizan en muchos mercados, ya sea en la dimensión geográfica como en la dimensión de los productos ofrecidos (distintas categorías de GLP envasado, granel, industrias, comercio, etc.), lo que pone una cuota extra de cuidado respecto de posibles conductas coordinadas en que estas tres empresas podrían enganchar. Una luz amarilla que surge de estos hechos es que la concentración y simetría de participaciones de mercado entre estas empresas no se haya visto afectada en los últimos ocho años, período de enormes fluctuaciones en el precio internacional del petróleo, cuya volatilidad podría haber afectado la rentabilidad de al-



llegar con nuevos productos a los consumidores.

### **¿Hay indicios de un acuerdo colusivo en la distribución mayorista de GLP envasado?**

Con estos antecedentes, la fiscalía entrega diversas recomendaciones que apuntan a aumentar la intensidad competitiva en el mercado del GLP. La pregunta que cae de cajón es si existen indicios de prácticas colusivas que sustenten una acusación por colusión ante el TDLC. Sin perjuicio de que es posible que la FNE pueda tener algunos antecedentes en esta línea, los que de ser efectivos los debería estar estudiando una división diferente a la que realizó el estudio mismo, razón por la cual es lógico que no se haya mencionado la palabra colusión en el informe público de la fiscalía. Sin embargo, de los antecedentes públicos del estudio de mercado, que es lo que se tiene a la vista, no es posible afirmar que haya un acuerdo colusivo entre las distribuidoras mayoristas de GLP. Existen antecedentes de orden económico que son consistentes con colusión tácita, como el test de Borestein y Shepard realizado en dicho estudio, pero que también son consistentes con un mercado de escasa competencia en donde las empresas utilizan prácticas de manera no concertada para impedir la entrada y sostener así su posición de dominio.

Para configurar el delito de algún tipo de acuerdo, ciertamente la FNE debería estar investigando la presencia de factores adicionales que le permitan descartar la hipótesis de comportamiento estratégico en el contexto de un mercado con baja intensidad competitiva. A modo de ejemplo, tratándose de un mercado con fuertes restricciones verticales hacia el segmento de distribución minorista, una hipótesis plausible de investigar sería la de una práctica concertada a través de la figura de hub & spoke. Dicha estrategia de acuerdos anticompetitivos fue detectada y penalizada en Chile en el caso que involucró a las tres principales cadenas de supermercados del país respecto de

gunas empresas y así éstas haber buscado nuevos mercados afectando la simetría prevaeciente. Muy por el contrario, no sólo no hubo entrada relevante sino que además las participaciones de mercado se mantuvieron alarmentemente estables durante casi una década., con márgenes para las distribuidoras mayoristas que subieron desde un 35% en el período 2012-2014 a 50%-55% entre 2015 y 2020.

Concluye la FNE que el mercado mayorista del GLP se caracteriza por una baja intensidad competitiva, estimándose que la falta de mayor competencia resulta en mayores rentas para las empresas distribuidoras mayoristas en US\$261 millones anuales. Como parte de dichos mayores márgenes son capturados por los distribuidores minoristas, la FNE calcula que los consumidores terminaron pagando un sobreprecio de US\$181 millones anuales. Llevada esta última cifra a los seis años en que los márgenes se han man-

tenido por sobre el del período 2012-2014 y dividido por 18 millones de personas, entrega una cifra de US\$60 por persona, es decir un sobreprecio promedio pagado por los consumidores en torno a los \$42 mil ... iseis veces mayor el sobreprecio pagado como compensación por la colusión del confort!

Esta estructura de mercado poco competitiva es sostenida por las distribuidoras mayoristas a través de contratos de exclusividad de largo plazo y muy rígidos con sus distribuidores minoristas, con premios a la exclusividad y castigos para sostener dicha exclusividad, impidiendo que una mayor competencia a nivel minorista pudiese producir mayor competencia aguas arriba. El resultado esperable de estas rigideces en las relaciones verticales en el mercado del GLP es que sea prácticamente imposible la entrada de nuevos distribuidores mayoristas. Simplemente no disponen de una red de distribuidores minoristas con los cuales



la venta de pollos, fallada unánimemente por el TDLC (Sentencia 167-2019) y la Corte Suprema un año después. Para acoger una eventual demanda en contra de Abastible, Gasco y Lipigas en esta línea, la FNE debería acreditar no sólo medidas coercitivas o de presión ejercidas por cada una de ellas en contra de sus distribuidores, con el fin que éstas no redujeran los precios de reventa de los balones de gas o respetaran las distribuciones geográficas de reparto de territorios, sino que además debería acreditar que detrás de dichas presiones verticales estarían las otras empresas mayoristas presionando con amenazas de endurecer la competencia bajando precio o expandiendo sus territorios de venta si no se “corrige” el desvío de algún minorista.

Ciertamente, si en una eventual etapa investigativa la FNE encuentra indicios más claros de acuerdos directos entre los distribuidores mayoristas, léase comunicaciones entre los ejecutivos de estas tres empresas,

ya no se trataría de una estrategia de indirecta tipo hub & spoke, sino de un cartel duro que ameritaría penas mayores. De estos indicios, no hay antecedentes públicos de ningún tipo.

### **Las malas prácticas en el gas natural**

Poco se ha hablado de los horrores que detectó el estudio de la FNE en la distribución de gas natural por parte de la empresa Metrogas. El problema acá no es de libre competencia sino que es regulatorio, o puesto en simple, de un acto de aprovechamiento de un vacío en la ley para extraer rentas desde los consumidores de manera contraria al espíritu que regula las tarifas en este mercado. En efecto, desde 2017 las empresas distribuidoras de gas natural en Chile están sujetas a un régimen de rentabilidad máxima. Para el caso concreto de Metrogas, el vacío legal se crea a mediados de 2016, en plena discusión parlamentaria del mecanismo de determinación de rentabilidad máxima, cuando se

incluyó por parte del Ministerio de Energía un artículo transitorio que autorizaba el uso de los precios en contratos de gas de la distribuidora con empresas relacionadas, sólo de manera excepcional siempre que dichos contratos se hubieren celebrado con antelación a la publicación de la ley en el diario oficial (lo que ocurrió seis meses después). La razonabilidad de este artículo transitorio era no afectar los contratos vigentes, entendiendo que si ya existían y no había límites prácticos a la rentabilidad exigida, ellos no vulneraban el principio detrás de imponer límites a partir de publicada la ley.

Sin embargo, Metrogas elaboró una jugada maestra en el mismo momento en que se discutía la ley, a mediados de 2016. Esta empresa tenía un contrato de abastecimiento de gas natural firmado en 2013 y con vigencia hasta 2030 con GNL Chile, empresa en cuya propiedad participan minoritariamente los controladores de Metrogas junto a ENEL y ENAP. En julio de 2016 se decidió traspasar

este contrato a la empresa Aproveccionadora de Gas Natural (Agesa), cuya propiedad es idéntica a la de Metrogas (60% de CGE Gas Natural y 40% de Empresas Copec), mientras que en paralelo Metrogas y Agesa acordaron un nuevo contrato de suministro con precios mayores a los que Agesa le paga según el mencionado contrato a GNL Chile. Así, al momento de publicarse la ley este último contrato se encontraba vigente y, por lo tanto, estaba protegido por el artículo transitorio aludido en el párrafo precedente. Detrás de este cambio de contratos no existe ningún valor agregado para Metrogas ni sus usuarios, no hay rebajas de costos para GNL Chile ni para Metrogas tampoco; es decir, se trata de un cambio cosmético que sólo le permite a la distribuidora extraer rentas excesivas desde sus usuarios, ya que como grupo económico obtiene rentabilidades muy por encima de las que le corresponderían a la empresa Metrogas de haber continuado con su contrato original con GNL Chile.

La FNE determinó a través de un estudio econométrico que como grupo económico Metrogas vio incrementada sus ganancias no sólo por los mayores márgenes obtenidos, sino además comparado al hecho que las demás empresas distribuidoras de gas natural en el país redujeron sus márgenes desde el año 2017. Así, de acuerdo con el estudio de la FNE, los clientes de Metrogas pagaron entre un 13% y un 20% más en el precio del gas natural, lo que significó rentas extraordinarias para el grupo del orden de los US\$82 millones anuales. Si se consideran los cuatro años entre 2017 y 2020, tenemos rentas excesivas producto de este sobreprecio del gas natural de US\$330 millones, lo cual significa que - dividido por 2 millones de usuarios residenciales - se tiene un mayor precio per cápita de US\$165, es decir aproximadamente de 100 mil pesos por usuario ... ¡¡14 veces más que lo pagado como compensación por la colusión del confort!!

## Recomendaciones de política

La FNE, y la prensa posteriormente, ha enfatizado la escasa competencia en la distribución de GLP. Una de sus medidas es prohibir que las empresas mayoristas participen también del mercado minorista, medida que junto con la liberalización del mercado de distribución minorista; es decir, prohibiendo la exclusividad de marcas a nivel de los distribuidores minoristas y los contratos con controles verticales que ejercen las distribuidoras mayoristas, produciría una mayor competencia y bajas de precios, y de igual modo facilitaría la entrada de nuevos actores en el mercado mayorista al tener un canal de distribución minorista disponible. En cuanto a la distribución de gas natural, la FNE propone por un lado regular de manera explícita la noción de acceso abierto a las redes de transporte, así como la dictación de una nueva norma que regule la rentabilidad máxima de una empresa distribuidora de este energético considerando a todo el grupo económico verticalmente integrado.

En mi opinión, ambas medidas ciertamente apuntan a resolver el problema desde una mirada de largo plazo, pero queda sujeta en el mercado del GLP a la mayor competencia que pueda producirse en dicho mercado. Me parece que la entrada al mercado mayorista va a seguir limitada por la falta de una oferta independiente a eventuales entrantes. Esto es, actualmente la única manera de no depender de empresas establecidas en la industria para acceder al insumo básico o GLP es comprar a ENAP, empresa que tiene la posibilidad de cargar balones sólo en Linares y San Fernando, lo que limita la posibilidad de entrada competitiva en las demás regiones de Chile.

Por esta razón, lo primero desde una política energética del país es la imperiosa necesidad que ENAP disponga de más trenes para el envasado de GLP en las regiones del país, al menos desde Valparaíso a Bio-Bío

que es la zona de mayor densidad poblacional de Chile y donde esta empresa pública cuenta con polductos desde sus refinerías ubicadas en ambas regiones extremas. Una segunda medida de política adicional sería estudiar la entrada de ENAP en la distribución mayorista de GLP, participación de la estatal que sin dudas le entregaría dinamismo a un mercado carente de competencia tal como enfatizado en el estudio de la FNE. Esta medida me parece más efectiva que aquella discutida en la prensa para que los municipios instalen un poder de venta a nivel minorista, simplemente porque el problema no está a nivel minorista sino que en tres empresas con muy baja rivalidad en la distribución mayorista de GLP. Finalmente, en cuanto a la distribución de gas natural, me parece que se terminó la autorregulación con límites de rentabilidad que son revisados por la Comisión Nacional de Energía; seriamente se debe estudiar la regulación de precios y estándares de calidad en la distribución de gas por redes, tal como acontece en los servicios de agua potable y alcantarillado, y en distribución eléctrica en Chile. Las empresas tuvieran la posibilidad de aprovechar una regulación blanda, pero el abuso persistente de la que atiende a más usuarios en el país deja en claro la necesidad de una regulación más dura en la materia. **OE**