

ANT.: Denuncia de [REDACTED]  
[REDACTED] contra Forestal  
Valdivia S.A. y Holding  
empresas Arauco. Por  
eventual abuso de posición  
dominante. Rol N° 2331-15  
FNE.

MAT.: Minuta de Archivo (I).

Santiago, 17 ABR. 2015

A : FISCAL NACIONAL ECONÓMICO  
DE : JEFE DIVISIÓN ABUSOS UNILATERALES (S)

#### I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 19 de enero de 2015 se recibió una denuncia de parte de [REDACTED] (en adelante e indistintamente el "denunciante") en contra de Forestal Valdivia S.A. y Holding empresas Arauco (en adelante e indistintamente la "denunciada" o "Arauco"), imputándole supuestas conductas anticompetitivas, en particular, abuso de posición dominante.
2. El denunciante señala que el Holding Arauco, a través de su filial Forestal Valdivia S.A, ocupa una posición dominante en el mercado forestal de la Región de los Ríos y que durante los últimos ocho años ha realizado prácticas tendientes a imponer barreras de acceso al mercado de transporte forestal, que se ven expresadas por las cada vez más exigentes condiciones en los procesos de licitación de servicios de transporte impuestas por Arauco.

3. De esta manera, señala que estas prácticas han provocado la salida del mercado del transporte forestal de un alto porcentaje de pequeños y medianos transportistas. Debido a lo anterior, solicita el inicio de una investigación por parte de la Fiscalía Nacional Económica.

## **II. DESCRIPCIÓN DE LA INDUSTRIA**

4. Los agentes que participan a lo largo de la cadena productiva del sector forestal pueden ser divididos por tamaño, por el submercado en el que participan y por el grado de integración vertical y horizontal que presentan sus actividades.
5. Cualquiera que sea la forma de clasificación de las empresas forestales, es posible señalar que existen tres grandes grupos empresariales que dominan con claridad el sector forestal chileno: ARAUCO, CMPC y MASISA. Estas empresas se encuentran entre los 10 actores más importantes de la industria forestal de América del Sur y entre las 100 empresas forestales más importantes en el mundo (PwC Top 100, 2009)<sup>2</sup>, concentrando entre ellas el 77,4% de las exportaciones forestales chilenas<sup>3</sup>.
6. La empresa denunciada, Arauco S.A, es el grupo económico más importante en el sector forestal chileno, ocupando el lugar 28 en el ranking mundial de las principales empresas forestales y el primero en Latinoamérica<sup>4</sup>.
7. Esta empresa se dedica a la producción de celulosa, madera aserrada y paneles entre otros, siendo la producción de celulosa el [REDACTED] de la actividad económica de la empresa<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> Informe realizado por Universidad de Concepción en el año 2009. "Análisis de la cadena de producción y comercialización del sector forestal chileno: Estructura, agentes y prácticas"

<sup>3</sup> Informe realizado por Universidad de Concepción en el año 2009. "Análisis de la cadena de producción y comercialización del sector forestal chileno: Estructura, agentes y prácticas"

<sup>4</sup> Informe realizado por Universidad de Concepción en el año 2009. "Análisis de la cadena de producción y comercialización del sector forestal chileno: Estructura, agentes y prácticas"

<sup>5</sup> Informe realizado por Universidad de Concepción en el año 2009. "Análisis de la cadena de producción y comercialización del sector forestal chileno: Estructura, agentes y prácticas"

8. El sector forestal se estructura en etapas verticales que incluyen la silvicultura, producción primaria (producción de trozas o troncos), industria primaria e industria secundaria.

**Figura N°1: Interrelaciones en la Cadena Productiva del Sector Forestal.**



Fuente: "Análisis de la cadena de producción y comercialización del sector forestal chileno: Estructura, agentes y prácticas", Universidad de Concepción, 2009.

9. Los servicios de transporte forestal se concentran principalmente en dos actividades: forestal y carretero. En primer lugar, el transporte "bosque-planta" o "forestal", que corresponde a la carga entre la producción de trozas y la industria primaria A. Y, en segundo lugar, el transporte "carretero", se refiere al transporte desde la industria primaria A hacia el puerto, o desde la industria primaria A hacia la industria primaria B.
10. Tanto el transporte "forestal" como el "carretero" requieren de una adaptación especial del camión dependiendo de cuál es el tipo de transporte que realizará.
11. El denunciante señala que no existen altos costos en la modificación de un camión para transporte "carretero" a un camión para transporte "forestal" o

viceversa. Esto se debe a que el precio de venta de una carrocería usada para transporte “forestal” es similar al de una carrocería “carretero” y que dicha transformación es posible realizarla en un corto plazo, no superior a dos meses<sup>6</sup>. Adicionalmente, el costo de un camión nuevo oscila alrededor de los 90 y 100 millones de pesos<sup>7</sup>. Finalmente, el denunciante añade que una vez ganada una licitación, cualquier banco otorgaría financiamiento de crédito<sup>8</sup>.

12. La denuncia presentada corresponde a las licitaciones de transporte “forestal” realizadas por Arauco, específicamente el transporte de rollizos que se realiza desde predios pertenecientes o no a Forestal Valdivia S.A., hacia centros de acopio, procesamiento y/o consumo.
13. El transporte “carretero” no funciona principalmente bajo la lógica de licitaciones, por cuanto en este servicio compiten empresas de transporte contratadas, camiones de retorno que regresan a Santiago o a puerto, y la red ferroviaria del país. Por lo tanto, dado el mayor número de oferentes, es posible esperar que los retornos del transporte “carretero” sean menores que el transporte “forestal”.

### III. MERCADO RELEVANTE

14. Para determinar si las conductas señaladas constituyen o no una infracción a lo dispuesto en el DL 211, es pertinente identificar el mercado en el cual dichas prácticas incidirán. La FNE entiende como mercado relevante el de *“un producto o grupo de productos, en un área geográfica en que se produce, compra o vende, y en una dimensión temporal tales que resulte probable ejercer a su respecto poder de mercado”<sup>9</sup>*.

---

<sup>6</sup> Declaración del denunciante ante esta Fiscalía, de fecha 6 de enero de 2015, minuto 04:00.

<sup>7</sup> Declaración del denunciante ante esta Fiscalía, de fecha 24 de noviembre de 2014, minuto 20:50

<sup>8</sup> Declaración del denunciante ante esta Fiscalía, de fecha 24 de noviembre de 2014, minuto 31:15

<sup>9</sup> Guía Interna para el Análisis de Operaciones de Concentración. Fiscalía Nacional Económica. Octubre de 2012. Disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2012/10/Guia-Fusiones.pdf>.

15. El mercado relevante en este caso, está dado por el servicio solicitado en la licitación de Arauco. De esta manera, el mercado relevante se definirá como el servicio de transporte de rollizos para camiones con una tara máxima de 15.000 kg<sup>10</sup>.
16. Respecto al mercado geográfico, al no estar restringido en las bases generales de licitación. Este corresponderá a una macro zona sur, que comprendería desde la VIII región del Bío Bío hasta la X región de los Lagos. El mercado relevante podría ser incluso más amplio, tomando en cuenta que el dueño de un camión podría prestar servicios más allá del rubro forestal.
17. Para el caso de un camión de estilo “forestal”, habilitando la carrocería para transporte “carretero”, el vehículo podría prestar servicios de otro tipo de carga, tales como: leche, cemento, container, etc. Tratándose de un camión estilo “carretero”, éste no necesita una mayor adaptación para transportar otro tipo de carga, debido a que la carrocería que posee permite el transporte de distintos tipos de cargas. Por consecuencia, el mercado geográfico también se vería aumentado, comprendiendo desde la Región Metropolitana hasta la Región de los Lagos.
18. Lo anterior es factible dado que el costo de transformación de un camión “forestal” a uno “carretero”, sólo implica un costo determinado por el tiempo, como fue indicado en el párrafo número 11. Dado lo anteriormente señalado, utilizaremos la definición de mercado relevante más restrictiva, la cual fue enunciada en los párrafos precedentes.

#### **IV. LICITACIÓN DE TRANSPORTE DE ROLLIZOS**

19. Los procesos de licitación de la empresa Arauco, surgen entre otras cosas como mecanismo de alineación de incentivos entre Arauco y las pequeñas y medianas empresas de transporte. Esto se debe a que previo a los

---

<sup>10</sup> Información contenida en “Bases generales de licitación de transporte de rollizos” para el periodo 2011-2015.

procesos de licitación, Arauco disponía de más de [REDACTED] camiones repartidos en muchas empresas de transporte, las cuales no lograban una disponibilidad de flota superior al [REDACTED]. La baja disponibilidad de flota se debía principalmente al reducido número de camiones por parte de cada una de las empresas de transporte y a la baja planificación logística de estas mismas. Además, como señala el denunciado, habrían existido presuntas prácticas oportunista por parte de estas empresas.

20. Lo anterior se ve respaldado por el denunciado, quien mencionó ante esta Fiscalía que existen viajes más convenientes que otros. Sin embargo Arauco tiene que realizarlos todos. Por lo tanto el denunciado indica que *"(...) cuando trabajas con muchos chiquititos, ellos tratan de florear lo mejor"*<sup>12</sup>.
21. Las bases de licitación que fueron adjuntadas con esta denuncia, corresponden a los procesos de licitación para el año 2007, el período 2007-2011 y el período 2011-2015. Estas bases licitaban los servicios de transporte de rollizos para los períodos anteriormente señalados.
22. El transporte de rollizos corresponde a la actividad que involucra el flete de rollizos de cualquier especie, desde predios o canchas pertenecientes o no a Forestal Valdivia S.A, hacia centros de acopio, procesamiento y/o consumo<sup>13</sup>.
23. En particular, el servicio a licitar para el período 2011-2015, correspondía al transporte de rollizos, por un plazo de 48 meses consecutivos, para un total de 110 camiones doble turno. El tamaño mínimo de flota para postular era de 25 camiones y el máximo de 35 camiones<sup>14</sup>. La empresa transportista debía presentar una función de tarifa, detallando factores fijos, factores variables y tramos en caso que los factores sufran variaciones.

---

<sup>11</sup> Declaración del denunciado ante esta Fiscalía, de fecha 16 de marzo de 2015, minuto 36:10

<sup>12</sup> Declaración del denunciado ante esta Fiscalía, de fecha 16 de marzo de 2015, minuto 37:10

<sup>13</sup> Información contenida en "Bases generales de licitación de transporte de rollizos" para el período 2011-2015.

<sup>14</sup> Información contenida en "Bases generales de licitación de transporte de rollizos" para el período 2011-2015.

24. Las bases de licitación contenían además condiciones técnicas para los camiones así como para las carrocerías y el remolque. Estos camiones a licitar, debían ser camiones nuevos, o a lo más tener un año de antigüedad a contar de la fecha de inicio de operaciones.
25. Por otra parte, las bases de licitación indican que las empresas adjudicadas debían considerar un aumento de su flota licitada para las temporadas de verano de cada año equivalente a un [REDACTED]

## V. ANÁLISIS DE LOS HECHOS DENUNCIADOS

26. Dado que desde una perspectiva económica los agentes involucrados son independientes, la denuncia puede evaluarse bajo una lógica vertical. Así el análisis dará cuenta de los eventuales abusos que la empresa aguas arriba, Arauco, realizaría respecto de la empresa transportista, aguas abajo.
27. Tal como señala el denunciante, las condiciones impuestas por los procesos de licitación fueron cada vez más exigentes. Sin embargo, en dichas condiciones no hay antecedentes que den cuenta de conductas abusivas de posición dominante, sino que responde, tal como se ha señalado, a necesidades de la empresa relacionadas con eficiencia, calidad, seguridad y logística.
28. En los procesos de licitación que realiza Arauco, las empresas de transporte forestal son las que fijan las tarifas. Por lo tanto, no existiría evidencia que Arauco contratara los servicios de transporte bajo el costo medio, sino que las tarifas de adjudicación son producto de la competencia entre las empresas de transporte y las diferencias entre ellas son reflejo de la eficiencia causada por las economías de escala.
29. Además, en las bases de licitación del período 2011-2015, Arauco establece una flota a licitar de un total de [REDACTED] camiones, con un máximo de 35 camiones por empresa. Dicha condición redundante por construcción en la

existencia mínima de 3 empresas contratistas, promoviendo la competencia y la desconcentración del mercado de transporte forestal.

30. En diciembre del año 2014, Arauco abrió un nuevo proceso de licitación, en el cual invitó a participar a la Asociación Gremial de Dueños de Camiones de Valdivia, sin embargo, el denunciante no retiró las bases para participar en el proceso de licitación<sup>15</sup>.
31. El proceso de licitación anteriormente mencionado culminó con la adjudicación de tres empresas: Sotraser, Transvía y Transportes Klenner. Ninguna de las cuales está vinculada al Holding de Empresas Arauco<sup>16</sup>.
32. Por lo demás, el denunciado señala que no existirían empresas pertenecientes a Arauco que participen en las licitaciones. No obstante, Arauco cuenta con una flota de [REDACTED] camiones, los cuales sólo se utilizan en período estival, cuando las empresas adjudicadas a la licitación no dan abasto a la mayor demanda existente<sup>17</sup>.
33. Por lo tanto, la continua disminución de socios de la Asociación Gremial de Dueños de Camiones de Valdivia y la presencia de empresas de envergadura en los procesos de licitación adjudicados, responden en gran medida al uso de economías de escalas y de ámbito por parte de estas grande empresas, y a la incapacidad tecnológica y escasa eficiencia por parte del gremio.
34. Analizados los antecedentes recopilados y expuestos en esta Minuta, esto es, las características de la industria y transporte forestal, las bases generales de licitaciones y las declaraciones del denunciante y el denunciado, esta División estima razonable el mecanismo y condiciones de licitación efectuadas por Arauco, por lo que no existirían conductas abusivas de posición dominante como señala el denunciante.

---

<sup>15</sup> Declaración del denunciado ante esta Fiscalía, de fecha 16 de marzo de 2015, minuto 57:40

<sup>16</sup> Declaración del denunciado ante esta Fiscalía, de fecha 16 de marzo de 2015, minuto 09:30

<sup>17</sup> Declaración del denunciado ante esta Fiscalía, de fecha 16 de marzo de 2015, minuto 24:00



**VI. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN**

35. No se observa en este caso, con los antecedentes recopilados por este Servicio, que Arauco haya hecho uso de conductas abusivas de posición dominante o bien haya restringido la competencia por medio de su proceso de licitación convocado. Por lo tanto, los hechos denunciados no podrían constituir una infracción al D.L. N° 211, específicamente, un abuso de posición dominante por parte de dicha empresa.
36. De esta forma, los hechos denunciados no justifican el inicio de una investigación por parte de esta Fiscalía, por lo que se sugiere el archivo de los antecedentes.

Saluda atentamente a usted,



**GASTÓN PALMUCCI**

**JEFE DIVISIÓN ABUSOS UNILATERALES (S)**