



Respuestas a los Comentarios de la Versión Preliminar del Estudio de Mercado del Gas

División Estudios de Mercado

Santiago, diciembre de 2021

Tabla de Contenido

I. INTRODUCCIÓN	3
II. MERCADO DEL GAS LICUADO DE PETROLEO	4
A. Regulación y análisis.....	4
B. Recomendaciones.....	13
III. MERCADO DEL GAS NATURAL	20
A. Regulación y análisis.....	20
B. Recomendaciones.....	25

I. INTRODUCCIÓN

Este apartado contiene observaciones recibidas sobre el Informe Preliminar del Estudio de Mercado del Gas, las que han sido consideradas para elaborar el Informe Final (“IF”) del referido estudio. Los comentarios incluidos en el presente documento, en algunos casos son textuales de algún comentario recibido mientras que en otros se busca representar la inquietud planteada de manera sucinta. Existen, además, una serie de comentarios de carácter descriptivo que no incluimos en este apartado que se encuentran disponibles en un documento separado que se publica como un anexo junto al IF (sólo aquellos que autorizaron expresamente a ser publicados).

II. MERCADO DEL GAS LICUADO DE PETROLEO

A. Regulación y análisis

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
1.	La FNE no presentó los resultados a los incumbentes previo a la publicación del Informe Preliminar, lo que la hizo cometer errores y causar un grave perjuicio a los mismos.	<p>La FNE estima que la crítica realizada es absolutamente impropcedente.</p> <p>El procedimiento que sigue la FNE está explicitado de manera clara y pública en la Guía Interna para el Desarrollo de Estudios de Mercado disponible aquí. En ella se establece que el informe preliminar se hace público para que cualquier interesado lo pueda comentar. Es esta la instancia en que cualquiera puede efectuar sus observaciones y/o criticar el informe de la FNE.</p> <p>En ese sentido, las empresas incumbentes no son los únicos interesados, y por tanto no tienen privilegios procedimentales. A modo ejemplar, los consumidores, asociaciones de consumidores, y reguladores también son partes interesadas en los estudios de mercado.</p> <p>Asimismo, la FNE no vislumbra cómo un estudio de mercado pueda causar, por sí mismo, perjuicios, dado que no hace más que realizar un diagnóstico general sobre un mercado y proponer, si fuera el caso, recomendaciones al Ejecutivo.</p> <p>Tampoco se concuerda con que el informe contenga errores sustantivos. Esto se verá en las respuestas siguientes.</p>
2.	Los cálculos realizados no consideraron el efecto de la inflación (IPC) por lo cual sus resultados no son válidos o deben ser ajustados sustancialmente.	<p>La afirmación realizada no es correcta. Sorprende particularmente que se realice de manera tan categórica sin entregar fundamentación alguna.</p> <p>Todos los cálculos de la FNE en el informe consideran la inflación medida a través de Índice de Precios al Consumidor</p>

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
		<p>(IPC). Esta es una mejor práctica que se utiliza en cualquier análisis que compara cifras de años distintos, por lo cual se había considerado innecesario aclararlo.</p> <p>Por ejemplo, un antecedente aportado antes de la publicación del Informe Preliminar por uno de los mismos economistas que realiza esta crítica, tampoco explicita si los números con los que trabaja son nominales o reales. La FNE asumió, de buena fe, que eran reales como se usa en cualquier estudio serio.</p> <p>Sin perjuicio de ello, y para evitar cualquier mala interpretación, se agrega en el resumen ejecutivo (p. 11 IF) una frase que explicita que todos los números del informe están ajustados por la inflación.</p>
3.	El informe calcula márgenes porcentuales cuando lo correcto habría sido calcular márgenes absolutos. Por ello el informe carece de validez.	<p>La afirmación obedece a una posible falta de lectura atenta del informe de la FNE.</p> <p>Cómo puede verse en el informe, la FNE entrega el margen absoluto en la Figura 27. En ella se señala que el margen es igual al precio menos el costo. Dado que ambos son números y no porcentajes, la resta de ellos tampoco es un porcentaje. Asimismo, la Figura 9 entrega los márgenes porcentuales.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, la FNE hace presente que los márgenes porcentuales o absolutos pueden utilizarse indistintamente, con igual validez, dependiendo de cuál sea la finalidad del análisis.</p> <p>Por ejemplo, el Índice de Lerner, herramienta ampliamente utilizada para medir el grado de competencia en una industria o el poder de mercado de una empresa, se expresa como un margen porcentual.</p>

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
4.	<p>Los márgenes de las empresas están mal calculados puesto que sólo consideran el costo del combustible, pero no una serie de otros costos que son necesarios para distribuir el producto al cliente final.</p> <p>Lo correcto habría sido utilizar el EBIT o EBITDA en cuyo caso los márgenes estarían lejos del 55% que señala la FNE.</p> <p>De hecho, de considerarse el cálculo de impacto de la FNE (de bajar en 15% el precio), las empresas mayoristas tendrían pérdidas. No serían negocios rentables. Por ello, dicho cálculo es incorrecto.</p>	<p>La FNE hizo explícito en el Informe (p. 15 IF) qué es lo que entendía por margen, indicando que este no era igual a la utilidad contable.</p> <p>En base a esos cálculos la FNE pudo constatar que - independiente del nivel- el margen fue aumentando en el tiempo sin existir razones exógenas que justificaran dicho aumento. Esto es inusual en un mercado competitivo e hizo que la FNE explorara en mayor profundidad y realizara una serie de tests econométricos que confirmaron la falta de competencia del mercado.</p> <p>Respecto de la conveniencia de utilizar márgenes contables como el EBIT o EBITDA, la ciencia económica ha descartado su uso para medir competencia por una serie de razones insalvables desde los años 80.</p> <p>Asimismo, señalar que las empresas no serían rentables con una disminución de un 15% del precio, es una afirmación que no tiene sustento económico. La afirmación presume que todos los costos contables son exógenos, esto es, escapan completamente del control de las empresas.</p> <p>Si este argumento fuese cierto, una empresa podría determinar su escala de operación sin considerar las características de la demanda o la competencia que enfrenta en un mercado.</p> <p>En otras palabras, la empresa primero determinaría todos los gastos que estima necesita para operar y luego el precio, sin atender a la demanda o a los competidores.</p> <p>Por todo lo anterior, la afirmación no tiene sentido. Son las empresas -y sus costos- los que se ajustan al mercado y no al revés. El hecho de que las empresas puedan traspasar todos sus costos sin problema a los consumidores no haría más que</p>

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
		<p>confirmar que este mercado no es suficientemente competitivo, y que es necesario realizar ajustes regulatorios.</p> <p>Para mayor detalle, véase Anexo E.</p>
5.	<p>La distribución mayorista es altamente competitiva. Los distribuidores mayoristas compiten intensamente, equivalente a que existan 18 empresas en competencia.</p>	<p>La FNE discrepa fuertemente de lo planteado.</p> <p>En el informe se muestra de manera clara y sustentada que la intensidad competitiva es baja.</p> <p>El aportante arriba a este número realizando una serie de supuestos que no son razonables. Estos ignoran observaciones cruciales que ha realizado la ciencia económica en los últimos 40 años.</p> <p>Se destaca el que el aportante utilice el margen EBIT como margen económico, cuestión que Franklin Fisher y John McGowan refutaron a inicios de la década de los 80, y que ha permanecido como una mejor práctica hasta hoy para efectos de un análisis de competencia.</p> <p>Por lo demás, si como dice el aportante, la intensidad observada en el mercado fuese la de 18 empresas compitiendo a la Cournot, el <i>pass-through</i> (esto es, el traspaso de la baja de costo al consumidor) que debería observarse sería cercano al 100%, 18/19 para ser precisos. Por el contrario, esto no es lo que se observó a finales de 2014, donde los costos de adquisición cayeron bruscamente pero los precios de venta no, apreciándose un <i>pass-through</i> más parecido al que se observaría en un monopolio (ver pp. 108 y ss. IF).</p> <p>Para mayor detalle, véase Anexo E.</p>
6.	<p>Existen errores en la definición de mercado relevante. La FNE realiza análisis de participación de mercado y de concentración sin definir el mercado relevante</p>	<p>La FNE en ningún momento define mercado relevante. No es el objetivo de un estudio de mercado evaluar una hipotética operación de concentración.</p>

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
	(contrario a la Guía de Operaciones de Concentración de la FNE).	En todo caso, esta definición tampoco resulta crucial para sustentar las conclusiones respecto de la intensidad competitiva y los riesgos de coordinación en el sector. Sin perjuicio de que se observen las características estructurales del mismo, tales conclusiones se sustentan fundamentalmente en análisis econométricos que no requieren de la definición de un mercado relevante.
7.	Existe competencia a nivel de distribución mayorista, de carácter permanente y a nivel nacional y local, entre 3 o más empresas. Asimismo, no existen barreras a la entrada en el aprovisionamiento, por lo que no hay dificultades sustanciales para ingresar al mercado.	La FNE discrepa de lo planteado. Como muestra el informe, existen numerosas razones para estimar que la competencia en este mercado es débil (ver por ejemplo pp. 92 y ss del IF). Asimismo, la FNE explica latamente que, en base a la información disponible, sí existen barreras a la entrada en este mercado, pero estas se encuentran principalmente en la distribución minorista y no en el abastecimiento.
8.	No es efectivo que la competencia intermarca entre los distribuidores mayoristas de GLP no sea intensa debido a la existencia de cláusulas de exclusividad, puesto que un 20% de los cilindros de GLP que llegan a la empresa corresponden a cilindros de otras compañías.	La conclusión respecto de la intensidad competitiva en el mercado no se basa en el hecho que existan restricciones verticales entre mayoristas y minoristas en el GLP. Este es un diagnóstico que emerge como resultado de los análisis realizados en la sección III.B.
9.	Los distribuidores minoristas compiten intensamente, toda vez que entran y salen de las relaciones comerciales con los mayoristas. No existen barreras a la entrada y la salida en el mercado. Asimismo, es posible concluir que el total de distribuidores minoristas es mucho más bajo que el señalado por la FNE, por lo que el cambio de distribuidores minoristas es porcentualmente más alto.	La FNE discrepa de lo planteado. Como se muestra, en base a datos aportados por las empresas, existe una alta rigidez en las relaciones verticales entre minoristas y mayoristas (ver pp. 135 y ss. del IF). En cuanto al número de minoristas, el total informado por la FNE, como se señala en el IF corresponde al total que operó en algún momento durante la ventana de tiempo que el estudio abordó. Esta información proviene de las propias empresas mayoristas.

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
10.	Las participaciones de mercado de las empresas tienen una gran variabilidad si se distingue entre línea de negocio (granel o envasado) y por regiones. Por tanto, la participación no es simétrica como expresa el Informe Preliminar. La simetría no es un factor que facilite las conductas coordinadas, pues las participaciones en el mercado de la distribución mayorista no son simétricas.	La FNE sostiene que a nivel nacional las participaciones son simétricas. Nunca afirma que las participaciones por zonas geográficas y formatos son simétricas. En todo caso, no es necesario que se encuentren participaciones simétricas en todos los mercados geográficos y formatos para afirmar que existe un riesgo de coordinación en el mercado (o una coordinación).
11.	La exclusividad está justificada por diversas razones, como la responsabilidad por riesgos, daños y/o costos por almacenamiento y venta de cilindros de GLP.	Los distribuidores mayoristas son solamente responsables del buen estado del cilindro, y de la construcción, modificación y término de las operaciones sobre instalaciones, pero no sobre la correcta operación, mantenimiento e inspección de instalaciones de GLP de minoristas. Por lo demás, los mismos contratos celebrados entre mayoristas y minoristas asignan toda la responsabilidad de seguridad a estos últimos.
12.	Por otra parte, el que la compañía ponga a disposición en comodato diversos activos para la comercialización no rigidiza la relación contractual, sino que persigue evitar comportamientos de <i>free rider</i> , además de liberar la necesidad de tener un amplio capital de trabajo por parte de los distribuidores minoristas, fomentando así el emprendimiento y la competencia en este eslabón de la cadena.	Ver párrafos 323 y 324 del IF.
13.	El cierre anticompetitivo de mercado que sostiene el Informe sólo se podría generar en aquellos casos en que en el mercado minorista no existieran suficientes distribuidores minoristas, lo cual no ocurre en el caso particular.	La suficiencia de distribuidores minoristas no se puede juzgar en el vacío. Ésta depende de las condiciones de mercado. De lo contrario, sería plausible que en un pueblo pequeño pudiesen coexistir ilimitados minoristas, lo que claramente no puede ser. Así, las condiciones del mercado, en particular, el tamaño de la demanda y los costos fijos de los minoristas, determinan el número que puede sostener. En una industria madura, resulta razonable considerar que este número haya alcanzado su límite

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
		<p>máximo, cuestión que vemos en los datos, que muestran que éste ha ido decreciendo de manera sistemática.</p> <p>Dado que este es el caso, resultará difícil para un cuarto mayorista entrar sin acceso a las redes ya establecidas. El aumentar en una cantidad sustantiva el número de minoristas, por ejemplo, en un cuarto, será inviable, pues tales no tendrían cómo sustentarse.</p>
14.	<p>La Fiscalía se equivoca al estimar la tasa de traspaso de las variaciones, no del precio del GLP, sino del precio del petróleo Brent (o del WTI) a los precios del GLP en Chile. El precio internacional del GLP, aunque relacionado con el precio del petróleo, es independiente de él. Otros órganos de la administración del Estado, como la CNE, utilizan el Mont Belvieu como marcador para el GLP.</p>	<p>La FNE estima que la crítica es absolutamente incorrecta.</p> <p>La Fiscalía utiliza el precio del Brent y WTI como instrumentos de una regresión, no como variable explicativa.</p> <p>La variable explicativa que ocupa la FNE para calcular la tasa de traspaso de las variaciones del combustible, corresponde al costo de adquisición real que reportaron las propias empresas para todo el periodo comprendido en el estudio.</p>
15.	<p>El mercado del GLP se caracteriza por una multiplicidad y opacidad de los precios de venta del GLP que dificulta o elimina el riesgo de coordinación en precios entre las empresas, dado que cualquier acuerdo tácito o expreso sobre mantener un nivel de precios requiere de monitoreo de las empresas para asegurar su cumplimiento.</p>	<p>El informe de la FNE no afirma que exista coordinación entre los incumbentes del mercado, sino que sólo señala que existen una serie de factores estructurales del mercado que facilitarían una coordinación.</p> <p>El que exista libertad de precios para los minoristas es un hecho empírico que no está probado ni falsificado en el estudio, puesto que no se accedió a los precios a los que minoristas independientes venden al consumidor final.</p> <p>Sin embargo, sí existen cláusulas contractuales en un número relevante de contratos que más bien dan cuenta de la existencia de fijación de precio de reventa.</p> <p>Asimismo, uno de los incumbentes en los últimos años ha tendido a incrementar sustancialmente la venta directa lo cual</p>

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
		<p>tendería a desvirtuar la hipótesis de la existencia de multiplicidad de precios.</p> <p>Por último, un posible cartel puede sustentarse en variables distintas al precio.</p>
16.	<p>La multiplicidad y opacidad en los precios es un elemento o característica del mercado que dificulta o hace inviable hacer un monitoreo del cumplimiento de un eventual acuerdo colaborativo</p>	<p>La FNE concuerda que la opacidad de precios, si existiese en esta industria (ver respuesta 15), puede dificultar que se sostenga un equilibrio cooperativo. Sin embargo, no es condición suficiente para que este no exista. Por lo que de ninguna forma contravienen la conclusión de la Fiscalía respecto de la dinámica competitiva en el segmento, la que, si bien atiende a aspectos estructurales, se sustenta principalmente en análisis econométricos cuyas conclusiones no dependen de las mismas.</p>
17.	<p>La frecuencia y regularidad de las órdenes de compra es un elemento consustancial al funcionamiento del mercado y el negocio de los minoristas, que genera eficiencias y produce efectos pro competitivos.</p>	<p>La FNE estima que la aseveración carece de toda fundamentación.</p> <p>Que una característica del mercado se traduzca en eficiencias - que son alegadas, pero no justificadas en antecedentes concretos-, no niega que pueda causar efectos anticompetitivos al mismo tiempo. Tal es el caso de la transparencia en precios, por ejemplo. Esta reduce costos de búsqueda, lo que podría contribuir a la competencia por la vía de aumentar la capacidad de sustituir que tienen los consumidores. Al mismo tiempo, sin embargo, podría contribuir al sostenimiento de un régimen coordinado.</p>
18.	<p>Cláusulas de exclusividad no importan una integración vertical entre la mayorista y sus distribuidores. (i) El modelo de negocios tiene sólidos fundamentos de eficiencia y ha sido implementado por la compañía en el convencimiento de que fomenta la libre competencia intra e inter marca. En razón del número de distribuidores, y de la autonomía que gozan es</p>	<p>En la conclusión del título C. Relaciones verticales en la distribución de GLP envasado, de la sección III. Mercado del Gas Licuado del Petróleo, se explicita lo que esta Fiscalía denomina integración de facto, esto es, la que se observa a partir de la conducta de los distribuidores (párrafo 335 IF).</p> <p>A su vez, las observaciones realizadas a la conducta de los distribuidores están indicadas más arriba (subtítulo ii.</p>

N°	Observación Actor	Respuesta FNE
	<p>improcedente sostener que la empresa mayorista se encuentra verticalmente integrado con sus subdistribuidores; (ii) La única limitación en los contratos corresponde a la exclusividad que (a) Puede ser fácilmente desahuciada; (b) No contempla multas o penalidades de incumplimiento; (c) No restringe autonomía territorial; (d) No restringe la autonomía de los distribuidores para fijar precios; (e) No contiene sugerencias de precio ni limitantes de precios máximos de reventa; y (f) No restringe ningún otro aspecto de la autonomía del distribuidor.</p>	<p>Implicancias de las relaciones verticales del mismo título), y corresponden a: (i) un muy marginal número de distribuidores multimarca, que no supera el 2,5% del total de consumidores, sea que se considere una ventana de tiempo de un mes, un trimestre, un semestre o un año, a lo que se suma que los volúmenes transados por éstos son a su vez marginales comparativamente a los transados por los monomarca (párrafos 313 y 315); y (ii) que menos de un 2% de los distribuidores minoristas cambió de distribuidor mayorista en el marco temporal del presente Estudio de Mercado (párrafo 317).</p> <p>Así, ni un fundamento de eficiencia del modelo de negocios establecidos entre mayoristas y minoristas -que son alegadas, pero no justificados en antecedentes concretos-, ni las mencionadas características de la obligación de exclusividad pactadas en los contratos entre éstos obstan, en la práctica, a la rigidez previamente descrita, que esta Fiscalía, como se indica en el párrafo 335, denomina integración de facto.</p>

B. Recomendaciones

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
19.	<p>La pérdida de contacto directo con el cliente final tendría grandes efectos sobre la calidad del servicio. Los distribuidores multimarca no tendrían los mismos incentivos, escala y medios técnicos para lograr el nivel de atención al consumidor.</p>	<p>La FNE no concuerda con la afirmación realizada.</p> <p>Una primera cuestión que parece razonable afirmar es que la calidad de servicio en este mercado pareciera encontrarse íntimamente relacionada con la celeridad con que se despachan los cilindros. Si bien es un supuesto razonable, este no deja de ser un supuesto. La FNE no tiene información fidedigna, porque no le fue aportada por las empresas incumbentes, de que la prontitud de despacho sea una variable relevante de calidad de servicio ni menos cómo esta variable se relaciona con el precio (esto es, qué tan relevante es el servicio en comparación con el precio para los clientes).</p> <p>Suponiendo que la calidad de servicio es relevante y que esta se encuentra determinada principalmente por la celeridad del despacho, cabe destacar que, por contrato, los distribuidores minoristas -a través de los cuales se realiza la mayor parte de las ventas de cilindros de GLP- cargan con el riesgo comercial de venta. Es decir, son ellos los que se benefician o se ven perjudicados directamente de la buena o mala calidad de servicio.</p> <p>Puesto que en el sistema propuesto por la FNE la distribución la seguirían haciendo los minoristas, no se entiende por qué podría producirse una disminución de calidad de servicio. La FNE estima que no existe razón alguna para implicar que esta pudiera verse afectada.</p>
20.	<p>La propuesta de la FNE pondrá en riesgo el estándar de seguridad actual.</p>	<p>La FNE no concuerda con la afirmación y estima que no tiene asidero alguno.</p>

		<p>La seguridad en la actualidad está regulada y fiscalizada por la SEC. Los minoristas se encuentran sujetos a esta regulación y fiscalización y no existen mayores problemas en materia de seguridad. Dado que serían los mismos minoristas quienes desarrollarían la actividad, no se vislumbra cómo la seguridad podría verse afectada.</p> <p>Las empresas mayoristas no tienen obligaciones de seguridad en relación con el negocio minorista y de hecho por contrato se desligan de ella entregándosela a los minoristas. Ver también respuesta 11.</p>
21.	Debido al alto grado de informalidad de los distribuidores multimarca, podrían generarse riesgos de seguridad debido a su compleja fiscalización, e incluso, podrían incurrir en prácticas ilegales para proteger su poder de mercado, como se ha demostrado a nivel comparado en caso de que estos distribuidores no cuenten con la supervisión cercana de una marca.	<p>La FNE no cuenta con información alguna para sustentar que los distribuidores multimarca tengan un alto grado de informalidad.</p> <p>Todos los distribuidores, sean multi o mono marca, deben cumplir con los mismos estándares de seguridad, contar con las autorizaciones pertinentes, y sujetarse a la supervigilancia de la autoridad.</p>
22.	Si se desintegra el mercado mayorista del minorista no podría solucionarse el problema de la doble marginalización.	<p>La FNE concuerda con que la integración vertical teóricamente subsana el problema de doble marginalización.</p> <p>Sin embargo, este no es el único factor que debe tomarse en cuenta al evaluar una medida como la propuesta por la FNE. Es por esto que la Fiscalía discute once argumentos que la literatura económica ha postulado a favor y en contra de la integración vertical (ver párrafo 319 del IF). Sólo al final de esta revisión y a la luz de los resultados de la sección III.B es que la FNE establece su conclusión respecto de los potenciales beneficios de la medida que recomienda, la que considera mayores a sus desventajas.</p>

23.	La recomendación convertiría al mayorista en un mero envasador de gas, no pudiendo incidir en la calidad y seguridad del servicio que pueden ofrecer los minoristas, degradando el servicio y los estándares de calidad, lo que se ve acentuado por el hecho de que muchos minoristas podrían salir del mercado al no tener capacidad logística para competir.	<p>La FNE efectivamente confirma que su propuesta implica que los distribuidores mayoristas no participen en la distribución minorista.</p> <p>Con respecto a la degradación del servicio y salida de minoristas del mercado, véanse respuestas 11 y 19.</p>
24.	El modelo de distribución dual, que permite que el mayorista participe simultáneamente en la venta a distribuidores minoristas y en la venta directa, también está presente en el mercado de los combustibles líquidos. Prohibir este modelo iría en sentido contrario, puesto que si lo que se espera es una mayor competencia a todo nivel, lo razonable sería permitirles a los mayoristas poder participar en la distribución minorista, en condiciones objetivas, de general aplicación y no discriminatorias.	<p>La FNE no analiza en este estudio el mercado de combustibles líquidos.</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, el mero hecho de afirmar que en otro mercado -de características similares según se afirma- exista una estructura similar que no se ha alterado, no constituye de manera alguna razón suficiente para no alterar regulatoriamente la estructura del mercado del gas.</p>
25.	La empresa ha realizado una serie de inversiones relacionadas con proyectos de innovación en el mercado, dirigidos a mejorar la calidad y transparencia del servicio, como aplicaciones. El desincentivo de invertir en tecnología si se aprueba la recomendación aumentaría mucho.	<p>Como lo observa en los párrafos 323 del IF, la FNE concuerda con que la integración vertical restaura los incentivos que tienen mayoristas a invertir en el mejoramiento del negocio minorista. Sin embargo, como también observamos en el párrafo 324 del IF, la relación vertical entre mayoristas y minoristas produce un desincentivo a proveer calidad por parte del minorista, al ser el que incurre en el costo, pero no internaliza completamente los beneficios.</p> <p>Adicionalmente, no se entiende por qué sólo los mayoristas de GLP serían las empresas que podrían proveer la tecnología para coordinar la última milla. En la medida que la reducción de este costo de transacción generase valor, existen empresas en una posición mucho más ventajosa para realizar esta función. Esto pues su negocio principal es coordinar la logística de última milla.</p>

26.	Las empresas mayoristas gestionan muchos reclamos anuales relacionados con problemas del cilindro, mala calidad de atención, etc. Por tanto, no es posible decir que las variables adicionales al precio no se vean afectadas con esta recomendación, toda vez que los distribuidores mayoristas no podrían hacerse cargo de atender los reclamos e inquietudes del consumidor final (que acude mayoritariamente a ellos y no al distribuidor minorista).	<p>En el modelo planteado por la FNE, los problemas con la calidad del cilindro seguirán siendo responsabilidad del distribuidor mayorista puesto que son ellos los propietarios de estos, y quienes tienen la obligación de mantenerlos en buen estado.</p> <p>Respecto de los reclamos de calidad de servicio en la distribución, estos tendrán que ser atendidos por los distribuidores minoristas.</p>
27.	La empresa cuenta con una serie de convenios con instituciones públicas y privadas para entregar descuentos que disminuyan el precio del GLP. Estos descuentos se verían eliminados con la recomendación.	<p>La FNE estima que, de aplicarse el modelo propuesto, el mercado no necesitará de este tipo de “vales” o “vouchers” de las empresas para que el precio disminuya.</p> <p>Como se explica en el informe, el precio bajará por efectos de la competencia. El impacto de un mercado competitivo en favor de los consumidores es sustancialmente superior a los efectos positivos de una política de “vales” o “vouchers” que tiene alcance limitado, extensión temporal desconocida, y depende exclusivamente de la voluntad de la empresa que los entrega.</p> <p>Como es evidente, una política pública de un bien de primera necesidad, como es el GLP, no puede depender de la mera voluntad de las empresas incumbentes.</p>
28.	La recomendación impediría a la empresa mayorista comercializar GLP en comunas donde no existen minoristas, especialmente donde suple la función de servicio público, como en zonas aisladas.	<p>Lo señalado es efectivo. Esa comercialización tendría que realizarla un minorista no relacionado de manera alguna con el mayorista.</p> <p>Por lo demás, el hecho de que no exista un minorista en la actualidad no significa que no exista en el futuro, especialmente considerando que habrá mercado para su entrada dada la restricción que se impondría al distribuidor mayorista.</p>
29.	La existencia del canal de venta directa es una garantía de transparencia en el precio para los consumidores, por lo que la recomendación haría a	No vemos cómo esto puede ser una garantía de transparencia en el precio para los consumidores, cuando el canal de venta

	<p>este mercado transformarse en uno mucho más opaco.</p>	<p>directa representa una proporción relativamente menor (un 15%) del volumen de ventas del canal envasado.</p> <p>Según han expresado los incumbentes, en los otros sub canales los minoristas pueden fijar libremente el precio a consumidor final.</p> <p>Si este no fuese el caso, y los precios del sub canal de venta directa determinasen de alguna manera el cobro que pueden realizar los minoristas -o existiera una fijación de precio de reventa generalizada-, más que proveer una garantía de transparencia, la existencia del canal elevaría el riesgo de una conducta coordinada. Esto, por supuesto, brindaría sustento adicional a la recomendación que realiza la FNE.</p>
<p>30.</p>	<p>La recomendación para el mercado del GLP vulnera lo establecido en los artículos 19 n°21 y 22 de la Constitución. En primer lugar, se afectarían componentes esenciales del derecho a desarrollar una actividad económica, a saber: (i) Libertad de acceso al mercado de distribución minorista de GLP; (ii) Libertad de organización del empresario; (iii) Libertad de dirección de la empresa, etc.</p>	<p>La FNE estima que esta afirmación es incorrecta.</p> <p>El fin buscado por la FNE a través de esta recomendación es constitucionalmente legítimo, toda vez que se persigue un objetivo regulatorio consistente en el correcto funcionamiento del mercado, finalidad que forma parte del orden público económico. El derecho contemplado en el 19 n°21 no puede ser interpretado aisladamente. Así, el derecho a desarrollar una actividad económica está en permanente tensión con derechos fundamentales de otros actores y con intereses públicos constitucionalmente protegidos. Las empresas no pueden esgrimir una aplicación absoluta de este derecho, sin que se pueda realizar un proceso de ponderación con otros derechos fundamentales e intereses públicos. Véase Informe Santiago Montt O. (Anexo D).</p>
<p>31.</p>	<p>Por otra parte, se ve afectado el principio de proporcionalidad. En primer lugar, la medida no es adecuada o idónea, toda vez que la base de la sustentación para la recomendación es la existencia de contratos de exclusividad, pero la recomendación es más amplia que su sustento. En segundo lugar, la</p>	<p>La FNE estima que la afirmación es incorrecta.</p> <p>Los intereses contrapuestos entre los derechos e intereses constitucionalmente protegidos deben ser ponderados mediante el principio de proporcionalidad, que sí se cumple en esta recomendación.</p>

	<p>medida no es necesaria, al existir otras alternativas menos costosas que la prohibición total. La conveniencia en términos competitivos debe ser contrastada con los términos en que está concebido el derecho a desarrollar cualquier actividad económica. Por último, la medida tampoco es proporcional en sentido estricto, puesto que el impacto es muy gravoso para la empresa que realiza el comentario en particular.</p>	<p>En primer lugar, se cumple el principio de adecuación, puesto que la desintegración es una solución conocida en la regulación económica a nivel nacional y comparado. Por otro lado, la medida es necesaria, puesto que las medidas alternativas propuestas por los actores no son equivalentemente efectivas. En tercer lugar, se cumple con el requisito de proporcionalidad en sentido estricto, ya que la pérdida de acceso al mercado minorista no es un sacrificio desproporcionado debida la magnitud y relevancia de los fines que se buscan con la propuesta. Véase Informe Santiago Montt O. (Anexo D).</p>
32.	<p>Se afecta la protección de la confianza legítima, puesto que los distribuidores mayoristas son privados de su actividad esencial y afectan sus inversiones realizadas hasta la actualidad. Así, se rompe la confianza en los ciudadanos sobre la seguridad y estabilidad de las reglas, para llevar a cabo sus planes.</p>	<p>La FNE estima que la afirmación es incorrecta.</p> <p>El hecho de que el regulador no haya actuado previamente en este segmento del mercado no genera confianza legítima. La confianza legítima es protegida cuando es concreta, es decir, que se induce por actos de la Administración. Salvo circunstancias excepcionales, el ordenamiento jurídico no genera expectativas legítimas. Como ha señalado el TC (Sentencia Rol N°370-2003), el estándar de confianza legítima es “extremadamente alto”. Véase Informe Santiago Montt O. (Anexo D).</p>
33.	<p>Como alternativa, se propone en primer lugar mantener la distribución directa e imponer a los distribuidores mayoristas la modificación de los contratos con minoristas para establecer contractualmente un procedimiento de cambio rápido y sin trabas.</p> <p>Subsidiariamente se propone prohibir la existencia de cláusulas de exclusividad, pero permitir la distribución directa.</p>	<p>La FNE no concuerda con las alternativas propuestas. Como se explica en el IF, resulta necesario, para incrementar la competencia en el mercado, separar totalmente la actividad de distribución mayorista y minorista.</p> <p>La propuesta básicamente dejaría, en términos sustantivos, la industria tal cual se encuentra hoy. Esto es, los distribuidores mayoristas continuarían controlando directa o indirectamente lo que ocurre a nivel de distribución minorista.</p>

34.	<p>Como alternativa, se propone limitar la duración de las cláusulas de exclusividad y flexibilizar las vías para que el minorista pueda dar término a los contratos, facilitando su libre movilidad entre los distribuidores mayoristas. Para eso, recomiendan que cada distribuidor mayorista someta a consideración y aprobación de la Fiscalía sus modelos de contrato y se establezca un procedimiento de revisión y fiscalización de su cumplimiento. Esto cubriría la necesidad de restringir la aplicación de las cláusulas de exclusividad, pero sin eliminar el modelo de negocios de la empresa y sin mermar los beneficios del sistema actual.</p>	Ver respuesta 33.
35.	<p>Se sugiere que los distribuidores minoristas puedan elegir entre participar de un modelo de distribución monomarca o multimarca.</p>	Ver respuesta 33.

III. MERCADO DEL GAS NATURAL

A. Regulación y análisis

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
36.	La división entre Metrogas y Agesa obedeció a una decisión comercial real y fundada, y no a una supuesta simulación con el objeto de esquivar la ley. Fue parte de un proceso impulsado por el grupo controlador de reorganizaciones societarias.	<p>La FNE no ha señalado que la división entre Metrogas y Agesa sea una simulación (o no lo sea). Lo que ha afirmado, y reitera en el IF, es que el único efecto claro de la división fue incrementar los costos de Metrogas.</p> <p>Esto a su vez les ha permitido a los accionistas de ambas empresas (CGE Gas Natural y Empresas Copec) obtener mayores ingresos dado que la creación de Agesa les permitió extraer rentas a través de una empresa no sujeta a límites de rentabilidad, cuestión que no podían hacer antes de la división.</p>
37.	La división entre Metrogas y Agesa obedece a una mejor práctica internacional que establece una separación entre el eslabón del abastecimiento y el de la distribución.	<p>La FNE no concuerda con la afirmación realizada.</p> <p>Esta afirmación, si bien se realiza numerosas veces, se hace sin citas ni referencias a qué jurisdicciones contemplan una división como la de Agesa y Metrogas. Tampoco se explicita ni se cita qué mejor práctica contempla esta división.</p> <p>Lo cierto es que, de lo que la FNE ha revisado, sí existe en algunas jurisdicciones una separación vertical entre distintos eslabones del mercado de gas natural. Sin embargo, dichas regulaciones requieren una separación patrimonial entre los eslabones y evidentemente no una separación dentro del mismo grupo económico como es el caso de Agesa y Metrogas.</p>
38.	La FNE omite que el art. 12 transitorio de la Ley asegura que los contratos celebrados entre partes relacionadas sean eficientes en base a las condiciones de mercado.	Lo señalado es incorrecto. La FNE explica detalladamente el funcionamiento del artículo 12 transitorio de la L. 20.999. Ver p. 180 y ss. IF.

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
	<p>Por tanto, la CNE verificó que el contrato entre Metrogas y Ageda es eficiente. De no haberse incluido esta norma transitoria, Metrogas habría tenido que rellicitar el contrato suscrito con Ageda, con una alta posibilidad de no acceder a los mismos términos y condiciones.</p>	<p>Sin perjuicio de lo anterior, la visión de la FNE respecto del artículo es negativa. Se estima que el referido artículo es una norma desafortunada y recomienda su derogación.</p> <p>La FNE no cuenta con antecedentes -ni fueron aportados por la parte que comenta- que le permitan afirmar que una licitación al momento de la división de Ageda y Metrogas habría significado peores condiciones comerciales.</p>
39.	<p>El contrato entre Metrogas y Ageda tiene plena razonabilidad comercial. Beneficia a Metrogas y no es un instrumento para incrementar artificialmente los costos.</p>	<p>La FNE reitera que la única ventaja clara de la división de Metrogas y Ageda, y del contrato entre ambos, es elevar los costos de Metrogas y permitir a sus accionistas (CGE Gas Natural y Copec) obtener utilidades no sujetas a regulación a través de Ageda, cuestión que con anterioridad a la división no ocurría.</p> <p>La FNE estima que el contrato no tiene mayor razonabilidad -fuera de la señalada en el párrafo anterior- por cuanto:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) los riesgos de los contratos siguen siendo -en términos estrictos- de Metrogas por cuanto esta empresa tuvo que otorgar una garantía en favor de Ageda a GNL Chile para que la asignación del contrato se aprobara; y (ii) para los accionistas de ambas sociedades -CGE Gas Natural y Copec- el riesgo sigue siendo exactamente el mismo, solo que se encuentra en dos sociedades en vez de una. <p>En el IF (p. 427 y ss) se explicita con mayor detalle el engranaje de contratos que existen entre Ageda-Metrogas con sus proveedores y por qué la FNE concluye lo señalado en los párrafos precedentes.</p>

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
40.	<p>La legislación nacional recoge la diferencia entre las actividades de aprovisionamiento y distribución, regulándose únicamente la segunda por tratarse de un mercado en que existe competencia imperfecta. En ese sentido, el art. 33 quinquies reconoció que los costos propios del negocio de la distribución son aquellos que se generan después del punto en que inician las actividades de distribución.</p>	<p>La FNE discrepa de esta visión que no es más que una opinión sin fundamento.</p> <p>La Ley de Servicios del Gas no distingue claramente las actividades de aprovisionamiento o abastecimiento y distribución.</p> <p>En primer lugar, porque no se menciona en el texto legal el aprovisionamiento como actividad separada. Hasta la división societaria de 2016, Metrogas realizaba ambas actividades y el cálculo de rentabilidad funcionaba correctamente.</p> <p>Asimismo, como puede apreciarse en la Historia de la Ley 20.999, ejecutivos de Metrogas solicitaron al Congreso distinguir ambas actividades (p.90 de la Historia), pero esta consideración no se tomó en cuenta en la redacción del texto final que reformó el marco regulatorio.</p>
41.	<p>Se realizan una serie de críticas de carácter econométrico al ejercicio expuesto en la Tabla 8, argumentando que la crítica es incorrecta. Las críticas expuestas hacen referencia a resultados contradictorios respecto de estadísticas descriptivas anteriores y teoría económica, además de fallas metodológicas respecto de la regresión estimada.</p>	<p>El análisis criticado es de carácter exploratorio y no busca identificar causalidad o determinar la magnitud precisa de los coeficientes de cada una de las variables. Lo anterior se aclara en el IF.</p>
42.	<p>En 2016 Metrogas tiene una rentabilidad cercana a la máxima, mientras que la empresa contra la que se compara está lejos de esta. En consecuencia, la caída en los márgenes de la empresa de comparación no pudo deberse a la imposición del límite de rentabilidad, ya que esta no sería una restricción activa. La caída observada en los márgenes pudo deberse a cualquier otra causa idiosincrática.</p>	<p>Hasta el año 2016 no existía una metodología clara de cálculo de la rentabilidad, cuestión que fue remediada desde el año 2017 en adelante por la metodología introducida por la Ley 20.999. Las rentabilidades desde 2016 hacia atrás no son fiables, y menos son comparables los cálculos de rentabilidades entre ambos periodos.</p> <p>En consecuencia, no es posible afirmar, en base a la información de rentabilidad hasta el 2016, que la restricción</p>

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
		<p>de rentabilidad haya estado activa o no para determinadas empresas.</p> <p>Por lo demás, los cambios en el margen posterior a la regulación sucedieron en todas las empresas salvo Metrogas. En consecuencia, habría que suponer que en ese período hubo shocks en todas las empresas, excepto Metrogas, distintos al cambio de la regulación. Si bien eso es posible, no tenemos evidencia de que algo así haya ocurrido, ni tampoco el informe del aportante sugiere qué shock pudo haber ocurrido.</p>
43.	Las estimaciones de los modelos (9) y (10), presentados en la Tabla 14 del informe preliminar la FNE, son incorrectas ya que no se prueba el supuesto de tendencias paralelas.	Esta estimación se hizo como prueba de robustez del modelo principal, mostrando que las conclusiones son robustas a la inclusión de otras empresas como grupo de control.
44.	La FNE no realiza ningún test que demuestre que existe un comportamiento paralelo, confiando sólo en la inspección visual de la evolución de los márgenes en el tiempo en la figura 44 del informe preliminar.	En el IF, junto a la inspección visual, se agrega el test propuesto por Autor (2004). En este caso, el test aplicado no permite rechazar la hipótesis de tendencia paralela entre el grupo de control (Empresa H) y el grupo de tratamiento (Metrogas-Agesa).
45.	La estimación usa sólo un grupo de control por lo cual no sería válida.	<p>No se concuerda con la afirmación realizada.</p> <p>Si bien la estimación de la FNE utiliza varios mercados y en varios períodos de tiempo, sólo compara a dos empresas, por lo que podría haber efectos idiosincráticos en el grupo de control que potencialmente se podrían confundir con el efecto de la regulación.</p> <p>Sin embargo, los cambios en el margen posterior a la regulación sucedieron en todas las empresas salvo Metrogas. En consecuencia, habría que suponer que en ese período hubo shocks en todas las empresas, excepto Metrogas, distintos al cambio de la regulación. Si bien eso es posible, no</p>

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
		tenemos evidencia de que algo así haya ocurrido, ni tampoco el informe del aportante sugiere qué shock pudo haber ocurrido.
46.	La empresa "H" no sería un buen contrafactual de Metrogas. A modo de ejemplo, la empresa "H" operaría en una región distinta a Metrogas, con una participación de mercado sustancialmente menor.	<p>En el contexto de una estimación de “diferencias en diferencias” no es necesario que los grupos comparados sean iguales.</p> <p>De hecho, el supuesto de “tendencias paralelas” precisamente permite que los grupos comparados tengan diferencias de nivel en la variable de interés (en este caso el margen bruto).</p> <p>Lo que este método requiere es que la respuesta en el grupo de tratamiento sea la misma que en el grupo de control, considerando las diferencias de nivel que puedan tener ambos grupos.</p> <p>Como mencionamos en el punto anterior, vemos que efectivamente hay una tendencia paralela entre el grupo de control y de tratamiento. No solo eso, vemos que en todas las empresas se observa un cambio en la rentabilidad posterior a la regulación.</p>

B. Recomendaciones

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
47.	<p>La propuesta de la FNE de calcular la rentabilidad de Metrogas considerando todo el grupo económico arriesga la existencia del contrato entre Agesa y Metrogas. Lo anterior, puesto que para Agesa se tornaría menos atractivo económicamente dicho contrato.</p> <p>En ese escenario -el término del contrato entre Agesa y Metrogas-, Metrogas debería adquirir el GN mediante una licitación pública internacional, cuyos costos -hoy- son muy superiores, con el consiguiente efecto negativo al consumidor final.</p>	<p>Del comentario se desprende que, de aprobarse las propuestas de la FNE, Agesa pondría fin al contrato con Metrogas. En ese escenario entenderíamos que Agesa buscaría vender dicho gas a otro cliente y seguramente en otro mercado para obtener una mayor ganancia.</p> <p>Lo anterior ocurriría puesto que la regulación propuesta por la FNE no le permitiría al grupo accionista de Agesa-Metrogas (CGE Gas Natural y Copec) extraer las rentas que obtiene de Agesa desde el año 2016 sin límite regulatorio.</p> <p>Al respecto, la FNE señala que en ninguna parte de su propuesta indica directa o indirectamente que Agesa debería poner fin al contrato vigente con Metrogas hasta el año 2030. Por eso mismo, el acogimiento de la recomendación de la FNE no implica el término de ninguna relación contractual entre Agesa y Metrogas.</p> <p>Por lo tanto, cualquier término o modificación del contrato sería una decisión propia, exclusiva y excluyente de Agesa (cuyos accionistas son CGE Gas Natural y Copec), en perjuicio de los consumidores de Metrogas (cuyos accionistas también con CGE Gas Natural y Copec).</p> <p>Sin perjuicio de lo anterior, la “advertencia” de un eventual término del contrato entre Agesa y Metrogas parece poco creíble por las siguientes razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Sólo por la voluntad de Agesa podría ponerse término al contrato con Metrogas. Coyunturalmente

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
		<p>Agesa podría tener incentivos para hacerlo, puesto que el precio del GN actualmente es alto. Esto le permitiría -en abstracto- a Agesa obtener una diferencia por vender en el mercado el gas de su contrato con GNL Chile, que es de un precio menor al precio actual de GN. De no ser así -y estar el precio por debajo del precio que actualmente tiene el contrato Agesa con GNL Chile- esta “advertencia” no existiría, puesto que Agesa no tendría incentivo alguno a poner término al contrato. Lo anterior, puesto que Agesa perdería dinero en la operación;</p> <p>(ii) Un supuesto implícito del comentario es que Metrogas podría cobrar cualquier precio (esto es podría traspasar cualquier costo que tenga) a sus consumidores. Esto no es cierto, puesto Metrogas enfrenta restricciones competitivas (GLP, electricidad, etc). Es por esto que sólo se regula su rentabilidad, y no su precio. Si efectivamente pudiese cobrar según su costo, con independencia de lo que cobran los potenciales competidores, la regulación de rentabilidad claramente sería insuficiente y el Estado debería considerar regular derechamente los precios.</p> <p>En el IF la FNE aclara en mayor detalle la operación de los contratos y las relaciones entre los actores antes señalados. Véase p. 427 y ss IF.</p>

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
48.	Como consecuencia de la disminución en la competencia, es posible que las empresas proveedoras actuales eleven los precios que cobran a las distribuidoras. Desaparecería el que actualmente es el proveedor con los precios de venta más bajos del mercado a las compañías distribuidoras, como reconoce el Informe Preliminar.	La FNE en ninguna parte de su informe sostiene que Agesa deba desaparecer. Ver respuesta 47.
49.	La propuesta implica una discriminación arbitraria en materia económica, puesto que se generan modificaciones normativas ad-hoc, cuyo único destinatario es Agesa, y que carecen de sustento económico racional y objetivo que pudiese sustentarlas. Así, se infringiría el art. 19 n°22 de la Constitución.	Ver respuesta 30.
50.	La propuesta afecta el derecho a desarrollar libremente una actividad económica, infringiendo el art. 19 n°21 de la Constitución. La modificación de la normativa obstaculiza seriamente el desarrollo de la actividad llevada adelante por Agesa y obtener una legítima rentabilidad a cambio de esta. Como sostiene el TC, bajo el pretexto de regular una actividad no se puede obstaculizar o impedir la ejecución de actos lícitos amparados por el art. 19n°21.	Ver respuesta 30.
51.	Adicionalmente, la propuesta supone extraer del patrimonio de Agesa un derecho derivado para ella del contrato suscrito con Metrogas: el derecho a que el marco normativo bajo el cual se celebró el contrato no se vea modificado, lo que produce una infracción al 19	La FNE no comparte este argumento. Si bien el dominio puede recaer sobre toda clase de bienes corporales e incorporales, no existe un derecho de propiedad sobre la legislación existente al momento de iniciar una actividad económica.

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
	<p>nº24 de la Constitución, pues se privaría a Ageda de una cosa incorporal legalmente adquirida por esta. Así, una modificación normativa como la del informe alteraría el contenido patrimonial del contrato, respecto del cual Ageda detenta derecho de propiedad, afectando el 19 nº24 de la Constitución.</p>	<p>Así, el legislador o regulador puede cambiar las condiciones del ejercicio de un derecho. Así ha señalado el Tribunal Constitucional en varias sentencias (a modo de ejemplo, véase Sentencia Rol Nº467-2006).</p>
52.	<p>Se solicita que esta Fiscalía recomiende en el Estudio del Gas que la regulación de acceso abierto sobre las redes de transporte, también se extienda y aplique a las redes de distribución de gas natural regasificado.</p>	<p>Existen razones a favor y en contra del acceso abierto a las redes de distribución de gas natural. Dentro de las primeras se encuentra la reciente implementación de regulación a favor de esta política en la Unión Europea, el Reino Unido, y en número importante de estados de Estados Unidos como California y Nueva York, con el objetivo de incrementar la competencia en dichos mercados.</p> <p>En cuanto a las razones en contra, por un lado, no existen estudios empíricos de peso que demuestren el efecto que dichas regulaciones tuvieron en los mercados, por lo que no existe certeza del real impacto que dichos cambios regulatorios tuvieron en el acceso ni en el costo del gas natural para los consumidores.</p> <p>Por otro lado, a nivel local no contamos con una métrica confiable del nivel de utilización de dichas redes en las regiones de mayor densidad poblacional e industrial (Santiago, Valparaíso y Viña del Mar), lo que nos impide tener certeza sobre el grado en que una política de este tipo pueda ser implementada.</p> <p>En consecuencia, considerando estos argumentos, la FNE no está en condiciones de pronunciarse (ni a favor ni en contra) de</p>

N°	Observación Actor	Repuesta FNE
		una política de acceso abierto a las redes de distribución de gas natural.