

Sesión N°1

Mesa Técnica Proyecto de Ley - GLP

21 de julio de 2023

Hora de Inicio:	15:00 hrs.
Hora de Término:	17:30 hrs.
Lugar:	Ministerio de Economía – Salón Blanco

En Santiago, a las 15:00 horas, del viernes 21 de julio de 2023, sesiona en dependencias del Ministerio de Economía, la Mesa Técnica para analizar el proyecto de ley que mejora la competencia y perfecciona el mercado del gas licuado de petróleo (“Mesa Técnica” o “la Mesa”).

Asisten las siguientes personas a esta primera sesión:

- Asistentes de ministerios y entidades públicas:

Asistentes de Instituciones	Institución	Modalidad
Luis Felipe Ramos	Subsecretario - Ministerio de Energía	Presencial
Belén Tomic	Ministerio de Energía	Presencial
María José Reveco	Ministerio de Energía	Presencial
Felipe Navarro	Ministerio de Energía	Presencial
Matías Carrasco	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Presencial
Josefa Vicencio	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo	Telemática
Marco Mancilla	Comisión Nacional de Energía	Presencial
Yamal Soto	Comisión Nacional de Energía	Presencial
Andrea Olea	Comisión Nacional de Energía	Presencial
Catalina Irrarrázaval	Comisión Nacional de Energía	Telemática
Johanna Jiménez	Comisión Nacional de Energía	Presencial

- Asistentes de Comisiones de Economía y de Minería y Energía de la Cámara de Diputadas y Diputados:

Asistentes de la Cámara	Representa a	Modalidad
Dip. José Miguel Castro		Presencial
Constanza Hevia	Dip. Gonzalo de la Carrera	Presencial
Daniel Muñoz	Dip. Sofía Cid	Presencial
Marcial García	Dip. Marco Antonio Sulantay	Telemática
Armando Aravena Alegría	Dip. Gonzalo de la Carrera	Presencial
Bárbara Madrid	Dip. Álvaro Carter	Telemática
Cristián Cataldo	Dip. Boris Barrera	Presencial
Daniel Montecino	Dip. Marcela Riquelme	Telemática
Felipe Guzmán	Dip. Christian Matheson	Telemática
Jaime Beltrán	Dip. Yovana Ahumada	Presencial
Juan Ignacio Gómez	Dip. José M. Castro y Dip. Miguel Mellado	Presencial
María Ignacia Navarro	Dip. Marco Antonio Sulantay	Telemática

Mariluz Valdés	Dip. Daniel Manouchehri	Telemática
Rodrigo Miranda	Dip. Yovana Ahumada	Presencial
Soledad Hormazábal	Dip. Cristián Matheson	Presencial

- Asistentes Invitados:

Invitados	Institución	Modalidad
Felipe Castro	Fiscalía Nacional Económica	Presencial
Macarena Alliende	Fiscalía Nacional Económica	Presencial

Andrea Olea introduce la sesión, indicando que diputados y diputadas de las comisiones de Energía y Minería y Economía formarán parte de la Mesa, así como también funcionarios y funcionarias del Ministerio de Energía, el Ministerio de Economía y la Comisión Nacional de Energía (“Comisión” o “CNE”). Esta última obrará como Secretaría Técnica de la Mesa. Adicionalmente, Andrea da cuenta de los temas que se tratarán en la sesión hoy. A continuación, le cede la palabra al Subsecretario de Energía, don Luis Felipe Ramos.

El Subsecretario de Energía da la bienvenida a la primera sesión de la Mesa Técnica. Indica que el objetivo de la Mesa es poder discutir y generar consensos respecto al contenido del Proyecto de Ley que mejora la competencia y perfecciona el mercado del gas licuado de petróleo (“PdL”), para efectos de su posterior tramitación en el Congreso Nacional. Luego, el Sr. Subsecretario señala que serán invitados a la Mesa Técnica, las empresas del mercado, académicos y otras instituciones pertinentes para que estas puedan entregar su visión sobre el PdL. A continuación, destaca tres aspectos del contenido del PdL: (i) que su origen está en el Estudio de Mercado de Gas realizado por la Fiscalía Nacional Económica (“FNE”); (ii) que el PdL cambiará el funcionamiento del mercado del GLP de forma permanente; y (iii) que el PdL tiene un efecto importante en la ciudadanía, pues el gas licuado de petróleo (“GLP”) es ampliamente utilizado por la población (80% de población, según encuesta CASEN). En ese sentido, destaca la relevancia del PdL.

Posteriormente, toma la palabra el diputado don José Miguel Castro, quien señala que la Mesa Técnica es producto de un acuerdo entre el Ministerio de Energía y los diputados de las comisiones de Energía y Minería y Economía, dada la necesidad de comprender a cabalidad el contenido del PdL, dada su relevancia para la ciudadanía y complejidad técnica. Luego, agradece la creación de este espacio de discusión, pues permite destrabar las conversaciones y el avance de los proyectos de ley. Junto con ello, el diputado hace presente que considera fundamental invitar a las pequeñas y medianas empresas (menciona que hay alrededor 4.000 distribuidores), para conocerlos, entender cómo funcionan y cómo es su estructura. Finalmente, el diputado recalca que él mismo y otros diputados están muy interesados en aprovechar el espacio de discusión que genera la Mesa y hace presente su interés en que en este tipo de instancias se repitan en el futuro.

A continuación, toma la palabra el Secretario Ejecutivo de la CNE, don Marco Mancilla, quien realiza una presentación sobre el contenido del PdL.

1. Contenido del PdL GLP:

A continuación, un resumen de la presentación realizada:

- El proyecto propone principalmente, la desintegración vertical del mercado del GLP, entre mayoristas y minoristas.
- Para lo anterior, crea definiciones para ambos tipos de distribución y establece los límites de actuación de cada distribuidor. Ambas actividades son excluyentes, un mayorista no puede ser minorista o viceversa, lo que incluye a empresas de un mismo grupo empresarial.
- Solo los distribuidores minoristas pueden vender cilindros de GLP a los consumidores finales.
- Se crearán dos registros, uno para mayoristas y otro para minoristas, cuya inscripción habilitará al respectivo distribuidor a operar en el mercado respectivo.
- Los mayoristas están obligados a dar acceso a los distribuidores minoristas de GLP al servicio de envasado.
- Intercambiabilidad de cilindros: se consagra legalmente la intercambiabilidad. Si bien ya existe normativa al respecto, esta no tiene rango legal.
- Reglas de anti-acaparamiento y trazabilidad: los distribuidores mayoristas de GLP estarán obligados a implementar un sistema de trazabilidad de sus cilindros. Además, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (“SEC”) tendrá una plataforma informática de monitoreo de cilindros para hacer la respectiva fiscalización.
- Servicio de envasado y seguridad: los distribuidores mayoristas solo podrán vender GLP en cilindros a distribuidores minoristas debidamente inscritos en el registro mencionado anteriormente.
- Los mayoristas serán responsables de la calidad del combustible que comercialicen, en cuanto a especificaciones y cantidad en toda la cadena logística; y cumplir con todas las exigencias de seguridad en toda su cadena logística así como de la integridad de sus cilindros.
- Por su parte, los minoristas serán responsables de cumplir las exigencias y condiciones de seguridad de sus operaciones, así como de la integridad de los cilindros propios. Las exigencias mencionadas ya están operativas, pero ahora pasan a estar consagradas en una norma de rango legal. Asimismo, los distribuidores minoristas serán responsables de la calidad del servicio al consumidor. No obstante, el consumidor puede dirigirse indistintamente al mayorista o minorista si tiene un reclamo.
- Fiscalización y coordinación SEC y FNE: la SEC seguirá siendo el organismo fiscalizador. En lo que se refiere a ciertos aspectos del PdL, la SEC podrá solicitar un informe a la Fiscalía.
- Finalmente, se presentan las disposiciones transitorias del proyecto de ley.

2. Funcionamiento del mercado del GLP

Posteriormente, el Secretario Ejecutivo de la CNE, don Marco Mancilla realiza una presentación sobre el mercado del GLP, cuyo contenido es el siguiente:

- Para el 2021, el 88,6% del GLP comercializado fue importado. El GLP restante fue producido por la Empresa Nacional del Petróleo (“ENAP”) como un subproducto del proceso de refinación.
- El consumo per cápita de GLP, durante el 2022, fue de 72,6 kg/persona.
- El GLP se distribuye en diversos formatos: (i) cilindros de distintos tamaños; (ii) a granel, o usando “bombonas”; y (iii) por redes no concesionadas. En este último caso, la actividad se encuentra regida por la Ley de Servicios de Gas (DFL N° 323, del Ministerio del Interior, de 20 de mayo de 1931).
- Las empresas Abastible S.A., Empresas Gasco S.A. Empresas Lipigas S.A. representan más del 98% de las ventas nacionales. De estas empresas, una funciona en su mayoría con sus subdistribuidores, mientras que otra, privilegia la venta directa de cilindros.
- ENAP distribuye cilindros de GLP a través de la marca Gas de Chile.
- En los distribuidores mayoristas pequeños, hay una modalidad de operación distinta: tienen sus propios cilindros para la venta y también tienen venden cilindros de ENAP.
- Cadena de suministro del GLP en cilindros: se muestran las distintas etapas, desde la adquisición de GLP, pasando por el envasado y llegando la venta y entrega del cilindro de GLP a cliente final.
- Hay 34 plantas de envasado de GLP a lo largo del país.
- Al 2021, había 20 millones de cilindros aproximadamente, siendo los propietarios las empresas distribuidoras de GLP. Los cilindros tienen una rotación anual cercana a 4 veces.
- El precio del GLP a nivel nacional está sujeto a las variaciones del mercado internacional. El precio de paridad de importación que se calcula por la CNE muestra que, alrededor del 60% del precio del GLP, corresponde al precio internacional de este.

3. Presentación de la FNE sobre el Estudio de Mercado de Gas

Los representantes de la FNE, Sr. Felipe Castro y Sra. Macarena Alliende, realizan una presentación sobre el informe final del Estudio de Mercado de Gas de 2021. Comienzan explicando qué son los estudios de mercado de la FNE, señalando que estos tienen por objeto (i) analizar la evolución competitiva de los mercados en profundidad y de manera estructural;(ii) identificar fallas de mercado; y (iii) proponer mejoras en la competencia del sector.

En específico respecto al Estudio de Mercado de Gas, señalan que este fue realizado entre noviembre de 2020 y diciembre de 2021. Mencionan además que este abarcó el mercado del gas natural y del GLP. Agregan que la FNE solicitó información a los actores de los mercados, desde 2011 a 2020. Finalmente, hacen presente que en el Estudio de Mercado de Gas se entregaron recomendaciones normativas.

Particularmente, en el mercado del GLP, la FNE identificó que existía una falta de intensidad competitiva en dicho mercado y que era necesario mejorar la competencia entre distribuidores mayoristas. En específico, en su presentación, la FNE expuso lo siguiente:

- Competencia entre distribuidores mayoristas: los mayoristas grandes (Abastible, Gasco y Lipigas) están en una situación de equilibrio. La intensidad competitiva es baja y el riesgo de coordinación es alto.
- En 2014, en el mercado internacional, el precio del petróleo bajó en un 50% y el del GLP bajó en un 44%. Sin embargo, esta baja no se traspasó en la misma medida a los consumidores y, lo que sí se traspasó, se hizo de forma lenta. Esto muestra el fenómeno “*Rockets and Feathers*”, es decir, si sube el precio internacional del petróleo y el gas, rápidamente se traspasa el incremento a los consumidores, pero no ocurre lo mismo cuando hay bajas en el precio, ya que estas se traspasan lentamente y de forma incompleta a los consumidores.
- Factores estructurales que indican falta de competencia: (i) había solo 3 distribuidoras mayoristas de GLP, con participaciones de mercado similares y con presencia en casi todas las comunas del país con los mismos productos; (ii) demanda estable y con estacionalidad marcada; (iii) no ha habido entrada de nuevos distribuidores mayoristas en la última década; (iv) distribuidores minoristas atomizados (existían en el momento de análisis 5.600 aprox.); y, (v) existencia de cláusulas de exclusividad entre el mayorista y los distribuidores minoristas, por tanto, estos últimos funcionan como redes de distribución exclusiva de cada uno de los mayoristas; distribuidores multimarca solo un 3% aprox. Lo anterior muestra también baja intensidad competitiva entre los distribuidores minoristas.
- Recomendación FNE:
 - o Prohibir a mayoristas vender GLP a clientes finales, sea directamente o mediante distribuidores “integrados”.
 - o Prohibir que mayoristas participen como minoristas.
 - o Prohibir incentivos para mantener exclusividad.
- Lo anterior busca que minoristas comercialicen los cilindros más baratos (competencia por precio), lo que les permitiría captar más clientes y facilitar la entrada de un nuevo mayorista.

Durante el 2023, la FNE hizo una recomendación al Ministerio de Energía de mejorar los mecanismos de trazabilidad de cilindros creando un sistema especial para ello. Ello, a raíz de una investigación que estaba llevando la división antimonopolios de la FNE desde el 2019. La FNE hace presente, en todo caso, que esta recomendación no forma parte del Estudio de Mercado de Gas que se emitió a finales de 2021.

4. Consultas

- Armando Aravena consulta si la FNE, en otros casos, ha recomendado disminuir participación, ya que en el GLP recomendó prohibir la integración vertical. Felipe Castro, de la FNE responde que dicha recomendación de prohibición de integración vertical no aplica todos los casos, por ejemplo, en GLP granel va a seguir existiendo.
- El diputado Sr. José Miguel Castro consulta si la FNE estará en todas las sesiones. Andrea Olea responde que no, pues habrá otros invitados. La FNE señala haber revisado la experiencia comparada en este tema. El diputado comenta que, por reuniones de lobby, ha

conocido casos de Perú o Brasil y la idea es no cometer los mismos errores. Felipe Castro señala que se revisaron los casos de Brasil y México. En Brasil no ha habido separación, en México se permitió que no solo Petróleos Mexicanos importe, pero no hay desintegración. En Brasil sí ocurrió algo que se podría considerar una desintegración vertical: en 2018, el ente regulador definió que un distribuidor no podía tener el rol de mayorista o de minorista, pero en la práctica podía ser la misma empresa, es decir, era solo una separación contable. Después, el regulador echó pie atrás en su decisión porque requería una reforma legal que no se llevó a cabo.

- Daniel Muñoz señala que no hay límites para la integración en tanques y redes no concesionadas, ¿no le preocupa a la FNE que los clientes se cambien a tanques? Felipe Castro responde que son mercados totalmente distintos, por ejemplo, en el mercado de GLP a granel la competencia se da “por la cancha” es decir, en la construcción de un edificio o condominio en donde los suministradores compiten por el energético que los suministrará. Por su parte, Marco Mancilla señala que el mercado de cilindros de GLP es mucho más liberalizado que el GLP a granel o GLP en redes no concesionadas. El PdL busca que el mercado de cilindros sea más competitivo. Los otros mercados se rigen por otra regulación (Ley de Servicios de Gas). Adicionalmente, señala que el GLP a granel y por redes es más caro que el GLP en cilindros.
- Cristián Cataldo consulta si es posible regular el mercado del GLP como un monopolio natural. Felipe Castro responde que no se encontraron barreras de entrada a la importación. Señala que previo a 2014, la mayoría del gas se importaba desde Argentina. Por tanto, los terminales de importación no se vieron como facilidades esenciales. Hay otros países como México donde se regula el precio al consumidor final, pero no se estimó que fuese la mejor recomendación para el caso chileno.
- Juan Ignacio Gómez consulta qué se entiende por intensidad competitiva. Felipe Castro responde que es el margen, es la diferencia entre el precio de venta menos el costo de adquisición del GLP. No se descuentan de dicho margen otros gastos que tiene el distribuidor (salarios, arriendos de instalaciones, gastos financieros). En un mercado competitivo el margen se mantendría estable, pero no al alza como se vio en los análisis que hizo la FNE.

5. Propuesta metodológica

- Se propone que se realicen sesiones quincenales.
- Miembros permanentes: asesores parlamentarios de las Comisiones de Economía y de Minería y Energía de la Cámara de Diputados y Diputadas y Ejecutivo (Ministerio de Energía, Ministerio de Economía y Comisión Nacional de Energía).
- Elección de Secretario: tendrá la calidad de ministro o ministra de fe respecto a los acuerdos a los que llegue la mesa de trabajo y será quien realice formalmente a la Secretaría Técnica las solicitudes de información o sesiones extraordinarias requeridas.
- El diputado Sr. José Miguel Castro señala que debiese estar la SEC presente en las sesiones, dado que se le están otorgando nuevas responsabilidades en el PdL. Se le responde que efectivamente se contempla invitar a la SEC.

- Constanza Hevia propone que al no haber interés por parte de los asesores de asumir como Secretario, sea la Comisión quién asuma dicha labor, ya que no ve inconveniente en que la CNE asuma a su vez ese rol y el de la Secretaria Técnica.
- Belen Tomic estima no sería conveniente la fórmula propuesta, no obstante, se pensará alguna nueva propuesta que se comunicará a la brevedad.
- El punto focal de la Secretaría Técnica en la CNE será Priscila Rodríguez, Jefa del Departamento de Hidrocarburos (prodriguez@cne.cl).

La sesión se da por terminada a las 17:30 hrs.