

Competencia sí, pero no a costa de los distribuidores minoristas: el riesgo silencioso de la reforma al mercado del GLP de 2023.

Por Rodrigo Escobar Rojas

El debate sobre el mercado del gas licuado en Chile ha dejado de ser una discusión meramente técnica. Hoy se ha transformado en una de las reformas regulatorias más sensibles para miles de distribuidores minoristas que, desde hace décadas, sostienen territorialmente el abastecimiento de GLP en el país.

El proyecto de ley contenido en el Boletín N°16.035-03, ingresado el año 2023 por el Ejecutivo, pretende introducir cambios estructurales profundos al funcionamiento histórico de la industria. Entre ellos: prohibición de exclusividades; separación entre distribución mayorista y minorista; acceso abierto al envasado; trazabilidad obligatoria de cilindros; y mayores facultades fiscalizadoras para la autoridad.

Desde la lógica de libre competencia, los objetivos del proyecto parecen razonables. Sin embargo, existe una preocupación creciente en gran parte de la distribución minorista:

Que una reforma diseñada para aumentar competencia termine debilitando precisamente a quienes hoy permiten que el gas llegue diariamente a millones de hogares.

Y ese es probablemente el riesgo menos discutido de toda esta reforma. Porque mientras el debate público se concentra en las grandes empresas, la verdadera pregunta sigue siendo otra:

¿Qué ocurrirá con la red histórica de distribuidores minoristas que sostiene la última milla del abastecimiento energético en Chile?

Ese silencio regulatorio es precisamente lo que hoy genera incertidumbre en cientos de pequeños y medianos distribuidores a lo largo del país.

Durante los últimos años, el mercado del gas licuado de petróleo (GLP) se ha transformado en uno de los focos regulatorios más relevantes del país. El alza sostenida de precios, el estudio de mercado realizado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y las posteriores propuestas legislativas han instalado una discusión legítima respecto de la competencia en la industria.

Sin embargo, detrás del debate técnico y económico existe una pregunta que el actual proyecto de ley parece no responder adecuadamente:

¿Es posible aumentar competencia sin debilitar a la red de distribuidores minoristas que actualmente sostiene el abastecimiento domiciliario de gas en Chile?

El Boletín N°16.035-03, ingresado por el Ejecutivo en junio de 2023, busca modificar estructuralmente el mercado del GLP mediante medidas como: prohibición de cláusulas de exclusividad; desintegración vertical entre mayoristas y minoristas; acceso abierto al servicio de envasado; trazabilidad obligatoria de cilindros; y nuevas facultades regulatorias para la SEC.

Desde la perspectiva de libre competencia, el diagnóstico del proyecto es claro: el mercado presenta altos niveles de integración vertical y baja intensidad competitiva.

No obstante, el problema del proyecto no está únicamente en sus objetivos. El verdadero problema está en la forma en que pretende alcanzarlos.

El error de mirar al distribuidor minorista solo como un intermediario comercial.

Existe una sensación creciente entre muchos distribuidores minoristas de que el debate regulatorio sobre el mercado del GLP se está desarrollando lejos de la realidad diaria de quienes sostienen efectivamente la operación.

Mientras en Santiago se discuten conceptos como “integración vertical”, “desconcentración” o “eficiencia competitiva”, miles de distribuidores siguen enfrentando todos los días problemas mucho más concretos: pago de sueldos; mantención de camiones; reposición de cilindros; alzas de combustible; clientes morosos; exigencias de seguridad; fiscalizaciones; y costos operacionales cada vez mayores.

El problema es que el proyecto parece asumir que basta con romper la relación histórica entre mayoristas y minoristas para que automáticamente aparezca un mercado más competitivo y eficiente.

Pero la realidad operacional del GLP chileno es muchísimo más compleja.

El distribuidor minorista no es un mero revendedor.

Es quien:

- a) abre a primera hora la planta;
- b) recibe reclamos del consumidor;
- c) responde cuando falta un cilindro;
- d) financia operación diaria;
- e) mantiene trabajadores;
- f) llega a sectores donde otros simplemente no llegan;
- g) y asume los riesgos logísticos de una actividad altamente exigente.

En muchas comunas, especialmente fuera de grandes centros urbanos, el distribuidor minorista no solo vende gas. Mantiene una relación histórica con la comunidad. Conoce a sus clientes. Resuelve urgencias. Y sostiene una cadena de abastecimiento que muchas veces funciona gracias a años de inversión personal y esfuerzo familiar.

Por eso, cuando el proyecto trata la relación entre mayoristas y minoristas exclusivamente como un problema de competencia, muchos distribuidores sienten que el legislador está observando el mercado desde una oficina y no desde la realidad de una distribuidora.

El cilindro que llega diariamente a miles de hogares no se mueve desde Santiago mediante modelos económicos abstractos.

Se mueve gracias a pequeñas y medianas redes de distribución que durante décadas han construido logística territorial, cartera de clientes y capacidad operativa.

Y precisamente esa realidad parece insuficientemente considerada en el proyecto.

Gran parte del diseño regulatorio parece construido desde una lógica teórica de mercado, donde el distribuidor minorista aparece como un simple actor comercial reemplazable.

Pero en la práctica, el distribuidor minorista cumple un rol mucho más profundo.

Es quien: mantiene cobertura territorial; llega a sectores rurales; financia operación diaria; administra redes locales; mantiene relaciones históricas con consumidores; y sostiene la llamada “última milla” del abastecimiento energético.

La prohibición amplia de exclusividades podría generar un efecto inverso al buscado.

Probablemente el punto que más inquietud genera entre los distribuidores minoristas es la forma en que el proyecto aborda las exclusividades y los incentivos comerciales.

Porque en el papel puede sonar razonable eliminar dependencias económicas.

Pero en la práctica, muchos distribuidores se preguntan:

¿Qué ocurrirá el día después?

¿Qué pasará cuando desaparezcan los apoyos económicos que hoy permiten sostener la operación?

¿Quién financiará los cilindros?

¿Quién ayudará con capital de trabajo?

¿Quién absorberá períodos de baja venta?

¿Quién apoyará la renovación de camiones o infraestructura?

El proyecto parece asumir que todos los distribuidores tienen capacidad financiera suficiente para transformarse, de un día para otro, en operadores completamente autónomos.

Y esa simplemente no es la realidad de gran parte del mercado.

Muchos distribuidores minoristas crecieron dentro de una relación histórica con una marca.

No porque necesariamente quisieran perder independencia.

Sino porque esa relación les permitió:

sobrevivir; expandirse; contratar trabajadores; mantener inventario; y sostener cobertura territorial.

En numerosos casos:

los camiones fueron financiados por la marca; los cilindros pertenecen al proveedor; la publicidad es compartida; la operación se sostiene mediante crédito; y la continuidad del negocio depende de relaciones comerciales estables.

Por eso, muchos distribuidores no sienten que el proyecto los esté “liberando”.

Sienten que podría dejarlos solos frente a un mercado mucho más agresivo, competitivo y financieramente exigente.

Y ahí aparece una de las mayores contradicciones del proyecto.

Se busca proteger la competencia.

Pero al mismo tiempo podría debilitar precisamente a quienes hoy permiten que el sistema siga funcionando territorialmente.

Porque un distribuidor pequeño no compite únicamente con voluntad.

Compite con:

Capital; logística; tecnología; inventario; flota; financiamiento; y capacidad operacional.

Y si la regulación elimina los mecanismos históricos de apoyo sin construir alternativas reales de transición, el resultado podría ser devastador para cientos de operadores pequeños y medianos.

Uno de los pilares de la iniciativa consiste en prohibir cláusulas de exclusividad y cualquier incentivo que produzca efectos similares.

En teoría, ello busca permitir que los distribuidores minoristas puedan comprar gas libremente a distintos mayoristas.

Pero el texto propuesto tiene una amplitud tal que podría afectar incluso:

financiamiento operativo; bonos por seguridad; apoyo logístico; publicidad compartida; descuentos por volumen; crédito comercial; y programas de continuidad operacional.

Aquí surge una diferencia fundamental entre la teoría regulatoria y la realidad práctica.

Muchos distribuidores minoristas pequeños no funcionan únicamente como compradores independientes de gas.

Funcionan dentro de ecosistemas económicos contruidos históricamente junto a los mayoristas.

Por ello, eliminar completamente la dependencia económica sin establecer mecanismos de transición puede producir exactamente el efecto contrario al buscado.

Es decir:

mayor fragilidad financiera; desaparición de pequeños operadores; concentración indirecta; y fortalecimiento exclusivo de distribuidores con mayor capital.

El proyecto busca competencia, pero podría terminar favoreciendo solo a actores con capacidad financiera.

Uno de los riesgos menos discutidos del proyecto es que la nueva regulación podría terminar beneficiando principalmente a quienes ya tienen mayor capacidad económica.

Porque mientras el discurso público habla de “abrir el mercado”, la realidad práctica es que competir en el negocio del GLP requiere cada vez más recursos.

El proyecto incorpora exigencias de: trazabilidad de cilindros; plataformas de monitoreo; control de inventarios; sistemas tecnológicos; u obligaciones administrativas permanentes; y nuevas cargas regulatorias .

obligaciones administrativas permanentes; y nuevas cargas regulatorias

Desde el punto de vista técnico, varias de estas medidas pueden ser razonables.

El problema aparece cuando dichas obligaciones recaen de manera uniforme sobre distribuidores completamente distintos entre sí.

No es lo mismo:

- un operador regional con gran capacidad financiera; que,
- un distribuidor familiar que opera con estructura reducida y márgenes limitados.

Muchos distribuidores saben perfectamente lo difícil que se ha vuelto sostener una operación.

El aumento de costos operacionales, combustibles, exigencias regulatorias y gastos laborales ya ha reducido considerablemente los márgenes del sector.

Y ahora el proyecto pretende a nuevos sistemas tecnológicos; control permanente; mayores obligaciones administrativas; y exigencias operacionales complejas.

La pregunta entonces es inevitable:

¿Quiénes tendrán realmente capacidad económica para adaptarse al nuevo modelo?

Porque mientras el proyecto pretende disminuir barreras de entrada, también podría aumentar considerablemente las barreras regulatorias de permanencia.

Y en ese escenario, los más perjudicados podrían ser precisamente los pequeños distribuidores que hoy sostienen buena parte de la cobertura territorial del mercado.

La desintegración vertical no resuelve automáticamente la desigualdad contractual

Otro supuesto implícito del proyecto es que la separación entre mayoristas y minoristas generará automáticamente relaciones más equilibradas.

Pero la realidad económica puede ser distinta.

Aunque desaparezcan las exclusividades formales, seguirá existiendo una fuerte asimetría entre:

- grandes compañías con capacidad logística y financiera;
- y pequeños distribuidores dependientes del suministro diario.

El proyecto prohíbe ciertas relaciones contractuales, pero no crea herramientas reales para equilibrar el poder negociador.

No existen normas claras sobre: continuidad mínima de suministro; protección frente a terminaciones arbitrarias; acceso preferente para pequeños distribuidores; financiamiento transitorio; o gradualidad regulatoria diferenciada.

En consecuencia, existe el riesgo de reemplazar una integración vertical tradicional por una nueva dependencia económica informal, pero bajo condiciones todavía más inestables.

El mercado del GLP no puede analizarse únicamente desde modelos de libre competencia

La discusión regulatoria sobre el gas licuado ha sido dominada por conceptos como: integración vertical; barreras de entrada; coordinación competitiva; y eficiencia económica.

Todos ellos son relevantes.

Pero el mercado del GLP posee una particularidad que muchas veces queda fuera del debate técnico:

Se trata de un servicio esencial que depende profundamente de redes territoriales humanas y logísticas construidas durante décadas.

La distribución minorista no es solo una estructura comercial.

Es también: cobertura territorial; abastecimiento continuo; capacidad de respuesta local; y presencia operativa en comunas donde muchas veces no existe otra alternativa energética inmediata.

Por eso, cualquier reforma que busque aumentar competencia debe reconocer que el distribuidor minorista no es únicamente parte del problema regulatorio.

También es parte indispensable de la solución.

“Competencia sí. Destrucción de la red minorista, no”.

El mercado del GLP requiere modernización.

Eso resulta evidente.

Es legítimo: revisar exclusividades; fortalecer fiscalización; mejorar acceso al envasado; y aumentar transparencia competitiva.

Pero una reforma estructural no puede diseñarse desconociendo la dependencia económica y operacional que históricamente ha sostenido la distribución minorista en Chile.

Porque el verdadero desafío no consiste únicamente en aumentar competencia.

El verdadero desafío consiste en hacerlo sin destruir la red logística que actualmente permite que millones de hogares reciban gas todos los días.

Y esa diferencia no es menor. Porque el riesgo no es solamente mantener un mercado insuficientemente competitivo.

El riesgo también es regular sin comprender quién sostiene realmente la última milla del abastecimiento energético en Chile.

Fuentes consultadas.

Fiscalía Nacional Económica (FNE). *Estudio de Mercado del Gas (2021)*.

Mensaje Presidencial Boletín N°16.035-03 “Proyecto de ley que mejora la competencia y perfecciona el mercado del gas licuado de petróleo”. Ingresado al Senado el 19 de junio de 2023. Senado de la República de Chile.

Normativa DL 211.

Datos prácticos del funcionamiento real de la distribución minorista.

Antecedentes públicos del mercado de distribución de gas licuado.

Nota del autor:

Las ideas, análisis y conclusiones contenidas en este artículo corresponden íntegramente al autor. Para su elaboración se utilizaron herramientas de inteligencia artificial únicamente como apoyo técnico y redaccional, bajo revisión, corrección y supervisión integral del autor.

"Frente a un mercado cada vez más centralizado y controlado por los mayoristas, su mejor defensa es una operación interna 100% blindada legalmente. Que las fiscalizaciones o los riesgos laborales no detengan su flota. **Solicite su Diagnóstico Preventivo con GLP legal.**