

CPC. N°

584/1200

ANT.: Consulta de Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, de 7 de Noviembre de 1986. Licitación acciones INFORSA.

MAT.: DICTAMEN DE LA COMISION.

Santiago,

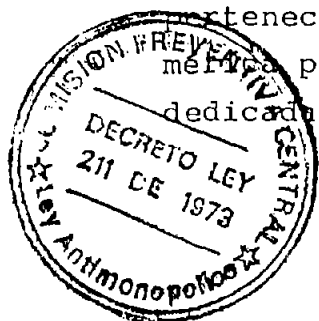
27 NOV. 1986

1.- Por comunicación de 7 de Noviembre de 1986, la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones, en adelante C.M.P.C., representada por su gerente general don Eliodoro Matte Larraín, se ha dirigido a esta Comisión Preventiva Central solicitando un pronunciamiento sobre si, frente a las normas del Decreto Ley N° 211 de 1973, su participación en la licitación del 66,58% de las acciones de Industrias Forestales S.A., en adelante INFORSA, restringe o entorpece la libre competencia.

2.- La licitación arriba mencionada fue convocada por BANCHILE Agente de Valores Limitada por cuenta del Banco de Chile, Manufacturers Hanover Trust Company, Banco Urquijo de Chile y otros mandantes, principales acreedores de INFORSA, los que al capitalizar sus deudas se convirtieron en los principales accionistas de la empresa, de acuerdo con el convenio de reestructuración de pasivos, acordado el 26 de Abril de 1985 en Junta General Extraordinaria de Accionistas.

La fecha de apertura de las ofertas ha sido fijada para el 27 de Noviembre de 1986, a las 12.00 horas y la adjudicación de las acciones debe ser efectuada antes del 12 de Diciembre del mismo año.

3.- INFORSA y sus filiales, Forestal Río Vergara S.A., Sociedad Forestal CreceX Ltda., Maderas Nacimiento S.A., Sociedad Agrícola y Ganadera Monteverde Ltda. y Papeles Sudamérica S.A. perteneciente a INFORSA en un 50%, (el otro 50% de Papeles Sudamérica pertenece al empresario señor Manuel Isidro Tejedor), están dedicadas a la elaboración y comercialización de productos fores-



tales y sus derivados, para lo cual cuentan con una planta productora de papel, mediante sus máquinas papeleras N°1, con una capacidad de 82.000 toneladas anuales de papel para periódicos y N° 2, con una capacidad de 40.000 toneladas anuales de papeles para periódicos y gráficos. Cuenta, además, con 119.000 hectáreas de terrenos forestales, de las cuales 82.000 son de plantaciones. También posee un aserradero integrado.

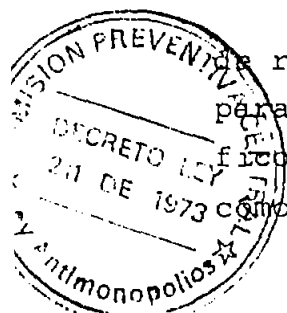
Papeles Sudamérica S.A., tiene en construcción en Nacimiento una planta de celulosa Kraft con capacidad de 140.000 toneladas anuales y, para ser instalada, una máquina papelera con capacidad de 110.000 toneladas/año para producir papeles para cartón corrugado, gráficos y otros. Estas obras se encuentran paralizadas por problemas financieros que son de público conocimiento. Actualmente, de esta empresa, se encuentra en operación sólo una fábrica de planchas y de cajas de cartón corrugado en Buin con una capacidad de 42.000 toneladas anuales.

4.- En su presentación, C.M.P.C. expone los siguientes argumentos:

4.1. Su necesidad de crecimiento para enfrentar en mejor forma la competencia en los mercados externos en los rubros rollizos, madera aserrada, celulosa, papel para periódicos y otros papeles gráficos de la mayor importancia para el país y para C.M.P.C.

4.2. Las medidas de desconcentración que ha tomado en relación con la producción de papel para periódicos, que consisten en una oferta irrevocable a la firma neozelandesa Tasman Forestry Ltd., filial de Fletcher Challenge Inc., del 50% de la fábrica Bío-Bío de C.M.P.C. y de sus bosques anexos y un derecho de compra preferente del 50% restante, o a lo menos de un 1% que Tasman Forestry se obligaría a adquirir en el caso que C.M.P.C. se adjudique INFORSA. Con esta operación, según C.M.P.C., no se produciría un monopolio del papel para periódicos si eventualmente se adjudicara las acciones de INFORSA.

4.3. Analiza, además, los mercados que podrían estimarse afectados por dicha licitación como serían los recursos forestales, celulosa, papel para periódicos, papeles para corrugar, envases y planchas de corrugado y otros papeles gráficos para impresión y escritura y para envolver. Expone C.M.P.C., cómo están constituidos estos mercados dentro del país y las razo-



nes por las que, a su juicio, no existiría una restricción de la competencia en el caso de ganar C.M.P.C. la licitación que nos ocupa.

4.4. El 10 de Noviembre, la Gerencia de Operaciones de Mercado Interno de C.M.P.C. adjuntó, como anexos a su presentación original, diversos antecedentes, algunos de los cuales le fueron solicitados por esta Comisión, como el contrato de opción y de derecho preferente de compra suscrito entre ella y Tasman Forestry Ltda. de 3 de Noviembre de 1986 y algunas estadísticas.

5.- Paralelamente a las investigaciones y estudios efectuados por la Fiscalía Nacional Económica y por la propia Comisión, se concedió audiencia a personas vinculadas con la fabricación y uso de los productos involucrados en los mercados indicados en el punto 4.3. del presente dictamen, y recibió, además, otros antecedentes que, por escrito, le hicieron llegar algunos interesados en esta materia, tales como la Asociación Nacional de la Prensa, los Sindicatos de Trabajadores de INFORSA y la propia C.M.P.C. Asimismo, se dispuso de la información proveniente de distintas fuentes tales como Instituto Forestal, Cicepla, Papeles Industriales, Inforsa, etc.

6.- Fundada en todo lo anterior, esta Comisión Preventiva Central puede formular las siguientes precisiones considerando como mercados diferenciados o dentro del mercado del papel, los siguientes:

6.1. RECURSOS FORESTALES (Fundamentalmente Pino Radiata).

Total de hectáreas en el país a Noviembre de 1986.
(estimadas) 1.200.000 hás.

Este total se reparte de la siguiente manera:

- C.M.P.C. y filiales:
plantadas (*) 151.800 hás.
por plantar 12.623 hás.

(*) Se habrían traspasado a Papeles y Bosques S.A. (sociedad que se ven a Tasman Forestry Ltda.) 22.068 hás. plantadas y 8.325 hás. por plantar, lo que da un total de 30.393 hás.



-	INFORSA y sus filiales:	
	plantadas	75.000 hás.
	plantadas con otras espe cies o por plantar	9.820 hás.
-	ARAUCO - CONSTITUCION	200.000 hás.
	CHOLGUAN	40.000 hás.
	CONSORCIO MADERERO	45.000 hás.
	MUCHOS PRODUCTORES	665.757 hás.
		<hr/>
	TOTAL ESTIMADO	1.200.000 hás.

Actualmente C.M.P.C. posee un 13,7% del total estimado.

Este porcentaje subiría al 18%, si comprara INFORSA, y vendiese totalmen-
te las hectáreas que se habrían traspasado a Papeles y Bosques S.A.

6.2. CELULOSA.

Capacidad de producción estimada para 1986.

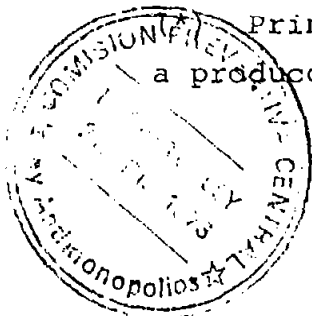
-	Pulpa Mecánica (*)	160.000 tons.
-	Pulpa Química	700.000 tons
		<hr/>
	TOTAL	860.000 tons.

Pulpa Química

Producción estimada para 1986.

-	C.M.P.C. (kraft).	280.000 tons.
-	ARAUCO - CONSTITUCION (kraft)	365.000 tons.
-	INFORSA (Sulfito)	20.000 tons.
		<hr/>
	TOTAL	665.000 tons.

Principalmente materia prima para papel de diario. Corresponde
a producción de C.M.P.C. y de INFORSA.



Capacidad proyectada para 1988:

C.M.P.C.	310.000 tons.	
ARAUCO - CONSTITUCION	440.000 tons.	
INFORSA	20.000 tons.	
SUDAMERICA	140.000 tons.	En construcción, con 73% construido. Si se ter- mina entraría en ser- vicio en 1988.
TOTAL	910.000 tons.	

Actualmente C.M.P.C. posee el 42% de la producción de pulpa química. En 1988, unida a INFORSA, tendría el 51,6%.

6.3. PAPEL PARA PERIODICOS

Producción total estimada para 1986: 170.000 tons.

INFORSA	100.000 tons.
C.M.P.C. (*)	70.000 tons.

C.M.P.C. exporta el 67% de su producción e INFORSA el 77%.

El consumo nacional para el presente año es abastecido en partes iguales por ambas empresas, esto es, 22.000 toneladas por año, cada una.

Si no se produjere el traspaso de Papeles y Bosques S.A. y C.M.P.C. comprara INFORSA quedaría C.M.P.C. como único oferente.

6.4 CARTON CORRUGADO

C.M.P.C. fabrica papel liner y onda para el cartón corrugado.

Actualmente sólo producen en Chile papel para corrugar:

- C.M.P.C.
- CARRASCAL (principalmente papel reciclado y no blanco), y
- VERA Y GIANINI (para su propio uso).

(*) Ahora Papeles y Bosques S.A. que se vendería a Tasman Forestry Ltd.

La segunda máquina papelerera de INFORSA puede hacer liner, de bajo gramaje, sacrificando papel para periódico. La máquina papelerera de Papeles Sudamerica S.A. podría hacer incluso liner de alto gramaje y papel onda, cuando entre en funcionamiento. Actualmente, SUDAMERICA importa papel para su planta de papel corrugado de Buin.

En cuanto a las planchas y cajas de cartón corrugado es posible sostener que hay sustitutos, pero no para todo efecto. Es así como existe un importante consumo nacional cuya producción equivale a 70.000 toneladas por año que se descompone de la siguiente manera:

- C.M.P.C. (Envases Impresos)	25.000 tons./año.
- SUDAMERICA	12.000 tons.
- CARRASCAL	12.000 tons.
- VERA Y GIANINI (rubro principal estuches de cartulina)	
BARZELATO y otros menores	8.000 tons
IMPORTACIONES	13.000 tons.
	<hr/>
TOTAL	70.000 tons.

En lo que se refiere a la capacidad instalada para producir planchas y envases de cartón corrugado, tenemos las siguientes cifras:

- C.M.P.C.	40.000 tons/año (*)
- SUDAMERICA	42.000 tons/año
- CARRASCAL	12.000 tons/año
- BARZELATO, CORDERO Y OTROS	2.500 tons/año. (**)
	<hr/>
TOTAL	96.500 tons/año.

(*) No incluye la máquina que compró de la ex-Papelerera Pons con una capacidad de 12.000 tons/año que está paralizada desde hace tres años.

(**) No se considera a VERA Y GIANINI porque fabrica principalmente envases de cartulina.



Actualmente C.M.P.C. tiene el 41% de la capacidad instalada. Si adquiere INFORSA su porcentaje sube a 85%.

La materia primera para corrugar, papel liner y onda, la producen:

-	C.M.P.C.	30.000 tons/año
-	CARRASCAL	10.000 tons/año
-	IMPORTACIONES	20.000 tons/año

6.5. OTROS PAPELES

a) Para impresión, escritura y cartulinas:

Consumo estimado 1986: 82.000 tons/año que se descomponen en:

a.1.) Gráficos recubiertos: (papel couché y especiales)
12.000 tons. de consumo estimado para 1986.

C.M.P.C. produce alrededor del 25%; el resto son importaciones.

Existe, también, una máquina en PADELPA que puede hacer estos papeles y cuya capacidad es de 3.000 tons/año, que está destinada, principalmente, a producir papeles base para sus papeles murales que ella fabrica (COLOWALL).

a.2.) Gráficos no recubiertos:

70.000 toneladas de consumo estimado para 1986.

El consumo, en 1985, fue de 60.000 toneladas de las cuales C.M.P.C. produjo un 70%, INFORSA un 14% (incluso 6.000 toneladas de bond blanco) y el resto, 16%, correspondió a importaciones principalmente de C.M.P.C. y de Papeles Industriales.

La participación de 70% de C.M.P.C., en este mercado, subiría a un 84% y quedaría como único productor nacional.

b) Para estuches plegadizos (cartulinas).

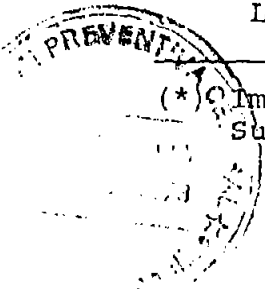
Consumo estimado para 1986: 30.000 tons/año, con las siguientes participaciones.

-	C.M.P.C.	21.000 tons.
-	VERA Y GIANINI	6.000 tons.
-	IMPORTACIONES	3.000 tons. (*)

Papeles Sudamérica S.A. también podrá producir cartulinas.

La participación actual de C.M.P.C., en este mercado, es de 70%.

(*) Importaciones hechas por C.M.P.C. (de Perú principalmente) y por Sudamérica (de U.S.A.).



6.6. PAPEL PARA ENVOLVER

a) Sacos multipliegos y bolsas:

Producción total: 1985	23.000 tons.
Consumo nacional	18.000 tons. (17.600 tons de producción nacional y 400 tons de importación)
Exportaciones	5.400 tons.

En sacos multipliegos, el único productor es, actualmente, C.M.P.C.

b) Otros papeles para envolver:

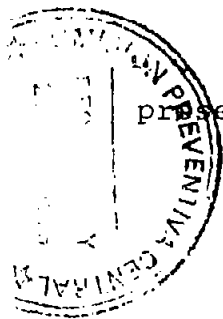
Producción nacional total para 1985:	6.500 tons.
Importación	900 tons.
Consumo nacional	7.400 tons.

6.7. No se han considerado los papeles tissue, de los que C.M.P.C. es el único productor, porque el proyecto Sudamérica no los contempla.

7.- Sobre la base de los antecedentes mencionados en el número anterior, esta Comisión Preventiva Central ha acordado que la adjudicación de INFORSA a C.M.P.C., en la licitación a la que ha llamado la sociedad BANCHILE, Agentes de Valores Limitada, restringiría la libre competencia en los mercados de los papeles a que se ha hecho referencia.

La Comisión se ha limitado a analizar si la eventual adjudicación referida afectaría la libre concurrencia, a la luz de los antecedentes del mercado, sin evaluar la conveniencia económica o financiera involucrada en la licitación, por estimar que es materia que escapa a la competencia de esta Comisión Preventiva.

Para llegar a la conclusión antes señalada se han tenido presentes las siguientes consideraciones:



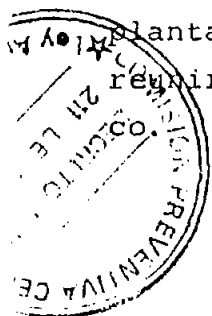
7.1. En el mercado de los papeles para periódicos, el contrato que ha enviado la consultante y que suscribió, el 3 de Noviembre de este año, con la Sociedad Tasman Forestry Ltd. es muy feble desde el punto de vista de la libre competencia.

En efecto, dicho contrato da cuenta de una oferta irrevocable de venta futura, del 50% de la recientemente creada sociedad filial de C.M.P.C., denominada Papeles y Bosques S.A., esto es, la compradora de este 50%, sólo adquiriría la propiedad de esta parte de la sociedad filial de C.M.P.C., entre el 15 de Noviembre y el 31 de Diciembre de 1987, pagando US\$ 61.510.000 y dejando ahora una garantía de US\$ 5.000.000 que se imputaría al precio señalado.

El otro 50% de la sociedad Papeles y Bosques, en el caso que C.M.P.C. decidiese venderlo, debe ser ofrecido, en primer lugar, a la sociedad Tasman Forestry Ltd. quien tendrá un derecho de compra preferente, en las mismas condiciones de su compra anterior, para ser ejercido entre el 15 de Noviembre y el 31 de Diciembre de 1987. Tasman Forestry Ltd. tendrá la opción y el derecho preferente, siempre que, a su juicio, se le hayan dado las autorizaciones gubernamentales para la internación del capital del extranjero, en términos razonables.

Como puede apreciarse, además de existir un plazo de un año para que se perfeccione la venta del primer 50% de Papeles y Bosques S.A. (que es la filial de C.M.P.C. en quien se ha radicado la fábrica de papel para periódicos Bío-Bío y sus bosques anexos), no está claro que el otro 50% de la misma sociedad sea enajenado efectivamente por C.M.P.C. En efecto, para el caso de que Tasman Forestry Ltd. a pesar de que C.M.P.C. decida vender el 50% restante de Papeles y Bosques, no quiera comprarlo, C.M.P.C. se obligaría a repartir las acciones correspondientes entre sus accionistas y, en esa eventualidad, Tasman debería adquirir el 1% de las acciones para completar el 51% del capital accionario de Papeles y Bosques S.A.

Todo lo anterior es extremadamente aleatorio y depende, en gran medida, de la voluntad de las partes y de terceros, por lo que no es posible sostener con razonable certeza, que C.M.P.C., adjudicándose INFORSA, quede sólo con la planta de papel para periódicos de ésta que subrogaría, para los efectos de la libre competencia, a la planta Bío-Bío. Así, de no producirse la desconcentración, C.M.P.C. recibiría el 100% de la capacidad de producción de papel para periód



7.2. En el mercado del papel para cartón corrugado, de acuerdo con las cifras que aparecen en el N° 6.4. de este dictamen, existe una importante demanda interna que no es posible de- se- sti- mar y que está constituida por todos los usuarios de este tipo de envases que deben transportar sus mercaderías a lo largo del país y a los distintos lugares de expendio. Así, del actual 41% que C.M.P.C. tiene en este mercado, llegaría al 85% del mismo.

Lo anteriormente expresado lleva a la conclusión de que también en este mercado se produciría una restricción de la compe- tencia con la adquisición de INFORSA por parte de C.M.P.C.

7.3. En lo referente al mercado de otros papeles, entre ellos los destinados a la impresión y escritura, incluidas las cartulinas, es preciso considerar que INFORSA hace actualmente papeles gráficos (6.000 toneladas/año en un total de 78.000 toneladas) y que la máquina de Sudamérica, con una capacidad de 110.000 toneladas/año, constituye una potencial competencia de C.M.P.C., que desa- pere- cerían si son adquiridas por el principal oferente nacional de estos papeles.

8.- Con el mérito de las consideraciones precedentes, la Comisión, absolviendo la consulta de C.M.P.C., declara que la eventual adjudicación del 66,58% de las acciones de INFORSA a C.M.P.C., restrin- giría la competencia en los mercados del papel.

El presente dictamen ha sido acordado por los señores Octavio Navarrete Rojas, Presidente, Arturo Yrarrázaval Covarrubias y Mario Guzmán Ossa.

Los señores Gonzalo Sepúlveda Campos e Iván Yáñez Pérez emitieron su opinión favorable a la eventual adjudicación de las acciones de INFORSA por C.M.P.C. teniendo en cuenta que en su presentación C.M.P.C. señala que su objetivo o interés de adjudicarse INFORSA per- sigue fortalecer su posición en los mercados externos y no monopolizar los mercados internos de algunos productos. En opinión de los di- sidentes, este objetivo lícito no debe producir efectos impor-



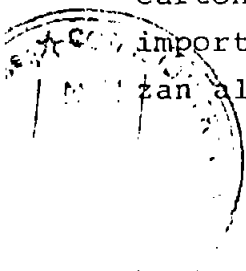
tantes en el mediano plazo, en lo que se refiere a la estructura de los mercados internos involucrados, por las razones siguientes:

1) En lo que se refiere al mercado de papel de diario, la estructura de éste no cambia al materializarse el traspaso de Bío-Bío a Tasman Forestry Ltd. ya que seguirían existiendo los dos oferentes independientes que existen actualmente. Esto supone que C.M.P.C. se obliga ante los organismos antimonopolios a vender a Tasman Forestry o a terceros su participación o parte de ella, de manera que, en caso alguno, C.M.P.C., sus empresas filiales o coligadas, separadamente o en conjunto, puedan elegir directores en Bío-Bío.

Para el período intermedio entre la adjudicación de INFORSA y el traspaso del control de Bío-Bío, es posible y deben tomarse medidas que, a juicio de la Comisión, garanticen que ambos productores actuarán en forma independiente. En todo caso, esto se regularía, al menos en parte, por la vigilancia que los propios medios de prensa deben ejercer como demandantes del producto.

2) En lo que se refiere a los papeles gráficos, cartón y cajas de cartón, no se ve cómo C.M.P.C., adquiriendo INFORSA y eventualmente el control de Papeles Sudamérica, podría afectar estos mercados en forma permanente. Esta conclusión se basa en el simple hecho de que en ausencia de barreras legales a la entrada a una actividad, como es el caso, no es posible monopolizar un mercado a menos que se logre controlar efectivamente al manejo o la oferta de un recurso o insumo importante en la producción de los bienes de que se trate, lo que no sucede, y, además, no existan sustitutos de los productos.

En el caso en cuestión, C.M.P.C. si se adjudica INFORSA y Papeles Sudamérica, seguiría enfrentando la competencia actual de otros productores nacionales, sustitutos en el caso de envases, y fundamentalmente de las importaciones. La información disponible, especialmente en lo que se refiere a fuentes de abastecimiento externas muestra que ésta es una real alternativa: en el caso de cajas de cartón, en 1985 y 1986, un 19% de la demanda ha sido satisfecha por importaciones; en lo que se refiere a papeles gráficos, éstas alcanzan al 24.6% de la demanda interna.



Además, como se observa en el cuadro siguiente, las importaciones de cajas y de papeles gráficos que pueden hacerse desde un número importante de países, se han efectuado por muchos compradores nacionales y por variados volúmenes, desde pequeños a importantes, lo cual es un indicador de que hay flexibilidad de acceso a los mercados externos.

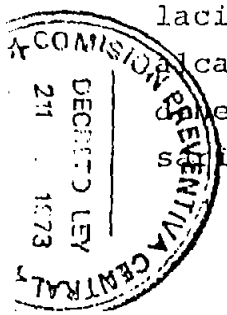
IMPORTACIONES (1985)

Fuente: Banco Central de Chile

	Países de Origen	Importadores	Volúmen de Importación. (rango en ton.)
Cajas de cartón	22	105	5 - 5.022
Papel gráfico (escrit.)	16	27	1 - 5.000
Papel gráfico (couché y semi-couché)	14	26	1 - 2.372

Por otra parte, no se ha dado importancia a la posibilidad de sustitución en producción, que existe. En el país, además de C.M.P.C., hay competidores potenciales, como son Celulosa Arauco y CELCO. Estas empresas, ante aumentos en los precios internos, pueden ingresar al mercado del cartón y del papel, sustituyendo producción y realizando inversiones, posibles para este tipo de industrias intensivas en capital. En el rubro se fabrica la maquinaria requerida y existe, a nivel mundial, un mercado de segunda mano de la misma.

3) Además de que el proceso competitivo y la existencia de competidores actuales y potenciales debería ser garantía de que se mantenga o mejore la actual estructura de mercado, no puede perderse de vista que en el caso de que cambien algunas condiciones que lleven a un eventual abuso de posición monopólica, la legislación ha establecido los organismos pertinentes y sus atribuciones alcanzan incluso a medidas extremas, pero posibles, como que se ordene, por parte de la H. Comisión Resolutiva, si se considera necesario, la desconcentración en el sector.



Notifíquese al señor Fiscal Nacional Económico, a la consultante y a BANCHILE, Agente de Valores Limitada.

Transcribese a la Asociación Nacional de la Prensa y a don Oscar A. Gajardo Sepúlveda, en representación de los Sindicatos de INFORSA y sus filiales.

se 771
