



LAS LEYES ANTIMONOPOLIOS DE LA MISIÓN KLEIN-SAKS (1955-1957)

Manuel Abarca Meza

Las leyes antimonopolios de la Misión Klein-Saks (1955-1957)

Julio 2024



Manuel Abarca Meza

Abogado de la Universidad de Chile, asociado en Estudio Lewin Abogados.

Abstract: El presente trabajo pretende explicar los dos proyectos de leyes de competencia que el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo presentó al Congreso, siguiendo las recomendaciones de la Misión Klein-Saks, en 1956 y 1957. Ambos proyectos se enmarcaban en un programa antinflacionario, en el que se incluía especialmente una política de liberalización de precios. Sin embargo, los proyectos mantenían diferencias importantes entre sí, especialmente en cuanto al nivel de intervención del Estado en la actividad económica que se pretendía regular. Con todo, el contexto político y social de la época implicó que estos nunca se convirtieran en ley.

*“Y por todo Chile entero
Debe correr este dato
Que con este candidato
Salvaremos al obrero
Porque hará correr dinero
Por todito el continente
Trabajos tendrá la gente
Y todos bien comeremos
Pues muy felices seremos
Si él es nuestro presidente”.*

Anónimo, “Don Carlos Ibáñez del Campo”, Revista Lira Chilena, 1952.

“Pero el problema básico proviene de la política. Con las elecciones del próximo año, el Congreso de Chile ha impedido las importantes pero impopulares reformas del programa Klein & Saks. El Congreso rechazó una disminución del 20% en la planta de empleados públicos, y los gastos de gobierno aumentaron este año en vez de disminuir, como era lo planeado. También impidió un proyecto de libre competencia para controlar prácticas monopólicas e inflacionarias en las industrias de la madera, el papel, el cemento y el tabaco”.

Revista Time, 22 de julio de 1957.

INTRODUCCIÓN

Uno de los consensos en la historia tradicional del derecho de la competencia chileno consiste en la principal influencia de su primera ley: el Título V de la Ley N° 13.305, a partir de una recomendación de la Misión Klein-Saks, una consultora estadounidense contratada por el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, a propósito de la dictación de una ley antimonopolios¹. Esta recomendación se habría convertido en un proyecto que nunca llegó a ser ley. Sin embargo, en el siguiente gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, esta idea reflató y se convertiría en la primera ley de competencia chilena².

1 Rolf Lüders, “Sistemas Económicos, Tecnología y Acción Oficial En Defensa de La Libre Competencia: Chile 1810-2010”, Documentos de Trabajo, Documentos de Trabajo, 2012, 16, <https://ideas.repec.org/p/ioe/doctra/410.html>; Francisco Agüero, “Chilean Antitrust Policy: Some Lessons Behind its Success”, *Law and Contemporary Problems* 79, n° 4 (18 de diciembre de 2016): 124.

2 Ricardo Paredes, “Desafíos para la Institucionalidad Antimonopolios en Chile”, en *¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo* (Santiago de Chile: Estudios Públicos, 2001), 208; Andrés Palacios, “Competition law in Latin America: markets, politics, expertise” (London, University College London (UCL), 2016), 92, <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1529869>.

Con todo, las fuentes históricas dan cuenta de una circunstancia importante que ha tendido a ser soslayada: de la recomendación de la Misión Klein-Saks surgieron dos proyectos de ley de competencia, y no sólo uno³. Si bien ambos textos son relativamente similares y ninguno de ellos se convirtió en ley, los contextos y desenlaces de cada uno son distintos, atendiendo el escenario político adverso para el gobierno de Ibáñez.

Este trabajo pretende explicar la historia de los dos proyectos de ley recomendados por la Misión Klein-Saks entre 1955 y 1957. Para ello, en primer lugar, se exponen las directrices de la Misión en materia de precios y libre competencia. Enseguida, se detalla el contenido de cada proyecto de ley y su destino dentro del contexto político y social de la época.

I. EL GOBIERNO DE IBÁÑEZ Y LA MISIÓN KLEIN-SAKS

El segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo iba cuesta abajo en su rodada. A pesar de un primer enfoque populista y con fuerte intervencionismo estatal (en materia de poder comprador por parte del Estado), no contaba con mayoría en el Congreso⁴. Por otra parte, la inflación crónica que experimentaba el país llegó a su punto máximo, alcanzando el 83,8% en 1955⁵. Tras algunas medidas infructuosas (entre ellas, la propuesta de una ley de delitos económicos algunos años antes⁶), y ahora contando con el apoyo de sectores conservadores, el gobierno de Ibáñez dio un “viraje a la derecha”⁷ y contrató a la Misión Klein-Saks, una consultora estadounidense con experiencia previa en Perú⁸, a fin de que realizara una propuesta antinflacionaria.

Luego de un proceso de un par de años, el diagnóstico de la Misión fue lapidario: la hiperinflación se debía a un fenómeno continuo que se retroalimentaba, producido, entre otros factores, por la caída del precio mundial del cobre, el rápido crecimiento de los déficits fiscales, grandes emisiones del Banco Central a favor del gobierno y reajustes automáticos de remuneraciones que no se correspondían con el poder adquisitivo del peso chileno⁹.

Ante esto, la Misión propuso 8 recomendaciones, agrupadas según el tipo de política:

- Política fiscal: Reducir sustancialmente el déficit fiscal, mediante el control de los gastos públicos; asegurar el cumplimiento de la normativa tributaria y establecer nuevos impuestos, especialmente a gastos suntuarios¹⁰.
- Política de administración pública: Reorganizar y racionalizar la administración, por la vía de paralizar la tendencia de aumentar la cantidad de empleados públicos y propender a eliminar su inamovilidad y a la contratación de un menor número de personas, pero con mayor preparación técnica y subsecuentes remuneraciones¹¹.

3 En este sentido, un trabajo anterior (“Libre Competencia antes de la Libre Competencia (1927-1957)”) ha omitido involuntariamente la existencia de un segundo proyecto de ley de competencia recomendado por la Misión Klein-Saks. Consecuentemente, el presente trabajo constituye una rectificación y un complemento al referido artículo.

4 Pedro Simunovic, “El fracaso de las políticas económicas en Chile: La Misión Kemmerer y la Misión Klein-Saks (1925-1958)”, *Estudios Nueva Economía* 1 (2018): 50.

5 Felipe Morandé y Carlos Noton, “La conquista de la Inflación en Chile”, *Estudios Públicos* 95 (2004): 123.

6 Sofía Correa, *Con las riendas del poder: La derecha chilena en el Siglo XX* (Penguin Random House, 2011), 193; Manuel Abarca, “Libre Competencia antes de la Libre Competencia (1927-1957)”, *Investigaciones CeCo*, 2023, 21-22, <https://centrocompetencia.com/libre-competencia-antes-de-la-libre-competencia-1927-1957/>.

7 Tomás Moulián, *El Gobierno de Ibáñez. 1952-1958* (Santiago de Chile: FLACSO, 1986), 25-26, <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-8440.html>.

8 Palacios, “Competition law in Latin America: markets, politics, expertise”, 91.

9 Klein & Saks, *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks* (Santiago de Chile: Universitaria, 1958), 2-3.

10 Klein & Saks, 5.

11 Klein & Saks, 5.

- Política crediticia: Establecer límites a la expansión crediticia, mediante el uso de métodos de control crediticio tradicionales, como políticas de tipo de redescuento y tasas de encaje¹².
- Política de remuneraciones: Eliminar los reajustes automáticos para empleados públicos y sustituirlos por políticas de fomento a asignaciones familiar y el establecimiento de un sueldo mínimo¹³.
- Política de precios: Eliminar los controles de precios para la mayor cantidad de productos posible, *"fomentando la competencia por medio de la acción anti-monopólica, y permitiendo la importación del mayor número de mercaderías, sin límites cuantitativos y con una moderada protección aduanera para las industrias locales"*¹⁴.
- Política cambiaria: Establecer un solo cambio de tipo flexible para transacciones de mercaderías y una sola lista de importaciones permitidas aplicable a todos los países y sin limitaciones cuantitativas¹⁵.

II. LAS PROPUESTAS DE LA MISIÓN EN MATERIA DE COMPETENCIA

Como ya se adelantó, una de las medidas antinflacionarias consistía en una política de libertad de precios protegida por una ley antimonopolios que fuera aprobada y aplicada rigurosamente¹⁶. Para la Misión, la protección a la competencia incluía tanto la eliminación de patentes y licencias que la limitaran como acuerdos o convenios que implicaren la fijación de precios, así como también la reorientación de la Superintendencia de Abastecimiento y Precios (organismo controlador de precios por excelencia) a una labor de fiscalización¹⁷.

En otras palabras, las propuestas de la ley de competencia debían de incluir tres ejes. En primer lugar, asegurar la libertad de industria y comercio para todos los actores del mercado¹⁸. Si bien esta libertad se encontraba constitucionalmente consagrada en la Constitución de 1925, debido a todo el aparataje estatal propio del Estado Desarrollista, esta regla no tuvo mayor aplicación práctica durante prácticamente $\frac{3}{4}$ del siglo XX chileno¹⁹. En segundo lugar, sancionar todo acuerdo o conducta que tendiera a la fijación de precios, esto es, que fuera contra el régimen de libertad de precios a ser establecido como medida antinflacionaria. Finalmente, utilizar la institucionalidad vigente (específicamente la Superintendencia de Abastecimiento y Precios) para fiscalizar el cumplimiento de esta ley y que esta no realizara funciones de control de precios.

En este contexto, la ley antimonopolios se enmarcaría en la política de precios de la Misión, cumpliendo distintas funciones dentro del programa antinflacionario. En concreto, la ley sería especialmente crítica en contexto de la política crediticia, *"para evitar precios excesivamente altos y su repercusión en una aguda desocupación"*²⁰. Estos límites no tendrían sentido si es que, desde la perspectiva de la oferta, se produjera una concentración que anulara la limitación del poder de compra²¹. Sin perjuicio de lo anterior, también se reconocería la libre competencia como un fin en sí mismo, toda vez que, para la Misión, *"el libre desenvolvimiento de las actividades económicas de un país es el medio indispensable para impulsar su prosperidad, aumentar su producción y elevar el nivel de vida de sus habitantes"*²².

12 Klein & Saks, 6.

13 Klein & Saks, 6-7.

14 Klein & Saks, 7.

15 Klein & Saks, 7.

16 Ricardo Ffrench-Davis, *Políticas económicas en Chile 1952-1970*, 1a. ed. (Santiago de Chile: Ediciones Nueva Universidad, 1973), 27.

17 Así lo indicó la Misión en una carta al presidente Ibáñez el 19 de diciembre de 1955. Klein & Saks, *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*, 40.

18 Klein & Saks, 29.

19 Oscar Aramayo, *Régimen legal de la industria manufacturera en Chile* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1970), 13-14.

20 Esto fue expresado por la Misión al Ministro de Hacienda Óscar Herrera el 15 de diciembre de 1955. Klein & Saks, *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*, 51.

21 Así fue argumentado por la Misión en una carta al Ministro de Hacienda sobre la presentación del proyecto de ley de competencia de 1956, el 19 de enero del mismo año. Klein & Saks, 87.

22 Klein & Saks, 88.

III. EL PRIMER PROYECTO DE 1956

Concretando estas recomendaciones, la Misión comenzó a trabajar en un anteproyecto de ley, en conjunto con el entonces técnico del Banco Central, Félix Ruiz Cristi, el superintendente de Sociedades Anónimas, Julio Chaná Cariola y su futuro sucesor, Mario Lizana Bravo²³. Este anteproyecto fue presentado al Ministro de Hacienda, Óscar Herrera Palacios, el 19 de enero de 1956. Así, un primer proyecto fue presentado el 25 de abril de ese mismo año ante la Cámara de Diputados²⁴.

Su Art. 1º Inc. 1º establecía a nivel legal la libertad de industria, estableciendo que *“todas las actividades industriales o comerciales podrán ser ejercidas por cualquiera persona, sin perjuicio del cumplimiento de las medidas de control, seguridad o higiene previstas por la ley y del pago de las patentes, aranceles y derechos respectivos”*. Como se dijo más arriba, la libertad de industria ya se encontraba recogida, a lo menos en el papel, en el Art. 10 N° 14 Inc 3º original de la Constitución de 1925, al establecer que *“ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salud públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así”*. Curiosamente, y a pesar de su poca aplicación práctica, a la época ya existía jurisprudencia tanto judicial como administrativa que, aplicando esta normativa, declaraba inconstitucionales, por ejemplo, exclusividades (como la extensión del monopolio de administración de cementerios al mercado de carrozas fúnebres) o cláusulas radiales para el establecimiento de verdulerías²⁵.

Asimismo, el Art. 10 determinaba que se facultaba al Presidente de la República a *“suspender, reducir y liberar de derechos consulares, aduaneros y demás impuestos que se perciben por las Aduanas en todo o en parte respecto de aquellos productos esenciales para la alimentación y la salud públicas, como asimismo, para todas aquellas mercaderías consideradas esenciales para el mantenimiento y desarrollo de las actividades económicas de la Nación”*.

Con todo, el Art. 16 establecía que *“no obstante los preceptos de esta ley, continuarán vigentes en todas sus partes el Código de Minería y las leyes y reglamentos complementarios, especialmente las relativas a petróleo; y las que rijan la producción, comercio y distribución del salitre; el Código Sanitario y las leyes y reglamentos respectivos; las leyes y reglamentos sobre alcoholes; las leyes y reglamentos sobre propiedad intelectual o industrial; la ley de cabotaje; las leyes y reglamentos sobre ferrocarriles; las leyes que establecen exigencias relativas a la nacionalidad chilena o al domicilio o residencia en el país, para el ejercicio de determinadas actividades; las leyes y reglamentos que regulan el funcionamiento de las empresas de servicios públicos; las disposiciones legales que establecen determinadas exigencias y condiciones para ejercer las actividades bancarias; el comercio de seguros y reseguros; el establecimiento y funcionamiento de bolsas de valores; la venta al martillo y el crédito prendario; las leyes y reglamentos sobre corredores de propiedades y agentes de seguros y el estatuto del cobre, y Reglamento sobre instalación de industrias”*.

En general, esta regla mantenía vigentes una serie de regulaciones para distintas industrias, mercados e incluso materias como la nacionalidad y domicilio. Para la Misión, esta regla se justificaba en la necesidad de que las actividades económicas mencionadas, debido a su carácter especial, debían estar sujetas a un régimen regulatorio especial²⁶. Como puede apreciarse, la mantención de estas regulaciones resultaba armónica con las limitaciones a la libertad de industria establecidas tanto en el Art. 1º del proyecto como en la Constitución de 1925.

Por su parte, el Inc. 2º determinaba que *“por exigirlo el interés nacional se prohíbe y, en consecuencia, se declara ilegal y punible todo acto o contrato, toda combinación, sistema, acuerdo, o fusión de elementos de producción,*

23 Klein & Saks, 87.

24 Cámara de Diputados, “Sesión 15ª, en miércoles 25 de abril de 1956”, 1956, 654–58, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=re-cursoslegales/10221.3/14498/1/C19560425_15.pdf.

25 Aramayo, *Régimen legal de la industria manufacturera en Chile*, 10.

26 Klein & Saks, *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*, 88.

transporte o de comercio que tienda a imponer o dominar artificialmente, directa o indirectamente, el precio de los productos, mercaderías o servicios, o que persiga monopolizar su producción o expendio". Para un autor de la época, esta regla era tributaria de la normativa estadounidense, esto es, la Sherman Act y la Clayton Act²⁷. Esto puede apreciarse en la textura abierta de la regla, cuestión que, en principio, difería de proyectos anteriores²⁸ y también habría de diferenciarse del texto del futuro Título V de la Ley N° 13.305²⁹. Sin embargo, el Art. 2° igualmente reiteraba la técnica legislativa de estos proyectos antiguos³⁰, al establecer un catálogo de conductas consideradas anticompetitivas. Este catálogo consistía en *"acuerdos sobre fijación de precios comunes, o sobre repartos de cuotas de producción o de distribución, o de zonas de mercado; sea mediante acuerdos para obtener paralizaciones o reducciones de producción; sea mediante la obtención o aceptación de la distribución exclusiva de varios productores del mismo artículo específico o con cualquier otro arbitrio que tenga la misma finalidad"*. Consecuentemente, si bien es cierto que el primer enunciado general podría haber tenido influencia de la Sherman Act, el establecimiento de un catálogo específico de conductas tendió a diluir dicha influencia, en cuanto a la aplicación práctica del proyecto de ley.

Enseguida, el Art. 1° Inc. 3° establecía que *"no podrá otorgarse a los particulares la concesión de ningún monopolio para el ejercicio de estas actividades"*. Esta regla sería usada posteriormente en el Art. 172 Inc. 1° del Título V de la Ley N° 13.305, en tanto prohibición de monopolios privados³¹.

Respecto a las sanciones, el Art. 3° establecía que la responsabilidad incluiría tanto a la persona natural como a la persona jurídica que hubiera participado como autor, cómplice o encubridora. Se establecía como pena presidio menor en cualquiera de sus grados, incluyendo, como "sanciones complementarias", la pérdida de concesiones o privilegios de la persona jurídica, el retiro de las patentes municipales y la inhabilidad perpetua o temporal para el ejercicio, total o parcial, de actividades comerciales, en caso de reincidencia. También se contemplaba la disolución de la persona jurídica. En el caso de extranjeros, se incluía la privación de la carta de nacionalización en caso de reincidencia, y para los funcionarios públicos, la pérdida del empleo y la pena de presidio menor en cualquiera de sus grados (Art. 4° y 5°). En caso de que la conducta anticompetitiva consistiera en la fusión de agentes económicos o la reunión de dos o más funciones directivas o ejecutivas en una misma persona (en otras palabras, un caso de Interlocking), procedía la disolución y la cesación en los cargos, respectivamente (Art. 12).

Finalmente, sería competente para conocer de las infracciones a la ley los jueces de Mayor Cuantía en lo Criminal, debiendo apreciar la prueba en conciencia (Art. 6°).

IV. EL DESENLACE DEL PROYECTO DE 1956

El destino del primer proyecto de la Misión Klein-Saks estuvo de la mano con la implementación de sus primeras recomendaciones. Así, la recién promulgada Ley N° 12.006 de 20 de enero de 1956 establecía en la práctica las principales recomendaciones de la Misión. En concreto, se establecía un límite al reajuste general anual de los sueldos de empleados públicos, se determinaba un sueldo mínimo para obreros, se aumentaba la asignación familiar obrera gradualmente, y, especialmente, se permitía el alzamiento de precios fijados de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual mediante decreto supremo, no pudiendo

27 Dale B. Furnish, "Chilean Antitrust Law", *The American Journal of Comparative Law* 19, n° 3 (1971): 465.

28 Manuel Abarca, "1937: El amanecer de la libre competencia en Chile", *Investigaciones CeCo*, 2024, 8.

29 Manuel Abarca, "Breve historia de la primera ley de competencia chilena (1959-1973)", *Revista de Derecho Económico* 78, n° 2 (31 de diciembre de 2021): 97, <https://doi.org/10.5354/rde.v78i2.65224>.

30 Abarca, "Libre Competencia antes de la Libre Competencia (1927-1957)", 18-22.

31 Abarca, "Breve historia de la primera ley de competencia chilena (1959-1973)", 97.

exceder un límite del 40% en relación con el año anterior. En paralelo, la Misión abogaba tanto ante el Presidente de la República³² como ante la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso, en noviembre de 1956, por la “suma urgencia” de la necesidad de tramitar el proyecto de ley de competencia³³.

Sin embargo, sólo algunas de las recomendaciones de la Misión se llevaron a cabo. En general, estas consistieron, en marco de la referida ley, en la liberalización del comercio exterior, el mayor control de la expansión del crédito, el control de los reajustes, la supresión paulatina de los controles de precios y el alza compensatoria subsecuente de las asignaciones familiares³⁴. Otras medidas, en cambio, como las tributarias y la ley antimonopolios, no se concretaron en ningún momento. Por otro lado, nunca se verificó una disminución notoria en el gasto de gobierno³⁵.

En este contexto, el efecto de las propuestas fue ambivalente. Si bien la Misión pudo obtener una reducción de la inflación (llegando hasta un 17,2% en 1957³⁶), el mayor sacrificio de las medidas recayó sobre los trabajadores, mediante un aumento en el desempleo³⁷ y la disminución del poder adquisitivo de sus salarios³⁸. Esto, naturalmente, produjo descontento entre las clases populares, aumentando las huelgas y protestas dirigidas por la Central Unitaria de Trabajadores³⁹, en paralelo a la oposición de los partidos de izquierda. El gobierno de Ibáñez, que contaba con el apoyo del Congreso, optó por una actitud represiva: declaró el estado de sitio y encarceló a dirigentes sindicales y militantes del Partido Comunista⁴⁰. Al mismo tiempo, la propia administración Ibáñez no estuvo de acuerdo con todas las propuestas de la Misión, lo que provocó un terremoto para el proceso antinflacionario: la petición de renuncia al Ministro de Hacienda Óscar Herrera, puente entre el gobierno y la derecha y líder del programa de la Misión⁴¹. Esto provocó la pérdida del apoyo de la derecha, que también comenzó a criticar las propuestas de la Misión⁴².

Al año siguiente, en abril de 1957, se produjo la llamada “Batalla de Santiago”. Este movimiento social se generó por una controversia sobre el precio de la bencina: mientras opositores denunciaban que se produjo un alza que estaba por sobre el límite fijado por ley, el gobierno entendía que no correspondía a un bien de primera necesidad o de uso o consumo habitual, por lo que no estaría sujeto a fijación de precios⁴³. Esto produjo un conflicto violento, con muertos, heridos y, nuevamente, fuerte represión por parte del gobierno. En último término, la Batalla de Santiago habría de producir el tiro de gracia para el programa antinflacionario⁴⁴.

En este contexto, de acuerdo con la revista Time⁴⁵, existieron cuatro causas que explicaron un primer fracaso de las recomendaciones de la Misión: por una parte, una fuerte sequía en el sur de Chile sumado a las inundaciones no estacionales en el norte. Por la otra, una fuerte caída en el precio del cobre. Por su parte, el gobierno (incluyendo las fuerzas armadas) no disminuyeron el gasto fiscal. Finalmente, la ya mencionada oposición de prácticamente todo el Congreso a las medidas propuestas del gobierno, entre las que se encontraba, precisa y expresamente, el proyecto de ley de competencia.

32 Klein & Saks, *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*, 78.

33 Klein & Saks, 125.

34 Moulián, *El Gobierno de Ibáñez. 1952-1958*, 39.

35 Ricardo Nazer, “La crisis del modelo de desarrollo y las reformas estructurales, 1952-1970”, en Manuel Llorca-Jaña & Rory Miller (editors), *Historia económica de Chile desde la independencia*, RIL Editores (2021), ed. Manuel Llorca-Jaña y Rory Miller (Santiago de Chile: RIL Editores, 2021), 194.

36 Morandé y Noton, “La conquista de la Inflación en Chile”, 123.

37 Nazer, “La crisis del modelo de desarrollo y las reformas estructurales, 1952-1970”, 195.

38 Ffrench-Davis, *Políticas económicas en Chile 1952-1970*, 33-34.

39 Simunovic, “El fracaso de las políticas económicas en Chile: La Misión Kemmerer y la Misión Klein-Saks (1925-1958)”, 51.

40 “Chile: Economy Under Repairs”, *Time*, 7 de mayo de 1956, <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,937306-2,00.html>.

41 Correa, *Con las riendas del poder*, 202.

42 Correa, 203.

43 Pedro Milos, *Historia y memoria*: 2 de abril de 1957 (Lom Ediciones, 2007), 48-49.

44 Nazer, “La crisis del modelo de desarrollo y las reformas estructurales, 1952-1970”, 195.

45 “Chile: The Toughest War”, *Time*, 22 de julio de 1957, <https://content.time.com/time/subscriber/article/0,33009,862620,00.html>.

V. EL SEGUNDO PROYECTO DE 1957

Tiempo después, el gobierno de Ibáñez envió otro proyecto de ley de competencia, basado también, en principio, en las recomendaciones de la Misión, el 29 de octubre de 1957⁴⁶. Como se verá a continuación, este proyecto mantuvo un texto similar a su antecesor. Sin embargo, incluyó algunas pequeñas pero significativas modificaciones, muy probablemente explicables por la situación de descontento imperante.

El Art. 1° Inc. 1° mantenía la libertad de industria en los mismos términos que el proyecto anterior. A renglón seguido, su Inc. 2° incluía un texto muy similar a la figura hoy denominada doctrinariamente como “monopolio de privilegio” del Art. 4 del Decreto Ley N° 211⁴⁷: *“no podrá otorgarse a los particulares ni a las instituciones fiscales, semifiscales, públicas, de administración autónoma o municipales, la concesión de ningún monopolio para el ejercicio de actividades industriales o comerciales. Los monopolios actualmente otorgados caducarán de inmediato”*.

Enseguida, el proyecto eliminaba el enunciado general del proyecto anterior (basado en la Sherman Act) y dejaba sólo el catálogo de conductas. Así, establecía en su Art. 2° que *“se prohíbe la estipulación de toda clase de convenios que tiendan a eliminar la competencia dentro del país, sea mediante acuerdos sobre fijación de precios comunes, o sobre repartos de cuotas de producción o de distribución, o de zonas de mercado; sea mediante acuerdos u otras negociaciones para obtener paralizaciones o reducciones de producción; sea mediante la obtención o aceptación de la distribución exclusiva de varios productores del mismo artículo específico o con cualquier otro arbitrio que tenga la finalidad de eliminar la libre competencia”*.

Por su parte, los Art. 6° y 8° facultaban al Consejo de Defensa Fiscal (actual Consejo de Defensa del Estado) para interponer denuncias o querellas ante los jueces de Mayor Cuantía en lo Criminal.

Sin embargo, lo más llamativo de este proyecto radicó en la modificación de la regla que mantenía vigente otras disposiciones del ordenamiento jurídico. Esta nueva disposición determinaba que *“no obstante los preceptos de esta ley, continuarán vigentes en todas sus partes el Código de Minería y las leyes y reglamentos complementarios, especialmente las relativas a petróleo; y las que rijan la producción, comercio y distribución del salitre, el Código Sanitario y las leyes y reglamentos respectivos; las leyes y reglamentos sobre alcoholes; las leyes y reglamentos sobre propiedad intelectual o industrial, la ley de cabotaje; las leyes y reglamentos sobre ferrocarriles, las leyes que establecen exigencias relativas a la nacionalidad chilena o el domicilio o residencia en el país, para el ejercicio de determinadas actividades; las leyes y reglamentos que regulan el funcionamiento de las empresas de servicios públicos; las disposiciones legales que establecen determinadas exigencias y condiciones para ejercer las actividades bancarias; el comercio de seguros y reseguros, el establecimiento y funcionamiento de bolsas de valores, la venta al martillo y el crédito prendario; las leyes y reglamentos sobre corredores de propiedades y agentes de seguros y el estatuto del cobre; y las disposiciones legales y reglamentarias que facultan a las autoridades para fijar precios máximos a los artículos de primera necesidad y para controlar su cumplimiento”*.

Como puede apreciarse, esta nueva regla aumentó el número de normativas que debían de mantenerse vigentes incluyendo, por ejemplo, las reglas sobre otorgamiento de nacionalidad, pero, por sobre todo, las facultades para fijar y controlar precios de productos de primera necesidad o de uso o consumo habitual (cuestión que se mantendría en el Art. 181 del Título V de la Ley N° 13.305⁴⁸). En otras palabras, esta regla relativizaba la libertad de precios propuesta por la Misión y aplicada incipientemente por el gobierno, permitiendo igualmente al

46 Cámara de Diputados, “Sesión 7ª, en martes 29 de octubre de 1957”, 1957, 487-90, https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=re-cursoslegales/10221.3/35934/1/C19571029_07.pdf.

47 Domingo Valdés, *Libre competencia y Monopolio* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 2006), 460.

48 Ricardo Paredes, “Jurisprudencia de las Comisiones Antimonopolios en Chile”, *Estudios Públicos* 58 (1995): 230.

Estado controlar el ejercicio de las actividades económicas locales⁴⁹. Pareciera que la inclusión de esta normativa adelantaba las acciones que tomaría el gobierno ante el descontento político y social, esto es, un nuevo *"viraje a la izquierda"* en su última etapa⁵⁰. En efecto, la administración Ibáñez reinstaló los controles de precios, en abierta contradicción con las propuestas y la implementación del programa antinflacionario⁵¹. Esto, naturalmente, hacía que una futura ley de competencia se tornara muy difícil de aplicar⁵².

Nuevamente, el proyecto nunca se tramitó en el Congreso, a pesar de que la misma Misión abogó por la tramitación de esta nueva iniciativa. Pocas semanas después de la presentación del proyecto de ley, el 7 de noviembre de 1957, representantes de la Misión adujeron nuevamente ante la Comisión Mixta de Presupuestos del Congreso que *"las disposiciones o administrativas que han respaldado el control monopolista, en muchos casos han consagrado la existencia de precios excesivos y, por esta razón, han impedido la lucha anti-inflacionaria"*⁵³.

VI. CONCLUSIONES

En suma, las recomendaciones de la Misión Klein-Saks en cuanto a la implementación de una ley de competencia incluían tanto asegurar la libertad de industria como la sanción a conductas anticompetitivas, todo ello supervisado por las instituciones existentes en el ordenamiento vigente de ese entonces. Sin embargo, debido al turbulento contexto político y social de la última parte del gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, algunas políticas a ser implementadas tras las recomendaciones no pudieron ser llevadas a la práctica, por la excesiva carga que ellas imponían a las clases trabajadoras.

En este contexto, el gobierno de Carlos Ibáñez del Campo impulsó dos leyes de competencia redactadas por la Misión Klein-Saks, donde cada una se correspondía con el contexto político y social concreto del momento en que se presentaron al Congreso. Así, el primer proyecto de 1956, en contexto del *"viraje a la derecha"* de la administración Ibáñez, contenía todas las recomendaciones de la Misión, en cuanto a que la ley antimonopolios fuera un instrumento fiscalizador de una política de liberalización de precios. En cambio, el segundo proyecto de 1957, y ante una fuerte oposición política y un último *"viraje a la izquierda"*, incluía la posibilidad de fijar precios en paralelo a la libertad de industria y la sanción de conductas anticompetitivas, lo que naturalmente dificultaba su futura aplicación. En ambos casos, la Misión Klein-Saks abogó tanto ante el ejecutivo como ante el Congreso por su pronta tramitación.

En general, y al igual que en el caso de estas leyes de competencia a ser aplicada en contexto de una política de controles de precios, las propuestas de la Misión Klein-Saks implicaban el establecimiento de un modelo que no se condecía con el existente de industrialización sustitutiva de importaciones, propio del Estado Desarrollista⁵⁴.

* * *

49 Ernesto Opazo Brull, *La Comisión Antimonopolios y Estudio del Título V de la Ley N.º 13.305* (Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1962), 119.

50 Moulián, *El Gobierno de Ibáñez. 1952-1958*, 42.

51 Ffrench-Davis, *Políticas económicas en Chile 1952-1970*, n. 40.

52 Abarca, "Breve historia de la primera ley de competencia chilena (1959 -1973)", 99.

53 Klein & Saks, *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*, 221.

54 Moulián, *El Gobierno de Ibáñez. 1952-1958*, 41.

BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, Manuel. "1937: El amanecer de la libre competencia en Chile". *Investigaciones CeCo*, 2024, 1–16.
- . "Breve historia de la primera ley de competencia chilena (1959 -1973)". *Revista de Derecho Económico* 78, no 2 (31 de diciembre de 2021): 91–109. <https://doi.org/10.5354/rde.v78i2.65224>.
- . "Libre Competencia antes de la Libre Competencia (1927-1957)". *Investigaciones CeCo*, 2023. <https://centrocompetencia.com/libre-competencia-antes-de-la-libre-competencia-1927-1957/>.
- Agüero, Francisco. "Chilean Antitrust Policy: Some Lessons Behind its Success". *Law and Contemporary Problems* 79, no 4 (18 de diciembre de 2016): 123–54.
- Aramayo, Oscar. *Régimen legal de la industria manufacturera en Chile*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1970.
- Cámara de Diputados. "Sesión 7a, en martes 29 de octubre de 1957", 1957. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/35934/1/C19571029_07.pdf.
- . "Sesión 15a, en miércoles 25 de abril de 1956", 1956. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/14498/1/C19560425_15.pdf.
- Correa, Sofía. *Con las riendas del poder: La derecha chilena en el Siglo XX*. Penguin Random House, 2011.
- Ffrench-Davis, Ricardo. *Políticas económicas en Chile 1952-1970*. 1a. ed. Santiago de Chile: Ediciones Nueva Universidad, 1973.
- Furnish, Dale B. "Chilean Antitrust Law". *The American Journal of Comparative Law* 19, no 3 (1971): 26.
- Klein & Saks. *El Programa de Estabilización de la Economía Chilena y el Trabajo de la Misión Klein & Saks*. Santiago de Chile: Universitaria, 1958.
- Lüders, Rolf. "Sistemas Económicos, Tecnología y Acción Oficial En Defensa de La Libre Competencia: Chile 1810-2010". Documentos de Trabajo, *Documentos de Trabajo*, 2012. <https://ideas.repec.org/p/ioe/doctra/410.html>.
- Milos, Pedro. *Historia y memoria: 2 de abril de 1957*. Lom Ediciones, 2007.
- Morandé, Felipe, y Carlos Noton. "La conquista de la Inflación en Chile". *Estudios Públicos* 95 (2004).
- Moulián, Tomás. *El Gobierno de Ibáñez. 1952-1958*. Santiago de Chile: FLACSO, 1986. <https://www.memoriachilena.gob.cl/602/w3-article-8440.html>.
- Nazer, Ricardo. "La crisis del modelo de desarrollo y las reformas estructurales, 1952-1970". En *Manuel Llorca-Jaña & Rory Miller (editors), Historia económica de Chile desde la independencia, RIL Editores (2021)*., editado por Manuel Llorca-Jaña y Rory Miller. Santiago de Chile: RiL Editores, 2021.
- Opazo Brull, Ernesto. *La Comisión Antimonopolios y Estudio del Título V de la Ley N.o 13.305*. Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile, 1962.
- Palacios, Andrés. "Competition law in Latin America: markets, politics, expertise". University College London (UCL), 2016. <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/1529869>.
- Paredes, Ricardo. "Desafíos para la Institucionalidad Antimonopolios en Chile". En *¿Qué Hacer Ahora? Propuestas para el Desarrollo*, 392. Santiago de Chile: Estudios Públicos, 2001.



Este documento se encuentra sujeto a los términos y condiciones de uso disponibles en nuestro sitio web:
<http://www.centrocompetencia.com/terminos-y-condiciones/>

Cómo citar este artículo:

Manuel Abarca Meza, "Las leyes antimonopolios de la Misión Klein-Saks (1955-1957)", *Investigaciones CeCo*
(julio, 2024),

<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

Envíanos tus comentarios y sugerencias a info@centrocompetencia.com
CentroCompetencia UAI – Av. Presidente Errázuriz 3485, Las Condes, Santiago de Chile