Informe Económico:

"Efectos de la Concentración Económica en Chile: Un Análisis Integral"

Gonzalo Escobar Elepxuru[1]

Febrero 2025

[1]Gonzalo Escobar, Economista, mail: gescobare@gmail.com. Los errores y expresiones vertidas en el informe son exclusiva responsabilidad del autor.

Contenido

1. **Introducción** 3
2. **Marco Teórico y Conceptual** 5
3. **Metodologías de Medición de Concentración Económica** 7
4. **Implicaciones de la Concentración Económica** 8
5. **Ampliación: Ejemplos y Casos Específicos en Chile** 9
6. **Análisis de Políticas Antimonopolio Chilenas** 10
7. **Comparaciones Internacionales en Sectores de Importancia** 11
8. **Contexto Económico de Chile** 12
9. **Principales Sectores Económicos** 13
10. **Efectos en la Economía** 14
11. **Impactos de la Concentración Económica** 16
12. **Estudios de Caso en Chile** 19
13. **Comparaciones Internacionales** 22
14. **Políticas Públicas y Regulación** 25
15. **Análisis Informe FNE** 27
16. **Análisis Informe Bitran** 33
17. **Análisis trabajo Luis Zingales y Comentarios Cowan - Micco** 38
18. **Conclusiones y Recomendaciones** 41
19. **Bibliografía** 45

1. Introducción

La concentración económica es un problema que es muy relevante en gran parte de las economías del mundo, y esto claramente no es ajeno a la realidad chilena, esto dado que en algunos sectores productivos tienen la característica que cuentan con una elevada participación de mercado en manos de agentes económicos. Dicha situación permite establecer ciertas preguntas sobre cuál es el real efecto de estos elevados niveles de concentración en la intensidad de la competencia, la eficiencia del mercado y también el nivel de bienestar de los consumidores. Existe una serie de indicadores que permiten medir la concentración existente en un mercado, esta concentración puede ser determinada mediante una serie de indicadores, como el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) y el CR4, los cuales permiten evaluar el nivel de dominancia de las principales firmas en un sector económico.

Posiblemente se puede pensar que la concentración económica al igual que la presencia de un monopolio que este en un mercado con bajas barreras a la entrada no sea un problema, pero en la práctica esto no es así, ya que se establece que un riesgo relacionado a los elevados niveles de concentración económica es el hecho de que las firmas que son dominantes en el mercado analizado utilicen su poder de mercado en beneficio propio, lo que se traduce en precios más elevados como resultado, además de una menor variedad de productos (esto relacionado principalmente a bajo nivel de innovación en los mercados) y de la generación de barreras de entrada para potenciales competidores en estos mercados

Uno puede encontrar una serie de ejemplos, esto para la realidad nacional, ya que existen algunos sectores como pueden ser el retail, la banca y las telecomunicaciones, estos sectores han sido analizados por muchos años y en variadas ocasiones por parte de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), y la explicación se debe a su elevado nivel de concentración y ciertamente sobre los efectos que este elevado nivel de concentración genera en la intensidad de la competencia de estos mercados. Algunos ejemplos que pueden ser consideradores emblemáticos es la colusión en el mercado de papel higiénico

(2015) o en la distribución minorista de pollos a través de cadenas de supermercados (2011), estos dos casos permiten demostrar los riesgos latentes en mercados con pocos actores de gran tamaño, es decir, mercados concentrados.

Llevando a cabo una revisión de la literatura económica relacionada la concentración de mercados, esta literatura ha abordado este problema desde diversos puntos de vista. Primero, es posible ver lo planteado por Schumpeter (1942), quien argumenta que ciertos niveles de concentración en los mercados pueden fomentar el proceso de innovación, esto debido a que las firmas dominantes en el mercado disponen de mayores recursos para llevar a cabo la inversión en investigación y desarrollo. Pero, por otro lado, hay autores, como Piketty (2014), donde su argumento se encuentra basado en que los elevados niveles de concentración económica pueden agrandar la desigualdad y dando como resultados efectos negativos en la distribución del ingreso de un país. Finalmente, está el trabajo de Stiglitz (2012), donde señala que la falta de competencia en los mercados puede generar ineficiencias en la asignación de recursos, afectando por lo tanto el crecimiento económico a largo plazo de la economía.

El presente trabajo tiene como principal objetivo tratar de analizar cuáles y cómo los efectos de los elevados niveles de concentración económica de los mercados en Chile, explorando así sus efectos directos en la intensidad de la competencia en los mercados. Para lograr demostrar este objetivo, es que se utilizará un enfoque integral que abarca aspectos importantes de la teoría económica acompañado del análisis de casos puntuales e importantes en sectores que pueden ser considerados claves de la economía nacional. Lo anterior, también acompañado de una breve comparación con experiencias internacionales que podrían permitir identificar lecciones que puedan ser una contribución a la discusión o ser tenidas en consideración al momento de llevar a cabo el diseño de políticas públicas en el país y que se encuentren orientadas especialmente a fomentar la intensidad de la competencia en la economía y de paso, poder mitigar

los efectos negativos generado por los elevados niveles de la concentración económica que presentan los mercados en la realidad nacional.

Para lograr esto, es que la metodología que se usa para el desarrollo del presente documento se basa simplemente en un análisis a partir de diferentes de fuentes de información primarias y secundarias, las que consideran informes de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), sentencias y resoluciones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), trabajos académicos y reportes e informes de organismos internacionales como la OCDE y el Banco Mundial entre otros. La explicación de esto se debe a que el TDLC no accedió a tener acceso a contar con información cuantitativa y cualitativa para poder llevar a cabo un mejor desarrollo del trabajo. A través de esta revisión, se tratará de identificar el nivel existente en la concentración de mercados en Chile e identificar los efectos que se generan en el desarrollo económico y social del país. Así, este trabajo busca ser un aporte, desde una visión crítica sobre la dinámica de los mercados que tienen la condición ser presentar elevados niveles de concentración, proporcionando recomendaciones para fortalecer el marco institucional de defensa de la competencia en Chile.

2. Marco Teórico y Conceptual

La elevada concentración económica se da en el momento en que un número reducido de firmas logran dominar un porcentaje importante de un mercado, dando como resultado, que este pequeño número de actores reduce la intensidad de la competencia del mismo mercado como también de otros, como pueden ser mercados aguas arriba o aguas abajo, entregando como resultado, precios por sobre los niveles competitivos, además de la extracción de rentas a partir del bienestar de otros agentes que forman parte del mismo mercado, llegando incluso a una reducción en los niveles de inversión en innovación. Para autores como Scherer y Ross (1990), la presencia de elevados niveles de concentración puede llevar a que los consumidores cuenten con menos opciones de bienes (ya sea en variedad o en calidad) y que los precios de los bienes y servicios existentes sean muchos más elevados de lo que sería en comparación con un mercado verdaderamente competitivo que de paso cuenta con menores niveles de

concentración. En un escenario ideal para tener menores niveles de concentración claramente es contar con una estructura de mercado que sea competencia perfecta; en esta estructura las firmas que forman parte de este mercado trabajan por ofrecer mejores productos y precios a los consumidores, ya que no cuentan con la capacidad de influir sobre el precio de forma independiente o conjuntamente, hecho que promueve tanto la eficiencia asignativa y productiva como el desarrollo de nuevas soluciones, es decir, la innovación dinámica. Sin embargo, en el caso de que el poder de mercado se encuentre concentrado en un número reducido de firmas, el dinamismo que presenta un mercado en cuestión se ve afectado fuertemente y el bienestar para los consumidores disminuye, esto medido por a través del excedente del consumidor.

Tal como se ha indicado anteriormente, existe una serie de indicadores que facilitan llevar a cabo la medición en el nivel de concentración en un mercado; para eso es que se utilizan herramientas como el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI) y el índice C4. En el caso del HHI, este indicador se obtiene con la suma de los cuadrados de las participaciones de mercado de todas las firmas que participan de una industria, mientras que el para el C4, esta medición indica que porcentaje del mercado es controlado por las cuatro principales empresas. En general, estos indicadores permiten llevar a cabo una evaluación de cuán competitivo es un determinado mercado y de paso poder de esta forma detectar posibles riesgos potenciales que son asociados claramente a la falta de competencia en un mercado; esto tal como es indicado por Stiglitz (2012), donde la presencia de un elevado nivel de concentración puede terminar afectando la eficiencia del mercado y de paso limitar las oportunidades para nuevos competidores, es decir, la generación o creación de barreras a la entrada que desincentiven el ingreso de potenciales competidores.

Si se analiza brevemente la competencia perfecta, es una estructura de mercado que considerada como la estructura de mercado que permite maximizar el bienestar social, esto es explicado por que en este caso ninguna firma que participe en este mercado tiene el poder suficiente de influir sobre los precios a

su favor. Para Varían (1992), el autor indica que cualquier desviación de este modelo, y especialmente generado por la existencia de concentración económica en el mercado, es que se genera una asignación que es considerada ineficiente de los recursos, reduciendo de esta manera los niveles del bienestar social. Por otro lado, en el caso de que se encuentre mercados que son considerados oligopólicos, donde unas pocas firmas que participan en el mercado son la que dominan el sector y por lo tanto pueden y cuentan con la capacidad para coordinar sus estrategias buscando influir en variables clave, como son los precios de bienes y servicios. Esto puede llevar a resultados como pueden llegar a ser algunas situaciones como es la colusión de firmas, sin distinción de que estas sean conductas de manera explícita o tácita, restringiendo así la competencia, tal como señala Tirole (1988). Finalmente, en las últimas décadas, una herramienta como es la teoría de juegos ha permitido llevar a cabo un análisis de cómo las firmas en mercados que son concentrados pueden llevar a cabo la toma de decisiones de forma estratégica, incluyendo estrategias como es la fijación de precios y el establecimiento de barreras de entrada. Es así como, Fudenberg y Tirole (1991) hacen un aporte de un marco teórico que permite comprender estas dinámicas y sus efectos reales sobre la competencia y la eficiencia del mercado.

3. Metodologías de Medición de Concentración Económica

Cuando se busca llevar a cabo la medición en la concentración económica en los diferentes mercados es a través de herramientas como es el Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), indicador que permite evaluar la participación de mercado de las firmas en una industria específica. Para el caso chileno, la Fiscalía Nacional Económica (FNE) utiliza de acuerdo con sus guías de trabajo el HHI para hacer los análisis en el impacto de fusiones y adquisiciones en la intensidad de la competencia que existen en un determinado mercado. A modo de ejemplo, para el caso de la fusión entre VTR y Claro en el año 2022, la FNE aprobó esta operación de concentración de acuerdo con los procedimientos conocidos, pero impuso ciertas medidas que buscan mitigar los efectos generados por la operación, esto para evitar una excesiva concentración en el mercado de telecomunicaciones. Entre las condiciones establecidas, es que la autoridad exigió

la devolución espectros de banca. Estas acciones buscan y tienen la orientación de mantener así un entorno más competitivo en el mercado y proteger también a los consumidores de posibles incrementos de los precios o disminución en la calidad del servicio. (FNE, 2022)

Ciertamente el uso estas herramientas deben ser consideradas claves para poder evaluar cómo y de qué forma está concentrado el mercado, esto a veces tiene cierta complicación para su uso, debido a la falta de acceso a datos que son considerados relevantes en todos los sectores de la economía chilena, como es el caso del presente informe que no cuenta con este tipo de información por los motivos anteriormente expuestos. Sin embargo, entender y aplicar medidas como el HHI, debe ser considerado crucial para poder estudiar y analizar los niveles de concentración y trabajar hacia mercados que sean más justos y eficientes. Otro indicador importante es el C4, que refleja el porcentaje del mercado que es controlado por las cuatro empresas más grandes en un sector determinado. Este índice ha sido útil para analizar por ejemplo el mercado de las cadenas de supermercados en Chile, donde se ha observado una concentración superior al 80% en diversas regiones o comunas del país.

4. Implicaciones de la Concentración Económica

Es importante tener en consideración que, en mercados que presentan elevados niveles de concentración, los precios tienden a ser más levados en comparación con aquellos mercados donde la competencia es más fuerte debido por ejemplo a una causa simple que son los menores niveles de concentración. Esto se debe, a que, en gran medida, la menor competencia entre las firmas establecidas en esos mercados. En un estudio de Noll (2005), el autor muestra que los consumidores terminan pagando precios más elevados en sectores dominados por pocas firmas, lo que evidencia claramente cómo estas firmas ejercen su poder de mercado en esos entornos.

Otro punto para tener en consideración es lo que señala Schumpeter (1942), autor que plantea que, frente a una situación de concentración moderada en un mercado, esta situación puede promover la innovación, ya que permite a las

empresas contar con los recursos necesarios para desarrollarla. Sin embargo, en contraste, un monopolio podría reducir los incentivos para innovar, ya que la falta de competencia no genera la presión necesaria para mejorar o crear nuevos productos y servicios.

Otro autor que analiza los efectos de la concentración en los mercados es Piketty (2014), quien sostiene que la existencia de altos niveles de concentración aumenta la desigualdad, ya que los beneficios terminan concentrándose en un grupo reducido de actores, principalmente en los grandes grupos y conglomerados económicos. Esto contribuye a una distribución más desigual de la riqueza, favoreciendo a una pequeña élite empresarial mientras que la mayoría de la población no se ve beneficiada de manera proporcional.

5. Ampliación: Ejemplos y Casos Específicos en Chile

Al revisar algunos casos específicos de mercados en la economía chilena, se destacan aquellos mercados con elevados niveles de concentración. Un ejemplo de esto es el sector retail, sector que históricamente ha estado dominado por un grupo pequeño de actores, como son Cencosud, Falabella y Walmart Chile. Según un informe de la Fiscalía Nacional Económica, estas tres principales cadenas de supermercados controlan más del 80% del mercado de distribución en grandes superficies, lo que les otorga una posición importante para de esta manera influir en los precios y en la dinámica del mercado, tanto en la relación existente con los proveedores como también con los consumidores. Un caso emblemático para tener en consideración fue el caso de colusión de los pollos descubierto en 2011, caso en el que las principales cadenas de supermercados se coludieron con proveedores para fijar los precios de los productos avícolas. Este caso resultó en multas importantes y puso de manifiesto los riesgos que conlleva la concentración económica, especialmente en términos de colusión (FNE, 2011).

Otro caso relevante es lo que sucede en el mercado bancario chileno, sector que está principalmente representado en tres instituciones: Banco Santander, Banco de Chile y Banco BCI, todos bancos privados. Juntos, estos bancos representan más del 60% de los activos totales del sistema bancario chileno, según la

Comisión para el Mercado Financiero (CMF). Este elevado nivel de concentración ha generado dudas sobre la real competitividad que existe en el sector y su capacidad para ofrecer condiciones que sean consideradas favorables tanto para los consumidores como para las pequeñas firmas. Aunque la llegada de nuevos actores al sector bancario nacional, como es el caso del ingreso al mercado de los bancos digitales, es una situación que pretende reducir esta elevada concentración, pero la existencia de barreras de tipo regulatorias y de infraestructura; son hechos que dificultan su expansión y la velocidad con la que nuevos actores en el mercado pueden ingresar al mercado.

Finalmente, un tercer sector de importancia corresponde al sector de las telecomunicaciones, este sector es otro ejemplo de un mercado con una concentración significativa. En este sector, empresas como Movistar, Claro y Entel; son empresas que controlan más del 90% del mercado de telefonía móvil, según datos de la Subsecretaría de Telecomunicaciones (2023). Aunque la competencia entre estas compañías ha permitido una reducción de tarifas, principalmente gracias a la portabilidad numérica en la telefonía móvil, la falta de nuevos actores en el mercado limita la innovación y el acceso a servicios que deben ser de mayor calidad, especialmente en áreas más remotas fuera de las principales ciudades.

6. Análisis de Políticas Antimonopolio Chilenas

Chile cuenta con un marco regulatorio que puede ser considerado como un sólido sistema en materias de libre competencia, siendo el sistema liderado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). Ambas instituciones han venido jugando en los últimos años un rol crucial tanto en la prevención como en la sanción de prácticas anticompetitivas. El Decreto Ley N° 211, promulgado en 1973 y sus posteriores modificaciones, logran establecer las bases para sancionar determinadas conductas graves a la libre competencia, como la colusión, el abuso de posición dominante y algunas fusiones y adquisiciones que, como operaciones de concentración, buscan un resultado que reduzcan de manera significativa la intensidad de la competencia en algunos mercados. Bajo la existencia de dicho

Decreto como también con las diferentes modificaciones incorporadas en las décadas de vigencia del Decreto, existe una serie de casos que por la relevancia y lo concentrado de estos mercados se hace necesario mencionarlos. Situación que se da a continuación.

Uno de los principales casos a tener en consideración es la colusión en el mercado del papel higiénico (2015). Caso en que firmas como CMPC y SCA, tuvieron la capacidad de coordinar precios durante más de una década, afectando de esta manera a millones de consumidores. Este caso dio como resultados en multas significativas y marcó un hito en la historia regulatoria chilena asociados a las compensaciones logradas por los consumidores. Un segundo caso importante es la operación de concentración que dio origen a LATAM (2012), operación que, aunque fue aprobada con condiciones, esta operación generó debates sobre cómo equilibrar economías de escala con el impacto en la competencia (FNE, 2012).

Pero a pesar de los avances en materias de libre competencia, la economía chilena enfrenta desafíos importantes en áreas como son la digitalización de mercados y el control de las plataformas tecnológicas, situaciones donde los marcos regulatorios tradicionales en la economía chilena son claramente insuficientes, como pueden ser los casos de utilizar Inteligencia Artificial para reducir la intensidad de la competencia por parte de las empresas que forman parte de un mercado.

7. Comparaciones Internacionales en Sectores de Importancia

Otro hecho importante es poder llevar a cabo comparaciones en relación con los niveles de concentración que existen en otros países y en ciertos mercados que pueden ser considerados significativos para la economía, para poder de esta manera contrastar diferentes realidades que existen entre países. Para lo cual se analizarán de forma breve tres sectores relevantes y que permitirán hacer comparaciones con la situación chilena, estos sectores son el Bancario, Retail y Telecomunicaciones.

Mientras el sector bancario chileno muestra una elevada concentración (HHI > 2,500) en poder de tres actores privados, en los Estados Unidos, aunque existen grandes bancos como lo son JPMorgan Chase y Bank of America, la diversificación es mucho mayor, esto debido a la presencia de cientos de bancos que tienen características regionales y comunitarios (Federal Reserve, 2023).

En el caso del sector Retail, en Europa, el mercado de retail tiene la característica de ser menos concentrado, esto debido a la existencia de regulaciones y legislaciones que son pro-competencia, legislaciones que buscan fomentar la competencia tanto a nivel local como a nivel regional. En contraste, el caso chileno muestra un dominio de conglomerados como Cencosud, con presencia limitada de competidores internacionales debido a barreras de entrada (OECD, 2021).

Finalmente, en la India, el ingreso de operadores considerados disruptivos como es Jio ha provocado transformaciones el mercado de telecomunicaciones, reduciendo precios y aumentando la competencia. En Chile, aunque hay una reducción en tarifas, el dominio de Movistar, Claro y Entel limita la innovación en servicios (Telecom Regulatory Authority of India, 2023).

8. Contexto Económico de Chile

Claramente Chile es considerada como una economía de ingresos altos según la clasificación hecha por el Banco Mundial y además destaca adicionalmente por su estabilidad macroeconómica y grado de apertura comercial de su economía. Este modelo de desarrollo que se introduce en el país desde finales de la década de 1970 ha dado como resultado una expansión significativa e importante del comercio y la inversión extranjera como rasgos positivos, pero también ha fomentado la concentración económica en sectores que son considerados claves para continuar la senda de desarrollo del país. Debido a todo lo anterior, los grupos o conglomerados económicos tienen en el modelo de desarrollo un rol destacado en la economía, influyendo en la estructura de los mercados, el funcionamiento de estos mismos y en el desarrollo de las políticas públicas.

9. Principales Sectores Económicos

Chile se puede considerar que tiene una economía bastante diversificada, pero existen algunos sectores que son particularmente relevantes por su aporte al PIB y a la generación de empleo. El primero de ellos corresponde al sector minero, especialmente asociado al caso de la producción de cobre, que ha sido por muchos años el motor de desarrollo de la economía chilena. El país es el principal productor mundial de cobre, representando cerca del 28% de la producción mundial de cobre, esto de acuerdo con la Comisión Chilena del Cobre (2023). Es así, como empresas tales como Codelco (de propiedad estatal), Antofagasta Minerals y BHP son las empresas líderes en la industria. Tal es la relevancia que tiene este sector, que por sí solo contribuye aproximadamente de un 10% del PIB y alrededor de un 50% de las exportaciones del país (Banco Central de Chile, 2023). Pero a pesar de lo relevante de las cifras, la industria se encuentra dominada por un reducido número de actores, dado que la extracción de minerales es una actividad intensiva en capital y tecnología. Además, a pesar de que el Estado tiene un rol importante a través de Codelco, es una situación que plantea ciertas preguntas sobre la competencia y la eficiencia económica.

Un segundo sector en importancia corresponde al sector agrícola y el sector silvícola y en especial a lo relacionado a la agroindustria y la actividad forestal, son sectores que se deben considerar como estratégicos, particularmente debido a la exportación de productos como son frutas frescas, vino y productos forestales. Es así, como Chile es uno de los mayores exportadores de frutas del hemisferio sur, con mercados de destino que son considerados claves como son los Estados Unidos, Europa y Asia (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias, 2023). En este sector, existen grupos económicos como Viña Concha y Toro y Celulosa Arauco, ambos son un claro ejemplo de firmas que tienen una posición que puede ser considerada dominante en sus respectivos mercados. Aunque existe una elevada atomización de agentes a nivel de producción agrícola primaria, las firmas exportadoras concentran gran parte del valor añadido del sector productivo generando efectos en la intensidad de la competencia.

El comercio o mejor dicho el sector retail, es uno de los sectores que deben de ser considerados con un mayor nivel de dinamismo en la economía chilena, con la existencia de grupos o conglomerados económicos como son Falabella, Cencosud y Ripley, grupos que controlan una parte relevante del mercado. Lo importante, es que este sector representa cerca del 10% del PIB y es un sector que es considerado gran empleador, con más del 20% de la fuerza laboral del país (FNE, 2021). La dominancia de grandes cadenas en el retail genera efectos directos en los pequeños comerciantes, dificultando la entrada de nuevos actores al mercado debido a la existencia de economías de escala y ámbito y como también el ejercicio del poder de negociación de estos grupos o conglomerados con sus respectivos proveedores (OECD, 2021).

Los grupos o conglomerados económicos en Chile cuentan con una influencia significativa en la economía, esto claramente debido a su tamaño, y la diversificación de sus actividades empresariales en diferentes sectores e industrias que se refleja en el poder de mercado que han generado las firmas incumbentes. Luego, un grupos o conglomerado económicos se pueden definir como un grupo de firmas que bajo una misma propiedad que operan en uno o en diferentes sectores económicos. En Chile, los principales grupos o conglomerados económicos, como son el Grupo Luksic, el Grupo Angelini y el Grupo Matte, grupos o conglomerados que tienen presencia en sectores considerados claves como son la minería, el sector energético, las telecomunicaciones y el retail (FNE, 2023). Uno de ellos, el Grupo Luksic es uno de los grupos económicos más grandes de Chile, con intereses en minería (Antofagasta Minerals), banca (Banco de Chile) y bebidas (CCU). Este nivel de diversificación permite a los conglomerados reducir riesgos y aumentar su influencia política y económica.

10. Efectos en la Economía

La presencia de grupos o conglomerados económicos en una economía provoca efectos muy importantes sobre la economía en general, estos efectos que ciertamente provocan implicancias que pueden frenar el funcionamiento normal de los mercados. La presencia de grupos o conglomerados económicos en los

mercados claramente genera barreras de entrada de diferentes tipos para potenciales competidores, esto debido al poder de negociación con el que los grupos o conglomerados cuentan, además de tener un acceso privilegiado a fuentes de financiamiento y ciertamente la presencia de economías de escala y de ámbito, sumado los efectos que estas generan en el funcionamiento del mercado. Esto se observa en sectores como son las telecomunicaciones, donde Entel, por ejemplo, empresa ligada al Grupo Matte, ha mantenido una posición dominante en la industria (SUBTEL, 2023).

Ciertamente, la inversión en innovación es considerada una eficiencia dinámica, pero, aunque algunos grupos o conglomerados económicos llevan a cabo inversión en innovación, su tamaño y estructura pueden llevar a un comportamiento muy conservador que por lo tanto termine desincentivando la innovación disruptiva. Para Schumpeter (1942), considera que niveles de concentración elevados pueden terminar reduciendo la presión competitiva en los mercados y que es necesaria para fomentar avances tecnológicos, y de esta manera no se observan la incorporación por ejemplo de nuevos bienes y servicios en los mercados, como también la innovación en procesos productivos, esto en busca de la eficiencia productiva.

Por otro lado, los conglomerados cuentan con una capacidad considerable para influir en la formulación de políticas públicas o ciertos proyectos de ley. Por ejemplo, se han identificado casos en que grandes firmas han ejercido presión sobre reguladores o participado en acuerdos con el Estado para proteger sus intereses.

Todo lo anterior puede ser ejemplificado a partir de la colusión en el mercado de papel higiénico entre CMPC y SCA. En este caso, estas dos firmas coordinaron sus precios por más de una década, afectando de esta manera a millones de consumidores. Este caso recalca los riesgos que se encuentran asociados al poder de mercado que pueden contar los grupos o conglomerados económicos. Otro ejemplo, corresponde a firmas que se encuentran vinculadas a grandes grupos económicos y que han enfrentado investigaciones por posibles prácticas

anticompetitivas, evidenciando el impacto de los conglomerados en sectores estratégicos para el comercio exterior (OCDE, 2023).

11. Impactos de la Concentración Económica

La concentración económica en los mercados se encuentra caracterizada por la dominancia de unas pocas firmas incumbentes en mercados que generalmente tienen un rol clave en la economía de un país. Dicha situación tiene consecuencias importantes y con fuertes consecuencias en los ámbitos económico, social y político. A continuación, se analizan algunos estos efectos con cierto nivel de detalle con ejemplos específicos.

Primero que nada, cuando son pocos los actores que dominan un mercado, la intensidad de la competencia entre las firmas incumbentes en un determinado mercado tanto del producto como geográfico establecido se reduce drásticamente, permitiendo y facilitando esta situación que los precios determinados por las firmas incumbentes se mantengan de forma artificialmente elevados. En la realidad chilena, en casos como fue la colusión de supermercados para ejercer un control sobre el precio del pollo (FNE, 2011) o el mismo caso de la colusión del papel higiénico (FNE, 2015) ilustran que en cierta medida de cómo la concentración en determinados mercados puede llegar a perjudicar directamente a los consumidores. Un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2021) demostró que, en el caso de mercados concentrados, los consumidores llegan a pagar hasta un 20% más en productos básicos en comparación con mercados más competitivos.

Por otro lado, en los mercados que se encuentran dominados por grandes grupos o conglomerados económicos son mercados que suelen ser complejos para el ingreso de nuevos competidores, esto debido a que su tamaño y envergadura propiamente tal permiten establecer y crear economías de escala, de ámbito entre otras barreras, y de esta manera, estos actores reducen sus costos medios a través de su tamaño.

Además, la presencia de estos grandes grupos o conglomerados económicos permite en la mayoría de los sectores en los cuales están presentes con su

actividad productiva es buscar un control por ejemplo de los canales de distribución principalmente por firmas de gran tamaño, como sucede con las cadenas de retail, limitando de esta manera la capacidad de productores más pequeños para acceder al mercado (FNE, 2021). Así, por ejemplo, en el sector bancario, los elevados niveles de concentración que existen dificultan la entrada de nuevos bancos digitales. Aunque iniciativas como Mach (Banco BCI) han emergido, estas suelen estar respaldadas por actores establecidos, no por nuevos competidores independientes (SBIF, 2023).

Otro efecto relacionado a los elevados niveles de concentración económica a causa de la presencia de grupos o conglomerados económicos es que como resultado se puede llevar a reducir los incentivos que tengan las firmas para llevar a cabo innovación. Lo anterior según Schumpeter (1942), aunque las grandes firmas tienen, cuentan y pueden tener acceso a recursos para invertir en innovación, esto por la falta de presión competitiva en los mercados, la que es provocada por el tamaño de las firmas incumbentes se convierte en una barrera a la entrada y puede hacer que estas firmas prioricen el mantenimiento de su posición dominante en lugar de buscar nuevas soluciones. A modo de ejemplo, en el sector de telecomunicaciones, la limitada competencia ha retrasado la implementación de tecnologías avanzadas como 5G en comparación con otros países de la región (SUBTEL, 2023).

Pero no todos los efectos generados por la concentración generada por la existencia de grupos o conglomerados son económicos, también los elevados niveles de concentración generan efectos sociales, como es la desigualdad en la distribución de ingresos. En general los elevados niveles de concentración económica tienden a concentrar también la riqueza, incrementando los niveles de desigualdad. En Chile, sucede que el 1% más rico de la población posee cerca del 27% de la riqueza nacional, en gran parte debido al control de los grupos o conglomerados económicos en sectores estratégicos (World Inequality Lab, 2022). Además, un informe del Banco Mundial (2021) señala que la concentración de ingresos en grandes grupos o conglomerados económicos limitan la

redistribución y perpetúa las brechas salariales, especialmente en sectores como son la minería y el retail.

Otro aspecto para considerar es que a partir de los elevados niveles de concentración en sectores que son considerados importantes en una economía, se debe a que dicha situación puede llegar a limitar el acceso a bienes y servicios en idénticas condiciones de calidad de estos bienes y servicios, especialmente en regiones más extremas del país. Un caso importante ocurre en el sector de las telecomunicaciones; donde Movistar, Claro y Entel, son firmas que concentran el 90% del mercado, lo que ha resultado en un acceso desigual a servicios de alta velocidad en zonas rurales o en servicios de baja calidad. Por otro lado, también analizado lo que sucede en el sector salud, se puede encontrar que grandes grupos o conglomerados económicos como son Banmédica y Cruz Blanca dominan el mercado de seguros privados, restringiendo la oferta de planes asequibles a partir de determinados niveles de ingreso.

Otros actores que perciben los efectos provocados por los elevados niveles de concentración a causa de la presencia de grupos o conglomerados económicos son las Pequeñas y Medianas Firmas (PyMEs), este grupo de firmas que tiene la característica de ser la gran generadora de puestos de trabajo en el país, firmas que enfrentan grandes dificultades para competir con actores de mayor tamaño debido a la existencia de una presión sobre los precios, esto es explicado debido a que los grupos o conglomerados con el tamaño importante de sus firmas tienen la capacidad de establecer precios más bajos, esto tal como se explicó anteriormente por la presencia de economías de escala y de ámbito entre otras cosas, factor que les permite a las firmas de mayor tamaño establecer precios más bajos, obligando a las PyMEs a seguir dicha práctica, sacrificando así los márgenes de estas últimas terminando gran parte de ellas fuera del mercado.

También, se generan otros efectos para las PYMES, y corresponde a una dificultad importante para el desarrollo de estas y que incumbe a una falta de acceso al crédito y financiamiento tanto a corto como a largo plazo, pues la concentración en el sector bancario limita las opciones y alternativas de financiamiento para pequeñas firmas. A modo de ejemplo, en el mercado

agrícola, los grandes exportadores controlan la cadena de valor, lo que deja a los pequeños productores con márgenes reducidos y dependientes de intermediarios.

Adicionalmente se puede hacer un análisis que la concentración generada por grupos o conglomerados económicos genera también efectos políticos. Ciertamente, la concentración por causa de los grupos o conglomerados económicos facilitan la captura del regulador, que es un fenómeno en el que los organismos encargados de supervisar o regular a las firmas en determinados sectores terminan actuando en favor de los intereses de estas. Es así como, como ejemplo, en la industria de energía, se han identificado vínculos estrechos entre reguladores y grandes actores, como Enel y Colbún, lo que ha llevado a decisiones que benefician a las firmas por sobre los consumidores (OECD, 2021).

También, los grupos o conglomerados económicos suelen tener un rol desproporcionado en la formulación de políticas públicas. Esto puede suceder a través de entregar financiamiento de campañas políticas o de grupos de presión en el Congreso, esto con el objetivo de modelar leyes a su favor. Es así, por ejemplo, como el que sucedió en el debate sobre la reforma tributaria, la reforma al sistema de pensiones en Chile este debate ha sido influenciado por grandes grupos económicos que buscan proteger beneficios fiscales específicos, como la integración plena del sistema tributario, que favorece a las firmas de mayor tamaño.

Aunque la realidad chilena cuenta con un marco legal que se puede considerar sólido para la competencia, la influencia política de los grupos o conglomerados económicos dificulta su aplicación de forma efectiva. El caso de la colusión en el mercado avícola (2011) mostró que las sanciones no siempre son proporcionales al daño causado (FNE, 2011).

12. Estudios de Caso en Chile

La revisión de casos por muy breve que sea genera una imagen mucho más clara sobre el real funcionamiento de un mercado, y por lo tanto este ejercicio permite clarificar aún más los efectos que pueden generar ciertas estructuras existentes

en los mercados actualmente, como también los efectos e impactos que a partir de la estructura existente del mercado en cuestión se pueden observar por parte de las firmas incumbentes en estos mercados. A continuación, se analizarán tres sectores que deben ser considerados clave dentro de la economía chilena; estos sectores son la industria bancaria, el retail y en especialmente centrado en las cadenas de supermercados, y el de las telecomunicaciones. Estos estudios de caso pueden evidenciar y mostrar cómo la concentración económica generada por la presencia de grupos o conglomerados económicos afecta a los mercados y también a los consumidores entre otros actores que forman parte del mercado, mostrando patrones de comportamiento que incluyen conductas como puede ser la colusión, el abuso de posición dominante y las barreras de entrada para nuevos actores.

El sistema bancario chileno es uno de los sectores más concentrados de América Latina. Según la Comisión para el Mercado Financiero (CMF, 2023), los tres principales bancos comerciales privados del país (no se considera BancoEstado) logran concentran el 62% de los activos totales de la industria, esto corresponde a los Banco de Chile, Banco Santander y Banco BCI. En sí, la banca comercial en Chile se encuentra estructurada en torno a pocos actores, pero son actores que cuentan con amplios recursos financieros. Esto permite y facilita a estos bancos dominar segmentos claves como son el mercado del crédito de consumo y el financiamiento empresarial. La existencia de una alta regulación de la industria bancaría en el país, junto con los costos iniciales de infraestructura y tecnología, dificulta bastante la entrada de nuevos competidores, eso si el ingreso de nuevos operadores bancarios en el país es por lo general a través de la compra de un incumbente en los últimos años. Dentro de los efectos e impactos en la competencia generado por los elevados niveles de concentración existente en el mercado, es que la falta de competencia real demora la reducción por ejemplo de tasas de interés en productos de crédito en el país. Un estudio de la OECD (2021) encontró que las tasas de interés en Chile son más altas que en otros países que cuentan con sistemas bancarios menos concentrados; además las PyMEs, que son empresas que no tienen la misma solvencia que las grandes firmas, enfrentan mayores costos financieros y menos opciones y alternativas de

financiamiento, frenando el desarrollo de este importante segmento de firmas productoras. A modo de ejemplo, en 2018, la Fiscalía Nacional Económica (FNE) investigo y concurrió al Tribunal de Defensa de la Competencia a varios bancos de la plaza de ejercer su posición de dominio en el mercado para cerrar cuentas de firmas relacionadas con criptomonedas, dificultando su operación y fortaleciendo su posición en el mercado financiero tradicional (FNE, 2018).

Otro sector para analizar corresponde al sector del retail en Chile, sector que está dominado por grandes conglomerados como son Cencosud, Falabella y Walmart Chile. Estos actores no solo compiten en el comercio minorista, sino que también operan en otras áreas como son los centros comerciales, servicios financieros y comercio electrónico. Según la FNE (2021), Cencosud y Walmart Chile concentran más del 60% del mercado de supermercados, especialmente en zonas urbanas, situación que se traduce en el hecho que estas cadenas tienen un alto poder de negociación significativo tanto con los proveedores, lo que reduce los márgenes para proveedores pequeños y medianos y también para con los consumidores. En 2011, la FNE estableció la existencia de un esquema de colusión entre Walmart, Cencosud y SMU para fijar precios en el mercado del pollo. Este caso afectó a millones de consumidores al limitar la competencia y mantener precios altos durante más de cinco años. Considerando lo anterior, la falta de competencia en precios y la homogeneización de la oferta perjudican a los consumidores, quienes tienen opciones limitadas y precios más altos. Eso sí, esta configuración que tiene el retail, especialmente en lo relacionado a los supermercados, es que los supermercados independientes o más pequeños enfrentan dificultades para competir debido a la escala y la integración vertical de los grandes conglomerados, lo que claramente se traduce en una barrera a la entrada de nuevos operadores al mercado.

Finalmente, el mercado de telecomunicaciones en Chile es otro ejemplo de un mercado que cuenta con una alta concentración económica. Tres son los operadores principales en los distintos segmentos, Entel, Movistar y Claro, firmas que controlan el 90% del mercado, lo que incluye servicios de telefonía móvil, internet y televisión por cable (SUBTEL, 2023). Estas grandes firmas no solo

ofrecen servicios al consumidor, sino que también controlan la infraestructura necesaria para operar, dificultando la entrada de nuevos actores. Aunque se han implementado medidas para fomentar la competencia, como la portabilidad numérica que ha permitido una disminución en las tarifas a los usuarios finales, estas no han sido medidas suficientes para nivelar el campo de juego, pero también a pesar de que la portabilidad ha sido beneficiosa para los usuarios hay otros casos que suceden en zonas rurales o alejadas de grandes centros urbanos, que es el acceso a Internet de alta velocidad el cual es limitado debido a que las grandes firmas priorizan las áreas urbanas donde los retornos económicos son mayores, esto por la existencia de economías de aglomeración, lo que también según un informe de la OCDE (2021), los precios de servicios como Internet Chile están entre los más altos de la región. Un caso para analizar ocurre hace pocos años, en 2020, Entel y Movistar fueron investigadas por posibles prácticas anticompetitivas al limitar el acceso de operadores virtuales a su infraestructura, una medida que habría impedido el desarrollo de servicios más económicos para los consumidores (FNE, 2020).

13. Comparaciones Internacionales

En los últimos años, el problema de altos niveles de concentración económica en los mercados no es solamente algo que se deba considerar como un problema que afecta a la realidad chilena; sino que este problema también es posible de observar y estar presente en economías tanto desarrolladas y como la chilena en vías de desarrollo, eso sí hay que ser claro, que aunque los efectos y las reacciones de los organismos regulatorios en donde el comportamiento de las autoridades varía mucho, todo esto según sea el contexto del problema de la concentración de los mercados. A partir de este momento se llevará a cabo un análisis muy resumido de situaciones, que permite comparar la experiencia chilena con ejemplos de economías mucho más avanzadas en materia de libre competencia, como es el caso de Estados Unidos y de Alemania, y también de economías en desarrollo, como es el caso de la realidad de la India y de Sudáfrica, casos que ciertamente pueden dar pequeñas luces para poder identificar algunos posibles aprendizajes que sean clave para nuestra realidad.

Como punto de partida se tiene a Estados Unidos, en este caso se considera a sectores que son relevantes, esto corresponde al caso de sectores como la tecnología y también el sector del retail, siendo ambos sectores, sectores que han experimentado incremento bastante fuerte en sus niveles de concentración durante los últimos años. En estos casos, se tienen firmas como son Amazon, Apple, Facebook (Meta) y Google (Alphabet), firmas que son actores dominantes en sus respectivos mercados, donde su envergadura es tal, que ha venido generando grandes preocupaciones sobre la intensidad de la competencia, la inversión en innovación y desarrollo, y ciertamente el bienestar del consumidor. Una de las características que presentan estas firmas, es que ellas controlan tanto la infraestructura como también los mercados digitales, dificultando la entrada de nuevos actores (Stigler Center, 2019), ciertamente esto es amplificado por la característica propia que presentan estos mercados, y es que se está en presencia de economías de redes. Aunque estas firmas cuentan con la capacidad de invertir recursos de forma significativa en materias de investigación y desarrollo, también destinan una gran cantidad de recursos para la compra de startups emergentes, esto como una posible estrategia orientada a la eliminación de posibles competidores (Khan, 2017). Si se lleva a cabo una comparación de dicha situación con la realidad en Chile, se debe de tener en consideración que, aunque el sector tecnológico no está bastante desarrollado en el país, si se cuentan con grandes conglomerados económicos como son Falabella y Cencosud, actores que son dominantes en el comercio electrónico del país, lo que permite reflejar algunas dinámicas que son similares a la de integración vertical y control de mercado (OECD, 2021).

Otro caso para revisar es lo que sucede en Alemania. En esta economía, la industria automotriz, es una industria que se encuentra dominada por firmas como Volkswagen, Daimler y BMW, grupos económicos que tienen la capacidad de que ellos controlan gran parte del mercado doméstico y también el de exportación de autos y camiones. Pero, desde la perspectiva de las autoridades económicas del país, estos fabricantes combinan una elevada concentración en los mercados propiamente tal, pero con la característica de que existen fuertes políticas que regulan y dan apoyo a la innovación y desarrollo de nuevos

productos. Dentro de las políticas relevantes a considerar, por ejemplo, esta que el gobierno alemán busca generar incentivos a la transición hacia tecnologías más limpias mediante subsidios y regulaciones mucho más estrictas (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2022). Además, por otro lado, las grandes firmas productoras de automóviles mantienen relaciones asociativas con proveedores que tienen la característica de ser pequeños y medianos, creando ecosistemas industriales sólidos. Debido a todo lo anterior, es que Chile puede aprender de Alemania buscando fortalecer la cooperación entre conglomerados y PyMEs, especialmente en sectores considerados estratégicos como son la minería y las energías renovables.

Ahora, en el caso de la India, gigantes tecnológicos como son Reliance Jio y Amazon han transformado el mercado. Sin embargo, el gobierno local ha implementado y desarrollado medidas para limitar la concentración del mercado y proteger a pequeños comerciantes. En 2021, el gobierno introdujo normativas para garantizar la transparencia en los algoritmos de precios generados por la Inteligencia Artificial y para proteger a los vendedores pequeños en plataformas de comercio electrónico (Ministry of Commerce, 2021). A través de programas como Startup India, el gobierno apoya la innovación tecnológica local, reduciendo la dependencia de actores dominantes internacionales. Mientras India ha desarrollado una política activa para balancear el poder entre grandes actores y pequeños competidores, en Chile los esfuerzos regulatorios aún son incipientes en sectores como el comercio electrónico (SUBTEL, 2023).

Finalmente, en el caso Sudáfrica, el sector minero, es un sector que se encuentra dominado por unas pocas firmas multinacionales que controlan gran parte de la producción y exportación de minerales clave, como son el platino y el oro. La concentración del mercado ha mantenido desigualdades históricas, con beneficios económicos concentrados en grandes grupos o conglomerados internacionales. El gobierno sudafricano ha venido implementado políticas de empoderamiento económico para redistribuir riqueza y promover la participación de comunidades locales en la industria minera. Chile, al igual que Sudáfrica, depende fuertemente de su sector minero. La experiencia sudafricana resalta la

importancia de políticas que promuevan una mayor distribución de beneficios hacia las comunidades locales y actores más pequeños en la cadena de valor.

A partir de lo anterior, pueden surgir algunas lecciones importantes a partir de la experiencia de Estados Unidos e India, ya que destacan la necesidad de regular las plataformas digitales y prevenir monopolios tecnológicos. Al igual que en Alemania, Chile podría fomentar la cooperación entre grandes firmas y PYMES, esto para mejorar la productividad y diversificar su economía. Siguiendo el modelo sudafricano, Chile debería considerar reformas para redistribuir los beneficios del sector minero y energético hacia las comunidades locales.

14. Políticas Públicas y Regulación

El rol que cumplen las políticas públicas y la regulación en una economía de mercado es fundamental para poder abordar los efectos negativos que son generados a partir de la concentración económica de los mercados. Lo que se busca en este apartado es analizar la eficiencia que tienen las leyes antimonopolio en Chile, y a partir de dicho análisis se busca entregar brevemente algunas propuestas para fomentar la competencia, y se destacan experiencias exitosas de otros países como referentes.

Chile cuenta con una de las leyes de competencia más antiguas de América Latina, establecida en la década del 70 del siglo pasado y consolidada con el Decreto Ley N.º 211 (Ley de Defensa de la Libre Competencia). La Fiscalía Nacional Económica (FNE) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) son las instituciones que están encargadas de velar por la competencia efectiva en el mercado. Durante estos años, la autoridad de competencia ha enfrentado algunos casos que pueden ser considerados emblemáticos, estos ejemplos incluyen la colusión en el mercado del papel higiénico (2015) y en los supermercados para la fijación de precios de la carne de pollo (2011) además de varias operaciones de concentración. Estas investigaciones resultaron en multas significativas y mayores estándares de control. La creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia en 2004 como un tribunal especializado ha mejorado la resolución de conflictos en materia de competencia.

Dentro de los desafíos existe la limitación en las sanciones económicas que reciben las firmas involucradas en actos que atenta a la libre competencia. Las multas impuestas en casos de colusión no siempre reflejan la magnitud del daño causado al mercado y al consumidor. Por ejemplo, en el caso del papel higiénico, las multas fueron criticadas por ser relativamente bajas en comparación con las ganancias obtenidas ilícitamente (OECD, 2021). También, las leyes antimonopolio aún no abordan con suficiente profundidad los desafíos que presentan las plataformas digitales y la economía basada en datos.

Para disuadir prácticas anticompetitivas en los mercados concentrados que hay en Chile, es necesario ajustar las multas según los beneficios ilícitos obtenidos y el daño causado al mercado. Un enfoque proporcional podría inspirarse en la política de la Unión Europea, donde las multas pueden alcanzar hasta el 10% de los ingresos globales de las firmas infractoras (European Commission, 2022). Adicionalmente, Chile debería implementar regulaciones específicas para supervisar plataformas digitales. Por ejemplo, una ley de transparencia algorítmica garantizaría que las firmas no utilicen sus plataformas para favorecer sus propios productos o servicios.

En otro sentido, también los gobiernos deberían poder establecer fondos de inversión pública y privada destinados a dar apoyo a pequeñas y medianas firmas, especialmente en sectores que tienen la característica de ser dominados por grandes grupos o conglomerados económicos. Esto se ha implementado con éxito en países como Israel, donde programas como Yozma han incentivado la creación de startups tecnológicas, o como en Estados Unidos donde la Ley de Innovación y Competencia de 2021 busca limitar el poder de las grandes firmas tecnológicas, evitando fusiones que eliminen la competencia y promoviendo un acceso más justo a las plataformas digitales (FTC, 2021).

Pero también los gobiernos podrían utilizar tener una regulación que sea proactiva para prevenir monopolios antes de que se consoliden. Es así como, en la Unión Europea, existe una regulación digital, destinada a la supervisión estricta sobre adquisiciones de carácter estratégico de startups. La Digital Markets Act (2022) establece criterios claros para identificar a los "guardianes" digitales y

regular sus prácticas. Esto incluye la prohibición de favorecer a sus propios servicios en plataformas y la obligación de permitir la interoperabilidad con terceros (European Commission, 2022).

Otras lecciones que se pueden adoptar son el enfoque preventivo basado en una regulación específica, esto para la creación de un entorno más competitivo para pequeños actores digitales. En 2017, Australia reformó su Ley de Competencia para incluir la prohibición de prácticas que reduzcan de forma sustancial la competencia, incluso si no existe una intención manifiesta. Además, la Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) ha liderado investigaciones sobre mercados concentrados como el de los medios y los supermercados, proponiendo soluciones regulatorias y estructurales.

15. Análisis Informe FNE

Los comentarios siguientes se encuentran relacionados al informe que fue presentando por la Fiscalía Nacional Económica para el presente Expediente de Recomendación Normativa. En dicho informe se hace una fuerte omisión de una identificación que sea precisa sobre los grupos o conglomerados económicos y cuál es el verdadero alcance que tienen estos en la economía chilena. El informe elaborado por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) aborda cual es la estructura y cuál es la participación que tiene de los conglomerados y grupos económicos en la economía chilena, esto con el objetivo de poder lleva a cabo una evaluación de cuál es su impacto en la libre competencia. A pesar de todo, el análisis llevado a cabo por la Fiscalía Nacional Económica carece de serias limitaciones en cuanto a la precisión con la que se identifican los grupos económicos más importantes y cuál es su verdadero alcance en el mercado agregado. Estas deficiencias presentadas por el informe son tanto metodológicas como analíticas y que reducen fuertemente la utilidad del informe como herramienta de diagnóstico y formulación de respuestas para poder así llevar a cabo políticas públicas orientadas a enfrentar los elevados niveles de concentración económica en los diferentes mercados en Chile.

Cuan se lleva a cabo una revisión detallada de cuáles son los principales puntos críticos que presenta el informe de la FNE, es necesario destacar cuáles son sus omisiones, los errores de metodología y la carencia de un análisis en la evaluación real del impacto que tienen la existencia de estos conglomerados en la economía chilena.

- Falta de Identificación Clara y Detallada de los Grupos Económicos Más Importantes

El informe de la FNE si reconoce que existen conglomerados y grupos económicos de gran significancia en el país, pero no entrega una lista detallada de cuales o quiénes son los grupos o conglomerados económicos más relevantes del país. Aunque menciona que en 2019 un total de 25 grupos o conglomerados económicos controlaban el 63% de la capitalización bursátil de la Bolsa de Santiago, y que en 2024 los 10 principales grupos económicos representaban entre el 75% y el 80% del mercado accionario, estos datos no son acompañados por una identificación clara de los conglomerados ni de sus estructuras de propiedad.

El informe adicionalmente no hace un desglose del control de estos grupos o conglomerados económicos sobre qué otros mercados estratégicos participan, como puede ser el financiero, energético o de telecomunicaciones. Eso sí, el informe menciona que estos grupos o conglomerados en ciertos sectores cuentan con una fuerte presencia de grupos o conglomerados económicos, esto quiere decir que cuentan con firmas en sectores como el sector eléctrico, financieros e incluso con actividades inmobiliarias, pese a lo anterior, no logra desarrollar un análisis sobre qué grupos o conglomerados logran dominar cada industria, además de cómo interactúan entre sí y cómo la existencia o presencia de estos conglomerados o grupos económicos logran afectan a los competidores más pequeños.

Una de las consecuencias claras que genera esta omisión en el informe de la FNE, es la dificultad que existe para hacer una evaluación del poder real de mercado que cuentan ellos y cómo ejercen estos grupos y conglomerados su poder, esto sin una lista precisa de los principales grupos económicos y sus estructuras de

propiedad, es imposible evaluar su real impacto sobre la competencia y la economía en su conjunto.

Adicionalmente a todo lo anterior, claramente se nota que no existe un marco regulador que sea efectivo, pues en el informe falta mucha información detallada que impide el desarrollo de medidas regulatorias que sean específicas a cada uno de los sectores, y que se encuentren destinadas a mitigar los riesgos generado por la existencia de concentración económica.

También, se hace necesario plantear que existe una gran debilidad en el informe en uno de los roles principales de la Fiscalía Nacional Económica, y que es la fiscalización de la competencia, pues si la FNE no logra o no cuenta con la capacidad para identificar de forma clara cuáles y quiénes son los grupos o conglomerados empresariales dominantes en sus respectivos mercados, su capacidad para poder supervisar y por lo tanto llevar a cabo denuncias sobre prácticas anticompetitivas se ve completamente limitada.

Finalmente, se podría esperar que el informe debería haber incorporado un listado de forma detallada de los cuales son los principales grupos o conglomerados económicos del país, esto con un desglose detallado de sus activos, de cuáles son los sectores donde se encuentran las operaciones de estos grupos o conglomerados, de las relaciones existentes de propiedad y ciertamente de las participaciones de mercado de cada una de las empresas en los respectivos mercados tanto del producto como geográficos en los cuales desarrollan sus actividades. Por lo tanto, sin este nivel de detalle, cualquier conclusión sobre su influencia en la economía resulta incompleta y sesgada.

- Deficiencias en la Metodología para Evaluar el Alcance de los Grupos o Conglomerados Económicos

La Fiscalía Nacional Económica en su informe indica que utilizó información que proviene de la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) y del Servicio de Impuestos Internos (SII), esta información con el objetivo de identificar grupos y conglomerados económicos en Chile, pero en sí, su trabajo no logra poder explicar con suficiente claridad la forma en la cual se construyó la base de datos

ni cómo se llegó a determinar qué conglomerados y grupos económicos son los más relevantes en la economía chilena.

Además, la metodología que es utilizada por la Fiscalía Nacional Económica presenta varios problemas como es la falta de distinción entre niveles de control. Esto, debido a que el informe no hace una diferencia entre lo que es la participación accionaria minoritaria y el control efectivo de una firma. Es así como un conglomerado puede tener una participación de un 10% en una firma sin poder ejercer el control de esta, mientras que, en otros casos, puede tener una influencia desproporcionada con una participación mucho menor. Sin este análisis, claramente se corre el riesgo de llegar a subestimar o sobrestimar el poder que cuentan los grupos o conglomerados en los diferentes mercados en los que participan.

Adicionalmente, existe una ausencia de un análisis histórico, esto quiere decir que con dicho análisis no se logra comparar la evolución del control de los grupos y conglomerados económicos en el tiempo. Este análisis habría permitido poder llevar a cabo una evaluación sobre si la concentración de mercados ha aumentado o disminuido y en qué sectores propiamente tal, como también cómo ha sido la dinámica de estos grupos económicos a lo largo del tiempo.

También se observa una desconexión con estudios internacionales, pues no se realiza una comparación con metodologías de otros países que han abordado la identificación y regulación de grupos o conglomerados económicos, como por ejemplo es lo que permite la Ley Anti-concentración de Israel

Luego, a partir de las deficiencias anteriormente indicadas, el informe llega a subestimar la influencia que tienen los grupos o conglomerados económicos en sectores que son considerados estratégicos de la economía nacional. Por ejemplo, en el informe se menciona que el 75% de los conglomerados y grupos económicos cuentan con presencia en el sector financiero, pero no analiza la forma en que esta participación provoca efectos en la intensidad de la competencia en la banca, en los seguros y mercado de valores entre otros mercados relacionados del sector financiero.

Finalmente, en este punto, en el informe no logra identificar cuáles son los posibles conflictos de interés que se generan a partir de la existencia de estos grupos o conglomerados económicos. Lo anterior busca indicar si un conglomerado o grupo económico posee de forma simultánea un banco y firmas de distintos sectores productivos, puede otorgar financiamiento con condiciones preferenciales a sus propias firmas, distorsionando así la competencia; y no permite por lo tanto diseñar medidas regulatorias adecuadas. La falta de precisión en la metodología impide la formulación de políticas basadas en evidencia sólida.

- Subestimación del Impacto de los Conglomerados en la Competencia

El informe de la Fiscalía Nacional Económica si logra reconocer que la "concentración económica agregada" implica en la práctica que un número pequeño de grupos y conglomerados económicos dominan una gran parte de la economía. Sin embargo, el informe no lleva a cabo un análisis profundo de cómo esta concentración genera efectos directos sobre la competencia, los precios y la innovación en los mercados.

Un tema importante, y que genera algunos problemas, que no son abordados con suficiente profundidad por el informe de la Fiscalía Nacional Económica es que no incluyen la coordinación multimercado, ya que la literatura económica ha demostrado que los conglomerados que operan en múltiples sectores pueden facilitar la colusión sin necesidad de acuerdos explícitos. El informe menciona este riesgo, pero no presenta evidencia concreta sobre su existencia en Chile.

Asimismo, en relación con los efectos sobre la innovación, se debe considerar que la alta concentración puede reducir los incentivos para innovar, ya que las grandes firmas dominantes pueden bloquear el ingreso de nuevos actores. Además, la distorsión en el acceso a financiamiento por los elevados niveles de concentración se debe a la integración de conglomerados y grupos económicos en el sector financiero puede limitar el crédito a firmas competidoras, afectando el dinamismo del mercado.

Luego, también el informe debería haber incluido estudios de caso sobre cómo los grupos o conglomerados han afectado la competencia en mercados específicos, con datos empíricos sobre precios, innovación y barreras de entrada.

- Falta de un Análisis de Riesgos Sistémicos

El informe de la Fiscalía Nacional Económica si logra reconocer que muchas firmas operan bajo estructuras consideradas piramidales, pero en sí el informe no logra evaluar el impacto sistémico que provocan estos elevados niveles de concentración. Sería bueno considerar la experiencia internacional, experiencia que muestra que estas estructuras piramidales pueden aumentar la fragilidad del sistema financiero, como ocurrió años atrás en la crisis asiática de 1997.

También, se podría esperar que el informe de la Fiscalía Nacional Económica pudiese haber desarrollado preguntas clave, como son: ¿Qué tan vulnerables son los grupos o conglomerados económicos frente a las crisis económicas?, ¿Podrían generar efectos en cadena si una de las firmas de los grupos o conglomerados enfrenta dificultades financieras? o incluso ¿Cuáles son los mecanismos actuales que existen para poder mitigar la presencia de estos riesgos?

A partir del informe de la Fiscalía Nacional Económica es posible que sea discutible como un material con algún nivel de significancia para llevar a cabo un análisis de cuál es el impacto de los grupos o conglomerados económicos en Chile, pero claramente el informe muestra carencias con algún grado de dificultades, esto especialmente en la capacidad de lograr una identificación de los grupos o conglomerados económicos que deben ser considerados como los más importantes para el mercado doméstico y en la forma y manera en la que se lleva a cabo una evaluación de su alcance en el mercado agregado.

A modo de una pequeña conclusión, para lograr mejorar su interés, la FNE con su informe podría hacer una identificación con un mayor grado de claridad sobre cuáles son los principales grupos o conglomerados económicos y su estructura de propiedad en Chile. Pero también, se podría hacer una mejora de su metodología empleada, esto para el desarrollo del informe y que de esta forma poder hacer una diferenciación en lo que es el control accionario y el control

efectivo de un grupo o conglomerado económico. Asimismo, para mejorar el informe se podría desarrollar un análisis de qué o cuáles son los efectos que causa la concentración en la intensidad de la competencia, la inversión en innovación, e incluso en el acceso a financiamiento que se genera por la existencia de estos grupos y conglomerados económicos, permitiendo de esta manera poder llevar a cabo una evaluación de los riesgos sistémicos que se encuentran asociados a la concentración económica.

16. Análisis Informe Bitran

Un segundo informe disponible en el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia corresponde al informe de la Corporación de la Producción y el Comercio (CPC), que en adelante será el "informe Bitran", en este informe, donde su argumentación es en contra de la solicitud de Conadecus para el presente Expediente de Recomendación Normativa. Dicho informe, sostiene que las estructuras de tipo grupo o conglomerado económico no son por si solas perjudiciales para la competencia de los mercados y que la propuesta de regulación se traduce en que puede generar efectos que son totalmente adversos en la inversión, la innovación y el acceso a financiamiento de las empresas. Sin embargo, si se observa un análisis detallado del informe, que se desprende de este revela una serie de supuestos que por sí solos son totalmente cuestionables, se pueden omitir y también potencialmente sesgados, todo lo anterior en la evaluación del impacto que tiene la concentración económica y la regulación sobre esta concentración que es propuesta en el Expediente de Recomendación Normativa.

Al igual de lo realizado en el presente trabajo sobre el informe presentado por la Fiscalía Nacional Económica, a continuación, se llevará a cabo un análisis crítico del "informe Bitran", de dicho informe se desprende:

- Enfoque Sesgado en la Defensa de los Grupo o Conglomerado Económicos Empresariales

Como punto de partida, una de las principales falencias que presenta el informe es su sesgo estricto sobre la defensa de las estructuras empresariales de tipo

grupo o de conglomerado económico. Es cierto que, es cierto que estos grupos o conglomerados económicos pueden generar eficiencias económicas en términos de diversificación de riesgos, de contar con un acceso a financiamiento y a la generación de economías de escala; pero, eso sí, se debe destacar que el informe desestima cuales y cuanto son los riesgos asociados a la presencia de estos grupos o conglomerados en la economía nacional; dentro de estos riesgos claramente se debe tener en consideración la generación de barreras de entrada a potenciales entrantes, pero quizás lo más grave es el incremento en la probabilidad de colusión entre el reducido número de actores que forman parte del mercado y el abuso de posición dominante que pueden ejercer estas firmas incumbentes en el mercado.

Adicionalmente, el trabajo busca establecer que la estructura de mercado de grupo o de conglomerado económico por si solos no son un factor facilitador de la generación de poder de mercado por parte de las firmas que forman parte del mercado. Lo grave, es que no toma en consideración el hecho de la existencia de grupos o de conglomerados económicos que tengan o cuenten con una estructura vertical u horizontal, hecho que es complejo y puede hacer más difícil la fiscalización o regulación, por lo que puede ser un facilitador de prácticas anticompetitivas. Lo anterior se beneficia a que en mercados que cuentan con elevados niveles de integración, las firmas con este tipo de condición pueden trasladar costos y riesgos entre sus filiales para de esta manera dificultar la competencia efectiva, lo que es una situación que no se aborda con suficiente profundidad en el informe.

- Falta de Análisis Empírico sobre la Concentración en Chile

Otro aspecto para considerar es que el informe asume claramente que los mercados en Chile son "desafiables" y que además la competencia que se da en los mismos mercados es efectiva, citando ejemplos de firmas emergentes y reconocidas como son NotCo y Fintual. Sin embargo, a pesar de los casos anteriores que no están exentos de complejidades, el trabajo en sí, no se hace cargo de un análisis cuantitativo que sea robusto, centrado especialmente sobre

los elevados niveles de concentración existentes en los diferentes sectores productivos que son considerados claves en la economía chilena.

Finalmente, en este punto se debe considerar que estudios anteriores han logrado demostrar en que sectores relevantes como son el retail, la banca y los servicios en Chile cuentan con elevados niveles de concentración, lo que ha dado como resultados en conductas de colusión como son los casos en el mercado de papel tissue y los pollos, todo esto a través de cadenas de supermercados. También en este informe no se realiza un análisis de cuál es la relación que existe entre los niveles de concentración y la rentabilidad que obtienen los grupos o conglomerados en Chile, estudio que claramente puede permitir evaluar si las firmas dominantes en determinados mercados han logrado tener márgenes elevados, todo esto gracias al ejercicio de su poder de mercado, y en desmedro de la competencia y los consumidores.

- Crítica Superficial a la Propuesta de Conadecus

Otro hecho a considerar es que este informe muestra un argumento que indica que la propuesta planteada por Conadecus es arbitraria y que el tema de llevar a cabo una regulación a la estructura de los grupos o conglomerados económicos a dos capas puede dar como resultado una restricción a la inversión y el crecimiento en la economía. No obstante, para poder justificar dicha situación no se muestra un análisis que permita hacer una comparación con un elevado nivel de detalle de cómo la existencia de regulaciones que sean consideradas similares han generado impacto otros mercados.

Ahora, si se considera el caso de Israel, y que es citado en el informe, se desestima con el argumento de que la economía de Israel es más cerrada que la economía chilena y que la existencia de regulación no ha podido generar una reducción significativa e importante en la concentración económica de dichos mercados. Sin embargo, en el informe no se hace un examen en profundidad de cómo ha sido la evolución de otros indicadores económicos en Israel, esto claramente luego de la implementación de su ley anti-concentración, esto como puede ser la reducción en los precios o el incremento de la competencia en sectores considerados clave.

- Evaluación Deficiente del Impacto Regulatorio

Otro aspecto que se debe considerar es que el informe sustenta que los argumentos propuestos por Conadecus provocaría efectos directos sobre la inversión extranjera y de paso por sobre la competitividad del país. Sin embargo, estas críticas no son acompañadas de modelos o estimaciones que desestimen dichas afirmaciones. Pero se argumenta que el costo de financiamiento de las empresas aumentaría y que, de paso, algunos grupos o conglomerados económicos podrían optar por llevar a cabo desinversión o desplazar sus actividades fuera del país, pero a pesar de lo anterior, no se llevan a cabo o muestran cuantificaciones de estos efectos y tampoco se hacen comparaciones con potenciales beneficios, como puede ser una mayor competencia y como también menores precios para los consumidores.

Además, este informe lleva a la mínima expresión la posibilidad de que la existencia de alguna regulación pueda contar con un diseño que sea flexible y que este destinada a mitigar efectos negativos que son generados por la existencia o presencia de grupos o conglomerados económicos, todo esto, sin tener en consideración que existen mecanismos de regulación que son intermedios, los cuales podrían permitir la vigilancia de los grupos o conglomerados económicos sin tener que restringir de forma completa la estructura, esto considerando por ejemplo mayores requisitos de transparencia y de una separación contable entre las diferentes filiales.

- Omisión del Impacto en el Mercado Laboral y la Innovación

Finalmente, este informe otra crítica que se debe hacer este informe, es que como tal no hace con profundidad un análisis de cuál es el real impacto de la concentración de estos grupos o conglomerados económicos en el mercado laboral como también en la innovación hecha por las empresas. Si bien, en el informe se hace mención de que los grupos o conglomerados económicos pueden generar empleo e innovación, no se estudia cómo los niveles de concentración a causa de la existencia de estos grupos o conglomerados pueden reducir la movilidad laboral y la diversificación del ecosistema empresarial.

Ahora, en mercados con elevados niveles de concentración, las firmas que son dominantes en determinados mercados pueden llegar a imponer ciertas condiciones en los respectivos mercados del trabajo que sean lo menos favorables, esto debido a que la falta de competencia por trabajadores calificados sea mayor de los esperado. Igualmente, la elevada concentración puede llevar a desincentivar la innovación que hacen las firmas, todo esto si las firmas relevantes en estos mercados tengan preferencias a mantener su posición dominante en el mercado, todo esto, en lugar de arriesgarse a nuevas inversiones que sean consideradas disruptivas.

A partir de lo anterior, es posible concluir que el "Informe Bitran" muestra una defensa organizada de los grupos o conglomerados económicos en la realidad chilena y cuenta con argumentos en contra de la presentación hecha por Conadecus. No obstante, lo anterior, todo el razonamiento padece de varios problemas de metodología, los cuales incluyen una falta de evidencia empírica sobre los elevados niveles de concentración en Chile, también hay una ausencia de modelos cuantitativos que permitan respaldar las afirmaciones y llevar a una evaluación que es superficial sobre las experiencias internacionales.

Eso sí, es cierto que la existencia de una regulación que sea excesivamente restrictiva puede llegar a generar efectos negativos en los mercados, también, la falta de medidas que sean efectivas para abordar la concentración económica igualmente puede tener consecuencias negativas para la intensidad de la competencia y de paso sobre el bienestar de los consumidores. Luego, hacer un estudio que sea más equilibrado debería permitir poder incluir una evaluación de tipo empírica que sea mucho más detallada sobre los niveles de concentración en distintos sectores productivos, así como también tener en consideración una comparación con un mayor nivel de rigurosidad con regulaciones internacionales que han sido consideradas casos con un nivel de éxito.

Finalmente, el informe analizado en este apartado muestra una visión con un grado de sesgo hacia a los grandes grupos o conglomerados económicos, todo lo anterior sin tener en consideración un levantamiento y análisis con mayor nivel de profundidad de todas las externalidades negativas que surgen a partir de la

elevada concentración económica que pueda existir en un mercado a causa de la presencia de estos grupos o conglomerados económicos. Pero también se debe considerar que una regulación que sea bien diseñada no debe ser vista como una amenaza a la inversión de las empresas, sino se debe considerar como un mecanismo destinado a garantizar que los mercados sean más competitivos, más innovadores y también más equitativos en el largo plazo.

17. Análisis trabajo Luis Zingales y Comentarios Cowan - Micco

En el año 2023, se encuentra disponible un estudio financiado por el BID, este se conoce como el estudio Zingales (2023), que solamente es un borrador, y no se conoce la versión final de dicho informe; pero adicionalmente existe otro trabajo publicado en una revista nacional que es a partir de dicho informe, es por eso que las siguientes son algunas conclusiones que se desprenden del trabajo de Zingales (2024) en relación a los elevados niveles de concentración existente en la economía chilena:

- Impacto en la competencia de mercado: Los grupos y conglomerados económicos en Chile cuentan con ventajas para ser capaz de influir políticamente y obtener poder de mercado, lo que puede generar fuertes distorsiones a la intensidad de la competencia en los mercados, limitando de esta manera la entrada de nuevos competidores a los diferentes mercados en Chile.
- Efectos negativos del poder político: La influencia política que presentan estos grupos y conglomerados económicos es utilizada directamente para proteger sus propios intereses, obteniendo de esta manera ventajas de tipo regulatorias y legislativas. Esto, claramente queda ejemplificado con casos de corrupción y financiamiento de campañas políticas, lo que ciertamente busca eterniza su poder y distorsiona la intensidad de la competencia en los mercados.
- Colusión y control de mercado: La estructura actual de los grupos y conglomerados económicos facilita la existencia colusión tanto explícita o implícita, aprovechando el contacto multimercado y la propiedad común, que se genera a partir de estas estructuras. Esto finalmente se traduce en

incrementos en los precios y reduce la intensidad de la competencia efectiva en sectores claves como es el retail y las telecomunicaciones.

- Barreras a la entrada: La existencia de grupos o conglomerados económicos pueden restringir la posibilidad de tener acceso a insumos esenciales, financiamiento y mercados, obstaculizando la entrada de nuevos competidores y manteniendo en el tiempo su dominio en el mercado.
- Explotación de beneficios financieros: La existencia de grupos o conglomerados económicos, que dentro de sus activos cuenten con participaciones en bancos, pueden entregar condiciones crediticias preferenciales a sus propias firmas de los grupos y dificultando así el acceso al crédito de posibles competidores, lo que refuerza su poder y afecta negativamente la intensidad de la competencia.
- Falta de transparencia y riesgo de colusión tácita: La compleja estructura y muy poco transparente de los grupos y conglomerados económicos facilita la transferencia de beneficios a través del "tunneling" y otras prácticas que terminan afectando a los inversionistas minoritarios y limitan la competencia en el mercado.

Por su parte también existe un trabajo en la misma revista anteriormente analizada y consiste en los comentarios hechos por Cowan y Micco (2024) al trabajo de Zingales (2024), a partir de estos comentarios es posible establecer lo siguiente:

- Los grupos y conglomerados económicos en Chile pueden afectar la competencia de los mercados y las políticas públicas, todo esto debido a su influencia indebida en el ejecutivo, los reguladores y el poder legislativo. Toda esta situación se traduce en barreras para nuevos competidores y políticas diseñadas para proteger intereses específicos de los grupos y conglomerados.
- El financiamiento de campañas políticas, el otorgamiento de créditos ajo condiciones favorables y la "puerta giratoria" (ofrecimiento de empleos futuros a reguladores) son mecanismos utilizados para influir en la toma

de decisiones políticas, generando distorsiones el mercado y favoreciendo a los grupos y conglomerados económicos establecidos.

- A pesar de que la legislación chilena restringe el financiamiento preferencial a firmas relacionadas, el trabajo sugiere que los grupos y conglomerados económicos tienen la capacidad de restringir el acceso al financiamiento de bancos a empresas de la competencia, limitando así la competencia efectiva en los diferentes mercados.
- La existencia de grupos y conglomerados económicos pueden terminar facilitando la colusión ya sea explícita o implícita en mercados con elevados niveles de concentración, aprovechando el contacto multimercado y la propiedad común de las firmas que participan en los mismos mercados. Esto termina incrementando los precios y reduciendo la competencia efectiva en sectores que son considerados clave como es el retail y telecomunicaciones.
- Las empresas pertenecientes a los diferentes grupos y conglomerados económicos cuentan con acceso a más bancos, en el caso que no tengan banco entre sus activos y enfrentan obtienen condiciones más ventajosas de financiamiento o menor porcentaje de negación en las solicitudes de financiamiento. Esto se puede deber a la preferencia de los bancos de los conglomerados hacia sus propias firmas y no a un mejor desempeño financiero de estas últimas.
- Finalmente, la estructura compleja y poco transparente de los grupos y conglomerados económicos, hace más difícil la supervisión efectiva por parte de los reguladores y permite prácticas como el "tunneling", esto es, transferencia de beneficios y el arbitraje regulatorio; afectando a los inversionistas minoritarios y distorsiona finalmente la intensidad de la competencia.

Luego, el informe analizado genera ciertas didas de por que la autoridad no ha dado a conocer los resultados finales del trabajo de Zingales (2023), pero se tenga acceso a un trabajo posterior Zingales (2024) en el mismo tenor.

18. Conclusiones y Recomendaciones

La situación en que los elevados niveles de concentración económica existentes en Chile generada por la presencia de grupos o conglomerados económicos han creado efectos importantes en diversos sectores relevantes de la economía chilena, siendo los efectos con fuertes implicaciones tanto económicas como sociales. A lo largo de este documento, se ha buscado en llevar a cabo un análisis de la magnitud que es provocada por esta situación en los mercados, como también en los impactos que son generados y las respuestas regulatorias de las respectivas autoridades que se han formado en el país, además de hacer una comparación con otros mercados internacionales, todo esto en busca de alternativas de solución que sean efectivas. A partir de este momento, se desarrollan algunas conclusiones, destinadas a mitigar los efectos negativos de la concentración económica en Chile.

Claramente, los elevados niveles de concentración económica existentes en Chile son una realidad y esta situación genera una oportunidad importante de desafíos. La concentración económica explicada por la existencia de grupos y conglomerados económicos en Chile han alcanzado niveles significativos en diversos sectores que son considerados claves para la economía nacional, como son sectores como el retail, la minería, la banca y las telecomunicaciones. Esta situación ha desarrollado un entorno en el cual grandes grupos o conglomerados económicos alcanzan a controlar mercados, generando resultados directos sobre la intensidad en la competencia, los precios y la inversión en innovación. Todo lo anterior, a pesar de contar con una legislación antimonopolio, como la Ley de Defensa de la Libre Competencia, pero a pesar de eso aún persisten importantes desafíos en términos de aplicación efectiva y cobertura de nuevos mercados, como el digital y tecnológico.

La concentración generada por la existencia de grupos o conglomerados económicos ha sido fundamentalmente marcada en sectores donde las barreras de entrada existentes son elevadas, ya sea por la presencia de economías de escala, el control de algún recurso clave en el proceso productivo o la integración vertical de grandes firmas. Esta situación en algunos de los mercados ha dado

como resultado precios más elevados para los consumidores, menores oportunidades para las pequeñas y medianas firmas, y mayor dificultad para fomentar la innovación en ciertos sectores.

Hay una gran cantidad de efectos tanto económicos como sociales, y que se originan a partir de la presencia de una elevada concentración en los mercados. La elevada concentración de mercado en la economía chilena ha tenido efectos negativos tanto en la misma economía como en la sociedad en general. En términos económicos, la menor intensidad de la competencia se ha traducido en precios más elevados para los consumidores y por lo tanto se ha ido reducido la eficiencia de los mercados. Adicionalmente, la existencia de barreras a la entrada y que han sido impuestas por la presencia de grandes grupos o conglomerados económicos, y que ciertamente dificultan la generación de nuevas firmas y el desarrollo de pequeñas empresas, afectando de paso el dinamismo económico. Además, la existencia de concentración ha generado una distribución desigual de los ingresos, exacerbando las desigualdades sociales y limitando el acceso a bienes y servicios para sectores considerados más vulnerables.

A pesar de las modificaciones que se han llevado a cabo, sigue la legislación de libre competencia y regulaciones sectoriales mantienen diferentes grados de limitaciones. A pesar de que la economía chilena cuenta con marcos legales y regulatorios que están destinados a buscar prevenir la colusión y las prácticas anticompetitivas entre firmas, el problema se encuentra en la implementación y la eficacia de estas leyes siguen siendo insuficientes en varios casos. La Fiscalía Nacional Económica (FNE) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) han tomado medidas para sancionar prácticas anticompetitivas claramente, a pesar de que siguen existiendo en los mecanismos legales que no son completamente eficaces todo esto frente a nuevas formas de concentración, como son las plataformas digitales, ni ante las fusiones que podrían dar lugar a monopolios u oligopolios de facto. Además, las sanciones impuestas en casos ya juzgados de colusión y de abuso de posición dominante no siempre estas multas no han sido proporcionales al daño económico generado por las firmas

involucradas en estos ilícitos, lo que reduce la capacidad de disuasión por las que se han generado estas leyes.

Por otro lado, si se observa la realidad existente en otros países, esta situación puede permitir obtener lecciones y también poder hacer comparaciones a nivel internacional, pues países como los Estados Unidos, la Unión Europea y Australia, países que cuentan con legislaciones más avanzadas que la nuestra en materia de libre competencia, han implementado políticas regulatorias mucho más estrictas para abordar los problemas que se derivan de la concentración económica, especialmente en los sectores digitales en los últimos años. En general, estos países han adoptado principalmente enfoques con características preventivas y también correctivas, y que van desde la imposición de grandes sanciones monetarias hasta la prohibición de operaciones de fusiones y adquisiciones que puedan reducir de forma significativa la competencia en los diferentes mercados.

A partir del contexto internacional, Chile puede salir beneficiado al aprender e incorporar las experiencias internacionales, esto eso sí, adaptando las mejores prácticas regulatorias y legislativas a las necesidades específicas de cada uno de los mercados en el país. Estas medidas podrían incluir la creación de marcos normativos y regulatorios que aborden de manera específica todos los desafíos que surgen con el fuerte y rápido desarrollo de los mercados digitales, como es la transparencia algorítmica y la regulación misma de las plataformas tecnológicas, que son áreas en las que el país todavía está en una etapa inicial.

También se hace necesario plantear algunas recomendaciones que serían fundamentales para mejorar esta situación. Esto parte con un fortalecimiento de la legislación antimonopolio y regulación en sectores emergentes; Chile debe modernizar su legislación antimonopolio para abordar de manera más efectiva los nuevos desafíos planteados por los mercados digitales y las plataformas tecnológicas. Las autoridades deben adoptar un enfoque proactivo que identifique posibles prácticas anticompetitivas antes de que se consoliden, especialmente en sectores como el comercio electrónico, las telecomunicaciones y las Fintech.

Un hecho que debe ser considerado como fundamental es que los gobiernos desarrollen e implementen políticas públicas orientadas en el fomento de la competencia en todos los sectores que se encuentren dominados por grandes grupos o conglomerados económicos. Estas políticas deben incorporar la ejecución de medidas destinadas a eliminar o reducir la existencia de barreras de entrada para nuevos actores en todos los mercados y que fomenten la competitividad en sectores relevantes para la economía nacional como son por ejemplo la minería, la energía y las telecomunicaciones. También se hace necesario poder fortalecer políticas destinadas al acceso a fuentes de financiamiento para las PyMEs, buscando así asegurar que estas firmas tengan la capacidad de competir de manera efectiva en mercados dominados por grandes firmas.

Adicionalmente, tal como lo desarrolla Stiglitz (2024), este autor ofrece una visión que es muy útil para llevar a cabo un análisis de elevados niveles de concentración económica en cualquier economía. A partir de sus ideas, se pueden desarrollar algunas rápidas conclusiones. Primero, el efecto negativo de la concentración económica, cuando unos pocos grupos o conglomerados económicos controlan grandes e importantes sectores de la economía, genera una gran distorsión a la competencia en los mercados, ya que se restringen las oportunidades para que nuevos actores ingresen y perduren en el tiempo, como también se genera un sistema que favorece a las élites en desmedro del bienestar social. En Chile, la elevada concentración económica en sectores clave como son la banca, el retail y la energía refuerza estas desigualdades. Algo que también se debe agregar es el debilitamiento de la democracia, a partir de este trabajo y de acuerdo con el análisis desarrollado, la elevada concentración económica tiende a generar también una concentración de poder político, ya que los grandes grupos económicos influyen directa e indirectamente en las políticas públicas para mantener su posición dominante. En Chile, esto se refleja en determinados casos en regulaciones que a menudo buscan favorecer a grupos económicos establecidos y por lo tanto dificultan la competencia en estos mercados.

Otra idea que se desprende del trabajo de Stiglitz (2024) es que los mercados con situaciones como la chilena necesitan de una mayor regulación y transparencia. La justificación para esta situación se debe a que un mercado dinámico requiere de una regulación que sea efectiva, esto directamente relacionado para promover la competencia de los mercados. Es así, que, para la situación chilena, para lograr lo propuesto por el autor es que es necesario fortalecer las instituciones como puede ser por ejemplo la Fiscalía Nacional Económica, lo que debe ir acompañado de que antes prácticas que atenten a la libre competencia como es el caso de la colusión, es que se deban aplicar sanciones más severas posibles.

Luego a partir de todo lo anterior es que mercados en los cuales opera una mayor competencia y adicionalmente tienen menos niveles de concentración es que dicha situación permite fomentar la diversificación económica. La argumentación también surge a partir de Stiglitz (2024), trabajo en el que se destaca la gran importancia que deben tener políticas públicas orientadas a impulsar la innovación y la diversificación productiva. Para nuestra realidad, esto podría ser en buscar incentivos y mecanismos para nuevos emprendimientos, como también el desarrollo de nuevas industrias y por lo tanto ciertamente esta situación daría como resultado una menor dependencia de la economía nacional a sectores dominados por los grupos y conglomerados tradicionales. Por lo tanto, a partir de dicho trabajo es que se podría hacer una pequeña conclusión a nuestra realidad, y es que contar con una elevada concentración de grupos o conglomerados económicos en el país no solo limita el crecimiento incorporando nuevas empresas, sino que también afecta fuertemente la democracia y la equidad. Por lo tanto, para resolver el problema, se necesita de una combinación de regulación que sea más estricta y de otras políticas públicas que fomenten el camino a una economía que sea más diversa y competitiva.

19. Bibliografía

OECD (2020). Competition and Market Concentration in Chile. https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/AR(2020)5/en/pdf

CEPAL (2019). Concentración económica y desigualdad en América Latina: el caso chileno. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/d72d0e2f-76bb-4857-9a02-101784439750/content

Krugman, P. (2009). The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008. W.W. Norton & Company.

Fudenberg, D., & Tirole, J. (1991). Game Theory. MIT Press.

Noll, R. G. (2005). The effects of market concentration on prices. Journal of Economic Perspectives, 19(2), 11-22.

Piketty, T. (2014). Capital in the Twenty-First Century. Harvard University Press.

Scherer, F. M., & Ross, D. (1990). Industrial Market Structure and Economic Performance. Houghton Mifflin.

Schumpeter, J. A. (1942). Capitalism, Socialism and Democracy. Harper & Brothers.

Stiglitz, J. E. (2012). The Price of Inequality. W.W. Norton & Company.

Tirole, J. (1988). The Theory of Industrial Organization. MIT Press.

U.S. Department of Justice. (2010). Horizontal Merger Guidelines. https://www.justice.gov/atr/horizontal-merger-guidelines-08192010

Varian, H. R. (1992). Microeconomic Analysis. W.W. Norton & Company.

OECD. (2021). *Market Concentration and Antitrust Regulation in Retail*. OECD Publications. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/02/oecd-competition-trends-2021_fdca83c2/308565fd-en.pdf

Subsecretaría de Telecomunicaciones. (2023). *Reporte de Mercado de Telecomunicaciones en Chile*. https://www.subtel.gob.cl/wp-content/uploads/2024/04/Informe-telecomunicaciones-Dic23.pdf

Comisión del Mercado para el Financiero. (2023). *Estadísticas del sistema bancario chileno*.

U.S. Federal Reserve. (2023). *Banking Market Structure Report*. https://www.federalreserve.gov/publications/2023-annual-performance-report.htm

Banco Central de Chile. (2023). Indicadores económicos nacionales. https://www.bcentral.cl

Comisión Chilena del Cobre. (2023). Reporte Anual del Mercado del Cobre. https://www.cochilco.cl

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. (2023). Exportaciones agrícolas de Chile. https://www.odepa.gob.cl

Schumpeter, J. A. (1942). Capitalism, Socialism and Democracy. Harper & Brothers.

Subsecretaría de Telecomunicaciones. (2023). Estadísticas del mercado de telecomunicaciones en Chile. https://www.subtel.gob.cl

Banco Mundial. (2021). The Inequality Report: Drivers of Wealth Concentration. https://www.worldbank.org

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. (2021). Competition and Market Regulation in Chile. OECD Publications. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-chile-2021_79b39420-en.html#:~:text=In%20the%20last%20decades%2C%20Chile,continuity%20in%20business%20and%20jobs.

Oficina de Estudios y Políticas Agrarias. (2023). Reporte sobre cadenas de valor en la agricultura chilena. https://www.odepa.gob.cl

World Inequality Lab. (2022). Global Inequality Report. https://wid.world

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2022). The German Innovation Strategy. https://www.bmwi.de

Khan, L. (2017). Amazon's Antitrust Paradox. Yale Law Journal, 126(3), 710–805.

Ministry of Commerce, India. (2021). E-commerce Guidelines for Consumer Protection. https://www.india.gov.in

Stigler Center for the Study of the Economy and the State. (2019). Digital Platforms and Concentration. University of Chicago Booth School of Business.

World Bank. (2021). Inequality in Mining Economies: The Case of South Africa. https://www.worldbank.org

Comisión Europea. (2022). Digital Markets Act: Ensuring fair and open digital markets. https://ec.europa.eu

Federal Trade Commission. (2021). U.S. Innovation and Competition Act. https://www.ftc.gov

Australian Competition and Consumer Commission. (2017). Review of Australia's Competition Laws. https://www.accc.gov.au

Stiglitz, J. E. (2024). Camino de Libertad. La economía y la buena sociedad. Editorial Taurus

Zingales, L. (2024). The Role of Conglomerates in Chile. Estudios de Economía. Volumen 51, N°2. https://estudiosdeeconomia.uchile.cl/index.php/EDE/issue/view/6255/568

Zingales, L. (2023). Improving the competitiveness of the financial sector in Chile. : https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-de-pensiones/- recommendations-for-improving-the-competitiveness-of-the-financial-sector-in.

Cowan, K. y Micco, A. (2024). Comments on "The Rol of Conglomerates in Chile". Estudios de Economía. Volumen 51, N°2. https://estudiosdeeconomia.uchile.cl/index.php/EDE/issue/view/6255/568

Fiscalía Nacional Económica

Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

Gonzalo Escobar Elexpuru

Firmado digitalmente por Gonzalo Escobar Elexpuru
Fecha: 2025.03.25 11:22:24 -03'00'