



NEUTRALIDAD COMPETITIVA Y SUBSIDIOS EXTRANJEROS: REFLEXIONES COMPARADAS PARA CHILE A PARTIR DEL MODELO EUROPEO

Raimundo Gálvez Pacheco

Neutralidad competitiva y subsidios extranjeros: reflexiones comparadas para Chile a partir del modelo europeo*

Octubre 2025



Raimundo Gálvez Pacheco

Abogado de la Universidad de Chile. LL.M. en Regulación y Competencia de la Universidad de Ámsterdam. Fue asociado en el grupo de Libre Competencia y Mercados Regulados de Carey (2021 - 2024).

Abstract: El auge de los subsidios estatales y la creciente presencia de empresas de propiedad estatal en los mercados han convertido a la neutralidad competitiva en una de las principales preocupaciones de la agenda regulatoria global. La Unión Europea respondió a este desafío con el Reglamento de Subvenciones Extranjeras (FSR), vigente desde 2023, que busca resguardar la neutralidad competitiva frente a apoyos financieros de Estados extranjeros. Este artículo analiza críticamente su aplicación, las tensiones con el control de fusiones y las implicancias políticas de esta herramienta, para luego proyectar lecciones hacia Chile. En definitiva, en nuestro país no se trata de copiar el FSR, sino de preguntarnos cómo integrar la neutralidad competitiva en el ecosistema regulatorio, equilibrando la capacidad de atraer inversión con el resguardo de la competencia.

Palabras clave: libre competencia, neutralidad competitiva, subsidios extranjeros, FSR.

I. INTRODUCCIÓN

En la economía actual, marcada por tensiones comerciales a nivel global y una creciente intervención estatal, los subsidios otorgados por Estados constituyen un mecanismo habitual de financiamiento empresarial, especialmente en el caso de las compañías de propiedad estatal (SOEs, por sus siglas en inglés). Lo anterior puede crear distorsiones en el proceso competitivo, ya que dichas empresas obtienen instantáneamente una ventaja significativa sobre otros agentes económicos a la hora de asegurar su posición en el mercado.

Diversos países y organismos internacionales han buscado enfrentar este problema a través de mecanismos que garantizan que ninguna empresa resulte injustamente favorecida por factores como su forma de financiamiento o su estructura de propiedad. En particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha emitido una serie de recomendaciones en relación con el principio de neutralidad competitiva, las cuales se han convertido en una referencia clave a nivel internacional, orientando tanto el diseño de políticas públicas como la implementación de marcos regulatorios en distintos países¹.

En el caso europeo, las empresas que reciben ayuda financiera procedente de los Estados miembros de la Unión Europea (UE) están sujetas a las normas sobre ayudas estatales (conocidas como reglas de “*State aid*”)². No

* Declaro no tener ningún conflicto de interés respecto a la materia tratada en el artículo

1 Algunos ejemplos: (i) OCDE, *State-Owned Enterprises and the Principle of Competitive Neutrality* (París: OECD Publishing, 2010), https://www.oecd.org/en/publications/state-owned-enterprises-and-the-principle-of-competitive-neutrality_c4130f9e-en.html; (ii) OCDE, *Recommendation on Competitive Neutrality* (París: OECD Publishing, 2021), <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0462>; (iii) OCDE, *Competitive Neutrality Toolkit: Promoting a Level Playing Field* (París: OECD Publishing, 2024), <https://doi.org/10.1787/3247ba44-en>.

2 En el caso del *State aid*, este está generalmente prohibido en la UE en virtud del artículo 107(1) del Tratado de Funcionamiento de la Unión

obstante, hasta hace poco no existía ningún mecanismo de supervisión para los casos en que un país extranjero otorgaba apoyo a una empresa operativa en el mercado europeo³. Este vacío normativo entregaba a las empresas respaldadas por capitales estatales extranjeros una ventaja competitiva en el mercado interno de la UE⁴⁻⁵.

Para intentar resolver este problema, la UE adoptó el [Reglamento 2022/2560](#) sobre subsidios extranjeros (FSR, por sus siglas en inglés), el cual entró en vigencia en julio de 2023 y cuyo objetivo fue introducir un nuevo marco normativo para las transacciones que impliquen subvenciones estatales extranjeras⁶. La idea central detrás del FSR es que este tipo de subsidios deben ser monitoreados para evitar que se debiliten la competitividad y la igualdad de condiciones en el mercado interior de la UE, sin perjuicio de que su aplicación, como se detallará más adelante, no ha estado exenta de críticas por parte de la comunidad académica y empresarial.

Esta investigación busca realizar una descripción detallada del modelo europeo de control de subsidios extranjeros a partir de la entrada en vigor del FSR, con especial énfasis en los desafíos prácticos que ha enfrentado su aplicación. Así, se evaluarán las principales lecciones del sistema normativo de la UE, para luego señalar que es pertinente adoptar el debate sobre neutralidad competitiva en Chile, especialmente en el actual escenario de inversiones a nivel global. En ese contexto, la pregunta central de esta investigación es: ¿debe Chile avanzar hacia un modelo de control de subsidios estatales inspirado en la experiencia europea?

II. EL PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD COMPETITIVA

La OCDE define la neutralidad competitiva como un principio esencial del derecho y la política de competencia, conforme al cual las empresas deben competir en función de sus propios méritos y no beneficiarse de ventajas indebidas otorgadas por los Estados. En otras palabras, implica garantizar que tanto compañías públicas como privadas, nacionales o extranjeras, compitan en igualdad de condiciones y bajo un mismo marco regulatorio⁷.

En efecto, la idea de igualdad de condiciones —o *level playing field*— constituye el núcleo del principio de neutralidad competitiva. Los subsidios estatales desafían directamente este principio pues, al alterar artificialmente los costos y riesgos de una empresa, le entregan ventajas que no se basan en su eficiencia o capacidad de innovación. Los riesgos anticompetitivos surgen cuando ese respaldo financiero se convierte en una ventaja decisiva frente a sus competidores (teoría de daño conocida como “*deep pockets*”)⁸. Estos subsidios pueden modificar la estructura de costos e ingresos de una compañía, alterando no solo sus propias decisiones estratégicas, sino también las de sus rivales. Así, un competidor no subsidiado podría optar por no ingresar al mercado, perder participación o incluso verse obligado a salir de éste, pese a ser más eficiente o innovador que la empresa subsidiada⁹.

Europea (TFUE). La Comisión dispone de una serie de instrumentos en virtud del artículo 108 del TFUE para controlar la concesión de ayudas estatales, prohibirlas en caso de determinar que son incompatibles con el mercado interior y garantizar su recuperación. Además, el artículo 106 del TFEU establece expresamente que a las empresas públicas les aplican las leyes de competencia. Ver Wolfgang Weiß, ‘*The Regulation on Foreign Subsidies Distorting the Internal Market: A Path to a Level Playing Field?*’ (Springer Briefs in Law, Springer 2024), p. 5.

3 Lena Hornkohl, “*The EU Foreign Subsidy Regulation: Why, What and How?*”, en *Weaponising Investments*, vol. II, editado por J. H. Pohl et al. (Springer 2024), p. 2.

4 Lena Hornkohl, “*Protecting the Internal Market from Subsidization with the EU State Aid Regime and the Foreign Subsidies Regulation: Two Sides of the Same Coin?*”, en *Journal of European Competition Law & Practice* 14, n. ° 3 (2023), p.137.

5 En particular, economías con una fuerte intervención estatal, como la República Popular China.

6 Phil Baumann, “*The EU Foreign Subsidies Regulation: The EU’s New Instrument to Protect the Internal Market from Distortions Caused by Foreign Subsidies*” en *Weaponising Investments*, vol. I, editado por J. H. Pohl et al. (Springer 2023), p. 199.

7 OCDE, *Competitive Neutrality Toolkit*, p. 36.

8 Centro Competencia, “*OCDE: Subsidios, competencia y comercio*”, última visita: 13 de septiembre de 2025, <https://centrocompetencia.com/ocde-subsidios-competencia-comercio/>.

9 Idem.

Ante aquello, el objetivo de la neutralidad competitiva es evitar esas distorsiones y asegurar que los beneficios de la competencia —menores precios, mejor calidad, mayor innovación y productividad— se trasladen a los consumidores finales¹⁰. Al respecto, el principio de neutralidad competitiva se ha ido consolidando como un eje central en los debates jurídicos y de política regulatoria, particularmente en Europa, donde la preocupación por los subsidios estatales extranjeros ha dado lugar a un enfoque cada vez más defensivo de su mercado interno por parte de sus autoridades.

III. LA APROXIMACIÓN DEFENSIVA DE LA UE

En el caso de la Unión Europea, tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembros han manifestado una creciente preocupación frente a las distorsiones en el mercado interno provocadas por subsidios provenientes de países ajenos al bloque. Esta inquietud se sustenta en diversos análisis económicos que evidencian cómo los Estados han recurrido —y siguen recurriendo— al uso de subsidios como una forma de proteccionismo encubierto, fortaleciendo la posición competitiva de sus empresas activas en mercados extranjeros¹¹.

Este enfoque más defensivo de la Unión Europea frente a los subsidios es analizado por Blockx y Mattiolo, quienes sostienen que la aplicación del FSR debe comprenderse en un contexto marcado por la percepción de un colapso del orden mundial y de parálisis del derecho comercial internacional derivada de la actual crisis de la Organización Mundial de Comercio (OMC)¹². A ello se suma lo que los autores denominan el *retorno de la política industrial en el comercio internacional*, reflejado tanto en la creciente presencia de empresas chinas —estatales o fuertemente subvencionadas— en los mercados a nivel global¹³, como en los recientes cambios de política fiscal en Estados Unidos, tras la denominada *Inflation Reduction Act* de 2022¹⁴.

Particularmente relevante es el caso de China, país respecto del cual se han planteado inquietudes debido a las cuantiosas subvenciones otorgadas a empresas operativas en industrias estratégicas, especialmente en sectores de tecnologías “verdes” como, por ejemplo, los vehículos eléctricos de batería (BEV, por sus siglas en inglés) y las turbinas eólicas¹⁵. Esta situación llevó incluso a que la Comisión Europea abriera en octubre de 2023 una investigación formal sobre los BEV producidos en China¹⁶.

IV. FOREIGN SUBSIDIES REGULATION: ORIGEN Y FUNCIONAMIENTO

En este contexto, el punto de partida del FSR fue el *White Paper on Foreign Subsidies* publicado por la Comisión Europea en junio de 2020, donde se advirtió la ausencia de reglas para controlar los subsidios provenientes

10 Centro Competencia, “Neutralidad competitiva”, última visita: 10 de septiembre de 2025, <https://centrocompetencia.com/neutralidad-competitiva/>.

11 Wolfgang Weiß y Cornelia Furculita, “Open Strategic Autonomy in EU Trade Policy: Assessing the Turn to Stronger Enforcement and More Robust Interest Representation”, en *Cambridge University Press* (2024), pp. 326-327.

12 Jan Blockx y Pierfrancesco Mattiolo, “The Foreign Subsidies Regulation: Calling Foul While Upping the Ante?”, en *European Foreign Affairs Review* 53 (2023), p. 61.

13 En ese contexto, el FSR ya ha sido objeto de represalias por parte de gobiernos extranjeros. Por ejemplo, el 9 de enero de 2025, el Ministerio de Comercio de la República Popular China publicó su decisión en una investigación sobre barreras comerciales y de inversión relativa al FSR, en la que concluía que las prácticas de la UE en el marco del FSR dirigidas a las empresas chinas constituyen barreras comerciales y de inversión en virtud de su normativa sectorial. Ver Concurrences, “The Chinese Ministry of Commerce Issues a Final Determination on a Trade and Investment Barrier Investigation into the EU’s FSR” (enero 2025), <https://www.concurrences.com/en/bulletin/news-issues/january-2025/the-chinese-ministry-of-commerce-issues-a-final-determination-on-a-trade-and-investment-barrier-investigation-into-the-eu-s-fsr>.

14 Blockx y Mattiolo (nota 13), p. 53.

15 En efecto, como lo han señalado diversas autoridades —entre ellas, el Tribunal de Cuentas Europeo—, la presencia de actores extracomunitarios en operaciones de fusiones y adquisiciones dentro del mercado interior se había vuelto cada vez más frecuente. Un ejemplo ilustrativo es el caso de China: entre 2011 y 2016, sus transacciones de inversión extranjera directa en la UE se cuadruplicaron, con un marcado énfasis en sectores estratégicos. Más de la mitad de estas adquisiciones fueron ejecutadas por SOEs, habitualmente fuertemente subsidiadas para financiar la compra de compañías europeas. Ver Robin Vandendriessche y Caroline Buts, “Closing the Regulatory Gap? A Case Study on the Acquisition of a Semiconductor Producer under the EU Foreign Subsidies Regulation”, en *Journal of European Competition Law & Practice* 15(2) (2024), p. 123.

16 En el marco de dicho procedimiento, el 12 de junio de 2024 la Comisión declaró haber “concluido provisionalmente que la cadena de valor de los BEV en China se beneficia de subvenciones injustas, lo que supone una amenaza económica para los productores de BEV de la UE”. Ver Frank Bickenbach, et. al., “EU Concerns About Chinese Subsidies: What the Evidence Suggests”, en *Intereconomics* 59(4) (2024), p. 214.

de países ajenos al bloque que distorsionaban la competencia en el mercado interno¹⁷. Desde ahí, el proceso legislativo avanzó con rapidez: tras su publicación en diciembre de 2022, el FSR entró plenamente en vigor en julio de 2023, dotando a la Comisión de nuevas facultades para investigar y corregir las distorsiones derivadas de subsidios extranjeros. La velocidad de su adopción refleja la prioridad política otorgada al objetivo de garantizar un *level playing field* en el mercado europeo.

El FSR contempla tres herramientas para hacer frente a los efectos distorsionadores de los subsidios estatales extranjeros:

- Dos herramientas basadas en notificaciones obligatorias para que la Comisión investigue, por un lado, las fusiones y adquisiciones de empresas operativas en la UE y, por otro, los procedimientos de contratación pública, siempre que en ambos casos se superen determinados umbrales de ventas¹⁸⁻¹⁹; y
- Una herramienta de oficio que permite a la Comisión investigar otras situaciones del mercado, en especial aquellas transacciones que no superen los umbrales de venta que gatillan la obligación de notificar, y respecto de las cuales puede iniciar una revisión por iniciativa propia (*ex officio*)²⁰.

En términos procesales, el procedimiento de investigación previsto en el FSR reproduce en gran medida la lógica del control de operaciones de concentración de la UE (en adelante, control de fusiones). Ambos contemplan una revisión en dos etapas: una fase preliminar (Fase I) y, en caso de persistir dudas, una investigación en profundidad (Fase II). Al término del proceso, la Comisión Europea debe decidir si: **(i)** aprobar pura y simplemente la operación; **(ii)** aceptar los compromisos propuestos por la empresa, si estos subsanan de forma plena y efectiva las distorsiones detectadas; o bien **(iii)** prohibir la transacción²¹.

A grandes rasgos, el análisis sustantivo de la Comisión busca determinar si un subsidio otorgado por un Estado otorga a una empresa una ventaja competitiva capaz de distorsionar el mercado interior. Esta evaluación considera la naturaleza, el monto y los efectos de mercado del apoyo recibido, es decir, si mejora artificialmente la posición competitiva de la empresa frente a sus rivales en la UE²². Ciertos tipos de ayudas, como las destinadas a financiar empresas en crisis o las garantías ilimitadas, se presumen problemáticas²³.

En caso de acreditarse una posible distorsión, la Comisión debe ponderar los efectos negativos sobre la competencia frente a los posibles beneficios económicos o de política pública asociados al subsidio²⁴. Solo si el efecto distorsionador supera los eventuales beneficios, se avanza hacia la imposición de medidas correctivas o la exigencia de compromisos a las partes²⁵. No obstante, cuando un subsidio da pie a una concentración o adjudicación claramente distorsiva, la Comisión puede exigir la disolución de la operación o prohibir su ejecución.

Finalmente, al igual que en el control de fusiones, las transacciones sujetas a notificación no pueden perfeccionarse mientras dure la revisión de la Comisión (es decir, existe una *standstill obligation*)²⁶.

17 Por ejemplo, ni el Reglamento 139/2004 del Consejo sobre el control de concentraciones entre empresas ("*Merger Regulation*") ni la legislación de la UE en materia de contratación pública abordan los efectos de los subsidios extranjeros. Ver Weiß (nota 3), p. 6.

18 Baumann (nota 7), p. 202.

19 Robert Basedow, Sophie Meunier y Christilla Roederer-Rynning, "*Fair Play? The Politics of Evaluating Foreign Subsidies in the European Union*", en *EUI RSCAS Working Paper 2023/41* (2023), p. 12.

20 Comisión Europea, "*About the Foreign Subsidies Regulation*", última visita: 30 de septiembre de 2025, https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation/about_en.

21 FSR, Artículo 25(3).

22 FSR, Artículo 4.

23 FSR, Artículo 5.

24 FSR, Artículo 6.

25 FSR, Artículo 7. En particular, estas medidas suelen consistir en obligaciones de acceso o transparencia, reducciones de capacidad, restricciones a futuras adquisiciones o, incluso, en remedios de carácter estructural, como desinversiones.

26 FSR, Artículo 24(1).

Críticas al FSR: ¿protección o sobreregulación?

El entusiasmo inicial que rodeaba al FSR no tardó en dar paso a las críticas: si bien esta normativa busca resguardar la neutralidad competitiva en el mercado europeo, lo hace imponiendo una serie de obligaciones adicionales a las empresas subsidiadas por Estados extranjeros²⁷⁻²⁸. En consecuencia, en el marco de operaciones de concentración dentro de la UE, estas compañías deben enfrentar mayores cargas administrativas derivadas de los nuevos requisitos de notificación, lo que incluso podría situarlas en desventaja frente a sus competidores europeos²⁹.

En paralelo, diversas inquietudes han surgido respecto de la interacción entre el FSR y las regulaciones ya existentes en el ecosistema administrativo europeo, en particular con el control de fusiones, ya que la gran mayoría de las operaciones notificadas bajo el FSR han debido notificarse también bajo esta última normativa³⁰. En ese escenario, la primera preocupación que surge es que puedan existir decisiones divergentes en relación con una misma transacción, lo que afectaría la certeza jurídica tanto para las empresas involucradas como para las propias autoridades³¹.

A estas tensiones institucionales se suma una crítica transversal sobre la complejidad y volumen de la información exigida a las empresas notificantes³². Pese a los ajustes introducidos por la Comisión a la primera versión del formulario de notificación del FSR, su cumplimiento sigue siendo difícil: por ejemplo, identificar las contribuciones financieras extranjeras que gatillan la obligación de notificar exige recursos internos adicionales, ya que la información, tal y como se solicita actualmente, rara vez figura en los sistemas contables tradicionales, lo que fuerza a implementar procesos específicos de monitoreo³³⁻³⁴.

Este debate no es meramente formal, sino que tiene una gran relevancia práctica para las empresas subsidiadas por Estados extranjeros que actualmente operan en la UE. La posibilidad de que el FSR extienda los plazos de una operación, junto con sus amplios requisitos de información para todas las partes implicadas en la transacción, puede llevar a vendedores a preferir aquellas ofertas que no requieran la presentación de una notificación en virtud del FSR³⁵.

27 Antonio Capobianco y Hans Christiansen, "Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options", en *OECD Corporate Governance Working Papers n.º 1* (OECD Publishing, 2011), p. 11.

28 Es importante destacar que el test de neutralidad competitiva incluye el análisis de los requisitos regulatorios que cada empresa debe cumplir en un determinado mercado, ya que la carga administrativa que deben soportar afecta sus costos de entrada y operación, los cuales, si difieren de los de otros participantes en el mercado, podrían distorsionar indebidamente la competencia. Ver OCDE, *Competitive Neutrality Toolkit*, p. 40.

29 Baumann (nota 7), p. 204.

30 En octubre de 2024, las autoridades de competencia de la UE señalaron que la gran mayoría de los casos sometidos a evaluación en virtud del procedimiento de concentraciones del FSR también habían sido objeto de una evaluación paralela bajo la *Merger Regulation* (a febrero de 2024, 42 de los 53 casos pre-notificados). En varias oportunidades, los casos sometidos a evaluación en virtud del FSR también fueron objeto de un procedimiento nacional de control de fusiones (5 de 53). Ver Cédric Carlier y Pierfrancesco Mattiolo, "The Foreign Subsidies Regulation One Year In: Review, Challenges and Ways Ahead", en *Kluwer Competition Law Blog* (diciembre 2024), <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2024/12/10/the-foreign-subsidies-regulation-one-year-in-review-challenges-and-ways-ahead/>.

31 Basedow et al. (nota 20), p. 17.

32 Lidija Šimunović, "The EU Foreign Subsidies Regulation (FSR): A Game Changer or Impossible Mission?", en *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)* 342 (2024), p. 359.

33 Carlier y Mattiolo (nota 31). Además, las partes notificantes deben proporcionar una gran cantidad de información, tales como documentos internos relacionados con la transacción, cifras de ventas en todas sus variantes, datos de contacto de otros competidores, "análisis, informes, estudios, encuestas, presentaciones y cualquier documento comparable, estados financieros recientes" etc. Ver Ulrich Soltész, "Be Careful What You Wish For: The Foreign Subsidies Regulation Triggers Buyer's Remorse", en *Kluwer Competition Law Blog* (marzo 2023), <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2023/03/20/be-careful-what-you-wish-for-the-foreign-subsidies-regulation-triggers-buyers-remorse/>.

34 Siguiendo con estas dificultades, uno de los aspectos más críticos es la recopilación y entrega de los llamados documentos internos, especialmente en contextos de notificaciones paralelas bajo el FSR y el control de fusiones. Debido al carácter sensible de las negociaciones en este tipo de transacciones, sumado a la complejidad habitual de las estructuras corporativas de SOEs con actividades en múltiples países, este proceso suele plantear importantes retos tanto para las partes notificantes como para sus asesores externos, ya que el riesgo de omitir información relevante contenida en este tipo de documentos eleva la exposición legal de las empresas involucradas.

35 Hornkohl (nota 4), p. 33.

¿Qué se viene para el FSR?

En los últimos meses, el FSR ha vuelto a ocupar un lugar central en el debate académico y empresarial europeo, tras el lanzamiento por parte de la Comisión Europea, en julio de 2025, de una consulta pública sobre sus primeras Guías³⁶. Su finalidad es clarificar aspectos clave del *enforcement* del FSR y equilibrar dos objetivos aún en tensión: preservar la neutralidad competitiva frente a subsidios distorsivos, y al mismo tiempo evitar que un exceso de burocracia desincentive la inversión extranjera en el mercado interno europeo. Este hito marca el primer paso hacia la adopción de dichas Guías, las cuales deben publicarse a más tardar en enero de 2026.

Ahora bien, más allá de sus aspectos técnicos, no se deben ignorar las implicancias políticas del FSR: desde una perspectiva de inversión multilateral, se trata de un giro en la política comercial de la UE, imponiéndoles nuevas reglas a sus socios externos, con la posibilidad de recurrir unilateralmente a las medidas previstas en esta nueva herramienta³⁷. En esa línea, algunos Estados miembros han advertido que el FSR podría obstaculizar el comercio y la inversión, e incluso agudizar las tensiones políticas con otras economías³⁸.

Esto abre interrogantes sobre el camino que seguirá el FSR en un futuro próximo. Por una parte, la Comisión Europea ha manifestado de manera explícita —tanto a través de su presidenta, Ursula von der Leyen³⁹, como de su comisaria de Competencia, Teresa Ribera⁴⁰— su intención de reforzar su aplicación. Por lo tanto, todo indica que se utilizarán plenamente las facultades de investigación previstas en el FSR por parte de la Comisión, lo que probablemente se traducirá en un mayor número de investigaciones *ex officio* en sectores estratégicos.

Por otro lado, la Comisión también se ha propuesto reforzar la competitividad de la UE como destino de inversión en la economía mundial. Tanto el [Informe Draghi](#) como las “[Political Guidelines for the Next European Commission \(2024-2029\)](#)” son enfáticos en la necesidad de facilitar y agilizar la actividad empresarial en Europa⁴¹, lo que implica, entre otras cosas, reducir las obligaciones administrativas que enfrentan las empresas para poder operar en el mercado interior. Este doble objetivo —controlar los efectos distorsivos de los subsidios extranjeros sin dejar de atraer inversión— refleja la tensión central que acompaña al FSR desde su origen.

Esa misma tensión vuelve especialmente relevante este debate para economías abiertas como la chilena. En un contexto de crecientes flujos de inversión extranjera, Chile también debe reflexionar sobre la neutralidad competitiva y los eventuales desafíos regulatorios que plantea, siempre considerando el delicado equilibrio entre resguardar la competencia, evitar un sesgo proteccionista y, al mismo tiempo, fomentar la inversión y reducir la burocracia para hacer negocios.

V. CHILE Y LA NEUTRALIDAD COMPETITIVA

En Chile no existe un régimen general de control de subsidios equivalente al sistema europeo de *State aid* o al nuevo FSR. Sin embargo, el principio de neutralidad competitiva aparece de manera implícita en distintos

36 Comisión Europea, “*Consultation on the Foreign Subsidies Regulation Guidelines*”, última visita: 30 de septiembre de 2025, https://single-market-economy.ec.europa.eu/consultations/consultation-fsr-guidelines_en.

37 Weiß y Furculita (nota 12), p. 365.

38 Idem.

39 Ursula von der Leyen, “*Carta a Teresa Ribera*” (septiembre 2024), https://commission.europa.eu/document/download/5b1aeee5-681f-470b-9fd5-ae14e106196_en?filename=Mission%20letter%20-%20RIBERA.pdf.

40 “*En este momento crucial, debemos adaptarnos al nuevo contexto mundial, y la política de competencia también resulta fundamental para mejorar la resiliencia de Europa en un contexto global. La aplicación del FSR, así como de las normas de libre competencia, aumentarán la seguridad y reducirá las dependencias en la UE*”. Ver Teresa Ribera, “*Discurso en el Forum Europa Brussels Breakfast*” (enero 2025), https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_25_302/SPEECH_25_302_EN.pdf.

41 “*Haré de la rapidez, la coherencia y la simplificación prioridades políticas clave en todo lo que hagamos. Cada Comisionado tendrá la tarea de centrarse en reducir las cargas administrativas y simplificar la implementación: menos burocracia y menos informes, más confianza, mejor aplicación de la ley y permisos más rápidos*”. Ver Ursula von der Leyen, “*Europe’s Choice: Political Guidelines for the Next European Commission 2024-2029*” (julio 2024), https://commission.europa.eu/document/download/e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648_en?filename=Political%20Guidelines%202024-2029_EN.pdf, p. 7.

ámbitos normativos y jurisprudenciales, principalmente en el marco del reconocimiento de la igualdad y la no discriminación entre empresas como garantía fundamental de nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar, el Artículo 19 N° 21 de la Constitución Política, además de restringir la participación del Estado en la economía⁴², somete a las empresas estatales al mismo régimen legal aplicable a las empresas privadas. A continuación, el Artículo 19 N° 22 garantiza la no discriminación arbitraria en el trato que el Estado y sus organismos deben dar en materia económica. Este marco constitucional ha permitido al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) y a la Corte Suprema reconocer el principio de neutralidad por vía jurisprudencial⁴³.

En materia de regulación específica de libre competencia, no existe discusión respecto de que el Decreto Ley 211 (DL 211) se extiende a todas las actividades y sujetos de la economía. En efecto, dicha normativa es de orden público y, por ende, se aplica a todos quienes intervienen directa o indirectamente en los mercados, incluidas las instituciones y empresas del Estado. Si bien el DL 211 no aborda expresamente la neutralidad competitiva, la jurisprudencia chilena sobre igualdad de trato entre empresas públicas y privadas es extensa⁴⁴, lo que refleja un consenso respecto de la necesidad de nivelar la cancha para todos los actores del mercado.

¿Qué pasa con los subsidios extranjeros en Chile?

Como se describió anteriormente, el sistema chileno no dispone de mecanismos de control que aborden de manera específica el impacto de subsidios extranjeros en el caso de operaciones de concentración y procesos de contratación pública. No obstante, este tema no ha estado ausente del debate nacional.

Un ejemplo relevante de una transacción que generó debate por el origen de las inversiones involucradas fue la adquisición de CGE por la empresa estatal china State Grid, operación de concentración aprobada sin condiciones por la Fiscalía Nacional Económica (FNE) en marzo de 2021⁴⁵. En esa oportunidad, la discusión no giró en torno al principio de neutralidad competitiva, sino a si correspondía o no incorporar consideraciones geopolíticas o de seguridad nacional en el análisis del control de operaciones de concentración, cuestión que fue descartada enfáticamente por la FNE⁴⁶⁻⁴⁷. De ese modo, este caso contribuyó a clarificar el alcance estrictamente técnico del análisis de la autoridad de competencia frente a inversiones extranjeras de origen estatal, particularmente en investigaciones realizadas conforme al Título IV del DL 211.

Con todo, donde sí se han desarrollado mecanismos de monitoreo y control sobre subsidios extranjeros es en el ámbito del derecho comercial internacional: en Chile, la entidad encargada de investigar distorsiones en el precio de mercaderías importadas es la Comisión Antidistorsiones, particularmente en casos de

42 Esta disposición ha sido interpretada como la consagración de un Estado subsidiario en Chile, según el cual la actividad empresarial estatal solo procede de manera excepcional y previa autorización legal.

43 Germán Johannsen, "Neutralidad competitiva y nueva Constitución", en CeCo (agosto 2022), https://centrocompetencia.com/neutralidad-competitiva-nueva-constitucion/#_ftn4.

44 Entre ellas, la Sentencia N°118/2012 (Requerimiento FNE contra de Kiasa Demarco y Municipalidades) del TDLC, confirmada por la Corte Suprema, dispone que "el legislador en el artículo 3° del Decreto Ley N° 211 para aludir al sujeto activo de una infracción a la libre competencia, revela que éste no requiere de ninguna calidad especial, de manera que comprende a cualquier persona natural o jurídica, de derecho público o privado que concurra a los mercados". En el mismo sentido, el TDLC ha fallado casos que involucran a empresas u organismos públicos, tales como la Corporación Nacional Forestal (Sentencia N° 67/2008), Empresa Nacional de Minería (Sentencia N° 70/2008), Empresa de los Ferrocarriles del Estado (Sentencia N° 76/2008) y Correos de Chile (Sentencia N° 152/2016).

45 Adquisición de control por parte de State Grid International Development Limited en NII Agencia en Compañía General de Electricidad S.A. y otros, FNE Rol F255-2020, Informe de aprobación (2021), disponible en: https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2021/04/inap1_F255_2020-1.pdf.

46 Ibid., párrafos 87 a 90.

47 Cabe señalar que, desde la derogación en 2016 del DL 600, la legislación chilena no dispone de un mecanismo de autorización basado en consideraciones estratégicas o de seguridad nacional para aprobar o no determinadas inversiones extranjeras. Para remediar esta situación, en diciembre de 2020 se presentó un proyecto de reforma constitucional, mediante el cual se busca que la inversión de estados extranjeros en empresas estratégicas chilenas sea autorizada por ley de quórum calificado (Boletín N°13952-07). Este proyecto sigue en su primer trámite constitucional en la Cámara de Diputadas y Diputados.

*dumping*⁴⁸. No obstante, su competencia se limita a la importación de productos y no se extiende a otras formas de intervención asociadas a subsidios⁴⁹. En consecuencia, ante la ausencia de un control específico, la participación de SOEs y de otras compañías subsidiadas por gobiernos extranjeros plantea riesgos relevantes de distorsiones competitivas para Chile⁵⁰.

Oportunidades para Chile

Ahora bien, junto con estos riesgos, el escenario global también ofrece oportunidades significativas para Chile, país que hoy se posiciona como un destino clave de inversión extranjera en sectores estratégicos ligados a la transición energética y la electromovilidad⁵¹. En 2024, la cartera de proyectos gestionada por InvestChile alcanzó USD 56.200 millones, lo que representa un aumento del 68% respecto al año anterior, impulsada principalmente por iniciativas en hidrógeno verde, con USD 25.600 millones comprometidos en este sector⁵². A su vez, la inversión en energías renovables en Chile durante ese mismo año alcanzó un récord de USD 5.700 millones, con un crecimiento del 231% anual, de acuerdo con la Asociación Chilena de Energías Renovables y Almacenamiento⁵³.

Este dinamismo se inserta en un contexto global marcado por una creciente participación de las SOEs en la economía, cuya presencia en el *Fortune Global 500* pasó de 34 empresas en 2000 a 126 en 2023⁵⁴, representando hoy cerca del 12% de la capitalización bursátil mundial⁵⁵. Como ha destacado la OCDE, la magnitud de estas cifras revela que las SOEs no son actores periféricos, sino que se han convertido en protagonistas estructurales de los mercados internacionales⁵⁶, con capacidad de moldear la competencia y las cadenas de valor a nivel global.

En este escenario, las reglas de competencia deben adaptarse a una realidad cada vez más compleja, en la que se requieren mayores esfuerzos regulatorios para nivelar la cancha entre las empresas estatales y el resto de los actores⁵⁷. El desafío, en definitiva, es asegurar que la atracción de capitales externos se produzca bajo reglas que fortalezcan tanto la competitividad de los mercados como la sostenibilidad del modelo productivo, lo que representa, como se ha dicho, una oportunidad clave para Chile.

Propuestas para un modelo propio

En primer lugar, cualquier discusión sobre subsidios extranjeros debe reconocer que Chile enfrenta un contexto muy distinto al de economías más desarrolladas. Nuestro país no dispone del mismo nivel de industrialización ni

48 Para más detalle, ver el Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (1994), en: https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/adp_s.htm.

49 Sobre las múltiples formas que pueden adoptar los subsidios estatales, ver OCDE, *Competitive Neutrality Toolkit*, p. 66.

50 En el caso de subsidios otorgados por el propio Estado chileno, podría eventualmente invocarse el recurso de amparo económico, previsto en el Artículo 20 de la Constitución, como mecanismo de protección frente a infracciones a la libertad económica garantizada en el Artículo 19 N° 21.

51 En relación con la presencia de SOEs en dichos sectores, tomemos como ejemplo la industria eléctrica. En el segmento de distribución, la empresa estatal china State Grid pasó a controlar más del 50% del mercado tras la adquisición de CGE en 2021. A ello se suma la presencia del Estado italiano, que participa en la propiedad de Enel, otro actor relevante del sector. Ver InvestChile, "Casos de éxito: State Grid", última visita: 12 de septiembre de 2025, <https://www.investchile.gob.cl/es/casos-de-exito/state-grid/>.

52 InvestChile, "Cartera InvestChile 2024", última visita: 12 de septiembre de 2025, <https://www.investchile.gob.cl/es/cartera-investchile-2024/>.

53 Revista Electricidad, "ACERA presenta balance de 2024 con destacado crecimiento del 231% de inversión en energías renovables", última visita 29 de septiembre de 2025, <https://www.revistaeci.cl/acera-presenta-balance-de-2024-con-destacado-crecimiento-del-231-de-inversion-en-energias-renovables/>.

54 La lista Fortune Global 500, también conocida como Global 500, es una clasificación anual de las 500 empresas más importantes del mundo según sus ingresos.

55 OCDE, "Corporate Governance of State-Owned Enterprises", última visita: 14 de septiembre de 2025, <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/corporate-governance-of-state-owned-enterprises.html>.

56 OCDE, "Ownership and Governance of State-Owned Enterprises 2024" (París: OECD Publishing, 2024), <https://doi.org/10.1787/395c9956-en>, p. 8.

57 Ibid, pp. 37-56.

de capacidades institucionales que la UE, por lo que replicar sus normas de manera mecánica sería inadecuado, especialmente considerando que Chile carece del peso del bloque europeo para enfrentarse a potencias como China u otros países. Por lo tanto, lo que se requiere es avanzar hacia un modelo gradual y flexible, construido a partir de las lecciones de experiencias comparadas y orientado a equilibrar el principio de neutralidad competitiva con los objetivos de política de inversión y fomento económico.

No obstante, e incluso más allá del contexto nacional, la consideración de los subsidios estatales en el análisis de competencia presenta importantes desafíos para cualquier jurisdicción, principalmente por las dificultades para acreditar su existencia y medir su impacto en los mercados en donde operan las empresas involucradas⁵⁸. Esto se debe a la falta de información pública que generalmente rodea a las SOEs, las cuales reciben en muchos casos subsidios indirectos en sus países de origen en la forma de acceso a insumos esenciales, créditos a bajo costo, entre otros⁵⁹⁻⁶⁰.

En ese sentido, el eje central de un modelo propio debiera estar puesto en el establecimiento de **obligaciones de transparencia**. Ampliar los estándares de información respecto de subsidios y apoyos estatales extranjeros recibidos por compañías que participan en transacciones en Chile otorgaría a la FNE mejores herramientas para identificar a tiempo las distorsiones competitivas asociadas a estas ventajas⁶¹.

En esa línea, una primera medida que se podría explorar es **incluir la fuente de financiamiento en el análisis de operaciones de concentración** regulado en el Título IV del DL 211. Ahora bien, es importante recordar que el análisis de reducción sustancial de la competencia efectuado por la autoridad en este tipo de casos y el de neutralidad competitiva son diferentes: dicho en simple, este último busca garantizar que los jugadores compitan en las mismas condiciones de mercado, mientras que el análisis de fusiones se centra en evaluar si una operación en particular disminuye, en perjuicio de los consumidores, los incentivos a rivalizar por parte de quienes se concentran⁶².

Además, se deben considerar los siguientes elementos:

- i. A nivel comparado, en materia de control de concentraciones, por lo general los subsidios estatales son considerados solo de forma excepcional⁶³ —por ejemplo, al evaluar la capacidad financiera de un comprador (Artículo 2.1.b de la *Merger Regulation*)— y representan en consecuencia un aspecto más bien marginal del análisis⁶⁴.

58 OCDE, "Subsidies, Competition and Trade: OECD Competition Policy Roundtable Background Note" (París: OECD Publishing, 2022), <http://www.oecd.org/daf/competition/subsidies-competition-and-trade-2022.pdf>, p. 27.

59 Thibault Sire, "The uneven playing field: How to deal with foreign subsidies when assessing mergers?", en *Concurrences*, N.º 1 (2022), p. 2.

60 Lo anterior hace más difícil determinar las ventajas financieras comparativas de las que gozan las compañías subsidiadas, y, en consecuencia, modelar el escenario contrafactual para probar una posible teoría de daño de tipo predatoria.

61 "En particular, las autoridades de libre competencia debieran incorporar la existencia de subsidios como un elemento de análisis en el control de fusiones y en las conductas de abuso de posición dominante. El mayor riesgo de los subsidios extranjeros es que aumentan la robustez financiera de la empresa que se beneficia del subsidio ("deep pockets"), ya sea entregándole una ventaja competitiva o erigiéndose como una barrera a la entrada porque actúa como un disuasivo para potenciales entrantes. De este modo, los subsidios pueden contribuir a crear o incrementar una posición dominante de la que los agentes económicos pueden abusar". Ver Daniela Gorab, "Distorsiones de precios en el comercio internacional: La Comisión Antidistorsiones y el rol de las autoridades de competencia frente a subsidios y dumping", en CeCo (junio 2024), https://centrocompetencia.com/distorsiones-precios-comercio-internacional-comision-antidistorsiones-rol-autoridades-competencia-frente-subsidios-dumping/#_ftnref18.

62 Fiscalía Nacional Económica, "Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales" (mayo 2022), <https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2022/05/20220531.-Guia-para-el-Analisis-de-Operaciones-de-Concentracion-Horizontales-version-final-en-castellano.pdf>, p. 5.

63 Weiß (nota 3), p. 6.

64 Con todo, esta propuesta no es del todo ajena al debate actual a nivel de autoridades de competencia, en tanto existen casos recientes de agencias de referencia en que el impacto de subsidios estatales extranjeros ha sido evaluado bajo marcos regulatorios ya existentes, como el control de operaciones de concentración. Así lo demuestra el caso *CRRC/Vossloh*, donde el Bundeskartellamt alemán analizó prospectivamente cómo el poder económico de una SOE china podía afectar la competencia en el Espacio Económico Europeo. Ver Hornkohl (nota 4), p. 32.

- ii. Sin embargo, y si bien la solidez financiera de una compañía no se considera generalmente como un elemento por sí mismo decisivo al evaluar la creación o fortalecimiento de una posición dominante, sí ha sido considerada como un *plus factor* para determinar dicha posición⁶⁵⁻⁶⁶. Esto explica por qué el formulario de notificación del control de fusiones europeo (Form CO) solicita expresamente una descripción de “*cualquier apoyo financiero o de otro tipo recibido de autoridades públicas por cualquiera de las partes, así como la naturaleza y el importe de dicho apoyo*”⁶⁷.
- iii. En consecuencia, en el contexto económico actual descrito en este trabajo, la consideración expresa de los subsidios estatales extranjeros en la evaluación de operaciones de concentración bajo el DL 211, a través de su inclusión en el formulario de notificación, podría convertirse en un elemento adicional de gran relevancia para el análisis de la FNE.

Si bien esta medida no incorpora directamente el principio de neutralidad competitiva, sí constituiría un punto de partida significativo para detectar y evaluar los riesgos para la competencia asociados a subsidios extranjeros. Lo anterior, siempre que se logre acreditar que, en un escenario post transacción, el competidor subsidiado contaría con la habilidad e incentivos suficientes para desplegar exitosamente una estrategia que le permita excluir a otros agentes del mercado⁶⁸.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

En Chile no se trata de copiar el FSR, sino de preguntarnos de qué manera podemos integrar la neutralidad competitiva en nuestro ecosistema regulatorio. El modelo europeo nos ofrece lecciones importantes: en particular, la experiencia muestra cómo el traslape de marcos regulatorios —como ocurre actualmente con el FSR y el control de fusiones en la UE— puede elevar los costos de cumplimiento para las empresas y generar desincentivos para la inversión extranjera⁶⁹.

Al mismo tiempo, la creciente presencia de SOEs puede alterar artificialmente las condiciones de competencia, generando asimetrías que favorecen la aparición o consolidación de posiciones dominantes. Este escenario plantea interrogantes importantes que seguramente estarán presentes en el debate jurídico y económico en los próximos años en nuestro país: ¿bastan las herramientas actuales para enfrentar este fenómeno? ¿o bien vale la pena avanzar hacia mecanismos específicos de transparencia o notificación?

En este contexto, Chile enfrenta el desafío de diseñar un modelo que logre nivelar la cancha sin comprometer la competitividad de su mercado en la economía global. Esto exigirá no solo una revisión crítica del marco normativo vigente, sino también un esfuerzo por fortalecer las capacidades técnicas de sus autoridades, seguir de cerca las tendencias regulatorias internacionales y reflexionar sobre el rol que debe cumplir el derecho de competencia en promover mercados más competitivos, sostenibles y justos.

65 Sire (nota 60), pp. 4-7. En estos casos, los subsidios han sido analizados de dos formas: (i) cuando la empresa subsidiada es parte notificante (“*subsidy offence*”), en cuyo caso se analiza si su solidez financiera le permitiría disminuir los precios en un escenario post-transacción y excluir a sus competidores actuales o potenciales del mercado; y (ii) cuando la empresa subsidiada es competidora de las partes notificantes (“*subsidy defence*”), en cuyo caso los subsidios estatales permitirían reforzar la presión competitiva ejercida por dichas compañías y así disciplinar el comportamiento de las partes. En relación con esta última, son particularmente relevantes los documentos internos de las partes de la operación, ya que en ellos se expresan por lo general sus preocupaciones con respecto al desempeño comercial de sus competidores (Comisión Europea, Caso M.9820 – Danfoss/Eaton Hydraulics, para. 439).

66 OCDE (nota 59), p. 25. Además, ver Comisión Europea, Caso COMP/M.4956 – STX/Aker Yards; Caso COMP/M.5943 – Abu Dhabi Mar/ThyssenKrupp Marine Systems; y Caso COMP/M.7333 – Alitalia/Etihad.

67 Comisión Europea, “*Commission Implementing Regulation (EU) 2023/914*”, Anexo Form CO, Sección 3.4.

68 Sire (nota 60), p. 8. En cuanto a la *habilidad*, los subsidios extranjeros deberían proporcionar una ventaja significativa en términos de costos y/o financieros a las empresas subvencionadas. En cuanto a los *incentivos*, más evidencia se debería presentar para demostrar que los agentes subvencionados tendrían incentivos para dedicarse a prácticas predatorias – por ejemplo, historial de políticas comerciales agresivas, su estructura de propiedad y/o la posibilidad de recuperar dichas pérdidas.

69 Este punto resulta especialmente relevante en el contexto chileno actual, donde la agilización de los procesos de obtención de permisos y de la inversión extranjera se ha convertido en una prioridad que trasciende el ámbito de la libre competencia. El 29 de septiembre de 2025 se publicó la Ley N° 21.770, Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales (Ley de *Permisología*), que reforma profundamente los procedimientos para proyectos productivos, mineros, energéticos e industriales, buscando coordinar y simplificar las autorizaciones sectoriales que otorgan los órganos de la Administración del Estado.



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

Cómo citar este artículo:

Raimundo Gálvez Pacheco, "Neutralidad competitiva y subsidios extranjeros: reflexiones comparadas para Chile a partir del modelo europeo", *Investigaciones CeCo* (octubre, 2025),
<http://www.centrocompetencia.com/category/investigaciones>

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