

GRUPOS EMPRESARIALES: ¿AFECTAN LA COMPETENCIA?

Equipo CIES-UDD¹

El presente documento se ha elaborado a partir de una conversación sostenida entre un grupo de expertos, en el marco de los Diálogos de Economía del Futuro que organiza el CIES-UDD. En esta oportunidad, se discutió acerca del expediente de recomendación normativa que el TDLC abrió tras la solicitud de Conadecus. Dicha solicitud tiene como objetivo que el organismo sugiera al Gobierno el envío de un proyecto de ley sobre “Reducción de la Concentración Económica Agregada”. En esta conversación se abordaron los siguientes temas: 1) la influencia de los grupos empresariales (GE) en la competencia, destacándose que mayores niveles de concentración en un mercado no implican necesariamente menores niveles de competencia; 2) el rol del TDLC en asuntos que van más allá del ámbito de acción del organismo, como la concentración de la riqueza; 3) la existencia de regulaciones que actualmente se hacen cargo de varios de los puntos planteados en la solicitud; 4) y finalmente se da una lectura de los puntos levantados por Luigi Zingales sobre los GE, tras el informe pedido en 2020 por el Ministerio de Hacienda.

¹ Se deja constancia de que el contenido de este documento es responsabilidad exclusiva del equipo CIES-UDD, y está basado en la conversación que se tuvo en el marco de los Diálogos de Economía del Futuro, en el cual participaron, listados en orden alfabético: Matías Acevedo, Juan Braun, Ignacio Briones, Angélica Burmester, Hernán Cheyre, Cecilia Cifuentes, Jorge Fantuzzi, Cristián Larroulet, Matías Lira, Vesna Mandakovic, Víctor Martínez, Tomás Menchaca, Rodrigo Mujica, Pedro Rencoret, Claudio Sapelli, Klaus Schmidt-Hebbel, Ernesto Silva, Guillermo Tagle y Andrea Tokman.

I. CONTEXTO

El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) abrió un expediente de recomendación normativa como respuesta a una solicitud de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (Conadecus), mediante la cual busca que el organismo sugiera al Gobierno el envío de un proyecto de ley sobre “Reducción de la Concentración Económica Agregada”. Para Conadecus la propuesta tiene el objetivo de mitigar los efectos negativos que pueden derivar de la excesiva concentración empresarial, promoviendo una estructura de mercado más equitativa y competitiva.

Entre las medidas propuestas por Conadecus se incluyen la reducción de las estructuras societarias piramidales y restringir la participación cruzada en entidades financieras y empresas industriales por parte de los grupos empresariales. Se sugiere también considerar los niveles de concentración económica agregada y la dominancia de los grupos empresariales en industrias específicas al momento de asignar concesiones y derechos por parte del Estado.

Para debatir acerca del impacto de los grupos empresariales en el nivel de competencia que prevalece en la economía, expertos en la materia, incluyendo abogados y economistas, se congregaron en un evento organizado por el Centro de Estudios Empresa y Sociedad de la Universidad del Desarrollo (CIES-UDD), en el marco de la iniciativa Diálogos de Economía del Futuro.

Los principales temas abordados fueron los siguientes, resumiéndose en cada uno de ellos los principales aspectos mencionados, que deberían ser parte de la discusión:

1. Grupos Empresariales (GE) y competencia
2. Rol del TDLC en la regulación de los GE
3. Regulaciones ya existentes a los GE
4. Tesis de Luigi Zingales

II. GRUPOS EMPRESARIALES Y COMPETENCIA

En el ámbito económico, la relación entre GE y competencia ha sido un tema de amplio debate y estudio. A menudo se cuestiona si la presencia de GE en el mercado afecta negativamente la libre competencia en los mercados, y por ende el bienestar de los consumidores. Entre los principales aspectos señalados destacan los siguientes:

1. Concentración de mercado es un concepto distinto al de concentración de la riqueza, y en cualquier caso la presencia de conglomerados empresariales no está necesariamente relacionado a estos fenómenos.
2. Si una empresa de gran tamaño que opera en un mercado específico es reemplazada por varios actores pequeños, ello no necesariamente contribuiría a mejorar las condiciones para los consumidores, por cuanto el eventual efecto positivo de aumentar el número de actores en el mercado podría verse contrarrestado por la pérdida de eficiencia derivada de un menor aprovechamiento de las economías de escala que podrían estar presentes.
3. Lo mismo es válido para los GE: su eventual eliminación podría tener un efecto adverso directo sobre los consumidores, afectando la calidad y el costo de los bienes y servicios disponibles en el mercado. Esto se debe a que los grandes grupos a menudo pueden aprovechar de mejor forma las economías de escala y de ámbito que están presentes, permitiendo la oferta de productos y servicios de mayor calidad a precios más competitivos.
4. Hay también un efecto positivo en términos de generación de valor agregado en economías pequeñas y abiertas, por cuanto los GE, al administrar empresas que compiten a nivel internacional, genera mejores prácticas de producción, capacidad de innovación y mejoras de capital humano.

III. ROL DEL TDLC EN LA REGULACIÓN DE LOS GRUPOS EMPRESARIALES

Los principales aspectos mencionados en relación con este tema fueron los siguientes:

1. Los argumentos incluidos en la presentación de Conadecus plantean un desafío que va más allá del ámbito tradicional de la libre competencia, enfocándose en temas como la concentración económica, la influencia política de grupos empresariales y la acumulación de riqueza. De esta manera la solicitud se desvía del enfoque central de libre competencia que debería caracterizar las intervenciones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC).
2. Tener en cuenta que a sola existencia de GE que operan en distintos mercados no distorsiona la libre competencia. Cada mercado en el que operan puede, individualmente, funcionar competitivamente. En este contexto, el TDLC debería mantener su enfoque en evaluar y asegurar la competencia dentro de mercados específicos, evitando una regulación excesiva y generalizada de conglomerados que operan en una diversidad de sectores (concentración agregada).
3. Es crucial enfatizar que el análisis del grado de competencia dentro de un mercado podría eventualmente resultar en la implementación de medidas restrictivas o prohibiciones dirigidas hacia algún conglomerado económico en particular. Sin embargo, la perspectiva de intervenir los GE basándose en razones de políticas públicas, que no guardan

relación directa con las competencias adjudicadas al TDLC, impulsaría una ampliación forzada de su ámbito de acción.

4. Una expansión desmedida de las competencias del TDLC, incluyendo asuntos que no están directamente vinculados a la libre competencia, podría poner en riesgo y distorsionar su misión esencial. Este peligro resalta la necesidad de una definición clara y precisa de las competencias del TDLC, asegurando que sus esfuerzos y recursos se dediquen de manera efectiva a la promoción y protección de la competencia en mercados relevantes, ámbito en el cual ha cumplido una labor valiosa.

IV. REGULACIONES YA EXISTENTES A LOS GRUPOS EMPRESARIALES

En Chile ya existen múltiples regulaciones que abordan los posibles riesgos para la competencia que los grupos económicos podrían generar. Estas normativas contemplan, entre otras disposiciones:

- Regulaciones sobre inversiones en sociedades dentro del país.
- Limitaciones en la cantidad de créditos otorgados a personas y entidades relacionadas.
- Regulaciones sobre operaciones con personas expuestas políticamente.
- Prohibiciones para otorgar créditos a directores, apoderados generales y personas vinculadas con estos.
- Limitaciones en créditos otorgados a grupos empresariales.

El Decreto de Ley 211 es un claro ejemplo. Esta legislación concede atribuciones específicas para sancionar conductas anticompetitivas,

revisar operaciones que podrían concentrar excesivamente el mercado y abordar situaciones de interlocking, es decir, la simultaneidad de directivos en empresas competidoras. Por su parte, la Ley General de Bancos y la Recopilación Actualizada de Normas de la CMF se encargan de regular y fiscalizar las operaciones de bancos y otras entidades financieras en Chile.

Frente a riesgos específicos, como los posibles conflictos de interés en conglomerados que operen simultáneamente en el sector bancario y otros mercados, la Ley General de Bancos establece directrices claras. Por ejemplo, regula los créditos entre personas relacionadas. De igual forma, el interlocking, contemplado en el Decreto Ley 211, mitiga el riesgo de colusión entre empresas competidoras.

Adicionalmente, en respuesta a las inquietudes sobre la capacidad de nuevas empresas para desafiar a bancos establecidos, algunos de ellos pertenecientes a GE, emerge la Ley Fintech. Esta legislación fomenta la competencia facilitando el acceso de nuevos actores en el sistema financiero, y además pone a disposición de todos los actores información que previamente solo estaba disponible en forma asimétrica para algunos.

Por otro lado, la nueva Ley de Delitos Económicos ha establecido prohibiciones precisas para abordar aquellos puntos que se consideraban fuentes de riesgo. La solicitud de Conadecus, en ciertos aspectos, asume lagunas legislativas que ya están contempladas por la legislación chilena.

Ante este panorama la pregunta que sigue es: ¿Realmente necesitamos una nueva legislación en esta materia? O, ¿acaso el diagnóstico presentado ha omitido considerar las regulaciones y prohibiciones ya existentes en Chile? Es imperativo abordar estos interrogantes con una visión integral y basada en la realidad normativa actual.

V. UNA LECTURA DE ZINGALES

El Ministerio de Hacienda el año 2020 encargó a Luigi Zingales un reporte con recomendaciones para aumentar la competencia en el mercado financiero de Chile. El documento contiene un análisis sobre los riesgos asociados a los grupos económicos, basándose en la literatura existente al respecto. A través de su estudio, presentó una serie de conjeturas en relación con estos conglomerados.

Al profundizar en el contexto chileno, el propio Zingales reconsideró varias de sus premisas iniciales. Al analizar los datos y estudiar detenidamente los mercados locales, descartó muchos de los riesgos previamente señalados por la literatura. Sin embargo, hubo situaciones en las que no pudo encontrar conclusiones definitivas, ya sea por falta de acceso a cierta información o porque la información disponible no era suficiente para realizar un análisis profundo.

Frente a estas limitaciones, surgen interrogantes relevantes: ¿Estamos ante un desafío de regulación o, más bien, ante una necesidad de mejorar el acceso y la calidad de la información? Potenciar la disponibilidad de datos robustos y transparentes podría fortalecer la capacidad de los entes institucionales actuales, permitiéndoles desempeñar de manera óptima sus roles y cumplir con las regulaciones ya establecidas. Es esencial encarar este tema con una visión adaptada a la singularidad de nuestro contexto económico y regulatorio.