

EDUARDO ENGEL
PATRICIO NAVIA

QUÉ GANE “EL MÁS MEJOR”

Mérito y competencia
en el Chile de hoy

CAPÍTULO 3

PARA QUE GANE "EL MÁS MEJOR": MÉRITO, COMPETENCIA Y LA POLÍTICA ANTIMONOPOLIOS

¡Ata... ¡de Cachiuyo pues!

Las llamadas de larga distancia fueron por mucho tiempo un bien de lujo al que vastos sectores de la población no tenía acceso. Como mencionamos en la introducción, esto cambió radicalmente con la llegada del multicarrier, en agosto de 1994. De una para otro, fue posible elegir entre varias empresas. La introducción de la competencia llevó a que los precios cayeran a casi la mitad y las llamadas se duplicaran, permitiendo que muchos chilenos, por primera vez, mantuvieran contacto telefónico regular con familiares en lugares remotos del país, incluyendo el célebre Cachiuyo de los avisos.

La introducción del multicarrier también benefició a las empresas más diversas, reduciendo sus cuentas telefónicas y mejorando su competitividad. Además, se crearon nuevas fuentes de trabajo en rubros en los cuales este tipo de servicio representa parte importante de los costos. Hubo una empresa, eso sí, a la cual no le gustó para nada que llegara la competencia: Entel. Proveedora exclusiva de llamadas de larga distancia durante largo tiempo, se vio obligada a competir con otros portadores. No sólo

eso, sus utilidades cayeron dramáticamente y el directorio decidió el despido de su gerente general.

Chile fue uno de los primeros países que aprovechó las nuevas tecnologías que permitieron introducir competencia en la telefonía de larga distancia. Las cosas se hicieron bien, poniendo atención en los detalles que hacen la diferencia. Cada vez que un usuario quiere conectarse con el exterior puede elegir, de manera muy simple, entre todos los carriers que participan en el mercado. Es cosa de marcar los dos dígitos que lo identifican, antes de discar el número con que uno desea comunicarse¹. En otros países se debe discar una larga secuencia de dígitos, a veces más de veinte. O, alternativamente, uno debe hacer todas las llamadas con un solo proveedor; así, para aprovechar los precios más bajos de una empresa alternativa, la única opción es realizar el trámite para cambiar de carrier. Estas diferencias importan, ya que las compañías compiten intensamente, y los precios bajan de manera significativa, sólo si los consumidores pueden cambiar de proveedor fácilmente².

Promover la competencia, con creatividad y un diseño técnico competente, es una de las principales responsabilidades de los gobiernos en materia económica. Si lo hacen bien, los beneficios para la ciudadanía son sustanciales, tal como lo ilustra el caso del multicarrier. Desde los precios de los remedios, hasta la jubilación que reciben los afiliados a una AFP, pasando por la cuenta de electricidad y la programación que ofrecen los canales de televisión por cable, se ven influenciados por cómo funcionan las políticas de competencia. El precio, la calidad y la variedad de bienes y servicios a los que tenemos acceso dependen de cómo funcionan éstas. ¿Cuáles son las políticas e instituciones que promueven la competencia? ¿Qué tal funcionan en Chile? ¿Cuáles son los principales desafíos? Son algunos de los temas que cubrimos en este capítulo. Pero antes de entrar en materia, necesitamos poner-

nos de acuerdo sobre qué entendemos por conceptos tales como "monopolio", "barrera de entrada" y "poder de mercado".

Las tres fuentes de monopolios

Cuando hay un único proveedor de un bien o servicio se dice que es un monopolio. Éste era el caso de Entel antes del multicarrier. Los monopolios no son buenos, porque cobran precios muy altos y dan servicios de peor calidad que los de empresas obligadas a competir. Además, tienen menos incentivos para innovar que las compañías que participan en mercados competitivos³.

Los monopolios tienen su origen en barreras de entrada, es decir, en factores que impiden el ingreso de rivales comerciales⁴. Las barreras de entrada se pueden clasificar en tres tipos:

- Una empresa es dueña de un insumo clave.
- El gobierno asigna a una empresa el derecho exclusivo para producir un bien.
- Los costos de producción son mucho menores si un solo productor provee el bien.

A continuación discutimos cada una de las fuentes de monopolio con más detalle, mencionando también las opciones que existen para mitigar sus nocivos efectos, comenzando con un caso donde una empresa concentró un insumo clave.

A comienzos de los 90 existió gran preocupación porque ENDESA concentraba buena parte de los derechos de agua utilizados en la generación de electricidad, la mayor parte de los cuales no ocupaba⁵. Esto llevó al gobierno de la época a enviar al Congreso un proyecto de ley que contemplaba un pago creciente en el tiempo por derechos de agua no utilizados. La idea era imponer

un alto costo a empresas que acaparaban este recurso natural, con el objeto de evitar el ingreso de competidores. Esta ley fue aprobada, luego de más de 12 años de tramitación, en junio de 2005.

Es claro que Endesa no califica como monopolio, ya que hay otras empresas en el mercado de la generación eléctrica⁶. Sin embargo, el concepto de "barrera de entrada" también se aplica cuando dichos impedimentos limitan seriamente la competencia en un sector, aun si subsiste más de una compañía. Si dichas barreras se traducen en precios considerablemente más altos, se dice que están ejerciendo un "poder de mercado". Es decir, que están cobrando precios mucho más altos que los que habría si no existieran las barreras de entrada y competirían intensamente.

Barreras de entrada que resultan de acciones de una empresa —como el caso en que ésta acumula un insumo clave para el sector—, son un ejemplo de conducta anticompetitiva que amerita la intervención del gobierno. Acuerdos para coordinar precios o repartirse un mercado (llamados "acuerdos colusorios") también constituyen ejemplos de conductas anticompetitivas si son desarrollados por empresas con importante participación en el mercado. Todos estos casos tienen en común que ganan las empresas que se mueven bajo estas acciones, pierden sus competidores y lo más importante, afecta a los consumidores, quienes terminan pagando precios más altos por productos de peor calidad.

En casos excepcionales, como aquel de los derechos de agua, el gobierno puede legislar para llenar los vacíos legales que posibilitan estas malas prácticas. Sin embargo, el Congreso no puede legislar para contrarrestar cada caso de conducta anticompetitiva, por lo que existe la legislación antimonopolios que se ocupa de este tipo de conductas. Como veremos en detalle más adelante en este capítulo, la institucionalidad que sustenta esta legislación cambió drásticamente con la creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) en el año 2004.

Además de las políticas antimonopolios, hay otras políticas que también promueven la competencia, destacando entre ellas la apertura comercial y la desregulación económica. Esta última describe situaciones en que el gobierno reduce de manera importante su rol en un mercado, eliminando barreras de entrada y permitiendo de esta manera que haya competencia. El multicanal es un ejemplo: la generación de electricidad es otro. En ambos casos el gobierno aprovechó avances tecnológicos para transformar mercados que históricamente habían sido monopolios naturales en escenarios competitivos⁷.

La apertura comercial, por su parte, ha jugado un rol importante al promover la competencia en mercados de bienes y servicios con costos de transporte bajos —el término técnico es "bienes transables"—, ya que permite que ingresen al país productores extranjeros. Esto se traduce en una reducción importante en los precios de una variada gama de bienes y servicios, además de una mejora en la calidad y variedad de los bienes disponibles. Aun en sectores donde destaca una firma dominante, antes y después de la liberalización comercial⁸, la "amenaza" de importaciones que trae consigo la apertura puede acotar significativamente el poder de mercado de la empresa dominante.

En el Capítulo Siete analizamos en más detalle la relación entre apertura comercial y competencia. En lo que nos concierne acá, basta notar que la liberalización comercial no es suficiente para promover la competencia. En primer lugar, porque los costos de transporte de algunos bienes —los llamados "no transables"— son muy altos, lo que hace imposible su importación para limitar el poder de mercado de los eventuales monopolistas nacionales. En segundo lugar, porque las firmas de sectores transables y no transables pueden incurrir en conductas anticompetitivas —como acuerdos para coordinar precios y acaparamiento

de un insumo clave—, por lo que se requiere de normas antimonopólicas para castigar dichas conductas.

Una segunda fuente de monopolios son los mercados en los cuales el gobierno entrega el derecho único de proveer un bien o servicio a un individuo o firma determinada. Dicha exclusividad puede reflejar la influencia política del eventual monopolista, siglos atrás, los reyes otorgaban licencias sólo a sus amistades y aliados. Otras veces, la exclusividad es motivada por el interés público. Por ejemplo, NIC-Chile tiene el derecho exclusivo para asignar los dominios de Internet “punto cl”, dado que sería caótico tener varias empresas entregando este servicio en forma simultánea⁹.

Un tercer caso son los “monopolios naturales”, que se generan cuando una empresa puede proveer un bien o servicio a un costo menor que dos compañías o más, dado que existen economías de escala. Por ejemplo, para que exista competencia en la provisión de agua potable en una ciudad, sería necesario que cada empresa construya su propia red de agua potable, lo cual conllevaría una duplicación de costos, encareciendo de manera importante el servicio.

Los monopolios naturales pueden ser empresas públicas o privadas; ambos casos plantean desafíos mayores. Cuando son estatales, tal como sucedió en el pasado en los sectores de electricidad, telefonía y agua potable, un riesgo importante es que la empresa sea utilizada para beneficiar a partidarios del gobierno de turno, o para cobrar tarifas artificialmente bajas por motivos demagógicos. La falta de recursos que esto ocasiona llevó con frecuencia a una inversión muy baja y una oferta limitada por parte de los monopolios estatales, dejando buena parte de la demanda insatisfecha. En la década de los 60, el tiempo que transcurría desde la solicitud hasta la instalación de un teléfono se medía en años y no en días, como sucede en la actualidad.

Los monopolios naturales privados también plantean desafíos importantes. Como no hay competencia, la autoridad debe regular los precios que cobran estas empresas, evitando que exploten su poder de mercado y cobren precios demasiado altos. Al mismo tiempo, debe tener en cuenta que montos muy bajos pueden llevar a la quiebra del monopolio regulado. Fijar los precios de un monopolio natural privado es un problema técnicamente complejo¹⁰. El desafío es aun mayor si se considera que a las empresas no les conviene entregar dicha información y que para el gobierno —el regulador— es difícil determinar si la información que le entregaron es confiable. Por si lo anterior no bastara, es habitual que las empresas reguladas ejerzan fuertes presiones —o lobby— para que el control sea más blando.

La regulación exitosa de un monopolio natural fija tarifas similares a las que habría si la industria pudiera ser competitiva. Los detalles de cómo se hace esto son complicados, pero la dificultad de lograr dicho objetivo se ilustra fácilmente con el caso del multicarrier. Si la regulación de Entel, justo antes del multicarrier, hubiese sido satisfactoria, los precios fijados no hubiesen variado mayormente al introducir la competencia. El hecho de que éstos cayeron drásticamente es evidencia contundente de que la supervisión anterior había sido muy blanda.

La digresión anterior es relevante para la polémica sobre si conviene o no privatizar empresas de servicio público. En efecto, como al enjeneral se pasa de un monopolio estatal a uno privado, lo que hay que sopesar es cuál de los dos, cada uno con serios problemas, es menos malo¹¹. Por el contrario, cuando la privatización va acompañada de la introducción de competencia —es decir, cuando un mercado se deregula— existe un consenso sobre los beneficios del cambio¹². Sin duda, la mejor regulación es la competencia.

¿Cómo estamos?

Según el Índice de Competitividad elaborado por el Foro Económico Mundial para el año 2004, Chile ocupa el lugar número 23 entre 104 países. Se trata del mejor lugar en América Latina, incluso mejor que varios países industrializados como España, Francia, Corea e Irlanda.

Este índice se elabora sobre la base de las respuestas que entregan las empresas a una encuesta con más de 150 preguntas en tres áreas clave para el crecimiento y desarrollo: la calidad del entorno macroeconómico, el estado de las instituciones públicas y el grado de preparación tecnológica. Pero los resultados de Chile son menos espectaculares cuando se miran las preguntas relacionadas específicamente con las políticas de competencia. La actividad corporativa es dominada por unos pocos conglomerados, siendo frecuente que exista un número reducido de compañías relevantes en industrias clave de la economía (en las preguntas correspondientes, el país ocupa los lugares 44 y 54). Tal vez esta situación motivó a Felipe Larraín, cuando era gerente de COPEC, a opinar que "los monopolios u oligopolios campean donde miro en Chile. Veo los precios y son iguales. Me dicen que hay competencia y las tasas de interés son súper parecidas. Qué raro"¹³.

Las barreras de entrada son mayores que lo necesario debido, entre otras cosas, a lo engorroso que es iniciar las actividades de una nueva empresa (Chile ocupa el lugar 51 en esta pregunta). Sin embargo, no todo es negativo en materia de competencia. Las firmas encuestadas entregan evaluaciones relativamente satisfactorias cuando se les consulta si la competencia en los mercados locales generalmente es intensa, con empresas líderes que cambian en el tiempo (Chile ocupa el lugar número nueve en esta pregunta). También, cuando se les interroga sobre si la legis-

lación antimonopolios promueve efectivamente la competencia, la evaluación de las firmas chilenas sugiere una situación satisfactoria (lugar 20).

Los datos anteriores reflejan la opinión de los empresarios, por lo cual entregan una visión incompleta de cómo estamos en políticas de competencia¹⁴. Por desgracia, no hay encuestas similares sobre cómo evalúa la ciudadanía similar escenario. Lo que sí hay son áreas específicas en las cuales la falta de competencia es un problema evidente y bien documentado. A continuación vemos algunas de las más importantes.

Falta de competencia entre las AFP

La rentabilidad del negocio de las AFP se disparó a partir de 1998, alcanzando un promedio anual de un 53% en el quinquenio 1999-2003¹⁵. A pesar de estas altas rentabilidades, ninguna compañía ingresó al sector durante este período. Que las empresas de una industria tengan altas rentabilidades durante varios años sin atraer nuevos actores sugiere la existencia de barreras de entrada que están limitando la competencia en el sector.

Varios elementos explican la falta de competencia en el negocio de los Fondos de Pensiones. En primer lugar, la mayoría de los afiliados desconoce la comisión que paga, menos aún las comisiones que cobran las restantes AFP, por lo que es poco atractivo para una de estas empresas reducir sus precios para atraer afiliados de sus competidores, ya que la mayoría no notará la diferencia¹⁶.

Un segundo factor que explica la alta rentabilidad de las AFP se remonta a las regulaciones que introdujo el gobierno en 1998 para reducir los altos gastos en que incurrían las administradoras para atraer clientes. Dichas regulaciones tuvieron el efecto inducido de crear barreras de entrada. Así, por ejemplo, un interesado

en ingresar al sector debía obtener la aprobación de sus potenciales adversarios para contratar vendedores, informándoles además de la identidad de todos los que deseaba contratar con al menos un mes de anticipación¹⁷. Esto permitió a las firmas que ya estaban en el negocio poner todo tipo de cortapisas a empresas que antes no podían competir. Así, el problema de las barreras de entrada se acentuó en esta industria a partir de 1998. Pero venía desde antes. En el período 1993-1997, las AFP obtuvieron una rentabilidad promedio que duplicó la normal y aunque varias empresas ingresaron al sector en dicho período, a todas las nuevas les fue mal¹⁸. Luego de más de una década de serios problemas de competencia —o falta de ella—, el tema de las AFP finalmente llegó a la agenda pública, abriéndose durante la campaña presidencial de 2005 una discusión sobre cuál es la mejor forma de incrementar la competencia en el sector.

Una propuesta, implementada recientemente, introdujo la opción de cartolas más informativas y de fácil comprensión, con el fin de sensibilizar a los afiliados sobre las diferencias entre las comisiones que cobran las distintas AFP, dándoles así incentivos para competir más intensamente. Otra propuesta sugiere que el regulador —en este caso la Superintendencia de AFP— licite periódicamente paquetes con cientos de miles de afiliados, para asignarlos a la administradora que ofrezca cobrar la comisión más baja. Esto debería llevar a las AFP a competir en serio. Salvador Valdés, investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP) y de la Universidad Católica, estima que una licitación de este tipo reduciría la comisión pagada por los afiliados desde el 2,30% al 1,48% del salario, permitiendo a las jubilaciones subir en casi un 10%¹⁹.

Las dos propuestas anteriores apuntan, con mecanismos distintos, a que la competencia entre AFP sea más intensa. En el primer caso, aumentando la sensibilidad de los afiliados a diferencias entre comisiones; en el segundo, poniendo a las empresas ante

un escenario con fuertes incentivos para competir. Quien pierde la licitación de un paquete con cientos de miles de afiliados renuncia a parte importante del mercado. Como argumentamos en detalle más adelante en este capítulo, es posible que una licitación bien diseñada sea la alternativa más atractiva. La falta de competencia que existió, incluso antes de las regulaciones poco afortunadas que se introdujeron en 1998, sugiere que dichos controles no son la única causa de la falta de competencia, por lo que sería bueno facilitar que empresas de otros rubros —bancos y seguros, por ejemplo— participen en el negocio de las pensiones, impidiendo así eventuales acuerdos anticompetitivos.

Falta de competencia en el sector bancario

El incremento de los *spreads* bancarios para las tasas en pesos entre diciembre de 2000 y marzo de 2001 —el aumento de la diferencia que existe entre la tasa de interés que pagan quienes se endeudan (tasa de colocación) y la que reciben los ahorrantes (tasa de captación)—, llevó a que más de un analista acusara a los bancos de haberse coludido. El crecimiento de los *spreads* fue tan grande, que prácticamente canceló el efecto reactivador que se esperaba de la reducción de tasas del Banco Central.

No era la primera vez, ni sería la última, que se discutió sobre posibles conductas anticompetitivas en este importante sector. De hecho, históricamente los retornos de los bancos han sido bastante altos. Es preocupante, entonces, que no exista un estudio relevante de la autoridad —Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras— que evalúe el grado de competencia en los distintos segmentos del negocio bancario. De hecho, el estudio más serio fue preparado el año 2005 por el Fondo Monetario Internacional²⁰. Dicho análisis pone en evidencia la falta de com-

petencia en el sector bancario chileno, aunque no es concluyente respecto de las causas subyacentes a dicho fenómeno.

La falta de competencia en este sector puede deberse a conductas colusorias, regulaciones poco afortunadas o una combinación de ambos factores. Al respecto, cabe mencionar algunos controles que reducen la intensidad con que compiten los bancos en ciertos segmentos. Uno de ellos es el impuesto de timbres y estampillas. Una empresa debe pagar dicho impuesto, mes a mes, durante los primeros doce meses de pago de un crédito, lo cual se traduce en un costo igual a un 1,62% del préstamo. No hay impuesto con posterioridad al primer año del crédito. En consecuencia, una compañía que financia una inversión a 10 años mediante un crédito de un solo banco, paga mucho menos por este impuesto que una empresa que cada año elige el banco con las tasas más bajas para financiar su deuda. La diferencia puede ascender a casi un 15% del crédito. Al ser costoso cambiarse de institución, el impuesto de timbres y estampillas reduce la competencia entre bancos y la tasa de interés a la cual se endeudan las empresas termina siendo más alta.

Es posible modificar el impuesto de timbres y estampillas, de modo que no imponga un costo a las firmas que desean cambiarse de banco, sin por ello reducir los ingresos fiscales. Una alternativa es reducir la tasa del gravamen y que éste se pague mientras dura el crédito y no sólo durante el primer año²¹.

Una segunda regulación que limita la competencia en el sector bancario son las dificultades que existen para trasladar las garantías asociadas a un crédito de un banco a otro. Se trata de una dificultad adicional para cambiarse de institución. Los trámites necesarios son múltiples y engorrosos. Peor aún, el banco con que se tenía el préstamo original tiene bastante discreción —y todos los incentivos— para dilatar cuándo libera el colateral correspondiente²².

En general, las pequeñas y medianas empresas tienen menos poder negociador con los bancos, debido a que su negocio es menos importante para éstos. Por eso, probablemente serían los más beneficiados si se facilita el traspaso de garantías entre bancos y se rediseña el impuesto de timbres y estampillas.

políticas de competencia: el desafío

Las políticas de competencia son un determinante importante del crecimiento y el desarrollo económico. Un país en el cual las funciones bien crece más rápido, beneficiando a toda la ciudadanía. Edward Prescott, reciente premio Nobel de Economía, argumenta que las grandes diferencias de ingreso entre países ricos y pobres se deben principalmente a conductas anticompetitivas en sectores clave de los estados con menor desarrollo²³. Por su parte, Daron Acemoglu, Philippe Aghion y Fabrizio Zilibotti, profesores del MIT, Harvard y la Universidad de Estocolmo, explican que los costos de tener políticas de competencia débiles pasan a ser importantes cuando los países alcanzan niveles de desarrollo intermedio²⁴. Es probable, entonces, que producto de los éxitos económicos de las últimas décadas, Chile haya logrado un estado de progreso que justifica priorizar estas políticas.

Introducir cambios que fomentan la competencia en una industria determinada no es fácil, ya que habitualmente hay empresas a las cuales no les convienen dichas innovaciones. Tienen los incentivos y los recursos —ya que han estado obteniendo rentabilidades por sobre lo normal por largo tiempo— para oponerse a los cambios que terminarán con su poder de mercado. Tal como argumentan Acemoglu y sus coautores, esto muchas veces retrasa la transición a una economía en la cual se enfatizan los temas de competencia. Es por eso que, tal como se discutió

en los Capítulos Uno y Dos, introducir estas reformas será más fácil si el financiamiento de la política es transparente y el lobby corporativo está regulado, pues así se limita la influencia indebida de las empresas que se oponen a una mayor competencia.

Las AFP y los bancos son sólo dos ejemplos de industrias importantes donde falta competencia. Más adelante veremos ejemplos adicionales, incluyendo los remedios y el acceso a Internet. Más allá de cambios específicos, lo que se requiere es una transformación de mentalidad, para que los actores más variados se esfuerzen por introducir reformas que eliminen barreras de entrada en los sectores clave de la economía. Las secciones que siguen cubren una variada gama de ejemplos que ilustran este desafío.

Supermercados, proveedores y el objetivo de la legislación antimonopolios

Los proveedores llevan años reclamando que los supermercados les imponen condiciones draconianas que atentan contra la libre competencia. En 1999, D&S —dueña de Lider, Ekono y Almac— amplió unilateralmente los plazos de pagos de 30 a 90 días, mientras que en 2002 obligó a sus proveedores a participar en promociones con rebajas de un 30%, además de vender por una semana productos bajo el costo —“precio impacto”— y pagar por los robos²⁵. El año 2003 fue Cencosud quien despertó la ira de los proveedores, al solicitarles un aporte equivalente a 25 millones de dólares para financiar su adquisición de Santa Isabel.

¿Cuál es el objetivo que debiera orientar la legislación antimonopolios? ¿Incluyen dichos objetivos proteger a los proveedores de prácticas “abusivas” de los supermercados? De las respuestas a estas preguntas depende si la autoridad antimonopolios debe hacerse cargo de los reclamos de los proveedores.

La autoridad antimonopolios debe fijarse exclusivamente en el bienestar de los consumidores. Si las conductas de una empresa afectan negativamente, se les debe aplicar todo el rigor que contempla esta legislación. En caso contrario, el asunto no concierne a dicha autoridad. En palabras de Robert Bork, profesor de Harvard y experto en temas antimonopolios:

Si se mira los textos de las leyes antimonopolios, la intención del legislador o las pautas de comportamiento judicial apropiado, se puede apreciar una opinión abrumadoramente favorable a que el bienestar de los consumidores sea el único objetivo al interpretar la normativa antimonopolios. Sólo este objetivo es consistente con la intención del legislador e, igualmente importante, sólo este objetivo permite a los tribunales comportarse responsablemente y lograr los objetivos perseguidos por el derecho²⁶.

No cabe duda de que la actitud agresiva de los supermercados reduce de manera importante sus costos. Plazos de pago más largos, cobros por acceder a las góndolas y la participación obligatoria en promociones, entre muchas prácticas polémicas, contribuyen todas a reducir los costos de éstos a expensas de los proveedores. La pregunta clave es si dicha reducción de costos es traspasada a los consumidores. Es decir, lo relevante es determinar cuán intensamente compiten las cadenas de supermercados.

La Fiscalía Nacional Económica, entidad encargada de investigar los méritos de los casos que llegan al tribunal antimonopolios, debió haber estudiado si las reducciones de costos que obtienen los supermercados se traspasan a los consumidores, pero desgraciadamente no lo hizo. Sin embargo, existe evidencia indirecta que indica claramente que los consumidores están siendo favorecidos con precios menores. En primer lugar, están las conclusiones del Informe de Política Monetaria del Banco Central.

El Instituto Emisor se interesó en este tema durante el año 2003, cuando los incrementos del IPC resultaron inferiores a lo esperado. Luego de buscar las causas de este fenómeno, concluyó que la mayor competencia entre supermercados era parte importante de la explicación: "Diversas fuentes de información dan cuenta de mayores grados de competencia en algunos sectores del comercio, lo que ha sido especialmente visible en la baja de precios de los alimentos no perecibles. En efecto, a partir de septiembre estos precios han caído alrededor de un 3% (...) tratándose de un fenómeno generalizado en todos los artículos del rubro. De hecho, de un total de 30 categorías, en septiembre y octubre, se vieron caer sus precios..."²⁷.

Los índices de precios de supermercados que preparan tanto el INE como AC Nielsen documentan un fenómeno similar al descrito por el Banco Central²⁸. Los montos que cobran los supermercados tuvieron importantes bajas durante los años 2003 y 2004, debido a que las cadenas traspasaron parte importante de sus menores costos a sus clientes.

Es probable que el comportamiento de los supermercados haya violado otras leyes. Por ejemplo, cambios unilaterales de un contrato contravienen las disposiciones del Código Civil (artículo 1489). O sacar marcas propias, con envases sospechosamente similares a los que utilizan las marcas que lideran el mercado, atenta contra la ley de marcas (Ley 19.039 sobre Propiedad Industrial). Pero —y ése es el tema central de este capítulo—, no hay evidencia de que las acciones de los supermercados hayan contravenido la legislación antimonopolios²⁹.

Que no haya evidencia de concertación de precios entre ellos no asegura que dicha situación no se pueda dar en el futuro. Es más fácil que las empresas se coordinen para fijar precios y repartirse cuotas en un mercado concentrado, pues el número de actores que hay que coordinar es menor. Es por eso que la

autoridad antimonopolios debe prestar particular atención a los mercados concentrados.

Al analizar la polémica entre supermercados y proveedores es interesante diferenciar entre los grandes proveedores y los más pequeños. Quienes han enfrentado a las cadenas de supermercados son los grandes, organizados en la Asociación Gremial de Industrias Proveedoras (AGIP). Sólo ellos tienen el poder negociador para participar en esta pelea. Los pequeños distribuidores los alientan con entusiasmo, pero a distancia y sin dar la cara, temerosos ante eventuales represalias de los supermercados.

Con su actitud más agresiva, éstos han reducido las rentas que recibían las grandes marcas³⁰. Los proveedores pequeños nunca tuvieron rentas significativas. Paradójicamente, y posiblemente sin proponérselo, al exigir más a los grandes distribuidores, los supermercados se han apropiado de parte importante de las rentas que éstos tenían —asociadas principalmente a marcas internacionales pertenecientes a multinacionales—, traspasando a continuación dichas ganancias a los consumidores nacionales.

No es el número, es la intensidad

Con frecuencia se argumenta que existe una relación directa entre el número de empresas en un mercado y el grado de competencia existente. La idea sería: "mientras más empresas, más competencia"³¹. Lo anterior se cumple, pero sólo en el corto plazo. Si se consideran períodos más largos, sin embargo, la relación anterior se revierte y se tiene una regla distinta: un mercado en el cual se compite más intensamente tendrá un menor número de firmas. En efecto, una mayor intensidad en la competencia llevaría a que la suma de las utilidades de todas las firmas del sector sea menor, lo que permitirá financiar los costos fijos de menos

participantes³². El caso de los supermercados ilustra el fenómeno anterior, pues un incremento en la concentración vino acompañado de una mayor intensidad en la competencia y, por lo tanto, márgenes más bajos³³.

La pregunta clave, entonces, es cuán fuerte es la competencia no cuántas empresas compiten, lo cual lleva a preguntarse cuáles son los factores que influyen sobre dicha intensidad.

Un primer factor es cuán fácil resulta para los clientes cambiar de proveedor. Por ejemplo, si los usuarios fueran los dueños de los números celulares —y no las empresas que proveen el servicio, como sucede en la actualidad—, sería más fácil cambiar de carrier, ya que no sería necesario informar a todo el mundo sobre el cambio de número. La “portabilidad” de los números haría que la competencia en el mercado de celulares fuese más intensa.

Un segundo factor que influye sobre la intensidad con que las firmas compiten son las regulaciones existentes, las cuales pueden promover o impedir la competencia en un sector. El diseño del impuesto de timbres y estampillas contribuye a la falta de competencia en ciertos segmentos del sector bancario. En cambio, la licitación periódica de grandes grupos de afiliados, propuesta recientemente, contribuiría a hacer más competitivo el negocio de las AFP.

Existe una variedad de factores adicionales que pueden afectar la intensidad con que compiten las empresas de un sector. Por ejemplo, el hecho de que durante la última década la fracción de hogares con automóvil haya aumentado en forma considerable también ayuda a explicar el porqué las cadenas de supermercados compiten más intensamente, ya que las buenas ofertas pueden atraer a un mayor número de consumidores que hace una década.

A la cárcel por coordinar precios

En abril de 2002, el juez Lewis Kaplan de los Estados Unidos ordenó a las prestigiosas casas de remate Sotheby's y Christie's compensar a sus clientes con US\$512 millones por haberse coordinado durante años para fijar sus precios. Además, el gerente general de Sotheby's, Alfred Taubmann, fue condenado a un año y un día de prisión por su rol de incitador y coordinador del cartel. Su contraparte en Christie's, en cambio, no tuvo que ir a la cárcel gracias a haber denunciado el cartel ante la justicia.

La opinión pública de los Estados Unidos, en particular la élite empresarial, quedó impactada cuando Taubmann, conocido filántropo cuyas donaciones incluyen un edificio a la Universidad de Harvard, ingresó a la cárcel a cumplir su pena.

Más cerca de casa, hacia fines de 1993, la cadena de farmacias Cruz Verde denunció ante la Fiscalía Nacional Económica un acuerdo de precios en que había participado la firma denunciante junto a sus tres principales competidores: Ahumada, Brand y Salco.

Meses antes, Cruz Verde había decidido ingresar al mercado de la Región Metropolitana, abriendo varias farmacias en la capital y reduciendo sus precios de manera importante. Las cadenas que dominaban el mercado contactaron a Cruz Verde para hacerle ver la necesidad de “irse por la buena”, haciéndole una propuesta que incluía coordinar las listas de precios, reducir los gastos en publicidad y limitar la apertura de nuevos locales.

Inicialmente, Cruz Verde aceptó participar en el cartel, pero a poco andar consideró muy pequeña la cuota que le habían asignado, decidiendo denunciar el caso ante la Fiscalía. Según el fallo del tribunal antimonopolios, los involucrados discrepan sobre muchas cosas, pero coinciden en que hubo concertación de precios. De

hecho, Cruz Verde presentó ante la autoridad una lista impresa de los precios acordados por las compañías involucradas.

El fallo del tribunal antimonopolios no fue bueno: aplicó a las cuatro cadenas multas inferiores al daño que causaron a sus consumidores, no se tuvo una consideración especial por la empresa denunciante y tampoco hubo penas de cárcel.

Hasta mediados de 2004, teníamos una institucionalidad antimonopolios que dejaba mucho que desear. Algunos de los miembros de los tribunales correspondientes eran designados por sorteo, lo cual frecuentemente se tradujo en integrantes poco idóneos. Otros eran nombrados y removidos a discreción por el Ejecutivo, lo cual les restaba independencia. A lo anterior se agregaba que los representantes de los tribunales trabajaban prácticamente ad honorem, por lo cual, en general, dedicaban poco tiempo a dicha labor.

La creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), el año 2004, generó avances importantes en materia de institucionalidad antimonopolio. Para empezar, sus integrantes ya no se eligen por sorteo, sino que mediante concurso público³⁴. La nueva ley también considera remuneraciones más competitivas para los integrantes del tribunal y permite que sus miembros le dediquen parte importante de su jornada. Finalmente, la duración en sus cargos es de seis años, lo que asegura grados de independencia inimaginables bajo el esquema anterior.

Sin embargo, la nueva ley también tiene falencias importantes. Un primer problema es que no contempla incentivos para denunciar prácticas anticompetitivas. Quienes están en una posición privilegiada para aportar evidencia sobre un acuerdo colusorio son quienes participan en dichos acuerdos. Es por eso que la legislación debió contemplar estímulos para los denunciantes. Por ejemplo, en Estados Unidos y la Unión Europea, el primer participante en denunciar un acuerdo anticompetitivo tiene garantizada la in-

munidad, a condición de que colabore plenamente con la justicia y "compense debidamente a las partes afectadas. Este mecanismo de "delación compensada" es un factor central de la legislación antimonopolios: destacados analistas argumentan que constituye la herramienta más eficaz para disuadir las malas prácticas anticompetitivas que involucren la coordinación de varias empresas³⁵.

Un primer paso para combatir las conductas anticompetitivas es proveer incentivos que permitan conocer la información necesaria para llevar estos casos a la justicia. Un segundo elemento, necesario para disuadir a los eventuales participantes en un cartel, es que las penas a las cuales se expongan sean suficientemente altas. Ya que detectar y probar ante la justicia que hubo un acuerdo colusorio es muy difícil, las penas pecuniarias deben ser superiores a los eventuales beneficios³⁶. En este sentido, la nueva ley hace lo correcto al aumentar las multas por conductas anticompetitivas. Sin embargo, incluir topes máximos para las multas fue un error, pues limita el efecto disuasivo de la legislación, sobre todo en el caso de empresas grandes.

Más, muchas veces no bastan multas altas para disuadir a eventuales infractores, sobre todo cuando se trata de individuos con mucha riqueza. Y, según indica la evidencia internacional, como el ejemplo de las empresas de remates con que comienza esta sección, frecuentemente son dichos individuos quienes se concentran para fijar los precios. Es por eso que las penas de cárcel son importantes, pues su efecto disuasivo es innegable. Por desgracia, a diferencia de la legislación anterior, la nueva ley chilena no contempla este tipo de castigo. Según informes de prensa, los partidos de la oposición se opusieron a que se aplicaran dichas penas a los investigadores de un cartel, aun en los casos más graves.

Una tercera falencia, fácilmente subsanable pues no es materia de ley, es la falta de transparencia asociada a los estudios que pre-

para las empresas envueltas en los casos de libre competencia, la continuación discutimos detalladamente esta limitación.

Falta de transparencia en los informes de expertos³⁷

En la década de los 60, cuando la NASA llevó al hombre a la Luna, cada programa computacional utilizado en esta notable hazaña fue encargado a dos empresas independientes, con objeto de verificar que entregaban resultados idénticos antes de ser utilizados. El proyecto era demasiado importante y había que evitar errores a toda costa.

Cuando un consultor prepara un informe económico para un juicio de libre competencia en los Estados Unidos, cada cálculo computacional es realizado independientemente por dos miembros de su equipo. El asesor sabe que está obligado a facilitar toda la información utilizada en su estudio a los expertos que asesoran a la parte contraria —incluidos los programas computacionales—, por lo cual cada error que comete será revelado al juez. De esta manera, una simple exigencia de transparencia lleva a que los analistas actúen con el mismo cuidado con que la NASA puso al hombre en la Luna.

En Chile, en cambio, la situación es distinta. Se cuenta la historia del consultor que preparó un sesudo estudio y obtuvo conclusiones favorables a la empresa que lo había contratado. El problema fue que, un tiempo después, un investigador independiente intentó replicar los cálculos y no pudo. Luego de varios intentos concluyó que el consultor de narraz, conveniente o accidentalmente, había cometido un error al ingresar la información al computador. Si se usaba la información en forma correcta, las conclusiones ya no favorecerían a la empresa contratante.

Un segundo ejemplo de falta de profesionalismo es un estudio que usó como argumento principal en su informe la supuesta relevancia de distinguir entre "competencia perfecta eficiente" y "competencia perfecta ineficiente". Con ello, posteriormente, justificaba el uso de prácticas evidentemente atentatorias contra la libre competencia por parte de su cliente. El concepto de "competencia perfecta ineficiente" no sólo no existe, sino que contradice la teoría económica más elemental.

Los procesos que llegan al TDLIC muchas veces son complejos. Por ejemplo, en el caso de una fusión, como las que han ocurrido recientemente en los mercados de televisión por cable y telefonía móvil, el tribunal debe comparar los beneficios asociados a la reducción de costos que viene aparejada con la fusión, con los problemas asociados a tener menos competencia. Determinar cuál de estos dos aspectos es más importante suele ser difícil. Con frecuencia, los jueces no tienen toda la información ni el tiempo necesario para desentrañar las complejidades de cada caso. Por lo mismo, las partes prefieren incluir informes de "testigos expertos", cuyo rol pasa a ser crucial.

No cabe duda de que un buen informe ayuda a los miembros del tribunal a tomar mejores decisiones. Lamentablemente, suele ocurrir que los estudios presentados al tribunal no son buenos, tal como lo ilustran los ejemplos anteriores. El problema de fondo es que actuar de manera poco seria no tiene ningún costo porque casi nadie se entera. De hecho, es sumamente engorroso acceder a los informes y la mayoría de las veces nadie los revisa.

La solución a este problema consiste en aumentar la transparencia, generando así los incentivos correctos. No es necesario inventar la rueda. Basta con adoptar algunas prácticas utilizadas en las cortes de varios países industrializados cuando ven casos en los cuales hay expertos involucrados. Apenas la corte recibe el informe, lo entrega a la otra parte en el juicio, junto a toda la

documentación y datos necesarios, dándole la oportunidad de refutarlo. Una de las primeras tareas que realiza la contraparte cuando recibe el estudio es replicar sus resultados y análisis con objeto de detectar errores u omisiones. Una vez entregadas las refutaciones, la corte y los abogados de cada parte proceden a interrogar y contrainterrogar a los testigos expertos. Este simple procedimiento facilita la tarea del tribunal y genera los incentivos correctos para los expertos, quienes verán afectado su prestigio si presentan informes poco serios.

Fusión en la televisión por cable: difícil debut del TDLC

En enero de 2004, Liberty Media solicitó al tribunal antimonopolios que analizara la viabilidad de una fusión entre las dos principales empresas de TV por cable: VTR y Metropolis Intercom (MI). Pocos días antes Liberty, empresa dueña de la mitad de MI, había adquirido el control de VTR.

Tan pronto la noticia de la eventual unión de ambas empresas irrumpió en los medios de comunicación, se encendieron las luces de alerta y surgieron detractores. No era posible que una sola empresa tuviera cerca del 90% del mercado de la televisión pagada; terminar con la competencia era perjudicial, ya que es precisamente el afán de captar abonados lo que motiva que surjan buenas ofertas y beneficios para los consumidores. Asimismo, se perdía la presión para innovar y ganar eficiencia. Un punto central era que en este negocio no es sólo el precio lo que importa, sino también la calidad y variedad de la oferta. Este tema era particularmente sensible, pues una de las empresas que se estaba fusionando se había caracterizado por censurar los contenidos, llegando al extremo de no exhibir programas previamente anunciados. Es cierto que la fusión reduce los costos, porque evita la

duplicación de redes y reduce los gastos en comercialización y traslado de clientes; pero dicho ahorro probablemente no compensa el impacto negativo de la falta de competencia³⁸.

Liberty Media respondió a esta crítica con el argumento de que el mercado relevante para analizar el impacto sobre la competencia no era la televisión pagada exclusivamente. El cable es apuntado como el medio físico por el cual se "transporta" el producto final, pero esto mismo lo pueden hacer otras tecnologías disponibles, como la satelital o xDSL (sobre líneas de cobre). La televisión pagada tampoco sería el mercado relevante, según el argumento, pues confluyen además como sustitutos la televisión abierta, digital y el arriendo de videos. Según Liberty, la existencia de estos sucedáneos explicaría la alta sensibilidad de la demanda por televisión pagada a los precios —de acuerdo a datos existentes para Estados Unidos—, lo que significa que una subida en el precio generaría una pérdida de abonados de tal magnitud, que para la empresa sería contraproducente hacerlo.

La definición del mercado relevante es un tema central cuando los tribunales antimonopolios ven un caso de fusión de empresas. Las compañías que desean fusionarse buscarán definir un mercado lo más amplio posible, de modo de diluir su importancia y argumentar que existen sustitutos cercanos a su producto, por lo cual no se justifica la intervención de la autoridad antimonopolios. Quienes se oponen a la fusión, en cambio, querrán acotar el sector relevante al máximo, añadiendo que tampoco existen sustitutos cercanos en otros mercados, realzando de esta manera el peligro de eventuales conductas anticompetitivas por parte de las empresas cuestionadas.

La fusión VTR/MI ilustra los desafíos que enfrentan los tribunales antimonopolios cuando deben decidir si autorizan la unión de dos empresas que proveen un mismo bien o servicio, lo que se conoce como fusión horizontal. Para que un acuerdo

de este tipo beneficie a los consumidores, deben conjugarse dos fenómenos: debe traer consigo una reducción importante de los costos y una parte significativa de esta reducción de costos debe ser traspasada a los consumidores. Evaluar estos factores no es nada de fácil. La situación se complica aún más en el caso de la fusión VTR/MI, ya que estas empresas no sólo participan en el mercado de televisión por cable, sino también en los mercados de telefonía y banda ancha. Ante ello, el tribunal antimonopolios tuvo que analizar el impacto de la fusión sobre la competencia y la eficiencia en los tres mercados afectados.

El 9 de junio de 2004, la Fiscalía Nacional Económica envió un informe al recientemente creado TDLC. En él recomendó rechazar la fusión y solicitar a Liberty Media la enajenación de una de las propiedades, a menos que se tomen once resguardos. Entre ellos, exigir apertura en la Bolsa de cada servicio por separado, prohibición de integración o alianzas con las empresas dominantes de telefonía fija, Internet o televisión satelital; dar garantía a los proveedores de Internet; no abusar de los programadores nacionales; renunciar a la exclusividad de contenidos; ofrecer los tres servicios separadamente; no transferir los costos de la fusión a los abonados y la prohibición de alzar los precios y restringir los contenidos en los siguientes tres años.

Y aunque Liberty estuvo de acuerdo con varias de las recomendaciones del Fiscal, la exigencia de separar los tres negocios le pareció inaceptable, pues justamente uno de los objetivos de la fusión era aprovechar las reducciones de costos que se dan al proveer los tres servicios en forma simultánea. Tal como explicaba Liberty, "la operación unificada es parte de la esencia del éxito comercial"³⁹.

El debut del TDLC se efectuó, finalmente, el 25 de octubre, con el caso de fusión de TV cable. En un estrecho fallo de tres votos a favor y dos en contra, dio luz verde a la fusión recogien-

do, eso sí, buena parte de las recomendaciones del Fiscal, pero eliminando la más cuestionada. Éstas quedaron en: no subir los precios a los clientes en los próximos cuatro años; no participar en el mercado de televisión satelital y vender el 10% en Sky; además de no realizar "ventas atadas". También, Metrópolis debe terminar su alianza con CTC y la empresa no podrá participar en telefonía dominante; debe garantizar venta mayorista, pública y no discriminatoria, y a precios del mercado de banda ancha, a cualquier ISP; se prohíbe usar el poder de mercado sobre terceros programadores que vendan señales o producciones de televisión pagada; no podrá actuar como agente distribuidor para Chile de canales temáticos y debe mantener una política de precios uniformes en el mercado nacional.

La empresa fusionada tendrá una participación en torno al 90% en la televisión pagada, 50% en la banda ancha y 10% en la telefonía fija. Un argumento importante de los miembros del TDLC favorable a la fusión, fue que la "nueva" empresa estará en mejores condiciones para competir en los restantes mercados en los cuales participa, contribuyendo a hacer más competitivos dichos mercados. Es clave que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) monitoree el cumplimiento de los resguardos incluidos en el fallo del TDLC, evaluando además hasta qué punto la fusión termina por beneficiar a los consumidores en los diversos segmentos del mercado de las telecomunicaciones. El desafío es grande, ya que la FNE pareciera no contar todavía con los equipos técnicos necesarios para cumplir esta labor.

Advocacy: el caso de los productores lecheros

El conflicto que mantienen miles de productores de leche con la industria de productos lácteos venía arrastrándose desde hace

una década. Los agricultores acusaban que las pocas empresas que se reparten el mercado —Nestlé, Parmalat, Soprole y Loncoleche— abusaban de su poder comprador, lo cual, según datos del Ministerio de Agricultura, llevó a una caída del precio de la leche cruda de un 17% desde 1990 a la fecha⁴⁰. Las cinco empresas más grandes representan el 85% de la recepción de leche fresca y son la contraparte de la mayor parte de los 15 mil productores que, de acuerdo a la Federación Nacional de Productores Lecheros (Fedeleche), hay en el país.

Entre 1997 y 2003, Fedeleche presentó ante los tribunales antimonopolios diversos cargos contra la industria láctea: reparto de mercado, negativa de las plantas de comprar la leche a productores que usualmente proveen a otras plantas, opacidad en el proceso de toma de muestras y resultados de calidad y contenido de la leche, lo cual se traduce en disminuciones arbitrarias de precios y discriminación de éstos, pues además de existir precios distintos para productos similares, sucede que los grandes productores obtienen precios considerablemente más altos que los medianos y pequeños.

Además del frente interno, los agricultores también se vieron obligados a enfrentar la amenaza de las importaciones argentinas, las que desde fines de 2001 han sido altamente competitivas. Eso motivó la movilización de parlamentarios y asociaciones de productores de leche para que se establecieran sobretasas o derechos compensatorios⁴¹. En marzo de 2002, el sector lechero afirmaba estar en crisis y cifaba su esperanza en un mecanismo que corrigiera las distorsiones del mercado mundial mediante aranceles diferenciados. Esta iniciativa fue conocida como la “Ley de la Leche” y fue desestimada a las pocas semanas.

El 15 de enero de 2003, la comisión antimonopolios anunció que abriría el plazo para recibir las pruebas para las causas por colusión y bajas injustificadas de precios que mantenía abiertas desde

1995 y 2001, respectivamente. Éstas fueron buenas nuevas para los agricultores, quienes esperaban que este anuncio moderara el abuso de poder en el precio de los próximos meses. Si hubo algún efecto, éste fue imperceptible. En abril, Fedeleche describió el precio ofrecido como “muy por debajo de las expectativas de los productores y claramente alejado de las condiciones objetivas del mercado a nivel interno y externo”⁴².

Las presiones siguieron en aumento y finalmente el Ministerio de Agricultura decidió generar un espacio de diálogo donde participaran los productores, el gobierno y los industriales. El gran conclave lechero se materializó los días 23 y 24 de julio de 2003 en el balneario de Punta de Itasca. El resultado fue el “Acuerdo marco para la integración de la cadena de la leche”, que se ratificó el 11 de noviembre en el Salón Montt-Varas del Palacio de La Moneda. Este acuerdo estableció un grupo de doce variables que se usaría para calcular el precio de la leche pagado al productor. Sin embargo, como no se especificó de qué manera ellas se ponderaban, el efecto práctico del acuerdo fue escaso: tres meses después, Fedeleche denunciaba que las prácticas comerciales arbitrarias y unilaterales continuaban y llamaba a establecer un sistema para ponderar cada una de las variables que hemos logrado consensuar”⁴³.

El 5 de agosto de 2004 el proceso que se había gestado nueve años antes llegaba a su fin, con el fallo del recientemente creado TDLC, que rechazó la mayoría de las demandas de los productores lecheros. Eso sí, se encontró culpable a Nestlé —en calidad de continuador legal de Lechera del Sur— de discriminación de precios, y se le condenó a pagar una multa de 500 UTM. El tema aquí era si las diferencias de precios que la empresa pagó a diversos productores se justificaban económicamente, por ejemplo, por eventuales ahorros asociados a proveedores de grandes volúmenes. El TDLC concluyó que si bien los ejecutivos de Lechera

del Sur señalaron que las diferencias de precios eran parte de un proyecto de fomento lechero, lo cierto es que "los beneficiados con la discriminación no conocían la existencia de dicho plan".

El fallo del TDLC también rescató "que el mercado de la adquisición y procesamiento de leche adolece de imperfecciones observándose falta de transparencia", y proponían una serie de medidas para resolver este problema, entre ellas publicar listados de precios con sus parámetros relevantes, anunciar los precios con un mes de anticipación, fundamentar por escrito el rechazo a ofertas, llevar registros de rechazos de compra y comunicar cambios en el listado a la Fiscalía Nacional Económica, eliminar ciertos parámetros del cálculo de precios, y diseñar un sistema de toma de muestras que diera garantías a los productores.

El caso de los productores lecheros ilustra varios temas interesantes. En primer lugar está el rol del gobierno en este conflicto. ¿Le corresponde a la autoridad intervenir, llamando a un cónclave para que los industriales paguen mejores precios a los productores lecheros? La motivación de La Moneda es responder a las presiones de un grupo masivo de productores que se ha tomado carreteras y amenaza con movilizaciones. Sin embargo, falta un contrapeso que defienda los intereses de los consumidores cuando se negocian este tipo de acuerdos. La autoridad de libre competencia debiera tener atribuciones para cumplir dicho rol y objetar la reunión solicitada por el gobierno.

A veces, los gobiernos promueven reuniones conciliatorias entre actores económicos privados en conflicto, las cuales resultan en un acuerdo anticompetitivo entre las partes. La nueva legislación antimonopolios que creó el TDLC incluye la posibilidad de que dicho tribunal sugiera cambios a leyes que considere anticompetitivas. Esto contrasta con la situación anterior a la nueva ley. De hecho, hubo momentos en que la entidad antimonopolios intentó promover conductas que atentan contra los principios que le

dieron vida. En efecto, en una coyuntura similar a la descrita anteriormente en esta sección, la Comisión Antimonopolios tomó la iniciativa para coordinar a productores e industriales lecheros para fijar precios "justos", y abandonó esta idea sólo después de que un grupo de cincuenta economistas firmara una carta pública criticando al ente por su anómala conducta⁴⁴.

También es interesante notar la similitud del caso de los productores lecheros con aquel de los proveedores de los supermercados. En ambos casos, un número reducido de empresas exige el máximo a sus proveedores. El tema clave desde el punto de vista de política de competencia es si los precios más bajos son traspasados a los consumidores. En el caso de la leche, el TDLC concluyó que se trataba de un mercado competitivo, sin hallar evidencia de barreras de entrada. De hecho, varias empresas nuevas ingresaron durante la última década, entre ellas Parnalat y Surlat. La evidencia disponible sugiere que los menores precios de la leche son traspasados a los consumidores de productos lácteos, por lo cual el "abuso de posición dominante" no beneficia a los supuestos abusadores sino que a los 15 millones de consumidores.

Un tercer tema evidente en el caso de la leche son las peticiones de medidas proteccionistas, situación en la que se argumenta que los proveedores de otros países están compitiendo en forma desigual. Peticiones de este tipo frecuentemente buscan evitar las presiones de importaciones. El sector donde han tenido mayor éxito es en la industria del azúcar, caso que cubrimos en el Capítulo Siete.

Litigaciones y competencia: oxígeno, concesiones, pesca y el Transantiago

Históricamente, cada hospital público compraba por separado el oxígeno que necesitaba, lo cual llevó a grandes diferencias de