

Conglomerados empresariales y concentración

La Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS), hace algunas semanas realizó una solicitud de expediente al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) con el objetivo de evaluar la necesidad de recomendar la dotación de normativas y reglamentos para fomentar la competencia o regular el ejercicio de determinadas actividades económicas realizadas en nuestro país. Ante esta solicitud, el TDLC inició un proceso de revisión que podría concluir con la aprobación de una ley de reducción de la concentración económica agregada en Chile.

La solicitud de CONADECUS busca, en términos generales, (i) restringir las estructuras societarias piramidales; (ii) evaluar la participación cruzada de empresarios entre mercados financieros y otras actividades; (iii) revisar la asignación de concesiones o derechos estatales a los conglomerados, y (iv) crear un registro de grandes grupos de negocios

I. Concentración de Grupos Económicos en Chile y sus efectos

Los mercados en América Latina tienden a tener una alta concentración de grupos económicos, caracterizado por altos niveles de poder de mercado, en esto Chile no es la excepción, sino todo lo contrario. Chile tiene una alta concentración de empresas y grupos económicos que dominan varios sectores clave de la economía. Algunas de las principales familias y conglomerados empresariales en el país incluyen a Luksic, Matte, Angelini, Paulmann, Yarur, entre otros. Estas empresas controlan una parte significativa de la riqueza y los activos del país.

Según la Superintendencia de Valores y Seguros para el año 2020, el Índice de Herfindahl-Hirschman (IHH), una medida de la concentración de mercado que se utiliza comúnmente para evaluar la estructura de la industria. Este índice se calcula a partir del número de empresas que operan allí y su cuota de mercado, y alcanza aproximadamente 3.000 puntos en el mercado financiero chileno, lo que indica una alta concentración en el sector. La propiedad de la tierra también está concentrada en Chile. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 2017, el 1% de las empresas agropecuarias controlaba el 47.4% de la superficie agrícola del país. Esto plantea cuestiones de acceso a la tierra y desigualdades en el sector agrario. Finalmente, otro ejemplo de alta concentración de mercado es lo que ocurre con los Supermercados en Chile, según el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), en 2019, las tres principales cadenas de supermercados que son Cencosud, Walmart y SMU (del grupo Angelini), controlaban más del 80% del mercado. Chile ocupa el primer puesto en indicadores de concentración de mercado y por la presencia de enormes conglomerados empresariales.

Los ingresos de las 50 empresas más grandes como porcentaje del PIB, para el año 2019, representaron un 20% en Argentina hasta aproximadamente el 70% en Chile (figura 1). Por otra parte, las empresas estatales han perdido presencia en la industria latinoamericana, representando entre un 8% en Chile y un 25% en Colombia, mientras que las empresas multinacionales representan entre un 20% de los ingresos de las 100 empresas más grandes del país en Chile y un 43% en Argentina. Finalmente, las empresas

privadas, constituidas principalmente por grandes conglomerados que son -en su mayoría- de propiedad y administración familiar, alcanzan un 39% en Argentina y un 73% en Chile (PNUD, 2021).

Figura 1: Ingreso de las 50 empresas más grandes (como % del PIB), 2019

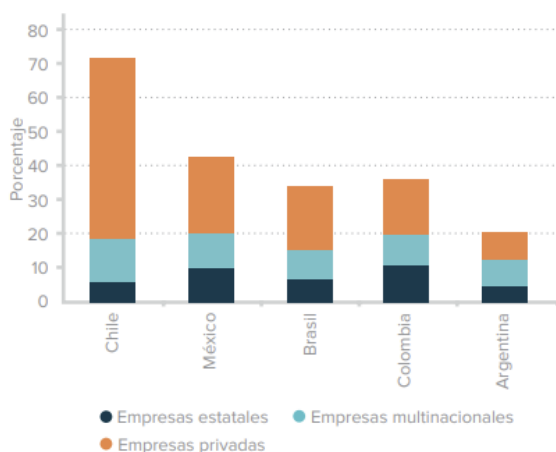
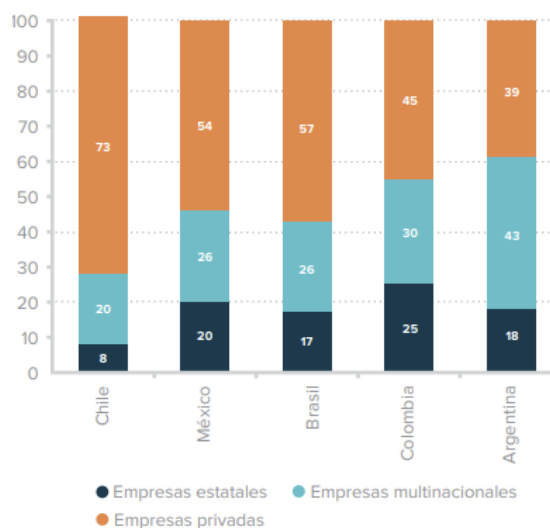


Figura 2: Ingreso de las 100 empresas más grandes, por tipo de empresa, 2019



Fuente: Documento de Antecedentes para el IRDH 2021 de PNUD

En la economía, el concepto de poder de mercado se refiere a la capacidad de una empresa de fijar su precio por encima del que esa misma empresa habría cobrado si estuviera en un mercado plenamente competitivo, es decir, con empresas operando con un nivel de utilidad que compensa el pago de los factores y no obtiene rentas extraordinarias. Dicho de otra forma, cuanto más poder de mercado tenga una empresa, más libertad tiene para aumentar sus precios por sobre su costo marginal (PNUD, 2021). La evidencia empírica internacional sobre algunos efectos de la concentración económica de los mercados y conformación de conglomerados indica que:

- El poder de monopolio reduce el bienestar social al hacer que los consumidores paguen precios más altos por los bienes y servicios (Motta, 2004).
- La concentración de mercado contribuye a crear sociedades más desiguales porque perjudica a las personas de forma diferente según su posición en la distribución del ingreso (Urzúa, 2013).
- Los precios de monopolio sobre los bienes y servicios esenciales perjudican más a los pobres que a los ricos, porque representan una mayor proporción de su presupuesto.

II. Regulación de la Concentración del Mercado

Los incentivos que enfrentan las empresas para establecer mecanismos que permitan aumentar sus márgenes de ganancia y producción son altamente atractivos, particularmente en mercados en que los usuarios o clientes constituyen una demanda más inelástica y/o se está en presencia de una alta

concentración y poder de mercado por parte de la oferta. En marco de ello, los países establecen distintos mecanismos para favorecer la libre competencia y normar el funcionamiento de los mercados, de cara a reducir eventuales colusiones, carteles o comportamientos que tienden a la monopolización, generando efectos negativos para la economía.

El establecimiento de políticas de competencia (también denominadas políticas antimonopolio) es una herramienta de la política pública que los países utilizan para contener el poder de monopolio o altas concentraciones empresariales. Estas leyes buscan impedir el comportamiento anticompetitivo de las empresas. En general, todos los marcos normativos de América Latina prohíben los acuerdos anticompetitivos y el abuso de la posición dominante. A excepción de Perú, todos los países han emitido normas para controlar las fusiones.

En cuanto a la regulación sobre conglomerados, la experiencia internacional es variada y destacan las siguientes normativas:

- **Israel**

El año 2013 la Ley de Promoción de la Competencia y Reducción de la Concentración. Junto con ello, el año 2014, aprueban la Ley de Promoción de la Competencia en el Sector de Alimentos, con el objetivo de regular particularmente este mercado esencial en miras de reducir los precios de lo transado en la industria alimentaria.

La legislación antimonopolios de Israel tiene como principal propósito promover y preservar la competencia en la economía israelí y reducir la concentración de mercado a través de entidades regulatorias. La ley regula las fusiones y adquisiciones, exigiendo que se notifiquen y sean aprobadas si pueden crear o fortalecer una posición dominante en el mercado y limitar la competencia. Junto con ello, la ley prohíbe el abuso de una posición dominante en el mercado, como precios predatorios o negación de acceso a recursos esenciales.

La ley israelí se enfoca en la concentración agregada empresarial y no sólo en la competencia concentrada en un sector específico, por lo que se indica que uno de sus propósitos es desmantelar las estructuras de participación empresarial de varios niveles, o “pirámides empresariales”, es decir, no sólo importa el poder de mercado de un conglomerado en una industria particular sino que también la concentración empresarial a lo largo de la cadena productiva y en otras industrias complementarias, dificultando el acceso a la competencia.

En particular, la ley establece los siguientes aspectos claves para la regulación de prácticas anticompetitivas y de conglomerado empresarial:

- Prohíbe el abuso de una posición dominante en el mercado, incluyendo en ello el uso de precios predatorios y la negación de acceso a recursos esenciales.
- Creación de listado de empresas con niveles significativos de actividad económica en el país, utilizada para identificar priorizaciones en la entrega de licitaciones y recursos estatales para la promoción del mercado y una industria en particular.
- Prohibición de contar con más de dos niveles de empresa que coticen en la bolsa, evitando obstaculizar la competencia en el mercado.
- Prohibición a las empresas financieras de contar con un negocio no financiero al mismo tiempo.

- Altas sanciones monetarias y de prisión para quienes infrinjan la ley y generen efectos en desmedro del libre mercado.

- **China**

El gigante asiático, el año 2008, estableció una nueva legislación anti monopolio para regular las prácticas anticompetitivas y la concentración de mercado en el país. La Administración Estatal de Regulación del Mercado (SAMR) de China es la entidad responsable de hacer cumplir estas regulaciones y revisar fusiones y adquisiciones. En ella se establece la existencia de tres tipos de monopolios:

- (i) Monopolios como resultado de un acuerdo comercial
- (ii) Monopolio como resultado del abuso de la posición dominante por parte de una empresa
- (iii) Monopolio como resultado de la concentración de empresas

Referido a la concentración de empresa, la ley y sus normas definen que la concentración de operadores comerciales ocurre cuando varias empresas comerciales se fusionan, adquieren activos, participaciones o derechos de control en otras empresas comerciales. En ello, se establece como obligatorio notificar a la autoridad regulatoria (SAMR) la intención de establecer conglomerados, pues deben cumplir con las siguientes características o condiciones para ser aprobadas:

1. El volumen de negocios global total de todos los operadores comerciales involucrados en el conglomerado en el año contable anterior excede los 10 mil millones CNY con al menos dos operadores comerciales con un volumen de negocios de más de 400 millones CNY cada uno dentro del territorio de China en el año contable anterior.
2. El volumen de negocios total de todos los operadores comerciales involucrados en el conglomerado dentro del territorio de China en el año contable anterior supera los 2 millones CNY con al menos dos operadores comerciales que tienen cada uno un volumen de negocios de más de 400 millones CNY en el territorio de China en el año contable anterior.

III. Conclusiones

La normativa internacional da cuenta de una serie de leyes y reglamentos que buscan regular las prácticas empresariales en los mercados nacionales de los países en el mundo. La mayoría de ellas solo incorpora reglamentación anti-monopolios y en favor del libre mercado sin especificar necesariamente políticas que sanciones, regulen y condiciones los conglomerados empresariales y concentración de mercado.

En Chile, las conductas ilícitas en materia de libre competencia se encuentran descritas de manera general, como todo acto que impida, restrinja o entorpezca de cualquier forma o tienda a producir tales efectos respecto de la libre competencia. Con esto, por ejemplo, la existencia de concentración en un mercado determinado, no necesariamente es considerado como contraria a la libre competencia y, por tanto, antijurídico y sancionable; ello ocurrirá en la medida que, derivado de tal concentración se impida, restrinja o impida la libre competencia en el mercado respectivo (OCDE, 2015). En marco de ello, es que el TDLC no puede iniciar procedimientos sancionatorios (Artículo 18 N°1 del DL 211) o procedimientos orientados a pronunciarse acerca de si un acto o contrato (por ejemplo, una operación de concentración) es o no contrario a la libre competencia, -o debe cumplir con ciertas condiciones o remedios para cumplir

con las normas que la protegen- (Artículo 18, N°2 del DL 211). En cambio el TDLC si podría iniciar de oficio procedimientos para dictar instrucciones de carácter general (Artículo 18, N°3 del DL 211) o procedimientos destinados a evaluar si cabe o no formular sanciones.

Israel es uno de los países ejemplo en materia de regulación de conglomerados, avanzando en establecer altas sanciones pero también una normativa que busca impedir la conformación de concentraciones empresariales vertical y horizontalmente, es decir, no sólo pone atención en la concentración de firmas en una industria sino que también se enfoca en lo que sucede a lo largo de toda la cadena productiva y el poder de empresas en otras industrias que se complementan y, por tanto, generan poder de mercado que obstaculiza la libre competencia y genera perjuicios a los consumidores. China igualmente destaca, estableciendo algunas condiciones económicas para autorizar la fusión o reunión de empresas.

En la región latinoamericana, todos los países cuentan con leyes que regulan el libre comercio, sin embargo, ninguna contiene especificidades de interés para regular las concentraciones que no contenga Chile en su legislación vigente o que no hayan sido anteriormente establecidas por Israel o China. Brasil cuenta con la Ley de Defensa de la Competencia, que si bien incorpora medidas para prevenir la concentración excesiva, esas medidas son similares a las establecidas por China en cuanto al análisis de poder de mercado, revisión de fusiones y un seguimiento permanente de la evolución de los conglomerados.

En términos generales, en Chile se requiere avanzar no sólo en un marco regulatorio más específico sobre las relaciones comerciales de empresas a nivel de industria y mercado global (siguiendo la experiencia de Israel) sino también se deben fortalecer las entidades de supervisión del mercado, con más potestades y capacidad de regulación, fiscalización y sanción.

IV. Referencias

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (abril, 2023). Regulación de la concentración económica en Chile e Israel. Disponible [aquí](#).

Comisión para el Mercado Financiero. (2023). Lineamientos para una Ley de Conglomerados Financieros en Chile. Disponible [aquí](#).

Ley de Promoción de la Competencia y Reducción de la Concentración (Law for Promotion of Competition and Reduction of Concentration, 5774-2013) (abril, 2023).

Motta, Massimo. 2004. Competition Policy: Theory and Practice. Nueva York: Cambridge University Press.

Observatorio de Justicia de China. (2021). Marco legal antimonopolio de China en 2021. Disponible [aquí](#).

OCDE (2015). Competencia y Estudios de Mercado en América Latina. Los casos de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú. Disponible [aquí](#).

OECD. (2022). Annual Report on Competition Policy Developments in Israel 2021. Directorate for Financial and Enterprise Affairs Competition Committee. DAF/COMP/AR(2022)18.

PNUD. (2021). La concentración de poder económico y político. Capítulo 3. Disponible [aquí](#).

Urzúa, Carlos M. 2013. “Distributive and Regional Effects of Monopoly Power”. *Economía Mexicana Nueva Época*, 22 (2): 279–295.