

## ***La paradoja de las instituciones de libre competencia en Chile: modernización con colusión y desconfianza pública***

### ***The Paradox of Competition Institutions in Chile: Modernization amid Collusion and Public Distrust***

Manuel Arís\*

Jorge Atria\*\*

María Jaraquemada\*\*\*

Recibido: 29 de mayo de 2023

Aceptado: 24 de octubre de 2024

#### **RESUMEN**

Este artículo examina críticamente la institucionalidad chilena de libre competencia a partir del análisis de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), situándolas en el marco de las reformas neoliberales consolidadas desde la dictadura. Frente a la paradoja entre el buen posicionamiento internacional de Chile en indicadores de competitividad y la persistencia de graves casos de colusión, el trabajo sostiene que estas instituciones responden a una racionalidad orientada a la eficiencia y al bienestar del consumidor, lo que limita estructuralmente su capacidad para contener la concentración económica. Desde una perspectiva de economía política crítica, el artículo dialoga con enfoques sobre neoliberalismo, capitalismo jerárquico, captura regulatoria y puerta giratoria, mostrando cómo el conocimiento experto opera como recurso de poder que reproduce élites

#### **ABSTRACT**

This article critically analyzes Chile's competition institutions through the National Economic Prosecutor's Office (FNE) and the Competition Tribunal (TDLC), situating them within the neoliberal reforms consolidated since the dictatorship. Confronting the paradox between Chile's strong international competitiveness rankings and the persistence of major collusion scandals, the study argues that these institutions are grounded in a market-oriented rationality prioritizing efficiency and consumer welfare, which structurally constrains their ability to curb economic concentration. Drawing on critical political economy perspectives on neoliberalism, hierarchical capitalism, regulatory capture, and revolving doors, the article shows how expert knowledge functions as a power resource that reproduces technocratic and corporate elites. Based on documentary analysis and emblematic cases, it identifies weak

\* Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo electrónico: <manuel.aris@gmail.com>.

\*\* Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. Correo electrónico: <jaatria@uc.cl>.

\*\*\* Pontificia Universidad Católica de Chile, Chile. Correo electrónico: <maria.jaraquemada@gmail.com>.



tecnocráticas y corporativas. Mediante análisis documental y revisión de casos emblemáticos, se evidencia la persistencia de sanciones débiles, déficits de *accountability* y deterioro de la confianza pública. El texto concluye que la modernización regulatoria chilena resulta insuficiente para proteger bienes públicos fundamentales y subraya la necesidad de fortalecer el control democrático sobre las agencias de competencia.

**Palabras clave:** libre competencia; mercados; instituciones; relaciones Estado-mercado; Chile.

sanctions, accountability deficits, and declining public trust. The article concludes that Chile's regulatory modernization aligns with global neoliberal standards but remains insufficient to safeguard public goods, highlighting the need to strengthen democratic oversight of competition authorities.

**Keywords:** competition policy; markets; institutions; state-market relations; Chile.

## Introducción

Este artículo busca contribuir al estudio del funcionamiento de las instituciones públicas y los mercados en contextos de alta concentración económica, a partir de un análisis exploratorio de las dos principales instituciones de libre competencia en Chile: la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC).

Los objetivos de la institucionalidad de libre competencia se inscriben en un escenario profundamente paradójico. Por un lado, Chile exhibe un desempeño relativamente alto en indicadores de competitividad, transparencia y control de la corrupción en comparación con otros países latinoamericanos, lo que respalda evaluaciones que destacan su estabilidad institucional y respeto al Estado de derecho. Aunque el país ha experimentado descensos moderados en algunos índices, mantiene aún una posición de liderazgo regional, lo que da cuenta de un diseño institucional que sugiere capacidades estatales relevantes y un marco jurídico formalmente adecuado para enfrentar y sancionar delitos económicos y otras formas de corrupción.

Por otro lado, sin embargo, en los últimos quince años se han revelado numerosos casos de colusión en industrias vinculadas a bienes de primera necesidad —como medicamentos, pollo o papel *tissue*—, afectando directamente la situación económica de la mayoría de los hogares e impactando tanto a la opinión pública como a sectores especializados, en la medida en que las sanciones no parecen ser ni efectivas ni proporcionales a los costos sociales ocasionados (Schorr et al., 2024). Esto resulta coherente, además, con indicadores recientes que ubican a Chile entre los países con menor dispersión de mercado en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) (OECD, 2022), lo que

ilustra elevados niveles de concentración en unos pocos conglomerados económicos que dominan múltiples industrias.

Estos rasgos han sido objeto de creciente escrutinio en un contexto marcado por una persistente desigualdad económica, visible en la elevada concentración del ingreso en los percentiles superiores. Asimismo, se han discutido ampliamente en relación con la dificultad para aprobar reformas progresivas y redistributivas en distintas esferas, la reproducción de posiciones de poder, la circulación de élites de similar origen socioeconómico entre cargos estratégicos del sector público y privado, las limitaciones en los mecanismos de fiscalización de ciertos sectores, y las restricciones del sistema judicial para sancionar eficazmente delitos económicos, conflictos de interés y prácticas de tráfico de influencias.

Finalmente, resulta relevante considerar un escenario de creciente desafección institucional que ha atravesado a la sociedad chilena en las últimas décadas. Este proceso se expresa en altos niveles de desconfianza ciudadana hacia la gran empresa y las instituciones públicas, y ha sido vinculado a las situaciones previamente descritas como manifestaciones de abuso (Navia, 2016) y de desigualdad en el acceso a la justicia (Corporación Administrativa del Poder Judicial, 2021).

Frente a esta paradoja, sostenemos que el diseño de las instituciones de libre competencia se encuentra alineado con una visión económica más amplia, cristalizada en una serie de reformas implementadas durante la dictadura y que no fueron sustancialmente transformadas tras el retorno a la democracia. Esta perspectiva —promotora de un Estado reducido y de un rol protagónico del sector privado y del libre mercado como motores del bienestar colectivo— ha favorecido un tipo específico de desarrollo institucional: uno que asegura un marco regulatorio básico para formalizar la competencia, pero que simultáneamente incorpora restricciones estructurales que limitan el ejercicio efectivo de sus funciones.

Para abordar este problema, utilizamos una metodología basada en fuentes secundarias, revisión legislativa, análisis institucional, encuestas de opinión pública y datos de casos relevantes de la última década. A partir de este corpus, examinamos las limitaciones del desempeño institucional y las manifestaciones concretas de estas debilidades en episodios de amplia repercusión pública, ilustrando así las profundas dificultades para garantizar en la práctica la libre competencia y enfrentar el impacto que los casos de colusión han tenido sobre la confianza pública.

A continuación, discutimos el desarrollo económico, la noción de libre competencia y las relaciones público-privadas que inciden en el funcionamiento del Estado, incorporando elementos específicos del caso chileno. Posteriormente, presentamos la institucionalidad de libre competencia del país, considerando su origen, evolución y las trayectorias de quienes han liderado estas organizaciones. En las secciones siguientes, analizamos los principales casos que han afectado la libre competencia en la última década, atendiendo tanto a la relevancia de los sectores involucrados como a su repercusión pública, con especial énfasis

en uno de ellos, a fin de examinar el modo en que han operado las instituciones existentes. Finalmente, concluimos destacando los principales hallazgos y proyectando desafíos para esta agenda de investigación.

### ***Reformas neoliberales, competencia y relaciones público-privadas: aspectos generales y especificidades del caso chileno***

#### *Desarrollo económico e instituciones contemporáneas*

La economía clásica y neoclásica enfatizan la centralidad de los mercados libres para el logro del bienestar y la prosperidad colectiva. En este marco, el orden de mercado resulta fundamental, en tanto posibilita la reciprocidad, entendida como la reconciliación de propósitos diversos en beneficio mutuo de los participantes, ofreciendo las mejores condiciones para que las personas aprovechen su conocimiento en la consecución de sus fines (Hayek, 1982: 182-183).

En términos generales, y siguiendo a Hernández (2018: 222-223), es posible sintetizar en cinco los supuestos del denominado “orden espontáneo” que conducirían a soluciones eficientes y con capacidad para resolver problemas sociales y económicos. Primero, la eficiencia, concebida como una consecuencia natural de la competencia y la búsqueda del interés propio, bajo la premisa de que los mercados sin interferencias tienden al óptimo. Segundo, los precios: en un contexto de libre mercado, los oferentes optimizarían sus precios para hacerlos más competitivos, incrementando ventas y utilidades. Tercero, la innovación y creatividad, asociadas a la exigencia de un uso máximo de las capacidades productivas para generar bienes y servicios. Cuarto, la calidad: si existe competencia, los consumidores pueden elegir libremente buscando el mayor beneficio, mientras los oferentes elevan la calidad de sus productos para atraer demanda. El quinto supuesto es la competencia misma, cuya ausencia afecta negativamente a los principios anteriores. La premisa central es que el libre mercado permite la competencia plena entre oferentes por las preferencias de los consumidores, promoviendo mayores niveles de calidad e innovación. Esto supone que los competidores deben operar en condiciones equivalentes para que el mercado —a través de las decisiones de los consumidores— determine la mejor alternativa disponible; quienes no logren adaptarse desaparecerán. En el largo plazo, este proceso mejoraría la eficiencia, el bienestar social y la asignación de recursos.

La relevancia atribuida a los mercados se intensificó con las reformas neoliberales implementadas desde la década de 1970 en diversas regiones del mundo. Estas reformas adquirieron particular profundidad en Chile, al introducirse en un contexto político que habilitó una transformación institucional y sociocultural de gran alcance, que no sólo permeó el funcionamiento de la economía, sino también la relación entre Estado y ciudadanía (Undurraga, 2014; Atria, 2023).

El neoliberalismo ha sido conceptualizado como un conjunto de prácticas económico-políticas que comparten la premisa de que el bienestar humano se maximiza mediante la expansión de la libertad emprendedora dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privados, libertad individual, mercados abiertos y libre comercio (Harvey, 2007: 22). Estas políticas se han materializado en procesos de privatización, desmantelamiento de instituciones y sistemas de bienestar, reducción del rol fiscal en la regulación económica, disminución de la carga tributaria y apertura de las fronteras nacionales (Fourcade-Gourinchas y Babb, 2002: 533-534).

Así como las políticas neoliberales impactaron de manera diferenciada a las economías nacionales, las características contextuales también influyeron en las orientaciones y formas concretas que adquirieron las instituciones. Desde esta perspectiva, Chile constituye un caso emblemático de revolución capitalista neoliberal (Gárate, 2016), cuya configuración se expresa con claridad en el diseño institucional (Solimano, 2012) y se articula con un modelo de capitalismo jerárquico visible en América Latina, caracterizado por grandes conglomerados empresariales diversificados, relaciones laborales fragmentadas y de baja calificación, y una fuerte presencia de empresas multinacionales (Schneider, 2009). No obstante, la transformación capitalista chilena trasciende los arreglos institucionales, manifestándose en la profundidad alcanzada por determinados valores, intereses e ideas (Undurraga, 2014; Thumala Olave, 2013), así como en la cohesión de la élite para defenderlos (Fourcade-Gourinchas y Babb, 2002).

En este sentido, lo que Salas-Porras (2014) plantea respecto de la reconfiguración de la élite mexicana en contextos neoliberales resulta igualmente aplicable al caso chileno, donde las prácticas sociales de las élites tienden a obstaculizar la producción de bienes públicos, al tiempo que incentivan el debilitamiento de las capacidades institucionales para proteger el interés general. Ello guarda relación tanto con el diseño e implementación de la institucionalidad de libre competencia como con otros ámbitos de la esfera económica.

La revolución capitalista chilena ha sido asociada a logros económicos y sociales específicos, particularmente a indicadores que han situado al país en posiciones de liderazgo regional en términos de ingreso per cápita y progreso material. Sin embargo, estos avances coexisten con interrogantes persistentes sobre la adecuación de este modelo de desarrollo, especialmente en un contexto de alta concentración económica y múltiples asimetrías estructurales (Solimano, 2012). En efecto, Chile presenta niveles de desigualdad comparables a los de la década de 1960, y la concentración del ingreso y la riqueza se mantiene consistentemente elevada (Flores, Sanhueza, Atria y Mayer, 2020; Atria, Contreras y Méndez, 2024). Estos fenómenos se despliegan, además, en un escenario marcado por una fuerte concentración de la propiedad (Frigolett, 2013; Morales, Meléndez y Ramírez, 2013).

### *Libre competencia*

Específicamente en relación con la competencia, distintas corrientes del pensamiento neoliberal sostienen que esta no puede darse por sentada y que requiere de agencias independientes encargadas de promoverla, aun cuando ciertos niveles de concentración puedan eventualmente ser tolerados si permiten economías de escala y se traducen en ganancias de eficiencia que benefician a los consumidores mediante menores precios y productos de mayor calidad (Salas-Porras, 2022).

En la medida en que incluso la literatura económica reconoce crecientemente que el capitalismo de libre emprendimiento no constituye una condición “natural” de la economía (Fourcade-Gourinchas y Healy, 2007), la defensa de la libre competencia se vuelve consustancial tanto para sostener la creencia de que los mercados representan el mecanismo más eficiente de organización económica, como para afirmar que el Estado debe garantizar las condiciones necesarias para que dicha competencia se despliegue de manera equitativa y sin desatender las necesidades humanas (Alvear, 2017).<sup>1</sup> Sin embargo, la expansión de políticas neoliberales en distintos países no ha derivado necesariamente en mayores niveles de competencia. Por el contrario, una amplia literatura documenta procesos inversos: creciente concentración del ingreso y la riqueza —no sólo a nivel individual, sino también en mercados desregulados y altamente concentrados—, condiciones de competencia asimétricas y la presencia recurrente de prácticas que constituyen, o se aproximan, a situaciones de monopolio, colusión y competencia desleal (Stiglitz, 2012).

Más allá de la expansión de políticas liberales, la noción misma de competencia puede complejizarse al considerar que las condiciones reales de la economía enfrentan a empresas de tamaños muy disímiles, con distintos niveles de poder e influencia y, por tanto, con capacidades desiguales para incidir en el comportamiento de los mercados (Fligstein, 1996). Ello genera disputas por el control y el poder económico que difícilmente permiten garantizar escenarios de libre competencia. Asimismo, la concentración económica ha sido asociada con la acumulación de poder en las élites, favoreciendo la profundización de asimetrías estructurales, el estrechamiento de vínculos con la élite política y la sobrerrepresentación de intereses particulares en decisiones de interés común (Page, Seawright y Lacombe, 2018).

En las últimas cinco décadas, estos problemas se han vuelto cada vez más visibles en Chile, tensionando las visiones normativas sobre el libre mercado y la competencia. Siguiendo a Solimano (2012), algunos de los rasgos más destacados de este proceso han sido la expansión del endeudamiento, prácticas sistemáticas de aprovechamiento del consumidor, abundantes situaciones de información asimétrica entre oferentes y demandantes —así como entre

<sup>1</sup> Para Alvear (2017: 121), la justicia del mercado puede garantizarse a través de cuatro instituciones fundamentales: 1) la libre competencia; 2) la libertad de empresa; 3) la competencia leal; y 4) los derechos del consumidor. Lo distintivo de la libre competencia, según este autor, radica en su capacidad de considerar el funcionamiento del mercado en su conjunto, más allá de las relaciones individuales entre oferentes y consumidores.

empleadores y trabajadores—, conductas monopólicas y una elevada concentración de la propiedad de la riqueza productiva, lo que ha favorecido la formación de conglomerados con altas cuotas de mercado y una notable resistencia a la regulación efectiva.

Un informe reciente de la OECD (2022) refrenda parcialmente este diagnóstico al señalar que Chile presenta un entorno débil de competencia. En una comparación entre 52 países, Chile aparece como el cuarto con menor dispersión de mercado, es decir, con estructuras dominadas por pocos grupos empresariales, sólo superado por Paraguay, Hungría y Perú. Resulta relevante observar que este indicador no guarda relación directa con el tamaño del país: en el extremo opuesto —con mayor dispersión empresarial— se ubican Suiza, Japón, Italia y Dinamarca. Chile, además, se sitúa por debajo del promedio latinoamericano en este indicador.<sup>2</sup>

#### *Intereses y relaciones público-privado: entre la captura del Estado y la puerta giratoria*

Existe una vasta literatura sobre la relación entre captura del Estado y puertas giratorias. Por ejemplo, Posner (1974) critica las teorías de la captura basadas en el interés público, las cuales asumen que las instituciones regulatorias fallan debido a debilidades individuales o malas administraciones que impiden el cumplimiento de sus objetivos. Desde esta perspectiva, el problema radicaría fundamentalmente en el diseño institucional. Por su parte, una visión crítica de la hipótesis de la puerta giratoria (Cohen, 1986) sostiene que los reguladores con experiencia previa en la industria regulada no necesariamente favorecen más a dicha industria que aquellos sin ese antecedente, ni que la expectativa de un empleo futuro en el sector privado constituya, por sí misma, un incentivo sistemático para apoyar a las empresas desde el ámbito público.

Otras investigaciones, sin embargo, sí encuentran evidencia de efectos asociados a las puertas giratorias en la explicación de la captura estatal. Makkai y Braithwaite (1992) muestran que los fiscalizadores con experiencia previa en la alta gerencia de la industria tienden a ser menos severos en la aplicación de la normativa. Asimismo, introducen la noción de *captura situacional*, referida a un conjunto más amplio de presiones contextuales que pueden incidir en la captura, siendo la puerta giratoria sólo uno de sus componentes.

En una línea similar, Levine y Forrence (1990) proponen un modelo de interpretación de la captura regulatoria centrado en la motivación de los agentes, abordando las ambigüedades del concepto de *interés público* o de conformidad democrática. Este enfoque permite comprender cómo la intensidad de la atención pública sobre determinados temas puede afectar las motivaciones del regulador y, con ello, sus decisiones: cuando los

<sup>2</sup> De acuerdo con OECD (2022), la métrica utilizada (“Extent of market dominance”) se expresa en una escala de 0 a 100, donde 0 indica máxima dominación del mercado por parte de grupos empresariales y 100 máxima dispersión. Chile alcanza un puntaje ligeramente inferior a 40, mientras que el promedio de América Latina supera los 40 puntos y el promedio de los países de la OECD se sitúa ligeramente por debajo de 60.

asuntos se instalan en la agenda pública, la holgura interpretativa de las normas de fiscalización tiende a reducirse.

Más recientemente, Lucca et al. (2014) analizan las trayectorias laborales de reguladores bancarios federales y estatales en Estados Unidos. Sus conclusiones descartan la hipótesis de la puerta giratoria como mecanismo directo de compensación económica, pero advierten la existencia de un efecto de *escuela regulatoria*, donde el problema no radica en una fiscalización más laxa, sino en un fenómeno sistémico asociado a la alta especialización que demandan marcos regulatorios crecientemente complejos. El conocimiento acumulado en las agencias termina siendo capitalizado posteriormente por las empresas reguladas.

Desde una perspectiva institucional, Brezis y Cariolle (2016) sostienen que, en contextos donde no es seguro recurrir a sobornos explícitos, las puertas giratorias operan eficazmente como mecanismos para obtener acuerdos corruptos o ventajas significativas frente a competidores “menos conectados”, pudiendo incluso derivar en la captura de entidades fiscalizadoras. Estos autores retoman la literatura sobre captura del Estado e influencia política para mostrar cómo la concentración del poder empresarial distorsiona la economía. En este marco desarrollan el concepto de *capital burocrático*, que refiere al valor que adquieren los reguladores al transitar hacia el sector privado: las empresas demandan este capital como un factor de producción, cuyo precio aumenta en la medida en que permanece escasamente distribuido entre competidores y en función del grado de influencia que el funcionario haya detentado en el sector público.

Por último, Seabrooke y Tsingou (2021) analizan el fenómeno de la puerta giratoria en la gobernanza financiera global y elaboran el concepto de *captura intelectual*, entendida como la acumulación de experiencias, saberes y redes de contacto que configuran una “ecología profesional” dominante. Más que controlar directamente las decisiones públicas, esta fuerza tecnocrática moldea el entorno regulatorio, facilitando el desenvolvimiento de las instituciones privadas dentro de dicho marco.

En un sentido más amplio, al abordar la regulación de los mercados, Bó (2006) reconstruye la evolución teórica del concepto de *captura regulatoria*, desde la noción del interés público hasta la idea de captura por parte de las empresas reguladas. Su revisión destaca la importancia de la consolidación institucional mediante procedimientos burocráticos para generar y compartir información, la creación de instancias legislativas de supervisión y la acción organizada de la ciudadanía.

La evidencia presentada por estas investigaciones permite sostener que las deficiencias regulatorias de las instituciones públicas responden, en buena medida, a debilidades de diseño, entre las cuales se incluyen las distintas modalidades de la puerta giratoria. Esta fragilidad institucional refuerza la lógica de las élites tecnocráticas (Salas-Porras, 2014), en la que el conocimiento y la experiencia se movilizan como recursos de poder no neutrales,

fortaleciendo prácticas que obstaculizan la generación de bienes públicos, como la protección de distorsiones de mercado.

## ***Institucionalidad de libre competencia en Chile***

### *Origen y características fundamentales*

Las reformas neoliberales introducidas durante la dictadura de Pinochet enfatizaron explícitamente la centralidad de la libre competencia. Así lo plantea, por ejemplo, El Ladrillo (Centro de Estudios Públicos, 1992), el célebre texto elaborado por un grupo de economistas chilenos que sentaron las bases de dichas reformas, al vincular la libre competencia con el incentivo a incrementar la productividad y el consumo. En contraste, frente a situaciones monopólicas, el documento sostenía la necesidad de incentivar la inversión extranjera y adoptar medidas drásticas, al considerar que los monopolios carecen de justificación económica (Centro de Estudios Públicos, 1992: 89).

La institucionalidad de la libre competencia se encuentra regulada en el Decreto Ley N° 211, promulgado en los primeros meses de la dictadura —cuando previamente imperaba un importante sistema de fijación de precios (Agüero, 2022)— y ha experimentado una serie de modificaciones desde el retorno a la democracia.

La FNE es un servicio público descentralizado, independiente de todo organismo o servicio, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Su independencia respecto del poder político de turno está determinada principalmente por el sistema de nombramiento y remoción de su titular: el Fiscal Nacional Económico —quien debe contar con título de abogado y diez años de ejercicio profesional o tres años de antigüedad en el servicio— es nombrado por el Presidente de la República mediante el sistema de Alta Dirección Pública por un período de cuatro años, renovable por una sola vez.

No obstante, subsiste un componente político en el nombramiento, dado que el Presidente puede escoger libremente entre quienes cumplan el perfil del cargo dentro de la terna o quina propuesta por el Consejo de Alta Dirección Pública, el cual además puede declarar desiertos los concursos hasta designar a alguien de su confianza. Una vez en el cargo, su remoción por razones de confianza no está permitida, lo que busca blindar su actuación. En refuerzo de esta autonomía, la ley establece expresamente que el Fiscal Nacional Económico, en el ejercicio de sus funciones, será independiente de todas las autoridades y tribunales ante los cuales actúe.

Una de las formas de intentar restringir la captura por parte del sector privado en este tipo de instituciones es mediante regulaciones asociadas a la “puerta giratoria” entre el sector público y privado (Castellani, 2018). En Chile existe una regulación general aplicable a

la FNE que impide que sus funcionarios sean empleados por las entidades fiscalizadas durante los seis meses posteriores al cese de sus funciones. Sin embargo, estudios recientes muestran que la puerta giratoria sigue siendo un fenómeno visible (Maillet, González-Bustamante y Olivares, 2018), lo que evidencia que esta regulación resulta insuficiente, carece de sanciones efectivas y presenta escasos mecanismos de fiscalización.

Al no existir una regulación robusta del post empleo de funcionarios y autoridades de la FNE, el diseño institucional chileno presenta una falencia relevante, considerando la capacidad movilizadora de conocimiento que caracteriza a las puertas giratorias. Como señala María Elina Cruz, experta en libre competencia del Centro de Libre Competencia UC: “esa persona queda en la desprotección en el sentido que después lo lanzan al sector privado donde no va a encontrar trabajo si realmente tiene ganas de tirarse en contra de las colusiones reales”, en un mercado pequeño y endogámico, sin un sistema de apoyo como ocurre en otros países, donde existen compensaciones económicas post empleo orientadas a prevenir conflictos de interés o captura institucional (Matamala, 2024).

Entre las principales funciones de la FNE se encuentran instruir investigaciones por infracciones legales; actuar como parte, representando el interés general de la colectividad en el orden económico, ante el TDLC y los tribunales de justicia; proponer reformas legales; e interponer querellas por delitos contra la libre competencia. Esta última facultad fue incorporada en la reforma de 2016 y es exclusiva de la FNE, lo que implica que el Ministerio Público no puede perseguir ni investigar este tipo de delitos si la Fiscalía decide no accionar.

La ciudadanía puede interponer denuncias ante la FNE por eventuales infracciones a las normas de libre competencia, encontrándose esta obligada a investigarlas. De este modo, se contempla una vía de acción pública para iniciar investigaciones, abriendo espacios de participación ciudadana y *accountability* vertical. Según la última cuenta pública de la FNE, 27 % de las investigaciones iniciadas en 2023 se originaron por esta vía.

En materia de *accountability* horizontal —esto es, control por parte de otras autoridades o poderes del Estado— no existe un deber específico de rendición de cuentas ante el Congreso Nacional o alguna comisión especializada, como ocurre en otros países. No obstante, la Contraloría General de la República puede fiscalizar que su actuación se ajuste a la normativa administrativa, al igual que ocurre con otras entidades de la administración pública.

Asimismo, la FNE se encuentra sujeta a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y al principio de probidad administrativa. Debe realizar cuentas públicas anuales, informando al público los principales hitos y resultados de su gestión. Además, se rige por la Ley de Lobby, que obliga a transparentar audiencias y reuniones con actores que buscan influir en sus decisiones, y por la Ley de Probidad en la Función Pública, que exige declaraciones de intereses y patrimonio, así como, en ciertos casos, fideicomisos ciegos o enajenación forzosa de activos. Estas normas buscan prevenir conflictos de interés, junto con inhabilidades y deberes de abstención.

Como ocurre frecuentemente con agencias independientes, se ha enfatizado su autonomía frente al poder político y sus capacidades técnicas, buscando mecanismos que impidan su captura (Marmolejo, 2019). Sin embargo, estos esfuerzos suelen concentrarse en los procedimientos de nombramiento y remoción o en sus atribuciones formales, dejando en segundo plano la rendición de cuentas, la transparencia sustantiva y la participación pública como fuentes de legitimidad democrática y como herramientas efectivas para prevenir la captura.

En un informe sobre política regulatoria en Chile, la OECD (2016) señala que las autoridades reguladoras buscan fomentar la competencia, minimizar conflictos de interés, fortalecer la confianza pública y reducir riesgos institucionales. Para ello, resultan centrales aspectos como el *accountability*, la independencia, la capacidad de resistir la captura, y la garantía de transparencia y accesibilidad para todas las partes interesadas. En Chile, si bien se observan avances en transparencia y acceso a la información, los progresos en rendición de cuentas y participación ciudadana han sido considerablemente más limitados.

En consecuencia, las medidas adoptadas tienden a blindar a la autoridad de libre competencia frente a la intervención política, pero no con igual intensidad frente a los grupos económicos, principales sujetos de su actuación y con incentivos igualmente fuertes —o mayores— para capturarla, como plantea la teoría de la captura (Posner, 2011; Marmolejo, 2019). En un país pequeño, con élites y grupos económicos altamente endogámicos, este punto resulta crucial para evitar un problema de agencia respecto de la ciudadanía.

El TDLC, por su parte, está integrado por cinco miembros (tres abogados y dos economistas). Su Presidente, abogado de profesión, es designado por el Presidente de la República a partir de una nómina elaborada por la Corte Suprema; un abogado y un economista son designados por el Consejo del Banco Central; y un abogado y un economista son designados por el Presidente de la República de ternas confeccionadas por el mismo Consejo. Todas las nóminas se elaboran mediante concursos públicos de antecedentes. Chile opta así por un modelo de tribunal independiente y especializado, compuesto por expertos con destacada trayectoria profesional o académica en libre competencia, derecho comercial o económico, y con al menos diez años de ejercicio profesional.

Los cargos del TDLC contemplan inhabilidades e incompatibilidades, como haber ejercido recientemente funciones directivas en la FNE. Asimismo, se exige dedicación exclusiva, declaraciones de intereses y patrimonio, y se establecen normas de post empleo.

Finalmente, el análisis de fuentes secundarias sobre las trayectorias de las autoridades de la FNE desde 1963 muestra que la totalidad de los Fiscales Nacionales han sido hombres y abogados, cuyas trayectorias se concentran en tres ámbitos: asesoría empresarial (directa o vía estudios jurídicos), academia especializada en regulación y órganos de control estatal.

De modo similar, en el TDLC predominan hombres y abogados con trayectorias vinculadas a la academia y a altos cargos públicos. En conjunto, estos recorridos evidencian

dinámicas asociadas a la puerta giratoria, donde el conocimiento opera como recurso de poder, en el marco de procesos de reproducción simbólica y acumulación de capital de élites tecnocráticas.

### *Desarrollo reciente*

En 2015, frente a una serie de casos de corrupción que afectaron la legitimidad de actores políticos y empresariales de distintas tendencias,<sup>3</sup> un grupo de expertas y expertos elaboró una agenda de reformas orientada a fortalecer aspectos institucionales clave en el combate a la corrupción. El informe resultante abordó, en uno de sus capítulos, el problema de la confianza en los mercados, centrando el análisis fundamentalmente en tres ámbitos: mayor eficacia de las entidades reguladoras y supervisoras del sector privado; fortalecimiento de los gobiernos corporativos de los reguladores; y mayor efectividad de los gobiernos corporativos empresariales en la prevención y detección de conductas ilícitas (Arís, Engel y Jaraquemada, 2018). Estas áreas fueron identificadas como las más débiles en materia de integridad y funcionamiento de los mercados.

Como consecuencia de este diagnóstico, se aprobó la Ley N° 20.945 (2016), que perfecciona el sistema de libre competencia, incorporando la obligatoriedad de realizar controles preventivos sobre operaciones de concentración que superen determinados umbrales, así como la posibilidad de que los agentes económicos soliciten voluntariamente, de manera anticipada, dichos controles en operaciones específicas. Esta evolución del sistema siguió de cerca las recomendaciones formuladas a Chile, principalmente por la OECD, en años previos (OECD, 2014, 2015).

Además de estos avances, la ley incorporó dos disposiciones especialmente relevantes en materia de protección de la libre competencia. En primer lugar, restituyó el carácter penal del delito de colusión, lo que refleja el recorrido errático que ha tenido el país en el abordaje de los delitos de cuello blanco. La criminalización de la colusión no estuvo exenta de controversias durante la discusión legislativa. Uno de los principales puntos de fricción fue la titularidad de la acción penal pública, que finalmente quedó radicada exclusivamente en la FNE. Esta atribución deberá evaluarse en el tiempo (Budnik Ojeda, 2020), pues en ámbitos homologables —como los delitos tributarios, cuya acción penal corresponde al Servicio de Impuestos Internos— se ha criticado ampliamente la laxitud de los criterios para iniciar procesos penales en casos políticamente expuestos, así como la preferencia por vías administrativas orientadas a la recaudación de impuestos y multas.

Asimismo, la ley perfeccionó los mecanismos de delación compensada (FNE, 2017), en respuesta tanto a los casos de colusión y corrupción ocurridos en Chile como al impacto

<sup>3</sup> Para profundizar en estos casos desde la perspectiva de sus implicancias para la corrupción, véase Schorr et al. (2024).

del caso Odebrecht (Durand, 2018), subrayando la importancia de contar con instrumentos de autodenuncia para revelar delitos insertos en entramados económicos y políticos de alta complejidad.

El desarrollo de la institucionalidad de libre competencia ha sido evaluado positivamente por organismos y expertos internacionales. Sin embargo, de manera paradójica, su implementación ha mostrado una mayor cautela frente a la intervención en las dinámicas de mercado que frente a la protección efectiva de los bienes públicos que declara resguardar. Aunque no es posible establecer una relación causal directa, este proceso ha coincidido con un estancamiento —e incluso retrocesos parciales— en diversas evaluaciones internacionales sobre la institucionalidad chilena.

El Index of Economic Freedom de la Heritage Foundation (2024), que privilegia economías capitalistas orientadas a la promoción de la libertad económica, ubica a Chile en el lugar 21° a nivel mundial, segundo en la región tras Canadá (16°), y por encima de Estados Unidos (25°) y Uruguay (27°). En 1995, Chile registraba 71.2 puntos, y en 2024 alcanza 71.4, evidenciando una trayectoria prácticamente estable.

Por su parte, el Índice de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial (2024), que mide la madurez institucional y la existencia de políticas favorables al desarrollo económico, sitúa a Chile en el lugar 44° del ránking global y tercero en las Américas, siendo el primer país latinoamericano. No obstante, se observa una tendencia descendente, considerando que su mejor posición fue alcanzada en 2005, cuando ocupó el puesto 19°.

Los Indicadores de Gobernanza Mundial del Banco Mundial muestra también para Chile una leve tendencia a la baja, particularmente en los indicadores de estabilidad política y efectividad gubernamental. Otros indicadores permanecen relativamente estables, manteniendo al país entre los mejor posicionados de América Latina, junto con Uruguay.

Finalmente, en materia de corrupción, el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (2023) ubica a Chile en el segundo lugar regional, después de Uruguay. Desde 2016, sin embargo, el país ha descendido por debajo de los 70 puntos que había sostenido durante la década anterior, instalándose en una zona de estancamiento.

En síntesis, el diseño institucional chileno en materia de libre competencia cumple con estándares altamente valorados por instancias expertas y posiciona al país como referente regional. Sin embargo, los perfeccionamientos posteriores no parecen haber generado efectos sustantivos en la contención de una tendencia al estancamiento, reforzando la paradoja que atraviesa este trabajo: una modernización alineada con macroobjetivos y coherente con los criterios de la tecnocracia neoliberal, pero con una capacidad limitada para responder de manera convincente frente a casos que afectan directamente a la ciudadanía y erosionan la fe pública, como se examina en la sección siguiente.

## ***Instituciones en la práctica: percepciones ciudadanas y casos emblemáticos***

¿Cómo operan en la práctica las instituciones de libre competencia en Chile? En esta sección analizamos el funcionamiento de los arreglos institucionales vigentes a la luz de casos que afectan a distintas industrias, poniendo atención tanto en las dinámicas específicas asociadas al tratamiento de cada caso como en la repercusión pública que acompaña estos sucesos. Con este análisis buscamos mostrar tres aspectos centrales de este funcionamiento: primero, que la actuación de estas instituciones ha estado sometida a un intenso escrutinio público, lo que evidencia tanto que las afectaciones a la libre competencia han concitado la atención ciudadana como que existe una percepción consistentemente negativa, observable a través del análisis conjunto de diversas encuestas de opinión pública. Segundo, que los casos de colusión han impactado áreas de primera importancia para el consumo doméstico, afectando directamente a los hogares chilenos mediante el encarecimiento de bienes y servicios básicos. Y tercero, que los arreglos institucionales vigentes dificultan el establecimiento de sanciones proporcionales al daño causado.

### ***Percepciones ciudadanas***

La opinión pública chilena ha resentido profundamente los problemas asociados a la falta de competencia en los mercados, lo que se refleja tanto en el deterioro de la confianza institucional como en la percepción de un aumento de la corrupción. Los casos de colusión con mayor visibilidad pública han generado un cuestionamiento generalizado respecto de la magnitud de los abusos en el modelo neoliberal chileno y sobre cuán libre y competitivo es realmente el mercado nacional (Navia, 2016). Diversas encuestas recientes permiten dimensionar con mayor precisión estas percepciones. A continuación, en la tabla 1 discutimos los resultados de algunos estudios de opinión pública relevantes:

**Tabla 1**  
 Estudios de opinión pública para discusión del caso chileno

| Nombre del estudio                                                                                                                      | Diseño metodológico                                                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Percepciones ciudadanas sobre libre competencia en Chile<br>Septiembre 2021<br>Centro Competencia de la Universidad Adolfo Ibañez (UAI) | Diseño No probabilístico. Se realizaron un total de 1.269 entrevistas y se ponderaron (de acuerdo a datos del Censo 2017 y GSE AIM 2019) por las variables de Género, Edad y GSE.                                                  |
| Chilenas y Chilenos Hoy 2023 y versiones anteriores<br>Centro de Estudios Espacio Público                                               | Diseño probabilístico. Encuestas presenciales en hogares a mayores de 18 años de los principales centros urbanos de Chile. Muestra de 1.000 casos. Error muestral de +/-3,1, para un nivel de confianza de 95 % y varianza máxima. |

(continuación)

| Nombre del estudio                                                                                                                  | Diseño metodológico                                                                                                                                                                                                          |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Encuesta CEP N° 92, Agosto-Septiembre 2024 y versiones anteriores<br>Centro de Estudios Públicos (CEP)                              | Diseño probabilístico. Encuestas presenciales en hogares a mayores de 18 años residentes de todo el país.<br>Muestra de 1 482 casos.<br>Error muestral de +2.8 % considerando varianza máxima, un nivel de confianza de 95 % |
| Atria y Rovira, 2021. “Informe de resultados. Estudio COES de la elite cultural, económica y política en Chile”. Santiago de Chile. | Muestra de 440 casos seleccionados a partir de universos de posiciones de poder económico, político y cultural en Chile.                                                                                                     |

Fuente: elaboración propia con base en fichas metodológicas de los estudios presentados.

Ante la pregunta “¿Ha tenido problemas en alguno de los siguientes mercados de productos y servicios por falta de competencia?”, cerca de la mitad de la población encuestada (CeCo & Subjetiva, 2021) respondió afirmativamente en servicios de transporte (48 %), salud privada (52 %), productos farmacéuticos (59 %) y telecomunicaciones e internet (59 %). Precisamente, estos sectores se encuentran entre aquellos donde se han registrado importantes casos de colusión en Chile, como se analizará más adelante. En el mismo estudio, 52 % de los encuestados señaló además que la colusión es una práctica “extendida o muy extendida”.

En relación con las sanciones, las encuestas de opinión pública muestran resultados consistentes en la preferencia por mecanismos de compensación a los consumidores. El 85 % de los participantes del estudio de Subjetiva y CeCo opta por esta alternativa, por sobre la denuncia pública de la empresa (64 %) o el pago de una multa equivalente a la ganancia indebida (56 %). De manera concordante, un estudio previo de DataVoz (Aydin, 2021) reveló que 81 % de la población también privilegiaba la compensación directa a los clientes afectados.

Por su parte, la versión 2023 del estudio Chilenas y Chilenos Hoy del centro de investigación Espacio Público solicitó a los encuestados calificar, en una escala de 1 a 10, cuán violentas consideraban diversas acciones. La condena con penas bajas a ejecutivos de empresas y la colusión empresarial para fijar precios ocuparon el tercer y cuarto lugar, respectivamente, entre las acciones percibidas como muy violentas por cerca de 90 % de los encuestados, replicando una tendencia ya observada en 2020 y 2021. En su edición de 2022, la misma encuesta mostró que un 81 % de las personas estaba muy en desacuerdo o en desacuerdo con la afirmación de que los abusos empresariales hacia los consumidores hubieran disminuido en los últimos cinco años. Asimismo, al consultar por los problemas que más afectan a la población, los abusos de las empresas a los consumidores aparecen entre los tres principales para aproximadamente 11 % de los encuestados.

En cuanto a la confianza en las empresas privadas, la Encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) incorpora esta dimensión en varias de sus mediciones históricas. El registro más antiguo corresponde a noviembre-diciembre de 2008, cuando el 67 % de los encuestados declaró tener poca o ninguna confianza en las empresas privadas. Entre 2011 y 2019 —periodo en que se implementaron ajustes institucionales y emergieron diversos casos de alta connotación pública— esta cifra osciló entre 78 % y 91 %. Recién en la presente década se observa cierta estabilización, alcanzando en su última medición disponible (2024) 76 %.

En conjunto, los estudios de opinión pública muestran que en Chile existe una alta desaprobación de la colusión y una clara voluntad de sancionar a los carteles que afectan la libre competencia, lo que ha sido asociado a los persistentes niveles de desigualdad en el país (Aydin, 2021).

Finalmente, una encuesta reciente aplicada a la élite chilena (Atria y Rovira, 2021) evidencia un marcado contraste con estas percepciones ciudadanas. Frente a la pregunta “¿Cómo evaluaría usted el funcionamiento del mercado en Chile?”, mientras 29 % de la élite política y 44 % de la élite cultural responden “bien” o “muy bien”, esta proporción asciende al 70 % entre la élite económica, es decir, más del doble que en el caso de la élite política. En este sentido, y pese a la acumulación de evidencias que cuestionan la idea de un mercado plenamente libre en la última década, resulta llamativo que para quienes ocupan posiciones de poder económico estas dinámicas no parezcan incidir de manera sustantiva en sus evaluaciones sobre el desempeño del mercado.

#### *Casos relevantes y el análisis del caso de farmacias*

Históricamente, la conducta que proporcionalmente ha sido más analizada por el TDLC corresponde al abuso de posición dominante (40 %). La colusión, en cambio, concentra solo 14 % de las causas contenciosas (TDLC, 2022). Sin embargo, la colusión tiene un impacto particularmente elevado en la confianza en los mercados —razón por la cual, además, se sanciona penalmente— y sus causas suelen generar una repercusión pública superior al resto de las conductas asociadas a la libre competencia.

La tabla 2 presenta un conjunto de casos de colusión y/o abuso de posición dominante que han adquirido notoria relevancia en Chile durante los últimos 15 años, ya sea por la industria en que ocurrieron, la magnitud económica involucrada o los actores implicados. Estos casos han tenido un amplio impacto mediático y social, como ha sido documentado previamente por diversas fuentes (Fuentes, 2019; Aravena, 2021):<sup>4</sup>

<sup>4</sup> A modo ilustrativo, otros casos surgidos en los últimos cinco años, que no se incluyen en esta lista, son los que afectaron al Canal del Fútbol —acogido por el TDLC por abuso de posición dominante (FNE, 2024)— y a la Asociación Nacional de Fútbol Profesional, sancionada por establecer barreras exclutorias en el mercado de espectáculos deportivos (CeCo, 2020).

**Tabla 2**  
 Casos de colusión relevantes en los últimos 15 años

| Año  | Caso                                                                                                                                                                                               | Sector o tipo de empresa afectada (público/privado) | Objeto de la regulación                 | Sanción    |
|------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------|------------|
| 2008 | Presión del <i>Retail</i> a los proveedores de abstenerse en la participación de una venta tecnológica                                                                                             | <i>Retail</i><br>Sector privado                     | Colusión y abuso de posición de dominio | Pecuniaria |
| 2008 | Acuerdo del precio de prestaciones entre 74 médicos de la ciudad de Punta Arenas                                                                                                                   | Salud<br>Sector privado                             | Colusión                                | Pecuniaria |
| 2012 | Fijación de precios entre tres grandes cadenas de farmacias                                                                                                                                        | Salud<br>Sector privado                             | Colusión                                | Pecuniaria |
| 2012 | Afectación de la competencia en licitaciones públicas por parte de un grupo de radioemisoras                                                                                                       | Medios de comunicación<br>Sector privado            | Colusión                                | Pecuniaria |
| 2015 | Sanción a grupo de empresas proveedoras de asfalto, una de las cuales se benefició del mecanismo de delación compensada                                                                            | Infraestructura<br>Sector privado                   | Colusión                                | Pecuniaria |
| 2015 | Colusión en la industria avícola en la venta de pollo (práctica se acreditó por 10 años)                                                                                                           | Alimentación<br>Sector privado                      | Colusión                                | Pecuniaria |
| 2015 | Sanción a tres empresas de transporte interurbano que operaban en el norte del país                                                                                                                | Transporte<br>Sector privado                        | Colusión                                | Pecuniaria |
| 2017 | Colusión en los precios del papel higiénico durante 11 años entre dos grandes empresas de celulosa. Una de las empresas se benefició con el mecanismo de delación compensada                       | Papel <i>tissue</i><br>Sector privado               | Colusión                                | Pecuniaria |
| 2018 | Concertación de precios entre laboratorios farmacéuticos en procesos de compras públicas de medicamentos durante 15 años. Una de las empresas se benefició con el mecanismo de delación compensada | Salud<br>Sector privado                             | Colusión                                | Pecuniaria |
| 2018 | Sanción a dos empresas que prestaban servicios para el combate de incendios forestales                                                                                                             | Seguridad<br>Sector privado                         | Colusión                                | Pecuniaria |

Fuente: elaboración propia en base Fuentes (2019) y Aravena(2021).

Un caso particularmente ilustrativo del funcionamiento práctico de la institucionalidad es el que afectó al mercado de las farmacias. En 2008, la FNE sorprendió al mercado y a la opinión

pública al acusar a las cadenas Farmacias Ahumada, Cruz Verde y Salcobrand de haberse coludido para incrementar los precios de más de 200 productos entre noviembre de 2007 y abril de 2008. Se trataba de un mercado esencial para la salud de la población y, por tanto, de bienes de primera necesidad. Además, se configuraba una reincidencia, dado que las mismas empresas ya habían sido sancionadas previamente por conductas similares, razón por la cual se solicitaron las multas más altas disponibles. Esta petición fue acogida de manera unánime por el TDLC, que condenó a cada cadena a una multa de 20 000 UTA (aproximadamente \$19 millones de dólares), sanción posteriormente ratificada por la Corte Suprema.

En la sentencia se señala que, en cada una de las categorías de medicamentos analizadas, las tres cadenas de farmacias concentraban conjuntamente entre 70 % y 99 % del mercado. Sobre esta base, el TDLC consideró, para efectos de determinar el monto de la multa, tanto la gravedad de la conducta ilícita como el hecho de que esta afectó “en un mercado de singular importancia, a productos farmacéuticos destinados —en su gran mayoría— a tratar enfermedades crónicas, con la aptitud de extender sus efectos a toda la categoría de productos farmacéuticos distribuidos por las cadenas de farmacias, ocasionando así un menoscabo directo a quienes los requieren para sus tratamientos”.

De este modo, se estimó que la extensión del daño era especialmente grave, pues involucró a casi la totalidad de la oferta, afectó a un número significativo de consumidores en todo el país y, de no haberse iniciado la investigación de la FNE, el acuerdo probablemente se habría mantenido en el tiempo y extendido a otros medicamentos. Adicionalmente, el Tribunal consideró el beneficio económico obtenido por las empresas involucradas.

Paralelamente, el Ministerio Público recibió una querrela por estos hechos y formalizó a 17 ejecutivos en febrero de 2011. No obstante, se alcanzó un acuerdo con varios de ellos para suspender el proceso a cambio del pago de más de 255 millones de pesos, destinados a instituciones como la Cruz Roja, Coaniquem, el Instituto Nacional del Cáncer y la Liga Chilena Contra la Epilepsia. Asimismo, se estableció como condición la asistencia a programas de capacitación, específicamente la aprobación de un curso presencial de al menos 30 horas lectivas sobre ética empresarial, buenas prácticas de gobierno corporativo o responsabilidad social empresarial. Este desenlace generó fuertes críticas públicas, al ser percibido como una forma de impunidad frente a delitos de cuello blanco.

En ese momento no existía un tipo penal específico para la colusión —había sido derogado en 2004—, razón por la cual el Ministerio Público intentó avanzar por otras vías. Este episodio constituyó un antecedente relevante para que, en 2016, se reintrodujera la sanción penal para este delito, estableciendo penas de hasta 10 años de prisión, las cuales hasta ahora no han sido aplicadas. Sin embargo, a diferencia de otros países, la facultad para activar investigaciones penales en materia de colusión quedó radicada exclusivamente en la FNE, lo que ha sido criticado por diversos sectores debido al riesgo de captura institucional o inhibición, generando una asimetría respecto de otros delitos económicos.

Esta situación fue recogida incluso en el fallido proceso constituyente de 2022, cuya propuesta —finalmente rechazada en plebiscito— contemplaba que el Ministerio Público pudiera iniciar investigaciones por estos delitos de manera autónoma. Probablemente, este caso influyó de forma decisiva en las percepciones ciudadanas presentadas previamente y se convirtió en un ejemplo paradigmático de un diseño institucional de la libre competencia con objetivos acotados. Si bien se impusieron sanciones pecuniarias a las empresas involucradas, el hecho de que se afectara un ámbito tan sensible como la salud sin consecuencias penales efectivas, y con compensaciones limitadas para una fracción de los consumidores perjudicados, reforzó en la opinión pública una sensación de desconfianza respecto de la capacidad del sistema de libre competencia para regular, sancionar y, sobre todo, proteger a la ciudadanía frente a este tipo de conductas.

## Conclusiones

En este artículo hemos examinado la institucionalidad de la libre competencia en Chile. A partir de información secundaria —compuesta principalmente por datos provenientes de las propias instituciones, encuestas de opinión pública, material legislativo y análisis documental— hemos mostrado la evolución de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) como organismos que cumplen un rol relevante en la defensa de los mercados, apoyados en una legislación sólida, personal altamente calificado y marcos procedimentales claros, al tiempo que buscan proyectar valores asociados con la excelencia técnica y la probidad pública. Estos elementos son coherentes con la visión del proyecto capitalista chileno, que asigna un rol central al sector privado y a los mercados no solo para asegurar el funcionamiento de la economía, sino también para liderar el progreso del país frente a un Estado deliberadamente reducido.

Pese a ello, persisten numerosas limitaciones para resguardar efectivamente la libre competencia. Estas se manifiestan, entre otros aspectos, en: 1) la recurrencia de prácticas que han afectado mercados estratégicos de la economía; 2) sanciones que no siempre guardan proporción con la magnitud del daño causado y que suelen ser percibidas como insuficientes tanto por la ciudadanía como por algunos especialistas; y 3) restricciones institucionales que impiden que la FNE y el TDLC desempeñen un papel más decisivo en el cumplimiento de sus mandatos. Estos problemas coexisten con dos fenómenos ampliamente documentados por la literatura: la incapacidad de regular adecuadamente las dinámicas de puerta giratoria —frecuentemente entre actores con perfiles y trayectorias similares— y una elevada concentración económica, visible en la escasa dispersión de los mercados, dominados por pocos conglomerados empresariales. Esta configuración fortalece el poder de las élites y favorece la sobrerrepresentación de sus intereses y preferencias en las decisiones de interés común.

En este sentido, la institucionalidad de la libre competencia presenta un diseño que combina fortalezas y logros —comenzando por su capacidad para detectar casos de colusión y abuso de posición dominante—, pero que, como muestra nuestro análisis, deja abiertos importantes espacios de vulnerabilidad. Estos permiten márgenes de discrecionalidad y no logran impedir la persistencia de prácticas que afectan tanto el desarrollo de los mercados como el interés público. El énfasis puesto en proteger a las agencias regulatorias de la captura política —por ejemplo, mediante los sistemas de nombramiento— ha tenido como contrapartida una mayor exposición a la captura por parte del poder económico, probablemente su principal riesgo. Ello ocurre como resultado de dos factores centrales: la movilización de capital burocrático o conocimiento experto a través de las puertas giratorias y la estrecha imbricación entre poder político y poder económico.

Dado que se trata de una agenda aún poco explorada en las ciencias sociales latinoamericanas, se abren múltiples líneas de investigación futuras. En este artículo destacamos dos. En primer lugar, resulta necesario examinar con mayor profundidad cómo los propios actores de estas instituciones perciben las debilidades persistentes en materia de libre competencia y a qué causas las atribuyen. En diálogo con la literatura sobre variedades de capitalismo y élites, ello permitiría analizar cómo quienes lideran esta institucionalidad interpretan los mercados y sus problemas, qué valores y creencias orientan su acción y hasta qué punto reconocen la necesidad de impulsar transformaciones estructurales en este ámbito.

En segundo lugar, es fundamental indagar la existencia de posibles déficits de transparencia en estas entidades y, de manera complementaria, comprender cómo la ciudadanía construye sus posicionamientos frente a ellas y sobre qué bases. La transparencia constituye un componente clave para que estas instituciones puedan ejercer efectivamente su independencia tanto del poder político como del económico, así como para fortalecer su articulación con otros mecanismos de control horizontal y social. Este tipo de análisis permitiría identificar con mayor precisión las áreas de mayor opacidad y, a partir de ello, proyectar reformas orientadas a limitar la discrecionalidad y prevenir prácticas potencialmente ilegales.

### **Agradecimientos y financiamiento**

Este artículo se elaboró en el marco del Proyecto ANID-Fondecyt No. 1231047, financiado por la Agencia Nacional de Investigación y Desarrollo, Chile. Jorge Atria agradece también el apoyo del Programa de Inserción Académica 2024 de la Vicerrectoría Académica y Prorectoría de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

## Sobre los autores

**MANUEL ARÍS** es sociólogo y magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado. Profesor de Ética y Transparencia en la misma Universidad, y consultor en políticas de integridad. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “Transparencia de beneficiarios finales en América Latina: lecciones de Chile y México” (2025) *Reflexión Política*, 27(56); “El caso chileno: una institucionalidad robusta que ha perdido capacidad de reacción” (2025) *Informe sobre el combate a la corrupción 2025: seis experiencias de nuestra América*, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción. Universidad de Guadalajara; “Malestar social y pandemia: Tres desafíos en clave ética para las administraciones públicas” (2025) *Revista Ethos Gubernamental*, 9(especial).

**JORGE ATRIA** es doctor en Sociología por la Universidad Libre de Berlín (Alemania) y profesor asociado del Instituto de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Sus líneas de investigación son sociología económica y sociología fiscal, con foco en desigualdad, impuestos y redistribución, y elites. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *La Olla Común: Un estudio sobre los impuestos y la ciudadanía* (2026) Editorial Ariel; (con Bettina Schorr, Sebastián Carrasco y Gerardo Damonte) “Explaining Varying Green Hydrogen Ambitions: State Capacity and Business Positioning in Chile and Peru” (2025) *Journal of Globalization and Development*, 16(2); (con Dante Contreras y María Luisa Méndez) “Tackling wealth accumulation in a context of social upheaval: the property tax in Chile” *Canadian Journal of Development Studies/Revue Canadienne d'études Du Développement*, 46: 1-24.

**MARÍA JARAQUEMADA** es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile y máster en Derechos Fundamentales de la Universidad Carlos III de Madrid (España). Es investigadora y consultora en temas de transparencia, integridad pública y rendición de cuentas, y se desempeña como integrante del Consejo Directivo del Consejo para la Transparencia de Chile (2024-2030). Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “De la Teoría a la Práctica: sistemas de Integridad Local en Chile” (2025) *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública, Universidad de Chile*, 23(44); (con Nicolás Lagos) “El impacto de la transparencia en el proceso constituyente chileno” (2024) en María Gracia Andía, *Acceso a la información, transparencia y derechos humanos: desde una mirada regional*. Editorial Albremática; “Una década de la Alianza para el gobierno abierto: avances y desafíos desde la sociedad civil” (2022) en Álvaro Ramírez-Alujas, *Voces de Gobierno Abierto en Chile (2011-2021)*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia/Instituto de Asuntos Públicos (INAP).

## Referencias bibliográficas

- Agüero, Francisco (2022) *El Tribunal de Defensa de la Libre Competencia como un contencioso-administrativo. Una forma de control judicial de la intervención estatal en la economía*. DER.
- Alvear, Julio (2017) *Libertad económica, libre competencia y derecho del consumidor. Un panorama crítico. Una visión integral*. Tirant Lo Blanch.
- Aravena, Sofía (2021) “Estas son las mayores multas que se han aplicado por casos de colusión” *La Tercera* [en línea]. 1 de junio. Disponible en: <<https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/estas-son-las-mayores-multas-que-ha-aplicado-la-fne-por-casos-de-colusion/JNSRVDN4OVBGNKW2ZCPFUY4EYE/>>
- Arís, Manuel; Engel, Eduardo y María Jaraquemada (2018) *Reformas anticorrupción en Chile (2015-2017): cómo se hizo para mejorar la democracia*. Konrad Adenauer Stiftung/ Espacio Público.
- Atria, Jorge; Contreras, Dante y María Luisa Méndez (2024) “Tackling wealth accumulation in a context of social upheaval: The property tax in Chile” *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études Du Développement*, 46: 1-24.
- Atria, Jorge (2023) “No taxation without efficiency? Elite perceptions of redistribution and progressivity in Chile” *Journal of Latin American Studies*, 55(1): 103-128.
- Atria, Jorge y Cristóbal Rovira Kaltwasser (2021) *Informe de resultados. Estudio COES de la elite cultural, económica y política en Chile*.
- Aydin, Umut (2021) “Attitudes Toward Collusion in Chile” *Journal of Competition Law & Economics*, 17(1): 168-193.
- Bó, Ernesto Dal (2006) “Regulatory capture: A review” *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2): 203-225.
- Brezis, Elise S. y Joël Cariolle (2016) “Financial sector regulation and the revolving door in US commercial banks” en Schofield, Norman y Gonzalo Caballero (eds.) *State, Institutions and Democracy*. Springer, pp. xx-xx.
- Budnik Ojeda, Gabriel (2020) “Análisis de la ley N° 20.945, que perfecciona el sistema de defensa de la Libre Competencia” *Derecho y Humanidades*, 29: 39-56.
- Castellani, Ana (2018) “Lobbies y puertas giratorias. Los riesgos de la captura de la decisión pública” *Nueva Sociedad*, 276: 48-61.
- Centro de Estudios Públicos (1992) *El Ladrillo: Bases de la política económica del gobierno militar chileno* [pdf]. CEP. Disponible en: <<http://www.memoriachilena.gob.cl/archivos2/pdfs/MC0032306.pdf>>
- Centro de Estudios Públicos (2024) *Encuesta CEP N° 92, agosto-septiembre 2024* [en línea]. Disponible en: <<https://www.cepchile.cl/encuesta/encuesta-cep-n-92-2/>>

- Centro Competencia Universidad Adolfo Ibáñez (CeCo) (2020) *El caso ANFP y el ingreso de la libre competencia al fútbol* [en línea]. Disponible en: <<https://centrocompetencia.com/el-caso-anfp-y-el-ingreso-de-la-libre-competencia-al-futbol/>>
- Centro Competencia Universidad Adolfo Ibáñez y Subjetiva (CeCo y Subjetiva) (2021) *Encuesta: Percepciones ciudadanas sobre libre competencia en Chile* [en línea]. Disponible en: <<https://centrocompetencia.com/encuesta-percepciones-ciudadanas-libre-competencia-chile/>>
- Cohen, Jeffrey E. (1986) “The Dynamics of the Revolving Door on the FCC” *American Journal of Political Science*, 30(4): 689-708.
- Corporación Administrativa del Poder Judicial (2021) *Informe final de necesidades jurídicas y cursos de acción del ciudadano ante las barreras de acceso a la justicia* [pdf]. Disponible en: <[https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2023/02/INF\\_FINAL\\_Necesidades-juridicas-y-cursos-de-accion-del-ciudadano-ante-las-barreras-de-acceso-a-la-Justicia.pdf](https://justiciaysociedad.uc.cl/wp-content/uploads/2023/02/INF_FINAL_Necesidades-juridicas-y-cursos-de-accion-del-ciudadano-ante-las-barreras-de-acceso-a-la-Justicia.pdf)>
- Durand, Francisco (2018) *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*. Pontificia Universidad Católica del Perú/Oxfam.
- Fiscalía Nacional Económica (FNE) (2017) *Guía de procedimientos de delación compensada* [pdf]. Disponible en: <[https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/03/Guia\\_Delacion\\_Compensada.pdf](https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2017/03/Guia_Delacion_Compensada.pdf)>
- Fligstein, Neil (1996) “Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions” *American Sociological Review*, 61(4): 656-673.
- Flores, Ignacio; Sanhueza, Claudia; Atria, Jorge y Ricardo Mayer (2020) “Top incomes in Chile: A historical perspective on income inequality, 1964–2017” *Review of Income and Wealth*, 66(4): 850-874.
- Fourcade-Gourinchas, Marion y Sarah Babb (2002) “The rebirth of the liberal creed” *American Journal of Sociology*, 108(3): 533-579.
- Fourcade-Gourinchas, Marion y Kieran Healy (2007) “Moral views of market society” *Annual Review of Sociology*, 33: 285-311.
- Frigolett, Hernán (2013) “Crecimiento, competitividad y equidad” en Martner, Gonzalo y Eugenio Rivera (eds.) *Radiografía crítica al “modelo chileno”: Balance y propuestas*. Santiago: LOM/USACH.
- Fuentes, Claudio (2019) “Chile: lindo país (coludido) con vista al mar” *CIPER* [en línea]. Disponible en: <<https://www.ciperchile.cl/2019/03/06/chile-lindo-pais-coludido-con-vista-al-mar/>>
- Gárate, Manuel (2016) *La revolución capitalista de Chile (1973-2003)*. Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Harvey, David (2007) “Neoliberalism as creative destruction” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 610: 22-44.

- Hayek, Friedrich (1982) “Los principios de un orden social liberal” *Estudios Públicos*, 6: 179-202.
- Hernández, Javier (2018) “Estrategias organizacionales, competencia y colusión en una economía de ¿libre mercado?” en González, Felipe y Aldo Madariaga (eds.) *La constitución social, política y moral de la economía chilena*. RIL, pp. 219-247.
- Indicadores de Gobernanza Mundial* [en línea] (2023) Disponible en: <<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators>>
- Levine, Michael E. y Jennifer. L. Forrence (1990) “Regulatory Capture, Public Interest, and the Public Agenda: Toward a Synthesis” *Journal of Law, Economics, & Organization*, 6: 167-198.
- Lucca, David; Seru, Amit y Francesco Trebbi (2014) *The Revolving Door and Worker Flows in Banking Regulation*. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports 678.
- Maillet, Antoine; González-Bustamante, Bastián y Alejandro Olivares (2018) *¿Puerta giratoria? Análisis de la circulación público-privada en Chile*. PNUD.
- Makkai, Toni y John Braithwaite (1992) “In and out of the Revolving Door: Making Sense of Regulatory Capture” *Journal of Public Policy*, 12(1): 61-78.
- Marmolejo, Crispulo (2019) *Agencias Reguladoras*. Santiago: Thomson Reuters.
- Matamala, Daniel (2024) “Lo Que Importa #26 - El cartel de los casinos” *Lo Que Importa* [YouTube]. 9 de octubre. Disponible en: <<https://youtu.be/RPCV37m8v9M?si=qeUS82X4p0XNdo64>>
- Morales, Marco; Meléndez, María José y Vanessa Ramírez (2013) “Determinantes de la concentración de la propiedad en el mercado de valores chileno” *Revista CEPAL*, 110: 183-197.
- Navia, Patricio (2016) *La colusión del papel higiénico y la percepción de abuso en Chile* [en línea]. Disponible en: <<https://obpe.udp.cl/la-colusion-del-papel-higienico-y-la-percepcion-de-abuso-en-chile/>>
- OECD (2014) *Evaluación del régimen de control de concentraciones en Chile* [pdf]. Disponible en: <[https://www.oecd.org/daf/competition/Chile%20merger%20control\\_ESP\\_nov14.pdf](https://www.oecd.org/daf/competition/Chile%20merger%20control_ESP_nov14.pdf)>
- OECD (2015) *Competencia y Estudios de Mercado en América Latina: Los casos de Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Perú* [pdf]. Disponible en: <<https://www.oecd.org/daf/competition/competencia-y-estudios-de-mercado-en-america-latina%202015.pdf>>
- OECD (2016) *Estudio sobre la política regulatoria en Chile*. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264267060-es>
- OECD (2022) *OECD Economic Surveys: Chile 2022*. OECD Publishing.
- Page, Benjamin; Seawright, Jason y Matthew Lacombe (2018) *Billionaires and stealth politics*. The University of Chicago Press.
- Posner, Richard A. (1974) “Theories of Economic Regulation” *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 5(2): 335-358.

- Posner, Richard A. (2011) "Regulation (Agencies) versus Litigation (Courts): An Analytic Framework" en Kessler, Daniel (eds.) *Regulation versus Litigation: Perspectives from Law and Economics*. University of Chicago Press.
- Salas-Porras, Alejandra (2014) "Las élites neoliberales en México" *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59(222): 279-312.
- Salas-Porras, Alejandra (2022) "Heterarchy in the Mexican Competition Network" en Cerny, Philip (ed.) *Heterarchy in World Politics*. Routledge.
- Schneider, Ben R. (2009) "Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America" *Journal of Latin American Studies*, 41(3): 553-575.
- Schorr, Bettina; Carrasco, Sebastián y Emilio Moya (2024) "Political elites, agency discretion and anti-corruption governance in Chile" *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 117: 1-24.
- Solimano, Andrés (2012) *Capitalismo a la chilena y la prosperidad de las élites*. Catalonia.
- Stiglitz, Joseph (2012) *El precio de la desigualdad*. Taurus.
- Tribunal de la Libre Competencia de Chile (TDL) (2022) *Cuenta Pública 2021* [pdf]. <<https://www.tdlc.cl/wp-content/uploads/2022/05/Cuenta-Publica-2022.pdf>>
- Thumala Olave, María Angélica (2013) "El error de Milton Friedman. Justificaciones religiosas y morales de la empresa en Chile" en Ossandón, José y Eugenio Tironi (eds.) Adaptación. *La empresa chilena después de Friedman*. Ediciones Universidad Diego Portales, pp. 223-48.
- Undurraga, Tomás (2014) *Divergencias. Trayectorias del neoliberalismo en Argentina y Chile*. Ediciones Universidad Diego Portales.