

Políticas de competencia en países sin tradición de mercado: el caso de Chile

Ricardo D. Paredes*

Resumen

El relativo éxito de las políticas de competencia en Chile obedece a un diseño de cada herramienta de política adecuado. La desregulación de precios, las reformas en materia tributaria y arancelaria y la eliminación de un cúmulo de barreras a la entrada constituyeron políticas clave. No obstante, el factor más decisivo en este éxito fue la consistencia entre las distintas políticas seguidas a partir de mediados de los años 1970. Tal consistencia se manifiesta en una sistemática orientación pro iniciativa privada, en un retiro paulatino del Estado de las labores de producción y fundamentalmente en un compromiso de no actuar discrecionalmente. La regulación en materias de competencia, también se fue haciendo más predecible y ello es particularmente claro en el caso de la legislación antimonopolios, que en esencia debe dar espacio a una resolución caso a caso. Los resultados del proceso son sin duda positivos en el caso chileno. No obstante, ello ha sido la consecuencia de un proceso de aprendizaje y de instituciones específicas que no necesariamente pueden ser replicadas instantáneamente en otros países.

■ Ricardo Paredes es Ph.D. en Economía de la Universidad de California, Los Angeles, Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, y profesor investigador del Departamento de Economía de la Universidad de Chile. Su área de investigación actual es la microeconomía aplicada, en especial la regulación económica y el mercado laboral. Entre sus últimas publicaciones destacan "Integración Vertical: Teoría e Implicancias de Política" (Estudios Públicos, otoño 1997) y "Jurisprudence of the Antitrust Commissions in Chile", *The Law and Economics of Development* (Londres, 1997).

* Departamento de Economía, Universidad de Chile, Diagonal Paraguay 257, Santiago, Chile. Fax: (562) 678 3413 E-mail: rparedes@decon.lacea.uchile.cl

Este trabajo se basa parcialmente en Paredes Molina (1995a), y fue escrito especialmente para el International Workshop on Regulation and Deregulation in Chile and Latin America, Banco Mundial/Universidad de Chile, 5-7 de octubre de 1995. Agradezco los comentarios de Alexander Galletovic y Felipe Morandé, como también el apoyo de FONDECYT, proyecto 1950318.

Introducción

Los cambios estructurales de la economía chilena de mediados de los años setenta comprenden varios aspectos. Posiblemente, el más relevante de todos sea el papel más preponderante que se le otorgó a la iniciativa privada y a los mercados, en contraposición con lo que fue la tendencia del país desde la gran crisis de 1930, y con la situación en el resto de América Latina.

Comparativamente, Chile ha mostrado avances importantes en sus políticas de competencia, las que pueden definirse en forma genérica como lo que el Estado hace (o deja de hacer) para profundizar mercados y maximizar el valor del intercambio de bienes y servicios.¹ La política de competencia es un concepto amplio cuyo elemento central son las restricciones a los comportamientos monopólicos, pero no se limita a ellos. Además, políticas de competencia no significa necesariamente promover una gran cantidad de operadores. La desregulación en ciertas industrias de insumos básicos, que se traduce en menores precios del producto, puede no aumentar el número de empresas en el mercado —incluso puede reducirlo—, pero sí implica un mayor bienestar para los consumidores.

Una vez adoptada una definición amplia del tema en cuestión, podemos decir que el relativo éxito de Chile en su política de competencia se aprecia en que la promoción de los mercados y la iniciativa privada es uno de los pilares fundamentales del éxito económico de los últimos diez años, un éxito que se ha traducido en tasas elevadas de crecimiento (sobre 6% promedio anual), caídas en las tasas de inflación y una drástica reducción en la tasa y la severidad de la pobreza.²

La tesis de este trabajo es que resulta difícil aplicar políticas de competencia donde no existe una tradición de mercado, pero que aun así son posibles si se sigue una determinada estrategia. Esta estrategia consiste en vigilar la coherencia del proceso, esto es, que todas las medidas se orienten a utilizar el mercado como principal asignador de recursos y a minimizar la discrecionalidad del Estado. Se postula que sólo es posible aplicar cambios profundos y efectivos hacia un esquema de mayor competencia si se reconocen los eventuales errores y se introducen nuevos conceptos, por mucha resistencia que enfrenten. De otra forma, el proceso que introduce la competencia se hace extremadamente reversible (tan reversible, a veces, que no se percibe), como lo ilustra un gran número de casos recientes, como el de Venezuela, muchos en Europa del Este³ y, de algún modo, el de México.⁴

Este artículo describe primero el contexto económico y político chileno en el momento en que se inició la política de competencia, resaltando las medidas complementarias a la legislación antimonopolios

¹ En otros términos, maximizar la suma de excedentes del consumidor y productor.

² Larrañaga (1994).

³ Schmalensee (1995).

⁴ Rodríguez y Williams (1995).

que resultaron claves para conformar dicha política. Después se analiza la legislación antimonopolios chilena y se evalúa su impacto. Concluimos con algunas recomendaciones de política.

2. La Institucionalidad

La tesis de este trabajo es que la política de competencia no es posible si no se inserta en una institucionalidad coherente. De hecho, para garantizar su efectividad está lejos de ser suficiente la promulgación de una ley antimonopolios. Esta idea coincide con Waller (1994), quien argumenta que es difícil transferir políticas antimonopolios entre países con historias y regímenes legales diversos. También coincide con Newberg (1994), quien, al analizar el caso mexicano, sostiene que la falta de tradición en cuanto a políticas antimonopolios le ha restado efectividad a la política de competencia de ese país. Asimismo, según Newberg, el sistema de ley civil vigente en la mayoría de los países latinoamericanos —que no otorga peso a la jurisprudencia— hace poco explícita la aplicación de una ley como la antimonopolios; ello, junto con el hecho de que jueces y autoridades administrativas no pueden comentar sus decisiones, haría el sistema menos confiable para el sector privado.

En la misma dirección, Rodríguez y Williams (1995) plantean que una legislación antimonopolios generaría un mayor esfuerzo de grupos de interés para buscar protección por otras vías, lo que diluiría su efecto. Más concretamente, señalan que las agencias reguladoras enfrentan por lo menos tres problemas en la búsqueda de un impacto real. En primer lugar, los agentes buscan reducir el ámbito de la legislación procurando excepciones, por lo menos en lo que les concierne directamente. En segundo lugar, los agentes buscan protección a través de barreras no tarifarias. En tercer lugar, y como consecuencia de lo anterior, las agencias antimonopolios terminan concentrándose en casos irrelevantes para justificar su existencia. Estos problemas, se puede argumentar, se hacen especialmente intensos donde las instituciones son menos estables, lo que podría ser el caso de los países de menor desarrollo.

El contexto económico y político chileno

Hasta antes de la ejecución de su exitosa política de competencia, Chile compartía muchas de las políticas económicas de países como México, Venezuela e incluso los de Europa del Este, por lo que resulta interesante descubrir cuáles son los elementos que pueden estar detrás de su éxito relativo. Entre ellos, uno de vital importancia es el contexto económico y político en el cual se inicia la política de competencia.

Hasta los años treinta, la aplicación de políticas conservadoras en una economía abierta no le otorgaba importancia a la posible acción “anticompetitiva” de empresas nacionales, pues se pensaba que su potencial poder monopólico sería neutralizado por la competencia externa. Ello parece justificado por el hecho de que las empresas transnacionales aparecen después de los años cincuenta.

A raíz de la Gran Depresión de los años treinta, el marco económico e institucional del país cambió y el Estado asumió un papel

protagónico en la economía: no sólo se convirtió en productor, sino que también pasó a controlar la mayor parte de los sectores de actividad. Con ello, nuevamente, aunque por otras razones, no se juzgó necesaria una legislación antimonopolios.

Después de un período de relativa estabilidad institucional, a comienzos de los años cincuenta la inflación se aceleró y Chile recurrió al consejo de expertos internacionales, notablemente la misión Klein-Sacks, para superar éste y otros problemas crónicos. Uno de los aspectos más descollantes de la misión Klein-Sacks fue su recomendación de eliminar los controles de precios,⁵ que ahora serían controlados a través de la legislación antimonopolios y por la posibilidad de bajar los aranceles aduaneros cuando los precios internos crecieran en exceso.⁶ Aunque las medidas propuestas por los expertos no fueron adoptadas literalmente, sus fundamentos permanecieron en el tiempo, haciéndose evidentes con la elección del Presidente Alessandri en 1958.

Los orígenes de la legislación antimonopolios en Chile se remontan al año 1959, con la promulgación de la Ley 13.305, estatuto que recoge lo esencial de la ley antimonopolios estadounidense. Bastante general, la Ley Antimonopolios de 1959 seguía la tradición occidental. Aunque prohibía expresamente varias prácticas comerciales, el texto indicaba que las conductas, para ser ilegales, debían tener un efecto contrario a la libre competencia. Entre las conductas tipificadas como anticompetitivas se consideraron la fijación de precios, las cuotas de producción, de transporte y de distribución; la asignación de mercados, los límites de producción y las paralizaciones de producción, las distribuciones exclusivas y "otras restricciones".

No obstante, no todas las conductas que fueran restrictivas y disminuyeran la competencia deberían ser eliminadas. El artículo 174 expresamente permitía al Presidente de la República autorizar actos o convenios que de otra forma serían ilegales, cuando fueran necesarios para la "estabilidad y desarrollo" de la inversión doméstica o de empresas que el Estado deseaba promover (lo que en la actualidad también ocurre). Más aún, el artículo 181 dejaba el mecanismo de control de precios inalterado, aunque ello resultaba contradictorio con la idea de una ley que tendiera a promover la competencia de precios.

Hasta 1972 se trataron 121 casos bajo la Ley Antimonopolios de 1959; la mayor parte de ellos ocurrió en los dos primeros años. En 1963 la Comisión Antimonopolios no conoció caso alguno, y desde 1965, sólo siete, y de significación menor. La caída en la actividad de la Comisión obedeció a que la política microeconómica continuó siendo intervencionista y contraria al funcionamiento del mercado, con lo que no resultaba consecuente con la ley de 1959.⁷

Aunque desde 1930 el grado de apertura externa fue relativamente pequeño, y la intervención directa e indirecta del Estado bastante alta, durante el gobierno de Allende (1970-1973) esas

⁵ Ver Misión Klein-Sacks (1958), pp. 29-30, 124-25.

⁶ *Id.*, pp. 51, 79, 81, 87-88.

⁷ Para el desarrollo de este punto, ver Furnish (1974).

tendencias se exacerbaban. Junto a la política de nacionalización o estatización de empresas, se introdujeron medidas que elevaron aún más la protección arancelaria y no arancelaria. La caída del nivel de vida, las reformas a la propiedad y una gran dosis de irresponsabilidad política, tanto de la coalición de gobierno como de la oposición, desembocaron en un caos económico, político y social, a raíz del cual se gestó un golpe militar que, en septiembre de 1973, derrocó al Presidente Allende.

Más que por su ideología, la falta de un programa económico coherente en los partidos políticos originó que el gobierno militar se apoyara fuertemente en un equipo de economistas de tendencia neoliberal y que propiciaban medidas drásticas de menor involucramiento del Estado en materias económicas.⁸ Así, el equipo económico del nuevo gobierno, después conocido como los *Chicago Boys*, revirtió la tendencia intervencionista, redujo el tamaño del Estado e integró la economía al mundo. Un drástico programa de estabilización aplicado en paralelo significó que el producto cayera en más de 12% durante 1975.

El programa económico comenzó con la devolución de firmas ilegalmente intervenidas entre 1970 y 1973. Hacia fines de 1974, 202 de un total de 259 habían retornado a manos de sus dueños originales.⁹ También se redujeron los activos en manos del Estado, incluyendo la venta de algunos bancos. El otro paso vital que dio la economía chilena en esos años fue la puesta en marcha de una profunda apertura comercial. En el período 1973-79, el arancel promedio disminuyó de 103 a 10%, mientras que las restricciones parancelarias fueron prácticamente eliminadas en 1975.

Las políticas claves

En la medida en que se aplicaban nuevas políticas de liberalización, surgían presiones en el mismo seno del gobierno militar para revertir la tendencia “economicista” que prevalecía.¹⁰ Por esta razón, muchas políticas encontraron una gran cantidad de obstáculos y otras se aplicaron a un ritmo más acelerado del que se había previsto —para minimizar el riesgo de que quedaran sin ejecutarse. De cualquier forma, hasta fines de los años setenta se vivió un proceso de reformas estructurales que en conjunto condujeron a una apertura significativa y a la reducción de las distorsiones microeconómicas más importantes. El siguiente grupo de medidas fue especialmente determinante para permitir la competencia.

Desregulación de precios

De más de 3 mil precios que eran controlados por el gobierno en 1974, la rápida liberalización los redujo a unos 30, principalmente servicios de utilidad pública producidos por monopolios naturales (más tarde, este

⁸ La verdad es que no es necesario ser neoliberal para promover medidas de menor involucramiento estatal, y menos en un contexto como el de América Latina en esos años.

⁹ Larraín (1988).

¹⁰ “Economicista” es un adjetivo vago, pero en todo caso peyorativo, que se ha usado extensivamente y que parece significar que la política en cuestión sólo considera los aspectos económicos de asignación de recursos, ignorando los aspectos distributivos y las consecuencias económicas de mediano y largo plazo.

número se ha reducido aún más). Esta liberalización fue fundamental para permitir la competencia de precios, una de las más intensas y de mayor interés para los consumidores. Sin embargo, esta medida administrativa pudo haberse revertido (los argumentos nunca faltaron) hasta que, en 1980, la nueva Constitución Política impidió al gobierno fijar cualquier precio, a menos que lo hiciera expresamente a través de una ley y después de un informe favorable de la Comisión Resolutiva Antimonopolios. Este elemento le proporcionó una gran irreversibilidad a la desregulación.

Desgravación arancelaria e impositiva

La reducción de aranceles a una tasa pareja de 10% y la reforma tributaria, que sustituyó un gran número de impuestos a las transacciones por uno solo de 20% al valor agregado, resultaron trascendentales en materia de competencia, porque dejaron a los competidores en igualdad de condiciones. Una de las características más sobresalientes de ambas políticas —que se fundamentan en principios de uniformidad más que de igualdad— es que hace al sistema menos vulnerable a las presiones de grupos de interés y de *lobbies*.¹¹ Este principio de uniformidad no se condice con un ideal de estructura óptima de impuestos ni es necesariamente el más justo. Sin embargo, es muy relevante cuando se consideran elementos de economía política y el tipo de competencia que se genera en su ausencia. En efecto, la posibilidad de obtener rentas a través de tasas preferentes casi desapareció con este esquema de impuestos parejos. Las empresas que antes centraban parte importante de sus esfuerzos en lograr que la autoridad les fijara un precio mayor por su producto, o en obtener mayor protección arancelaria o menores tasas impositivas, debieron reconducir su esfuerzo hacia la reducción de costos y la búsqueda de mayor eficiencia.

Evidentemente, esta política ha sido muy criticada: sus detractores sostienen que grava de igual manera a productos culturales como los libros que a espectáculos frívolos. Sin embargo, se ha hecho explícito que hacer excepciones abriría el camino a un gran número de peticiones en tal sentido, y en corto tiempo el sistema perdería su transparencia.¹²

Eliminación de barreras a la entrada

La desregulación de ciertos mercados de insumo fue otra medida clave para producir un grado de competencia que no habría sido posible de otra manera. Para visualizar la importancia de este punto, nótese que el control de cualquier etapa de la producción es suficiente para ejercer todo el poder monopolístico (o discrecional). Por ejemplo, el precio final de la gasolina será el mismo si hay un monopolio en la refinación de combustibles y la distribución es competitiva, que si hay un monopolio en la distribución de gasolina y la refinación es competitiva.¹³ Consecuentemente, la eliminación

¹¹ Además, se le quitó al Banco Central la facultad de fijar aranceles, que ahora se fijan por ley, lo que hace más difícil cambiar las tasas.

¹² Panzer (1988) estudió la estructura arancelaria que prevaleció hasta 1974, concluyendo que su determinante fundamental eran las presiones ejercidas por grupos organizados, sin relación con factores de eficiencia económica ni de justicia distributiva.

¹³ Hay ciertos afinamientos que se pueden hacer dependiendo de la naturaleza de la función de producción, pero la conclusión es, básicamente, la misma.

de barreras a ciertas etapas que generan precios monopólicos en una gran cantidad de productos es extremadamente importante.

Una serie de mercados de insumos fueron desregulados, permitiéndose la libre entrada. Esta medida, si no eliminó, por lo menos redujo el poder monopólico que algunos productores de insumos poseían en otros mercados. Fue el caso de la desregulación del mercado laboral, que ha resultado muy relevante porque, antes, diversas regulaciones otorgaban poder a grupos de trabajadores sobre un gran número de productos en la economía. Así, la negociación colectiva por ramas de actividad, que prevalecía hasta 1973, por definición entregaba poder de mercado a quien manejaba al conjunto de trabajadores, y por lo tanto inhibía una mayor competencia. Un ejemplo ilustrativo de la liberalización del mercado laboral es el término de los tarifados nacionales y de los requisitos de afiliación a una orden gremial para ejercer una profesión. En Chile, donde la escasez de mano de obra calificada es manifiesta, estas medidas tuvieron un gran impacto. Asimismo, la desregulación del sistema de cuotas de trabajadores y de los sistemas de turnos en el sector portuario permitió a más trabajadores acceder a este oficio, y además, y muy especialmente, facilitó la entrada de una gran cantidad de firmas al negocio de la exportación e importación.

Un segundo caso de desregulación importante en un mercado de insumos básicos es el de la liberalización del mercado del crédito. Aun cuando ésta puede considerarse excesiva —a la luz de la crisis que sobrevendría a comienzos de los años ochenta (Harberger, 1985)—, el término de la fijación de la tasa de interés, y en consecuencia de las cuotas sectoriales de crédito, debió permitir un acceso notable de competidores en la más variada gama de industrias.

En la misma línea, la liberalización y el libre acceso a los mercados de transporte terrestre y aéreo, así como la desregulación del mercado de combustibles, incluyendo su libre importación, significó que las empresas pudieran acceder no sólo a más y mejores servicios, sino que en muchos casos no vieran limitadas sus posibilidades por el racionamiento de insumos esenciales.

Por último, pero no menos importante, la simplificación de reglas y normativas que trajeron consigo las reformas permitió la entrada de firmas pequeñas sin la necesidad de “formalizarse”.¹⁴

Privatización de servicios de utilidad pública e infraestructura

La privatización y las nuevas reformas regulatorias de los ochenta fueron medidas claves también porque facilitaron el acceso a sectores vitales de insumos, como telecomunicaciones, electricidad, banca e infraestructura. Además de permitir la competencia en los servicios de utilidad pública —lo que en sí es parte de una política de competencia—, el común denominador de estas reformas es que entregaron un mayor acceso a los consumidores, sobre todo a las empresas, a bienes que de alguna manera concentraban su oferta para limitar la competencia en otras etapas del proceso productivo. En

¹⁴ Para un análisis empírico de los costos de entrada en Chile, ver Stone, Levy y Paredes Molina (1992).

efecto, la legislación bancaria de principios de los ochenta tendió a difundir el crédito y a evitar su concentración, lo que en parte fue la causa de la profunda crisis de la deuda de ese período. Del mismo modo, la desregulación y privatización del sector eléctrico, junto con la legislación sobre fondos de pensiones, dieron un impulso insospechado al mercado de capitales.¹⁵ Por otra parte, desde 1993 se permitió la competencia de portadores de telecomunicaciones de larga distancia, y tanto en ella como en la telefonía local se experimentó una entrada importante con efectos adicionales a la competencia producto de la introducción del sistema PCS, la telefonía celular y las redes de TV cable que no están integradas.¹⁶

Por último, uno de los pilares fundamentales de las políticas de competencia en Chile ha sido la aplicación de la Ley Antimonopolios, que ahora revisaremos.

3. La Legislación Antimonopolios ¹⁷

La aplicación de la Ley Antimonopolios en Chile a partir de 1973 es una de las medidas más relevantes de todas las referidas a la política de competencia. Aun cuando la tradición antimonopolios en Chile es escasa, especialmente si se la compara con Estados Unidos, Canadá y Europa occidental, no existe entre países menos desarrollados un ejemplo más contundente, tanto por la persistencia en su aplicación, como por el número de casos tratados y por el diseño institucional que permite su ejecución.

Aunque existía en Chile una legislación antimonopolios, lo que marcó un hito definitivo en la aplicación efectiva de una política de competencia fue el D.L. 211 de diciembre de 1973, que reemplazó el título V de la Ley 13.305 de 1959. En ambos cuerpos legales se describe el delito de monopolio como todo y cualquier atentado a la "libre competencia". El título I contiene las disposiciones generales y señala los elementos básicos de las conductas que son consideradas lesivas a la libre competencia, sin entrar en una definición precisa de lo que se entiende por "daño a la libre competencia". En el título II se indican las conductas que atentan contra la libre competencia: "i) Los referidos a la producción, tales como el reparto de cuotas, reducciones o paralizaciones de producción, etc., ii) Los referidos al transporte, iii) Los referidos al comercio o la distribución, sean mayoristas o al detalle, tales como reparto de cuotas o asignación de zonas de mercado o de distribución exclusiva, por una persona o entidad, de un mismo artículo de varios productores, iv) Los referidos a la determinación de precios de bienes y servicios: acuerdos o imposición de los mismos a otros, y v) En general, cualquier otro arbitrio que tenga por finalidad eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia". Además, como lo señalan Ortúzar y Arriagada (1987), existirían otras formas de atentado no explicitadas por

¹⁵ Paredes Molina (1994).

¹⁶ Hay descripciones del proceso de privatización en Hachette y Lüders (1992) y en Sáez (1992). Las mayores críticas al proceso de regulación están en Bitrán y Saavedra (1993) y Paredes Molina (1993b); y una cuantificación de los eventuales costos asociados a la mala regulación de las empresas privatizadas, en Paredes Molina (1995b).

¹⁷ Para un análisis más extenso, ver Paredes Molina (1995a).

la ley, que incluyeran la discriminación de precios, las limitaciones arbitrarias que un proveedor imponga o pretenda imponer a la actividad o negocios de los comerciantes que le compran sus productos, el *dumping* o rebaja maliciosa de los precios con el propósito de quebrar a un competidor, etc.

No obstante lo anterior, el hecho de que la ley, específicamente en el Título II, sea taxativa para señalar como ejemplo de conductas anticompetitivas, entre otras, "los referidos al transporte" sólo puede interpretarse como que dicho artículo no tiene sentido sino es a la luz del título I. Con ello, todo el espíritu de la legislación reside en que deben ser las comisiones antimonopolios las que, en función de los méritos de cada caso, determinen si una conducta es o no ilegal. En otras palabras, una interpretación de la ley chilena es que debe usarse la "regla de la razón" y que no hay conductas que deban ser consideradas ilegales *per se*.

Este comentario tiene su importancia, porque en los primeros años de actividad de las comisiones se consideró el Título II como tipificación de conductas contrarias a la libre competencia, lo que, por cierto, es muy criticable desde una perspectiva económica.¹⁸ En los últimos seis años, las comisiones antimonopolios han empezado a interpretar definitivamente el Título II a la luz de la concepción general manifestada en el Título I. Así, por ejemplo, las conductas "referidas a la producción, tales como el reparto de cuotas, la distribución exclusiva, etc.", constituyen actos contrarios a la ley sólo en cuanto atentan contra la libre competencia. Aquí hubo un proceso de aprendizaje que obviamente tuvo sus costos, sobre todo en relación con la incerteza jurídica, pero que, como veremos, finalmente resultó beneficioso.

Las instituciones antimonopolios chilenas son: la Comisión Preventiva Central y la Comisión Resolutiva, además de un conjunto de comisiones regionales que no han tenido ni se espera que tengan mayor relevancia.¹⁹ La Fiscalía, otra de las instituciones, actúa como secretaría técnica de las comisiones, cuenta con autonomía presupuestaria y está a cargo del Fiscal Nacional Económico, que es designado por el Presidente de la República (ver Cuadro 1).

La Comisión Preventiva no puede imponer sanciones ni modificar contratos; eso es tarea de la Comisión Resolutiva. Sin embargo, la primera puede solicitar al Fiscal que requiera ante la Comisión Resolutiva la imposición de multas y la modificación de contratos. Con este fin elabora los fundamentos del requerimiento, el que, por la composición más técnica de sus miembros, tiene un peso importante e hizo históricamente difícilmente reversibles las medidas.²⁰

¹⁸ Bork (1978) ha sido un crítico muy severo de la forma en que se ha legislado en Estados Unidos. Para el caso de Chile, ver Paredes Molina (1993a y 1995a).

¹⁹ Las comisiones regionales fueron concebidas para abordar el problema de la centralización del país y no los problemas de competencia. Por eso y porque carecen de recursos, especialmente humanos. Las comisiones regionales, hechas las excepciones de rigor, no han aportado nada que no sea sustituible por la Comisión Preventiva Central.

²⁰ Hay, sin embargo, casos excepcionales de gran envergadura que revisten gran importancia. Entre los más recientes está la fusión de las dos principales aerolíneas nacionales y la autorización de integración vertical a la compañía de teléfonos hacia el servicio de larga distancia.

La forma en que están compuestas las comisiones y la autonomía relativa con que funcionan han permitido aplicar una política de competencia con bastante éxito. Los miembros de las comisiones, que son quienes tratan los casos, se designan tratando de mantener cierta independencia del poder político, pero también algún contacto con el mismo. De este modo, dos de los cinco miembros de cada comisión son designados directa o indirectamente por ministros de Estado. Los restantes son representantes de universidades, del Poder Judicial y de los consumidores. Los miembros no trabajan más de cuatro horas a la semana y no son remunerados.

Cuadro 1
Atribuciones y Conformación de los Organismos Antimonopolios

	Comisión Preventiva	Comisión Resolutiva	Fiscalía
Atribuciones	Exigir investigación de actos eventualmente anticompetitivos. Solicitar a Comisión Resolutiva imposición de sanciones y suspensión de convenios.	Modificar contratos. Disolver y modificar sociedades. Declarar inhabilidad temporal para ejercer cargos. Aplicar multas. Ordenar ejercicio de acción penal. Dictar instrucciones de carácter general. Fijar precios máximos por período limitado.	Instruir investigaciones. Representar interés general. Vigilar por cumplimiento de fallos. Solicitar colaboración de servicios públicos. Exigir antecedentes. Ordenar arrestos de quienes entorpezcan investigación. Ejercitar acción penal. Prestar asistencia jurídica.
Designación	Representante Ministerio de Economía (presidente). Representante Ministerio de Hacienda. Representante Junta de Vecinos.	Ministro Corte Suprema (presidente). Jefe de Servicio designado por Ministro de Hacienda. Dos Decanos de Facultades de Economía y Derecho.	
Remoción	Duración dos años.	Duración dos años.	Contraloría General de la República.
Presupuesto	ad-honorem	ad-honorem	Ley de Presupuesto.

Hay dos observaciones que hacer al respecto. En primer lugar, debe reconocerse un esfuerzo del legislador por reducir el grado de intervención del poder político, lo que disminuye la probabilidad de un manejo populista de las comisiones y de los casos. Si bien la jurisprudencia constituye un freno ante futuras actuaciones discrecionales, y no hay evidencia de que hasta la fecha se haya manejado políticamente, ello es materia de preocupación legítima y debe abordarse.

Por otra parte, también se percibe en el legislador un claro temor a darles independencia total a las comisiones. En efecto, el presidente de la Comisión Preventiva es el miembro designado por el ministro de Economía; el Fiscal, que en la práctica puede priorizar el tratamiento de los casos, también es designado por el Ejecutivo, y basta con que uno de los tres miembros independientes concuerden con los designados por el gobierno para que los fallos de la Comisión Resolutiva les sean favorables. Más aún, antes de una modificación al DL 211 efectuada en 1980, era el Fiscal quien requería a la Comisión Resolutiva; ésta no podía actuar por iniciativa propia. Con ello se redujo la

posibilidad de que la política antimonopolios fuera manejada por el Ejecutivo.²¹

No obstante el aumento de la función de las comisiones y su relativa independencia, se podría avanzar mucho más redefiniendo la forma en que se designa a los comisionados y fijando normas más precisas sobre cómo y cuándo deben tratarse los casos. Concretamente, sería recomendable ampliar el universo del que se seleccionan los comisionados. Así, por ejemplo, debería eliminarse el requerimiento de que dos de los miembros de la Comisión Resolutiva sean decanos de Facultades de Economía y Derecho. Si se desea mantener a las universidades como "garantes" de la independencia de los designados, basta con que las universidades a través de su organización designen a sus miembros. Del mismo modo, el objetivo de procurar la mayor competencia técnica de los miembros suele comprometerse al requerir que los decanos representantes sean elegidos por sorteo y que el representante de los consumidores sea designado por las juntas de vecinos. También, como procedimientos para garantizar la objetividad en la aplicación de la ley, en particular en relación con la jerarquización de los casos, se debiera cuidar aspectos tales como fechar ingreso y egreso de cada caso, y que la determinación de prioridades para la revisión de éstos sea establecida por las mismas comisiones y no por la Fiscalía.

La segunda consideración tiene que ver con la no remuneración de los comisionados, especialmente aquellos que no son funcionarios públicos. Bajo el sistema actual, los comisionados no reciben un salario por su trabajo, el que en ningún caso comporta una dedicación mayor a un sexto de jornada laboral. Se ha argumentado que el hecho de trabajar *ad bonorem* vuelve a los comisionados más susceptibles a la corrupción, y además, no demuestran suficiente dedicación hacia su labor.

Es cierto que los intereses envueltos en casos de trascendencia son muy importantes, lo que podría sugerir una elevada disposición a pagar por fallos favorables. Pero, considerando que los salarios que paga el sector público son bajos, y que es necesario captar como comisionados a personas que posean conocimientos acabados sobre el tema, parece poco probable que se desaliente la corrupción a través de incrementos marginales de salarios. Sí sería recomendable que se les pagara para que dediquen más tiempo a los casos. Evidentemente, ello dependerá de las necesidades concretas de cada país.

Por lo menos en el caso chileno, la experiencia sugiere que no sería necesaria una mayor dedicación, ni siquiera para obtener un mejor tratamiento de los casos relevantes. Lo que sí es un peligro real es que, si los comisionados competentes realizan un trabajo de jornada completa, no sería raro encontrarse con denuncias de todo tipo, en todo momento, contra empresas o prácticas eventuales de abuso de posición dominante, sin que necesariamente tengan asidero. En esta materia, trabajar mucho puede ser sinónimo de sobreactuar y sobreregular, lo que podría ser peor. En efecto, abundan experiencias de sobreregulación —como el caso venezolano, reciente— o incluso, en materias puntuales, de

²¹ La Comisión Resolutiva puede iniciar casos solicitando que se investigue, pero no puede hacerse parte.

comportamientos asociados en "relaciones verticales" en países más desarrollados.²²

Por otra parte, la definición del ámbito de aplicación de la ley es importante para no limitar excesivamente su aplicación. Diversos autores²³ han señalado su temor de que un número cada vez mayor de sectores se exima del cumplimiento de la ley antimonopolios. Ello no ha ocurrido en el caso de Chile, a pesar de que el artículo 5 de la ley podría haber generado una interpretación restrictiva, de la que se eximiera un conjunto de sectores. Este artículo establece:

"Sin perjuicio de lo establecido en la presente ley, continuarán vigentes las disposiciones legales y reglamentarias referidas a las propiedades intelectual e industrial, a la minería, especialmente al petróleo, a la producción, comercio...."

El sentido de este artículo no se entiende sino en el contexto histórico en que se promulgó la ley. En efecto, el legislador, que no tuvo tiempo de valorar la importancia del cúmulo de regulaciones sectoriales existentes a la fecha, fue cauto y otorgó el beneficio de la duda a algunas de esas regulaciones, las que, por cierto, limitaban la competencia y podrían aparecer como contrapuestas a esta nueva ley.²⁴ Ello se aprecia claramente al leer, en el mismo artículo 5, que:

"... La Comisión Resolutiva podrá solicitar la modificación o derogación de preceptos legales o reglamentarios, incluso señalados en este artículo, en cuanto limitando o eliminando la libre competencia los estime perjudiciales para el interés común."

En el mismo sentido, la propia jurisprudencia de las comisiones indica que se han involucrado en materias relacionadas con las industrias señaladas en el artículo 5. Aunque no hay una posición explícita de la ley ni de las comisiones en relación con su ámbito de competencia, la siguiente línea doctrinaria sería evidentemente la más apropiada de explicitar: las comisiones deben ser competentes para conocer cualquier caso que tenga que ver con los efectos sobre la competencia, incluso si existen otras leyes, cuando se trata de materias que involucren la libre competencia. Así, por ejemplo, en el caso de la legislación sobre patentes o en el caso de conductas que afecten a empresas expresamente reguladas por su carácter monopólico, la ley es aplicable en cuanto las conductas sobrepasen el espíritu de la ley específica.

²² Ver Rodríguez y Williams (1995).

²³ Rosenthal (1993); Rodríguez y Williams (1995).

²⁴ La ley se promulgó sólo cuatro meses después del golpe militar. Las principales autoridades económicas se estrenaban en sus cargos y, además, existía un cúmulo de regulaciones sectoriales, la mayoría de ellas inoperantes (Valdés, 1993), pero que requerían de un estudio más extenso para conocer su relevancia.

En síntesis, y como debe quedar claro por la relativa vaguedad de la ley, resulta fundamental que, además del marco económico global, se tomen medidas para asegurar la independencia de las instituciones antimonopolios y se tienda a mejorar la competencia técnica de sus miembros. Tampoco el diseño institucional complementario, compuesto por normas que limiten la acción del Ejecutivo, debe inhibir el funcionamiento de las comisiones.

En particular, resulta crucial la forma como las comisiones antimonopolios interpretan las conductas y la forma en que se difunde la doctrina. Cabe señalar que en Chile los miembros de las comisiones no comentan sus fallos, lo que impide fortalecer las doctrinas. También es primordial delimitar el ámbito de la ley y evitar a toda costa la existencia de excepciones y la duplicación de funciones, especialmente a través de regulaciones de ministerios sectoriales o de la autoridad administrativa. En consecuencia con ello, aunque el DL 211 mantuvo de la ley anterior la posibilidad de que el Presidente de la República autorice monopolios por razones de desarrollo, se estableció como requisito previo un informe favorable de la Comisión Resolutiva: así se evitó restarles poder. En el mismo sentido opera el requisito de que para fijar precios es necesaria una ley especial, la que también debe ir precedida por un informe favorable de la Comisión Resolutiva. En consecuencia, en Chile no hay elementos en la ley que manifiestamente aminoren la influencia de las comisiones antimonopolios, ya sea a través de duplicaciones en las instituciones o por el mismo mandato de la ley: ello puede constituir uno de los factores más decisivos a la hora de explicar el relativo éxito de la política de competencia en Chile.

Evaluación del comportamiento de las comisiones antimonopolios

Como debe quedar claro del análisis precedente, la ley chilena, al basar su operación en la "regla de la razón", no puede evaluarse por su letra sino por la forma en que ha sido aplicada. El análisis empírico es entonces fundamental.

Durante el período que va desde 1974 hasta 1992, la Comisión Resolutiva ha visto un total de 367 casos. Estos fueron aumentando cada año hasta 1986, y desde entonces comenzaron a disminuir. La actividad de la Comisión Preventiva ha mostrado un patrón similar, tratando en el mismo período 227 casos.

La evolución en el número de casos no es necesariamente signo de que la actividad de las comisiones haya decrecido en el último tiempo; la complejidad y la relevancia de los casos vistos pueden determinar el patrón observado. La claridad de la jurisprudencia en ciertas materias que se dio en un principio pudo generar señales claras que redujeron el número de consultas y de conductas que se consideraron que atentaban contra la libre competencia. Asimismo, durante la primera fase de funcionamiento de las comisiones y a la luz del mandato que les imponía el artículo 5, se sucedieron una serie de casos en los cuales las comisiones declararon contrarios a la legislación antimonopolios una serie de privilegios otorgados por el Estado, tanto a sus empresas como a particulares. Todo ello habría contribuido a reducir el número de casos presentados a las comisiones.

Casos y veredictos

El grueso de los casos vistos por las comisiones se relaciona con conductas de abuso de posición dominante o monopólicas. Bajo esta categoría, sin embargo, se agrupa una gama muy variada de conductas, que incluye casos de escasa relevancia desde el punto de vista de la competencia. En efecto, entre estas causas suelen encontrarse casos más relacionados con materias propias de la protección al consumidor, como engaños en la calidad y cantidad de productos, incumplimiento de garantías y otros. Por otra parte, un gran número de casos se refiere a problemas laborales. Ello se debe a que en el Título II se menciona como atentados a la libre competencia los que tienen que ver con la “libertad de trabajo”. La doctrina pertinente, que se ha aplicado sólo en el último tiempo, es que las comisiones debieran tratar este tipo de casos sólo en cuanto la libertad de trabajo se limite para crear poder de mercado.²⁵ Así pues, una doctrina que acote la labor de las comisiones no está todavía suficientemente arraigada, lo que resulta del todo necesario en consideración a la cantidad de casos irrelevantes que se presentan y que le restan dedicación al tratamiento de los casos más importantes.

En cuanto a los veredictos, si bien puede ser incorrecto asociar el número y tipo de veredictos emitidos con la eficiencia de la actuación de las comisiones, resulta interesante analizar el número y tipo de casos, en especial para determinar las conductas que han sido más perseguidas. En los cuadros 2 y 3 se desglosan los casos tratados entre 1974 y 1992 de acuerdo con la materia de que trataban y a los veredictos alcanzados.

Un primer dato interesante es que en la Comisión Resolutiva las conductas y los veredictos no son independientes en términos estadísticos. Era de esperar, pues el potencial anticompetitivo de cada conducta es diferente, lo que hace que la probabilidad de que la conducta sea o no sancionada dependa de qué conducta se trate. Sin embargo, y contrariando la teoría económica, del análisis se deduce que es más probable que se sancione una conducta vertical que una horizontal, aun cuando en teoría las primeras tienen un menor potencial de daño. Para la Comisión Preventiva los resultados son diferentes, puesto que en ella la probabilidad de que el veredicto asuma una u otra dirección es independiente de la naturaleza de los casos tratados.

Otros antecedentes, como el origen de las denuncias, sugieren que la Fiscalía se ha centrado —relativamente— en la investigación de prácticas potencialmente dañinas y en las que es más difícil para los consumidores defenderse, como son las de tipo horizontal. Del mismo modo, los sectores de servicios de utilidad pública están sobrerrepresentados en las denuncias, lo que es consistente con la idea de que estos sectores exhiben un mayor potencial de aprovechamiento monopólico, a pesar de estar (parcialmente) regulados.

²⁵ Este sería el caso, por ejemplo, de un colegio profesional que, para mantener sus salarios a niveles de colusión, despiden a los miembros que no cumplen con ese acuerdo.

Cuadro 2
Número de casos según conducta y veredicto
(Comisión Resolutiva 1974-1992)

	ACOGE	NO ACOGE	OTROS	TOTAL	χ^2 test
CONSULTAS	4	7	9	20	0,818
Porcentajes	0,20	0,35	0,45		
HORIZONTALES	20	39	2	61	6,119
Porcentajes	0,33	0,64	0,03		
Acuerdos de precios	7	24	0	31	
Reparto de territorio	4	1	0	5	
Cuotas de producción	0	1	0	1	
Concentración de mercado	2	4	2	8	
Competencia desleal	2	4	0	6	
Asoc. de comercio	5	0	0	5	
Intercambio información	0	2	0	2	
Colusión	0	3	0	3	
VERTICALES	29	28	4	61	0,018
Porcentajes	0,48	0,46	0,07		
Distribución exclusiva	6	5	1	12	
Fijación precio de resenta	13	5	0	18	
Integración vertical	3	4	1	8	
Discriminaciones	4	10	2	16	
Negación de venta	3	4	0	7	
MONOPOLIOS	79	61	16	156	2,314
Porcentajes	0,51	0,39	0,10		
Monopolio	39	34	10	83	
Discrimina precios	16	9	3	28	
Ventas atadas	4	2	1	7	
Monopsonio	4	3	1	8	
Barreras a la entrada	17	7	1	23	
Cond. depredatoria	1	6	0	7	
Patentes	0	0	0	0	
VARIAS	38	25	6	69	2,683
Porcentajes	0,55	0,36	0,09		
Especulación acciones	1	2	0	3	
Predac. por proonso	0	0	0	0	
Gubernamental	1	2	1	4	
Restric. no miembro	5	5	1	11	
Barreras legales	19	10	2	31	
No Clasificables	12	6	2	20	
TOTAL	166	153	28	347	0,530
Porcentajes	0,48	0,44	0,08		
TOTAL GENERAL	170	160	57	387	0,503
Porcentajes	0,46	0,44	0,10		
TEST INDEPENDENCIA	10,622				
χ^2 test (= Probab. Ocure.)	74,200				

Fuente: Paredes Molina (1995a).

Por último, otro dato de interés es que el monto de las penas pecuniarias impuestas ha sido relativamente bajo.²⁶ De ello podría desprenderse que las penas no han resultado efectivas para disuadir los comportamientos monopólicos; sin embargo, esto no es necesariamente cierto. En primer lugar, como lo ha expuesto y estimado empíricamente Snuder (1990) para el caso de Estados Unidos, mayores penas no sólo desalientan la conducta, sino que también aumentan el esfuerzo por ser absuelto, con lo que, en definitiva, lo que puede entenderse como algo favorable —la caída en el número de conductas sancionadas como consecuencia de un aumento de las penas— no siempre lo es. En segundo lugar, cuando se está en las primeras fases, en un proceso de aprendizaje, penas muy severas pueden llevar a los jueces o comisionados a ser más renuentes a declarar ilegales y sancionar ciertas prácticas. En efecto, en la resolución de un caso antimonopolios la información es escasa y dispersa, y por lo general los comisionados están muy conscientes de que pueden cometer dos tipos de error: absolver una conducta que merecía sanción, y sancionar una que no la merecía. Penas elevadas aumentan el costo del segundo error, por lo que tampoco el incremento de multas necesariamente implica reducir efectivamente las conductas negativas.

Con todo, existe un patrón óptimo de “aprendizaje-prevención-disuasión-represión” que, en esa misma secuencia, sugiere que Chile debería ir reprimiendo cada vez más las conductas claramente atentatorias contra la libre competencia. En efecto, en la actualidad existe una base más sólida para reprimir conductas sancionables, lo que permite que vayan aplicándose progresivamente sanciones más severas.

Evolución en el tiempo

La jurisprudencia chilena ha experimentado una evolución muy positiva. Si bien el cambio puede ser riesgoso, por la incertidumbre jurídica que genera, en este caso ha sido el reflejo de un proceso de aprendizaje. La evidencia de esta evolución en la jurisprudencia se percibe en un estudio más detallado de casos concretos.

Es posible apreciar un claro progreso en cuanto a la doctrina referida a las conductas de tipo vertical, específicamente la “fijación de precios de reventa” y la “distribución exclusiva”. Al principio, para determinar si estas prácticas atentaban contra la competencia, las comisiones Preventiva y Resolutiva tomaron como principal elemento de juicio la naturaleza de la relación comercial entre el productor y el distribuidor. Si esta relación era de comisionista o se vendía a consignación, entonces la fijación de precio de reventa era validada y no sancionada. Se argumentó en los dictámenes y resoluciones que, si el distribuidor actúa por cuenta del productor, lo que está directamente relacionado con la figura legal del mandato mercantil, se trata de una forma de integración vertical y, por ende, no es posible interferir. Por otra parte, si los bienes habían sido vendidos por el productor al distribuidor, las comisiones estimaron que el “comerciante, que por lo mismo compra para revender, no puede estar limitado por el vendedor en su actividad

²⁶ Paredes Molina (1993a).

comercial posterior a la compraventa" (dictamen N° 70). Este tipo de razonamiento no tiene fundamento económico alguno. Independientemente de la relación contractual, lo que importa es si la acción daña o no al consumidor; pero, por lo menos en un comienzo, las comisiones no lo pensaron así.

Cuadro 3
Número de casos según conducta y veredicto
(Comisión Preventiva 1974-1993)

	ACOGE	NO ACOGE	OTROS	TOTAL	X	χ^2 test
CONSULTAS	0	3	66	69	1,5	3,000
HORIZONTALES	6	7	8	21	6,5	0,077
Acuerdos de precios	1	1	1	3		
Reparto de territorio	1	0	0	1		
Cuotas de producción	0	0	0	0		
Concentración de mercado	3	2	2	7		
Competencia desleal	0	4	4	8		
Asoc. de comercio	0	0	1	1		
Intercambio de información	0	0	0	0		
Colusión	1	0	0	1		
VERTICALES	16	12	12	40	14	0,571
Distribución exclusiva	2	1	3	6		
Fijación precio reventa	1	1	1	3		
Integración vertical	1	1	0	2		
Discriminaciones	9	4	6	19		
Negación de venta	3	5	2	10		
MONOPOLIOS	17	30	10	57	23,5	3,596
Monopolio	3	20	4	27		
Discrimina precios	4	6	1	11		
Ventas atadas	6	1	2	9		
Monoposonio	0	1	0	1		
Barreras a la entrada	0	0	0	0		
Cond. depredatoria	3	1	3	7		
Patentes	1	1	0	2		
VARIAS	15	15	10	40	15	0,000
Especulación acciones	0	0	0	0		
Prodac. por proceso	0	0	0	0		
Gubernamental	0	0	0	0		
Restric. no miembro	0	1	0	1		
Barreras legales	7	4	5	16		
No Clasificables	8	10	5	23		
TOTAL	54	64	40	158	59	0,848
TOTAL GENERAL	54	67	106	227	60,5	1,397
TEST INDEPENDENCIA	3,425					
χ^2 test (= Probab. Ocurre)	16,430					

Fuente: Paredes Molina (1995a).

Por otra parte, las comisiones no consideraron la posibilidad de que a través de ciertas prácticas se estuviera proveyendo ciertos servicios que benefician al consumidor. En el caso del dictamen N° 228, por ejemplo,

se rechazó a Panificadora Cordillera su consulta sobre la legalidad de exigir al distribuidor que vendiese sólo los productos que ésta fabricaba. La panificadora argumentó que, si no se hacía así, el distribuidor podría vender productos de menor calidad, lo que perjudicaría la reputación que se había ganado. En cambio, la doctrina de las comisiones sí demuestra preocupación por el hecho de que se pudieran facilitar acuerdos colusivos de precio a través de la distribución exclusiva. En particular, objetaron que un distribuidor exclusivo fuera distribuidor de varias empresas potencialmente competidoras.

El cambio de criterio hacia una doctrina más adecuada se percibe con ocasión de la consulta de la compañía Nichimen-Daihatsu (Dictamen N° 808) en 1992. Entonces se aprobó ampliamente la distribución exclusiva siguiendo el argumento de que el mercado de los automóviles era lo suficientemente competitivo como para que no fuera posible aprovechar esa práctica con fines monopólicos. Ello representó un avance sustancial en el criterio de la comisión, por cuanto se incluyeron por primera vez conceptos económicos, y no puramente legales, como determinantes de la potencialidad negativa de tal conducta.

Conclusiones

La política de competencia no se puede aplicar exitosamente si no se guarda coherencia entre los diversos cuerpos legales, y si no existe verdadero interés por entregar al mercado el papel de regular la actividad económica. La experiencia anterior a los años setenta en Argentina y Chile ilustran bien esta afirmación, que es el centro de este artículo. En Argentina, la legislación antimonopolios —que es la pieza clave en una política de competencia— existe desde hace décadas, pero nunca se aplicó, porque el Ministerio de Economía concentró todo el poder de decisión. En Chile, hasta 1973 la legislación no se aplicó en forma adecuada, entre otras razones porque al menor síntoma o discusión sobre el abuso de un monopolio, el gobierno fijaba los precios. En otras palabras, en Argentina se presionaba al Ministerio y en Chile al regulador de precios; en ambos casos las situaciones se resolvían en instancias distintas a las que correspondían.

No es posible, entonces, evaluar una legislación antimonopolios sino en el contexto de una política de competencia. En efecto, la “vaguedad” de los primeros dos artículos de la ley antimonopolios chilena, así como las exclusiones del artículo quinto, podrían ser elementos suficientes para hacerla totalmente inoperante. Sin embargo, el contexto le dio fuerza a la ley y a la política de competencia, y en ello fueron particularmente importantes las restricciones impuestas a la autoridad administrativa para afectar discrecionalmente el funcionamiento del mercado.

Debe destacarse la relativa independencia con que han actuado los comisionados antimonopolios, pero aún queda mucho por hacer, sobre todo respecto de la forma con que se les designa y de la competencia técnica de los miembros. Otra de las características destacables de su acción es la cautela con que se aplicó la ley en los primeros años, y la forma en que fueron asimilándose nuevos conceptos e ideas que han permitido perfeccionar la jurisprudencia.

Aparte de los méritos señalados, existe un gran espacio para —y la necesidad de— perfeccionar las legislaciones antimonopolios en el mundo, y en ello la experiencia chilena, con sus errores y virtudes, y no como modelo, puede ayudar. Por ejemplo, la promoción de la competencia y la represión de los monopolios debe realizarse una sola institución, que tenga el propósito explícito de vigilar por el bienestar de los consumidores (los productores también son consumidores). Nunca hay que olvidar que los ministerios, y especialmente los ministros, suelen poseer objetivos diferentes que estas instituciones.

No pretendo elaborar una teoría del comportamiento de los ministerios, pero hay evidencia de que los ministros de Agricultura tratan de favorecer a los agricultores nacionales, de que los ministros de Transportes hacen lo propio con los transportistas nacionales, y de que los de Obras Públicas tratan de inaugurar obras públicas. Los ministerios sectoriales no son mecanismos viables para promover una política de competencia, y posiblemente deteriorarían la situación competitiva de sus sectores.

Otro aspecto de los que se puede aprender de la experiencia en Chile es que la existencia de dos comisiones no ha sido beneficiosa. La

instancia de la Corte Suprema es suficiente para la apelación, y la existencia de dos comisiones, sin una división clara del trabajo, no sólo es innecesaria sino que hasta potencialmente dañina.

Por otra parte, una forma eficiente de hacer más predecible el comportamiento de las comisiones antimonopolios —y, por consiguiente, de reducir el problema de incertidumbre jurídica— es la publicación de directrices (*guidelines*), como lo hacen las instituciones respectivas de Estados Unidos y Canadá. Allí esbozan los elementos de juicio que consideran para emitir sus fallos. Estas guías deben incluir los criterios básicos, muchos de los cuales no están en las legislaciones, y deben redactarse de forma que se traduzcan en criterios flexibles. Esta práctica aumenta la certeza jurídica sin quitarle flexibilidad a la legislación, que por su naturaleza la requiere.

En la misma dirección, es absolutamente fundamental que, si no el Fiscal, por lo menos los comisionados tengan plena libertad para comentar las opiniones sobre los casos resueltos y las doctrinas que se cuestionen. Ello producirá doctrinas más robustas, en las que la jurisprudencia tenga más valor, y facilitará algún nivel de escrutinio público, lo que sin duda reduce posibles engaños y males mayores. De hecho, la percepción social de la gravedad de los delitos monopólicos no está plenamente asentada, y sobre ello resulta imprescindible trabajar.

Lo anterior toma especial fuerza si se considera que la jurisprudencia de las comisiones antimonopolios en Chile es el fruto de un largo proceso de acumulación de experiencias. Este proceso no ha sido traumático porque la legislación chilena y la jurisprudencia determinaron una aplicación muy suave y cuidadosa al principio: así se evitó que los frecuentes errores conceptuales y de apreciación de las comisiones se tradujeran en fallos que tuvieran un elevado potencial de daño.

Así pues, parece fundamental que, en países con poca cultura de competencia, se comience con un foco preventivo y que la ley no sea demasiado ambiciosa y represiva, pues seguramente ello impediría su efectiva aplicación.

Referencias

- Barandiarán, E. (1983), "Nuestra crisis financiera", *Estudios Públicos*, primavera, Santiago de Chile.
- Bitrán, E. y E. Saavedra (1993), "Algunas reflexiones en torno al rol regulador y empresarial del Estado", en Oscar Muñoz, ed., *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*. CIEPLAN, Santiago de Chile.
- Bork (1978), *The Antitrust Paradox*. Nueva York, Basic Books.
- Cortázar, R. y J. Marshall (1979), "Índice de Precios al Consumidor en Chile, 1970-1978". *Colección Estudios CIEPLAN N° 4*: 159-201. *Documentos de Trabajo. Serie de Investigación N° 34*, Departamento de Economía, Universidad de Chile.
- Coeymans, J. E. (1992), "Productividad, salarios y empleo en la economía chilena: un enfoque de oferta agregada", *Cuadernos de Economía* 29, 229-263.
- Furnish, D. (1974), "Chilean Antitrust Law", *The American Journal of Comparative Law*.
- Hachette, D. y R. Lüders (1987), "Aspects of the Privatization Process: The Case of Chile 1974-85", Banco Mundial, abril, mimeo.
- Harberger, A. C. (1985), "Observations on the Chilean Economy, 1973-1983", *Economic Development and Cultural Change* 33, abril.
- Larraín, F. (1988), "Public Sector Behavior in a Highly Indebted Country: The Contrasting Chilean Experience 1970-1985", Washington D.C., LAC, Banco Mundial, mimeo.
- Larrañaaga (1994), "Pobreza, crecimiento y desigualdad: Chile, 1987-92", *Revista de Análisis Económico*, Vol. 9, N° 2, 69-92.
- Marvel, H. (1982), "Exclusive Dealings", *Journal of Law and Economics*.
- Misión Klein-Sacks (1958), "Informe final", Santiago de Chile, mimeo.
- Ortúzar, W. y Arriagada (1978), *Jurisprudencia de la Comisión Resolutiva*. Santiago, Ed. Andrés Bello.
- Panzer, J. (1988), "La política económica de la estructura de aranceles en Chile", artículo presentado en el X Encuentro de Economistas, Punta de Talca, Chile.
- Paredes Molina, R. D. (1993a), *Fundamentos para una política antimonopolios*. Santiago, Ed. FACEA, segunda edición.
- Paredes Molina, R. D. (1993b), "Privatización y regulación: lecciones de la experiencia chilena", en O. Muñoz, ed., *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, CIEPLAN, Santiago.
- Paredes Molina, R. D. (1994), "Sector eléctrico y mercado de capitales", *Documento de Trabajo de la CEPAL*.
- Paredes Molina, R. D. (1995a), "Jurisprudencia de las comisiones antimonopolio en Chile", *Estudios Públicos*, otoño.
- Paredes Molina, R. D. (1995b), "Evaluating the Cost of Regulation in Newly Privatized Sectors: The Chilean Case", en R. Paredes-Molina y J. M. Sánchez, eds, *Revista de Análisis Económico*, número especial sobre regulación, ILADES-Georgetown, Santiago.
- Rodríguez y Williams (1995), "Economic Liberalization and Antitrust in Mexico", en R. Paredes-Molina, J. M. Sánchez y A. Fernández, eds, *Revista de Análisis Económico. Suplemento Especial*, Santiago de Chile.
- Rosenthal, G. (1993), "Competition Policies in the EC", artículo presentado en la Conferencia del Banco Mundial sobre Políticas de Competencia, Washington, D.C.

- Sáez, R. E. (1992), "An Overview of Privatization in Chile: The Episode, the Results and the Lessons", Banco Mundial, mimeo.
- Schmalensee (1995), "What Have We Learned About Regulatory Reform", en R. Paredes-Molina, J. M. Sánchez y A. Fernández, eds, *Revista de Análisis Económico. Suplemento Especial*, Santiago.
- Snyder, E. A. (1990), "The Effect of Higher Criminal Penalties on Antitrust Enforcement", *Journal of Law and Economics*, Vol. XXXIII (2), octubre, p. 439.
- Stone, A., B. Levy y R. Paredes-Molina (1992), "Public Institutions and Private Transactions", Documento de Trabajo WPS891, Banco Mundial, abril.
- Valdés, S. (1993), "Regulación: ¿una barrera o una garantía?", en F. Larraín, ed, *Chile hacia el 2000*, Santiago, CEP.
- Waller, S. W. (1994), "Neo-Realism and the International Harmonization of Law: Lessons from Antitrust", *University of Kansas Law Review*, Vol. 42, pp. 557 y ss.