

Discurso de apertura

XV Jornada de Libre Competencia Universidad Católica

Jorge Grunberg Pilowsky
Fiscal Nacional Económico
7 de noviembre de 2025

Muy buenos días. Agradezco sinceramente la invitación del Programa de Libre Competencia de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica para abrir esta XV Jornada de Libre Competencia.

Para la FNE es un honor participar en este espacio de reflexión, que se ha consolidado como uno de los encuentros más importantes del país para discutir los desafíos actuales del Derecho de la Libre Competencia.

Es también una gran satisfacción constatar cómo este foro se renueva año a año, abordando temas actuales e importantes para nuestra disciplina. Si el año pasado nos reunimos para debatir acerca de los mercados digitales, hoy nos convoca una materia igualmente compleja y de enorme relevancia práctica: la libre competencia en las industrias reguladas.

El diálogo entre la regulación sectorial y la legislación de libre competencia es, sin duda, uno de los temas más desafiantes en la articulación de un sistema regulatorio-económico eficiente. La regulación y la legislación de libre competencia comparten una misma preocupación: cómo garantizar que los mercados funcionen en beneficio de las personas. Sin embargo, lo hacen con instrumentos y énfasis distintos.

Mientras la regulación busca corregir fallas estructurales o asegurar el cumplimiento de objetivos de política pública —como la continuidad del suministro eléctrico, la cobertura de servicios de telecomunicaciones o la estabilidad del sistema financiero—, la legislación de libre competencia se orienta a preservar la dinámica competitiva y a evitar que agentes con poder de mercado la distorsionen.

A primera vista, podría parecer que ambas aproximaciones se superponen o incluso se tensionan entre sí. Pero la experiencia, tanto nacional como comparada, demuestra exactamente lo contrario: regulación y libre competencia no son caminos paralelos ni excluyentes, sino instrumentos complementarios al servicio del bienestar general.

En efecto, una regulación adecuada puede crear las condiciones que permiten que la libre competencia se despliegue; y, a su vez, un *enforcement* activo de la normativa de libre competencia garantiza que las regulaciones sectoriales no se transformen en barreras que perpetúen posiciones dominantes o frenen la innovación. El desafío, por tanto, no es escoger entre regulación o libre competencia, sino encontrar un equilibrio que articule ambos enfoques de manera coherente, técnica y oportuna.

Desde la FNE siempre hemos sostenido una visión de respeto institucional hacia el trabajo de los reguladores sectoriales y sus potestades. Superintendencias y agencias reguladoras especializadas cumplen un rol esencial en la supervisión técnica de industrias complejas, donde la intervención pública busca asegurar objetivos legítimos de política económica y social.

Nuestra labor, sin embargo, es distinta de la de los reguladores sectoriales y, a su vez, es complementaria. Esencialmente consiste en velar por que la estructura competitiva de esos mercados se mantenga abierta y dinámica. Esa diferencia de mandatos exige coordinación y diálogo institucional, a fin de actuar con eficacia y evitar duplicidades o contradicciones.

Por ello, en cada intervención que realizamos en sectores regulados —ya sea en el contexto de investigaciones de eventuales infracciones anticompetitivas, en el control de operaciones de concentración o en los estudios de mercado— siempre buscamos relacionarnos respetuosamente con las autoridades sectoriales, intercambiando antecedentes, perspectivas y diagnósticos, dentro de los márgenes que establece la ley. Esa colaboración no sólo mejora la calidad técnica de nuestras decisiones, sino que también fortalece la confianza en el sistema regulatorio-económico en su conjunto.

El Decreto Ley N°211 de 1973 es una norma de aplicación general, y su alcance abarca todos los mercados, incluidos aquellos sujetos a regulación.

Incluso en industrias con marcos regulatorios intensos, los espacios e incentivos para restringir la libre competencia pueden subsistir producto de que la regulación no controle efectivamente la conducta de los regulados y sus efectos en el mercado. Las tarifas reguladas, las licencias o los estándares técnicos por cierto que no eliminan de plano el riesgo de incurrir en conductas anticompetitivas.

Por eso, cuando en las industrias reguladas la libre competencia se ve amenazada o afectada, la intervención de la FNE resulta legítima y necesaria. Y así lo demuestra la

experiencia reciente de nuestra institución, que ha debido actuar para corregir o prevenir conductas anticompetitivas en sectores regulados tan diversos como telecomunicaciones, electricidad, transporte aéreo, puertos, medios de pago y seguros de créditos hipotecarios. En algunas de esas intervenciones, la Fiscalía también ha constatado la necesidad de perfeccionar regulaciones con el objeto de que los mercados regulados funcionen de manera más competitiva.

(I)

En esta oportunidad abordaré con especial detalle nuestra labor en la industria de medios de pago, en que la Fiscalía ha tenido un rol activo durante más de dos décadas, buscando permanentemente que la apertura del sistema beneficie efectivamente a consumidores y comercios.

Quiero centrarme en tres logros recientes, que reflejan cómo la intervención de la Fiscalía ha contribuido a transformar estructuralmente esta industria.

El primer logro fue la dictación de las Instrucciones de Carácter General N°5 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, en el año 2022. Estas instrucciones establecieron, por primera vez, un marco regulatorio específico para el mercado de medios de pago. La FNE aportó el análisis económico y técnico que sirvió de base a estas reglas, proponiendo medidas como la eliminación de la regla *“sin emisión no hay adquirencia”*, el reconocimiento del derecho de los comercios a aplicar descuentos según el medio de pago, y la libertad para elegir las marcas de tarjetas que desean aceptar. Gracias a estas propuestas, se fortaleció el modelo de cuatro partes, resguardando condiciones de competencia en sus etapas iniciales de implementación.

El segundo logro fue la apertura del mercado de adquirencia. Hasta hace pocos años, Transbank concentraba de forma monopólica la operación de tarjetas de pago. A través de fiscalizaciones e informes técnicos en procedimientos no contenciosos, la Fiscalía contribuyó a fijar tarifas basadas en costos y a eliminar discriminaciones por rubros o categorías. Hoy existen alrededor de nueve operadores de tarjetas de pago y varios subadquirentes activos, un cambio profundo respecto del escenario que existía hace apenas seis años.

El tercer logro fue el impulso decisivo a la regulación de las tasas de intercambio. La Fiscalía advirtió tempranamente el riesgo de alzas injustificadas por parte de las marcas de tarjetas internacionales y promovió la creación de un marco legal que limitara estos cobros. Ese

trabajo culminó en la Ley N°21.365 de 2021, que estableció un comité para fijar límites a las tasas de intercambio. Nuestra participación técnica permanente en dicho comité ha permitido asegurar que estos límites se traduzcan en mayor competencia y menores costos para consumidores y comercios.

Si en los medios de pago avanzamos mediante *enforcement* y regulación *ex post*, en otras industrias del ámbito bancario y financiero hemos impulsado cambios estructurales a través de recomendaciones de cambios normativos.

Un caso especialmente significativo es el del mercado de seguros asociados a créditos hipotecarios, donde en 2019 detectamos una falta estructural de competencia en el segmento de corretaje. Las reglas vigentes favorecían a intermediarios vinculados a los bancos, dificultando el ingreso de corredores independientes.

Frente a ello, recomendamos eliminar el derecho de reemplazo —que permitía a los bancos sustituir al corredor ganador de la licitación por uno propio— y también eliminar la obligación de postular siempre con un corredor en las licitaciones. Ambas propuestas fueron acogidas por el Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional, e incorporadas en la Ley N° 21.314 que en el año 2021 reformó sustantivamente el marco regulatorio del sector.

En marzo de 2024, realizamos una evaluación de impacto sobre la implementación de estas reformas, cuyos resultados fueron contundentes. Las ofertas sin corredor en licitaciones aumentaron del 8% al 28%, y las adjudicaciones sin corredor del 9% al 22%. La participación de corredores relacionados con bancos cayó significativamente, y la brecha en comisiones entre corredores vinculados e independientes prácticamente desapareció. El promedio ponderado de comisiones se redujo de 17% en 2019 a menos del 3% en 2023, implicando una disminución del 85% en el costo del servicio.

El ahorro anual para los consumidores supera los 25 millones de dólares: 18 millones en seguros de incendio y sismo, y casi 7 millones en seguros de desgravamen. Estos beneficios alcanzan a más de 1,2 millones de clientes hipotecarios, demostrando que una intervención normativa bien dirigida puede transformar la dinámica competitiva de un mercado regulado y generar beneficios reales para las personas.

A continuación, quisiera referirme a un proceso regulatorio que está en curso y que representa una oportunidad única para fomentar la libre competencia en los servicios financieros: el Sistema de Finanzas Abiertas, liderado por la Comisión para el Mercado

Financiero.

Desde la FNE hemos seguido de cerca este proceso, participando en la consulta pública de la normativa y aportando observaciones técnicas orientadas a asegurar que el nuevo marco regulatorio cumpla efectivamente su promesa de abrir el mercado a la innovación y a nuevos actores.

En ese contexto, subrayamos la importancia de que la implementación del sistema se realice de manera oportuna y sin dilaciones innecesarias, atendido su alto potencial para intensificar la competencia. La apertura de los datos financieros —bajo condiciones adecuadas de seguridad y consentimiento— puede generar beneficios significativos para los consumidores, reducir asimetrías de información y permitir el desarrollo de productos más eficientes y personalizados.

Sabemos que todo cambio estructural conlleva costos de adaptación, pero también que los costos de mantener el *statu quo* son mucho mayores, especialmente cuando implican preservar estructuras de mercado poco dinámicas o restringidas a los incumbentes. Por ello, reafirmamos nuestra convicción de que el Sistema de Finanzas Abiertas constituye un paso esencial para modernizar el ecosistema financiero chileno, y que su éxito dependerá de avanzar con determinación, resguardando siempre los objetivos de libre competencia, innovación y beneficio para los usuarios finales.

(II)

A continuación, me referiré al rol de la FNE en el control de operaciones de concentración en industrias reguladas, una de nuestras herramientas más relevantes para prevenir riesgos para la competencia. Para efectos del ejercicio de dicha potestad, el mandato legal es claro: debemos determinar si una operación tiene o no la aptitud de reducir sustancialmente la competencia en los mercados, considerando tanto los incentivos económicos como las condiciones regulatorias que rigen cada sector.

Permítanme ilustrar la aplicación rigurosa de este mandato en mercados altamente regulados, a través de un caso que concitó gran atención pública: la adquisición del control de la Compañía General de Electricidad (CGE) por parte de la empresa eléctrica estatal china State Grid llevada a cabo en el año 2021.

Desde el inicio de esta revisión, la Fiscalía delimitó con precisión su marco de actuación. La FNE, como organismo técnico y especializado, no está legalmente habilitada para

resolver en base a consideraciones estratégicas, geopolíticas o de seguridad nacional, ni en base a la nacionalidad de un agente económico o del carácter público o privado de sus capitales. Esta clase de consideraciones, si bien pueden ser relevantes bajo otros aspectos, son totalmente ajenas a la misión legal y a la *expertise* de la FNE. Nuestro análisis debe ceñirse estrictamente al principio de legalidad, conforme a los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, y circunscribirse a evaluar los efectos sobre la competencia en los mercados chilenos.

En esa línea, la investigación se centró en examinar si la operación podía permitir a State Grid, cuyo controlador —SASAC, el organismo del gobierno chino encargado de administrar las principales empresas estatales— podría provocar que en el escenario post-Operación aumentaran los precios, disminuyera la calidad del servicio o de alguna u otra manera se restringiera la competencia, especialmente en atención a que State Grid, mediante su controlador SASAC, estaba vinculado a otras empresas del rubro eléctrico chileno.

El análisis abarcó los tres segmentos del sector eléctrico:

- En generación, se descartaron riesgos, pues las participaciones de mercado de State Grid y su grupo empresarial eran bajas y CGE no poseía centrales propias.
- En transmisión, la Fiscalía destacó que las redes constituyen un monopolio natural regulado intensamente por la Ley General de Servicios Eléctricos, con tarifas fijadas y acceso abierto, lo que limitaría la posibilidad de las partes de afectar variables competitivas o incurrir en prácticas unilaterales anticompetitivas.
- En distribución, tampoco se detectaron riesgos, ya que las áreas de concesión de CGE y Chilquinta —previamente adquirida por State Grid— no se superponían y están sujetas a regulación tarifaria y de estándares de calidad.

En consecuencia, la operación fue aprobada en forma pura y simple, conforme a un análisis técnico fundado exclusivamente en criterios de competencia. Este caso reafirmó que la FNE evalúa operaciones de concentración atendiendo solo a sus efectos competitivos y no a elementos ajenos a su mandato legal.

Un segundo caso que refleja el cumplimiento riguroso del mandato de la FNE en materia de control de operaciones de concentración en mercados regulados fue la aprobación del joint venture entre VTR y Claro, en el año 2022, operación que fue aprobada sujeta al cumplimiento de remedios estructurales. Quisiera centrarme en dos ámbitos analizados en

esta operación: la tenencia de espectro radioeléctrico para servicios móviles y el mercado de internet fijo.

En materia de espectro radioeléctrico, la Fiscalía identificó riesgos para la competencia en el mercado de servicios móviles, dado que las partes concentrarían una proporción relevante del espectro, especialmente en las bandas media (3,5 GHz) y media-baja (AWS). El análisis realizado por la FNE se basó en la Sentencia Rol N°181-2020 de la Corte Suprema, que reconoce la naturaleza del espectro radioeléctrico como un insumo esencial y un bien escaso, y fija límites máximos con el propósito de asegurar la existencia de “cuatro operadores móviles reales creíbles” en el mercado (C. 15°). La Corte destacó entonces el caso del último entrante en adquirir tal característica —WOM—, el que en sus palabras, “*ha sido capaz de desafiar a los tres incumbentes históricos —Entel, Movistar y Claro— traspasando tal presión competitiva al precio de los servicios en el mercado minorista*” (C. 15°).

Sobre esa base, la FNE determinó que la operación podía generar acaparamiento de espectro y aceptó medidas de mitigación consistentes en la desinversión de parte del espectro y la actualización del plan de uso efectivo y eficiente. El espectro devuelto fue posteriormente licitado junto con bandas disponibles, en un proceso que permitió conformar bloques contiguos y facilitar el despliegue de servicios 5G en condiciones competitivas.

En cuanto al mercado de internet fijo, la Fiscalía tuvo en consideración dos factores clave. Primero, el proceso de migración tecnológica desde redes HFC a fibra óptica, en el que VTR y Claro presentaban rezagos frente a competidores ya posicionados; y segundo, los planes de expansión agresivos de los principales actores del sector. Considerando estos elementos, y pese a las altas participaciones de mercado proyectadas para las partes, la Fiscalía descartó riesgos al adoptar una mirada dinámica del mercado, reconociendo su rápida evolución tecnológica y el rol disciplinante de la competencia entre redes.

Estos dos casos muestran una institución que cumple su mandato legal con independencia, rigor técnico y plena sujeción a la legalidad. En el caso de State Grid–CGE, la Fiscalía actuó como un órgano estrictamente técnico, ajeno a presiones externas o consideraciones geopolíticas. Y en VTR–Claro, demostró la flexibilidad y profundidad del sistema chileno para abordar integraciones complejas, asegurando que las medidas adoptadas sean proporcionales y efectivas.

Ambos casos confirman la madurez del control de concentraciones en Chile, un sistema que combina análisis económico de alto nivel con un procedimiento predecible y

transparente. Hoy, después de casi una década desde su instauración, el sistema se ha consolidado como una herramienta esencial para resguardar mercados dinámicos, innovadores y abiertos a la competencia.

(III)

Finalmente, me parece relevante hacer referencia a una de las herramientas más valiosas con que cuenta la FNE para cumplir aquella parte de su mandato legal que corresponde a promover la libre competencia: los estudios de mercado.

A diferencia de nuestras investigaciones por infracciones al DL 211 o del control preventivo de operaciones de concentración, los estudios de mercado no buscan sancionar conductas ni evaluar el impacto competitivo de transacciones específicas. Su propósito es distinto. Buscan comprender el funcionamiento de un mercado o sector económico de manera integral, estudiando su evolución competitiva. Ellos permiten identificar por qué un mercado podría no estar funcionando como debiera —determinando, si corresponde, fallas estructurales o regulatorias— y, a partir de un diagnóstico basado en evidencia, proponer soluciones de política pública que permitan mejorar su desempeño competitivo.

En los sectores regulados, los estudios de mercado tienen una importancia especial. En primer lugar, analizarlos desde la óptica de la competencia resulta fundamental porque la existencia de regulación no obsta a la existencia de problemas de libre competencia. Aspectos que escapan a la regulación propia de un mercado o, en ocasiones, incluso aspectos de dicha regulación, sin pretenderlo, pueden agravar fallas de mercado o propiciar estructuras que restringen la libre competencia y reducen la eficiencia económica.

Los estudios de mercado revisten también una importancia fundamental por el hecho de que comprender las dinámicas de competencia en ellos no es una tarea sencilla. Muchos sectores regulados operan con sus propias lógicas, bajo incentivos específicos, un lenguaje técnico y un marco normativo denso cuyo dominio puede llegar a requerir un alto nivel de especialización. Además, la multiplicidad de actores involucrados —reguladores sectoriales, distintos operadores y usuarios— hace que el análisis sea especialmente exigente y requiera una mirada integral y colaborativa. Los estudios de mercado son una herramienta que permite desarrollar un análisis detenido, comprehensivo y profundo, haciéndose cargo de estas complejidades.

Aquí cobra especial importancia lo que mencionaba al principio de mi exposición. Sin perjuicio de que las normas de libre competencia aplican en todos los mercados (regulados

o no) y sin perjuicio de que el mandato de la FNE se extiende, consecuentemente, a promover y defender la libre competencia en todos ellos, nuestro trabajo se desarrolla siempre bajo una visión de respeto institucional hacia el trabajo de los reguladores del respectivo sector y en ningún sentido busca ni debe buscar sustituir su labor. La FNE no es un regulador de reguladores. Cuando estudiamos un mercado y ejercemos nuestra facultad para efectuar recomendaciones de cambios normativos a la luz de sus conclusiones lo tenemos siempre presente, entendiendo también que nuestra misión institucional es la promoción y defensa de la libre competencia en los mercados, y no la persecución de otros bienes jurídicos o finalidades públicas, por legítimas o atendibles que estas puedan ser.

Nuestra experiencia en este ámbito ha sido muy provechosa. Hemos realizado hasta ahora nueve estudios de mercado. Hoy quiero destacar nuestro último estudio de mercado sobre educación superior, que ilustra con claridad el valor de aplicar una mirada de libre competencia en entornos normativamente complejos.

En el Estudio de Mercado sobre Educación Superior, cuyo informe preliminar fue publicado recientemente y se encuentra en consulta pública, tuvimos ocasión de revisar en profundidad un sector densamente regulado y formular recomendaciones de cambios normativos en favor de la competencia que son a la vez respetuosas de las particularidades del sector y las funciones propias de las autoridades sectoriales.

Nuestro estudio se centró, ante todo, en el disciplinamiento competitivo que importa y puede importar las decisiones de los estudiantes que ingresan a la educación superior. Observamos, en primer lugar, que la decisión acerca de una carrera e institución de pregrado es una sumamente compleja, en la que se consideran atributos de distinta naturaleza, que no resulta fácil ni intuitivo ponderar entre sí. Ella muchas veces tiene lugar, además, con un bajo grado de preparación y sin que los futuros estudiantes cuenten con los antecedentes necesarios para adoptar una decisión informada.

Más aún, la información relevante a veces sencillamente no está disponible. Las instituciones no entregan siempre la información necesaria para que los estudiantes tomen decisiones informadas sobre qué y dónde estudiar en consideración a los atributos que ellos consideran relevantes, lo que impide que la competencia se desarrolle sobre la base de las variables que para ellos determinan la calidad, como sus resultados futuros.

Por último, el estudio identificó algunos aspectos específicos de la regulación que, de cara a mejorar la competencia en el sector, resultan perfectibles. Ellos dicen relación, ante todo, con la actualización de regulaciones que no cumplen los objetivos que motivaron su diseño

como es el caso de algunas de las reglas a que están sujetas las universidades estatales, la asignación del componente mayoritario del Aporte Fiscal Directo por criterios meramente históricos, y la regulación en materia de títulos y grados.

En relación con el impacto del estudio se estima de manera conservadora que, si las recomendaciones efectuadas por la FNE logran reducir en 10% la deserción de estudiantes de pregrado, y en igual proporción la cantidad de alumnos que escogen carreras con retorno negativo, los beneficios para las familias y el Estado, traídos a valor presente, ascenderían a US\$ 852 millones por año, lo que representa un 13% de los ingresos anuales de todo el sistema de educación superior.

* * *

En la FNE somos conscientes de la responsabilidad que implica promover y defender la libre competencia en los mercados regulados.

Nuestros esfuerzos —ya sea a través de acciones de *enforcement*, de recomendaciones de cambios normativos, del control de operaciones de concentración, y de estudios de mercado— reflejan una misma convicción: que somos respetuosos de las potestades y la capacidad técnica de los reguladores sectoriales, pero que al mismo tiempo no abdicamos de nuestra misión institucional de promover y defender la libre competencia, que por expresa disposición del DL 211 se extiende a todos los mercados, sin excepciones.

Sabemos que los desafíos en curso —especialmente en mercados digitales, financieros y energéticos— exigen una institucionalidad de libre competencia cada vez más sofisticada y capaz de anticiparse a los cambios. Por ello, seguiremos actuando con la independencia y el carácter técnico que nos identifican, promoviendo la coordinación y el diálogo con las autoridades sectoriales en beneficio del interés público.