

Discurso

Desafíos de la Política de Competencia:

Revisión de fusiones ex ante

Jorge Grunberg Pilowsky
Fiscal Nacional Económico
Buenos Aires, Argentina
4 de marzo de 2026

Quisiera comenzar agradeciendo a la Autoridad Nacional de la Competencia, a la OCDE y al Banco Mundial por la invitación a participar en este encuentro tan importante, dedicado a debatir acerca de los desafíos que enfrenta la política de competencia en la República Argentina con motivo de la próxima implementación del sistema de control de operaciones de concentración económica *ex ante*.

Para la Fiscalía Nacional Económica (FNE) y para mí es un honor estar presente en esta instancia y contribuir, desde la experiencia chilena, con algunas reflexiones que esperamos sean útiles para un momento tan decisivo como el que vive el sistema de defensa de la competencia en Argentina.

En mi exposición abordaré tres tópicos. En primer lugar, me referiré a la institucionalidad chilena en general, a cómo y porqué esta se fue modificando hasta llegar al sistema actual que desde hace casi 10 años incorpora un control preventivo y obligatorio de operaciones de concentración que, con satisfacción, podemos calificar como consolidado. Luego, comentaré acerca de los elementos esenciales que configuran el régimen de control de operaciones de concentración en Chile. Finalmente, daré cuenta de datos relevantes sobre el funcionamiento del sistema en casi una década de vigencia y de una evaluación de los desafíos que ha supuesto su implementación.

I. Institucionalidad chilena

Para entender el estado y la evolución del control de operaciones de concentración en Chile, permítanme comenzar por explicar la forma en la que como país llegamos al diseño de la actual institucionalidad de defensa de la competencia.

Este ha sido un trabajo de largos años marcado por la convicción de sucesivos gobiernos acerca de la importancia que tiene la defensa de la competencia para cuidar la confianza en la economía de mercado y alcanzar el desarrollo económico.

Nuestro diseño institucional se nutre de la experiencia comparada, asentada en los países miembros de la OCDE. Así, la ley no solo abarca la fiscalización *ex post* de los mercados, sino que permite anticiparse y evitar posibles estructuras nocivas que hagan que los mercados sean tendientes a conductas anticompetitivas como carteles y abusos de posición de dominio. Junto con ello, la revisión *ex ante* de operaciones de concentración propicia el conocimiento de un abanico más grande de mercados, más allá de aquellos que configuran las prioridades de la FNE, lo cual contribuye a que la autoridad sea una institución proactiva en la protección del interés general en el orden económico.

Esto, que parece totalmente lógico y eficiente, no siempre fue así.

Durante el siglo XXI, nuestro diseño institucional ha experimentado sucesivas modificaciones relevantes.

En 2003 se creó el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), órgano jurisdiccional independiente, integrado por tres abogados y dos economistas, encargado de prevenir, corregir y sancionar los atentados a la libre competencia. Con dicha modificación, quedó a cargo de la FNE investigar y presentar acusaciones por infracciones anticompetitivas ante el Tribunal.

En el año 2008, con facultades y recursos muy limitados, la FNE acusó ante el TDLC a las principales cadenas de farmacias del país, lo que culminó en una sentencia condenatoria firme dictada por la Corte Suprema en el año 2012, acreditándose que aquellas se habían coludido para subir los precios de ciertos medicamentos notorios entre 2007 y 2008.

Este caso tuvo un gran impacto a nivel nacional y situó en el inconsciente colectivo el juicio de valor de los carteles como el cáncer de la economía de mercado.

También demostró que, para cumplir de forma efectiva con su mandato legal, la FNE requería de facultades investigativas adicionales, especialmente aquellas intrusivas para recabar evidencia directa en la lucha contra los carteles, además de contar con una política de delación compensada.

El año 2009 se promulgó la ley que le otorgó estas nuevas atribuciones a la FNE. Con ello, la persecución de carteles experimentó un gran avance, así como también el convencimiento público de su ilegitimidad para nuestra economía de mercado.

En los años siguientes, la Fiscalía continuó consolidando su política de persecución de carteles mediante nuevos casos de colusión que generaron gran revuelo público, en la producción de pollos, en la comercialización de papel *tissue* y en supermercados.

Pero bien sabíamos que la institucionalidad estaba incompleta.

La ley no contaba con una regulación expresa de las operaciones de concentración que otorgara certeza jurídica, transparencia y predictibilidad, al tiempo que tampoco propiciaba una supervisión eficiente de los riesgos anticompetitivos que ellas pueden generar.

La aproximación a las operaciones de concentración se daba en la práctica por medio de un procedimiento no contencioso de aplicación general contemplado en la ley, que le otorgaba un rol central al TDLC, determinando un tinte litigioso en su análisis. Este procedimiento propiciaba un rol activo de terceros, e implicaba someter a la operación a una revisión que incluso podía tardar años.

En el mercado existía una sensación de que el estado de las cosas en materia de posibles concentraciones, incluso para aquellas que no tenían efectos nocivos, podía hacer incierta su materialización y hasta llegar a inhibirlas, fundamentalmente por el legítimo resquemor de su judicialización por parte de terceros que podían paralizar las transacciones, en algunos casos mediante acciones especulativas y con fines ajenos a la protección de la competencia en los mercados.

Esto repercutía en el devenir legítimo de los negocios, afectando en la evaluación de nuestro país como un polo atractivo para las inversiones, tanto nacionales como extranjeras.

En el año 2013, a 3 años del ingreso de Chile a la OCDE, el Fiscal Nacional Económico de la época, Felipe Irarrázabal, tuvo la acertada idea de solicitarle al gobierno del Presidente Sebastián Piñera contratar una evaluación respecto del régimen de control de concentraciones en el país. Con la independencia y carácter técnico que caracterizan a la OCDE y a quienes forman parte de ella, se comenzó a elaborar un informe que sería terminado durante el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet y constituiría un insumo clave para legislar e instaurar el control de operaciones de concentración.

El informe de la OCDE identificó los principales problemas del régimen *ad-hoc* vigente a esa fecha y efectuó recomendaciones para adecuar el sistema a los estándares propios de sus países miembros. En concreto, propuso el establecimiento legal de un régimen de

control de operaciones de concentración obligatorio con un ámbito de aplicación definido; un procedimiento breve y claro; la determinación de umbrales de notificación; la incorporación de sanciones asociadas al incumplimiento del deber de notificar y de la obligación de suspender la materialización de la operación, así como a la entrega de información falsa; entre otros aspectos.

Fue así como el año 2016, a través de la Ley N°20.945 y considerando gran parte de las recomendaciones de la OCDE, se adoptó en Chile un régimen de control de operaciones de concentración preventivo y obligatorio que entró en vigencia el 1 de junio de 2017.

Debo decir, y de primera fuente porque me tocó participar en toda su tramitación, que la discusión legislativa no estuvo exenta de críticas.

Por una parte, aparecieron preocupaciones en cuanto a si acaso un régimen de control obligatorio aumentaría innecesariamente la intervención estatal en la economía. Por otra, se hicieron escuchar cuestionamientos en torno a si la protección de la competencia en los mercados realmente ameritaba una revisión de una cantidad relevante de transacciones comerciales y de si el sistema alcanzaría operaciones que no fueran de interés real para el país.

Hoy, a casi 10 años de vigencia del régimen y mirado en retrospectiva, puedo afirmar que ninguno de dichos cuestionamientos encontró asidero en la práctica, tal como veremos más adelante.

II. Régimen de operaciones de concentración

¿Qué elementos caracterizan nuestro régimen?

Se radicó en la FNE el control de operaciones de concentración, desde la recepción de las notificaciones, pasando por su análisis, hasta llegar a su resolución de aprobación o rechazo.

Esto, por cierto, requirió un desafío institucional interno de marca mayor, un cambio cultural profundo. La FNE, persecutora por esencia, debió constituirse en un ente revisor eficiente, con sensibilidad en el ámbito de los negocios, con personal especializado en el análisis prospectivo en diversas industrias y realidades comerciales.

Se estableció como estándar legal que las operaciones no reduzcan sustancialmente la competencia, que es el aplicable en esta materia en el derecho comparado.

Se determinaron plazos acotados para su resolución, de hasta 30 días hábiles en fase I de revisión y hasta 90 días hábiles en fase II, con silencio administrativo positivo y dotando a las decisiones de la FNE de fuerza vinculante de modo tal que la operación no pudiese ser judicializada.

Se sujetó la obligatoriedad de notificar una operación de concentración a la superación de ciertos umbrales de ventas de las empresas que intervienen en la misma, correspondientes al año inmediatamente anterior.

Vale notar que la determinación de estos umbrales, hasta el día de hoy, recae en la misma FNE, lo que hemos asumido con responsabilidad y de manera fundada. Es así que solo han tenido una modificación, el año 2019, con su debido informe técnico, aumentando en más de un 40% su monto.

Dichos umbrales de ventas actualmente ascienden a aproximadamente 20 millones de dólares el umbral individual y aproximadamente 100 millones de dólares el umbral conjunto, buscando capturar solamente las grandes transacciones que puedan tener un efecto considerable en la estructura del mercado.

No obstante, siempre está la posibilidad de una notificación voluntaria. Así, incluso para aquellos casos en que no se superen los umbrales de ventas, las empresas pueden concurrir a notificar a la Fiscalía y, con ello, aprovechar las ventajas relativas a la certeza jurídica y predictibilidad que les otorga el régimen.

La FNE invita permanentemente a los agentes económicos a que dentro de su proceso de *due diligence*, propio de transacciones de este tipo, evalúen si la operación podría tener efectos anticompetitivos y con ello ponderen la notificación voluntaria.

Esta ha sido intensamente utilizada en el sistema, constituyendo a la fecha más de un cuarto de las notificaciones recibidas, lo que denota que el sector privado valora su existencia.

En el mismo sentido, me permito señalar que dentro de esa misma evaluación por parte de las empresas, es donde es posible apreciar que el sistema funciona de forma eficiente. Cuando el mercado internaliza la existencia del sistema, y las empresas toman conciencia

de que una concentración puede tener efectos sustanciales en la competencia y por tanto ser cuestionada por la autoridad, se abstienen de perseverar en su materialización buscando opciones menos nocivas para la competencia.

Esto es precisamente lo que hemos visto durante los últimos meses en Chile en el mercado de la salud y de las telecomunicaciones, con la venta de las operaciones en Chile de UnitedHealth Group y Telefónica a actores sin presencia relevante en Chile, en lugar de provocar una mayor consolidación de actores incumbentes con participaciones de mercado importantes.

El efecto inhibitorio es propio de un sistema consolidado, de un sector empresarial que respeta y considera el criterio de la autoridad y se anticipa a una solución más eficiente, maximizando el resultado tanto para las empresas como para los consumidores. En otras palabras, es el mismo mercado el que evita la consolidación de una estructura de mercado nociva.

También es importante destacar que la FNE cuenta con la facultad de iniciar investigaciones relativas a operaciones de concentración que no le hayan sido notificadas ni obligatoria ni voluntariamente, dentro del plazo acotado de 1 año contado desde su perfeccionamiento. Esta facultad, que ha sido ejercida en forma prudente por la FNE, es crucial para defender la competencia en mercados geográficos locales y también resulta de gran utilidad en el contexto de los mercados digitales, permitiéndonos analizar aquellas operaciones que se han calificado como *killer acquisitions*.

En la eventualidad de que la FNE determine que la operación podría reducir sustancialmente la competencia, la investigación se extiende a Fase II, lo que ha ocurrido en el 5,6% de los casos notificados.

Ello muestra que, en su gran mayoría, las operaciones son aprobadas en Fase I en hasta 30 días hábiles, incluso en algunos casos sujetas a medidas de mitigación.

En los casos en que la FNE determine que existen riesgos para la competencia, siempre debe escuchar a las partes en sus argumentos y hacerse cargo de ellos. Las partes tienen el derecho de alegar las posibles eficiencias de la fusión, reconociéndose de forma clara que estas son legítimas y atendibles en el devenir comercial.

Del mismo modo, las partes siempre pueden ofrecer remedios, tendientes a solucionar los riesgos detectados por la FNE, y de tal manera perfeccionar la operación sujeta a los

misimos. En ese contexto, un 8,6% de los casos han sido aprobados sujetos a medidas ofrecidas por las partes, lográndose preservar las condiciones de competencia previas a la operación en distintos mercados.

Por otro lado, y en cualquiera de las fases del procedimiento, el rol de los terceros se encuentra circunscrito a aportar antecedentes durante la revisión de la FNE. Así también el de otras autoridades. No se reconoce en la ley la posibilidad de paralizar la operación.

La judicialización únicamente accede en favor de las partes y solo en el caso que la operación propuesta sea prohibida por la FNE.

Mediante un recurso de revisión especial, conocido y fallado por el TDLC, las partes pueden revertir dicha decisión. Asimismo, y únicamente ante un supuesto calificado -si el TDLC define remedios distintos de los ofrecidos por las partes-, puede llevarse la operación a la revisión de la Corte Suprema mediante un recurso de reclamación.

Con el propósito de implementar el régimen, así como para dar certeza jurídica y predictibilidad a sus decisiones durante su funcionamiento, la Fiscalía ha emitido cuatro guías que forman parte con carácter de *soft law* del entramado normativo en esta materia:

- Guía de Competencia, relativa al entendimiento que tiene la FNE respecto a qué es una operación, profundizando en las cuatro vías a través de las cuales esta puede manifestarse, que son fusiones o combinaciones, adquisiciones de derechos que permitan tener influencia decisiva, joint ventures y adquisiciones de activos;
- Guía para la Aplicación de los Umbrales de Notificación;
- Guía para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales, en que se detalla el análisis prospectivo que realizará la FNE al momento de evaluar una operación; y
- Guía de Remedios, en que se abordan los requisitos que una presentación de medidas de mitigación debe tener para considerar que despeja los riesgos de una operación.

Estas guías se revisan en forma periódica, con el objeto de poder actualizarlas a nuevas tendencias mundiales y mejorar la práctica de la institución. En ese contexto, de acuerdo con lo señalado en la Cuenta Pública realizada en 2025, nos encontramos próximos a someter a consulta pública una nueva versión de la Guía de Competencia, recogiendo nuestra experiencia a la fecha.

Por último, en cuanto al régimen que nos regula en la actualidad, hay ciertos puntos adicionales que me gustaría destacar.

La Ley N°20.945 estableció ciertas sanciones para asegurar que funcione de manera adecuada:

- a) Sanción del *gun jumping*, ya sea porque no se notificó una concentración debiendo haberse notificado, o por haberse perfeccionado la operación sin encontrarse terminado el procedimiento que la revisaba, transgrediendo la denominada *stand-still obligation* o deber de suspensión. A la fecha existe un caso sancionado por la institucionalidad y algunas investigaciones archivadas de la FNE que han ido generando criterios en la materia.
- b) Sanción a la entrega de información falsa al momento de notificar una operación. A la fecha existen cuatro casos sancionados por la institucionalidad por un total de aproximadamente 6,5 millones de dólares, lo cual ha fortalecido su relevancia para dar viabilidad al sistema de control de fusiones. Contar con información fidedigna y completa es la piedra angular para que la FNE tenga a la vista todos los elementos necesarios que le permitan adoptar una decisión fundada, considerando especialmente los plazos acotados contemplados para tal efecto.

Lo anterior, me permite retomar una idea señalada anteriormente. Esto es, que el ánimo que rodea al procedimiento ante la FNE no es el que suele tener un ente persecutor con los agentes económicos privados.

En efecto, la FNE parte de la base que las concentraciones son naturales y sanas en el devenir comercial de las empresas. Al momento de detectar riesgos, la FNE evalúa también los contrapesos que puedan darse producto de los efectos de la operación, ya sea mediante la entrada de un nuevo actor o de las eficiencias que las partes pudieran acreditar.

El régimen está estructurado sobre la base de la colaboración. A los apoderados de las partes que notifican, también les asiste el deber de adoptar una postura colaborativa al momento de interactuar con la autoridad. Ella se manifiesta en el contexto de reuniones orientadas a comunicar la existencia de riesgos anticompetitivos, en el intercambio de visiones sobre la operación, y en la negociación de buena fe de medidas de mitigación.

En el contexto de ese ánimo colaborativo, y con miras a aumentar la predictibilidad y certeza del sistema, en el año 2021 la Fiscalía dictó un instructivo sobre pre-notificación.

Este establece un procedimiento confidencial para empresas que se concentran sobre dudas sustantivas y/o procedimentales concretas relacionadas con una posible notificación de una operación de concentración, y un procedimiento especial respecto a si existe o no el deber de notificar. Dentro del Instructivo existen plazos breves autoimpuestos por la FNE -5 o 15 días en su caso- para dar respuesta a las partes, que incluso puede llevar a decisiones escritas y vinculantes para la autoridad.

Este procedimiento ha sido intensamente utilizado, contabilizando al 2025 y desde su instauración 54 procedimientos tramitados, y materializando a la fecha labores activas de difusión, mediante charlas a abogados y economistas de la práctica privada.

Como podemos ver, en estos años el sistema chileno observa un claro aprendizaje, siendo reconocido positivamente por la industria, con un uso intensivo de sus herramientas tanto por la FNE como por el sector empresarial.

De ello también dan cuenta las cifras que paso a referir a continuación.

III. Estadísticas y desafíos

Desde que el régimen entró en vigor el 1 de junio de 2017 y hasta el 31 de diciembre de 2025, 303 operaciones de concentración fueron notificadas y terminaron con una resolución de aprobación o prohibición. De estas, un 90,1% (273) fueron aprobadas pura y simplemente, un 8,6% (26) fueron aprobadas con medidas de mitigación y un 1,3% (4) fueron prohibidas.

Cabe destacar que las operaciones aprobadas, que constituyen la gran mayoría de las transacciones revisadas, en promedio no han sobrepasado los 35 días de tramitación ante la FNE, incluyendo aquellas aprobadas con medidas de mitigación.

En cuanto a las fases en que terminaron las investigaciones, un 94,4% (286) culminó en Fase I y un 5,6% (17) en Fase II. De aquellas terminadas en Fase I, un 93% (266) fueron aprobadas pura y simplemente y un 7% (20) sujetas a medidas de mitigación. Por su parte, respecto de las investigaciones extendidas a Fase II, un 41,2% (7) fueron aprobadas en forma pura y simple, un 35,3% (6) fueron aprobadas sujetas a medidas de mitigación y un 23,5% (4) fueron prohibidas.

Respecto del tipo de mecanismo de notificación utilizado, de las 303 notificaciones ya referidas, un 32,7% (99) han operado mediante el mecanismo de notificación ordinario, un 56,1% (170) mediante el mecanismo simplificado y un 11,2% (34) mediante el mecanismo simplificado sin traslape, debiendo considerarse que este último se instauró desde la actualización del Reglamento en el año 2021.

Así, el hecho de contar con más del 10% de las notificaciones recibidas bajo el mecanismo de notificación simplificada sin traslape, desde su implementación el 2021 a la fecha, revela que era un mecanismo necesario para el mercado que ha permitido tener procedimientos más eficientes.

En efecto, durante el año 2025, las investigaciones notificadas conforme al mecanismo simplificado sin traslape tuvieron una duración promedio de 17 días.

Las estadísticas aquí presentadas, demuestran que el sistema ha funcionado de forma efectiva. La amplia mayoría de las investigaciones terminan en Fase I, con una tasa de intervención respecto de prohibiciones y aprobaciones sujetas a medidas de mitigación acotada a los márgenes de los demás países de la OCDE.

De hecho, los tiempos involucrados en las transacciones han sido consistentemente menores a los máximos legales, operando siempre sobre la base de la eficiencia, eficacia y proporcionalidad.

En cuanto al uso del mecanismo de pre-notificación, este ha ido en aumento sostenido en los últimos dos años, pasando de 10 preguntas complejas en 2023, a 16 en 2024 y 17 en 2025, teniendo un promedio de respuesta de 9 días para el año 2025. Ello da cuenta de que el mundo privado cree en la Fiscalía a la hora de pensar en la colaboración y la mirada de negocios.

Retomando las aprensiones que existieron frente a la instauración del régimen, me gustaría destacar algunos puntos.

Primero, en cuanto al efecto del sistema en relación con las cifras de inversión extranjera, nos parece que no es posible apreciar impacto negativo alguno en esta con motivo de su implementación.

Por el contrario, homologar nuestra regulación a la existente en otros países de la OCDE nos permite participar de un entramado normativo global, facilitando a las empresas internacionales sus negocios, haciendo que operaciones transnacionales tengan una tramitación más expedita y con mayor certidumbre.

También nos permite relacionarnos con otras agencias de competencia a fin de propiciar la convergencia, por supuesto que sin descuidar los efectos particulares que las operaciones puedan producir en nuestro país y que ameriten un análisis diferenciado.

Segundo, en cuanto a la afectación de la libertad económica, el hecho de haberse establecido un procedimiento claro, transparente, colaborativo y con plazos acotados y fatales ha permitido disipar estas dudas. Un sistema de estas características es capaz de brindar certeza y predictibilidad, a la vez que evita generar cargas innecesarias respecto de aquellas operaciones que no representan riesgos para la competencia.

El sistema no es percibido como una traba para el tráfico comercial legítimo. El reciente Estudio de Percepción de la Institucionalidad de Libre Competencia del año 2025 del Centro de Competencia de la Universidad Adolfo Ibáñez lo reconoce. Los diversos abogados que interactúan con la FNE en el análisis de operaciones de concentración la sitúan como la autoridad mejor evaluada en esta materia entre los países latinoamericanos analizados (Perú, Argentina, México, Ecuador, Colombia y Brasil, obteniendo una nota de 5,7 de 7).

Por ello, no fue sorpresa para nosotros que en la reciente tramitación de la llamada “Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales” de septiembre de 2025, consistente en un completo levantamiento de aquellos permisos y trámites requeridos por autoridades de diversos sectores económicos del país que se consideró que podían afectar la inversión y el desempeño económico del sector privado, nunca se mencionó ni formó parte de la discusión legislativa o pública el control de operaciones de concentración.

Adicionalmente, el hecho que el estándar legal sea la reducción sustancial de la competencia y que la FNE sea quien deba acreditarlo, conlleva la responsabilidad de desafiar operaciones solo en la medida que este estándar sea cumplido.

Dicha convicción se alcanza luego de haberse realizado un análisis serio, profesional y exhaustivo de la operación y los mercados en los cuales esta surtiría efectos, sujeto a las mejores prácticas internacionales.

En cuanto a los desafíos a futuro, nos seguiremos esforzando por resguardar la competencia en los mercados, cumpliendo con el mandato legal que nos vincula, garantizando siempre la certeza jurídica, predictibilidad y transparencia de los procedimientos.

Un sistema de control de fusiones requiere estar a la vanguardia de las tendencias mundiales y responder a un tráfico económico diverso y cambiante, de modo de reconocer no solo nuevas teorías de riesgo, sino que también consideraciones económicas de los negocios involucrados.

Concluyo, afirmando que el control de fusiones en Chile ha logrado complementar exitosamente la institucionalidad chilena de defensa de la competencia, disipando todas las dudas que existieron en el momento de su discusión legislativa.

Su funcionamiento, acorde a estándares internacionales tanto de duración de procedimientos como de intervención, junto con su aplicación efectiva y profesional permite tener mercados más competitivos, sin afectar el dinamismo de la inversión.

Mercados competitivos son el motor para tener una economía vibrante e innovadora, e impulsar la productividad y el crecimiento económico. Ese es nuestro objetivo y seguiremos trabajando decididamente para ello.

Muchas gracias.