

Actividad 4: Investigación sobre casos de colusión en Chile

Propósito

Se busca que los estudiantes profundicen su conocimiento sobre fallas del mercado, específicamente sobre el delito de colusión. Para esto, indagarán sobre casos de colusión en Chile, analizando sus mecanismos y el rol del Estado en su prevención y fiscalización. Se espera que sean capaces de evaluar, desde el punto de vista económico, las implicancias que tiene ese delito en la interacción entre productores y consumidores, y su impacto en el ámbito social desde el punto de vista ético, y que elaboren juicios fundados en evidencia.

Objetivos de Aprendizaje

OA 3 Investigar la interacción entre consumidores y productores en el mercado considerando factores como la oferta, la demanda, la elasticidad y la fijación de precios evaluando el rol regulador del Estado.

OA 5 Analizar críticamente las imperfecciones inherentes del mercado como monopolios, oligopolios, colusión, competencia monopolística y externalidades negativas considerando su impacto social y las normativas vigentes.

OA a Investigar sobre la realidad considerando:

- levantamiento de información a partir de métodos y técnicas propias de historia, geografía, economía y otras ciencias sociales;
- análisis crítico de las evidencias y evaluación de su validez, considerando su uso ético para respaldar opiniones;

OA c Elaborar interpretaciones y argumentos, basados en fuentes variadas y pertinentes, haciendo uso ético de la información.

OA d Analizar interpretaciones y perspectivas de diversas fuentes, considerando propósito, intencionalidad, enfoque y contexto del autor, y las preguntas que intenta responder.

OA f Elaborar juicios éticos de manera rigurosa y basados en conocimiento disciplinar sobre hitos, fenómenos, procesos, ideas, acciones de personas, entre otros.

| | |
|------------------|---|
| Actitudes | Trabajar colaborativamente en la generación, desarrollo y gestión de proyectos y la resolución de problemas, integrando las diferentes ideas y puntos de vista. |
| Duración | 8 horas pedagógicas |

DESARROLLO**Indagación sobre casos de colusión en Chile**

El profesor pregunta:

¿Qué entienden por colusión?

¿Qué casos de colusión conocen?

A partir de las respuestas, complementa y explica que se trata de un acuerdo entre competidores para subir los precios y disminuir la cantidad vendida. Esto puede ocurrir en mercados donde los productores son pocos y es fácil ponerse de acuerdo. Es una práctica que está sujeta a altas sanciones monetarias en Chile y quienes participan en el acuerdo arriesgan penas de cárcel.

Los jóvenes se reúnen en grupos para investigar sobre uno de los siguientes casos que han ocurrido en Chile:

Caso farmacias

Casos refrigeradores

Caso navieras

Caso pollos

Caso supermercados

Caso papel higiénico

A partir de la información recolectada, completan el siguiente organizador gráfico para luego explicarlo a sus compañeros:

| Caso de colusión: | |
|--|--|
| Empresas involucradas | |
| Mecanismo por el que se conoció (acusación o delación compensada*) | |
| Agentes de colusión (ejecutivos, dueños, etc.) | |
| Duración de la colusión | |
| Bien o servicio afectado | |
| Agente económico afectado | |
| Implicancias de la afectación al agente económico | |
| Sanciones y tribunales sancionadores | |

*Denuncia o acusación que hace una persona a cambio de un beneficio consistente en la reducción o exención de la multa.

Análisis de perspectivas: la colusión en Chile

Leen los siguientes textos sobre el tema de la colusión y sintetizan sus principales ideas en sus cuadernos. Luego, en parejas, dialogan sobre lo que cada texto plantea, guiados por preguntas como las siguientes:

- ¿Qué impacto tiene la colusión en los ámbitos económico y social?
- ¿Cómo repercute la colusión en el mercado, particularmente en la relación entre consumidores y productores?
- ¿Cómo puede afectar al desarrollo de la iniciativa privada?
- ¿Qué rol tiene o debería tener el Estado frente a la colusión? ¿Cómo se puede avanzar para que estos delitos dejen de suceder?

| |
|--|
| <p>Conexiones interdisciplinarias Educación Ciudadana 3° medio OA 3</p> |
|--|

Texto 1:

Monopolios: el orgullo ajeno ante lo grande

No todos estamos convencidos de que los monopolios son dañinos para las familias y para un modelo de economía equitativa y libre. Después de todo, hemos crecido y la historia del desarrollo está repleta de anécdotas de desbordes aventureros y de pequeñas empresas que evolucionaron, saludablemente, al monopolio. Google, Amazon y los ejemplos recientes que se quiera, son la demostración de un camino que va del emprendimiento al monopolio. Nuestro problema es que los monopolios y los carteles de la plaza no aportan ni a la innovación ni al emprendimiento ni a la calidad ni a buenos precios; más bien ahogan esos valores, obnubilándonos con el espectáculo de su tamaño.

La economía chilena no mide la extensión y la profundidad del daño causado por las colusiones. La suma de sobre-cobros ilegales por remedios, papel “confort”, transporte, servicios básicos de agua, electricidad y gas, telecomunicaciones, comisiones por servicios financieros, pollos, pasajes de avión, buses y carreteras pueden llegar a representar un 15% o más de los ingresos de familias vulnerables.

Hice el ejercicio con cuatro familias cercanas. Para realizarlo “científicamente”, la metodología debe ser inventada y la información no está disponible. El problema mayor es quién paga ese estudio. Ofrezco mi aporte.

Los monopolios afectan a las familias en las que los gastos pesan, no afectan necesariamente a la economía. La economía es un sistema de estadísticas que, en la teoría, chorrea cifras de los más grandes a los pequeños, pero que, en la realidad, se conforma con el crecimiento de los grandes números.

Es cierto que en la canasta familiar hay bienes que se favorecen de la libre competencia. La ropa, la tecnología y aparentemente las hortalizas obedecen a precios de mercado. No estamos completamente sumergidos por los monopolios.

La profesión economista ha participado en el embrujo monopolístico. Normalmente, su lógica favorece al orden y a la propiedad por sobre la competencia. La libertad se da por satisfecha si le aseguran esas dos cosas. Hay una deuda de los economistas con la

innovación, con las empresas emergentes, con los consumidores y con un desarrollo inmanente de las buenas prácticas –no dictadas desde afuera, sino desde adentro– de las empresas. El “otro modelo” no está en las mesas de diseño de las universidades, sino en las mesas de los directorios, en los consejos de las instituciones públicas y en los movimientos sociales. Esto puede parecer un trabalenguas, pero es un conjunto de caminos trenzados que, mientras perdemos el tiempo, todavía nos espera.

La tendencia a tropezar y la complicidad activa del Estado

Adam Smith sabía que la tendencia de las empresas no es la libre competencia, sino el monopolio. Creía que se podía moderar esa tendencia con una educación moral conveniente. Carlos Marx, que también lo sabía, creía en cambio que la competencia no era más que un efecto luminoso y una falsificación ideológica de los monopolios.

Nos hemos pasado una vida oponiendo al Estado y el mercado. No hemos visto que los mercados son condiciones de producción e intercambio creadas por el Estado. Cuando el Estado se retira o fracasa, lo que queda son monopolios moviéndose en una estructura mafiosa. El Estado subsidiario que tenemos está a medio camino entre una policía moral ineficaz y una complacencia activa con el monopolio.

La complicidad esencial entre el Estado y las diferentes encarnaciones del monopolio en Chile se puede deber a que el Estado, siendo el monopolio originario en la sociedad, es inestable en su poderío, irresuelto en su cultura institucional y necesitado de apoyos fuertes. En nuestro país, las conductas monopólicas tienen arraigos históricos e institucionales que no han sido suficientemente descritos. Ha habido épocas en que hemos mendigado inversiones, ofreciendo condiciones que serían inaceptables en nuestro actual nivel de desarrollo. Nos hemos entregado por poca plata y por mucho tiempo.

La libre competencia, en Chile, es un fenómeno esporádico y parcial de medianas y pequeñas empresas desprotegidas por un Estado que favorece el discutible sinónimo entre tamaño y eficiencia. A estas alturas, ya debemos haber tomado nota de que estos episodios de colusión no son excepcionales, sino que son la norma.

Si lo que falta en Chile es mercado, es el “otro” en el mercado que hace sentir su ausencia; el que calibra la oferta, pone los estándares de calidad, sanciona a los que no dan el ancho y aporta texturas y diferencias a la curva de la demanda. Lo que nos falta es organización de los consumidores en una escala acorde a las complejidades de la economía. Necesitamos un consumidor crítico y organizado que eleve las exigencias de transparencia, calidad y eficiencia en la economía.

El Estado (los funcionarios, las regulaciones y las instituciones) realmente cree que la fortaleza de Aguas Andinas, por ejemplo, coincide con el “interés general”; por eso se tolera ganancias por integraciones empresariales anticompetitivas y se le acepta compensar a hogares que estuvieron tres días sin agua, con dos pasajes en el

Transantiago. Las cuentas del agua, en algunas regiones, representan un porcentaje importante de los ingresos de una familia media, pero “esos son los costos de tener la mejor cobertura de alcantarillados de América”.

La colusión destruye mercados y, al hacerlo, destruye valor y potencial en la economía y en las vidas de las personas. La libre competencia es una promesa de innovación y emprendimiento que ofrece un lugar protagónico al consumidor en la economía. Es en el cumplimiento de esa promesa, hecha a las personas y a los consumidores en su calidad de ciudadanos, que se juega la potencialidad de nuestro desarrollo económico. Todo esto es sabido y reconocido en cada escándalo solo para ser olvidado y vernos sorprendidos nuevamente. Demás está decir que, si tenemos los niveles de cartelización y abuso que tenemos, es por la íntima trenza construida entre las muy grandes empresas y las burocracias del Estado.

Lo que son promesas de innovación y emprendimiento para los consumidores, son amenazas de trastornos para los amables funcionarios del Estado, que a veces son los más entusiastas en levantar barreras de entrada que desalienten cambios y protejan monopolios.

Ya es tiempo de que nos volvamos eficientes en la discriminación entre competencia y monopolios. El interés general y el interés de las personas han sido asimilados a la salud de los monopolios por una visión, en todo caso, caduca del desarrollo.

Al parecer, el progreso en estas materias depende del escándalo

Si asistimos a un aumento de los descubrimientos de ilícitos empresariales, es por la presión conjunta del azar, la ciudadanía y los cálculos mezquinos de los propios empresarios (no pagar indemnizaciones por despidos o preferir la confesión, porque abarata la multa).

Los empresarios que padecen a los monopolios y a los carteles no denuncian. Los centros de estudios de economía están cooptados por los gremios y las grandes empresas y no investigan. Los círculos viciosos de la cartelización incluyen entrelazamientos clandestinos, complicidades pasivas, miedos, sobornos y protecciones cruzadas entre las policías y los ladrones. Esto vale para narcóticos y toallas higiénicas. La razón de Estado se confunde con la racionalidad monopólica hasta volverse indiferente.

Nos falta creernos el cuento de la libertad

La velocidad con que la plata se concentra en Chile es síntoma de nuestra insuficiencia empresarial. Desde *La concentración económica*, escrito en los 50 por Ricardo Lagos, hasta ahora, hemos avanzado poco en distribución de la riqueza y nada en comprender los efectos de carteles y monopolios en las vidas de las personas y en la capacidad de crecimiento de la economía. Lo poco que hemos avanzado es el ratón parido por el volcán de la política, sumado a las exigencias importadas desde mercados desarrollados.

En todo caso, nuestras empresas adoptan, a tientas, estándares más modernos en su salida al exterior y son sancionadas por conductas impropias. En Chile, en cambio, esas empresas tienen conductas primitivas y nadie las sanciona. Lo mismo sucede con las empresas españolas y noruegas, por ejemplo, que en Chile operan en marcos legales y culturales que en sus propios países serían inaceptables. “Vengan a hacerse la América”. Ese es el lema de una institucionalidad sin compromiso con el libre mercado y con las buenas prácticas empresariales.

Con la salvedad de los trabajos pioneros de Cecilia Montero, la sociología chilena tampoco ha estudiado los conflictos internos de las empresas ni de las instituciones del Estado. En las empresas, las distintas capas etarias y las diferentes funcionalidades se enfrentan en conflictos sordos entre lógicas orientadas a la maximización de corto plazo y lógicas orientadas al mercado y a las comunidades relevantes. En ese arbitraje, los directorios y los consumidores tienen un aporte común que hacer. Esto pasa por la apertura de las empresas y la invención de formas de diálogo que permanecen escondidas detrás de muros de contención que cedieron hace un rato, sin que nos diéramos cuenta.

La debilidad de la vigilancia accionaria, estatal, civil y profesional se hace patente allí donde la repetición de los abusos es constante y los patrones perceptibles constituyen toda una ley que se puede formular así: “En las empresas donde los incentivos de los ejecutivos dependan de crecimientos que no tienen limitaciones reglamentarias claras, se producirán ingresos ilegales que lamentar”.

Esta es una muy buena ocasión para definir como sociedad esa irresolución histórica, esa timidez flagrante que nos ha llevado a escindir nuestras conductas. Entre el sometimiento a los monopolios y la declamación de discursos en favor de la libre competencia, dejamos un vacío que se llena de inercia. La responsabilidad ciudadana es ayudar a ventilar las empresas y las instituciones, sacando a la luz los viejos reflejos del clandestinaje que todavía se usan entre nosotros.

Fernando Balcells, *Los monopolios y el mundo de los economistas*. Disponible en:
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://eliberoc.cl/opinion/los-monopolios-y-el-mundo-de-los-economistas/>

Texto 2:

Nota técnica sobre colusión y regulación

Es probablemente Smith (1776) el primero que menciona lo que hoy conocemos como colusión, a través de dos intervenciones.

La primera dice relación con el salario real y el poder que tenían los patrones sobre los obreros, indicando que, al ser los patrones menos en número, pueden asociarse con más facilidad. Además, la ley de la época autorizaba o al menos no impedía dicha asociación, pero sí prohibía la de los trabajadores. Al respecto, Smith indica que no existen leyes que impidan rebajar el precio del trabajo, además de que los patrones pueden resistir por mucho más tiempo, a pesar de que a largo plazo los obreros sean tan necesarios para los patrones como los patrones para los obreros.

La segunda intervención es una crítica a las agrupaciones de empresarios, indicando que es extraño que se reúnan personas del mismo negocio, aunque sea para divertirse o distraerse, y que la conversación no termine en una conspiración contra el público o en alguna estratagema para subir los precios.

A escala nacional, es el Decreto de Ley 211 de 1973, refundido y promulgado el 18 de octubre de 2004, el que tiene por objeto promover y defender la libre competencia en los mercados. Dicho decreto establece, en su artículo segundo, que le corresponderá al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) y a la Fiscalía Nacional Económica (FNE), en la esfera de sus respectivas atribuciones, dar aplicación a la presente ley para el resguardo de la libre competencia en los mercados.

En cuanto a la colusión, se indica que se considerará como tal cualquier hecho, acto o convención que impida, restrinja o entorpezca la libre competencia o que tienda a producir dichos efectos en los acuerdos expresos o tácitos entre competidores, o las prácticas concertadas entre ellos que confieran poder de mercado y consistan en fijar precios de venta, de compra u otras condiciones de comercialización, limitar la producción, asignarse zonas o cuotas de mercado, excluir competidores o afectar el resultado de procesos de licitación.

Hemos conocido varios casos de colusión y, nuevamente, surge la indignación por la carga adicional que ha debido soportar la ciudadanía durante un largo período de tiempo. En este escenario, olvidamos que la arquitectura del Sistema de Defensa de la Libre Competencia se modificó el año 2004, cuando entró en funcionamiento el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), generando así uno de los mayores avances en esta materia, ya que el sistema anterior dependía, fundamentalmente, de las características y convicciones personales del fiscal nacional económico o, en su defecto, del gobierno de turno.

El TDLC y la FNE han realizado un trabajo que muchas veces es silencioso, poco conocido, con una gran cantidad de casos que no provocan conmoción pública. Por ejemplo,

podemos mencionar que, de las causas contenciosas con sentencia, solo el 20% corresponde a colusión, mientras que el 41% corresponde a precios predatorios. Episodios, por supuesto, sin tanta prensa como el caso de las farmacias, pollos y el último de connotación nacional que involucra el mercado del papel higiénico.

La evidencia demuestra que nuestro Sistema de Defensa de la Libre Competencia va madurando paulatinamente y requiere reformas urgentes sobre las que existe un amplio consenso, como aumentar las multas condicionadas al tamaño del mercado afectado e incluso llegar un poco más lejos, con penas de cárcel para los ejecutivos involucrados. No obstante, es importante documentarse correctamente antes de pedir modificaciones extremas: sanciones muy altas impiden la cooperación.

Piense usted, por ejemplo, en el caso de un narcotraficante que desea dejar dicha actividad, pero no puede por las amenazas de muerte que recaen sobre él o su familia, sin posibilidad de realizar un cambio en su conducta. Surge, entonces, la necesidad de abrir un espacio para que el individuo pueda cooperar y, además, el Estado pueda proteger su integridad, lo que se conoce como dilema del prisionero, en que la mejor opción es cooperar. Este es solo uno de los tantos ejemplos que nos permiten comprender la necesidad de abrir espacios que permitan la cooperación de las empresas para desbaratar acuerdos colusivos que luego constituyen los llamados cárteles.

Dado que, en la mayoría de las legislaciones, los acuerdos colusivos tácitos son ilegales, estos acuerdos no pueden hacerse cumplir. Entonces, la posibilidad de obtener beneficios adicionales es lo que permite sostener un acuerdo. También se debe tener presente que la fuerza principal que lleva al colapso de un cártel es la rentabilidad de una desviación unilateral.

De la teoría microeconómica y la definición del equilibrio Bertrand-Nash (colusión en precios), sabemos que desviarse unilateralmente de un pacto colusivo es rentable. Sin embargo, la rentabilidad de dicha desviación, que en gran medida determina lo inestable que es un cártel, depende de la sustituibilidad de los bienes que fabrican las empresas y de los rendimientos de producción.

Una desviación del precio colusivo en presencia de rendimientos decrecientes a escala no será tan rentable: el aumento de demanda conseguido por la empresa que desvía, poniendo un precio inferior al pactado, lleva a un aumento del coste marginal, lo que merma los beneficios de esa desviación. Eso explica, intuitivamente, el efecto positivo de las deseconomías a escala —empresas producen bienes y servicios a mayor costo— sobre la sostenibilidad del cártel.

Consideremos ahora la rentabilidad de una desviación en presencia de una menor diferenciación entre los productos fabricados por los integrantes de un cártel. Como es lógico, cuanto más sustitutivos sean los productos, mayor será la rentabilidad de una desviación, ya que con un recorte determinado del precio respecto al precio colusivo se consigue atraer un mayor número de clientes de la otra empresa.

Resumiendo, debemos acostumbrarnos a la detección de los acuerdos colusivos. Ello es evidencia de que el Sistema de Defensa de la Libre Competencia está funcionando como corresponde. En general, es necesario dejar espacios que permitan la cooperación y el desbaratamiento de los cárteles. Esto nos permite conocer su modo de operación y mejorar los sistemas de detección y prevención de estos delitos.

Las empresas tienen incentivos para coludirse. Sin embargo, también tienen incentivos para desviarse de los acuerdos colusivos por el mismo motivo que tuvieron para coludirse, lo que permite que estos pactos sean inestables en el tiempo. La detección es difícil y, la mayor parte de las veces, los casos descubiertos obedecen a autodenuncias, ya sea porque una de las partes está descontenta con el acuerdo o porque ha sido excluida.

La FNE deberá vigilar más estrictamente aquellos mercados fuertemente concentrados en los que, además, existe la posibilidad de interacción permanente, como en las asociaciones de empresas de un mismo rubro en torno a productos que poseen pocos sustitutos cercanos y, por tanto, una elasticidad baja con grandes barreras de entrada a nuevos oferentes y en productos relativamente homogéneos. De ahí la necesidad de fortalecer políticas que permitan el ingreso de nuevos participantes en todos los mercados. No hacerlo y permitir la colusión genera en las empresas beneficios de corto plazo, pero grandes pérdidas a largo plazo, tanto para dichas empresas como para el país: se impide el avance, el progreso y la innovación tanto en los sistemas de producción como de distribución y, a largo plazo, podrían llegar a Chile empresas con costos menores o perderse la oportunidad de penetrar mercados por falta de eficiencia y productividad. La apertura comercial es una barrera natural a la generación de estos cárteles internos.

Finalmente, se puede apreciar que nuestro país enfrenta una alta concentración en muchos mercados, lo que facilita la colusión. Restringir la producción tiene efectos negativos sobre los mercados laborales, los salarios reales y la eficiencia de los mercados, afectando el crecimiento del país y la capacidad de innovación.

Roberto Contreras Marín, en *Revista Chilena de Economía y Sociedad*, Volumen 10, Nº1, 2016:
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://rches.utem.cl/articulos/nota-tecnica-sobre-colusion-y-regulacion/>

Plenario: la colusión desde su impacto económico, social y ético

A modo de cierre, los alumnos se vuelven a reunir en grupos de 6 integrantes (3 parejas de la etapa anterior) y comentan lo que cada pareja conversó respecto de los textos leídos, siguiendo las preguntas antes sugeridas, para formular nuevas respuestas desde esta puesta en común. Para finalizar, el profesor guía un plenario en el cual los grupos toman una posición en la que destaquen el impacto económico, social y ético de las prácticas colusivas como las trabajadas durante la investigación.

Orientaciones para el docente

Se sugiere los siguientes indicadores para evaluar formativamente esta actividad; el profesor los puede modificar o reemplazar por otros que considere más pertinentes a su contexto:

- Analizan casos de colusión en Chile, considerando sus principales características y el rol del Estado en prevenir y fiscalizar este tipo de delitos.
- Evalúan el impacto social que tienen las malas prácticas a las que puede dar lugar el mercado, considerando su dimensión legal y ética.
- Elaboran juicios éticos sobre el origen y las repercusiones de las fallas del mercado, utilizando fundamentos y evidencias.

Recursos

- Casos de colusión en Chile: “Los casos de colusión que han remecido el mercado chileno en la última década”, en Emol, 16 de diciembre 2016
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://www.emol.com/noticias/Economia/2016/12/23/836884/Los-casos-de-colusion-que-han-remecido-el-mercado-chileno.html>
- CNN Chile, “Ministro de Economía: ‘La colusión de pollos es el delito más grande de la competencia en Chile’”
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://www.youtube.com/watch?v=hNCU2oH1BVk>
- Poder Judicial Chile, “Expediente judicial - La colusión del papel tissue”:
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://www.youtube.com/watch?v=kIByhsKRSk>
- 24 horas, “El paso a paso de la colusión del papel higiénico”:
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://www.youtube.com/watch?v=YQUGDPpRJSk>
- 24 horas, “¿Qué es la colusión del papel higiénico? ¿Colusión del confort?”:
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://www.youtube.com/watch?v=LKATN1gqF-E>
- 24 horas, “Experto por colusión en precios de los pollos: ‘Es un cártel de supermercados’”:
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://www.youtube.com/watch?v=SrugfshTEHE>
- Facultad de Derecho UC, “Profesora María Elina Cruz explica en qué consiste el delito de colusión en caso pollos”:
<https://www.curriculumnacional.cl/link/http://derecho.uc.cl/en/noticias/derecho-uc-en-los-medios/15519-profesora-maria-elina-cruz-explica-en-que-consiste-el-delito-de-colusion-en-caso-pollos>
- Poder Judicial Chile, “Expediente judicial - Colusión de las farmacias”:
<https://www.curriculumnacional.cl/link/https://www.youtube.com/watch?v=LNirdjbt56Y>