



Vivien Villagrán lideró el proceso de adjudicación cuestionado por la FNE. Y fue quien presentó la primera denuncia contra Enjoy, Dreams y Marina del Sol. Asegura que no tenía atribuciones para detener el procedimiento y defiende las sanciones. "Es un negocio que sigue siendo atractivo", responde respecto al futuro del sector, aunque urge por cambios. • **MARÍA JOSÉ TAPIA**



Vivien Villagrán, superintendente de Casinos de Juego.

“Estas semanas han sido intensas y desafiantes”, responde la superintendente de Casinos, Vivien Villagrán. De manera inédita, el regulador tiene al 90% de su industria acusado de colusión, luego que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) denunciara ante el TDLC a Enjoy, Dreams y Marina del Sol por coordinarse en las licitaciones del 2021.

Una investigación que, contra los pronósticos iniciales, fue impulsada por la misma SCJ. La autoridad entregó los primeros antecedentes a la FNE, que le significaron acusaciones de directores de la Asociación de Casinos por no frenar el proceso ante esas sospechas. “El ideal es que esto nunca hubiese ocurrido, pero aquí hay un regulador que ha sido bastante diligente en revisar cómo funciona la industria y el marco que la ley le provee”, enfatiza.

—El 3 de febrero de 2022 interpuso una denuncia ante la FNE por rasgos de colusión en la licitación. ¿Cuáles fueron esas alertas?

“Fueron tres licitaciones, para las que vimos que se habían constituido cerca de 18 nuevas sociedades, más los 12 postulantes que había, por lo que intuimos que habría competencia en cada una de las plazas. La primera presentación de ofertas fue el 18 de octubre del 2021 y se nos levantó una primera alerta, porque salvo la plaza de Copiapó, no había competencia y eran plazas que eran muy atractivas. Este proceso se desarrolló en tres momentos y vimos que el patrón se repetía: salvo en Copiapó y Talca, todo el resto era una oferta del continuador. Concluye el 3 de enero de 2022 y en febrero presentamos antecedentes a la FNE”.

—¿Y por qué no detener el proceso?

“En un Estado de Derecho tengo que garantizar la presunción de inocencia, la superintendencia tenía indicios, pero un indicio no es una prueba dura y fehaciente. Y la ley es bien taxativa, dice que hay dos causas para dejar a alguien fuera. Y en ninguno de esos casos está contemplada una presunta investigación por colusión. Seguimos adelante, abrimos las ofertas económicas y los montos nos llamaron poderosamente la atención. Otra evidencia de que podían existir indicios de una acción colusoria”.

—¿Eran muy bajas?

“Muy bajas”.

—Ellos dicen que fue pandemia, no había recursos y no se exigía un piso mínimo...

“Eso tiene un contractual muy claro. La oferta más alta fue en una plaza en que se compitió: Copiapó, cerca de 76.000 UF anuales. Ese casino es mediano, con ingresos en torno al 4% y aportaron más del 34% del valor de las ofertas presentadas. Contrastada con ofertas que presentaron otros casinos, obviamente hacía ruido, pero no tengo facultad para no entregar los permisos si tengo una sospecha”.

—La Corporación Meier intentó parar el proceso ante el TDLC, por información de prensa de una eventual colusión. La SCJ defendió la continuidad.

“Uno tiene que ser responsable. El fisco, los gobiernos regionales y los municipios se ven beneficiados de las externalidades más positivas que tiene el desarrollo de esta industria. Un casino es contar con un atributo que promueve el desarrollo turístico, recibir una parte de los impuestos, al igual que el gobierno regional. Cuando se cierra un casino, tenemos una muy mala noticia, se pierde una fuente de ingresos. Si hubiese suspendido un proceso, hubiese tenido que cerrar casinos, ¿cuál habría sido la crítica?”.

—¿O sea, el proceso tiene que seguir porque había un bien económico detrás?

“Claro. Me importa que esta industria funcione bien, sea sustentable, competitiva. Cuando no logro generar continuidad opera-

A una semana del requerimiento por colusión:

SUPERINTENDENTA DE CASINOS: “Tenía indicios, pero un indicio no es una prueba dura y fehaciente”

juegos de azar tiene distintos modos de desarrollarse, uno que ha demostrado ser interesante y atractivo es el juego en línea. Cuando entramos en el marco de la economía digital, se rompe el funcionamiento clásico del Estado que supone tiempo y espacio concreto, y se requiere una organización que es supranacional, porque, por ejemplo, los servidores están en Malta. Es muy importante que el proyecto de plataformas de apuesta en línea salga”.

—¿Qué viabilidad tiene la industria física?

“Seguirá operando con los márgenes que le da para mantenerse. Hay una contracción respecto de los márgenes que se obtenían antes de la oferta económica, pero sigue siendo atractiva, prueba de ello es la oferta que se presentó en Copiapó”.

—Hacienda emitió un decreto que permite devolver licencias, ¿cuál fue el espíritu si apunta mayoritariamente a Enjoy, el que ya se benefició al pagar la oferta económica en doce meses?

“Del decreto en particular no me voy a referir porque lo tramita Hacienda, sí quiero explicar que la SCJ ha tratado de actuar técnicamente y en resguardo de los intereses del fisco, las comunas y los gobiernos regionales. Muchas veces se hacen lecturas que tienen que ver con consideraciones políticas y no técnicas. Por ejemplo, cuando revisamos los aspectos que limitaban el atractivo de la industria, una cosa era pagar la oferta económica sin tener flujo del negocio (de una sola vez en enero), y quería que ese decreto estuviera antes de las licitaciones, porque no tenía nada que ver con favorecer a Pedro, Juan o a Diego, sino con bajar una barrera”.

—Si vuelven a licitarse esas plazas, ¿el proceso será exitoso en este escenario?

“Si volvemos a licitar, hay aspectos que podemos mejorar para volver más atractivas las licitaciones en el ámbito de la superintendencia, pero también hay aspectos que uno podría revisar legalmente”.

—¿Que las ofertas sean flexibles?

“Ese es un aspecto relevante que puede volver a la industria más atractiva, y resguardar mejor los intereses del fisco, los municipios y los gobiernos regionales”.

—Si una parte de la industria estaría coludida y la otra no regulada, ¿cuándo se impulsarán los cambios?

“Es una tremenda oportunidad de decir ‘ordenemos’, es urgente que el proyecto de ley salga. Como superintendencia podemos presentar todas las sugerencias de mejora, pero el Ejecutivo tiene que ponderar. Ya hicimos una primera revisión de nuestras bases técnicas, tenemos una serie de información que conversamos con el Ejecutivo y plantearle que cosas se pueden ajustar de aquí a un mes más, a más tardar”.

—¿Llegó el minuto de que no sean los casinos los que sustenten a los municipios...?

“Volver más atractiva a la industria no tiene tanto que ver con los impuestos que pagan, están dentro de impuestos razonables; tiene más que ver con flexibilizar el funcionamiento de la industria, con una oferta económica que enfrente de mejor manera la incertidumbre del tiempo futuro y generar un mecanismo variable para que si al casino le va bien, al fisco le vaya bien. Hay una oportunidad de mejorar en traducir los recursos que reciben los municipios en mejoras sustantivas en los territorios”.

—¿Podría no condenarse a los casinos por temor a restarle recursos al municipio?

“Esperaría que cuando este proceso avance y llegue a conclusiones a firme, el planteamiento de la FNE sea lo suficientemente riguroso para dar una señal clara y potente de que se espera que esta industria actúe de manera competitiva. Cuando la FNE lleva a cabo las distintas investigaciones de colusión, los actores no salen del mercado. Pensemos en los pollos, las farmacias...”.

—Pero se estima que estas multas históricas podrían hacer quebrar la industria...

“No creo que la hagan quebrar. Esta industria paga en impuestos cerca de US\$ 195 millones y son multas de US\$ 144 millones, aproximadamente. Si se prueba la colusión, sus márgenes de ganancias han crecido de manera impresionante, por lo que hay recursos para que puedan pagar”.

—¿Está a favor de los montos? La industria dice que están sobredimensionados, que no son un sector de primera necesidad...

“No es un bien de primera necesidad porque no es un bien directo, pero sí la ciudadanía lo recibe de manera indirecta, porque cuando llega a un gobierno local, cuya función es mejorar la calidad de vida de los habitantes de su comuna, uno esperaría que eso mejore de manera sustantiva y ostensible. Ese es el daño y el perjuicio que se produce”.

—¿Le parece correcto que la FNE pida la devolución de las licencias?

“Se busca restablecer un mercado competitivo. Tengo que volver a hacer las licitaciones, para que efectivamente exista competencia. Es compleja la señal de que se mantenga una licencia operando de manera colusiva. Se van a abrir plazas muy atractivas y, si tenemos las herramientas de que disponemos ahora u otras, tenemos la posibilidad de que el beneficio social sea mucho más grande. La ley de casinos, cuando partió, tuvo la gracia de vincular la actividad al mejoramiento de la oferta turística, lo podemos profundizar. En 15 años le pasan cosas a una industria y tenemos la típica tensión de cómo la ley es capaz de recoger esos cambios”.

—¿Pueden participar los acusados?

“Es una pregunta para la FNE; entiendo que en la medida en que compitan, pueden”.

Asociación: “Lo que tengo son hipótesis”

—El requerimiento habla de varias reuniones tras un encuentro de la asociación, liderada por las tres empresas acusadas, ¿qué opinión tiene del gremio?

“La asociación ha tenido un proceso de cambio. Siempre es deseable que a una asociación concurren todos los actores de la industria y hoy tiene a Enjoy, Dreams y Ovalle. Ojalá hubiese una industria que pudiese operar de manera más conjunta, con una mirada de actor que incide en el desarrollo del país”.

—¿En qué pie queda la asociación?

“No quiero emitir una opinión, porque tengo hipótesis y no hechos concretos. En el marco de esta investigación, lo que uno diga puede ser utilizado por las partes en el marco de las defensas”.

—¿Es un interlocutor válido para usted?

“Tenemos reuniones con la Asociación de Casinos de Juegos. ¿Basta con hablar solo con la Asociación de Casinos? No me basta, porque solo tiene a un grupo de actores, hablo con todos”.

—¿Hay alguna autocritica con respecto a ese proceso?

“Llego acá en 2017 y recién en 2019 tomo conciencia de que había un cuestionamiento al modelo de oferta económica. Respecto a esta materia se han pronunciado tanto los tribunales como la Corte Suprema, tuvimos más de 12 juicios de distinto tipo de acciones. Tengo un marco legal que debo aplicar, y cuando entrego monopolio, necesito capturar renta monopólica”.

—¿Aunque se trate de ofertas no competitivas, bajas, y se sume el desprestigio por la colusión?

“No había ninguna otra manera que hacerlo, era lo que decía la ley. Donde hubo competencia, aun entre los mismos actores, el objetivo de la ley se logró”.

—Solo en Copiapó.

“En esa plaza hubo competencia y también, de alguna manera, en Talca, porque se adjudica la oferta al que presenta 40.000 UF versus 10.000 UF. Basta con que compitan dos actores para que se logre el objetivo”.

Quando se cierra un casino tenemos una muy mala noticia, se pierde una fuente de ingresos. Si hubiese suspendido un proceso, hubiese tenido que cerrar casinos, ¿cuál habría sido la crítica?*

cional, hay una pérdida para el fisco importante. Debemos continuar con los permisos de operación, si no, tengo que levantar un argumento sólido de algo que esté juzgado y cerrado. No puedo levantar un argumento sobre la base de hipótesis”.

—¿Más allá de los acusados, por qué no hubo competencia?

“Conversamos con operadores de casinos de España, Estados Unidos, etcétera, y pasin dos cosas. El mercado chileno es muy pequeño y la ley de casinos entrega un pequeño monopolio, no pueden estar todos los casinos que yo quiera. Chile además tiene una concentración del mercado en las grandes urbes. Cuando empezamos a hablar, nos dijeron ‘no nos interesa un casino, sino que varias plazas’ y en territorios en los que la configuración que actualmente tenemos, no se da”.

Otro aspecto tiene que ver con cómo opera la regulación en Chile. Si la comparo con la de otros países de América Latina, es bastante más rigurosa y exigente en términos de la cantidad de información para poder seguir al regulador. Entonces, eso puede generar un atractivo para ir a otro lugar”.

—Entonces, la falta de competencia no es por la presunta colusión, sino que hay un tema en la industria.

“Sí, la industria de casinos y del entretenimiento a nivel mundial ha cambiado de manera importante por la explosión de las plataformas de apuestas en línea. Contar con una ley que regule las plataformas de apuestas es la posibilidad de que la industria tenga un espacio de crecimiento interesante. La pandemia nos levantó una alerta, después uno dice ‘qué cosas podrían ser perfectibles’. Por ejemplo, tenemos una oferta económica que es fija y en escenarios muy cambiantes, problemáticamente es el momento de empezar a pensar quizás en una oferta variable, un porcentaje de los ingresos”.

La ley de casinos tiene ciertas rigideces que no le permiten a la industria adaptarse de mejor forma. Por ejemplo, tiene la obligación de explotar cinco categorías de juego, y vemos que algunas no son tan rentables. En el proyecto de plataformas de apuestas en línea hay algunos aspectos de estas características”.

—¿La idea es que el negocio se sustente con plataformas online?, ¿qué viabilidad tiene la industria física acusada en 90% de colusión y en quiebra el segundo actor?

“La industria del entretenimiento y de los