

BALANCE CUATRIENIO 2006 – 2010

FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA Balance Cuatrienio 2006 – 2010

El Balance Cuatrienio 2006-2010 es una publicación de la Fiscalía Nacional Económica. Se realizó siendo Fiscal Nacional Económico el Sr. Enrique Vergara Vial y Subfiscal Nacional Económico el Sr. Jaime Barahona Urzúa.

Este documento fue elaborado por la División de Estudios, liderada por el Sr. Pablo García González, y contó con la colaboración de las profesionales María Victoria Castillo, Lina Diaz Brabo y Marcia Pardo González.

Fiscalía Nacional Económica Agustinas 853 Pisos 2 y 12, Santiago www.fne.gob.cl



BALANCE CUATRIENIO 2006 – 2010

Santiago, marzo de 2010

INDICE

I. INTRODUCCION	5
II. EFICIENCIA Y FOCALIZACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES	7
II.1. Medidas adoptadas para mejorar la gestión del proceso de investigaciones de la FNE	
II.2. Transparencia respecto de los procedimientos aplicados	9
II.3. Resultados en cifras	. 11
II.4. Fiscalización del cumplimiento de fallos	. 20
III. ÉNFASIS EN COMBATE A CARTELES	. 21
IV. DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y GESTIÓN DE PERSONAS	. 25
IV.1 Estructura Organizacional	. 26
IV. 2 Crecimiento de la dotación	. 27
IV. 3 Políticas hacia las personas	. 29
V. PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA COMPETENCIA	.31
V.1. Actividades nacionales de difusión	. 31
V.2. Actividades de difusión en regiones	. 37
V.3. Estudios y promoción activa de la competencia ("Advocacy")	. 39
VI. INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA FNE	.44
VI.1. Participación en Foros Internacionales	. 44
VI.2. Organización y realización del "Foro Latino e Iberoamericano de Competencia".	. 46
VI.3. Acuerdos de Asistencia Técnica y Cooperación	. 47
VII. DESAFIOS FUTUROS	. 49



I. INTRODUCCION

Los esfuerzos y labores que la Fiscalía Nacional Económica (FNE) ha desarrollado durante los últimos cuatro años han estado encaminados a dotar al país de una institucionalidad fuerte y eficiente en materia de defensa y promoción de la libre competencia en los mercados, cumpliendo de esta manera con los compromisos que en la materia asumió el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet.

Al asumir la nueva administración en abril del año 2006, se propuso continuar y profundizar la modernización de la gestión y estructura de la FNE, con el objeto de adecuarla a las exigencias del nuevo sistema de libre competencia, marcado por la creación del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), con la reforma que dio origen a la Ley Nº 19.911 del año 2004.

Para materializar dicho propósito fue necesario un diagnóstico de la situación y necesidades de la FNE. Por ello se puso en marcha, a partir del mes de julio del 2006, un proceso denominado "Programa de Alineamiento Institucional", cuyo primer objetivo fue el establecimiento de una visión y más adelante la definición de nuestra misión, así como el fortalecimiento del equipo directivo en habilidades de dirección estratégica pública y en el uso de herramientas de gestión. Este programa, que se extendió al cuatrienio, contempló diversas actividades en las que participaron todos los funcionarios de esta Fiscalía y en las cuales se analizaron y evaluaron significativos aspectos de gestión interna, trabajo en equipos y desafíos en materia de desarrollo organizacional.

A este proceso se sumó un esfuerzo continuo por observar y aprender de la experiencia extranjera respecto de técnicas y métodos que hubieran contribuido al desarrollo de otras agencias de defensa de la competencia. Esta iniciativa se canalizó a través de la colaboración y el estudio de diversas agencias en el mundo, y de la participación activa de la FNE en foros internacionales especializados.

Fue así como, forjando un estilo de trabajo participativo y de alto compromiso con el destino de la institución, se establecieron propósitos y metas con aspiraciones de excelencia crecientes, que se consolidaron clara y rápidamente en focos

• Que sus acciones estén orientadas y planificadas según su impacto sobre la competencia en los mercados

¹ Visión institucional. En las jornadas estratégicas del año 2006, en las que participaron todos los funcionarios de la FNE, se logró plasmar una visión unificada de lo que esperábamos ser el año 2010, identificándose cuatro anhelos principales:

[·] Ser una institución eficiente

[·] Ser una institución reconocida en el país, a nivel técnico y ciudadano

[·] Ser una institución validada ante sus pares extranjeros

² Misión de la FNE: "Posibilitar que los beneficios del intercambio en una economía de mercado, basada en la libre y sana competencia, produzcan el mayor bienestar general de los ciudadanos, y evitar que agentes con poder de mercado, individual o conjunto, perjudiquen dicho interés público atentando contra la libertad económica de terceros."

estratégicos de desarrollo, en torno a los cuales se organizaron multiplicidad de iniciativas y actividades específicas que han llevado el trabajo de la FNE a un sitial de reconocimiento dentro y fuera del país.

Para efectos de exposición, resulta conveniente dividir los énfasis del trabajo de la FNE durante el periodo, en tres etapas:

- 1. Inicio (2006 2007)
- Eficiencia en las investigaciones y actuaciones ante tribunales.
- Desarrollo y modernización institucional.
- Transparencia y acercamiento ciudadano.
- Primera etapa de tramitación del proyecto de ley que dio origen a la Ley N° 20.361.
- 2. Periodo Central (2007 2009)
- Carteles: desarrollo de habilidades y técnicas especializadas para la prosecución de delitos de colusión o carteles.
- Eficiencia en las investigaciones.
- Desarrollo organizacional y de las personas.
- Segunda etapa de discusión del proyecto de ley que dio origen a la Ley N° 20.361.
- 3. Cierre del periodo (2009 2010)
- Consolidación internacional de la FNE y la adopción de las mejores prácticas de sus pares extranjeros.
- Desarrollo de procedimientos para el ejercicio de nuevas facultades legales en el ámbito de la investigación y prosecución de carteles.
- Desarrollo organizacional, con énfasis en la capacitación y gestión de personas.
- Promoción Activa ("advocacy") y difusión de la libre competencia.
- Aprobación y entrada en vigencia de la Ley N° 20.361.

Estas directrices orientaron el trabajo interno con claridad y transparencia, definiendo los énfasis temáticos para establecer compromisos externos e indicadores de gestión. De este modo las definiciones estratégicas del Servicio han permitido dar consistencia a sus acciones y enfrentar de manera proactiva los desafíos de su entorno, lo que se ha traducido en el mayor impacto de sus actuaciones.

Revisados los focos del trabajo interno de la FNE durante el período 2006-2010, cabe destacar el gran impacto que tuvo en este periodo la ocurrencia de dos hitos fundamentales: la aceptación de nuestras autoridades de competencia como observadores en el Comité de Competencia de la Organización para la



Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y posterior ingreso de Chile a dicho organismo; y la aprobación de la Ley N°20.361, que modifica el DL 211, a los cuales nos referiremos más adelante.

A continuación expondremos los logros alcanzados durante el período, como resultado de la focalización de nuestro trabajo en los ámbitos de desarrollo estratégico señalados.

II. EFICIENCIA Y FOCALIZACIÓN DE LAS INVESTIGACIONES

Según se establece en el DL 211, la FNE es un servicio descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado del resguardo de la libre competencia en los mercados. Su función principal es la de investigar, en representación del interés público, todo hecho, acto o convención que tienda a impedir, eliminar, restringir o entorpecer la libre competencia en los mercados, y emprender las acciones necesarias para su defensa y promoción.

La defensa de la libre competencia se materializa en actuaciones vinculadas al rol investigador y acusador de la FNE. Estas actuaciones consisten principalmente en investigar las eventuales conductas anticompetitivas de agentes económicos y formular, si así correspondiese, acusaciones al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), a través de 'requerimientos'. Adicionalmente y en representación del interés general de la colectividad que le asigna la ley, la FNE hace presente su posición a través de informes presentados en procedimientos contenciosos y no contenciosos en el TDLC, y haciéndose parte en causas iniciadas por terceros en aquellos casos en que esté comprometido el interés público.

Durante el cuatrienio 2006-2010 el objetivo de esta Fiscalía de incrementar la eficiencia de sus investigaciones ha sido sostenido y creciente, enfocándose principalmente en dos frentes: mejorar la gestión del proceso de investigaciones y aumentar la transparencia respecto a los procedimientos aplicados.

II.1. Medidas adoptadas para mejorar la gestión del proceso de investigaciones de la FNE

Respecto a la gestión del proceso de investigaciones destaca principalmente la labor de las Divisiones Jurídica y Económica, en cuanto al establecimiento de procedimientos conjuntos. Este trabajo mancomunado se materializa en la constitución de equipos multidisciplinarios de investigación, en los que abogados y economistas cumplen roles específicos a sus profesiones pero comparten responsabilidad en la elaboración de cada uno de los productos de la investigación: su planificación, análisis de admisibilidad de denuncias y ejecución de cada informe, como lo es, en especial, el caso de aquéllos que son sometidos a consideración del Fiscal Nacional Económico para la toma de decisión respecto de requerimientos ante el TDLC o archivo de los casos.

Más específicamente puede señalarse que la experiencia y mejores prácticas internacionales detectadas en materia de investigaciones sugirieron trabajar sobre una diversidad de metas que se reseñan a continuación:

- Priorizar, según principios de relevancia, beneficios a lograr y eficiencia u oportunidad, la investigación de mercados (tales como supermercados o telecomunicaciones), y conductas de alto impacto (por ejemplo, los carteles o colusiones);
- Llevar el registro formal ("Resoluciones de Inicio") de los casos en que se instruye investigación, así como de las denuncias declaradas improcedentes o inadmisibles, y de las terminadas ("Resoluciones de Archivo"), con sus respectivos motivos y criterios;
- Perfeccionar la aplicación de pautas para los informes de admisibilidad de las denuncias recibidas, por parte de las divisiones Jurídica y Económica, a fin de resolver oportunamente su pertinencia y planificar el desarrollo y término de las causas admitidas a investigación;
- Procurar el pronto término o cierre de investigaciones de más larga data;
- Procurar la disminución de los plazos que toman las investigaciones. Se ha logrado, en efecto, que más del 75% de los casos tengan un período de investigación de menos de 12 meses, siendo justificable un plazo mayor sólo en aquellos casos de mayor complejidad.

Complementariamente, a partir de 2007, la FNE implementó una aplicación informática para el registro de los casos ingresados al Servicio (o 'Ingresos'). Este sistema de registro electrónico, denominado LAP, entrega información en línea a los directivos, coordinadores y equipo de trabajo designado a un caso, a fin de conocer el estado de avance y diligencias realizadas para las investigaciones que se llevan a cabo; contribuyendo a la incrementar la eficiencia en el proceso investigativo.

Los cambios introducidos en materia de investigaciones, así como las nuevas herramientas de gestión de la información asociada a éstas, han generado positivos efectos en la eficiencia de las mismas, como la reducción de los tiempos de investigación, el análisis previo de mérito de las denuncias recibidas, la estandarización de los conceptos y criterios que se utilizan y la focalización de los esfuerzos desplegados en mercados de alto impacto social.



II.2. Transparencia respecto de los procedimientos aplicados

Regular y transparentar los procedimientos que utiliza la Fiscalía en sus investigaciones cumple un doble propósito: por un lado, instruir a los funcionarios de la FNE sobre los fundamentos, principales aspectos y métodos de análisis de un ilícito anticompetitivo, según las mejores prácticas seguidas en agencias extranjeras; y por otro, otorgar certezas, tanto a los agentes económicos como a la ciudadanía en general, respecto de la forma de actuar de la FNE en el cumplimiento de su misión.

Es así como durante el período descrito la FNE ha emitido guías internas de instrucciones y procedimientos, destacando en el año 2006 la publicación de la "Guía Interna para el análisis de Operaciones de Concentración Horizontales" conocida como la "Guía de fusiones", cuyo proceso de elaboración incluyó una instancia de participación ciudadana mediante la recepción de comentarios del público a través del sitio web institucional. Esta Guía fue premiada en el concurso anual sobre "Buenas Prácticas en Transparencia, Probidad y Acceso a Información Pública en la Administración Pública", en la que participaron 80 servicios públicos, siendo seleccionada entre las 10 mejores iniciativas gubernamentales del año 2006.

Otro ejemplo destacado es la "Guía Interna para el Desarrollo de las Investigaciones y para las Actuaciones Judiciales", publicada en diciembre de 2008. Este documento tiene el propósito de instruir a sus funcionarios e informar a las personas, empresas interesadas y a la comunidad en general, los fundamentos, principales aspectos y el procedimiento que utiliza esta Fiscalía para el desarrollo de sus investigaciones. Fruto de un trabajo colectivo, la Guía incorporó también observaciones externas, en particular del Ministerio Público.

De acuerdo a esta Guía, el proceso de investigación de la FNE se sintetiza según muestra la siguiente figura.

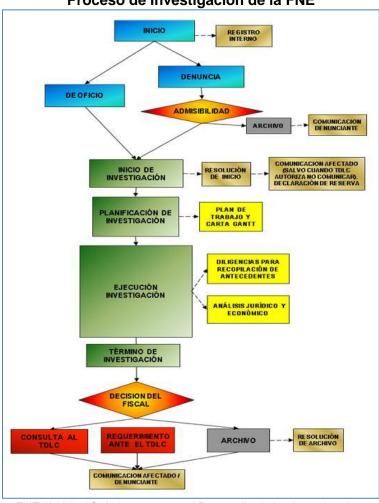


Figura N°1

Proceso de Investigación de la FNE

Fuente: FNE (2008), "Guía Interna para el Desarrollo de las Investigaciones y para las Actuaciones Judiciales".

Asimismo se debe destacar la publicación en octubre de 2009 de la "Guía Interna sobre Beneficios de Exención y Reducción de Multas en Casos de Colusión" (o "Guía de delación compensada"), cuyo propósito es instruir a los funcionarios de la FNE e informar a los agentes económicos y a la comunidad en general, de los criterios y procedimientos de trabajo internos que se utilizarán en la aplicación de la delación compensada para casos de colusión.

Por último, desde el año 2007 se publican en el sitio *web* del Servicio decisiones relativas a investigaciones, tales como Resoluciones de Inicio de investigaciones de concentraciones empresariales, y las Resoluciones de Archivo en los casos en que ello no implique la divulgación de información reservada.



II.3. Resultados en cifras

A continuación expondremos las cifras que reflejan las principales actividades y actuaciones de la FNE.

A. Volumen de actividad

El volumen de actividad de los profesionales de las áreas investigativas de la FNE –Divisiones Jurídica y Económica- viene dado por el número de investigaciones de oficio, denuncias, consultas y solicitudes que son recibidas regularmente, a las que además se suman las solicitudes de informar que demanda el TDLC. Respecto de la mayoría de estas, el Servicio evalúa su admisibilidad y, en virtud de sus méritos, puede declarar inadmisible, instruir investigar o archivar los antecedentes. En otros casos, necesariamente debe abrir un expediente para analizar los hechos y emitir un informe técnico. A partir de la implementación del registro electrónico LAP en 2007, se registra el siguiente volumen de actividad por año, que constituye el *input* del Servicio, reflejando su carga de trabajo.

Cuadro N° 1

Volumen de actividad según roles asignados

	2008	2009	Marzo 2010
Roles asignados	282	268	55

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la División Jurídica de la FNE.

B. En materia de investigaciones

La defensa de la libre competencia se materializa en el rol investigador y acusador de la FNE, que consiste principalmente en investigar conductas potencialmente anticompetitivas de los agentes económicos que tengan o puedan tener efectos tanto sobre los mercados relevantes en que tienen lugar como sobre otros mercados relacionados. Cuando a juicio de la FNE estas investigaciones dan cuenta de una conducta anticompetitiva, ésas se traducen en acusaciones o requerimientos que se presentan al TDLC, iniciando así las acciones legales respectivas.

Las siguientes cifras describen lo efectuado en materia de investigaciones iniciadas en cada año del período 2006-2009.³

³ Corresponde a apertura de investigaciones por resolución de inicio. Se excluyen los exámenes de procedencia o admisibilidad de denuncias que no ameritaron la apertura formal de una investigación y aquellas materias propias de la Ley de Prensa (Informes), sobre el cumplimiento de las Instrucciones de carácter general N°1/2006 (TDLC) en el mercado de la gestión de Residuos Sólidos Domiciliarios (Informes), fiscalizaciones, acumulaciones de nuevas denuncias a investigaciones en curso, emisión de informes al H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia sobre causas contenciosas o no contenciosas en las que la FNE no es parte, y en la que se pronuncia en conformidad al Art. 39, e).

Cuadro N° 2 Número de Investigaciones, según año de inicio y origen de la investigación

	2006	2007	2008	2009
TOTAL	66	83	30	54
Por denuncia	47	59	19	42
De oficio/*	19	24	11	12
Iniciativa (De oficio / Total, en %)	28,8%	28,9%	36,7%	22,2%

En este cuadro se refleja la caída experimentada en el 2008 en el total de investigaciones iniciadas, producto del cambio de política de la FNE en este período, en que se incorporó, de acuerdo con lo establecido en el artículo 41 del D.L. 211,⁴ una evaluación de la admisibilidad de las causas recibidas por denuncias, racionalizando así los recursos institucionales a fin de resolver la apertura de investigaciones en aquellas en que existe mérito suficiente para ello. Con todo, en el 2009 prácticamente se duplicó el número de investigaciones iniciadas respecto del total del año anterior.

Adviértase además la evolución del número proporcionalmente mayor de investigaciones abiertas por denuncias de terceros, respecto de las iniciadas de oficio (por iniciativa de la FNE). Este hecho sin duda refleja el mayor conocimiento que los agentes económicos tienen de sus derechos y de las facultades de la autoridad de competencia, lo que se explica tanto por el impacto mediático de las principales causas judiciales seguidas por este Servicio durante el último año, como por los esfuerzos crecientes desplegados en materia de promoción de la libre competencia.

Ahora bien, las investigaciones en un año dado incluyen no sólo aquellas iniciadas en ese año sino también las que se arrastran de períodos anteriores y que siguen vigentes (o abiertas) en dicho año. Así, las investigaciones iniciadas por año que reporta el Cuadro N° 2 están lejos de reflejar la carga de trabajo efectiva que lleva la FNE en este ámbito, y la medida correcta para esto es la del total de investigaciones efectivas por año que se presenta a continuación. El Cuadro N°4, en tanto, muestra un detalle de las investigaciones provenientes de años anteriores.

⁴ La Fiscalía deberá recibir e investigar, **según corresponda,** las denuncias que formulan particulares

^{*/} La denominación 'De Oficio' corresponde a aquellas investigaciones que se abren por iniciativa de la FNE.

^{*} La Fiscalia debera recibir e investigar, **segun corresponda**, las denuncias que formulan particulares respecto de actos que puedan importar infracción a las normas de la presente ley, sin perjuicio de remitir a las autoridades competentes aquellas que deben ser conocidas por otros organismos en razón de su naturaleza (el destacado es nuestro).



Cuadro N° 3 Investigaciones efectivas por año, 2006 - 2009

	2006	2007	2008	2009
TOTAL	115	152	105	99
Nuevas	66	83	30	54
Provenientes de años anteriores	49	69	75	45

Como se observa en el Cuadro N° 3, la creciente carga de investigaciones que en el período aquí considerado ha ido asumiendo la FNE llegó a su máximo durante el 2007. Estas cifras muestran que a partir de ese año comienzan a aplicarse las políticas de eficiencia previamente definidas, orientadas a cerrar las investigaciones más antiguas y a examinar la procedencia de las denuncias con criterios más estrictos de conformidad con lo dispuesto en el citado Artículo 41 del DL 211.

Cuadro N° 4
Investigaciones efectivas por año – Descomposición de investigaciones provenientes de años anteriores

Año de	Núm	Número de investigaciones efectivas por año					
inicio	2006	2007	2008	2009			
2009	-	-	-	54			
2008	-	-	30	23			
2007	-	83	52	17			
2006	66	50	19	4			
2005	42	16	3	1			
2004	7	3	1	-			
Total	115	152	105	99			

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

Finalmente, en relación a las conductas investigadas, éstas estuvieron principalmente centradas en las figuras de "abuso de posición de dominio" y "acuerdos colusorios" (ver Figura N°2).



Figura N°2
Incidencia porcentual de las distintas conductas en las investigaciones iniciadas por la FNE, 2006 – 2009

C. Desempeño de la FNE ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia

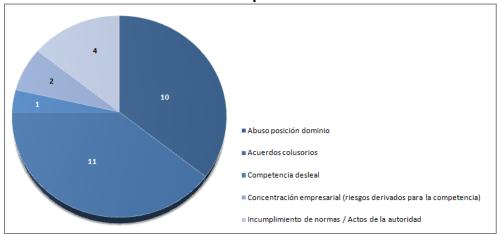
En esta sección expondremos las actuaciones de la FNE en relación al TDLC, es decir, los requerimientos presentados, los resultados de tales requerimientos y los informes evacuados al tribunal a solicitud de éste, tanto en procedimientos contenciosos como no contenciosos.

Requerimientos

Durante el periodo 2006-2010 (marzo), la FNE hizo 28 requerimientos al TDLC, lo que equivale al 65,1% del total de 43 presentados a éste desde su creación. Entre esas 28 presentaciones en el período destacan casos que inciden en mercados de alto impacto social, como supermercados, grandes tiendas, transportes, telecomunicaciones y farmacias, entre otros. De este total, 11 (39,3%) se refieren a conductas colusorias, lo que es un reflejo del interés de la institución en mejorar la detección y el combate a carteles.



Figura N°3
Requerimientos presentados por la FNE en el período 2006 – 2009, según conducta anticompetitiva



Cuadro N° 5
Requerimientos presentados por la FNE, por año y tipo de presunta conducta anticompetitiva principal '*

Conducta anticompetitiva	2006	2007	2008	2009
Abuso posición dominio	2	4	3	1
Acuerdos colusorios	3	-	4	4
Competencia desleal	-	-	1	-
Concentración empresarial (riesgos derivados para la competencia)	1	-	1	-
Incumplimiento de normas y Actuaciones de la autoridad	-	2	1	1
Total requerimientos	6	6	10	6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

Del total de los requerimientos presentados, actualmente se encuentran 12 pendientes de resolver. De entre estos, cabe resaltar el alto impacto mediático alcanzado por el caso conocido como "Caso Farmacias", en particular luego de que en marzo de 2009 Farmacias Ahumada suscribiera con la FNE un acuerdo conciliatorio aprobado por el TDLC, y que entre otras materias le impuso el pago de un monto equivalente a 1.350 Unidades Tributarias Anuales. Luego de sucesivos recursos de inaplicabilidad ante el Tribunal Constitucional y de reclamación ante la Corte Suprema interpuestos por una de las demás requeridas, todos los cuales fueron rechazados, el referido acuerdo conciliatorio fue ratificado, por lo que el juicio prosigue sólo contra las cadenas Cruz Verde y Salcobrand.

^{*} Un requerimiento puede considerar más de una conducta anticompetitiva, en cuyo caso se considera la conducta principal. Es el caso del requerimiento de la causa Rol 753-06, FNE y Banco Chile contra Falabella y Paris ('Guerra del Plasma'), donde la acusación es por acuerdo colusorio y abuso de posición de dominio.

Por su parte, desde 2006 y hasta marzo de 2010 el TDLC falló 24 requerimientos, 16 en forma favorable a lo solicitado por este Servicio y 7 desfavorables; aprobando además el avenimiento suscrito por la FNE con CCU que puso término al juicio. Es necesario resaltar que esta cifra se refiere a requerimientos presentados en cualquier tiempo, pero fallados durante el periodo. El siguiente cuadro muestra el desempeño frente al TDLC durante el periodo considerado en este informe.

Cuadro N° 6
Requerimientos fallados por el H.TDLC

	2006	2007	2008	2009	2010/ ¹
TOTAL	5	5	6+1/ ²	5	2
Favorables	4	2	5	4	1
Desfavorables	1	3	1	1	1
Efectividad (Favorables/Total, en %)	80%	40%	83%	80%	50%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

Por otro lado, si se consideran sólo aquellos 28 requerimientos del período 2006-2010, marzo, se tiene que 16 ya han sido resueltos, 15 de ellos a través de un fallo, y 1, por la vía de un avenimiento entre las partes. En cuanto a la efectividad de la FNE sobre los requerimientos presentados y fallados en este período, se puede señalar que 13 han acogido favorablemente la posición del Servicio y sólo 3 han sido rechazados, 6 lo que representa un 87% de efectividad.

Uno de los requerimientos de la FNE durante la presente gestión, favorablemente acogido tanto por el TDLC como por la Excma. Corte Suprema, fue sobre la causa conocida como "La Guerra del Plasma". Esta sentencia marcó un hito en la investigación de conductas colusivas, ya en ella se fijó la multa más alta de la historia del sistema de competencia (ver Recuadro 1).

¹/ Requerimientos fallados hasta el 15 de marzo de 2010.

²/ 6 requerimientos fallados más un avenimiento cuya aprobación por el TDLC puso término al juicio.

⁵ De hecho, del total de sentencias falladas durante el periodo, 8 se referían a requerimientos presentados por la FNE antes de 2006.

⁶ Doce sentencias más el citado avenimiento.



Recuadro 1

La Guerra del Plasma: FNE contra Falabella y Paris

En agosto de 2006 la FNE requirió al TDLC en contra de dos de las principales tiendas por departamento de Chile, Falabella y Paris, por su acción concertada para hacer fracasar el evento 'Feria Tecnológica' que el Banco de Chile había desarrollado como fidelización para sus clientes y promoción de sus tarjetas de crédito. Este evento consistió en una promoción para acceder a un conjunto de productos electrónicos y tecnológicos con un considerable descuento mediante el pago con tarjeta de crédito del banco (30% de descuento, en compras en 12 cuotas sin interés), especialmente televisores de plasma (de ahí el nombre con el que el caso fue conocido). Las empresas requeridas se comunicaron con sus proveedores de artículos electrónicos y tecnológicos, amenazándolos con deslistarlos en caso de que éstos aceptaran participar en la Feria. Consecuentemente, las empresas proveedoras desistieron de tomar parte en el evento, por lo que éste fue cancelado.

En abril de 2008 el TDLC falló su Sentencia N° 63, condenando a Falabella y Paris, tanto por abuso de poder de mercado como por colusión. El TDLC concluyó que los proveedores de artículos de electro-hogar rehusaron concurrir a la Feria dada la dependencia económica que tenían respecto de los *retailers*, por lo que la amenaza recibida era creíble y disuasoria. Además, el TDLC –en una decisión histórica- aceptó la teoría del paralelismo *plus* como explicación para la decisión de los proveedores (siendo el factor adicional el registro de un conjunto de llamadas telefónicas entre los *retailers*, y de ellos a las empresas proveedoras), concluyendo así que había habido colusión entre las empresas requeridas para boicotear el evento. Finalmente, el TDLC determinó que la conducta de las empresas además constituía una barrera y exclusión al ingreso de nuevos competidores en el mediano y largo plazo.

El TDLC sancionó a las empresas con una multa de 8 mil UTA a Falabella y 5 mil UTA a Paris (equivalentes a poco menos de 8 millones de dólares, en total), lo que representa la multa más alta impuesta por el sistema chileno de defensa de la libre competencia. Tras la reclamación de las empresas ante la Excma. Corte Suprema, el máximo tribunal confirmó la sentencia del TDLC en lo sustantivo, reduciendo las sanciones en 25%.

Adicionalmente, durante esta administración la Fiscalía celebró varios acuerdos de conciliación, lo que marcó un cambio en su estrategia de litigación y facilitó la pronta resolución de casos de alto impacto en los mercados. Especial consideración merecen los acuerdos alcanzados con las dos cadenas de supermercados de mayor tamaño en el país, en cuya virtud se mejoraron sustancialmente las condiciones de comercialización de sus proveedores, especialmente los de menor tamaño (ver Recuadro 2).

Recuadro 2

Supermercados: FNE contra las cadenas D&S y Cencosud

En agosto de 2006 la FNE presentó al TDLC un requerimiento en contra de las dos principales cadenas nacionales de supermercados, Distribución y Servicio (D&S) y Cencosud S.A. Los hechos que motivaron la acción de la FNE fueron los anuncios hechos por estas empresas en los medios, referidos a una serie de adquisiciones de supermercados regionales, [1] lo cual tenía efectos innegables en el incremento de la concentración en la industria supermercadista con los consecuentes riesgos de abuso de la posición dominante de estas empresas, tanto en su relación aguas arriba (supermercados – proveedores) como aguas abajo (supermercados – consumidores). Aguas arriba el riesgo era mucho más preocupante en el caso de los proveedores pequeños y medianos (empresas de menor tamaño o PyME), a quienes la asimetría en las negociaciones comerciales permitiría la imposición de cláusulas contractuales abusivas.

D&S, la cadena de mayor tamaño en la industria, optó por celebrar un acuerdo o avenimiento con la FNE, en donde se determinó que en lo que sigue, sus relaciones con proveedores estarían circunscritas a un contrato marco que consideró la eliminación de ciertas cláusulas consideradas abusivas y cobros impuestos previamente a los proveedores, fijando además un plazo máximo de pago para empresas proveedoras de menor tamaño. Este avenimiento fue aprobado en enero de 2007 por el TDLC, otorgándole de esta forma carácter de sentencia, cuyo cumplimiento debe ser fiscalizado por la FNE.

El proceso judicial continuó contra Cencosud S.A., resolviéndose en mayo de 2008 a través de la Sentencia N° 65. En ésta el TDLC acogió parcialmente lo solicitado por esta Fiscalía en cuanto a que resolvió la consulta obligatoria de aquellas futuras operaciones de concentración de esta empresa que tuvieran efectos sobre la industria, en los términos que establece el Art. 31 del DL 211. Esta sentencia fue reclamada por ambas partes ante la Excma. Corte Suprema, la que promovió un acuerdo entre las partes en esa instancia, de similares características y alcances que el celebrado con su competidor D&S (en especial, considerando también el establecimiento de un sistema de pronto pago para empresas proveedoras de menor tamaño), el que se suscribió en julio de 2008.

Informes

En su rol de experto técnico, consagrado en el artículo 39 letra e) del DL 211, a solicitud del TDLC la FNE debe evacuar informes, tanto en causas contenciosas, como en causas no contenciosas. Las materias más recurrentes fueron las condiciones de licitación de puertos de la zona central del país y el régimen tarifario de la telefonía fija.

Además, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 19.733 (Ley sobre Libertades de Opinión "Ley de Prensa") que obliga a contar con un informe favorable del TDLC para la modificación o cambio en la propiedad o control de un medio de comunicación social

^{1.} A diferencia de otros países que contemplan consulta obligatoria de las operaciones de concentración horizontal (fusiones y adquisiciones), la ley de competencia chilena establece un sistema de consulta voluntaria.



sujeto al sistema de concesión otorgada por el Estado, la FNE debe emitir informes, a solicitud de dicho tribunal, sobre el impacto de actos en el mercado informativo.

Cuadro N° 7
Informes de la Fiscalía presentados al H. TDLC, según tipo

	2006	2007	2008	2009
En causas contenciosas	9	15	3	7
En causas no contenciosas	10	10	8	6
Por Ley de Prensa	67	56	72	41
TOTAL	86	81	83	54

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

Cabe recordar que entre las causas no contenciosas informadas por la FNE estuvo, en el 2008, la de la fallida fusión D&S - Falabella, de gran interés por su efecto en el sector de los negocios de grandes superficies (tiendas por departamento, supermercados, otros similares) y cuya síntesis se presenta en el Recuadro 3.

Recuadro 3

Fusión D&S y Falabella/*

En junio de 2007, Falabella -una de las principales empresas minoristas de Chile-, y D&S -la cadena de supermercados de mayor tamaño-, presentaron una consulta al H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) en relación a la operación de concentración acordada entre las partes. De acuerdo a la operación, la participación accionaria de Falabella en la nueva entidad sería 77%, y 23% quedaría en manos de D&S. La empresa fusionada hubiera sido la segunda empresa más grande cotizando en el Mercado de Valores en Chile, con ventas anuales aproximadas de US\$ 8 mil millones, convirtiéndose de paso en el segundo *retailer* más grande de América Latina, sólo después de Wal-Mart en México.

Tras siete meses, el proceso no contencioso más importante desde el inicio de las funciones del TDLC culminó el 31 de enero de 2008, día en que el TDLC emitió su Resolución N° 24, rechazando la fusión propuesta. En sus consideraciones, el tribunal estableció que los riesgos para la competencia derivados de la operación no podían ser corregidos mediante la imposición de condición alguna. Para evaluar estos posibles efectos el TDLC aplicó el concepto de "*retail* integrado", el que se extendía no sólo a los mercados de *retail* directamente involucrados en la operación -supermercados y crédito de consumo no bancario-, sino también a los centros comerciales y todas aquellas tiendas minoristas que operan bajo el esquema de comercio de gran superficie, toda vez que existen complentariedades entre estos distintos negocios, que se pueden aprovechar a través de un instrumento común, como las tarjetas de crédito y acciones de fidelización. El análisis del TDLC consideró que la operación propuesta conduciría a un enorme cambio en la estructura del mercado, dada la creación de una empresa que pasaría a ser el actor dominante en el comercio minorista, participando prácticamente en todos los segmentos y funciones: tiendas por departamento, tiendas de mejoramiento del hogar, supermercados, inmobiliarias y financiamiento.

⁷ A contar de la entrada en vigor de la Ley N° 20.361, el informe sobre la transferencia es emitido por la FNE, reemplazando en estas funciones al TDLC.

Conclusión Recuadro 3

El TDLC identificó las ventajas de una "integración de las operaciones de *retail* ", en funciones tales como gestión de inventario, transporte, refrigeración y otros. Habría un mayor acceso al capital y una base más amplia para cubrir los costos fijos; habría también un mayor poder para negociar mejores condiciones con los proveedores. Existirían ventajas en la recopilación de información sobre el comportamiento de los consumidores y el crédito. Se podría mantener y ampliar su base de clientes a través de programas de fidelización, debilitando así las tarjetas de crédito bancarias como medio de pago. De esta forma, el nuevo actor estaría en posición de ampliar ese poder en otras áreas minoristas en el futuro, además de crear obstáculos para la entrada de competidores.

Esta concepción de *retail* integrado descrita por el TDLC contrastó con la posición basada en un análisis de segmento por segmento, que aplicó la FNE en su informe en concordancia con sus directrices para el análisis de operaciones de concentración horizontales. Así, el TDLC concluyó que la concentración del mercado post-fusión sería alta y que las ventajas de la integración de servicios complementarios de los distintos segmentos del *retail* aumentarían de manera significativa las barreras de entrada. Con esto el TDLC estableció que las mismas ventajas comerciales que las partes presentaban como fuentes de eficiencia a largo plazo, constituían las fuentes de poder de mercado. Finalmente, el tribunal rechazó la afirmación de pro-eficiencia competitiva de las partes, ya que durante el proceso no se mostró la forma en que esta eficiencia se traspasaría a los consumidores.

II.4. Fiscalización del cumplimiento de fallos

De manera similar a las investigaciones, la forma en que la FNE lleva a efecto la fiscalización del cumplimiento de fallos o resoluciones fue objeto de revisión, precisiones e intervenciones durante los años pasados. En el año 2006 la FNE comenzó a trabajar en el diseño de una Política de Fiscalización del cumplimiento de los fallos, decisiones, dictámenes e instrucciones del TDLC y las Comisiones que lo antecedieron.

Para el año 2008 la FNE comprometió ante el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el siguiente producto estratégico: "Desarrollar e implementar acciones, para velar por el cumplimiento de los fallos emitidos por el Tribunal de la Libre Competencia y las decisiones de las Comisiones Antimonopolios que le precedieron."

Para alcanzar este objetivo se trazaron metas trimestrales que incluyeron: trabajar en base a la Política de Fiscalización definida el año 2007; elaborar un programa de fiscalización para el año 2008; crear una unidad especializada en esta función; diseñar herramientas para evaluar los resultados programados; incluir retroalimentación de la puesta en marcha; e incorporar -de ser necesario- mejoras al mismo.

La Unidad de Fiscalización fue creada por Resolución Exenta N° 289, del 25 de junio de 2008, que además le asignaba ciertas labores de promoción; actualmente, luego de la última reorganización interna formalizada a través de la Resolución



Exenta N° 127, de 6 de marzo de 2009, dicha unidad depende de la División Jurídica, interviniendo además en sus acciones las Divisiones Económica y de Estudios.

Por otra parte es necesario considerar que en su rol fiscalizador y en cumplimiento de la Instrucción de Carácter General N°1 del TDLC (residuos sólidos domiciliarios, RSD), la FNE examina e informa las bases de licitación que al respecto elaboran las diferentes municipalidades del país.

Cuadro N° 8

Actividades de fiscalización iniciadas cada año según tipo

	2006	2007	2008	2009
Normas fiscalizadas (Plan anual+ instrucción Fiscal)	7	13	4	5
Bases de Licitación - Instrucción de Carácter General N°1 (RSD)	-	45	72	109
TOTAL	7	58	76	114

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

Es conveniente señalar que la forma de efectuar la fiscalización del cumplimiento de fallos es similar al proceso de investigación y además, algunas actividades son permanentes en el tiempo; por tanto, en muchos casos el expediente permanece activo más de un año. En ese orden de ideas, las fiscalizaciones que se registran en el cuadro anterior se refieren solamente a las iniciadas en el año correspondiente, a las que hay que sumar las fiscalizaciones permanentes y las de larga data.

Cabe destacar el volumen creciente de trabajo que representa para la FNE los informes sobre bases de licitación (RSD), que resulta evidente en el cuadro anterior.

III. ÉNFASIS EN COMBATE A CARTELES

Para la FNE la publicación de la Ley N°20.361⁸ marcó un verdadero hito. Su aprobación introdujo reformas a la institucionalidad de defensa de la libre competencia, fortaleciendo especialmente a la FNE mediante atribuciones y facultades para el combate a los carteles, que concuerdan con las mejores prácticas internacionales en la materia y que le permiten perseguir más efectivamente esas conductas tan nocivas para los consumidores, productores y la economía en general.

Las nuevas normas contemplan modificaciones sustanciales para facilitar las detecciones, investigaciones y sanciones de las conductas colusivas.

⁸ Diario Oficial de 13 de julio de 2009, sobre Reformas al Sistema Chileno de Defensa de la Libre Competencia, la cual modificó el DL 211, Ley de Competencia.

Para comenzar, se clarificó la definición del tipo legal en la materia con una nueva redacción del artículo 3, letra a). En segundo lugar, se aumentó el plazo de prescripción de las acciones para perseguir la responsabilidad de los involucrados de 2 a 5 años, haciéndolo más coherente con las persecución de ilícitos de esta naturaleza. En tercer lugar, se aumentó la multa para este tipo de conductas, de 20.000 unidades tributarias anuales a 30.000.

En lo que se refiere a las atribuciones de la FNE, se incorporaron las denominadas facultades intrusivas para la investigación de carteles, consistentes en: (i) el allanamiento, descerrajamiento y registro de las instalaciones; (ii) el registro e incautación de documentos; (iii) la interceptación de comunicaciones; y (iv) la solicitud de copias de los registros de comunicaciones. Por último, la ley crea un mecanismo de inmunidad y clemencia que persigue otorgar un beneficio de exención o reducción de la multa, a quienes revelen antecedentes sustanciales para la detección de carteles.

Para hacer frente a los desafíos planteados en el proyecto de ley ingresado en el Congreso Nacional el año 2006, la FNE comenzó a entrenar en 2007 a sus funcionarios, sentando las bases para lo que sería una política de persecución de carteles. En este marco, durante el año 2008 se conformó un grupo de trabajo compuesto por profesionales de las divisiones Jurídica, Económica y de Estudios,

cuyo informe arrojó como resultado principal una base documental que apoya, en su fundamento, estructura dedicada en particular al tema de carteles y las principales técnicas e instrumentos empleados para la detección eficiente de conductas colusorias y la detección, para lo cual tomó en consideración las mejores experiencias internacionales y buenas prácticas en la materia. Adicionalmente, durante 2008 este grupo de trabajo generó y mantuvo canales comunicación fluidos con agencias de competencia extranjeras que tienen reconocido liderazgo la en



Funcionarios de la FNE participan en taller interno de capacitación en Carteles, el que contó con la presentación de Ana Paula Martínez, de la SDE de Brasil (julio de 2008).

«Se considerarán, entre otros, como hechos, actos o convenciones que impiden, restringen o entorpecen la libre competencia o que tienden a producir dichos efectos, los siguientes:

⁹ El nuevo artículo 3 señala que:

a) Los acuerdos expresos o tácitos Art. 1 Nº 1 b, b.2) entre competidores, o las prácticas D.O. 13.07.2009 concertadas entre ellos, que les confieran poder de mercado y que 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.»



implementación de estas buenas prácticas; y coordinó una serie de instancias de capacitación efectuadas en estos temas en el plano internacional y nacional.

Conviene resaltar además la asistencia técnica que brindó al Servicio la Policía de Investigaciones de Chile. En cuanto a la capacitación internacional, destaca en este periodo la participación de funcionarios de la FNE en un programa intensivo de entrenamiento sobre políticas de clemencia en materia de carteles en las oficinas de la División de Competencia del Departamento de Justicia de Estados Unidos, en la Agencia de Competencia de Canadá, y un Taller de capacitación sobre carteles dictado por la Directora de Protección y Defensa Económica de la Secretaria de Derecho Económico (SDE), del Ministerio de Justicia-Brasil.

En paralelo y también durante el año 2008, la FNE dio inicio a un programa institucional orientado a la prevención y detección de uno de los carteles duros más nocivos: la colusión entre oferentes en licitaciones de contratación pública (bid rigging). El programa contó con el apoyo de la OCDE y de la Agencia de Competencia de Canadá (Competition Bureau). El programa, que se mantiene hasta hoy, ha permitido colocar el tema de la colusión entre oferentes en licitaciones en las agendas de trabajo de diversos organismos públicos que se han sumado a esta iniciativa con la creación de un Comité Anticolusión entre Oferentes en Licitaciones de Contratación Pública. En efecto, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Obras Públicas y, la Dirección de Compras Públicas, entre otros organismos, han incorporado en sus procesos medidas y mecanismos orientados a la prevención o a la detección de esta conducta, transformándose además en socios estratégicos de la FNE en la detección de un ilícito que, en este caso, afecta no sólo a los mercados sino también al patrimonio fiscal.



Imagen izquierda. Funcionarios de la FNE dictan taller interno de capacitación sobre Estrategias de Prevención y Detección de Acciones Anticompetitivas en Licitaciones Públicas (abril de 2008). Imagen derecha. Banner Colusión en Licitaciones, en el sitio web institucional, acción parte del programa que la Fiscalía ha llevado en la materia, con el apoyo de la OECD y la Agencia de Competencia de Canadá.

Destaca como un logro de este Comité, la incorporación de una Declaración Jurada de Independencia de la Oferta en las Bases de Licitación que rigieron el proceso de Licitación Pública para el Servicio de Administración de Cuentas de Capitalización Individual de Nuevos Afiliados -o "licitación de cartera"- que en noviembre de 2009 llevó a cabo la Superintendencia de Pensiones.

Durante el 2009, siempre tomando en consideración las mejores experiencias internacionales al respecto, se constituyó un grupo profesional especializado en la investigación de conductas de colusión. Liderando estos grupos, tanto en la División Jurídica como en la División Económica se designó un coordinador dedicado preferentemente a las investigaciones y juicios relativos a acuerdos colusorios, para la implementación de las nuevas facultades legales otorgadas a la Fiscalía y la coordinación con otras instituciones con experiencia en la materia, entre otras funciones. Además se reforzó el resguardo de la seguridad física e informática de la información en poder de la FNE.

Paralelamente, en octubre de 2009 la FNE publicó su "Guía Interna sobre beneficios de exención y reducción de multas en casos de colusión" (o "Guía de Delación Compensada"), cuyo propósito es instruir a los funcionarios de la FNE e informar a los agentes económicos y a la comunidad en general, de los criterios y procedimientos de trabajo internos que se utilizarán en la aplicación de la figura de delación compensada en Chile. De conformidad con la política institucional de transparencia y participación ciudadana, el primer borrador del documento fue difundido al público a fin de recibir observaciones y aportes de los interesados. Su consideración permitió perfeccionar la Guía y constituirla en un instrumento metodológico que brinda certeza a los participantes del sistema.

Otra actividad relacionada fue el inicio de la elaboración de protocolos internos para la planificación y práctica de facultades intrusivas, principalmente la de entrada y registro, y en los que, al igual que en la Guía, se recogen las mejores prácticas internacionales.

Finalmente cabe mencionar que a comienzos del año 2010, y con una duración de dos semanas, seis profesionales de la Fiscalía participaron en una actividad de capacitación y entrenamiento en detección, investigación y persecución de carteles que preparó la Agencia de Competencia de Canadá. De este modo, durante diez días de trabajo, divididos en cerca de treinta módulos y, considerando como ejercicio un caso hipotético sobre el cual aplicar las nuevas herramientas, los profesionales de la FNE pudieron comprender cómo actúa el *Competition Bureau* en sus investigaciones y cuáles son las implicancias de pasar de un sistema sin facultades duras a un sistema que sí las tiene. Esto, tanto desde el punto de vista de la estrategia investigativa y la solicitud de autorización de facultades duras, como también de la ejecución de las diligencias de investigación.



Recuadro 4

Combate a carteles

Sin lugar a dudas, en concordancia con la acción internacional en materia de defensa de la competencia, la actividad de la FNE ha estado centrada fuertemente en hacer más efectivo su combate a los carteles; lo que se ha traducido no sólo en destinar mayores recursos en la investigación de este tipo de conductas sino también en incrementar sus esfuerzos de litigio frente al H. Tribunal de Defensa de la Competencia y la Excma. Corte Suprema; lo que ha tenido un correlato en los resultados alcanzados en estas actuaciones judiciales. Así y como se aprecia en el siguiente cuadro, la posición acusadora de la FNE ha evolucionado favorablemente, aumentado su efectividad desde 2008 a la fecha.

La promulgación de la Ley 20.361, con la creación del beneficio de delación compensada y el otorgamiento a la FNE de nuevas facultades intrusivas para investigaciones de este tipo de conductas, permiten prever que esta tendencia seguirá en aumento.

Evolución de la posición acusadora de la FNE en fallos en causas de colusión

Caso	Fecha H.TDLC	Contenido Fallo	Excma. Corte Suprema	Multa
Agencias Navieras DUS Sent. 38/2006	07.06.06	Condena	Absuelve	0
Oxígeno Sent. 43/2006	07.09.06	Condena	Absuelve	0
Isapres Sent. 57/2007	12.07.07	Absuelve voto dividido	Absuelve	0
TV Plasma Sent. 63/2008	10.04.08	Condena	Condena	8 MM USD app. 4.000 MM\$
Ampatagonia Sent. 74/2008	02.09.08	Condena	Condena	100 USD a c/u 50 M\$ a c/u
Interbus A.G. Sent. 82/2009	22.01.09	Condena	Condena	25 M USD 12,5 MM\$
Transporte terrestre Osorno Sent. 94/2010	07.01.10	Condena	Pendiente	Pendiente
Farmacias 2009	13.04.09	Aprueba Conciliación parcial	Confirma	Pago de 1MM USD a beneficio fiscal

IV. DESARROLLO ORGANIZACIONAL Y GESTIÓN DE PERSONAS

Considerando el firme propósito de favorecer el fortalecimiento institucional del Servicio, como medida para potenciar su misión y el alcance de sus actuaciones, el año 2007 la FNE solicitó recursos adicionales al Supremo Gobierno, los que les fueron concedidos especialmente a partir del presupuesto público del año 2008.

Estos recursos han permitido consolidar la institución, destacándose -en materia de desarrollo organizacional y de las personas- los cambios introducidos en la estructura organizacional, crecimiento de la dotación y orientación hacia las personas.

IV.1 Estructura Organizacional

Los cambios producto del proceso de *reorganización interna* se iniciaron en el año 2007¹⁰ con la aprobación mediante resolución de un organigrama acorde a las necesidades y desafíos planteados. Esta resolución fijó las estructuras actuales de la FNE y en ella se destaca la creación de:

- Dos unidades claves en la gestión, como es la Unidad de Auditoría Interna y la Unidad de Contraloría Interna, como apoyo a la reformulación de las estructuras y mecanismos de control interno, con el objetivo de mantener en forma permanente el control del cumplimiento de la legalidad vigente.
- Las Divisiones Jurídica y Económica a partir de las antiguas Divisiones Legal y Económica de Mercados Regulados y Mercados no Regulados, con el objetivo de adoptar criterios comunes en los procedimientos internos de trabajo y en los requerimientos e informes al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En la práctica ambas divisiones conforman el área de investigaciones, en la cual trabajan multidisciplinariamente economistas y abogados.
- La División de Estudios, con la finalidad principal de efectuar la observación permanente de los desarrollos económicos y jurídicos en materias de libre competencia; elaborar documentos e informes técnicos que recogen la posición oficial de la FNE en dichas materias; llevar a cabo estudios sectoriales que mejoren su conocimiento sobre distintos mercados de su interés; administrar las bases de conocimiento del Servicio (Biblioteca y Centro de Documentación, y la producción de estadísticas) y preparar las contribuciones escritas que respaldan la participación de la FNE en las distintas instancias internacionales.
- El Departamento de Relaciones Institucionales, cuya principal función es la de comunicar interna y externamente todos los hechos relevantes que se produzcan con motivo de nuestras actuaciones, así como también llevar las relaciones con organismos internacionales y con los distintos actores nacionales con los cuales la Fiscalía se relaciona. También es responsable de las labores de difusión que lleva a cabo este Servicio.
- Finalmente, y en atención a las crecientes necesidades originadas a partir de la reestructuración, el Departamento de Administración se constituyó como la División de Administración y Gestión, incorporando las Unidades de Gestión e Informática.

¹⁰ Mediante Resolución Exenta N°112 del 27 de marzo de 2007. Debemos hacer presente que el DL 211 no establece la organización interna de la FNE.

26



Con posterioridad, el 6 de marzo de 2009¹¹ se adoptó la actual organización con sus funciones, manteniéndose las estructuras ya señaladas y elevando a nivel de Oficina las Unidades de Contraloría Interna y Auditoría. Previamente, en el año 2008, 12 se determinó que la Unidad de Coordinación Regional se trasladara desde la División Jurídica a la dependencia directa del Subfiscal y se creó la Unidad de Fiscalización al interior de la División Jurídica. La siguiente figura describe la estructura actual de la FNE:

Organigrama Fiscalía Nacional Económica FISCAL NACIONAL ECONOMICO SUBFISCAL NACIONAL DIVISION DE ADMINISTRACION y DIVISION DE ESTUDIOS DIVISION JURIDICA DIVISION ECONOMICA GESTION DEPARTAMENTO DE RELACIONES INSTITUCIONALES OFICINA DE CONTRALORIA INTERNA

Figura N°4

IV. 2 Crecimiento de la dotación

Cuando se modifica el DL 211 en el año 2004, creándose el actual Sistema de Defensa de la Libre Competencia, la FNE contaba con un número total de 52 funcionarios. Ese número se ha incrementado notoriamente durante los últimos tres años, particularmente apoyado por el incremento presupuestario que el Gobierno entregó a este servicio con el objeto de fortalecer su labor. La lógica que sustenta este crecimiento es la de contar con profesionales de excelencia, de alta especialización en las materias propias de la institución, seleccionados a través de concursos públicos. Así, a diciembre del año 2007 la dotación total era de 63 funcionarios, en diciembre de 2008 era de 81, y a diciembre de 2009 de 85.

¹¹ Mediante Resolución Exenta N° 127, que derogó la Resolución Exenta N° 112 y cualquier otra que establezca una organización distinta.

¹² Mediante Resoluciones Exentas N°653, del 24 de noviembre de 2008, y N°289, del 25 de junio de ese mismo año.

Los siguientes gráficos muestran el incremento de personal en los últimos tres años y la composición de la nómina a diciembre de 2008.

■ Funcionarios a Contrata 74 69 ■ Funcionarios de Planta 52

2009

Figura N°5 Evolución Personal período FNE 2007-2009, según tipo

2008 Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

2007

Dotación de personal FNE 2009, según género y estamento 40 35 30 25 20 15 10 5 Es tamentos MUJERES HOMBRES Directivos profesionales 2 5 **■**Jefaturas 0 0 Profesionales 14 18 ■Fiscalizadores 15 14 ■Técnicos 0 0 Administrativos 10 4 Auxiliares 0 TOTAL DOTACIÓN EFECTIVA 41 44

Figura N°6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.



IV. 3 Políticas hacia las personas

Como contrapartida al aumento de la dotación, a partir de 2008, la FNE fijó como una de sus máximas prioridades establecer políticas de recursos humanos y de desarrollo organizacional centradas en las personas.

El servicio considera que la capacitación y, en general, el desarrollo profesional de todos los funcionarios de la FNE es una herramienta central para el logro de los fines propuestos de avanzar hacia un mejor nivel técnico de análisis. Por ello se crearon diferentes instancias de diálogo al interior de la Fiscalía, las que permitieron obtener la visión de los funcionarios sobre distintos aspectos de la gestión institucional. A partir de este esfuerzo colectivo se establecieron, entre otras iniciativas, las bases de una política de recursos humanos, además de los subsistemas de inducción, capacitación y evaluación del desempeño.

En el año 2009 los desafíos convergieron en iniciativas para mejorar prácticas institucionales en gestión de las personas considerando, por ejemplo, la definición de perfiles de cargo para todos los puestos de trabajo de la Fiscalía y la elaboración del catálogo de competencias asociado, productos que son la base para la optimización de los procesos de gestión de personas, como la selección, la evaluación del desempeño y la capacitación. Con la información levantada se mejoró el proceso de concursabilidad y los criterios de selección para la provisión de vacantes.

Otro logro importante fue el levantamiento de información y propuesta de una estructura de cargos y funciones, para contar con una política de carrera y promoción del personal a contrata.

También el año 2009 culminó el plazo del plan trienal para la implementación del Código de Buenas Prácticas Laborales, año en el que se desarrollaron y alinearon medidas para cumplir con las orientaciones planteadas en dicho Código. Como resultado final se puede señalar que la FNE alcanzó un 91% de elementos completamente logrados y 9% de elementos parcialmente logrados. Cabe destacar que la implementación promedio en los servicios de la Administración Central del Estado fue de 72%.

• Incorporación del Servicio al Sistema de Metas de Eficiencia Institucional (MEI)

Otro hito importante en el periodo 2006-2010, es que la Fiscalía Nacional Económica incorporó en su *gestión institucional*, por primera vez, en el marco de la Ley N° 20.212 de 2007, las *Metas de Eficiencia Institucionales (MEI)*, cuyo propósito es el mejoramiento sistemático de la gestión a través de la organización de los procesos de apoyo, con miras a implementar a futuro la gestión de calidad.

Esta incorporación es clave porque se basa en el desarrollo de áreas estratégicas comunes de la gestión pública y comprende etapas de desarrollo y estados de avance para cada una de ellas, en base a procesos organizacionales. El cumplimiento y logro de estas etapas tiene asociado un incentivo monetario para los funcionarios.

Si bien este proceso se inició sólo en el último trimestre del 2007, la incorporación de las MEI permitió integrar a la cultura institucional la gestión por resultados, por logros de etapas en cada proceso de apoyo y la obtención del incentivo monetario.

Durante el 2008 y 2009 se avanzó en los sistemas que componen las MEI, impulsando la incorporación de modelos de gestión en todas las áreas que integran tales sistemas, que en cada caso corresponde a:

- 1. El Sistema de Planificación y Control de Gestión, el que instaló la operación de un Sistema de Información para la Gestión SIG, que permitió configurar un consolidado de metas e indicadores definidos para mejorar la gestión, permitiendo adoptar un modelo de trabajo enfocado a los procesos y los resultados.
- 2. El Sistema de Auditoría Interna, el que instaló la herramienta denominada Sistema de Gestión de Riesgos, que permitió generar los productos Matriz de Riesgos y Plan de Tratamiento institucionales. Durante el año 2009 se trabajó exitosamente en todas las tareas propuestas para el período, con una lógica de trabajo sostenido y de equipo en el cual todas las instancias participaron activa y permanentemente.
- 3. El **Sistema de Capacitación**, en virtud del cual se constituyó el Comité Bipartito de Capacitación y generó un Plan Anual que operó plenamente el 2009. Además se logró un diagnóstico de las necesidades de capacitación en base a las brechas de competencias para el ejercicio de los cargos, los que también fueron identificados y descritos durante el año 2009.
- 4. El Sistema de Compras y Contrataciones del Sector Público, el que consolidó el Plan Anual de Compras durante el año 2009, que permitió gestionar los requerimientos en términos de las prioridades en esta materia y el presupuesto disponible, junto con el pleno uso de las formas de abastecimiento definidos por ley en cada caso y acorde a la capacidad de la institución.
- 5. El Sistema de Gobierno Electrónico, en virtud del cual se diseñó un Plan de Proyectos Tecnológicos en base al diagnóstico generado en el año 2008 y actualizado el 2009. De dichos proyectos se seleccionaron dos, uno relativo a productos estratégicos, como es el seguimiento de los casos, y el otro relativo a la gestión documental.



6. El Sistema MEI Integral de Atención Ciudadana, que comenzó a constituir el Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC), cuyo objetivo central es la interacción con el ciudadano, generando métodos y procedimientos, así como también la aplicación de herramientas tecnológicas que faciliten la solicitud y entrega de información. Actualmente se han gestado las bases para el funcionamiento de dicho sistema, se instaló la evaluación por parte de los usuarios en la atención de público, y se generan estadísticas de seguimiento.

V. PROMOCIÓN Y DIFUSIÓN DE LA COMPETENCIA

Uno de los pilares de la acción de esta administración ha sido la implementación de buenas prácticas de transparencia y acceso a la información, para mejorar la calidad de la atención a los usuarios, promover una cultura de la competencia y proporcionar la mayor certeza posible a los distintos actores económicos.

A continuación expondremos las principales actividades que ha desarrollado la FNE durante el periodo 2006-2010 en esta materia, tanto a nivel nacional como en regiones.

V.1. Actividades nacionales de difusión

A. Día de la Competencia

Entre las actividades en materia de difusión que efectúa la FNE destaca principalmente la organización del **Día de la Competencia**, celebrado por siete años consecutivos, y que se ha convertido en la instancia nacional más importante de debate público sobre cuestiones de libre competencia.

Tanto es así que la última versión del Día de la Competencia, celebrada el 9 de septiembre de 2009 y cuyo eje temático fue el combate a los carteles, fue inaugurado por su Excelencia, la Presidenta de la República, señora Michelle Bachelet, y el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, don Hugo Lavados.

Asimismo, en esa oportunidad se contó con expositores de reconocido prestigio internacional: el Sr. Fréderic Jenny, economista, Juez de la Corte de Casación de París, Francia, y Presidente del Comité de Competencia de la OCDE; el Sr. William Kovacic, Comisionado de la Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos; el Sr. Scott Hammond, Asistente del Procurador General en materias antitrust del Departamento de Justicia de Estados Unidos; el Sr. John Pecman, Comisionado de Competencia en materias criminales, Bureau de Competencia de Canadá; el Sr. Olivier Guersent, Director de Carteles, Dirección General de Competencia (DG 4), Unión Europea y el Sr. Enrique Barros, Presidente del Colegio de Abogados de Chile.



Panel inaugural del Día de la Competencia 2009, el que contó con la participación de su Excelencia, la Presidenta de la República, e importantes expositores (septiembre de 2009).

El evento contó con la asistencia de más de 450 personas entre invitados extranjeros, funcionarios públicos, académicos, abogados, economistas, empresarios y estudiantes, lo que confirma el creciente interés y conocimiento que ha ido adquiriendo la ciudadanía por los temas de competencia.

A continuación, una breve reseña de los "Día de la Competencia" realizados durante la actual administración.

Cuadro N° 9

Principales expositores y temas del Día de la Competencia

	2	2009: Persecución a los carteles
MERCOLS 9 & SPROMRE 2009 ICTL CORNY FACA. SWANGOO- PILE	Fréderic Jenny	Economista, juez de la Corte de Casación de París, y Presidente del Comité de Competencia de la OCDE, "Cartel Prosecution: New Challenges"
DÍA DE LA COMPETENCIA	William Kovacic	Comisionado, Comisión Federal de Comercio, EEUU. "Institutional Foundations for Effective Anti-Cartel Policy"
PERSECUCIÓN DE CARTELES Nuevos Desafíos	Scott Hammond	Asistente del Procurador General de Competencia del Departamento de Justicia, EEUU. "Cornerstones of an Effective Leniency Program"
@FNE	John Pecman	Comisionado de la Agencia de Competencia de Canadá. "Recent Developments in Canadian Cartel Enforcement"
	Olivier Guersent	Dirección General de Competencia (DG 4), UE. "Fight against Cartels A balance and an Outlook"
	Enrique Barros	Presidente del Colegio de Abogados de Chile.



Conclusión Cuadro Nº 8

Conclusion Cuadro N° 8 2008: Colusión en Licitaciones					
	Jaime Barahona	Subfiscal Nacional Económico, "Programa OECD/FNE anticolusión entre oferentes en licitaciones de abastecimiento público"			
OFNE	Kenneth Danger	Economista División de Competencia de OECD. " Mejoramiento de la gestión pública mediante el combate a la colusión entre oferentes en licitaciones (bid-rigging)"			
Compaso M CHILL	Domingo Valdés P.	Académico. "Responsabilidad monopólica por colusiones licitatorias".			
	Ramiro Mendoza	Contralor Gral. de la República. "Rol de la Contraloría en el combate a las prácticas colusorias".			
	2007:	Investigación Efectiva de Carteles			
55555	Sheridan Scott	Comisionada de Competencia del Competiton Bureau of Canada. "Cartels: Detection, Detection, Detection"			
V Dia de la Competencia 38 se Overleen de 2007	Radoslav Depolo	Ministro del H.TDLC. "Investigación Efectiva de Carteles: Justificación, Requisitos e Instrumentos. Una visión comparada".			
<u>© FNE</u>	Ana Paula Martínez	Directora de la División de Competencia de la Secretaría de Derecho Económico SDE (Brasil). "Leniency Program and Dawn Raids: The Turning Point in Brazilian Competition Law & Policy".			
ACTION NAME	Ricardo Sanhueza	Académico. "Delación Compensada, carteles e incentivos"			
	2006:	Tendencias en Libre Competencia			
1 - 1 - 1 - 1 - 1 - 1 - 1 - 1 - 1 - 1 -	Enrique Vergara	Fiscal Nacional Económica "Desafíos de la Fiscalía Nacional Económica"			
<u>@FNE</u>	Radoslav Depolo	Ministro del TDLC. "Nuevas tendencias en el Derecho de la Competencia: Una mirada hacia el futuro"			
4ºDia de la Competencia	Eduardo Pérez	Presidente de la Comisión Federal de la Competencia de México. "La nueva Ley Federal de Competencia Económica (México)"			
*	Nicole Nehme	Abogada. " Mercados Regulados y Libre Competencia"			
Visit Securities de State Constitution de La Cons	Luis Berenguer F.	Ministro del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, España. "Estudio sobre los efectos de las actuaciones del Tribunal de Defensa de la Competencia"			

B. Página web

La FNE ha procurado el desarrollo de nuevos y más variados contenidos en su página web, http://www.fne.gob.cl/. Gradualmente se ha ido incorporado información cada vez más completa sobre actuaciones y diligencias de la Fiscalía y de materias propias de su quehacer. Así, en la página web se encuentra, entre otra, información relativa a:

- Decisiones del TDLC en distintos mercados de alto impacto para la comunidad, destacando en un leguaje simple y claro los derechos y obligaciones de consumidores, empresas y otros agentes involucrados ("disposiciones que afectan mercados").
- Derechos y obligaciones de consumidores, empresas y demás agentes económicos surgidas como consecuencia de decisiones adoptadas por dichos organismos.
- "Actuaciones de la FNE", las resoluciones internas emanadas como consecuencia de la aplicación de la Guía de Operaciones de Concentración, las resoluciones de archivo de investigación, los informes emitidos en virtud de la Ley de Prensa y los informes sobre el mercado de los residuos sólidos domiciliarios, excluyéndose solamente aquéllos documentos que se refieren a materias de carácter reservado o confidencial.
- Requerimientos e informes presentados al TDLC.
- Sentencias de la Excma. Corte Suprema respecto de fallos del TDLC.
- Plataforma en el sitio web institucional de acceso expedito a información y contacto.
- Registro y publicación de todas las audiencias públicas que el Fiscal sostiene con parlamentarios, representantes de asociaciones gremiales y otros agentes económicos, directivos de empresas, profesionales del sector privado y funcionarios de gobierno, a fin de que la ciudadanía se informe de quiénes se reúnen con el Fiscal para plantearle tópicos relacionados con su quehacer institucional

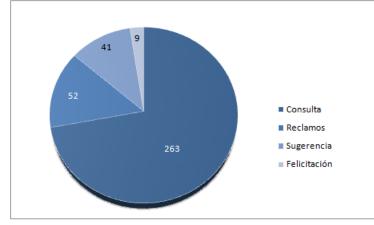
En el marco de las Metas de Eficiencia Institucional, en 2007 se comenzó a trabajar el ya referido Sistema Integral de Atención Ciudadana (SIAC). Para esto la FNE implementó la primera etapa de diagnóstico, de la cual se concluye, entre otras cosas, la necesidad de registrar las solicitudes de datos estadísticos que permitirían conocer los perfiles de nuestros consultantes y sus necesidades de información. El primer semestre del año 2008 se genera junto a la unidad de informática el formulario "Contáctenos", el que se pone a disposición en nuestra página web y permite registrar los datos relevantes de las solicitudes y a su vez, internamente generar los reportes estadísticos necesarios para el SIAC.



Actualmente una de las secciones más visitadas de nuestro sitio *web* es "Contáctenos", que recibe consultas ciudadanas *on line* sobre procedimientos ante la FNE y el TDLC, y la jurisprudencia que han ido sentando los órganos de defensa de la competencia.

Durante 2009 se recibió un total de 365 solicitudes de información a través del SIAC, cuya composición por tipo de información y tema a continuación

Figura N°7 **Número de Solicitudes de Información SIAC 2009, según tipo**



Fuente: FNE - SIAC.

Cuadro N° 10 Número de Solicitudes de Información SIAC 2009, según tema

Tema	Cantidad
Otros	88
Industria farmacéutica	83
Comercio	33
Proceso de selección (Profesionales)	25
Telecomunicaciones	22
Grandes tiendas y supermercados	22
Servicios	15
Jurisprudencia	14
Otros transportes	12
Sector financiero	11
Residuos domiciliarios (Basura)	11
Industria	7
Servicios básicos	7
Seminario Día de la Competencia	5
Industria alimenticia	5
Transporte aéreo	3
Proceso de selección (Administrativos)	2
TOTAL	365

Fuente: FNE - SIAC.

Finalmente, a partir del año 2009 se cuenta con el informe completo de las solicitudes de información gestionadas anualmente por la FNE, sumándose además el Sistema de Gestión de Solicitudes de Información Pública, herramienta implementada especialmente para el control de las solicitudes correspondientes a la Ley N° 20.285 dotando con ello a nuestra institución de estas herramientas que permiten la obtención de los datos necesarios para seguir mejorando el sistema.

Abr. May. Jun. Jul. Ag. Sept. Oct. Nov. Dic.

Figura N°8 **Número de Solicitudes de Acceso a la Información Pública, 2009**

Fuente: FNE - SIAC.

C. Boletín Electrónico

En agosto de 2006 la FNE publicó la primera edición de su Boletín Electrónico, cuyo propósito es informar a la ciudadanía sobre las actividades y agendas del Servicio en los ámbitos judicial y legislativo, nacional y extranjero, y otras materias que le son propias. A fines de ese año la FNE había emitido las dos ediciones iniciales del Boletín, que tendrían una periodicidad bimensual, y que se envía por correo electrónico a profesionales del sector público y privado.

D. Premio de la Agenda de Probidad y Transparencia

En julio de 2007 la FNE participó en el concurso "Buenas Prácticas en Probidad, Transparencia y Acceso a la Información en la Administración del Estado", organizado por la Agenda de Probidad y Transparencia de la Presidencia de la República. El Servicio resultó premiado por su Guía Interna para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales.

Enmarcada en el Programa de Gobierno, esta iniciativa dio su primer paso en el 2006 cuando la FNE, dentro de su función preventiva de revisar las operaciones de concentración empresariales que puedan afectar los mercados, redactó una



Guía Interna para el Análisis de Operaciones de Concentración Horizontales, relativa a los criterios teóricos y metodológicos que emplea para ello. Tales criterios abarcan por ejemplo, qué se entiende por operación de concentración, cómo se determina un mercado relevante, las barreras de entrada, participaciones de mercado, ganancias en eficiencias, entre otras materias habitualmente consideradas en estas operaciones. Tanto en este caso como en el de todas las otras guías elaboradas durante el período, la FNE publicó en su página web una primera versión para recibir sugerencias y comentarios del público, para posteriormente publicar el documento definitivo.

A partir de los resultados de su aplicación desde el año 2006 hasta la fecha y de los cambios incorporados tanto por la Ley N° 20.361, que modificó el Decreto Ley N° 211, como por la Ley N° 20.285, sobre Acceso a la Información Pública, recientemente el Fiscal dispuso la revisión y actualización de la Guía.

V.2. Actividades de difusión en regiones

A. Charlas y talleres de difusión

Para potenciar la presencia regional de la FNE, durante el periodo se designó a un profesional encargado de la coordinación de las actividades de defensa y difusión de la libre competencia en regiones.

A mediados de 2006 la FNE celebró un convenio de Cooperación Interinstitucional con el SERNAC, como mecanismo de coordinación y colaboración, que en lo principal acordó la designación de los directores regionales del SERNAC para la recepción de denuncias sobre materias de libre competencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 45 del DL 211. Complementariamente se desarrollaron algunas acciones mutuas para implementar colaborativamente estudios orientados a la protección de los consumidores y la defensa de la libre competencia.

Posteriormente se estableció un programa de charlas y seminarios dictados en regiones por los funcionarios de la FNE, el que se ha renovado año a año. De esta forma, en el período 2006 – 2009 se ha logrado visitar la totalidad de las regiones del país. En dichos encuentros se ha explicitado y difundido la estructura y funcionamiento del sistema chileno de libre competencia, los órganos que la componen, los procedimientos y las conductas ilícitas sancionadas por la ley, analizando casos significativos, a fin de familiarizar al público con esos tópicos. En cuanto a los participantes a estas actividades, han asistido autoridades políticas y administrativas regionales, empresarios, asociaciones gremiales, organizaciones de consumidores y encargados de Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias de las distintas reparticiones públicas de las ciudades visitadas.

Como una forma de intensificar esta labor de promoción y difusión activa, durante 2009 se hizo una ronda de charlas en universidades regionales -en Antofagasta, Valparaíso, Concepción, Valdivia y Talca-en las que oficiaron como expositores el Fiscal Nacional, el Subfiscal y otros profesionales especializados de la FNE. Estas instancias universitarias se caracterizaron por la concurrencia de académicos y estudiantes en las áreas de Derecho y Economía.



El Fiscal Nacional Económico dicta charla en la Universidad San Sebastián, en Valdivia, en el marco de una ronda de charlas programadas en universidades regionales (abril de 2009).

Resalta particularmente el compromiso gubernamental asumido con la Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) para el año 2009, que consistía en la capacitación de funcionarios públicos en materia de detección de prácticas de colusión en licitaciones de abastecimiento público, "bid rigging" (colusión de oferentes). Este compromiso era concordante con el trabajo que venía realizando la FNE en la materia, con el apoyo de la OCDE. En este contexto, se dictó un total de 6 charlas con servicios públicos tanto regionales como centrales (Antofagasta, Valparaíso, Valdivia Concepción y Santiago) con una asistencia de 190 personas, principalmente directivos, profesionales y técnicos encargados de la gestión y fiscalización de contrataciones públicas, en el Ministerio de Obras Públicas, la Contraloría General de la República y otros. La evaluación de esta actividad arrojó que la información proporcionada fue de utilidad para los asistentes, el 91% de los cuales calificaron con nota máxima los aspectos consultados.

B. Proyecto "Percepción sobre institucionalidad y actividades de la FNE en regiones"

Luego de la eliminación de las fiscalías regionales, y con el objeto de captar y medir la percepción acerca de su quehacer, presencia y actividades, en 2008 la FNE hizo un levantamiento de información en regiones. La investigación aplicó dos instrumentos: una entrevista en profundidad a autoridades y agentes económicos relevantes en las catorce capitales regionales, y una encuesta enviada a empresas de diversos sectores económicos regionales.

El proyecto fue ejecutado por funcionarios de la División de Estudios y el Coordinador Regional, con la asesoría de una consultora externa. Sus resultados han permitido evaluar el funcionamiento del acuerdo FNE-SERNAC, lograr una mayor cercanía de ambos servicios con las regiones, y conocer la vulnerabilidad de éstas a ilícitos anticompetitivos.



V.3. Estudios y promoción activa de la competencia ("Advocacy")

Uno de los últimos desafíos abordados por la FNE es potenciar su rol de Promoción Activa de la Competencia ("advocacy"), que consiste en procurar condiciones estructurales que favorezcan la competencia en los mercados.

A diferencia de las acciones de defensa de la competencia, las acciones de promoción activa buscan intervenir sobre el marco regulatorio, normativo y cultural de modo de generar incentivos que favorezcan al desarrollo competitivo de las actividades económicas.

La experiencia nacional y extranjera en la materia indica que la promoción activa asegura la efectividad de la política de competencia, generando efectos duraderos en los mercados al condicionar el comportamiento presente y futuro de los agentes involucrados, actuales y potenciales.

La promoción activa se establece principalmente a través de la relación de la FNE con otras agencias gubernamentales, haciendo presente al Poder Legislativo el interés público por la competencia en las distintas instancias de debate de proyectos de ley, y en general a través de toda acción que tenga por finalidad la promoción del comportamiento competitivo entre agentes económicos.

El fundamento de la promoción activa son los estudios multidisciplinarios, principalmente económicos y jurídicos, que la FNE lleva a cabo en base a información pública, información proporcionada voluntariamente por terceros e información del archivo institucional. En otras palabras, no se aplican las facultades legales asociadas a las investigaciones de conductas ilícitas que ejecutan las Divisiones Económica y Jurídica de la FNE.

A. Estudios Sectoriales, Informes y Documentos Técnicos

Uno de las principales aspectos de la labor analítica que tradicionalmente desarrolla este Servicio para incrementar y mantener actualizado su conocimiento respecto del funcionamiento de distintos mercados, es la elaboración de estudios sectoriales e informes generados con independencia de las investigaciones. A contar de 2007 se ha dado especial impulso a esta labor a partir de creación de la División de Estudios de la FNE cuya producción documental se refleja en el cuadro siguiente.

Cuadro N° 11
Elaboración de Estudios, Informes y Documentos Técnicos

	2007	2008	2009
Estudios sectoriales	2	4	9
Por FNE	1	3	5
Contratados a terceros	1	1	4
Documentos, Notas Técnicas e informes /*	19	34	18
Jurídicos	11	11	8
Económicos	4	18	2
Otros	4	5	8
Boletín División de Estudios	-	-	7
Contribuciones escritas a Foros Internacionales	10	13	35
Comentarios escritos a Proyectos de Ley y Normas	6	11	4
Total	37	62	73

Fuente: Elaboración propia sobre registros de la División de Estudios de la FNE.

B. Informes al Congreso Nacional

Frente a consultas de parlamentarios, la Fiscalía debe enviar las correspondientes respuestas al Congreso Nacional sobre el estado de sus investigaciones, proyectos de ley y otras materias en general, además de admitir a tramitación las denuncias que le formulen los parlamentarios. Esta actividad se complementa con la asistencia ya regular del Fiscal y funcionarios de esta Fiscalía a sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado, durante la discusión de proyectos de ley relevantes para este Servicio.

Cuadro N° 12
Actividades de Promoción Activa de la Competencia

	2007	2008	2009
Comentarios a Proyectos de Ley y normas	7	11	4
Visitas al Congreso	-	6	10
Informes al Congreso	15	21	1

Fuente: Elaboración propia sobre registros de la FNE.

Pero sin duda la participación más relevante de la FNE en materia legislativa tuvo lugar en el marco del proyecto de reforma del DL 211. El propio Fiscal Nacional Económico concurrió en distintas ocasiones al Congreso, no sólo representando la opinión del Servicio respecto de las materias abordadas por el proyecto sino liderando su discusión y tramitación.

^{*} Se excluyen los elaborados para instancias y eventos extranjeros.



C. Iniciativas de promoción activa con reguladores sectoriales

Una de las estrategias que esta Fiscalía ha implementado para promover la libre competencia en los mercados es fortalecer el principio de colaboración con los organismos reguladores. Ejemplo de lo anterior es la relación que durante el período ha sostenido con la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), con la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), Superintendencia de Pensiones (SP) y la Superintendencia de Salud (SS), entre otras.

En algunos casos este principio de colaboración se manifestó a través del intercambio de información o acciones recíprocas de capacitación. En otras, esta labor ha estado orientada a la profundización del conocimiento conjunto del funcionamiento de ciertos mercados y a la identificación de problemas de interés común, como en el caso específico de la relación con la Superintendencia de Salud. Así, durante el período 2008-2009 ambas instituciones lograron abordar en

profundidad. partir а estudios complementarios emprendidos tanto por las partes como en conjunto, el funcionamiento del mercado privado de prestaciones de Como resultado, la salud. FNE identificó una serie de problemas de opacidad en la información de que disponen los agentes, los que fueron abordados en conjunto por la Superintendencia de Salud, el Servicio Nacional Consumidor (SERNAC) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).¹³



Jefes de Servicio de la Superintendencia de Salud, SERNAC e INE reciben los resultados del estudio sobre prestaciones privadas de salud de parte del Fiscal Nacional Económico (mayo de 2009).

D. Comité Interinstitucional Anti Colusión

Con el apoyo de la OCDE y de la Agencia de Competencia de Canadá, la FNE ha venido coordinando el "Comité Interinstitucional Anti Colusión en Licitaciones de Abastecimiento Público". La iniciativa apunta a crear instancias, mecanismos e instrumentos que pongan de relieve ante las distintas instituciones y funcionarios interesados, el problema de los acuerdos colusorios en las licitaciones para la provisión de bienes y servicios. Esto es tanto más relevante cuanto que las reformas introducidas por la Ley N°20.361, entre las que se cuenta la figura de la

_

¹³ Ver http://www.supersalud.cl/568/article-5290.html.

delación compensada, requirieron la correspondiente capacitación, en este caso, en detección de colusión en licitaciones de abastecimiento público ("bid rigging").

El referido Comité Interinstitucional incluye a la Contraloría General de la República, el Ministerio de Obras Públicas, la Dirección de Compras Públicas, el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno, la Red de Abastecimiento (asociación que agrupa a 3.000 funcionarios públicos de las áreas de abastecimiento de organismos del Estado), el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Subsecretaría de Transportes, la Superintendencia de Pensiones y la FNE. En el año 2009, por ejemplo, se programaron 17 actividades de capacitación en gestión de licitaciones de abastecimiento público y detección de acuerdos colusorios para su adjudicación, con la intención de posicionar un tema nuevo y muy relevante en la eficiencia del uso de los recursos públicos, vía licitaciones realmente competitivas. En Santiago se hicieron diversas charlas a funcionarios de la Dirección Nacional de Compras y Contrataciones Públicas, Subsecretaria de Transporte, Ministerio de Obras Públicas (MOP), REDABA y otros miembros del Comité.

En regiones la capacitación consistió en talleres y charlas del Fiscal Nacional, el Subfiscal y otros profesionales especializados de la FNE, las que a lo largo del periodo se han desarrollado en la totalidad de las regiones del país. Dentro de las visitas más recientes están las ciudades de Antofagasta, Valparaíso, Concepción, Valdivia, La Serena y Talca, en las que se capacitó a más de 400 funcionarios encargados de la gestión y fiscalización de las contrataciones públicas de organismos tales como el Ministerio de Obras Públicas, la Contraloría General de la República y otros servicios públicos.

E. Convenios Interinstitucionales

Durante el período la FNE ha celebrado los siguientes convenios de cooperación, orientados al fortalecimiento de sus acciones de promoción.

 Con la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile: este convenio ha permitido aunar recursos, capacidad y trabajos para desarrollar proyectos de investigación académica de mutuo interés relacionados con materias de libre competencia. Inicialmente se dio curso a un proyecto de investigación de carácter teórico descriptivo sobre métodos de evaluación de impacto de normas legales y reglamentarias.



El Fiscal Nacional Económico y el Rector de la Pontificia Universidad Católica, en representación de su Facultad de Derecho, firman acuerdo para abordar en forma conjunta, un proyecto de investigación académica (agosto de 2008).



Recientemente se ha iniciado un segundo proyecto conjunto, referido a la selección y aplicación de métodos de evaluación de impacto a una industria específica, para el cual se cuenta con apoyo financiero y técnico del IDRC (*International Development Research Center*) de Canadá.

- Con la Contraloría General de la República, para la colaboración recíproca en la prevención y detección de colusiones y otras áreas de interés común, tales como capacitación de profesionales y funcionarios, fortalecimiento institucional e intercambio de información y buenas prácticas en las investigaciones y/o actividades de sus respectivos ámbitos de acción.
- Con el Ministerio de Obras Públicas, para implementar medidas pro competencia y anti colusión en las licitaciones a su cargo. El objeto del convenio es diseñar e implementar programas, actividades, estudios y otras iniciativas destinadas a prevenir la colusión de oferentes en las licitaciones públicas y fortalecer la libre competencia en el ámbito de la infraestructura pública. Este convenio también es el resultado del trabajo de la FNE en la coordinación en el Comité anti colusión en la licitaciones de abastecimiento público.
- Adicionalmente, la FNE suscribió un convenio con el Ministerio Público, para la cooperación recíproca en capacitación, desarrollo institucional e intercambio de buenas prácticas, especialmente para el ejercicio de las nuevas facultades que la Ley N°20.361 otorga a la FNE.



Imagen izquierda. El Ministro de Obras Públicas, Sr. Sergio Bitar, y el Fiscal Nacional Económico, firman convenio para la implementación de medidas pro competencia y anticolusión en licitaciones de obras públicas.

Imagen derecha. El Fiscal Nacional del Ministerio Público, Sr. Sabas Chahuán Sarrás, y el Fiscal Nacional Económico, firmaron el convenio de cooperación que formaliza el vínculo que ambas instituciones (septiembre de 2009).

F. Perspectivas para la Promoción Activa

El desarrollo futuro de esta área se fundamenta en la labor histórica del Servicio, en los desarrollos y estudios efectuados para fundamentar la implementación de una Política de Promoción Activa, y en la creación de una coordinación específica, que se encargará de su formulación a partir del presente año.

En este sentido, la postulación conjunta de la FNE y la Comisión Federal de Competencia de México al "Fondo de Cooperación Chile-México", con el proyecto "Cooperación técnica para el fortalecimiento institucional, capacitación e intercambio de mejores prácticas en materia de promoción y defensa de la libre competencia", constituye una oportunidad valiosa para perseverar en estos esfuerzos.

VI. INSERCIÓN INTERNACIONAL DE LA FNE

Por cierto, la adopción de mejores usos y prácticas del extranjero sólo pudo ocurrir a partir de su conocimiento y análisis. Para ello la FNE se insertó resueltamente en las instancias internacionales pertinentes, en especial en los foros de libre competencia de la OCDE, la ICN (*International Competition Network*), y APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*).

Los beneficios asociados a estas actividades trascienden los resultados obtenidos durante la actual administración, ya que se ha logrado establecer una red de trabajo internacional para la obtención de información en corto tiempo y canales expeditos de coordinación, y proyectar una imagen técnica del Servicio entre sus organismos pares en el extranjero.

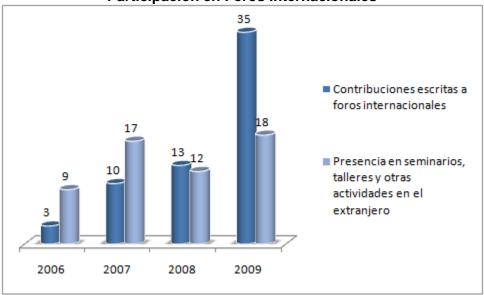
VI.1. Participación en Foros Internacionales

La FNE ha alcanzado notoriedad internacional gracias a su activa participación en los foros especializados en las materias propias de la libre competencia. Esta participación se sustenta, entre otros factores, en la elaboración documental y el envío regular de contribuciones técnicas sobre temas específicos en discusión. Para ello la FNE ha destinado una cantidad importante de recursos técnicos, lo que se refleja en el número creciente de contribuciones escritas.



Figura N°9

Participación en Foros Internacionales



Fuente: Elaboración propia sobre registros de la División de Estudios de la FNE.

A. La FNE y la OCDE

Particular mención merecen las distintas instancias de interacción que se ha logrado establecer en el marco de la OCDE. Tal como se ha explicado, en el año 2007 la FNE fue escogida por la OCDE para participar en un programa piloto orientado a evitar y detectar prácticas concertadas en licitaciones y contrataciones efectuadas por el Estado, y para apoyar su perfeccionamiento en general.

Durante el año 2008 la FNE fue invitada junto al TDLC, como un caso de excepción, a participar del Comité de Competencia de la OCDE en calidad de observador, lo que constituyó un reconocimiento a la calidad de nuestro sistema de libre competencia.

En 2009 la política de competencia en Chile fue favorablemente calificada por los países más desarrollados del mundo, durante el proceso de ingreso de Chile a la OCDE, el que terminó favorablemente en enero de 2010.

Finalmente, Chile fue elegido para organizar, en conjunto con la OCDE, la VII edición del Foro Latinoamericano de Competencia, el que tuvo lugar en Santiago los días 9, 10 y 11 de septiembre del año 2009, cuyo detalle fue expuesto con anterioridad en este informe.

B. La FNE y la International Competition Network (ICN)

La International Competition Network – ICN - es una red virtual internacional de autoridades de competencia, cuyos objetivos principales son fomentar el intercambio de experiencias y buenas prácticas al respecto, promover el rol de promoción de las agencias de competencia y facilitar la cooperación internacional.

La FNE participa activamente en todos los grupos de trabajo de esta red, que agrupa a prácticamente la totalidad de las agencias de competencia en el mundo, atendiendo las conferencias telefónicas que tienen lugar regularmente: v

elaborando cuestionarios y contribuciones escritas. La FNE asiste a los talleres de capacitación y a la Conferencia Anual de la ICN, instancia en que se discuten los proyectos de los grupos de trabajo y sus implicancias en la aplicación de la ley de competencia. Forma parte de manera del grupo permanente de trabaio encargado de la implementación de políticas de competencia. En el último Taller de Carteles que tuvo lugar en Egipto, la FNE fue invitada como expositora y moderadora.



Funcionarios de la FNE participan en Taller de Carteles de la ICN en El Cairo, Egipto (octubre de 2009).

C. Otras instancias

La FNE participa sistemáticamente en los talleres de capacitación en materias de competencia que organizan las economías APEC y en la Escuela Iberoamericana de Defensa de la Competencia que cada año dicta la Comisión Nacional de la Competencia de España. El 2010 será el primer año que la FNE participe en la Escuela de verano para oficiales de agencias de competencia que realiza el Fordham Competition Law Institute de Nueva York.

VI.2. Organización y realización del "Foro Latino e Iberoamericano de Competencia"

Otro gran desafío del 2009 en el ámbito exterior fue la organización que hizo la FNE de dos eventos internacionales: el Foro Latinoamericano y el Foro Iberoamericano de la libre competencia, los que tuvieron lugar entre el 9 y 11 de septiembre.

El Foro Latinoamericano fue organizado conjuntamente por la FNE con el TDLC, la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mientras que el Foro



Iberoamericano se organizó solamente con el TDLC. Este evento puso a prueba la capacidad de convocatoria y organizativa de la FNE tanto a nivel nacional como internacional. Internamente, la organización de estos foros se vinculó al objetivo estratégico de «Participar en instancias nacionales e internacionales vinculadas a la libre competencia, con el objeto de obtener colaboración, integración y capacitación recíproca», 14 representando uno de los hitos más importantes para la FNE durante el año 2009.

El evento se enmarcó además en otras jornadas de trabajo que tuvo su primera expresión en el Día de la Competencia, iniciando así las actividades el día 9 hasta

el cierre del día 11 de septiembre. El evento contó con la asistencia de autoridades de la OCDE, Canadá y Estados Unidos entre otros, con la participación de 17 países y 5 organismos internacionales. Asistieron en total 90 profesionales, pertenecientes tanto a agencias extranjeras de competencia y organismos internacionales, como a los correspondientes al TDLC, FNE y otros organismos del Estado.



Panel del Foro Latinoamericano e Iberoamericano de Competencia, organizado en 2009 por la OECD, BID, FNE y TDLC (septiembre de 2009).

Finalmente cabe destacar que la organización del Foro Latinoamericano de Competencia fue evaluada por los participantes mediante una encuesta que para estos efectos distribuye directamente la OCDE. Según lo informado por la OCDE y el BID, la FNE obtuvo una evaluación global de 4.9 puntos sobre un máximo de 5. Esta nota es la más alta alguna vez obtenida en la preparación de cualquier evento con países no miembros de la OCDE.

VI.3. Acuerdos de Asistencia Técnica y Cooperación

La firma de acuerdos de cooperación con agencias de competencia extranjeras dice relación con el posicionamiento internacional de la FNE para integración, intercambio de mejores prácticas y capacitación mutua. Así, durante el periodo abarcado por este informe la FNE suscribió o renovó acuerdos relevantes para la institución.

Uno de estos acuerdos, con la Comisión Nacional de Competencia de España (2009), es el primer convenio de este tipo logrado con una agencia de competencia europea. Por la importancia de las relaciones comerciales y de inversión entre nuestro país y España, este acuerdo de cooperación alcanza una relevancia singular.

¹⁴ Objetivo Estratégico N°4 en "Ficha de Identificación Definiciones Estratégicas 2009", Gestión institucional de la FNE, en http://www.fne.cl/?content=gest_institucional.

Se suscribió asimismo un convenio de asistencia y cooperación técnica con el Ministerio de Industria y Productividad de Ecuador (2009), centrado principalmente en la capacitación que expertos de la FNE entreguen a funcionarios del Ecuador en derecho de competencia y competencia económica, organización industrial e instrumentos metodológicos para el análisis de los mercados, esto, a través de consultas formales e informales o pasantías. También, se suscribió un nuevo convenio con la Superintendencia de Competencia de la República de El Salvador (2009), siendo más amplio que el acuerdo anterior.

En noviembre de 2008, la FNE había suscrito un acuerdo de Cooperación con el Consejo de Defensa Económica, la Secretaria de Derecho Económico del Ministerio de Justicia y la Secretaría de Supervisión Económica del Ministerio de Hacienda de la República Federativa de Brasil.

Entre algunas actividades destacables en materia de cooperación se tiene, por ejemplo, la experiencia de El Salvador. En el año 2006, integrantes de la recientemente conformada Superintendencia de Competencia de El Salvador, concurrieron a la Fiscalía Nacional Económica para conocer su trabajo y procedimientos, reuniéndose con los profesionales de la FNE con el propósito de compartir experiencias entre ambas agencias de competencia. Dentro del marco de esta actividad, profesionales de la FNE viajaron a la República de El Salvador para colaborar con la puesta en marcha de la Superintendencia de Competencia.

Igualmente, ese mismo año, unos profesionales del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) de Nicaragua, hicieron una visita de estudios a la Fiscalía Nacional Económica para conocer y compartir experiencias en el ámbito de la defensa de la libre competencia.

La suscripción de los convenios mencionados demuestra el reconocimiento internacional alcanzado por la FNE, y en especial, entre las agencias de competencia de la región, que ven en la FNE un referente técnico.

Por otra parte, durante este periodo la FNE también apoyó a los equipos negociadores del Ministerio de Relaciones Exteriores en el estudio y tramitación de los temas de competencia en los diferentes tratados de libre comercio y acuerdos internacionales, participando activamente en rondas de negociación de los Capítulos de Competencia de los Tratados de Libre Comercio celebrados con Japón y Australia.



VII. DESAFIOS FUTUROS

La FNE ha seguido una línea central para alcanzar estándares internacionales, que se caracteriza por el perfil técnico de su quehacer, una gestión moderna y participativa y el compromiso de cada una de las personas que se desempeñan en el Servicio. De esta forma la institución ha logrado insertarse en la comunidad internacional para aprender de las principales agencias de competencia y en especial de las instancias que permiten la identificación de mejores prácticas, como la ICN y la OCDE.

Por ello es previsible que la búsqueda y asimilación de mejores prácticas internacionales continúe y se fortalezca a partir del posicionamiento alcanzado en los diferentes foros internacionales especializados y porque Chile ya es miembro pleno de la OCDE, lo que abre una nueva ventana de desafíos, oportunidades y compromisos.

A partir de lo aprendido se ha emprendido un camino de mejoramiento continuo y búsqueda de la excelencia en nuestro desempeño. Ello representa un estilo que ha contribuido al buen desenvolvimiento del Servicio en técnicas de alta especialización y a enfrentar con éxito los cambios en su entorno institucional.

Precisamente, los desafíos más inmediatos de la FNE se derivan de la incorporación de las nuevas facultades que en materia de colusión y carteles establece la ley N°20.361, cuya discusión y tramitación legislativa fue liderada por el Servicio. Deberá generar los procedimientos adecuados para el ejercicio de dichas facultades, manteniendo el espíritu de desarrollos institucionales anteriores, es decir, siguiendo las mejores prácticas internacionales, buscando la efectividad y transparencia de sus acciones, capacitando a sus funcionarios e incorporando los recursos físicos e informáticos necesarios para apoyar los nuevos procedimientos, en particular la custodia y seguridad de los antecedentes que se recopilen en el ejercicio de las nuevas facultades legales.

Respecto de las investigaciones, el desafío será incrementar la efectividad de los requerimientos presentados por la FNE, particularmente en casos de colusión, de manera que ello se refleje en el mayor número posible de fallos favorables del TDLC y de la Corte Suprema, con el objetivo de disuadir a quienes ejecuten estas conductas tan nocivas para la economía.

A su vez, los próximos ejercicios deberán atender a la consolidación de las políticas de desarrollo de las personas; el perfeccionamiento de los concursos de ingreso; la capacitación y formación del personal; y el desarrollo y aplicación de nuevos sistemas de control de gestión interna, información institucional y apoyo a las metas de eficiencia institucionales.

Finalmente, cabe esperar que tanto la promoción activa de la competencia ("advocacy") como la difusión en regiones alcancen gran relevancia dentro de las

futuras prioridades del Servicio. En materia de promoción activa se debe continuar avanzando en la incorporación a las decisiones de las autoridades de los diversos servicios públicos, de principios que favorezcan la libre competencia, particularmente en el ámbito de las licitaciones de aprovisionamiento del Estado.