

INFORME ANUAL

2008

FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA

INFORME ANUAL 2008 FISCALIA NACIONAL ECONÓMICA

ÍNDICE

I.- PRESENTACIÓN	3
II.- MISION Y FOCOS ESTRATEGICOS DE LA FNE DURANTE EL 2008	5
1. Carteles:.....	5
2. Eficiencia en las Investigaciones:	5
3. Desarrollo Organizacional y Recursos Humanos:	6
III.- DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA	6
1. Abogacía y difusión de la Libre Competencia en los Mercados	13
2. FNE y Actividad Regional	17
IV.- ÁMBITO INTERNACIONAL	19
1. OECD	19
2. Participaciones de funcionarios FNE en encuentros internacionales.....	19
3. Participación en Negociaciones de Tratados de Libre Comercio	20
V.- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	21
1. Creación de nuevas unidades.....	21
2. Política de RRHH	21
3. Incorporación de personal.....	22
4. Capacitación.....	23
5. Metas de Eficiencia Institucional.....	23
6. Indicadores de desempeño institucionales	24
VI.- TRANSPARENCIA	25
VII.- DESAFIOS 2009	25

I.- PRESENTACIÓN

La política de competencia en nuestro país está atravesando por un momento crucial en su desarrollo y perfeccionamiento.

Por una parte, se acaba de aprobar en el Congreso Nacional un proyecto de ley que, entre otras materias, fortalece sustancialmente las atribuciones y facultades de la Fiscalía Nacional Económica en la investigación y persecución de los carteles o acuerdos ilícitos entre competidores.

Por otra parte, la política de competencia de Chile ha sido recientemente evaluada por los países más desarrollados del mundo, en el marco del proceso de acceso de Chile a la OECD.¹ Se espera que en el mes de junio exista un pronunciamiento de dicho organismo sobre su conformidad con las recomendaciones y mejores prácticas a nivel internacional. En particular, las mayores exigencias que plantea la OECD están relacionadas con la existencia de las herramientas adecuadas para investigar los carteles y con la capacidad de firmar acuerdos de cooperación para perseguir los carteles internacionales.

Por último, la cobertura mediática de los casos más significativos seguidos ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), ha acercado a la ciudadanía a una política pública que es fundamental para el crecimiento del país.

Estos tres hechos van a marcar significativamente la tarea de la Fiscalía y, en general, de la institucionalidad de libre competencia en los próximos años. Están dadas las condiciones para que la aplicación correcta y eficiente de la ley, amparada en las mejores prácticas, pueda otorgar un aporte sustantivo al desarrollo de nuestra economía.

Sin embargo, estos tres acontecimientos por sí solos no aseguran lo anterior. Los tres presentan enormes desafíos para que constituyan el aporte que insinúan. Un manejo inadecuado de los mismos puede, por el contrario, hacernos retroceder en vez de avanzar.

Para lo anterior, nuestro esfuerzo durante el año 2008 estuvo enfocado en tres ejes principales. Primero, dotar al Servicio de las capacitaciones y mejores prácticas a nivel internacional en materia de persecución de carteles. Segundo, ser más eficientes en nuestras investigaciones, esto es, en analizar cuan

¹ *Organization for Economic Cooperation and Development*. En español, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

procedentes son las denuncias que se nos presentan, con el objeto de concentrar nuestros esfuerzos en los casos de mayor impacto para la ciudadanía. Finalmente, lo anterior fue acompañado por un continuo proceso de desarrollo organizacional.

Creemos firmemente que esas tres prioridades constituyen un verdadero círculo virtuoso, en que cada una de ellas encuentra sustento en las demás. Sin ser eficientes en nuestras investigaciones no podemos trabajar adecuadamente en las investigaciones más importantes. Sin políticas claras de RRHH, en particular en la contratación de profesionales de excelencia y en capacitación, no podremos utilizar correctamente las nuevas herramientas que contempla la última reforma.

Los resultados del año 2008 nos deben tener satisfechos. Se definió un grupo de trabajo de carteles, que recibió una serie de capacitaciones. Asimismo, producto de exámenes cada vez más rigurosos sobre la pertinencia de las denuncias formuladas, se ha bajado el número de investigaciones iniciadas a 33 el año 2008. Del mismo modo, se archivaron 106 causas, es decir, 20 más que el año 2007. Por último, se avanzó notablemente en desarrollo organizacional, adoptándose una serie de mejoras a los procesos de selección, capacitación y calificaciones funcionarias.

Estas cifras indican que vamos en la dirección correcta y que, por lo tanto, las prioridades establecidas para el 2008 deben seguir profundizándose.

Así, el año 2009 va a estar marcado fundamentalmente por dos eventos de la mayor importancia: por un lado, la entrada en vigencia de la reforma del Decreto Ley 211, lo que significará un radical cambio en la forma cómo la Fiscalía deberá investigar las colusiones; y, por otro lado, la organización de los Foros Latino e Iberoamericano de Competencia, en los que esperamos contar con la participación de expertos de nivel mundial en la materia.

Enrique Vergara Vial
FISCAL NACIONAL ECONÓMICO

II.- MISION Y FOCOS ESTRATEGICOS DE LA FNE DURANTE EL 2008

Tal como se publica en el sitio web institucional, la misión que orienta todas las acciones de la Fiscalía Nacional Económica (FNE) es *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.*

En base a esta misión, y de acuerdo a los lineamientos estratégicos definidos para el Servicio a partir del año 2006, durante el año 2008, se trabajó fuertemente en los siguientes focos estratégicos:

1. Carteles:

Considerando que el proyecto de ley recientemente aprobado en el Congreso Nacional modificará el Decreto Ley N°211, ampliando las facultades y atribuciones de la FNE, particularmente en el ámbito de sus investigaciones de conductas colusivas, este Servicio ha focalizado una parte importante de sus esfuerzos al desarrollo e implementación de acciones destinadas a fortalecer su política de persecución de carteles, la que incluye la creación de una estructura interna especializada en la investigación y combate a estas prácticas concertadas.

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 trabajo arrojó como resultado principal una base documental que apoya, en su fundamento, la existencia de una estructura dedicada en particular al tema de carteles. Para lo anterior, este grupo tomó en consideración las mejores experiencias internacionales en la materia.

Durante el año 2008, este grupo de trabajo generó canales de comunicación con agencias de competencia extranjeras y coordinó una serie de capacitaciones efectuadas en el plano internacional y nacional. Es importante resaltar además la asistencia técnica que brindó al Servicio la Policía de Investigaciones.

2. Eficiencia en las Investigaciones:

Uno de los objetivos centrales que se impuso la FNE durante el 2008, fue priorizar sus esfuerzos en mercados de alto impacto. Para ello se apoyó en herramientas de gestión interna que permitieran medir nuestros resultados.

En este contexto, se dedicó especial atención al término de las investigaciones iniciadas en años anteriores y se trabajó especialmente la procedencia y méritos de las denuncias formuladas, con el fin de resolver de manera oportuna y ágil la pertinencia de ellas. Así también, se incorporaron herramientas de planificación de los equipos técnicos para este proceso, avanzando hacia una mejor coordinación entre los profesionales expertos dedicados a las investigaciones.

Un aporte relevante en materia de eficiencia de las investigaciones fue la publicación en el sitio web institucional, en el mes de diciembre de 2008, de la ***Guía Interna para el Desarrollo de las Investigaciones***. Esta guía es el resultado de un esfuerzo colectivo del Servicio, que también incorporó observaciones externas, en particular del Ministerio Público, que permitieron establecer un procedimiento altamente especializado para la investigación de un ilícito anticompetitivo.

3. Desarrollo Organizacional y Recursos Humanos:

La FNE fijó como prioridad para el 2008, desarrollar políticas de recursos humanos y de desarrollo organizacional centradas en las personas. Así, durante el año, se crearon diferentes instancias de diálogo al interior de la Fiscalía, con el objeto de obtener la visión de los funcionarios sobre 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.

III.- DEFENSA DE LA LIBRE COMPETENCIA

Según se establece en el DL 211, la FNE es un servicio descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de velar por la libre competencia. 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, así como promoverla.

La defensa de la libre competencia se materializa en aquellas actuaciones vinculadas al rol investigador y acusador de la FNE. Estas actuaciones consisten, principalmente, en analizar las estructuras de los mercados, investigar las conductas anticompetitivas de sus agentes económicos y formular, en su caso, las correspondientes acusaciones al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC) a través de sus requerimientos. Adicionalmente y en representación del interés general de la colectividad que la ley le asigna, la FNE

debe defender sus planteamientos a través de informes presentados en procedimientos contenciosos y no contenciosos, así como hacerse parte en aquellas causas que estime pertinente.

Asimismo, a esta Fiscalía le corresponde realizar labores de fiscalización para velar por el cumplimiento de las resoluciones ejecutoriadas que se encuentren vigentes, emanadas tanto del TDLC como de las Comisiones que lo antecedieron.

Dentro de este ámbito, se destacan las siguientes actividades realizadas durante el año 2008:

1. Investigaciones

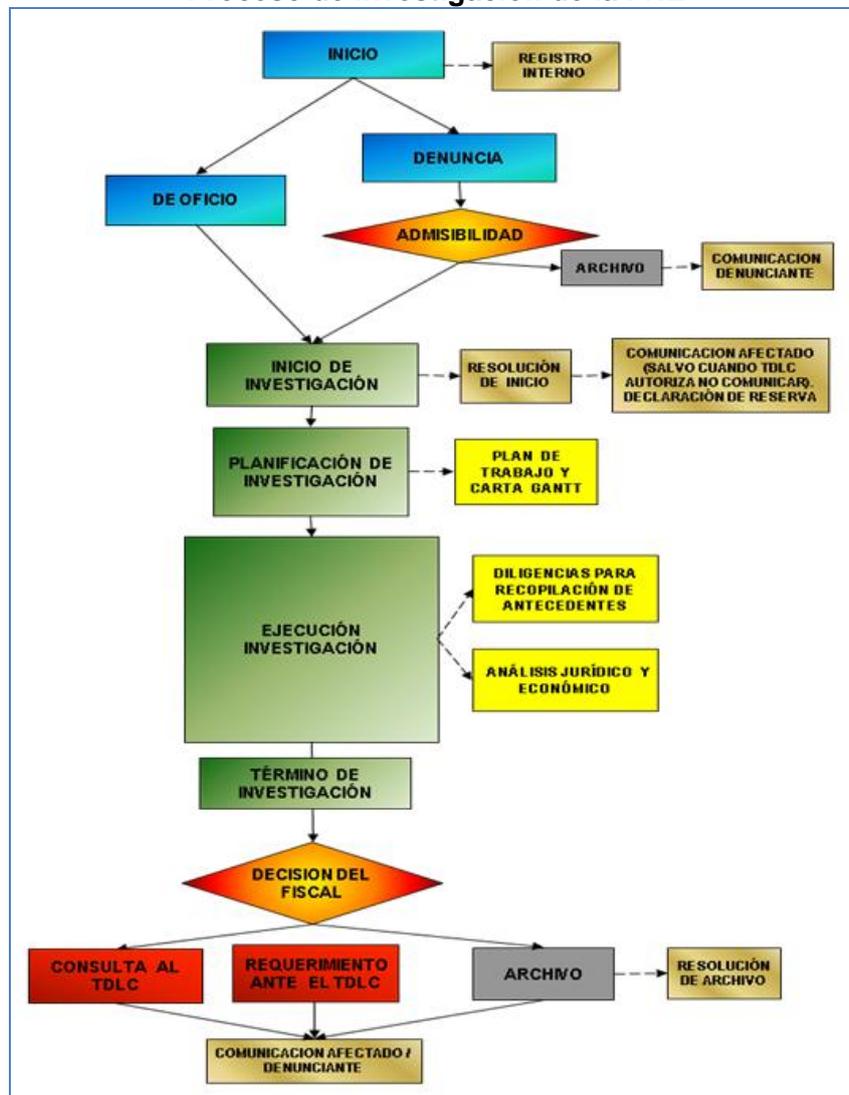
Tal como se adelantara en la exposición de los focos estratégicos, las investigaciones de la FNE durante el año 2008 fueron replanteadas a partir de criterios que tendieran a lograr un mayor impacto en mercados relevantes y mejorar la gestión en su tramitación, focalizándose en concluir aquellas investigaciones de más larga data y en disminuir los tiempos de las mismas. Conjuntamente, se establecieron rigurosos criterios para determinar la procedencia de las denuncias interpuestas en el Servicio.

Así, desde diciembre de 2008, se encuentra a disposición del público en el sitio web institucional la “**Guía de Investigaciones y Actuaciones Judiciales de la FNE**”,² documento que tiene el propósito de instruir a sus funcionarios e informar a las personas, empresas interesadas y a la comunidad en general, sobre los fundamentos, principales aspectos y el procedimiento que utiliza esta Fiscalía para el desarrollo de sus investigaciones.

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

² Disponible en http://www.fne.cl/?content=guia_investigacion (rev. marzo 2009)

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".

La implementación de estas medidas mejoró altamente la eficiencia de las investigaciones, lo que se refleja en las siguientes cifras.

Durante el año 2008, la Fiscalía Nacional Económica inició 30 investigaciones que recayeron en mercados de alto impacto para los consumidores como es el caso de las farmacias, el transporte de pasajeros, el comercio y *retail*, las telecomunicaciones, como también licitaciones para la contratación por el Estado de bienes y servicios. Asimismo, se dictaron 7 resoluciones de inicio acumulando antecedentes a investigaciones en curso. En estos números se puede apreciar el cambio en la dirección de las investigaciones.

De las nuevas investigaciones el 63,3% correspondió a investigaciones iniciadas por denuncia, y el 36,6% a investigaciones iniciadas de oficio.

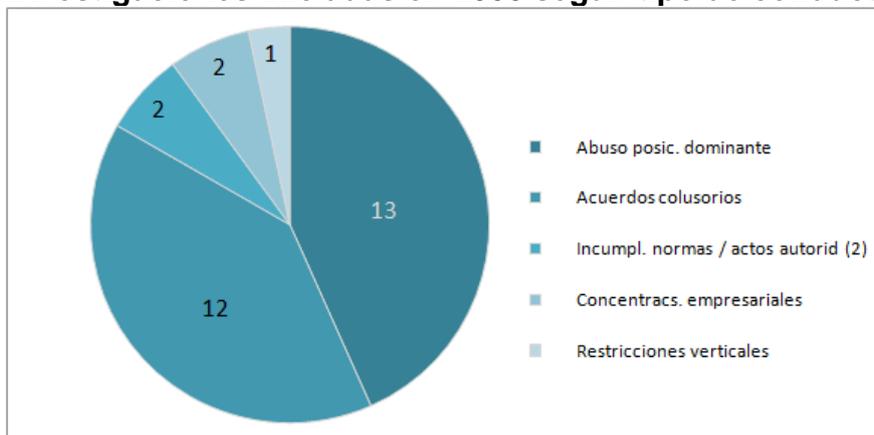
A continuación, se presenta el detalle de las investigaciones iniciadas en 2008 por mercado y por tipo de conducta investigada.

Cuadro 1
Investigaciones iniciadas en 2008

Sector	Total	%
Comercio de gran superficie	1	3,3
Comercio minorista	5	16,7
Industria	9	30,0
Residuos sólidos domiciliarios	1	3,3
Servicios financieros	1	3,3
Servicios	4	13,3
Telecomunicaciones	1	3,3
Transporte	6	20,0
Otros	2	6,7
Total	30	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de la FNE

Figura 2
Investigaciones iniciadas en 2008 según tipo de conducta



Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de la FNE.

Por otra parte, durante el año 2008 se archivaron 61 causas. Del total de investigaciones archivadas, 88,5% correspondió a investigaciones iniciadas en años anteriores, siguiendo así con el esfuerzo de esta administración por reducir significativamente tanto la duración promedio de las investigaciones como el número de investigaciones vigentes de larga duración.

Por último, producto de sus investigaciones, durante el 2008 la FNE presentó 10 requerimientos al TDLC, con un incremento de 66,7% respecto de 2007.

Cuadro 2
Requerimiento presentados por la FNE en 2008

Causa	Mercado	Conducta
Req. FNE contra Transportes Central y otros	Transporte	Colusión
Req. FNE contra CCU Chile Ltda.	Alimentos y bebidas	Abuso de posición de dominio
Dda. de Universidad Católica de Chile Televisión y Req. FNE contra VTR BA	Telecomunicaciones	Abuso de posición de dominio
Req. FNE contra el Sr. John Malone	Telecomunicaciones	Incumplimiento de normas
Req. FNE contra Bertonati Vehículos Especiales Ltda. y otros	Vehículos motorizados	Colusión
Req. FNE contra Cía. Chilena de Fósforos	Otros	Abuso de posición de dominio
Req. FNE contra I. Municipalidad de Antofagasta	Residuos sólidos domiciliarios	Incumplimiento de normas
Req. FNE contra ACHAP A.G. y otros	Otros	Colusión
Req. FNE contra Empresa Eléctrica Atacama S.A.	Servicio Público en redes	Abuso de posición de dominio
Req. FNE contra Farmacias Ahumada S.A. y otros	Farmacias	Colusión
Total requerimientos presentados	10	

Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de la FNE y definiciones de mercado y conducta del archivo 'Causas Contenciosas' del H. Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

Asimismo, los resultados frente al Tribunal de la Libre Competencia (TDLC) mejoraron considerablemente durante el año pasado. De un total de 6 requerimientos fallados³ por ese tribunal, cinco de ellos fueron acogidos y sólo uno fue rechazado, lo que implica un incremento en la efectividad que se elevó de 40% el año 2007 a 83% el 2008.

Cuadro 3
Requerimientos fallados por el H.TDLC

	2007	2008
TOTAL	5	6+1/*
Favorables	2	5
Desfavorables	3	1
Efectividad (Favorables/Total, en %)	40%	83%

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

*/ 6 requerimientos fallados más un avenimiento entre la FNE y la requerida, cuya aprobación por el TDLC puso término al juicio.

³ Presentados en cualquier fecha, pero fallados durante el 2008. Es necesario considerar que la tramitación judicial de un requerimiento suele tomar más de un año.

Algunos de los casos emblemáticos resueltos durante el año 2008, que contaron con la participación de la Fiscalía, fueron la fallida fusión de D&S-Falabella, la condena millonaria contra Falabella y París en la llamada “guerra del plasma”, la multa a más de 70 médicos de Punta Arenas en el caso “AM Patagonia”, la sanción a Edelmag por alza de tarifas eléctricas a consumidores de Puerto Williams y la resolución contra Cencosud por la que se le impone consultar al TDLC antes de realizar cualquier operación de concentración en que intervenga directa o indirectamente.

Por otra parte, la Fiscalía celebró dos importantes avenimientos. El primero con CCU, que permitió eliminar barreras de entrada a otros competidores⁴ en el mercado de consumo en bares y restaurantes, y, el segundo, con Cencosud⁵, mediante el cual se establecieron condiciones de contratación transparentes, generales y objetivas, en materia de compra y de cobros a proveedores.

2. Fiscalización

De manera similar a las investigaciones, la forma en que la FNE efectúa la fiscalización del cumplimiento de fallos o resoluciones -tanto del TDLC como de las Comisiones que le precedieron- fue objeto de revisión, precisiones e intervenciones durante el año recién pasado.

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 ex-Comisiones antimonopolios.”

Para alcanzar este objetivo, se trazaron metas trimestrales que incluyeron: elaborar un programa de fiscalización para el año 2008; crear una unidad especializada en fiscalización; diseñar herramientas para evaluar las acciones realizadas según el programa; incluir retroalimentación de la puesta en marcha; e incorporar -de ser necesario- mejoras al mismo.

La División de Estudios de esta Fiscalía -a quien se le encargó la confección de una propuesta de Programa de Fiscalización 2008- construyó una matriz con las resoluciones del TDLC y las Comisiones que le precedieron, cuyo cumplimiento debiera fiscalizar la FNE. De esta matriz, se seleccionaron algunas resoluciones

⁴ La aprobación de este avenimiento por el TDLC, de fecha 23 de julio de 2008, puso término al juicio iniciado con la presentación del requerimiento contra CCU por parte de la FNE.

⁵ Dicha conciliación fue llamada por la Corte Suprema de oficio y fue aprobada por resolución de fecha 24 de julio de 2008.

para incluir el programa anual, de acuerdo a criterios de oportunidad y eficiencia. El Fiscal Nacional Económico aprobó este programa el 18 de marzo de 2008.

La creación de una unidad especializada de fiscalización, se concretó por medio de la Resolución Exenta N° 289, del 25 de junio de 2008. Esta unidad tiene un carácter transversal y sus actividades se desarrollan por funcionarios de las divisiones Jurídica y Económica.

Por otra parte, durante el segundo semestre de 2008, se diseñó la herramienta para evaluar las acciones realizadas según el programa de fiscalización. Como resultado de dicha evaluación, se propusieron diversas mejoras al proceso, las que fueron aprobadas por el Fiscal Nacional Económico y serán incorporadas durante este año 2009.

Ahora bien, tal como se señalara anteriormente, los cambios de orientación estratégica aplicados a las investigaciones son replicables en el proceso de fiscalización, priorizando esfuerzos y concentrándolos en aquellos ámbitos en que generan un mayor impacto para los ciudadanos. También es necesario hacer presente que el procedimiento para efectuar las fiscalizaciones de las sentencias del tribunal y de las extintas comisiones, es similar al de las investigaciones.

Por otro lado, en cumplimiento de la Instrucción de Carácter General N°1 del TDLC, (residuos sólidos domiciliarios) la FNE, ejerciendo esta labor fiscalizadora, emitió 72 informes sobre la conformidad de las bases de licitación de distintas Municipalidades del país con dicha instrucción general, lo que corresponde a un incremento de con respecto al año 2007.

Así, el siguiente cuadro expresa la cantidad de normas o sentencias cuya fiscalización se inició durante el 2008 y los informes elaborados para las municipalidades, en cumplimiento de la citada instrucción general.

Cuadro 4
Actividades de fiscalización iniciadas cada año según tipo

	2007	2008	Variación
Normas fiscalizadas (Plan anual+ instrucción Fiscal)	13	4	-69%
Bases de Licitación – Inst. Carácter General N°1 (RSD)	45	72	+60%
TOTAL	58	76	

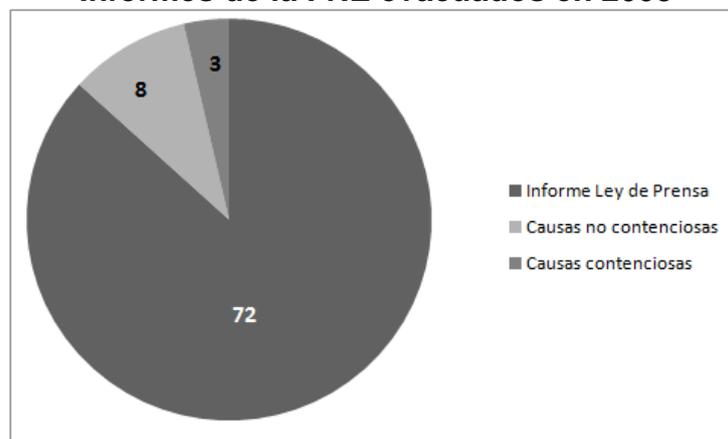
Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas de la FNE.

3. Informes al TDLC

En su rol de experto técnico, la FNE evacuó 3 informes a solicitud del TDLC en causas contenciosas y 8 en causas no contenciosas.

Además, la FNE evacuó 72 informes al TDLC, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley N° 19.733 (Ley de Prensa), que obliga a contar con un informe favorable del TDLC sobre cualquier hecho o acto relevante relativo a la modificación o cambio en la propiedad o control de un medio de comunicación social, sujeto al sistema de concesión otorgada por el Estado.

Figura 3
Informes de la FNE evacuados en 2008



Fuente: Elaboración propia sobre estadísticas de la FNE

IV.- PROMOCIÓN DE LA LIBRE COMPETENCIA

1. Abogacía y difusión de la Libre Competencia en los Mercados

La función de promoción de la libre competencia también se ha potenciado con el rediseño estratégico a que apunta el Servicio. La FNE entiende que esta labor cumple un importante rol preventivo en la comisión de conductas contrarias a la libre competencia y, por tanto, es una tarea de primer orden.

Esta función cubre dos ámbitos de actividades:

Por una parte, la promoción importa abogar porque los principios de la libre competencia puedan ser tomados en consideración en las regulaciones, políticas, leyes y estudios que se realizan en políticas públicas. Es lo que se conoce como abogacía –*advocacy*– de la libre competencia.

Por otra parte, la promoción se relaciona con la difusión de la libre competencia, que significa, a grandes rasgos, vincularse con la ciudadana y educarla en esta materia, a través de diferentes actividades tales como charlas, talleres y seminarios, así como la cobertura de los temas de competencia en los medios de comunicación. Se trata entonces de crear una cultura de la libre competencia.

De esta forma, durante el 2008, entre las tareas vinculadas a estos tópicos resaltamos:

a) Proyecto OECD:

En el marco del acceso de Chile a la Organización de Cooperación de Desarrollo Económico, la Fiscalía logró el apoyo de este organismo en un proyecto de trabajo conjunto para prevenir la colusión de oferentes en las licitaciones de compras públicas.

Dentro de este proyecto, la FNE impulsó la coordinación del Comité Interinstitucional Anti Colusión en Licitaciones de Abastecimiento Público, integrado, entre otros, por la Contraloría General de la República, el Ministerio de Obras Públicas, Chile Compras y el Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno. También lanzó el banner “Colusión en licitaciones públicas” que, además de proveer información sobre este proyecto, pone a disposición del público un formulario de denuncia de estas conductas.

En términos generales, es posible considerar que, como resultado de la primera fase del programa -ejecutada durante el año 2008- se cuenta hoy, principalmente, con los siguientes insumos o activos adquiridos:

- Posicionamiento del tema en diferentes grados en diversos organismos públicos;
- Plataforma en el sitio web institucional de acceso expedito a información y contacto;
- Instrumento de trabajo para los funcionarios: Guía para la Detección de Colusión;
- Socios estratégicos integrantes del Comité Interinstitucional creado para estos efectos; Contraloría General de la República; Ministerio de Obras Públicas; Dirección de Compras Públicas; Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno; Red de Abastecimiento; Ministerio de Vivienda y Urbanismo y Subsecretaría de Transportes.

b) Día de la competencia:

El evento de promoción de mayor impacto para la Fiscalía en materia de asistencia masiva es el **Día de la Competencia**, que ha ido incrementando la participación, y que en el año 2008 logró la asistencia de aproximadamente 500 personas, triplicando la del año anterior.

El evento se desarrolló el 13 de noviembre en el Hotel Crowne Plaza y el tema de la convocatoria fue “Colusión en Licitaciones Públicas” abriendo así un espacio con participación con distintas autoridades, representantes de servicios públicos y del sector privado, contando además con importantes expositores.

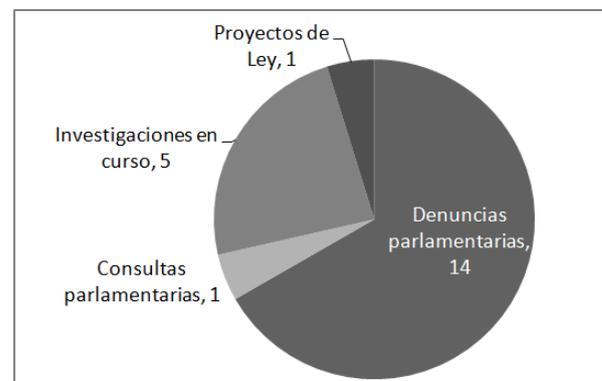
El seminario fue inaugurado por el Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción y contó además con las exposiciones del Sr. Kenneth Danger, Economista de la División de Competencia de OECD, del Sub Fiscal Nacional Económico Sr. Jaime Barahona, del Contralor General de la República Sr. Ramiro Mendoza, de la Ministra del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, Sra. Andrea Butelmann y del abogado especializado en la materia, Sr. Domingo Valdés.

Este evento permitió posicionar el tema de la colusión entre oferentes en licitaciones de abastecimiento en el sector público.

c) Informes al Congreso Nacional

La Fiscalía envió 21 oficios al Congreso Nacional en respuesta a solicitudes parlamentarias, incrementándose esta actividad en un 40% respecto del año anterior. De estos oficios, 1 se refiere a proyectos de ley en trámite, 5 a procesos de investigación instruidos por este Servicio, 14 a denuncias realizadas por parlamentarios y 1 emitiendo opinión sobre consultas parlamentarias.

Figura 4
Informes de la FNE al Congreso en 2008, según materia



Además, el Fiscal Nacional Económico concurrió en distintas ocasiones a la Comisión Economía del Senado, en el marco de la discusión del Proyecto de Ley que modifica el DL 211 (Boletín 4234-03), representando la opinión del Servicio respecto de distintas materias abordadas por el proyecto.

d) Suscripción de Acuerdos o Convenios

La generación de redes con servicios del sector público o privado, dentro del rol de la promoción y defensa de la libre competencia, tuvo como resultado la firma de Convenios de Cooperación, con las siguientes entidades:

- Convenio con la Pontificia Universidad Católica de Chile: la Fiscalía Nacional Económica y la Facultad de Derecho de la Universidad Católica firmaron un acuerdo formal para abordar en forma conjunta un proyecto de investigación sobre impacto regulatorio en libre competencia, iniciativa inédita en su género. Con este convenio se materializa el apoyo del Servicio a la especialización y el estudio de estas materias.
- Convenio con el Ministerio Público: con el fin de fortalecer las investigaciones que lleva la FNE, en especial para el ejercicio adecuado de las nuevas facultades que le otorga el proyecto de ley que modifica el DL 211, se suscribió un acuerdo con el Ministerio Público para la cooperación recíproca en áreas de capacitación, desarrollo institucional e intercambio de buenas prácticas.

e) Sitio web institucional

Uno de los instrumentos más utilizados por el Servicio para la promoción de la libre competencia durante el 2008, fue su página web (www.fne.gob.cl), en la cual ha seguido desarrollado el banner *Disposiciones que afectan a los mercados*, en el que, en un lenguaje simple y claro, se describen los derechos y obligaciones de consumidores, empresas y agentes económicos, emanados de resoluciones del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y los organismos predecesores, que tuvieran como característica un alto impacto para la comunidad.

Además, se publicaron en el ítem "Actuaciones de la FNE", los requerimientos, 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, los informes al TDLC, los informes sobre residuos sólidos domiciliarios, entre otros. Asimismo, se incorporaron las sentencias de la Excm. Corte Suprema recaídas en los fallos del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC).

Por otra parte, en la sección “Contáctenos”, orientada a recibir consultas ciudadanas *on line*, las más frecuentes dicen relación con procedimientos ante la FNE y el TDLC, y con jurisprudencia de los órganos de defensa de la libre competencia. Respecto de los mercados, los más aludidos fueron telecomunicaciones, salud y comercio.

f) Boletín Electrónico

El último trimestre del año 2006, la FNE publicó el primer número de su Boletín Electrónico, con el objeto de informar a la ciudadanía sobre materias de libre competencia -como jurisprudencia relevante, requerimientos e informes presentados por el Servicio ante el TDLC, etc.- y sobre actividades de la FNE vinculadas al ámbito legislativo, internacional y regional.

Este boletín se distribuye por correo electrónico y está dirigido a profesionales del sector público y privado, abogados, empresarios, asociaciones gremiales, y asociaciones de consumidores, entre otros.

Durante el año 2008, la FNE emitió 5 Boletines Electrónicos, que abarcaron las actividades de todo el año.

2. FNE y Actividad Regional

La vinculación del Servicio con regiones fue fuertemente impulsada durante el 2008, resaltando los siguientes logros:

a) Creación de una Unidad de Regiones.

En noviembre de 2008, se creó esta estructura formal encargada de la vinculación de la Fiscalía con las regiones. Esta Unidad ejerce labores de promoción y difusión del sistema de libre competencia en regiones y será la encargada de coordinar el trabajo de la Fiscalía con el Servicio Nacional del Consumidor.

b) Dictación de charlas y seminarios:

Durante el 2008, la FNE visitó 6 regiones con los siguientes objetivos:

- Charlas para empresarios del transporte terrestre, en que las ciudades visitadas fueron Puerto Montt, La Serena, Temuco y Valdivia;
- Seminario REDABA: organizado por la Red de Abastecimiento del Estado en Concepción, en que la FNE participó con el tema Colusión en Licitaciones.
- Seminario Universidad de Magallanes, al que asistió el Fiscal Nacional Económico para dar una clase magistral en Punta Arenas.

En estas charlas y seminarios (abiertos al público en general), se ha difundido cómo funciona el sistema chileno de libre competencia, los órganos que la componen, las conductas ilícitas sancionadas por la ley y se han analizado algunos casos emblemáticos, con el objeto de sensibilizar a los asistentes respecto de estas materias.

c) Proyecto de investigación “Percepción sobre institucionalidad y actividades de la FNE en regiones”.

Durante el 2008, por primera vez la FNE realiza un levantamiento de información en regiones para evaluar y medir la percepción ciudadana respecto del quehacer institucional.

El objetivo general de la investigación fue indagar la percepción que tienen diferentes actores relevantes de regiones, respecto a la institucionalidad, presencia y actividades de la FNE. Con esto, se pretende obtener información sobre el grado de penetración del Servicio y su posicionamiento, luego de la eliminación de los fiscales regionales.

Así, los objetivos específicos planteados fueron:

- Explorar grado de conocimiento sobre atribuciones y funciones de la FNE.
- Evaluar el funcionamiento de la alianza con SERNAC
- Evaluar la percepción sobre la acción de la FNE. Indagar razones de evaluación positiva y/o negativa.
- Ahondar en sugerencias para lograr mayor cercanía con las regiones.

- Jerarquizar los distintos mercados presentes en la región, en cuanto a su nivel de riesgo de ilícitos anticompetitivos, según la percepción de los actores regionales.

La metodología de investigación contempló la aplicación de dos instrumentos: una entrevista en profundidad a autoridades y actores relevantes de cada región –para lo cual se entrevistaron 93 personeros 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. El levantamiento de información se realizó durante el segundo semestre de 2008 y el informe final se aprobará durante el primer semestre del año 2009.

IV.- ÁMBITO INTERNACIONAL

La Fiscalía participó activamente en conferencias y seminarios a nivel internacional relativos a temas de competencia, desarrollados por organismos tales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, (OECD), la *International Competition Network* (ICN) y los Foros Latino a Iberoamericano de Competencia, entre otros, logrando que profesionales del Servicio intercambien experiencias y se capaciten con miembros de otras agencias de competencia y con expertos internacionales.

1. OECD

La Fiscalía trabajó intensamente durante todo el año en el proceso de acceso de Chile a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico. Asimismo, durante el 2008, esta Fiscalía, en colaboración con la OECD y la Agencia Canadiense de Competencia diseñó, coordinó y ejecutó la fase inicial de un programa de prevención y detección de colusiones entre oferentes en licitaciones de abastecimiento público. Por último, la FNE participó, como miembro observador, en las tres reuniones anuales celebradas por el Comité de Competencia.

2. Participaciones de funcionarios FNE en encuentros internacionales

A continuación se presenta un registro de la presencia de la FNE en seminarios, talleres y otras actividades en el extranjero durante 2008.

Cuadro 4
Actividades Internacionales en 2008

Tipo encuentro	Lugar
▪ Reuniones del Comité de Competencia OECD y del Foro Global de Competencia	París, Francia
▪ VI Edición de la Escuela Iberoamericana de la Defensa de la Competencia.	Madrid, España
▪ Taller de la ICN en Fusiones	Brno, Rep. Checa
▪ 7° Conferencia Anual de la International Competition Network (ICN)	Kyoto, Japón
▪ Seminario de Competencia organizado por la División de Competencia del Departamento de Justicia de EEUU.	Washington, EEUU
▪ Reunión Trimestral del Comité de Competencia de la OECD	París, Francia
▪ Seminario "APEC Seminar for sharing experience in APEC economies on relations between competition authority and regulatory bodies"	Bali, Indonesia
▪ Sexto Foro Latinoamericano de Competencia	Ciudad de Panamá, Panamá
▪ Taller ICN en Carteles y Conferencia "Cómo desarmar un cartel"	Lisboa, Portugal
▪ Reunión Trimestral del Comité de Competencia de la OECD	París, Francia
▪ Cuarto curso de entrenamiento en políticas de competencia desarrollado por la APEC (Desafíos para casos de carteles en mercados domésticos e internacionales)	Bali, Indonesia
▪ Seminario "Economic summit of chief economists from competition agencies"	Ottawa, Canadá
Total actividades	12

Fuente: Elaboración propia sobre registros de la FNE.

Adicionalmente, durante 2008 la FNE elaboró y remitió 13 contribuciones escritas a foros especializados (OECD, ICN, etc.), consolidándose así como una agencia de competencia inserta internacionalmente.

3. Participación en Negociaciones de Tratados de Libre Comercio

También la FNE apoyó técnicamente 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 profesionales de este Servicio en las distintas rondas de negociaciones.

V.- FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Diversas actividades se realizaron con este fin, particularmente en materia de recursos humanos y desarrollo organizacional. Dos premisas guiaron este proceso: buscar la máxima eficiencia en la gestión, tanto de las áreas operativas como de soporte, y valorar el factor humano, estimulando la incorporación de profesionales de excelencia, la capacitación y la objetiva evaluación de desempeño.

De esta forma, resaltamos los siguientes avances en materia de fortalecimiento institucional:

1. Creación de nuevas unidades

Como resultado del proceso de reorientación estratégica del Servicio, se crearon nuevas unidades con el objeto de mejorar la eficiencia, optimizando el trabajo y, de paso, cumplir con compromisos asumidos a través de metas institucionales.

De esta forma, se crearon: la Unidad de Fiscalización, separando las labores de investigación de aquellas específicas de velar por el cumplimiento de fallos o resoluciones; la Unidad de Coordinación Regional, encargada de la vinculación del Servicio con regiones y las Unidades de Auditoría y Contraloría Interna.

2. Política de RRHH

Para la Fiscalía, las personas que la integran son los actores principales en la “creación de valor organizacional”. Es por ello que, para concretar el desafío planteado en materias de desarrollo organizacional y de las personas, durante el año 2008 se continuó avanzando en lo que ha sido el principal aspecto de la estrategia en materia de definiciones y gestión de las personas: la “participación”.

De este modo, se realizaron diferentes instancias de diálogo al interior de la Fiscalía, de manera tal de obtener la visión de los funcionarios en la gestión institucional, con la finalidad de elaborar la política general de recursos humanos del Servicio y las específicas para los subsistemas de inducción, capacitación y evaluación del desempeño.

Gracias a las opiniones recibidas en estas instancias, se logró definir una política general de recursos humanos y específicos para los subsistemas de inducción, evaluación del desempeño y capacitación.

Sin duda contar con directrices para la gestión de personas es muy importante para el desarrollo de la Fiscalía, pero lo realmente destacable es el proceso realizado entre todos los funcionarios para construir estas definiciones, y el aprendizaje obtenido para seguir avanzando en este ámbito, ya que entendemos la gestión de recursos humanos como una tarea permanente y de mejora continua.

3. Incorporación de personal

Dentro de las *Prioridades Gubernamentales del año 2008*, una línea en el ítem *fortalecimiento institucional*, consistía en dotar de profesionales especializados a la institución.

De esta manera, se incorporaron, vía concurso público, 17 nuevos funcionarios, aumentando así la dotación del Servicio a 81 personas en calidad de planta/contrata.

Este aumento en la dotación fue coherente con la necesidad que existía de potenciar la institución tanto en sus áreas operativas como de soporte. Con estas incorporaciones, el personal de la FNE se distribuye, por estamentos, como se muestra en la siguiente figura:

Figura 5
Dotación de personal FNE 2008, según género y estamento



4. Capacitación

La Fiscalía Nacional Económica entiende la gestión de capacitación como un sistema continuo de desarrollo, destinado a proveer, perfeccionar y complementar en habilidades y conocimientos, a las personas de la institución, con el objeto de contar con un equipo humano de excelencia, comprometido con los objetivos de la institución.

Como ya se mencionara, en diciembre del 2008, fruto de un proceso participativo, se estableció la Política de Capacitación del Servicio.

Junto con lo anterior, para fortalecer las investigaciones que lleva a cabo esta Fiscalía, el año 2008 se realizaron una serie de pasantías y capacitaciones. Entre ellas destacan la participación de funcionarios en un programa intensivo de entrenamiento sobre políticas de clemencia en materia de carteles, que se efectuó en las oficinas de la División de Competencia del Departamento de Justicia de Estados Unidos y el Taller de capacitación sobre carteles dictado en nuestras dependencias por la Directora de Protección y Defensa Económica de la Secretaria de Derecho Económico (SDE), del Ministerio de Justicia-Brasil.

Otro logro en este aspecto fue la firma de un acuerdo con el Ministerio Público, para fortalecer la cooperación recíproca en áreas de capacitación, desarrollo institucional e intercambio de buenas prácticas.

5. Metas de Eficiencia Institucional

Las *Metas de Eficiencia Institucional (MEI)*, se incorporaron por primera vez a la FNE el último trimestre del año 2007.

Durante el 2008 se avanzó en los sistemas que las componen, impulsando la incorporación de modelos de gestión en las áreas de Auditoría Interna, Planificación /Control de Gestión, Capacitación, Compras y Contrataciones Públicas, Gobierno Electrónico y Atención a Clientes. Estas incorporaciones permitieron la implementación, entre otras, de las herramientas del Sistema de Administración de Riesgos y Sistema Integrado de la Gestión, las cuales resultaron de gran ayuda para el análisis de los procesos internos, con el objetivo de hacerlos más eficientes, ágiles y oportunos.

El desarrollo y trabajo en estas áreas de gestión, en especial, en las de capacitación, de gobierno electrónico y de compras, constituyó un aporte fundamental en los procesos de soporte y provisión de productos, en nuestro

caso, las investigaciones y actuaciones ante el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y promoción de la Libre Competencia.

6. Indicadores de desempeño institucionales

En relación al cumplimiento de los **Indicadores de Desempeño Institucionales**, comprometidos para año 2008, se destaca el *desarrollo de estudios técnicos pertinentes a la temática de libre competencia e investigaciones*; que aporta de manera importante al desarrollo y aprendizaje institucionales, incrementando la base de conocimiento interna. Inicialmente se programó un total de 3 estudios de este tipo, aun cuando finalmente se desarrollaron 4.

Las materias abordadas comprendieron, entre otras, la caracterización de los mercados relevantes en el sector pesquero extractivo nacional, dimensiones de valor para la elección de prestadores médicos por parte de los usuarios, recopilación y síntesis de estudios nacionales e internacionales sobre el mercado del crédito, recopilación y síntesis de los estudios nacionales sobre el mercado de prestadores de salud en Chile.

Vinculado a lo anterior en cuanto a producción documental específica en libre competencia, aunque fuera del ámbito del compromiso de desempeño institucional antes señalado, el Servicio –a través de su División de Estudios, creada en 2007- elaboró un total de 34 documentos (notas técnicas e informes), lo que representó un incremento de 79% respecto del año anterior. Cabe señalar que esta producción documental es un reflejo de un Servicio que está en la línea con las nuevas tendencias en materia de defensa de la libre competencia, tanto en área jurídica como económica.

Cuadro 5

Elaboración de Estudios, Informes y Documentos Técnicos*

	2007	2008
Estudios sectoriales	2	4
Por FNE	1	3
Contratados a terceros	1	1
Documentos, Notas Técnicas e informes ^{/*}	19	34
Jurídicos	11	11
Económicos	4	18
Otros	4	5
Total	21	38

Fuente: Elaboración propia sobre registros de la FNE.

* Se excluyen los elaborados para instancias y eventos extranjeros.

VI.- TRANSPARENCIA

Tres hitos marcaron el 2008, en materia de transparencia del Servicio:

a) **Publicación de la agenda del Fiscal Nacional Económico** a la que cualquier ciudadano puede acceder desde el sitio web institucional. De esta manera, se transparentan las reuniones y actividades del jefe del servicio permitiendo generar confianza ciudadana sobre la imparcialidad y no discriminación en el trato con los distintos agentes económicos y particulares en general.

b) **Publicación de la primera cuenta pública del Servicio:** el año 2008, por primera vez la FNE entrega a la ciudadanía un informe detallado sobre actividades del Servicio en el año anterior. Este ejercicio se repite ahora con la publicación del presente documento, incorporando información relevante, en un lenguaje directo y sencillo, que permita su fácil comprensión.

c) **Elaboración y publicación de la Guía Interna de Investigaciones de la FNE:** la que fue desarrollada con el objeto de informar a las empresas y a la comunidad en general, sobre los fundamentos, los principales aspectos y el procedimiento de análisis para la investigación de un ilícito anticompetitivo. Este documento se agrega a la Guía de Operaciones de Concentración publicada el año 2006, constituyéndose ambas en importantes aportes a la transparencia de los procesos que lleva a cabo esta Fiscalía.

Por otra parte, a raíz de la publicación de la Ley N° 20.285, de Transparencia y Acceso a la Información del Estado, la FNE constituyó un equipo de trabajo interno que se ha abocado al diagnóstico, diseño y ejecución de una serie de acciones en orden a implementar esta ley, que importa un cambio cultural y de trabajo importante para todos los servicios públicos.

VII.- DESAFIOS 2009

Sin duda que los desafíos para el año 2009 están centrados en la aplicación de las nuevas facultades que confiere la reforma al D.L. 211 recientemente aprobada por el Congreso. Asimismo, continuaremos en el proceso de mejoramiento de la eficiencia de las investigaciones, revisando los procesos internos en búsqueda de focalizar los esfuerzos en aquellas materias que representan el mayor interés de la ciudadanía o en que éste se afecta en gran medida cuando se presentan abusos en el mercado.

Por otra parte, cabe destacar que este año el Servicio tendrá una participación más activa en la OCDE. Además de continuar participando como miembro observador del Comité de Competencia, se deberá finalizar el trabajo que ha correspondido a la FNE en el marco del acceso de Chile a la OECD.

En materia de fortalecimiento institucional, y particularmente, en el área de recursos humanos, para el año 2009 el desafío será materializar iniciativas que den vida a las políticas y mejoren nuestras prácticas en materia de gestión de las personas, considerando el proceso de levantamiento de perfiles de cargo y de competencias de todos los funcionarios de la Fiscalía, proceso que fue iniciado en Diciembre de 2008.

Como metas concretas para el año 2009, nos hemos propuesto las siguientes:

1. Mejorar los métodos de persecución de carteles: creación de la Unidad de Carteles, encargada de la ejecución de la Política de Carteles. Continuar capacitando funcionarios en las nuevas atribuciones que otorgará el proyecto de ley que modifica el DL 211.
2. Organización del Foro Latino e Iberoamericano de Competencia, en conjunto con el TDLC, la OECD y el Banco Interamericano de Desarrollo.
3. Lograr al menos tres acuerdos de asistencia técnica y/o cooperación con otras agencias de competencia, en especial en lo que se refiere a materias de cooperación en investigaciones.
4. **Ámbito regional:** La agenda regional del 2009 contempla las siguientes acciones:
 - a) Capacitación de Directores Regionales Sernac y su equipo asesor.
 - b) Realización de al menos seis seminarios organizados en conjunto con universidades regionales para difundir la libre competencia en el mundo académico y gremial.
 - c) Capacitación a funcionarios públicos de 6 regiones en temas de colusión en licitaciones de abastecimiento público.