

ARTÍCULO

LA REPUTACIÓN TÉCNICA Y EL EMPRENDIMIENTO DE POLÍTICAS COMO FUENTE DE PODERES: EL CASO DE LA FISCALÍA NACIONAL ECONÓMICA

Virginia Rivas S.

Abogada

RESUMEN: A través de dos recientes reformas legales (2009 y 2016), la Fiscalía Nacional Económica (FNE), agencia de la libre competencia de Chile, ha sido progresivamente investida de poderes inéditos para un órgano de la administración. Este artículo combina los enfoques de la teoría de la reputación y del emprendimiento de políticas públicas (*policy entrepreneurship*) para indagar en las razones por las cuales la Fiscalía ha recibido tales poderes, distanciándose de las tradicionales explicaciones basadas en la teoría del “agente-principal”. Se concluye que los planificados esfuerzos de la FNE para construir una reputación técnica y actuar como un emprendedor de políticas desempeñaron un rol relevante en el otorgamiento de los poderes regulatorios que le fueron concedidos en 2016. Sin embargo, las facultades recibidas en 2009 no podrían explicarse por los mismos factores. Consolidar una

VIRGINIA RIVAS. Abogada de la Universidad de Chile. LLM por la Universidad de California, Berkeley y MSc. en *regulation* por la London School of Economics and Political Science. Email: virgi.rivas@gmail.com.

La autora agradece al Programa de Formación de Capital Humano Avanzado de Conicyt, el que, a través de una Beca Chile, financió sus estudios en regulación; a Martin Lodge, de la Escuela de Gobierno de LSE, quien guió la versión original de este trabajo; agradece además a Bernardo Rangoni, de la European University Institute, por sus comentarios iniciales; a los árbitros de *Estudios Públicos* por sus valiosos aportes, y muy especialmente a las personas que colaboraron como entrevistados, por su tiempo y su generosa disposición para contestar preguntas.

reputación institucional y un posicionamiento político requiere de mucho tiempo y trabajo. Para esta agencia, son activos aún frágiles y el camino para consolidarlos es incierto.

PALABRAS CLAVE: agencia regulatoria, libre competencia, Fiscalía Nacional Económica, reputación técnica, emprendimiento de políticas, delegación de poder.

RECIBIDO: agosto 2018; **ACEPTADO:** noviembre 2018.

TECHNICAL REPUTATION AND POLICY ENTREPRENEURSHIP AS A SOURCE OF POWERS: THE CASE OF CHILE'S NATIONAL COMPETITION AUTHORITY

ABSTRACT: *Chile's Fiscalía Nacional Económica, the national competition authority, has been progressively invested by two recent legal reforms (2009 and 2016) with powers that are unprecedented for a public agency. This article combines the reputation theory and policy entrepreneurship approaches in order to investigate why this agency has received such powers, distancing itself from traditional explanations based on "agent-principal" theory. It concludes that planned efforts to build up a technical reputation and act as a policy entrepreneur played an important role in the decision to grant the regulatory powers accorded to it in 2016. However, the powers received in 2009 cannot be explained by the same factors. Consolidating an institutional reputation and political standing requires a great deal of time and work. These assets are still fragile for the agency, and the path to consolidating them is still uncertain.*

KEYWORDS: *regulatory agency, competition, antitrust, Fiscalía Nacional Económica, technical reputation, policy entrepreneurship, delegation of powers.*

RECEIVED: August 2018; **ACCEPTED:** November 2018.

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la regulación de la libre competencia en Chile ha experimentado un desarrollo sin precedentes y la Fiscalía Nacional Económica (en adelante FNE), la agencia de la libre competencia en Chile, ha estado en el centro de estos cambios.

Dos cuerpos normativos (Ley 20.361, de 2009, y Ley 20.945, de 2016) introdujeron reformas de una magnitud difícil de sobre estimar. De ser una agencia desconocida durante gran parte de su historia,

prácticamente sin atribuciones e incapaz de hacerse respetar entre sus regulados, la Fiscalía se convirtió en un ente dotado de poderes excepcionales para un órgano de la administración. Por ejemplo, se le encomendó la misión de implementar un programa de delación compensada, un sistema completamente ajeno a la tradición legal chilena. También se le otorgó la facultad de realizar allanamientos y escuchas telefónicas, atribuciones nunca antes otorgadas en el país a un órgano de esta naturaleza. Posteriormente, se le confirió la autoridad para implementar un sistema obligatorio de control *ex ante* para operaciones de concentración, una facultad inicialmente resistida por el mundo empresarial,¹ así como la capacidad exclusiva para ejercer la acción penal contra carteles duros, justamente cuando otra autoridad estatal era foco de críticas por un supuesto uso político de una atribución similar.²

El asunto de la delegación de autoridad, por parte de la clase política a entidades burocráticas más o menos independientes, ha sido objeto de abundante investigación (Moe 1984; Huber y Shipan 2002; Thatcher 2002a). La mayoría de los estudios han estado dominados por el marco teórico del agente-principal, proveniente del ámbito de la economía, y que se ha incorporado al análisis de las ciencias políticas. El núcleo de esa literatura residiría en el análisis de las razones que tienen los políticos para delegar, los problemas que enfrentan y los controles que utilizan para asegurar que las entidades burocráticas implementen fielmente sus políticas (Moe 2012).

Sin embargo, otra orientación más reciente ha optado por concentrarse en examinar el comportamiento post delegación de las agencias, con miras a explicar *qué hacen esas organizaciones para recibir tales poderes*. En lo que constituye una tendencia creciente, varios autores han desarrollado una teoría de la regulación basada en la reputación, la cual sostiene que las agencias construyen de manera consciente una reputación frente a sus audiencias, la que a su vez opera como fuente de poder regulatorio (véase Carpenter 2001, 2002, 2004, 2010; Krause

¹ A modo de ejemplo, ver editorial de *La Tercera*, 26 de agosto de 2013: “Precaución en cambios a la legislación sobre competencia. Exacerbar las multas y reforzar el control sobre las fusiones puede resultar dañino y restar efectividad al sistema”.

² El Servicio de Impuestos Internos fue objeto de fuertes críticas por iniciar investigaciones sobre financiamiento político ilegal, supuestamente guiadas por intereses políticos.

y Douglas 2005; Maor et al. 2013, 2015). Carpenter (2001) incluso ha sostenido que la reputación es la base de la autonomía regulatoria.

El objetivo de esta investigación es explicar *por qué la FNE ha recibido atribuciones tan significativas*, enfocándose para ello en el estudio de las acciones que ésta ha emprendido y las percepciones de grupos claves al respecto. Con ese fin, este artículo explora si es que la FNE posee una reputación ante los ojos de ciertas audiencias (los políticos y las entidades reguladas por la FNE) y en qué medida esa reputación puede explicar los poderes que le han sido conferidos en el marco de las últimas dos reformas. Para resolver esta última interrogante, se ha optado por vincular el marco teórico de la reputación con la influyente literatura sobre emprendimiento de políticas públicas, que sostiene que los emprendedores de políticas públicas desempeñan un rol fundamental en los cambios de las políticas, precisamente porque gozan de una reputación que les permite ser escuchados por redes claves (Kingdon 1995; Roberts y King 1991).

Este artículo hace una modesta contribución en dos sentidos. Primero, en mi entendimiento, es el único estudio, hasta la fecha, centrado en la reputación de una agencia en Chile. Y segundo, por primera vez el problema de la delegación es analizado combinando el reciente enfoque de la teoría de la regulación basada en la reputación con el de la asentada literatura relativa al emprendimiento de políticas, proveniente del ámbito vecino del cambio en la política pública. Con todo, su limitación es que se refiere a un solo sector, lo que no deja de ser una invitación a extender el marco teórico propuesto a un análisis intersectorial.

El artículo está estructurado de la siguiente manera: la sección 2 brinda una breve explicación de la metodología y de las fuentes utilizadas en esta investigación. La sección 3 presenta una revisión de la literatura relevante para este estudio. Primero, examina el enfoque clásico de la delegación, luego analiza el marco teórico sobre la reputación organizacional de las agencias, para finalizar con un análisis de la investigación existente respecto del emprendimiento de políticas en el marco de la teoría de las tres corrientes (*three streams theory*). La sección 4, estudio de caso, comienza presentando el marco propuesto para esta investigación. Luego, trata la pregunta sobre si la Fiscalía ha obtenido reputación y autonomía en los últimos años, y hasta qué punto la reputación y el emprendimiento de políticas pueden explicar los sus-

tanciales poderes que se le han otorgado. La sección 5 concluye que en los últimos diez años la FNE ha forjado una sólida reputación técnica. Ésta jugó un rol importante para que dicha agencia se convirtiera en un emprendedor de políticas públicas y abogara para obtener más poderes durante los años previos a la presentación del proyecto que se convirtió en la Ley 20.945, de 2016. La reforma legal de 2009, sin embargo, no sería atribuible a la reputación de la autoridad ni a su emprendimiento de políticas.

2. METODOLOGÍA

La metodología utilizada en este trabajo es una investigación cualitativa, para lo cual recurrí a las siguientes fuentes primarias: actas de los debates parlamentarios de las dos leyes que modificaron el sistema de libre competencia, entrevistas y discursos públicos de actores relevantes de la FNE y del gobierno, documentos oficiales publicados por la agencia, documentos oficiales del poder ejecutivo y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y periódicos especializados en el mundo de los negocios. Por otra parte, realicé entrevistas a cinco actores claves: tres altos personeros de la FNE de la actual y anteriores administraciones, un miembro del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (en adelante TDLC) y un alto funcionario gubernamental involucrado en la discusión de la Ley 20.945. Todos aceptaron participar sólo bajo la condición de anonimato.

En términos de fuentes secundarias, llevé adelante el estudio de abundante literatura relacionada con las teorías de delegación a las entidades burocráticas, la autonomía y reputación de las agencias y el emprendimiento de políticas en el contexto del cambio de políticas.

3. REVISIÓN TEÓRICA

3.1. Literatura sobre delegación y control de la burocracia

Los gobiernos a nivel mundial delegan su autoridad para la formulación de políticas a entidades burocráticas, otorgándoles significativos poderes y discrecionalidad. Estas burocracias pueden llegar a tener un alto grado de autonomía respecto del poder ejecutivo y legislativo, lo

que suele generar cierto recelo respecto del uso que pudieran hacer de dicha autoridad. En los Estados Unidos, donde la historia de las comisiones independientes se remonta a finales del siglo XIX, la relación entre las entidades burocráticas y el gobierno ha sido durante mucho tiempo un foco de la literatura sobre ciencias políticas (Huber y Shipan 2002; Huber et al. 2001; Moe 2012).

Europa, por el contrario, no contó con una tradición similar de comisiones independientes formuladoras de políticas en paralelo a los gobiernos y, por lo tanto, no ha sido una materia de interés para la academia. Como explica Majone (1994b), la tendencia europea consistió en dejar la formulación de políticas en manos de oficinas centrales y ministerios directamente dependientes del poder ejecutivo. Sin embargo, este enfoque comenzó a cambiar en la década de los ochenta con la propagación en toda Europa de un nuevo modelo de gobernanza, el denominado “Estado regulatorio” (Majone 1994a y 1997), caracterizado, entre otras cosas, por la delegación de poderes regulatorios a agencias independientes (Gilardi 2002; Maggetti 2009).

La propagación del Estado regulatorio también ha alcanzado a Latinoamérica, donde, a partir de los años noventa, se ha registrado una proliferación de agencias regulatorias independientes o semi independientes (Levi-Faur y Jordana 2006; Jordana y Ramió 2010; Pavón 2018). En una revisión de 19 países y 12 sectores, Levi-Faur y Jordana informan que el número de agencias creció de 43 en 1979 —sobre todo en el sector financiero— a 134 en 2002, repartidas en diferentes áreas de la actividad administrativa. Chile, en particular, se destaca por su “larga historia de instituciones regulatorias” iniciada en los años veinte, con fiscalizadores de carácter financiero. Agregan que fue el primer país, de los 19 estudiados, en crear un sistema de agencias regulatorias sectorizadas, que acompañó la oleada de privatizaciones promovida por Pinochet, un sistema que resultó bien afianzado a principios de los años noventa.³ Con todo, estos autores omiten el corolario cronológico evi-

³ Aparentemente, el modelo de agencia regulatoria en Chile fue el de las denominadas “superintendencias”. Los primeros ejemplos fueron la Superintendencia de Bancos, originalmente establecida en 1925 y reorganizada como la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras en 1975, y la Superintendencia de Compañías de Seguros, creada en 1927 y fusionada en 1931 con la Inspección General de Sociedades Anónimas y Operaciones Bursátiles, para crear la antigua Superintendencia de Sociedades Anónimas, Compañías de Seguros y Bolsas de Comercio.

dente de sus conclusiones: Chile no fue un seguidor de la tendencia europea, sino que en este país ya existían características propias del llamado Estado regulatorio que recién se “alzaba” al otro lado del Atlántico.⁴

En cualquier caso, en todas estas latitudes, el estudio de la relación entre las burocracias y los gobiernos ha sido abordado, por lo general, desde el enfoque del agente-principal (Huber y Shipan 2002; Coen y Thatcher 2005; Wilks y Bartle 2002; Tapia y Cordero 2015). Proveniente del ámbito de la economía, esta teoría describe las generalizadas asimetrías informativas existentes entre los políticos, como principales que delegan su autoridad, y las entidades burocráticas, como agentes que poseen mejores capacidades informativas y pericia técnica en temas específicos (Tapia y Cordero 2015). Los principales postulados de esta teoría consisten en que los políticos delegan de manera deliberada para obtener el mayor beneficio posible de la existencia de las agencias, a la vez que procuran minimizar los riesgos de que esta discrecionalidad se traduzca en resultados no deseados (McCubbins, Noll y Weingast 1987; Thatcher 2002a) e implementan “dispositivos de monitoreo y estructuras de incentivos” para supervisar las entidades burocráticas (Moe 1984).

En esa línea, se ha desarrollado una abundante literatura sobre arreglos institucionales para asegurar el control político de las entidades burocráticas. Resulta interesante observar que el enfoque de esas investigaciones ha diferido según el diseño político-institucional propio de las distintas jurisdicciones objeto de estudio. En los Estados Unidos, éstas han girado en torno al hecho de que en un sistema presidencial existen dos posibles principales para las agencias, el poder ejecutivo y el poder legislativo. McCubbins, Noll y Weingast (1987 y 1989) han

Esta última fue reemplazada en 1980 por la Superintendencia de Valores y Seguros. En años más recientes, se siguieron creando superintendencias para algunos sectores (por ejemplo, la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, creada en 1985, y la Superintendencia de Servicios Sanitarios, establecida en 1990), mientras que para otros servicios se optó por el modelo de subsecretarías (por ejemplo, la Subsecretaría de Telecomunicaciones, creada en 1977). Las superintendencias suelen gozar de algún grado de independencia formal en sus leyes fundacionales, mientras que las subsecretarías carecen de autonomía, ya que están integradas en la estructura ministerial.

⁴ Un juego de palabras con más gracia en inglés que en castellano, a propósito del muy citado artículo de Majone (1994) “The Rise of the Regulatory State in Europe”. En ese artículo, Majone habría descrito por primera las características del nuevo orden regulador del Viejo Mundo.

contribuido de manera importante al debate con una explicación centrada en los dispositivos de control *ex post*, radicados en el Congreso, establecidos mediante procedimientos administrativos (por ejemplo, el control a través del llamado “arreglo del naípe”, las “patrullas policiales” y las “alarmas de incendio”). Basándose en esta literatura, Bawn (1995) argumenta que el balance entre los controles de procedimiento y la pericia técnica de la agencia afecta el grado de independencia delegado a la entidad burocrática. Moe (2012) asume esta realidad, aunque reivindica el rol de supervisión de las actividades de la burocracia que debe asignársele al poder ejecutivo, en particular a través de sus poderes de veto y sus atribuciones de nombramiento.

Los estudios sobre la delegación en los regímenes parlamentarios de Europa occidental, por su parte, no comparten las mismas preocupaciones, por razones obvias. Gran parte de la investigación tiende a buscar explicaciones sobre el fenómeno de la delegación de poderes tradicionalmente ministeriales a agencias regulatorias independientes de reciente creación, más bien, principalmente en el contexto de la literatura sobre la teoría del Estado regulatorio⁵ (Majone 1994a, 1994b, 1997; Thatcher 2002a; Coen y Thatcher 2005; Lodge 2008). Siguiendo la predicción de la teoría del agente-principal de que los políticos electos calculan los costos y los beneficios de la delegación (Horn 1995), las interpretaciones más aceptadas sostienen que los políticos delegan (i) para lograr un compromiso creíble (*credible commitment*) con los inversionistas privados (Gilardi 2002; Pavón 2018 y Jordana y Ramió 2010, para el contexto latinoamericano), un argumento tomado desde la investigación estadounidense de Levy y Spiller (1994); (ii) para no asumir la responsabilidad por decisiones impopulares (Fiorina 1982), una idea también importada de la literatura estadounidense; y (iii) debido a la necesidad de resolver problemas cada vez más técnicos y complejos (Majone 1994a).

Además de lo anterior, los europeos han estudiado la delegación supranacional de poderes a la Comisión Europea y la creación de

⁵ Mientras que la literatura estadounidense sobre delegación utiliza conceptos como “burocracias”, “agencias” o “comisiones” para referirse a organismos con poderes delegados para la formulación de políticas públicas, la literatura europea prefiere la expresión “agencia regulatoria independiente”, acuñada en el contexto de la teoría del Estado regulatorio. En este artículo, estos términos se usan indistintamente.

agencias reguladoras a nivel europeo (Majone 1994a; Thatcher 2011; Levi-Faur 2011). Varios autores han explorado las interrogantes originalmente planteadas por Majone (1999) sobre la legitimidad y la responsabilidad de las agencias reguladoras como instituciones no mayoritarias; es decir, cuyos directivos no son designados por elección popular (Coen y Thatcher 2005; Scott 2000). Los académicos también han tratado de explicar la rápida proliferación de los organismos reguladores en toda Europa valiéndose de teorías sobre difusión de políticas (Gilardi 2005; Jordana et al. 2011).

Enmarcado en la misma tradición, Pavón (2018) cuestiona la hipótesis del compromiso creíble como explicación para la independencia formal de las agencias regulatorias latinoamericanas, con resultados que contradicen las conclusiones europeas (Gilardi 2002, 2005). Su investigación concluye que la democratización y la existencia de actores con poder de veto son factores que influyen de manera positiva en el nivel de independencia formal de los reguladores de esa región. En Chile, Tapia y Cordero (2015) explican que el estudio del control de la actividad administrativa se ha centrado de manera excesiva en un enfoque meramente legalista de contienda entre el particular y el Estado. Para superar esta situación, proponen analizar la revisión judicial de las decisiones administrativas desde una perspectiva institucional, argumentando que al diseñar este tipo de control debe tenerse en consideración la interacción de dos variables: el carácter especializado o generalista del revisor judicial y el alcance que se le concederá a dicha revisión. Considerando que los políticos delegan a las agencias administrativas en el convencimiento de que éstas poseen mayor capacidad técnica sobre un asunto específico, estiman que un sistema coherente debiese contemplar un ámbito de control limitado sólo a cuestiones legales cuando el revisor judicial es un tribunal generalista —la llamada deferencia al regulador— y que se debiese ampliar, además, a cuestiones de política pública cuando el revisor es un tribunal especializado.

En los últimos años, sin embargo, la literatura ha dirigido su interés hacia la observación de una importante tendencia, en cuanto las agencias regulatorias independientes se han convertido en “actores centrales por derecho propio en la gobernanza de los mercados” (Coen y Thatcher 2005). De esa forma, el foco de atención de la academia se ha movido desde la interrogante de por qué los gobiernos delegan sus

poderes, a indagar sobre el *comportamiento de las agencias regulatorias posterior a la delegación* y constatar su rol en la formulación de políticas públicas (Thatcher 2002b, 2005; Wilks y Bartle 2002; Coen y Thatcher 2005). Por ejemplo, Maggetti (2009) destaca que los reguladores han adquirido un papel relevante en el diseño de la agenda y las discusiones pre-parlamentarias. Además, concluye que la independencia *de facto* respecto de los políticos de elección popular, en contraposición a la independencia conferida mediante acuerdos formales, parece ser un requisito previo para que las agencias tengan un rol prominente en su ámbito de acción política.

Este cuerpo de investigación concuerda en el diagnóstico de que, a pesar de las disposiciones de control formales establecidas al momento de la delegación, en la actualidad las agencias reguladoras han logrado alcanzar una independencia significativa respecto de los políticos y se han convertido en agentes claves de la formulación de políticas públicas en sus diferentes ámbitos. Como Wilks y Bartle (2002) argumentan con respecto a las agencias nacionales europeas de defensa de la competencia —que son el núcleo de la presente investigación—, en su origen no se esperaba que fueran muy activas en el desarrollo o la implementación de políticas. Señalan que, más bien, fueron creadas para reafirmar el compromiso con las empresas, pero con limitaciones tácitas a su independencia. Sin embargo, concluyen que a lo largo de las últimas décadas estas agencias han logrado independizarse de los gobiernos y de las empresas para cumplir con sus mandatos.

3.2. Literatura sobre reputación organizacional

En línea con los estudios más recientes antes citados, el objetivo de este artículo es explicar los crecientes poderes conferidos a la agencia de libre competencia de Chile en los últimos años, a partir de dos ópticas: *lo que la agencia ha hecho para recibirlos* y la ya conocida pregunta de *por qué los políticos han decidido delegar estas atribuciones*. Como lo sugieren Coen y Thatcher (2005), en la medida en que las entidades burocráticas han adquirido un papel preponderante en la gestación de políticas, el marco tradicional del agente-principal se ha vuelto menos adecuado, ya que su enfoque sigue siendo el diseño institucional formal y no las acciones y actividades de las agencias. Por lo tanto, fue

necesario encontrar un marco que permitiera colocar el quehacer de la FNE en un lugar privilegiado de análisis (Maor et al. 2013). Un enfoque reciente que apunta en esa dirección es el de la regulación basada en la reputación, una teoría desarrollada inicialmente por Carpenter en dos importantes estudios (2001, 2010).

Las reflexiones iniciales de Carpenter, sin embargo, no comienzan con la reputación, sino que más bien cuestionan cómo las burocracias han construido su autonomía (2001). El concepto de autonomía resulta esencial, pues es la característica que ha permitido a las agencias constituirse como protagonistas en el desarrollo de políticas, por sobre los ministerios. Carpenter define la autonomía como la situación de una agencia que “puede actuar según sus propios deseos” con la venia de la clase política y los grupos de interés, pese a que éstos pudieran preferir otro curso de acción.

Cabe señalar que esta definición de autonomía no se refiere sólo a la relación con el principal —en términos de la teoría del agente-principal—, sino también con las entidades reguladas. Más aún, el autor llega a una conclusión relevante para este estudio: el prerequisite clave para que una agencia logre autonomía es tener legitimidad, que él define como una sólida reputación, junto con la creencia, por parte de diversas audiencias, de que la agencia puede aportar beneficios, planes de acción y soluciones a problemas que no se encuentran en ningún otro nivel del sistema.

La idea de la capacidad técnica como fuente de legitimidad para un regulador no es exclusiva de Carpenter.⁶ Romero (2015), en su extenso trabajo sobre diseño de sistemas de libre competencia, destaca cómo se han considerado variables de legitimidad del regulador su capacidad técnica, su eficacia y su eficiencia. Así las cosas, el aspecto más novedoso de la teoría de la reputación se manifiesta cuando las preguntas se vuelcan hacia ese concepto: si la reputación es el pilar de la autonomía, es necesario analizar con detención aquella característica.

En una serie importante de estudios, Carpenter (2002, 2004, 2010) desarrolla una descripción exhaustiva de la regulación fundada en la reputación organizacional, definiendo la reputación como un “conjunto

⁶ De hecho, como se vio en la revisión de literatura sobre delegación, la capacidad y la especialización técnica son algunas de las justificaciones para que ésta ocurra, según la teoría del agente-principal.

de creencias simbólicas sobre una organización, sus capacidades, propósitos, historia y misión, que están integradas en una red de múltiples audiencias” (Carpenter 2010). Las creencias acerca de una organización que conforman su reputación pueden apreciarse desde cuatro dimensiones: *reputación performativa*, o la creencia de que la agencia tiene la capacidad de realizar la labor que se le ha encomendado; *reputación moral*, que considera si la agencia tiene medios y fines morales; *reputación procesal*, o la creencia de que la organización sigue procedimientos justos; y *reputación técnica*, o la creencia de que la autoridad posee precisión científica, capacidad analítica y que sus integrantes son expertos en la materia. Estas dimensiones se superponen y compiten entre ellas, de manera que mejorar una implica afectar las restantes. Por ende, las agencias deciden qué dimensión priorizarán en función de su actividad central (Carpenter 2010; Carpenter y Krause 2012).

Un elemento clave para la descripción de la reputación es el de los públicos destinatarios o audiencias, que son los individuos o grupos que observan a la organización desde diferentes perspectivas y juzgan sus acciones (Carpenter 2010). Entre ellos figuran el parlamento, el gobierno, los tribunales de justicia, los medios de comunicación, las entidades reguladas, los profesionales que operan en ese medio y los ciudadanos en general. Las audiencias son relevantes porque moldean el comportamiento de las agencias y las empoderan o las debilitan. Por ejemplo, los tribunales pueden reconocer la autoridad de una agencia avalando sus decisiones. En ese sentido, Carpenter efectúa una predicción clave que será puesta a prueba en este artículo: la reputación es fuente de poder regulador. La regulación surge porque una agencia es vista por una red de distintas audiencias como la instancia especialmente competente para abordar un determinado problema de política pública, por sobre cualquier otra alternativa.

Basándose en el trabajo de este autor, otros han investigado la reputación organizacional de las agencias regulatorias, aunque se trata de trabajos que abordan tópicos más bien dispersos. En términos generales, es justo decir que esta línea de estudios se encuentra en su infancia, si se compara con el robusto cuerpo de literatura referido a delegación basado en la teoría del agente-principal. En particular, se ha argumentado que la reputación es un recurso relevante para las agencias públicas y tiene un efecto positivo en su grado de desempeño (Lee y Whitford

2013; Carpenter 2010). Por otra parte, Krause y Douglas (2005) han mostrado cómo agencias encargadas de las mismas tareas pueden emularse entre sí y alcanzar los mismos pronósticos, evitando así la recriminación de la clase política. Otra línea de investigación se ha centrado en las amenazas a la reputación y la capacidad de respuesta de las agencias a éstas, sugiriendo que las audiencias o públicos destinatarios pueden dirigir la atención de las agencias hacia ciertos problemas por la vía de manipular sus vulnerabilidades reputacionales. Por ejemplo, los estudios de Maor et al. sobre el regulador bancario en Israel (2013, 2015) han comprobado que, enfrentado a crítica por parte de los medios, esta organización sólo responde si las críticas se refieren a un ámbito en el cual tiene una reputación débil. Por su parte, Maor y Sulitzeanu-Kenan (2016) han encontrado que los resultados de las agencias responden a la cobertura negativa de los medios, aunque estas críticas generan mejoras sólo cuando la agencia está bajo el rendimiento promedio.

Otros estudios han explorado los costos de reputación que las agencias deben asumir al tomar decisiones y cómo estos afectan el comportamiento de las autoridades. Por ejemplo, Carpenter (2002) afirma que la Administración de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos (FDA, por sus siglas en inglés) incurre en costos reputacionales particularmente altos cuando retrasa la aprobación de un medicamento que cuenta con defensores específicos relacionados con la enfermedad y el apoyo de los medios, y que, en esos casos, se produce un efecto de aceleración en los plazos de aprobación. En la misma línea, este autor también ha analizado que una situación como la descrita no representa necesariamente una hipótesis de captura del regulador (Carpenter 2004). Más aún, de especial interés para este artículo son los hallazgos de McDonald y Franko (2007) sobre la relación entre el desempeño de la agencia y el nivel de discrecionalidad otorgado, que sostienen que es probable que las entidades burocráticas que tienen un desempeño deficiente pierdan poderes, lo que sugiere que los gobiernos otorgan incentivos a las agencias para mejorar su desempeño.

Resulta muy interesante observar que un estudio chileno ha explorado de manera tácita el tema de la reputación organizacional en el régimen de libre competencia de Chile. Agüero y Montt (2013) evaluaron el desempeño general del régimen de libre competencia de Chile según parámetros como la autonomía, la responsabilidad y la previsibilidad de

las decisiones, para analizar lo que denominan una “idea común de desconfianza respecto del diseño institucional del sistema”. Es importante destacar que sus conclusiones rechazan esa afirmación. Aunque no hace referencia a la literatura antes revisada, el estudio presenta datos de interés para esta investigación.

3.3. Literatura sobre emprendimiento de políticas públicas

Esta sección se centra en la literatura sobre emprendimiento de políticas en el contexto de la teoría de las tres corrientes (*three streams theory*) (Kingdon 1995), un enfoque enormemente influyente en la investigación sobre el cambio de políticas públicas (Greer 2015), que se ha aplicado a diversos ámbitos (Rawat y Morris 2016). Si bien la teoría de Kingdon de las tres corrientes se centra sólo en la determinación de la agenda gubernamental, varios autores han extendido sus predicciones al estudio de la aprobación de leyes y la implementación de políticas (Rawat y Morris 2016).

Para Kingdon, el cambio en las políticas públicas acontece cuando se abre una ventana en la coyuntura (en inglés *policy window*, una breve oportunidad para que los promotores de las propuestas presenten sus soluciones o reclamen atención para un problema específico) y se produce el *acoplamiento* de las tres corrientes: la política, lo político y el problema (por ejemplo, los parlamentarios o el gobierno concuerdan en que hay un problema que requiere una solución y los actores de políticas públicas tienen listas para ofrecer alternativas que resuelven el problema). Esta teoría ha sido la primera en caracterizar, en el plano distintivo de la formulación de políticas, a los *emprendedores de políticas*, que corresponden a promotores de ideas, legitimados por su grado de especialización y dispuestos a invertir sus recursos en promover una posición (Kingdon 1995; Mintrom y Vergari 1996). La principal herramienta que utilizan para abogar por sus propuestas es su reputación. Según Kingdon, los emprendedores de políticas son responsables del acoplamiento de las corrientes. Se preparan y esperan a que se abra una ventana de oportunidad y luego usan sus habilidades para “acoplar soluciones a problemas, propuestas a un cierto momento político y eventos políticos a problemas” (Kingdon 1995).

El concepto de los emprendedores de políticas ha demostrado tener un potencial tan comprensivo que la literatura ha ampliado su aplica-

ción a otras teorías del cambio de políticas, como el incrementalismo, el equilibrio puntuado y las coaliciones de causas (Mintrom y Norman 2009). Más aún, en términos de cuáles son los factores que mueven a los emprendedores, algunos académicos señalan que son sus objetivos personales (Ingold y Varone 2012; Martin y Thomas 2013), mientras que otros se inclinan por su satisfacción de participar y el interés en cambiar radicalmente la forma en que se hacen las cosas (Kingdon 1995; Mintrom y Vergari 1996; Mintrom y Norman 2009).

Los emprendedores de políticas pueden desempeñar diferentes cargos: parlamentarios, presidente, académicos o integrantes de grupos de presión. Algunos atributos son considerados claves para catalogar como tal: un cierto discurso dirigido a ciertas audiencias, el cual tiene el *expertise* como su fuente de autoridad; ser conocidos por sus habilidades de negociación y conexiones políticas; y, por último, ser tenaces (Kingdon 1995). En opinión de Mintrom y Norman (2009), existen cuatro características del emprendimiento de políticas: predicar con el ejemplo, tener agudeza social, definir problemas y crear equipos. Por ejemplo, los funcionarios de la Comisión Europea han sido descritos como emprendedores de políticas por su carácter motivado, orientado al riesgo e innovador (Majone 1994a). También se han encontrado emprendedores de políticas en diferentes procesos de implementación de políticas de salud en el Reino Unido (Exworthy y Powell 2004). Afinando la descripción, Roberts y King (1991) han conceptualizado las actividades específicas que se espera que un emprendedor realice en su gestión de cambio de políticas, enumerando once acciones, que van desde la generación de ideas hasta actividades con grupos de élite de alto perfil y acciones para obtener el apoyo de los políticos de elección popular.

4. ESTUDIO DE CASO

4.1. Marco teórico

Este artículo propone un marco teórico que vincula a la literatura sobre reputación con los estudios sobre emprendimiento de políticas.

Considero que una reputación organizacional tiene dos dimensiones: una interna y otra externa. La dimensión interna apunta a los cursos de acción tomados por la agencia para construir y preservar su

reputación (el comportamiento de la agencia). En primer lugar, pongo a prueba la hipótesis de que la FNE asumió el objetivo de construir su reputación como una agencia técnica. Por otra parte, la dimensión externa se refiere a las percepciones que las distintas audiencias de la agencia tienen sobre ella. Carpenter (2010) y Carpenter y Krause (2012) reconocen esta doble perspectiva, pero, en mi opinión, no con la suficiente profundidad. La distinción es importante para los propósitos analíticos de este artículo: una cosa es tratar de entender las acciones que la FNE ha emprendido para construir una reputación, y otra cosa es determinar si éstas efectivamente impactaron en sus diferentes audiencias.

El análisis de las audiencias es crucial para evaluar la exactitud de la afirmación de Carpenter, en el sentido de que la reputación es una fuente de poderes regulatorios. Así, para probar la predicción de que la reputación puede convencer a los poderes políticos de que una agencia posee la solución más adecuada para abordar un problema, es preciso entender las creencias de esa audiencia respecto de la agencia (la perspectiva externa de la reputación). De esta forma, ambas dimensiones se relacionan de manera estrecha, ya que, internamente, la agencia debe decidir a qué públicos dirigirá su discurso, los que, en el mejor de los casos, corresponderán a quienes tienen la mejor posición para influir en la concesión de mayores poderes. Evaluaré esta hipótesis estudiando a las audiencias claves de la FNE en términos de su capacidad de influir en el otorgamiento de poderes, determinando si percibieron que dicha agencia era la mejor alternativa para resolver un problema de política.

En el marco teórico que propongo, estas audiencias corresponden no sólo al gobierno y al parlamento, sino también a los agentes regulados por la FNE, ya que éstos pueden influir directamente en los políticos al entregarles o quitarles su apoyo. Esto es especialmente cierto en el caso de una autoridad de competencia, que tiene entre sus entidades reguladas a algunos de los electores más poderosos de un país. La ciudadanía en general no ha sido considerada como un público clave de la FNE, pues no existen elementos objetivos que permitan evaluar su percepción con respecto a este organismo. No obstante, este problema metodológico puede obviarse si consideramos que la opinión de la ciudadanía será tomada muy en cuenta por la clase política al momento de decidir si da su apoyo o no a los proyectos de ley que modifiquen los poderes de un organismo público.

Por otra parte, construyendo sobre la afirmación de Carpenter, en el sentido de que la autonomía de una agencia “se basa en su reputación organizacional y en las redes que la respaldan” (2010), este artículo explorará si la reputación que puede haber ganado la FNE la ha ayudado a forjar su autonomía.

Respecto de la segunda arista del marco teórico, los estudios sobre emprendimiento de políticas, a poco andar se volvió claro que la sola teoría sobre reputación no era capaz de explicar la magnitud del cambio de política experimentada por el régimen de competencia de Chile. En ese sentido, la literatura sobre emprendimiento político ofrece la posibilidad de abordar el comportamiento de la FNE como una actividad política orientada hacia un fin, el que fue obtener mayores facultades. La hipótesis es que la FNE actuó como un emprendedor abogando por sus propios poderes y que pudo hacerlo porque se había ganado una reputación que la convirtió en un legítimo interlocutor frente a una red de audiencias relevantes. Con todo, este artículo se aparta de las investigaciones sobre emprendedores de políticas que, por lo general, se refieren a estos sólo desde una perspectiva individual. Adoptaremos un enfoque organizacional, considerando que una institución puede ser considerada como un emprendedor.

4.2. Los primeros años del régimen de competencia en Chile

La legislación chilena sobre competencia, el Decreto Ley 211, data de 1973. En su versión original estableció dos niveles de organismos fiscalizadores. Por una parte, una entidad encargada de la labor de investigar y acusar, la FNE, encabezada por su titular, el fiscal. Por la otra, las Comisiones Preventivas, de carácter consultivo, y la Comisión Resolutiva, con poderes de adjudicación. En sus inicios, la FNE estaba facultada para solicitar información a cualquier entidad pública o privada y exigir la imposición de multas de hasta “150 veces el salario mínimo”. Con respecto a su autonomía formal, la ley estableció que el fiscal sería “independiente de cualquier autoridad o tribunal en el ejercicio de sus poderes”. No obstante, esta declaración formal carecía de efectos prácticos, ya que la designación y remoción del fiscal eran atribuciones exclusivas del Presidente de la República. De hecho, como lo señala

Bernedo (2013), al menos hasta fines de la década de 1990, la FNE fue objeto de reiteradas presiones políticas para limitar interferencias con los poderes económicos.

Bernedo también subraya la falta de profesionalización de la FNE durante sus primeros años, lo que redundó en un trabajo muy deficiente. Este escenario fue acompañado de “grandes restricciones presupuestarias”, que dejaron poco margen para cualquier mejora, como lo expresó Rodrigo Asenjo, ex titular de la FNE entre 1996 y 2000, en una entrevista citada por este autor. Aún más, si ésa era la realidad de la Fiscalía, la Comisión Resolutiva no se encontraba para nada mejor, ya que ni siquiera contaba con un presupuesto propio. A pesar de que esta última entidad fue creada con el propósito de ser una instancia especializada en la defensa de la competencia, sus integrantes correspondían en su mayoría a designaciones políticas, sin conocimientos específicos en materia de competencia y que trabajaban *ad honorem* (Bernedo 2013; Agüero y Montt 2013).

A comienzos de este siglo, la falta de independencia y de *expertise* técnico de las comisiones comenzó a cuestionarse (Tapia y Cordero 2015) y el régimen de libre competencia fue reformado para que pudiera responder a los nuevos requerimientos del desarrollo económico del país (Agüero y Montt 2013). En 2003, la Comisión Resolutiva y las Comisiones Preventivas fueron eliminadas y sustituidas por un tribunal especializado, integrado por abogados y economistas expertos en el campo de la competencia: el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). Asimismo, se elevaron las multas máximas, aunque las cifras se mantuvieron bajas.

La decisión de mantener un sistema dual, con un órgano administrativo que investiga y acusa, por un lado, y un tribunal adjudicativo especializado, por otro, no es usual en los regímenes de libre competencia. Tapia y Cordero (2015) consideran que el objetivo de establecer un revisor judicial fue dotar al sistema de independencia, mientras que el interés por la especialización fue sólo secundario. En cualquier caso, esta explicación se condice con lo que parece ser una tendencia chilena de larga data de someter las controversias a la decisión de los tribunales, por considerarlos órganos independientes, sólidos y profesionales (Levy y Spiller 1994).

4.3. Comenzando a forjar una reputación

4.3.1. Perspectiva interna

Los primeros esfuerzos consistentes de la FNE por distanciarse de la situación antes descrita se remontan a 2006, con la llegada de la administración del fiscal Enrique Vergara. Según uno de los entrevistados, todos los altos directivos de la FNE en aquella época pensaban que Chile necesitaba desarrollar una sólida política de defensa de la competencia y que para lograr ese objetivo era necesario transformar la FNE en una institución de excelencia.

Al mismo tiempo, la Fiscalía enfrentaba por primera vez el desafío de litigar ante un tribunal especializado, lo que implicó exigencias mucho mayores en términos analíticos (Bernedo 2013). La autoridad comenzó por encargar un informe externo sobre la percepción e imagen de la FNE ante ciertos actores relevantes. Según un alto ex funcionario, “la FNE no se veía bien desde afuera. Quiero decir, no teníamos una imagen para nada (...). Recuerdo perfectamente una opinión que decía que no teníamos ‘dientes para morder’”.

En los años siguientes se siguió un conjunto de cursos de acción para atacar este diagnóstico. Así, para acordar una estrategia común de desarrollo, las autoridades de la agencia asistieron a una serie de talleres internos, en los que identificaron varios objetivos, junto con las medidas necesarias para alcanzarlos. Un entrevistado explicó que el principal objetivo era elevar los estándares técnicos de la Fiscalía. Por ello, algunos funcionarios que no cumplían con los requisitos fueron desvinculados, mientras que se contrataron nuevos abogados y economistas, en busca de un perfil más técnico. La mejora de la calidad de los productos de la FNE también supuso aumentar el número total de empleados, lo que a su vez implicó una negociación con el gobierno. Entre 2006 y 2010, el número de funcionarios aumentó en más del 50 por ciento, pasando de 60 a 94.⁷ Del mismo modo, los equipos de trabajo se reorganizaron de forma de forzar el diálogo entre abogados y economistas con miras a lograr un análisis bidisciplinario de los casos.

⁷ Basado en información pública sobre las partidas presupuestarias anuales de la FNE. Disponible en la Dirección de Presupuestos, <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-2129.html/>.

Un segundo objetivo de la FNE durante la segunda mitad de la década de 2000 fue proporcionar a sus regulados certezas acerca de los criterios técnicos que orientarían sus decisiones, en línea con las prácticas de las más prestigiosas agencias de libre competencia a nivel mundial. Así, en 2006, la FNE lanzó su primera guía, que explicitaba los pasos que seguiría en el análisis de las operaciones de concentración (“Guía para el análisis de operaciones de concentración horizontales”). En la misma línea, en 2008 se publicó una guía interna, esta vez con el objetivo de estandarizar los procedimientos que seguiría la autoridad para llevar a cabo sus investigaciones (“Guía interna para el desarrollo de las investigaciones y para las actuaciones judiciales de la FNE”).

La combinación de las acciones antes mencionadas muestra el interés de la FNE por convertirse en una institución técnica, guiada por criterios científicos y no por conveniencia política. Sin embargo, todas estas actividades convergen en una última acción que, en opinión de tres entrevistados, es la prueba más elocuente de los esfuerzos de la FNE por construir una reputación basada en la experiencia técnica: los casos que llevó al TDLC.

Según la opinión de los entrevistados, en su historia previa la FNE había ejercido sus poderes de una manera que no incomodaba a los grupos empresariales. Sin embargo, a partir de 2006 la FNE cambió su estrategia y comenzó a asumir más riesgos en la persecución de las infracciones a las normas de libre competencia. En julio de ese año, la FNE interpuso un requerimiento por concentración anticompetitiva contra dos gigantes de la industria chilena de los supermercados (D&S y Cencosud) y obtuvo del TDLC una orden precautoria que ordenaba la detención de cualquier adquisición ulterior.⁸ Nunca en la historia de la aplicación de la normativa de la libre competencia en Chile la FNE había desafiado una operación de concentración con una medida precautoria, y mucho menos siendo los incumbentes dos de los agentes económicos más importantes del país.

Tan sólo un mes más tarde la autoridad de la competencia volvió a arremeter, esta vez con una acusación de colusión contra las dos em-

⁸ Ver el visto I de la Sentencia n.º 65/2008 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

presas de *retail* más relevantes del país, Almacenes París y Falabella, que fueron posteriormente condenadas por el TDLC con los montos más elevados jamás vistos en la aplicación de la ley de competencia en Chile.⁹ Posteriormente, en junio de 2007, la FNE cuestionó una operación de concentración de conglomerado entre Falabella y la cadena de supermercados D&S.

En cada caso, la FNE fue objeto de duras críticas por parte de las empresas requeridas.¹⁰ Sin embargo, la contundencia de su análisis técnico llevó al TDLC a acoger los requerimientos de la agencia en la mayoría de sus aspectos. Esta línea de trabajo fue coronada por la acusación contra el denominado “caso farmacias”, un cartel para fijar los precios de los medicamentos para enfermedades crónicas entre tres farmacias que representaban aproximadamente el 90 por ciento del mercado. El caso se hizo público en diciembre de 2008, causando un escándalo nacional de proporciones inauditas y colocando la labor de la Fiscalía en los titulares durante meses.

En términos de las diferentes dimensiones de la reputación (Carpenter 2010; Carpenter y Krause 2012), la publicación de las guías que establecen los criterios para el análisis de concentraciones y los procedimientos internos de investigación denota cierto interés por la generación de una reputación procesal. Sin embargo, la evidencia reunida para este estudio revela que la FNE claramente optó por priorizar el desarrollo de su reputación técnica por sobre otros aspectos, dedicando la mayor parte de sus recursos a convertirse en una autoridad experta y difundir sus demandas a través de sus investigaciones. Como explicaron en términos casi idénticos dos de los funcionarios entrevistados para este artículo, la FNE tiene que hablar a través de sus casos. Esta decisión es coherente con el núcleo específico del quehacer de la agencia, que es uno altamente especializado (Carpenter y Krause 2012).

⁹ Ver la Sentencia n.º 63/2008 del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

¹⁰ A modo de ejemplo, *El Mercurio*, 9 de agosto de 2006: “Polémica por ‘mano dura’ de autoridad frente a concentración en los mercados”; *El Mercurio*, 22 de noviembre de 2007: “Falabella acusa a FNE de no tener una política de competencia y D&S de dar datos erróneos”; y *La Tercera*, 15 de abril de 2008: “París y multa del tribunal: Son acusaciones absurdas e injustas”.

4.3.2. Perspectiva externa y reputación como fuente de poderes regulatorios

El proyecto que llegó a convertirse en la Ley 20.361 fue presentado por el poder ejecutivo en junio de 2006 —a pocos meses de asumir el primer gobierno de Michelle Bachelet y del nombramiento de Enrique Vergara como fiscal— y resultó aprobado en julio de 2009. En el siguiente cuadro se resumen los poderes otorgados a la FNE en esta reforma.

Cuadro 1. RESUMEN DE LOS PODERES CONFERIDOS A LA FNE MEDIANTE LA LEY 20.361

Mejoras en la investigación y sanción de carteles	Establecimiento de un programa de delación compensada, a ser implementado por la FNE, con la atribución de aceptar o rechazar la solicitud de delación.*
	Aumento de las multas que puede requerir la FNE ante el TDLC por colusión, con un monto máximo de 30.000 UTA (antes 20.000 UTA).
	Facultad de realizar allanamientos, incautar cualquier tipo de información, realizar escuchas telefónicas y requerir registros telefónicos como medidas investigativas. Todas estas facultades están sujetas a una doble autorización judicial, primero por parte del TDLC y luego por un Ministro de Corte de Apelaciones.

* Un programa de delación compensada consiste es un sistema a través del cual una persona o una empresa que ha formado parte de un acuerdo de colusión puede beneficiarse de una exención (usualmente reservada para el primer delator) o una reducción de las multas económicas que pudieran aplicársele si se autodelata ante la agencia y entrega pruebas sustanciales, verídicas y verificables de dicho acuerdo.

Fuente: Ley 20.361 de 2009.

La revisión de los debates parlamentarios previos a la aprobación de la ley brinda insumos relevantes para evaluar la hipótesis de esta investigación, ya que participaron en ellos no sólo políticos, sino que también representantes de la industria que fueron invitados a las sesiones en varias ocasiones. Para comenzar, no existen referencias a la FNE como un “experto” en competencia, o como una autoridad “técnica”, o como poseedora de una “reputación técnica”, ni por parte de los miembros del Congreso ni de los representantes del mundo empresarial.

Más aún, hay algunas pocas alusiones generales a los mercados objeto de análisis en las acusaciones presentadas ante el TDLC, pero ninguna mención específica de los casos. Esta situación cambia de manera radical después de que se hace pública la colusión entre las farmacias a fines de 2008, con los parlamentarios haciendo referencia a ésta en 37 oportunidades en seis meses.

Por otra parte, el análisis de las discusiones sobre cada una de las atribuciones no avala la hipótesis de que estas audiencias percibían a la FNE como dueña de la mejor alternativa en materia de política. Los representantes de la industria y de la coalición opositora rechazaron enérgicamente la propuesta de aumentar las multas que podía exigir la FNE, argumentando que las multas máximas vigentes nunca habían sido impuestas y que, por lo tanto, no se justificaba un incremento.

En cuanto a las medidas intrusivas de investigación, el debate no se centró en la razonabilidad de otorgar tales poderes a la agencia, sino en determinar qué tribunales eran los adecuados para autorizar su uso. En ese sentido, el hecho de que el proyecto de ley original se modificara durante la discusión parlamentaria para establecer el requisito de, no una, sino dos autorizaciones judiciales consecutivas para el uso de las medidas intrusivas (la primera del TDLC y la segunda de un ministro de Corte de Apelaciones) sugiere que el control judicial de la atribución fue una condición sin la cual los políticos no habrían delegado (Huber y Shipan 2002). Lo anterior se condice con lo señalado por Tapia y Cordeiro (2015), en el sentido de que una respuesta institucional paralela al fortalecimiento de las agencias regulatorias consistió en el robustecimiento de la revisión judicial de sus acciones.

Por lejos, la prerrogativa más controvertida por todo el espectro político fue el programa de delación compensada a ser implementado por la FNE. Éste precisamente era el poder que le otorgaría a la Fiscalía el mayor margen de discrecionalidad, ya que le confería la atribución exclusiva para determinar si aceptaba o no las solicitudes de delación. Los parlamentarios expresaron serias reservas acerca de la pertinencia de dicha facultad y de sus posibles usos políticos. Una vez aprobado el proyecto de ley, la industria enfatizó su percepción de desconfianza y escepticismo, con la revista de negocios más influyente del país señalando que con las nuevas facultades investigativas los empresarios y ejecutivos quedarían al mismo nivel que los delincuentes comunes.¹¹

¹¹ *Revista Capital*, 1 de abril de 2009: “La caja de Pandora”.

El análisis de la evidencia anterior apunta en el sentido de que, a pesar de que la FNE había realizado esfuerzos sistemáticos en los años anteriores para desarrollar una especialización, aún no había alcanzado el punto de poseer una reputación reconocible para incidir en la percepción de sus audiencias. En consecuencia, no parece posible atribuir un rol a la reputación en la generación de los poderes delegados a la FNE a través de la Ley 20.361.

Por el contrario, los hallazgos de esta investigación sugieren que hubo otros factores que pesaron a favor de esta reforma. El más influyente fue la presión ejercida por los compromisos formales suscritos por Chile con la OCDE para modificar su ley de competencia, de modo de disuadir y neutralizar adecuadamente a los carteles (OCDE 1998, 2007).

Por otra parte, es importante destacar que todos los entrevistados destacaron que el hecho de que la FNE tuviera un contrapeso institucional en un tribunal independiente y profesional fue un factor clave, que les dio garantías a los actores políticos para otorgarle mayores poderes, no sólo en esta reforma sino también en la de 2016. Éste es un elemento que no debiera ser subestimado, considerando la realidad institucional chilena. Finalmente, el abuso flagrante puesto en evidencia por el cartel de las farmacias llevó a la clase política y al público en general a tomar conciencia de que era necesario actuar. Sin embargo, en ningún caso puede considerarse que hubo acuerdo respecto a que las mejores soluciones a este problema residían en la Fiscalía Nacional Económica.

Con respecto a la autonomía, existe evidencia de que durante este período la FNE obtuvo mayor independencia respecto de los poderes políticos. Según un entrevistado, al final del período del fiscal Enrique Vergara, la Fiscalía y el régimen de libre competencia en su conjunto habían obtenido un grado de legitimidad, en especial ante el Congreso y el gobierno. Otro funcionario involucrado en la dirección de la agencia reconoció que durante esos años la FNE pudo trabajar con absoluta autonomía respecto de las intervenciones políticas y lo atribuyó a una deferencia técnica por parte de la clase política.

El reconocimiento más evidente de la autonomía formal para esta institución se produjo con la reforma legal de 2009, que modificó las reglas de nombramiento y remoción del titular de la agencia (Jordana y Ramío 2010). Se estableció que el nombramiento del fiscal se llevaría a

cabo a través del proceso de selección de la Alta Dirección Pública, en lugar de la designación por parte del Presidente contemplada en la normativa original de 1973. Su remoción, en tanto, sólo procedería en caso de incapacidad o negligencia manifiesta, por decisión del Presidente, sujeto a la aprobación de la Corte Suprema de Chile, previa solicitud del ministro de Economía. En cualquier caso, esta modificación no fue tan lejos como para entregar una autonomía funcional formal a la FNE, ya que ésta continuó —y continúa hasta hoy— estando funcionalmente radicada como órgano dependiente del Ministerio de Economía.

En la misma línea, los recortes presupuestarios se han descrito como un dispositivo de control utilizado por los gobiernos para limitar la autonomía de las entidades burocráticas (Huber y Shipan 2002). Por lo mismo, podría argumentarse que los aumentos de las partidas presupuestarias son una demostración de mayores niveles de independencia. Entre 2006 y 2010, la FNE más que duplicó su presupuesto, con un crecimiento real del 131 por ciento,¹² un hecho que sugiere que el gobierno estaba dispuesto a otorgar mayores márgenes de autonomía a la agencia. El aumento en las cifras de la FNE, sin embargo, también podría considerarse como un premio otorgado por lograr los resultados deseados por el gobierno (Thatcher 2002b). En cualquier caso, está claro que este aumento significativo en el presupuesto de la FNE fue un logro material que permitió la implementación de todas las medidas dirigidas a mejorar los estándares técnicos de la agencia.

4.3.3. Emprendimiento de políticas por parte de la FNE

La evidencia sugiere que la FNE desempeñó un rol propio atrayendo la atención de la industria y de la clase política respecto de la necesidad de promover la libre competencia. Esto es especialmente cierto respecto del caso farmacias, que marcó un paso decisivo para el reconocimiento de la FNE. También podría argumentarse que esta agencia se abrió a sí misma una ventana política para la promulgación de la ley al acusar a ese cartel (Kingdon 1995). De hecho, antes de presentar el requerimiento, la comisión pertinente del Senado había celebrado

¹² Dirección de Presupuestos de Chile, <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-2129.html/>. Para mayor información, ver Anexo.

seis sesiones en siete meses. Después de que se presentaran los cargos, llevaron a cabo diez sesiones en tres meses.

Sin embargo, las diferentes características descritas en la literatura para ser considerado un emprendedor de políticas no se observan en las acciones de la FNE respecto de los poderes otorgados a través de la Ley 20.361. Primero, como ya se dijo, la FNE carecía de la reputación y del peso político que le habrían permitido ser escuchada por las redes apropiadas. A lo sumo, en términos de Kingdon, se podría argumentar que la Fiscalía tenía un discurso válido, respaldado por la evidencia internacional (OCDE).

Más aún, aunque la agencia haya sido activa en el Congreso transmitiendo la necesidad de contar con más poderes, la investigación no indica ninguna actividad relevante para lograr acoplar las tres corrientes (Kingdon 1995), aparte de asistir a los debates parlamentarios. Podemos aventurar que esa función fue asumida por el poder ejecutivo, ya que en ese momento se estaban llevando a cabo las negociaciones para ingresar como país miembro a la OCDE. Para asegurarnos sobre este punto, examinamos la lista de las once actividades de emprendimiento reconocibles descritas por Roberts y King (1991).¹³ De ellas, sólo las actividades de estructuración de problemas (esfuerzos por establecer un vínculo entre el problema de los carteles y la solución de la delación compensada mediante la presentación de casos) y las de difusión (organización de seminarios) fueron observables en el quehacer de la FNE.

4.4. Consolidación de la reputación y autonomía

4.4.1. Perspectiva interna

El período del fiscal Enrique Vergara finalizó pocos meses después de la promulgación de la Ley 20.361. En marzo de 2010, el gobierno entrante de Sebastián Piñera nombró a Felipe Irrarrázabal como nuevo

¹³ Estas consisten en (i) actividades de generación de ideas, (ii) actividades de determinación de problemas, (iii) actividades de difusión, (iv) actividades de estrategia, (v) demostración de proyectos, (vi) actividades para cultivar informantes y promotores dentro de la administración, (vii) actividades colaborativas con grupos de elite de alto perfil, (viii) actividades para obtener apoyo de políticos de elección popular, (ix) actividades de presión (*lobby*), (x) actividades para atraer la atención y el apoyo de los medios y (xi) actividades de evaluación.

titular de la agencia. En 2014, en una decisión sorpresiva, el segundo gobierno de Michelle Bachelet decidió confirmar a Irarrázabal en su cargo por un segundo período. La evidencia reunida apunta en la dirección de que la nueva jefatura de la agencia prosiguió en la senda de desarrollo de una reputación técnica, incluso profundizando las medidas tomadas en los períodos anteriores.

De acuerdo a lo recogido en las entrevistas, la selección de profesionales comenzó a ser aún más estricta y apuntó a contratar sólo a profesionales provenientes de las mejores universidades del país. Uno de los entrevistados señaló que hoy la FNE es capaz de atraer a los abogados y economistas jóvenes más talentosos del país. Otro objetivo importante se refirió al alcance de las investigaciones de la agencia. La Fiscalía decidió aplicar estrictos criterios de eficiencia. Por tanto, en lugar de llevar adelante más de un centenar de investigaciones —como solía hacerlo— se enfocó en una menor cantidad de casos, pero relacionados con mercados sensibles, que pudieran tener impacto en amplios sectores de la sociedad.

Al mismo tiempo, los nuevos poderes de investigación representaron el mayor desafío que la FNE había enfrentado hasta ese momento. La agencia tenía que demostrar que podía hacer uso de esas nuevas herramientas de manera sensata y cauta. De esa forma, para asegurar un manejo adecuado de sus atribuciones, en lugar de mantener una sola división de investigación no especializada, se creó una unidad especializada dedicada a la investigación de carteles y otra encargada de litigar ante el Tribunal. Adicionalmente, el personal de la Unidad Anti-Carteles recibió una capacitación intensiva para la implementación del programa de delación compensada, la aplicación de medidas intrusivas como los allanamientos y las escuchas telefónicas, y el análisis forense de las pruebas provenientes de estas medidas.

En otra línea de acciones relacionada, la autoridad contrató a un consultor experto en relaciones públicas y medios de comunicación para diseñar una estrategia comunicacional. A fin de dar énfasis al carácter técnico de la institución y evitar interpretaciones equívocas, se decidió que la Fiscalía sólo dialogaría con la prensa escrita y especializada en temas económicos. Este punto es muy relevante, pues da cuenta de una decisión estratégica de dicha agencia de determinar ciertas audiencias claves a las cuales transmitir su mensaje. Parafraseando

lo señalado en ese sentido por uno de los entrevistados, “la música que toca la FNE es para que la escuchen ciertos sectores, no para todo el mundo”.

La estrategia, junto con el uso de los nuevos poderes, dio sus frutos. En noviembre de 2011, la FNE acusó a tres productores avícolas —que concentraban el 92 por ciento de las ventas en Chile— de haberse asignado cuotas de mercado durante al menos diez años: el denominado caso pollos. Las pruebas materiales del acuerdo colusivo se obtuvieron mediante el uso de las nuevas facultades de allanamiento e incautación. El caso produjo revuelo nacional, poniendo nuevamente la labor de la FNE en un sitio privilegiado. Posteriormente, en enero de 2012 y septiembre de 2014 respectivamente, el TDLC se pronunció respecto del caso farmacias y del caso pollos, atrayendo aún más la atención acerca del rol desarrollado por la agencia.¹⁴ La guinda de la torta vino en octubre de 2015, mientras se debatía en el Congreso la Ley 20.945, cuando la FNE acusó un cartel entre los dos más importantes productores de papel higiénico, CMPC Tissue y SCA, en un procedimiento que involucró la delación compensada de uno de los coludidos y el uso de la facultad de allanamiento e incautación. Especialmente en este último caso, la FNE se preocupó de reforzar, a través de publicaciones en las secciones de negocios de los periódicos más influyentes del país, que el uso de las atribuciones de investigación y el sistema de delación compensada incorporados con la reforma de 2009 habían sido claves para desbaratar el cartel.¹⁵

¹⁴ Véase la Sentencia n.º 199/2012 para el llamado caso farmacias y la Sentencia n.º 139/2014 para el denominado caso pollos, ambas del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. En esta última, el TDLC dejó en claro que la sanción impuesta (el máximo legal) representaba, en el mejor de los casos, una pequeña fracción de los beneficios obtenidos por las firmas coludidas.

¹⁵ Estos son algunos ejemplos de titulares que ilustran esta situación: *El Mercurio*, 9 de octubre de 2015: “Este cartel es uno de los más importantes que hemos desbaratado”. Destaca como bajada: “Adquiere extrema importancia la delación compensada para desactivar los carteles (...)”. En el mismo sentido, en entrevista del Fiscal Irrázabal con *La Tercera*, 1 de noviembre de 2015: “CMPC hizo algo que, a nuestro juicio, perfecciona el sistema de libre competencia”, refiriéndose a su delación, agregando en la bajada: “(...) defiende sin excepciones la figura de la delación compensada. ‘Al delator hay que recibirlo, hay que perdonarlo’, afirma”.

Es probable que el trabajo efectuado en estos procesos influyese para que la autoridad recibiera otras solicitudes de delación, lo que no sólo se tradujo en nuevos casos, sino que también fue percibido como un voto de confianza hacia la agencia. En opinión de un alto representante de la Fiscalía, “nuestra reputación mejoró notoriamente con los casos, hasta un punto en el que la relevancia de la institución era evidente”.

A lo anterior debe agregarse que la agencia persistentemente insistió en la asignación de fondos del gobierno central que le permitieran trasladarse desde las precarias instalaciones que habían acomodado a la institución durante décadas a nuevas oficinas que estuvieran a la altura de la labor realizada por la FNE. Este esfuerzo se concretó en 2015, cuando la agencia se trasladó a unas modernas dependencias, especialmente acondicionadas para responder a sus requerimientos. Las apariencias importan y la FNE entendió la relevancia de enviar un mensaje claro a sus regulados: la misión de la FNE justifica una inversión de esta naturaleza.

Un ejercicio interesante para ilustrar la estrategia de la FNE para posicionarse como un organismo experto e independiente es revisar el tradicional discurso pronunciado por el fiscal en el “Día de la competencia”, un seminario anual en el que el titular de la agencia se dirige a actores del mundo político, del gobierno, del empresariado; a los profesionales que trabajan en el rubro de la libre competencia y a los académicos, incluso incorporando invitados internacionales. Entre 2006 y 2009 no hay menciones al carácter “técnico” o “experto” de la institución. Al avanzar a 2011, vemos que el fiscal expresó la necesidad de “profundizar la visión técnica y la autonomía” de la institución. Sin embargo, entre 2012 y 2016, el fiscal hizo 10 referencias a la “independencia” o “autonomía” del organismo, y 13 menciones a su carácter “técnico” o “experto”. En su discurso de 2015, expresó en sus conclusiones: “Tenemos que mantener un perfil técnico, sobrio y jurídico, porque la discusión se debe dar en el papel proceso y no en el papel de diario y menos en twitter (...). Para cumplir ese objetivo, la FNE no es ni debe ser un organismo sujeto a contingencias políticas” (FNE 2015).

Este énfasis puede interpretarse como un esfuerzo adicional por transmitir ciertas creencias sobre la misión de la agencia a las audiencias claves presentes en el evento.

4.4.2. Perspectiva externa y reputación como fuente de poderes regulatorios

El proyecto que llegó a convertirse en la Ley 20.945 fue presentado por el gobierno en marzo de 2015. Se promulgó, después de un debate excepcionalmente breve, en agosto de 2016. En el cuadro 2 se resumen los poderes que estableció para la autoridad de competencia.

La revisión de las fuentes disponibles muestra un cambio visible en la percepción respecto de la FNE por parte de los actores claves del proceso regulatorio tras los años posteriores a la primera reforma. Por ejemplo, Agüero y Montt (2013) realizaron encuestas y entrevistas entre abogados chilenos expertos en temas de competencia y hallaron que el 77 por ciento de los profesionales encuestados y el 68 por ciento de los entrevistados consideraban que los funcionarios de la FNE eran expertos en su campo. Asimismo, de acuerdo a su investigación, la FNE mejoró en áreas como la transparencia, la capacidad técnica de sus miembros, la participación y la previsibilidad de sus decisiones.

Nuevamente, las discusiones parlamentarias del proyecto de ley son fuente de gran interés para este estudio. El repudio y malestar que produjeron en la ciudadanía los casos de colusión revelados por la FNE antes y durante la tramitación de la ley (carteles entre farmacias, productores avícolas y fabricantes de papel higiénico) fueron claramente capitalizados a nivel político, según demuestran las innumerables menciones a estos carteles y al daño que causan a la sociedad. Sólo a modo de ejemplo, una diputada socialista señaló que “(...) desde hace muchos años los ciudadanos, los consumidores, han sufrido graves abusos por parte de los grandes grupos económicos (...). Es el caso de las farmacias, de las empresas productoras de pollos y de las productoras de papel confort”,¹⁶ mientras que otro diputado de la coalición de derecha indicó que “(...) el cartel del confort” (...) perjudicó a los consumidores (...) [y] a las administradoras de fondos de pensiones -que invierten los dineros de todos los trabajadores de Chile (...)”¹⁷.

¹⁶ “Historia de la Ley N.º 20.945”, 825, disponible en https://www.bcn.cl/historiadelaley/fileadmin/file_ley/5311/HLD_5311_37a6259cc0c1dae299a7866489dff0bd.pdf/.

¹⁷ *Ibidem*, 244.

Cuadro 2. RESUMEN DE LOS PODERES CONFERIDOS A LA FNE MEDIANTE LA LEY 20.945

Mejora de la disuasión por aumento de las multas y criminalización de los carteles	Cambio sustancial respecto del cálculo de las multas que la FNE puede solicitar al Tribunal. Se elimina el monto máximo y se fijan multas de hasta el 30 por ciento de las ventas de la línea de productos o servicios involucrados en la conducta ilícita, que se extienden por todo el período de la infracción o hasta el doble del beneficio económico derivado de la infracción. En el caso de que ninguna de estas hipótesis pueda calcularse, se aplican multas de hasta 60.000 UTA.
	Se otorga a la FNE la atribución exclusiva para ejercer la acción penal para perseguir criminalmente carteles, cuando éstos comprometan “gravemente la libre competencia en los mercados”.* Esta disposición configura una excepción a la regla general de la acción penal pública.
Fortalecimiento de las investigaciones en general	Facultad para solicitar la imposición de multas contra cualquier parte que proporcione información incompleta o falsa en el marco de una investigación.
	Facultad para solicitar la imposición de multas contra cualquier individuo que, tras haber sido llamado a declarar en la investigación, no concorra a la citación.
Fortalecimiento del control de operaciones de concentración	Introducción de un nuevo sistema de control preventivo obligatorio de operaciones de concentración –bajo la dirección de la FNE– por sobre ciertos umbrales, que determina esta misma autoridad.
Desarrollo de mejores mercados y fomento de la competencia	Atribución para realizar estudios de mercado y hacer recomendaciones no vinculantes a diversos órganos públicos o agentes económicos.
	Atribución para efectuar recomendaciones no vinculantes al Presidente para la modificación de cualquier ley o normativa que obstaculice o restrinja la competencia, de acuerdo a sus estudios de mercado.

* En virtud de la Ley 20.945, los llamados carteles “duros” (por ejemplo, acuerdos para fijar precios, restringir la producción, asignación de licitaciones o reparto de cuotas de mercado) fueron tipificados con penas desde tres y un día a diez años de presidio. La ley otorgó a la FNE la atribución exclusiva de interponer querellas criminales cuando el cartel comprometa gravemente la competencia en los mercados, una calificación que la agencia tendrá que interpretar.

Fuente: Ley 20.945, de 2016.

Particularmente, en esta oportunidad, las reiteradas menciones al carácter “experto” e “independiente” de la FNE, y del sistema de libre competencia en general, marcaron la discusión. Por ejemplo, durante el debate ante la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados, el ministro de Economía del gobierno de Bachelet expresó que la propuesta gubernamental era dejar “el análisis de fusiones, [que] es uno de los tópicos más complejos y técnicos (...) a cargo de un organismo experto, la FNE”.¹⁸ En el mismo sentido, el representante de la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), una de las asociaciones industriales más importantes de Chile, declaró frente a la Comisión de Economía de la misma Cámara que la FNE había sido “un organismo que se ha[bía] caracterizado por ser un ente extraordinariamente técnico y profesional”.¹⁹ También a modo de ejemplo, puede citarse a un senador de derecha, quien declaró que “en los últimos años esta institución ha mostrado una capacidad técnica más que aceptable en su área de trabajo”,²⁰ mientras que uno de izquierda caracterizó a este organismo como “un ente técnico, autónomo y especializado”.²¹

Las percepciones anteriores fueron confirmadas por un funcionario gubernamental involucrado en el debate, quien, en una de las entrevistas efectuadas en este trabajo, expresó que “tanto en el Ministerio [de Economía] como en el Congreso hubo una percepción muy positiva del trabajo desarrollado por la FNE (...) Eso se pudo notar en la deferencia que todos tuvieron con las intervenciones de los miembros de la Fiscalía en el debate del Congreso”. De la misma forma, tras la promulgación de la ley, el centro de estudios Libertad y Desarrollo (2016) afirmó que “las modificaciones aprobadas a la ley de libre competencia van, en general, en la línea correcta y responden a un diagnóstico transversal que se venía discutiendo hace algunos años”.

En lo que respecta a las atribuciones otorgadas a la FNE, las discusiones parlamentarias apuntan en la misma dirección. Es justo decir que no hubo un debate intenso respecto a su otorgamiento. El asunto más controvertido fue, más bien, la propuesta gubernamental de criminalizar los carteles duros y entregar la atribución exclusiva de incorporar la ac-

¹⁸ “Historia de la Ley N.º 20.945”, 63.

¹⁹ *Ibidem*, 165

²⁰ *Ibidem*, 678.

²¹ *Ibidem*, 756.

ción penal a la FNE, una propuesta que se originó en el poder ejecutivo y que no había sido promovida por la agencia. Con todo, el hecho de que el gobierno y el Congreso consideraran que la FNE era la institución más adecuada para determinar cuándo proceder con la persecución penal respalda la afirmación de que estas audiencias claves consideraban a la autoridad de competencia como una organización experta y confiable.

También podría argumentarse que el uso prudente y eficiente del sistema de delación compensada y de las facultades intrusivas de investigación contribuyó a incrementar el prestigio de la Fiscalía ante los parlamentarios y el mundo empresarial. De hecho, todos los casos que involucraron delación compensada y facultades intrusivas entre 2009 y la fecha en que concluyeron los debates previos a la promulgación de la Ley 20.945 terminaron en sentencias condenatorias. En relación con lo anterior, existen dos estudios recientes (González y Micco 2014; Pardow 2015) que han abordado la eficacia de la FNE en juicio, concluyendo, en términos generales, que se trata de una institución litigante bastante exitosa.²²⁻²³

En suma, el análisis de la información presentada permite deducir que los políticos y los regulados cambiaron de manera significativa sus percepciones respecto de la FNE después de 2009. En particular, es un buen indicador de hasta qué grado la reputación técnica de esta agencia influyó en la decisión de otorgarle nuevas atribuciones.

En términos de independencia, en los años previos a la presentación del proyecto que llegó a convertirse en la Ley 20.945, la FNE

²² Del análisis de todos los casos llevados a juicio por la FNE, entre 2004 y 2013, González y Micco (2014) concluyen que cuando la FNE inicia un caso, o se vuelve parte en él, hay 56 por ciento de posibilidades de obtener una condena. Pardow (2015), por su parte, califica los casos según la intensidad de la disputa (determinada por el número de audiencias), concluyendo que, en los casos en que la intensidad de la disputa es mayor, la probabilidad de éxito de la FNE sería cercana al 70 por ciento.

²³ Ninguno de estos trabajos distingue entre los casos anteriores y posteriores a la reforma del 2009. Con todo, según Pardow, considerando el período analizado (2004-2013), en sólo aproximadamente el 5 por ciento del total de los casos revisados la FNE habría estado en condiciones de hacer uso de sus nuevas atribuciones, por lo que estos estudios no nos permiten confirmar la hipótesis inicial. A lo sumo, podemos concluir que, desde antes de la reforma de 2009, la FNE ya era un litigante eficaz.

logró consolidar su autonomía frente a influencias políticas. Los cinco entrevistados coincidieron en que la reputación cultivada por la FNE había sido decisiva para obtener esta independencia. Un entrevistado que trabajó para el gobierno y participó en la discusión de la reforma en 2016 fue enfático: “La mejor garantía de que los políticos de ambos lados tienen que la Fiscalía es independiente es el hecho de que el fiscal actual fue nombrado por una coalición y confirmado para un segundo período por la oposición”.

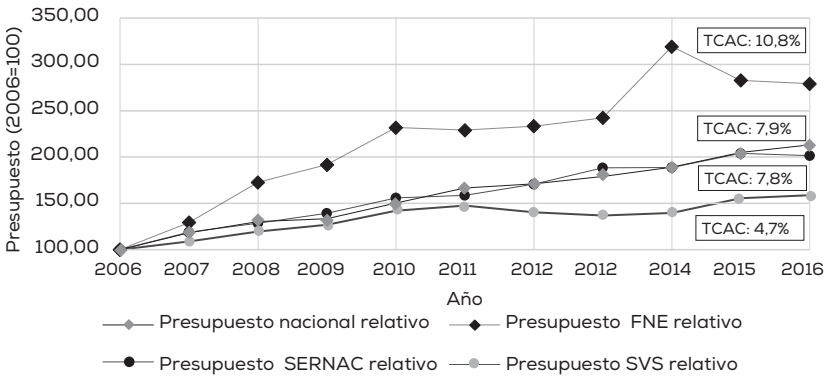
Del mismo modo, se pueden obtener conclusiones interesantes a partir del análisis de la evolución general del presupuesto de la FNE, no sólo en términos de autonomía, como ya se argumentó, sino también en términos de las creencias de ciertas audiencias respecto de la agencia. En ese sentido, por ejemplo, un alto funcionario de la Fiscalía entrevistado para este estudio explicó que la buena acogida de los políticos a sus solicitudes presupuestarias anuales era una demostración elocuente de cómo valoraban el desempeño de la agencia.

El gráfico 1 pone en contexto estas consideraciones. Éste muestra la evolución del presupuesto nacional en relación con el presupuesto de la FNE, entre los años 2006 y 2016, en miles de pesos de 2016 (para facilitar su comprensión, las variables se muestran con el año 2006 equivalente a 100). Los números muestran que, mientras el presupuesto nacional real prácticamente se duplicó en el período indicado, las cifras de la FNE casi se triplicaron. Por otra parte, en términos de la tasa de crecimiento anual compuesta, el presupuesto de la FNE creció en promedio casi tres puntos porcentuales por sobre el presupuesto de la nación. Esta tendencia puede interpretarse como una mejora evidente de las percepciones de los políticos respecto de la labor de la agencia, que fue justificando una mayor receptividad respecto de los requerimientos de la FNE para incrementar su presupuesto.²⁴

Por otra parte, el mismo gráfico incorpora la información relativa al presupuesto de otros dos órganos regulatorios, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) y la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS), con el objetivo de presentar parámetros que permitan evaluar en

²⁴ Es importante explicar que el *peak* de 2014 corresponde al aumento de presupuesto necesario para el cambio a nuevas oficinas, lo que también puede interpretarse como un reconocimiento del Estado a la labor de la FNE.

Gráfico 1. EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL, DE LA FNE, SERNAC Y SVS, INCLUYENDO TASA DE CRECIMIENTO ANUAL COMPUESTA (TCAC) PERIODO 2006-2016



Fuente: Dirección de Presupuestos. Para mayores detalles, véase el Anexo.

su verdadera magnitud las conclusiones que se presentan respecto de la FNE. Como puede verse, el presupuesto del Sernac se ha mantenido alineado con el presupuesto nacional, exhibiendo ambos una tasa de crecimiento acumulado prácticamente igual. Por su parte, el presupuesto de la SVS muestra un crecimiento, aunque siempre por debajo del nivel nacional, con una baja importante en la tasa de crecimiento respecto de la del país desde 2012 en adelante, acumulando en el periodo analizado un crecimiento de 3,2 puntos porcentuales menor que aquél y 6,1 puntos menor que el de la FNE.

Es relevante señalar que pueden existir múltiples factores que expliquen estas diferencias, que no han sido abordados en este estudio, por lo que es importante no apresurar conclusiones respecto de la SVS ni del Sernac. El ejercicio se ha efectuado más bien para graficar que el crecimiento del presupuesto de la FNE, en el periodo analizado, se distancia respecto de otros órganos cuyas funciones podrían ser comparables, lo que brinda apoyo a la conclusión de que hubo un fortalecimiento de la percepción positiva respecto del desempeño de la FNE en ciertos círculos claves.

4.4.3. Emprendimiento de políticas de la FNE

Aunque la evidencia anterior sugiere la existencia de un efecto relevante de la reputación como fuente de poderes regulatorios, las percepciones obtenidas a través de las entrevistas revelan que la FNE desarrolló una notable estrategia de emprendimiento de políticas en los años previos a la presentación del proyecto de ley que culminó en la Ley 20.945, con el fin de abogar por las principales atribuciones que posteriormente este cuerpo legal le conferiría. El impacto de este emprendimiento fue bien captado por un entrevistado que señaló: “[Con la Ley 20.945] el Congreso le dio a la FNE todo lo que pedía y aún más”.

De acuerdo a otro alto funcionario de la FNE, al poco tiempo de entrar en vigencia la Ley 20.361 y coincidiendo con la llegada del fiscal Irrázabal, la agencia se fijó dos objetivos claros para los años siguientes: en primer lugar, lograr el establecimiento de un régimen de multas para carteles realmente disuasorio, basado en los beneficios percibidos por las empresas que incurren en esas prácticas ilícitas, y en segundo lugar, impulsar una reforma en el sistema de control de fusiones, pasando de un régimen voluntario a un control *ex ante* obligatorio basado en un sistema de umbrales.

Según otro alto funcionario, la FNE comenzó a desarrollar una estrategia de acciones con años de anticipación, porque sabían que sería necesario realizar grandes esfuerzos para lograr un cambio de mentalidad en el mundo político y empresarial. Por lo tanto, “cuando llegó la oportunidad, ya habíamos analizado todo desde todas las perspectivas posibles y teníamos argumentos para respaldar todo lo que decíamos”.

Para apoyar la necesidad de un cambio en relación con las multas aplicables a los carteles, la FNE encargó un estudio al University College de Londres con la participación de algunos de los académicos más reconocidos a nivel mundial en el campo de la competencia. Este trabajo supuso una interacción estrecha entre las dos partes y profundizó la comprensión de la agencia respecto de elementos claves para disuadir la formación de carteles. El estudio se publicó en 2014 y brindó argumentos sólidos a favor del sistema de sanción basado en los beneficios aparejados al cartel.²⁵

²⁵ El estudio fue dirigido por el profesor Lianos y se denominó “An Optimal and Just Financial Penalties System for Infringements of Competition Law: a Comparative Analysis”, disponible en: <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/11/Estudio.pdf>.

En cuanto al control de las concentraciones, la reforma que la FNE buscaba era profunda y compleja. Un alto personero de la agencia explicó que, en el momento cuando la FNE comenzó a visualizar la necesidad de un cambio, “era inconcebible poner sobre la mesa de negociación con la industria la idea de que las operaciones de concentración iban a tener que pasar por una revisión obligatoria por parte de la autoridad”. Como estrategia, la Fiscalía decidió que en una primera etapa sería demostrarle a la industria que la práctica vigente, que consideraba básicamente un control *ex post*, era defectuosa y no entregaba a las empresas la certidumbre necesaria. La segunda consistiría en demostrar que poseían las capacidades técnicas para realizar un análisis sólido de las operaciones de concentración de mercado.

Con este objetivo en mente, en 2012 la FNE publicó una versión modificada de la guía 2006 sobre operaciones de concentración, estableciendo un proceso voluntario de revisión ante la autoridad, contemplando un puerto seguro (*safe harbour*) en caso de que las partes de la concentración se comprometieran a mitigar los efectos anticompetitivos detectados por la FNE. La idea dio frutos y cada vez más empresas hicieron uso del sistema. Ese mismo año, la FNE se acercó a la OCDE con quienes se asociaron para llevar a cabo un proceso de evaluación del régimen de revisión de operaciones de concentración en Chile. El estudio culminó en 2014 con la emisión de un informe por parte de la organización internacional que respaldó y validó la necesidad y los beneficios de moverse hacia un sistema de control preventivo de fusiones (OECD 2014).

La evidencia apunta a que la FNE llevó a cabo una suerte de programa de actividades que podría ser caracterizado como un esfuerzo para acoplar las tres corrientes, en términos de Kingdon (1995). Según un entrevistado, mantuvieron reuniones con “todos los *think tanks* que representan a todas las tendencias políticas en el país”, concitando apoyo para sus soluciones a las deficiencias de la ley de libre competencia en Chile. De acuerdo a las entrevistas, con los dos estudios en mano —Lianos y OECD— para validar sus afirmaciones, también se acercaron a políticos de todo el espectro y a las asociaciones industriales más relevantes del país. La combinación de las actividades antes descritas coincide a cabalidad con la descripción de las acciones de emprendimiento de políticas de Greer (2015):

Cuando el foco de atención no está en su área, las comunidades [de emprendimiento] de políticas harán dos cosas: una, ensayar su acto para cuando tengan su momento en la agenda: pulir argumentos, realizar estudios, ganar o perder credibilidad personal y redes. La otra cosa será colarse bajo el foco, preparando su propuesta para convertirla en una solución para lo que sea que se esté discutiendo.

En 2015, la llegada del segundo gobierno de Michelle Bachelet brindó la ventana de oportunidad política para llevar las ideas de la FNE a la agenda gubernamental e introducir el proyecto de ley en el Congreso (Kingdon 1995). La FNE prosiguió con su emprendimiento de políticas durante el debate parlamentario, y el propio fiscal dirigió un equipo que fue invitado a más de 40 sesiones de debate. En ese sentido, es interesante observar cómo los dos ejes del programa promovido por la FNE (multas disuasivas y control preventivo de concentraciones) no fueron objeto de grandes controversias en el debate parlamentario. Ello nos demuestra que el trabajo de emprendimiento que había realizado la FNE respecto de los objetivos que se había fijado años atrás rindió frutos.²⁶

5. CONCLUSIONES

Este artículo ha intentado explicar las importantes atribuciones otorgadas a la autoridad de defensa de la competencia de Chile en los últimos años, desde las perspectivas de las teorías de la reputación de la agencia y el emprendimiento de políticas. A partir de 2006, la Fiscalía Nacional Económica comenzó a forjar una reputación técnica basada en un sólido análisis económico y legal y en casos de alta connotación pública. Sin embargo, al igual que con cualquier relación humana de confianza, construir una reputación requiere tiempo. Esta investigación apunta a que al momento en que la Ley 20.361 estaba siendo discutida en el Congreso, pese a sus incipientes esfuerzos, la FNE no gozaba aún de una reputación ante la clase política y el mundo empresarial.

²⁶ Por el contrario, los puntos más discutidos (la criminalización de los carteles y la facultad de entablar acciones penales contra ellos) fueron introducidos por el gobierno y, en definitiva, prolongaron una discusión que pudo haber sido mucho más breve.

En la misma línea, aunque esta agencia tenía un discurso articulado en ese momento —la defensa de la competencia y la disuasión de los carteles—, no parecía contar con el apoyo y la legitimidad reputacional para convertirse en un emprendedor que abogara por más poderes. Lo anterior no necesariamente refuta las predicciones de Carpenter y Kingdon. Más bien, en ambos casos, falta la premisa básica de cada teoría. Además, estos hallazgos respaldan la afirmación de que las creencias internas de una agencia sobre su labor pueden diferir de las percepciones que sobre ésta tienen sus audiencias y que la distinción entre el ámbito interno y externo de la reputación debe tenerse en cuenta para el análisis.

Los resultados anteriores difieren de las conclusiones relativas a la Ley 20.945. Después de la promulgación de la primera ley, la FNE prosiguió en la misma senda del rigor técnico y trabajó para construir una imagen de especialización, profesionalismo y disciplina analítica. Cabe destacar que, pese a que los casos de colusión investigados por la Fiscalía respecto de mercados sensibles transmitieron un mensaje al público general, mis resultados muestran que hubo una decisión estratégica de afinar el tono del discurso para que fuera oído por ciertas audiencias: la clase política y el mundo empresarial. Más importante aún, el discurso parece haber sido efectivamente recibido por estas audiencias claves de la FNE, que la consideraron capaz de usar sus nuevos poderes con medida, a la vez que estimaron que la solución a nuevos problemas podría encontrarse en esta agencia. En este caso, la evidencia da crédito a los argumentos de Carpenter, en el sentido de que la reputación de la FNE fue un factor relevante para que los políticos y los regulados apoyaran la ampliación de sus atribuciones.

Con todo, es muy importante señalar que esta nueva posición de prestigio que alcanzó la agencia de competencia fue el *fruto acumulado de casi una década de estrategias planificadas, iniciadas por una administración y refinadas y profundizadas por las siguientes*. Esto se demuestra claramente por el hecho de que muchos de los logros de los años más recientes no podrían haberse materializado sin el notable incremento presupuestario logrado a partir de 2006.

En términos de autonomía, la investigación corrobora la afirmación de Carpenter (2010), pero también parece demostrar que la autonomía y la reputación se refuerzan mutuamente, más que sólo ser una fuente

de la otra. Por otra parte, la evidencia también sugiere que la creciente experiencia técnica fue un factor relevante para situar a la FNE en la posición de desarrollar una estrategia de emprendimiento de políticas durante varios años, con el fin de convencer a los políticos y regulados de que se requerían nuevos cambios, en especial en el ámbito del control de las operaciones de concentración. En ese sentido, este documento contribuye al trabajo de Kingdon al graficar un posible camino para el desarrollo de un emprendedor de políticas.

Siguiendo con la Ley 20.945, este artículo concluye que el emprendimiento de políticas implementado por la FNE jugó un papel relevante para colocar en la agenda nacional la necesidad de nuevos cambios a la ley de defensa de la competencia; para concitar el apoyo político del mundo empresarial a esta iniciativa; y, finalmente, para lograr la promulgación de esa ley en el Congreso. Pese a que podría argumentarse que la FNE simplemente se benefició de un ambiente mundial generalizado de interés por la libre competencia, este estudio sugiere que su estrategia fue crucial para crear un *momentum* político nacional. En esa línea, la conclusión general es que la reputación de la FNE y, en particular, sus actividades de emprendimiento de políticas desempeñaron un rol importante como fuentes de los poderes regulatorios respecto de esa ley. La evidencia, sin embargo, sugiere que esta reforma no podría explicarse por ninguno de estos marcos teóricos en forma separada.

Los hallazgos de este estudio también avalan una de las principales afirmaciones de la interpretación tradicional de la delegación en términos de la teoría del agente-principal; a saber, que los políticos buscan incluir controles cuando delegan en las entidades burocráticas para evitar que se alejen de sus preferencias (McCubbins, Noll y Weingast 1987). En este caso, el dispositivo de control está integrado al régimen de competencia de Chile bajo la forma de un tribunal especializado investido de poderes adjudicativos (Huber y Shipan 2002). Los políticos también hicieron uso de este control *ex ante* en la reforma de 2009 cuando establecieron la obligatoriedad de dos autorizaciones judiciales consecutivas para que la FNE pudiera hacer uso de sus poderes intrusivos. En ese sentido, cabe destacar que todos los entrevistados en esta investigación mencionaron que el hecho de que la FNE tenga un contrapeso institucional en el TDLC, respaldado por la tradición de independencia del poder judicial en Chile (Galal 1996), ha sido un fac-

tor clave para la legitimación de la labor de la agencia y del sistema de competencia en general. En otras palabras, se podría razonablemente argumentar que fue la reputación de todo el sistema de libre competencia lo que contribuyó a que la FNE recibiera más poderes.

Este trabajo ha procurado explicar la senda que ha recorrido la FNE para forjar una reputación y autonomía técnica. Con todo, su aporte se limita a la revisión de un sector y una institución. En ese sentido, se abre un espacio para ampliar en Chile la investigación sobre la reputación y el emprendimiento de políticas como fuentes de los poderes regulatorios. Una buena línea de investigación sería someter esos factores a un análisis intersectorial que compare la realidad de otros importantes organismos que han vivido procesos de reforma de manera paralela a la FNE, como la SVS y el Sernac. Respecto de este último, desde ya podemos señalar una importante diferencia con este caso de estudio. El Sernac, por su naturaleza misma, se encuentra en una situación que lo obliga a dirigirse con igual celo a dos audiencias muy distintas, la ciudadanía en general, por un lado, y el mundo empresarial, por otro. Esto puede representar dificultades distintas a las que ha debido sortear la FNE.

Aún no hay predicciones o recetas en la literatura sobre reputación que expliquen cómo una agencia puede preservar y asegurar su imagen positiva una vez que ha alcanzado un cierto grado de consolidación. Es probable que la FNE esté ahora en un *peak* de prestigio, pero la amenaza de daños a la reputación es constante. Como lo reconoció un alto personero en una entrevista: “Cuanto más alto subes, más peligrosa es la caída. Y no hay nada más atractivo que ver caer a alguien”. En ese sentido, la facultad de iniciar el procedimiento penal en los casos de carteles duros abre un margen de discrecionalidad no vislumbrado ni buscado por la agencia que podría dañar su apoyo político. Está por verse si la FNE podrá preservar su capital reputacional en los próximos años.

6. REFERENCIAS

- Agüero, F. & S. Montt. 2013. “Chile: The Competition Law System and the Country’s Norms”. En *The Design of Competition Law Institutions: Global Norms, Local Choices*, editado por E. Fox & M. Trebilcock. Oxford: Oxford University Press.
- Bawn, K. 1995. “Political Control versus Expertise: Congressional Choices about Administrative Procedures”. *The American Political Science Review* 89 (1): 62-73.

- Bernedo, P. 2013. *Historia de la libre competencia en Chile 1959-2010*. Santiago: Ediciones de la Fiscalía Nacional Económica.
- Carpenter, D. 2001. *Reputations, Networks, and Policy Innovation in Executive Agencies, 1862-1928*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2002. "Groups, the Media, Agency Waiting Costs, and FDA Drug Approval". *American Journal of Political Science* 46 (3): 490-505.
- . 2004. "Protection without Capture: Product Approval by a Politically Responsive, Learning Regulator". *The American Political Science Review* 98 (4): 613-631.
- . 2010. *Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA*. Princeton: Princeton University Press.
- Carpenter, D. & G. Krause. 2012. "Reputation and Public Administration". *Public Administration Review* 72 (1): 26-32.
- Coen, D. & M. Thatcher. 2005. "The New Governance of Markets and Non-Majoritarian Regulators". *Governance* 18 (3): 329-346.
- Exworthy, M. & M. Powell. 2004. "Big Windows and Little Windows: Implementation in the Congested State". *Public Administration* 82 (2): 263-281.
- Fiorina, M. 1982. "Legislative Choice of Regulatory Forms: Legal Process or Administrative Process?". *Public Choice* 39 (1): 33-66.
- Fiscalía Nacional Económica (FNE). 2015. "Reflexiones sobre la actual regulación de libre competencia y sus desafíos futuros". <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2015/11/discurso.pdf7/>.
- . "Discursos del Fiscal Nacional Económico en la inauguración del 'Día de la competencia' de 2006 a 2009, y de 2011 a 2016". www.fne.gob.cl/.
- Galal, A. 1996. "Chile: Regulatory Specificity, Credibility of Commitment and Distributional Demands". En *Regulations, Institutions and Commitment. Comparative Studies of Telecommunications*, editado por B. Levy & P. Spiller. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gilad, S. 2012. "Attention and Reputation: Linking Regulators' Internal and External Worlds". En *Executive Government in Crisis*, editado por M. Lodge & K. Wegrich. Londres: Palgrave Macmillan.
- Gilardi, F. 2002. "Policy Credibility and Delegation to Independent Regulatory Agencies: A Comparative Empirical Analysis". *Journal of European Public Policy* 9 (6): 873-893.
- . 2005. "The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 598: 84-101.
- González, A. & A. Micco. 2014. "Private versus Public Antitrust Enforcement: Evidence from Chile". *Journal of Competition Law & Economics* 10 (3): 691-709.
- Greer, S. 2015. "John W. Kingdon, Agendas, Alternatives, and Public Policies". En *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*, editado por M. Lodge, E. Page & S. Balla. Oxford: Oxford University Press.

- Horn, M. 1995. *The Political Economy of Public Administration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, J. & C. Shipan. 2002. "Rational Delegation or Helpless Abdication. The Relationship between Bureaucrats and Politicians". En *Deliberate Discretion*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huber, J., C. Shipan & M. Pfahler. 2001. "Legislatures and Statutory Control of Bureaucracy". *American Journal of Political Science* 45 (2): 330-345.
- Ingold, K. & F. Varone. 2012. "Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy". *Journal of Public Administration Research & Theory* 22 (2): 319-346.
- Jordana, J. & C. Ramió. 2010. "Delegation, Presidential Regimes, and Latin American Regulatory Agencies". *Journal of Politics in Latin America* 2 (1): 3-30.
- Jordana, J., D. Levi-Faur & X. Fernández i Marín. 2011. "The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion". *Comparative Political Studies* 44 (10): 1.343-1.369.
- Kingdon, J. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York, Londres: Longman.
- Krause, G. & J. Douglas. 2005. "Institutional Design versus Reputational Effects on Bureaucratic Performance: Evidence from U.S. Government Macroeconomic and Fiscal Projections". *Journal of Public Administration Research and Theory* 15 (2): 281-306.
- Lee, S. & A. Whitford. 2013. "Assessing the Effects of Organizational Resources on Public Agency Performance: Evidence from the U.S. Federal Government". *Journal of Public Administration Research and Theory* 23: 87-112.
- Levi-Faur, D. 2011. "Regulatory Networks and Regulatory Agencification: Towards a Single European Regulatory Space". *Journal of European Public Policy* 18 (6): 810-829.
- Levi-Faur, D. & J. Jordana. 2006. "Toward a Latin American Regulatory State? The Diffusion of Autonomous Regulatory Agencies across Countries and Sectors". *International Journal of Public Administration* 29 (4-6): 335-366.
- Levy, B. & P. Spiller. 1994. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Telecommunications Regulation". *Journal of Law, Economics & Organization* 10 (2): 201-246.
- Libertad y Desarrollo. 2016. *Reporte de Temas Públicos*. "Nueva ley de competencia: ajustes y desafíos". Santiago.
- Lodge, M. 2008. "Regulation, the Regulatory State and European Politics". *West European Politics* 31 (1-2): 280-301.
- Maggetti, M. 2009. "The Role of Independent Regulatory Agencies in Policy-Making: A Comparative Analysis". *Journal of European Public Policy* 16 (3): 450-470.
- Majone, G. 1994a. "The Rise of the Regulatory State in Europe". *West European Politics* 17 (3): 77-101.

- . 1994b. "Paradoxes of Privatization and Deregulation". *Journal of European Public Policy* 1 (1): 53-69.
- . 1997. "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance". *Journal of Public Policy* 17 (2): 139-167.
- . 1999. "The Regulatory State and Its Legitimacy Problems". *West European Politics* 22 (1): 1-24.
- Maor, M. 2007. "A Scientific Standard and an Agency's Legal Independence: Which of These Reputation Protection Mechanisms is Less Susceptible to Political Moves?". *Public Administration* 85 (4): 961-978.
- Maor, M. & R. Sulitzeanu-Kenan. 2016. "Responsive Change: Agency Output Response to Reputational Threats". *Journal of Public Administration Research and Theory* 26 (1): 31-44.
- Maor, M., S. Gilad & P. Ben-Nun Bloom. 2013. "Organizational Reputation, Regulatory Talk and Strategic Silence". *Journal of Public Administration Research and Theory* 23 (3): 581-608.
- . 2015. "Organizational Reputation, the Content of Public Allegations, and Regulatory Communication". *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (2): 451-478.
- Martin, A. & D. Thomas. 2013. "Two-Tiered Political Entrepreneurship and the Congressional Committee System". *Public Choice* 154: 21-37.
- McCubbins, M., R. Noll & B. Weingast. 1987. "Administrative Procedures as Instruments of Political Control". *Journal of Law, Economics & Organization* 3 (2): 243-277.
- . 1989. "Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies". *Virginia Law Review* 75 (2): 431-482.
- McDonald, J. & W. Franko. 2007. "Bureaucratic Capacity and Bureaucratic Discretion. Does Congress Tie Policy Authority to Performance?". *American Politics Research* 35 (6): 790-807.
- Mintrom, M. & P. Norman. 2009. "Policy Entrepreneurship and Policy Change". *Policy Studies Journal* 37 (4): 649-667.
- Mintrom, M. & S. Vergari. 1996. "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change". *Policy Studies Journal* 24 (3): 420-434.
- Moe, T. 1984. "The New Economics of Organization". *American Journal of Political Science* 28 (4): 739-777.
- . 2012. "Delegation, Control, and the Study of Public Bureaucracy". *Forum* 10 (2): 1-45.
- OECD. 1998. *Recommendation of the Council Concerning Effective Action against Hard Core Cartels*.
- . 2007. "Roadmap for the Accession of Chile to the OECD Convention". Decisión del consejo adoptada en su 1163ª sesión, del 30 de noviembre.

- . 2014. "Evaluation of merger control regime in Chile". <http://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2014/11/Estudio.pdf/>.
- Pardow, D. 2015. "El desempeño en juicio de la FNE: ¿Es realmente un mejor litigante que los demandantes privados?". *Revista de Derecho de la Universidad Católica del Norte* 22 (2): 419-451.
- Pavón, A. 2018. "Agencies' Formal Independence and Credible Commitment in the Latin American Regulatory State: A Comparative Analysis of 8 Countries and 13 Sectors". *Regulation & Governance*. doi:10.1111/rego.12187.
- Rawat, P. & J. Morris. 2016. "Kingdon's 'Streams' Model at Thirty: Still Relevant in the 21st Century?". *Politics & Policy* 44 (4): 608-638.
- Roberts, N. & P. King. 1991. "Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process". *Journal of Public Administration Research and Theory* 1 (2): 147-175.
- Romero, J. 2015. *Ejecución y cumplimiento de un marco normativo de Libre Competencia. Influencias y opciones de diseño*. Santiago: Thomson Reuters.
- Scott, C. 2000. "Accountability in the Regulatory State". *Journal of Law and Society* 27 (1): 38-60.
- Tapia, J. & L. Cordero. 2015. "La revisión judicial de las decisiones regulatorias: una mirada institucional". *Estudios Públicos* 139: 7-65.
- Thatcher, M. 2002a. "Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation". *West European Politics* 25 (1): 125-147.
- . 2002b. "Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe". *Journal of European Public Policy* 9 (6): 954-972.
- . 2005. "The Third Force? Independent Regulatory Agencies and Elected Politicians in Europe". *Governance* 18 (3): 347-373.
- . 2011. "The Creation of European Regulatory Agencies and its Limits: A Comparative Analysis of European Delegation". *Journal of European Public Policy* 18 (6): 790-809.
- Wilks, S. & I. Bartle. 2002. "The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies". *West European Politics* 25 (1): 148-172.

7. ANEXO

COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL, DE LA FNE, DEL SERNAC Y DE LA SVS (2006-2016) (1/2)

Año	Presupuesto nacional (miles CLP)	Presupuesto FNE (miles CLP)	Presupuesto SERNAC (miles CLP)	Presupuesto SVS (miles CLP)	Presupuesto nacio- nal (miles de CLP 2016)	Presupuesto FNE (miles CLP 2016)	Presupuesto SERNAC (miles CLP 2016)
2016	\$37.642.525.269	\$5.782.948	\$9.827.444	\$15.786.744	\$37.642.525.269	\$5.782.948	\$9.827.444
2015	\$34.788.062.561	\$5.627.151	\$9.556.944	\$14.847.806	\$36.203.466.356	\$5.856.100	\$9.945.782
2014	\$30.382.144.063	\$6.015.811	\$8.369.220	\$12.635.725	\$33.401.152.451	\$6.613.589	\$9.200.851
2013	\$28.199.706.697	\$4.473.736	\$8.176.903	\$12.127.304	\$31.647.367.083	\$5.020.689	\$9.176.601
2012	\$26.306.252.309	\$4.204.521	\$7.247.809	\$12.132.889	\$30.238.588.207	\$4.833.025	\$8.331.233
2011	\$24.613.854.515	\$3.973.216	\$6.468.778	\$12.276.182	\$29.400.789.635	\$4.745.932	\$7.726.835
2010	\$21.698.680.900	\$3.924.151	\$6.214.116	\$11.543.031	\$26.558.308.997	\$4.803.002	\$7.605.827
2009	\$19.734.024.079	\$3.325.187	\$5.683.880	\$10.565.627	\$23.576.725.172	\$3.972.683	\$6.790.672
2008	\$17.636.961.816	\$2.739.535	\$4.803.298	\$9.107.078	\$23.029.661.229	\$3.577.179	\$6.271.960
2007	\$14.929.797.513	\$1.917.510	\$4.143.531	\$7.731.907	\$20.868.991.020	\$2.680.311	\$5.791.861
2006	\$12.387.127.390	\$1.452.905	\$3.419.749	\$6.973.341	\$17.663.123.668	\$2.071.735	\$4.876.308
TCAC	11,8%	14,8%			7,9%	10,8%	7,3%

COMPARACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL, DE LA FNE, DEL SERNAC Y DE LA SVS (2006-2016) (2/2)

Año	Presupuesto SVS (miles CLP 2016)	Presupuesto nacional relativo (2006=100)	Presupuesto FNE relativo (2006=100)	Presupuesto SERNAC relativo (2006=100)	Presupuesto SVS relativo (2006=100)	% que el presupuesto FNE representa en presupuesto nacional	Variación anual del %	U.F. al 1 enero de cada año
2016	\$15.786.744	213,11	279,14	201,53	158,76	0,01536	(0,0008)	\$25.629
2015	\$15.451.911	204,97	282,67	203,96	155,40	0,01618	(0,0036)	\$24.627
2014	\$13.891.310	189,10	319,23	188,68	139,70	0,01980	0,0039	\$23.313
2013	\$13.609.973	179,17	242,34	188,19	136,87	0,01586	(0,0001)	\$22.837
2012	\$13.946.549	171,20	233,28	170,85	140,26	0,01598	(0,0002)	\$22.296
2011	\$14.663.670	166,45	229,08	158,46	147,47	0,01614	(0,0019)	\$21.456
2010	\$14.128.204	150,36	231,83	155,98	142,09	0,01808	0,0012	\$20.939
2009	\$12.623.015	133,48	191,76	139,26	126,95	0,01685	0,0013	\$21.452
2008	\$11.891.670	130,38	172,67	128,62	119,59	0,01553	0,0027	\$19.628
2007	\$10.807.722	118,15	129,38	118,78	108,69	0,01284	0,0011	\$18.335
2006	\$9.943.466	100	100	100	100	0,01173		\$17.974
TCAC	4,7%	7,9%	10,8%	7,3%	4,7%			

Fuente: Dirección de Presupuestos. <http://www.dipres.gob.cl/572/w3-propertyvalue-2129.html> y del Banco Central de Chile <http://si3.bcn-tral.cl/Indicadorssiete/secure/Serie.aspx?gcode=UF¶m/>.