

ARTÍCULOS

## Aproximación empírica a la especialidad de las agencias independientes en Chile

*Empirical approach to the specialty of independent agencies in Chile*

Josefa Escobar Urrejola 

*Abogada, Chile*

**RESUMEN** La presente investigación indaga acerca de las variables objetivas que capturan de mejor forma la percepción subjetiva que los expertos tienen sobre el nivel de especialidad de las agencias regulatorias independientes en Chile, la que puede ser abordada desde distintas perspectivas y en atención a diversos factores. Para ello, se entrevistó a abogados/as e ingenieros que se desempeñan o se han desempeñado en agencias regulatorias o cuyas líneas de investigación abordan problemas jurídicos sobre dichas agencias. Además, se utilizó una metodología empírica basada en la recolección y análisis de datos de veintidós agencias de nuestro país. Finalmente, se realizó una regresión lineal con el objetivo de determinar cómo diversas variables afectan la percepción de los expertos. Los principales resultados evidencian que las variables relativas a las remuneraciones promedio que reciben los profesionales y directivos de una agencia, así como también la proporción del personal de una entidad que se encuentra fuera de la Región Metropolitana, son predictores importantes de especialidad.

**PALABRAS CLAVE** Agencias regulatorias independientes, especialidad, percepción expertos, regulación.

**ABSTRACT** The present study delves into identifying the objective factors that most accurately reflect the subjective perceptions of experts regarding the level of expertise within Chilean independent regulatory agencies, which can be approached from different perspectives and in response to various factors. To explore this, interviews were conducted with lawyers and engineers who work or have worked in regulatory agencies, or whose research addresses legal issues concerning these agencies. Additionally, we employed an empirical methodology, collecting and analyzing data from twenty-two national agencies. A linear regression analysis was then conducted to determine the impact of various variables on expert perceptions. The findings underscore that variables such as the average compensation received by agency professionals and executives,

along with the proportion of staff situated outside the Metropolitan Region relative to the total agency workforce, emerge as significant predictors of specialization.

**KEYWORDS** Independent regulatory agencies, specialization, experts' perception, regulation.

## Introducción

En la generalidad de los Estados modernos, es posible constatar una tendencia a distribuir competencias regulativas entre diversas agencias independientes (Morales y Lambeth, 2017: 258), las cuales son dotadas de objetivos y responsabilidades en sectores concretos de la actividad estatal. Lo que subyace a la delegación de potestades regulatorias por parte del poder político es la convicción de que la Administración posee mayores capacidades informacionales que el legislador respecto de una determinada materia (Tapia y Cordero, 2015: 24). Como proponen Morales y Lambeth (2017: 258), «este fenómeno se justifica en buena medida como respuesta a la imposibilidad del legislador de resolver, con la premura que la actualidad exige, los problemas esencialmente técnicos que surgen continuamente en las sociedades modernas».

El nivel de especialidad con que se debe dotar a una agencia forma parte del debate sobre el diseño, aplicación, revisión y evaluación de las estructuras regulatorias de los Estados. Sin embargo, no resulta del todo claro qué se entiende por dicha especialidad. El concepto de especialización es de textura abierta, sin que esté definido de modo unívoco. Debido a ello, este estudio intenta aproximarse a la especialidad de las agencias regulatorias en Chile desde variables que, a nuestro juicio, resultan relevantes como instrumentos de medición de especialidad. En concreto, la pregunta que guía a esta investigación es: ¿qué variables objetivas capturan de mejor forma la percepción subjetiva que los expertos tienen sobre el nivel de especialidad de las agencias reguladoras en el país?

En primer lugar, se presenta a continuación la revisión de literatura, exponiendo el concepto y origen de las agencias regulatorias independientes, su equivalente funcional en Chile y su especialidad, entre otros temas relevantes para este trabajo. En la siguiente sección, se plantea la pregunta de investigación, sus objetivos, la metodología que contiene los datos, sus variables y la estrategia analítica a utilizar. Finalmente, se presentan las estadísticas descriptivas con el objetivo de mostrar los resultados del modelo de percepción de especialidad de los expertos y las conclusiones del estudio.

## Revisión de literatura

### Las agencias regulatorias independientes

Jacint Jordana (2012: 44) entiende la regulación como una «actividad del Estado para dirigir la economía y la sociedad, interviniendo en su funcionamiento mediante el establecimiento de reglas de comportamiento sobre las actividades de individuos, organizaciones y empresas, incluyendo las capacidades de supervisión, control y de sanción». En la actualidad, la regulación se sitúa como un componente fundamental dentro de las funciones del Estado, que abarca múltiples actividades y asume diversas formas. Por ello, los modelos regulatorios varían entre países y continentes, respondiendo a necesidades y factores diversos. En palabras de Stark:

Es posible tipificar dos modelos de regulación: la regulación por agencia y la regulación de proceso. En el primer caso, predominan las reglas específicas y las agencias reguladoras. En el segundo, la legislación general antimonopolio y los correspondientes organismos antimonopolio (2001: 17).

Sin embargo, no siempre resulta sencillo distinguir entre regulación y derecho antimonopolio, pues sus objetivos y herramientas pueden superponerse. En cuanto a los objetivos, ambos buscan controlar la adquisición y el ejercicio de poder de mercado, aunque la regulación también puede perseguir otros fines. En este contexto, el derecho de competencia y la regulación suelen distinguirse por su ámbito de aplicación, oportunidad (aplicación *ex ante* o *ex post*), los métodos empleados, su flexibilidad, el tipo de obligaciones impuestas (reactivas o proactivas) y la naturaleza de las infracciones que conllevan (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OECD], 2021: 15). En esta línea, autores como Akman (2022: 2) argumentan que, aunque la Ley de Mercados Digitales Europea (DMA) se presenta como un «complemento» al derecho de competencia europeo, sus contenidos y alcances se superponen.

No existe en la doctrina una definición homogénea y pacífica de agencias reguladoras. Sin embargo, consideramos que el concepto propuesto por Moreno (1995: 90) abarca sus características más importantes. El autor señala que una agencia reguladora independiente es un tipo de ente administrativo que está: i) dotado de las potestades reglamentaria, resolutoria y de ejecución para el desarrollo de la función de regulación; ii) gobernado por un órgano directivo de naturaleza colegiada, cuyos miembros no pueden ser separados discrecionalmente por el presidente y desempeñan sus cargos (normalmente de duración mayor que el propio mandato presidencial) de manera escalonada, renovándose por partes; y iii) excluido de los mecanismos presidenciales de supervisión y coordinación de la actividad que han sido establecidos en virtud de una Orden Ejecutiva (el equivalente a un Decreto Supremo en el derecho chileno).

En cuanto al diseño institucional de las agencias reguladoras, Kovacic y Hyman (2012: 5) identifican nueve opciones que los gobiernos deben considerar y que influyen en la calidad y efectividad de estos entes. Entre estas alternativas, se encuentra la decisión de establecer agencias independientes o dependientes. Según los autores, la mayoría de las jurisdicciones han optado por crear agencias de competencia independientes y autónomas. Estas agencias se caracterizan por tener una mayor capacidad para establecer una identidad y marca distintiva, así como para responder de manera ágil a circunstancias cambiantes sin necesidad de coordinar políticas con otras unidades. En cambio, las agencias vinculadas a entidades más grandes pueden beneficiarse de la reputación y el poder político de la entidad principal, pero deben competir con otras unidades por recursos presupuestarios y apoyo administrativo. Además, les resulta más difícil crear una identidad distintiva y respetada en medio de otras subsidiarias. Como indican Demortain y Borraz (2021: 396), la reputación de las agencias regulatorias es el resultado de un proceso dinámico, una forma de equilibrio en torno a un estándar particular de conocimiento que sirve para mantener la posición de la entidad en el complejo y dinámico conjunto de interdependencias en el que se envuelve. Para los autores, la reputación técnica es un juicio que surge de una configuración específica de actores dentro de la cual se produce y evalúa el conocimiento. En esta configuración, las agencias ganan credibilidad al recurrir a estándares específicos de conocimiento o al alterarlos para producir conocimiento que se considere convincente en este contexto.

En el caso de América Latina, si bien no ha existido uniformidad respecto a la adopción y adaptación de instituciones reguladoras, el modelo acogido por los países de la región desde finales del siglo XX corresponde a uno mixto, basado en agencias reguladoras, organismos generales antimonopolios y legislaciones específicas y globales (Stark, 2001: 28). Dentro de los motivos que impulsaron la creación de estos entes en la región se encuentran, además del interés de apartar a las autoridades reguladoras de la política, la larga tradición y reputación de las agencias norteamericanas que las constituyeron como un referente organizativo. Así, una serie de misiones de consultores de Estados Unidos jugaron un rol fundamental dentro del proceso de creación de las agencias reguladoras en la región. En palabras de Jordana y Levi-Faur:

La influencia de las misiones lideradas por Kemmerer muestra que durante la década de 1920 muchos países latinoamericanos adoptaron el modelo estadounidense de política reguladora, y al mismo tiempo permite explicar la emergencia de las primeras instituciones reguladoras en la región (2005: 24).

Aun cuando los diseños regulatorios tuvieron referentes internacionales similares, los modelos implementados respondieron a características nacionales específicas y, por lo tanto, diversas. Así, el cambio regulador y el diseño de las agencias reguladoras fue distinto en cada país, tanto en el ritmo y alcance de las reformas como

en el grado de autonomía, especialización y fragmentación que se les otorgó a las agencias. Hasta 1990, Chile lideró el proceso de creación de instituciones reguladoras en Latinoamérica, constituyéndose como el primer país en consolidar la regulación como sistema de gobernanza en una amplia gama de sectores (Jordana y Levi-Faur, 2005: 23). Además de ser pionero, nuestro país fue innovador, por lo que la mayoría de los órganos chilenos no se parecen al modelo estándar de agencias que se difundió y emuló en el mundo durante la década de los noventa. En realidad, la difusión del modelo común de ente regulador que se produjo entonces y que llegó a la mayoría de los países de América Latina tuvo un impacto débil en Chile. Así, muchas de nuestras agencias muestran un diseño institucional diferente a los estándares globales y regionales (Jordana, 2011: 214).

### Agencias regulatorias independientes en Chile

Si bien reformas recientes han apuntado en direcciones distintas, el modelo de supervisión preponderante en nuestro país corresponde a un sistema institucional o por silos atomizado. En este, existen autoridades regulatorias diferenciadas para cada uno de los mercados que pasaron a liberalizarse durante los años ochenta y noventa, distinguiendo sus competencias en atención a la naturaleza jurídica de la entidad, el tipo de industria fiscalizada u otras consideraciones semejantes (Pardow, 2018a: 204). Este modelo se contrapone al sistema funcional presente solo en algunas de nuestras instituciones, en el cual «la supervisión se encuentra determinada por la actividad que realiza una entidad específica sin importar su naturaleza jurídica» (Morales y Lambeth, 2017: 246).

La expresión «agencias regulatorias independientes» no ha sido adoptada de forma explícita en Chile, por lo que cabe preguntarse cuáles de nuestros órganos reguladores encajan dentro de este concepto. Este tema ha sido tratado por autores como Pardow (2018b: 753), quien señala:

Nuestro equivalente funcional al concepto de agencias regulatorias independientes estaría constituido por una veintena de organismos descentralizados que se encuentran funcionando bajo la denominación general de superintendencia, comisión o servicio. A ellas se agregan la Fiscalía Nacional Económica, que es un órgano descentralizado, pero que actúa con otra denominación, y la Subsecretaría de Telecomunicaciones, que es un órgano centralizado, pero con funciones análogas a las de una superintendencia. También se suman la Contraloría General de la República y el Banco Central como instituciones constitucionalmente autónomas. Finalmente, habría que incluir la situación particular del Consejo para la Transparencia, el Panel de Expertos, el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia y otros organismos análogos.

Dentro de los órganos reguladores chilenos existen dos tipos de estructuras jurídicas básicas: los órganos centralizados y los descentralizados (Ley 18.575 de 1986, artículo 29). Los entes centralizados son aquellos que carecen tanto de patrimonio como de personalidad jurídica propia y dependen directamente del presidente de la República, a través del ministerio correspondiente. Por su parte, la descentralización constituye la regla general en los órganos reguladores e implica que cada institución posee patrimonio y personalidad jurídica propia, como también la ausencia de una relación jerárquica directa con el Gobierno y la Administración del Estado (aunque existen, en cambio, mecanismos de supervigilancia indirectos).

Siguiendo a Pardow (2018b: 751), los organismos públicos chilenos que pueden ubicarse dentro de la categoría de agencias independientes corresponden, en primer lugar, a ciertos órganos descentralizados: las superintendencias, las comisiones y los servicios públicos. Las superintendencias comenzaron a desarrollarse durante la década de los ochenta en determinadas áreas de la economía y corresponden a «aquellos entes de la Administración a través de los cuales el Estado fiscaliza el correcto funcionamiento de diversas actividades privadas de interés público, siguiendo el patrón de lo que en derecho comparado se denomina agencias reguladoras independientes» (García, 2009: 327). Se trata de servicios públicos legalmente descentralizados (lo que los dota de autonomía, ya que sus decisiones no pueden ser revisadas por la vía jerárquica), cuya dirección corresponde, usualmente, a una autoridad unipersonal (el superintendente) que controla a determinados y ciertos sujetos (Carmona, 2005: 77). Junto con las superintendencias, en Chile operan comisiones y servicios. Estos organismos también corresponden a entes descentralizados dirigidos por una autoridad unipersonal y, por lo mismo, pueden subsumirse dentro de la categoría de agencia independiente. La diferencia con las superintendencias radica en que dichas unidades ejercen su competencia no sobre industrias determinadas, sino a través de una lógica funcional, en la que se les atribuyen competencias para proteger un interés de manera transversal. Es el caso del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), el Servicio Nacional de Aduanas (SNA), el Servicio de Impuestos Internos (SII) y la Comisión Nacional de Energía (CNE) (Pardow, 2018b: 751).

La Fiscalía Nacional Económica (FNE), el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Inapi) y la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) también corresponden a agencias independientes. El artículo 33 del Decreto de Ley 211 de 1973, que fija las normas para la defensa de la libre competencia, establece que la FNE es «un servicio público descentralizado [...] independiente de todo organismo o servicio», es decir, posee un diseño institucional similar al de las superintendencias. Del mismo modo, es dirigida por una autoridad unipersonal: el fiscal nacional económico, quien, según el artículo 39 del mismo decreto, «en el ejercicio de sus funciones, será independiente de todas las autoridades y tribunales ante los cuales actúe». Por su parte, la Inapi también constituye un organismo descentralizado y dirigido por una

autoridad unipersonal: el director nacional del Instituto. Finalmente, se considera a la Subtel dentro de la categoría de agencias independientes porque, a pesar de ser un órgano centralizado, no obsta a que su grado de autonomía sea muy superior al de otras agencias formalmente más independientes (Stark, 2001: 37). La Subtel ejerce una función de vigilancia y control en un ámbito determinado de la actividad económica y, por lo mismo, la ley la dotó de facultades similares a la de las superintendencias. La diferencia radica en que su control se ejerce sobre sujetos indeterminados (García, 2009: 329).

El segundo grupo de organismos incorporados por Pardow (2018b: 752) corresponde a autonomías constitucionales que presentan especiales caracteres de independencia, específicamente el Banco Central (BC) y la Contraloría General de la República (CGR). Ambos son órganos autónomos, es decir, «están al margen de los vínculos jurídico-administrativos, pues escapan a la línea jerárquica y no admiten sobre ellos el ejercicio de facultades de supervigilancia o tutela; se autodeterminan, funcional y administrativamente, y sus directivos son autoridades inamovibles» (Carmona, 2015: 130). Lo que caracteriza a estas autonomías es que nacen de la Constitución, no de la ley. Si bien tradicionalmente la autonomía era sinónimo de órganos descentralizados, en realidad son distintos, ya que los órganos autónomos no se encuentran sujetos a ningún tipo de control o tutela por parte del poder central y no necesariamente tienen personalidad jurídica (Carmona, 2015: 130).

Finalmente, el mismo Pardow (2018b: 752) incluye tres organismos de naturaleza jurídica particular: el Consejo por la Transparencia (CPLT), el Panel de Expertos (PE) y el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC). Todos intervienen en ámbitos tradicionales de la regulación económica, son dirigidos por cuerpos colegiados y sus diseños institucionales tienen por objeto alcanzar independencia respecto del poder ejecutivo. El CPLT presenta una autonomía legal, por lo que corresponde a «entidades cuyo diseño da a la entidad un grado de independencia mayor que la de un servicio descentralizado, sin llegar a una independencia total. Es decir, están más allá de uno descentralizado y menos que un autónomo» (Carmona, 2015: 139). Rajevic (2010: 232) también asimila al CPLT a las administraciones independientes del derecho comparado (al igual que al BC), pues el legislador le otorgó una serie de instrumentos que, efectivamente, posibilitan un espacio de poder diferenciado del gobierno.

Por su parte, tanto el PE como el TDLC resultan más problemáticos de subsumir dentro de la categoría de agencias independientes. Al primero, el legislador no lo encuadra explícitamente dentro de ninguna de las categorías tradicionales de nuestro derecho administrativo, por lo que su naturaleza jurídica puede resultar, en principio, difusa. Dilucidar la naturaleza jurídica del PE excede los propósitos de este trabajo, por lo que nos limitaremos a atender lo señalado por Vergara (2005: 221), quien lo define como un órgano independiente que funcionalmente ejerce jurisdicción, sin

perjuicio de no integrar el poder judicial ni encontrarse sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema. En cuanto al TDLC, este corresponde a un tribunal administrativo especial, es decir, «aquellos organismos que han sido creados para la revisión de actos administrativos de carácter sectorial y que se encuentran fuera del Poder Judicial» (Costa, 2014: 152). A pesar de no formar parte del Judicial, sí se encuentra sujeto a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema y se caracteriza por poseer ciertas facultades ajenas a los tribunales comunes.

Siguiendo a Pardow (2018b: 753), se podría argumentar que, al extender la categoría de agencias regulatorias independientes a estos dos organismos con atribuciones jurisdiccionales, sería razonable incorporar también a otros tribunales especializados (como los Tribunales Ambientales). Sin embargo, se coincide con el autor en que la inclusión del PE y TDLC se justifica por las potestades normativas que ambos organismos poseen para establecer reglas de aplicación general. Tanto el PE como el TDLC realizan funciones que en derecho comparado son efectuadas por agencias regulatorias independientes. Por un lado, el PE «ejerce funciones y atribuciones imbricadas en el campo de la regulación económica del sector eléctrico como parte del iter administrativo de la regulación económica sectorial, ejerciendo una potestad dictaminadora» (Zúñiga, 2005: 63). Por otro, los numerales 3 y 4 del artículo 18 del Decreto Ley 211 establecen, respectivamente, la potestad del TDLC para «dictar instrucciones de carácter general de conformidad a la ley» y «proponer al presidente de la República [...] la modificación o derogación de preceptos legales y reglamentarios». En atención a estas funciones reguladoras es que subsumimos a ambos organismos dentro de la categoría de agencias independientes.

En síntesis, si bien las agencias reguladoras chilenas muestran un diseño institucional innovador, diferente a los estándares globales y regionales (Jordana y Levi-Faur, 2005: 23), dentro de nuestra institucionalidad existe una serie de órganos que equivalen funcionalmente a lo que en derecho comparado se denominan «agencias independientes». Así, en primer lugar, encontramos una serie de órganos descentralizados, a saber, superintendencias, comisiones y un servicio público. Se suman a las anteriores la FNE y el Inapi, por poseer diseños institucionales similares al de las superintendencias, y la Subtel, que cumple funciones análogas pese a ser un órgano centralizado. En segundo lugar, incorporamos dos autonomías constitucionales que presentan especiales caracteres de independencia: el Banco Central y la CGR. Por último, incluimos al CPLT, PE y TDLC, órganos que ejercen funciones en materia de regulación económica. Son estos veintidós organismos los que, si bien no satisfacen plenamente los parámetros que definen a las agencias independientes del derecho comparado, constituyen el objeto de estudio de este trabajo.

## Especialidad agencias regulatorias independientes

Dentro de los Estados modernos, es posible constatar una tendencia generalizada a distribuir competencias regulativas entre diversas agencias independientes (Morales y Lambeth, 2017: 258), que son dotadas de objetivos y responsabilidades en sectores concretos de la actividad estatal. Tradicionalmente, los motivos o argumentos que justificaron que el poder político delegara su potestad regulativa en dichas agencias fueron sus características: neutralidad, eficacia y especialización técnica (Salvador, 2002: 383). En este sentido, la delegación de facultades regulatorias se justifica en tanto permite alcanzar importantes grados de experticia, a través de los conocimientos especializados de los que goza cada agencia (Morales y Lambeth, 2017: 258). Lo que se busca es que en aquellas materias o áreas que son complejas y que, por tanto, requieren importantes niveles de conocimiento técnico para poder ser entendidas, existan organizaciones expertas cuyas tareas y campo de acción sean limitados (es decir, especializadas). Esto, debido a que «la continua actuación en esa área genera un dominio, una competencia o pericia técnica (*expertise*), un mayor conocimiento de las necesidades de ese sector, con el correspondiente incremento de la eficiencia y corrección de la acción administrativa» (Moreno, 1995: 178). Es decir, el operar de forma constante en un área en particular le permite a la Administración adquirir un conocimiento especializado, lo que se traduce en mayor eficacia y aciertos al momento de tomar decisiones regulatorias, ya que las agencias (y su personal dotado de alta capacitación técnica) conocen muy bien a lo que se enfrentan.

Definir mediante un concepto único qué es la especialidad de una agencia resulta, sin embargo, complejo. Esto, ya que el nivel de especialización de dichos órganos puede ser abordado desde distintas perspectivas y en atención a diversos factores. Por lo mismo, en lugar de elaborar una definición taxativa dentro de la literatura y el mundo profesional, se ha optado por describir aquellos elementos que dan cuenta de dicha especialidad, lo que resulta mucho más simple e intuitivo. Tapia y Cordero (2015) señalan que el concepto de especialización engloba dos elementos: la experticia, es decir, un elevado nivel de conocimiento en un área específica, y la experiencia, entendida como la acumulación de conocimiento. En palabras de los autores:

Un órgano será también especializado cuando deba lidiar con un alto número de decisiones en la misma materia, sobre todo si estas se refieren generalmente a una misma área particular. De aquí que organismos con competencias altamente delimitadas vean fortalecidas sus capacidades para lidiar con ciertos temas específicos (24).

Por su parte, diez de los abogados/as y otros profesionales que fueron consultados en este estudio consideran que la especialidad de una agencia se vincula a su ámbito de

competencia, al conocimiento técnico de sus funcionarios, o ambas cosas.<sup>1</sup> De esta forma, para algunos, la especialidad guarda relación con la materia o norma de competencia de la agencia, es decir, con tener atribuciones legales sobre un ámbito determinado del quehacer jurídico; cuanto más acotada y específica sea su labor, más especialista. Otros la vinculan con el grado de preparación, conocimiento técnico, experiencia y experticia del personal de la agencia. Mientras que, finalmente, hay quienes consideran que ambas cuestiones, a pesar de ser diferentes, se encuentran relacionadas y son determinantes al momento de analizar el nivel de especialización de una agencia.

Es decir, al hablar de especialidad nos enfrentamos a un concepto de textura abierta que no puede ser definido de forma unívoca. En este sentido, la aproximación a la especialidad de una agencia puede realizarse atendiendo a diversos factores, que pueden ir desde la capacitación técnica de su personal hasta la cantidad de mercados que regula. La agencia será especialista en atención a algunos, pero no así con respecto a otros. Por lo mismo, el que una agencia pueda ser catalogada como especializada va a depender de a quién se le pregunte y de las variables que esta persona considere como determinantes de especialidad.

### **Aproximación empírica a la especialización de las agencias regulatorias en Chile**

La especialidad de una agencia se encuentra determinada por múltiples factores. Autores como Morales y Lambeth (2017: 246) señalan que el fundamento asociado a los modelos de silos (sistema preponderante en nuestro país) tendría relación con la especialización del regulador en una determinada industria. Es decir, considerando este factor en particular (industria fiscalizada), nuestras agencias serían en principio especialistas. Luego, resulta lógico preguntarse desde qué otras perspectivas podemos aproximarnos a la especialidad de nuestros entes regulatorios y cuáles serían sus niveles de especialidad.

Mediante un estudio empírico, intentaremos aproximarnos a la especialidad de nuestras agencias regulatorias desde variables que, a nuestro juicio, resultan relevantes como instrumentos de medición de especialidad. En concreto, la pregunta que guía a esta investigación es: ¿qué variables objetivas capturan de mejor forma la percepción subjetiva de los expertos sobre el nivel de especialidad de las agencias reguladoras en Chile?

---

1. En atención a la falta de definiciones dentro de la literatura académica y con el fin de aproximarnos más al concepto de especialidad, se le pidió a una serie de abogados/as e ingenieros que se desempeñan en el área que contestaran la siguiente pregunta: «¿Qué es para usted la especialidad?». Más que definiciones, con el ejercicio obtuvimos descripciones de los elementos con los que los encuestados asocian dicho concepto, los cuales fueron resumidos para exponer en este trabajo.

El objetivo general de esta investigación es estimar el efecto que las siguientes variables tienen sobre la percepción de especialidad de los expertos: 1) número de divisiones operativas; 2) personal total de la agencia; 3) proporción de profesionales respecto del personal total de la agencia; 4) proporción de directivos respecto del personal total; 5) sueldo promedio de profesionales; 6) sueldo promedio de directivos; y 7) proporción del personal ubicado fuera de la Región Metropolitana con respecto del personal total de la agencia. A partir de ello, los objetivos específicos de este estudio son:

- Determinar la relación entre el número de divisiones operativas de una agencia y la percepción de especialidad de los expertos.
- Determinar la relación entre el personal total de una agencia y la percepción de especialidad de los expertos.
- Determinar la relación entre la proporción de profesionales y de directivos de una agencia con la percepción de especialidad de los expertos.
- Determinar la relación entre el sueldo promedio de profesionales y el de directivos con la percepción de especialidad de los expertos.
- Determinar la relación entre la proporción del personal ubicado fuera de la Región Metropolitana con la percepción de especialidad de los expertos.
- Analizar la percepción general de especialidad de los expertos.

## Metodología

### *Datos*

Para este trabajo, se utilizó una metodología empírica basada en la recolección y análisis de datos de veintidós agencias de nuestro país, entidades que fueron escogidas al constituir un equivalente funcional de lo que en derecho comparado se conoce como agencias independientes. En concreto, el objeto de estudio lo constituyen la Fiscalía Nacional Económica (FNE), el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), la Contraloría General de la República (CGR), el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), el Servicio Nacional de Aduanas (SNA), la Superintendencia de Educación (SE), la Superintendencia de Pensiones (Superpensiones), la Superintendencia de Salud (Supersalud), la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), la entonces Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), el Banco Central (BC), el Consejo para la Transparencia (CPLT), el Servicio de Impuestos Internos (SII), la Superintendencia de Casinos y Juegos (SCJ), la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento (SIR), el Panel de Expertos (PE), la Comisión Nacional de Energía (CNE), la Su-

perintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC), la Subsecretaría de Telecomunicaciones (Subtel) y el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (Inapi).

Mediante los mecanismos de acceso a información que proporcionan la Ley 20.285 de Transparencia y la Ley 20.730 de Lobby, se recolectó información numérica sobre las anteriores agencias durante el año 2016, con lo que se elaboró una base de datos. Como la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) fue reemplazada por la Comisión para el Mercado Financiero el 2018, se decidió analizar también la información de esta institución. Adicionalmente, se entrevistó a dieciocho abogados/as y dos ingenieros (que optaron por permanecer anónimos) que se desempeñan o desempeñaban en agencias regulatorias o cuyas líneas de investigación abordaban problemas jurídicos sobre dichas agencias. Tres entrevistas pudieron ser realizadas de forma presencial, mientras que a los demás entrevistados se les envió un correo electrónico con la pregunta «¿qué es para usted la especialidad?». Además, se incluyó un enlace a un formulario de Google Forms para responder una encuesta que buscaba medir la percepción de especialidad que los expertos tenían sobre distintas instituciones.

### *Variable dependiente*

La variable dependiente del estudio es una medida de la percepción que los expertos tienen sobre la especialidad de las distintas entidades. Esta percepción se midió a través de la siguiente pregunta, realizada de forma presencial o a través de Google Forms: «En una escala del uno al diez, ¿qué tan especialista consideras que es cada una de las siguientes instituciones? Donde uno representa la menor especialización y diez la mayor». Una vez obtenidas las respuestas, se calculó el promedio de percepción de especialidad correspondiente a cada una de las instituciones en estudio.

### *Variables independientes*

Por su parte, como variables independientes se consideraron los siguientes puntos:

- El número de divisiones administrativas. Refiere a aquellas divisiones que dependen directamente del jefe de servicio y que se repiten en todas las agencias, como las unidades de fiscalía, transparencia y soporte informático, entre otras. Esta variable no da cuenta de especialidad por sí sola, sino que debe ser analizada en relación con el número de divisiones especializadas.
- El número de divisiones operativas o especializadas. Corresponde a las divisiones que ejercen la facultad regulatoria de la agencia propiamente tal. Su número da cuenta de la cantidad de funciones que realiza la institución. Mientras

menos divisiones, mayor especialización, ya que su ámbito de competencia será más restringido y el regulador se abocará a un conjunto limitado de tareas (que repetirá sucesivamente).

- El número total de personal, es decir, la cantidad de personas que trabajan en cada agencia. Permite realizar proporciones que den cuenta de la real importancia de los números arrojados por el resto de las variables relacionadas con el personal. Adicionalmente, refleja el tamaño de la agencia, lo que podría asociarse a su especialidad. Mientras más grande la agencia, menos especializada, ya que ejerce más tareas.
- El número total de directivos y profesionales de una agencia, diferenciando entre el personal que pertenece al estamento profesional no directivo y aquel que pertenece al estamento directivo. Entendiendo que el conocimiento técnico se radica principalmente en personas con estudios y que una agencia necesita del primero para ser especializada, a mayor número de profesionales y directivos, mayor será el grado de especialización, pues existe más conocimiento técnico.
- El número total de personal de la agencia ubicado fuera de la Región Metropolitana, es decir, la cantidad de personas que trabajan en sedes regionales de esta. La presencia de personal fuera de la Región Metropolitana implica que el perímetro regulatorio de la agencia es amplio, extendiendo su competencia a una mayor cantidad de mercados o sujetos. Por lo mismo, mientras mayor sea el número de personal fuera de la Región Metropolitana, menor será su especialidad.
- El sueldo de profesionales y de directivos. Refiere al promedio de remuneraciones recibidas por el personal profesional no directivo y por el personal directivo de una agencia. Las remuneraciones de aquellas personas que cuentan con estudios de postgrado o conocimientos especializados son, en general, más altas. Por lo tanto, mayores sueldos permiten contar con expertos de alta calificación, lo que significará un mayor grado de especialización para la agencia.
- El número total de reuniones que tuvo la autoridad superior de la agencia con empresas durante el período estudiado. Esta variable da cuenta de los grupos de interés que existen en el ámbito regulatorio y, por lo tanto, de la cantidad de mercados dentro de los que actúa la agencia. Mientras menor sea el número de reuniones, más acotada será la competencia regulatoria de la institución y, por lo mismo, más especialista.

## Fuentes de información

La información utilizada en este estudio corresponde al año 2016 (2018 en el caso de la CMF) y fue obtenida por medio del portal de transparencia activa de cada institución, en virtud de la Ley de Transparencia y la Ley de Lobby. Como la información sobre el personal del BC no se encontraba disponible online, también se realizó una solicitud de transparencia pasiva. Para levantar la información, se analizaron las planillas que contenían la dotación de planta y contrata de cada organismo.<sup>2</sup>

## Estrategia analítica

El análisis se inicia con una descripción de la muestra y de las estadísticas descriptivas de la variable dependiente y las variables independientes definidas en este trabajo. Después del análisis descriptivo, se mostrará el resultado de la estimación del modelo para la percepción de especialidad de los expertos. Esta investigación utiliza una regresión lineal con el objetivo de determinar cómo las variables independientes afectan la percepción de especialidad. Para que todas las variables estuvieran en la misma unidad, se transformó el valor de cada dato en su valor relativo (entre 0 y 1) mediante proporciones (valor/valor máximo de la variable). Lo mismo ocurrió con el promedio de percepción de cada una de las instituciones en estudio, en el que cada valor fue dividido en diez. Luego, se realizaron diferentes regresiones con el programa Stata a través del comando *regress*, con atención a la variable dependiente y las variables explicativas que fueron consideradas como relevantes. Finalmente, se optó por analizar el modelo con la combinación de  $R^2$  más alto y la mayor cantidad de coeficientes significativos.

La especificación de nuestro modelo es la siguiente:

$$PE_i = \gamma_0 + \gamma_1 DO_i + \gamma_2 P_i + \gamma_3 PP_i + \gamma_4 DP_i + \gamma_5 SP_i + \gamma_6 SD_i + \gamma_7 RP_i + \varepsilon_i$$

Donde  $PE_i$  corresponde a la percepción de especialidad promedio de la agencia  $i$ ;  $DO_i$  al número de divisiones operativas de la agencia  $i$ ;  $P_i$  al número total del personal de la agencia  $i$ ;  $PP_i$  y  $DP_i$  a la proporción de profesionales y directivos, respectivamente, con respecto al personal total de la agencia  $i$ ;  $SP_i$  y  $SD_i$  al sueldo promedio de los profesionales y de los directivos de la agencia  $i$ ;  $RP_i$  a la proporción de personal ubicado fuera de la Región Metropolitana con respecto al total de personal de la agencia  $i$ ; y  $\varepsilon_i$  al término de error que captura todos los posibles factores omitidos.

---

2. Como en el Sernac, el SNA y el SII existían planillas diferenciadas por mes, se optó por analizar la del mes de diciembre. Para el CGR, por su parte, se ingresó como fecha para buscar la información el 31 diciembre de 2016, mientras que para el TDLC se utilizó información hasta mayo del 2017 (lo único que se encontraba disponible online).

## Resultados

### Estadísticas descriptivas

La **tabla 1** consigna las variables: personal total de la agencia, personal profesional (no directivo), directivos, porcentaje de directivos y profesionales con respecto al total del personal, sueldo promedio de los profesionales y sueldo promedio de los directivos. En conjunto, estas variables buscan dar cuenta del conocimiento técnico y la calidad del personal que integra cada agencia.

**Tabla 1.** Caracterización de profesionales en agencias de Chile

Institución	Personal total	Personal profesional	Directivos	Directivos y profesionales con respecto al total	Sueldo promedio de profesionales	Sueldo promedio de directivos
PE	11	1	7	73%	5.541.960	14.778.560
BC	645	436	4	68%	3.225.344	11.700.747
TDLC	24	8	5	54%	4.190.427	8.417.298
CNE	90	68	2	78%	4.223.630	8.010.663
SCJ	64	53	4	89%	3.151.251	7.539.700
SISS	204	66	3	34%	3.687.927	7.457.329
SMA	162	118	6	77%	3.210.817	7.316.058
SIR	164	108	3	68%	2.389.013	7.175.316
FNE	114	41	8	43%	4.227.001	6.946.641
Supersalud	332	167	15	55%	3.391.558	6.896.975
Inapi	188	101	6	57%	3.205.593	6.753.820
SBIF	268	143	27	63%	3.992.449	6.585.221
Superpensiones	249	141	28	68%	2.994.399	6.425.588
SII	4952	1111	191	26%	3.726.569	6.057.636
CMF	358	236	41	77%	3.238.409	5.897.408
CPLT	132	77	10	66%	2.057.278	5.673.338
SE	773	326	21	45%	2.163.259	5.267.519
SEC	360	102	29	36%	3.522.120	5.111.772
CGR	1992	1073	31	55%	2.204.434	4.982.285
SNA	1759	473	81	31%	2.875.984	4.693.818
Subtel	262	165	11	67%	2.390.844	4.360.371
Sernac	216	168	30	92%	3.035.835	3.984.263

Fuente: Elaboración propia.

En primer lugar, encontramos las variables relativas al personal de la institución, esto es, el número total de personas que trabajan en ella, los empleados que tienen un cargo directivo y los profesionales no directivos. Tal distinción se establece considerando que una agencia puede contar con un gran número de profesionales y directivos, pero que ese número no sea significativo en relación con el total de personas que trabajan en la institución. Del mismo modo, puede darse el caso de que el número de profesionales y directivos sea pequeño, pero que, en relación con el personal total de la agencia, resulte significativo. De ahí la importancia de atender a los porcentajes de cada uno. Una institución con mayor porcentaje de funcionarios directivos o profesionales tendería a ser más especialista que aquella que cuenta con un porcentaje menor. Esto, en atención a que las agencias especialistas necesitan contar con conocimientos técnicos, los cuales se encuentran principalmente en personas con títulos profesionales. Como se puede ver en la **tabla 1**, el Sernac parece ser la institución más especialista, con un 92% de funcionarios directivos y profesionales. Por su parte, el SII posee la dotación de personal más grande de todas las agencias de la muestra, con un total de 4.952 funcionarios, de los cuales solo un 26% corresponde a directivos y profesionales. Es decir, el grueso de su personal se encuentra constituido por fiscalizadores, técnicos, administrativos y auxiliares, lo que la convertiría en la agencia menos especializada en atención a esta variable.

En segundo lugar, la **tabla 1** nos muestra las remuneraciones promedio que tienen los jefes de servicio u órganos directivos de cada institución y los profesionales no directivos. En principio, las instituciones más especialistas parecen ser aquellas que cuentan con un personal más calificado, esto es, con estudios de postgrado y conocimientos técnicos específicos. Quienes poseen dicho conocimiento son, por regla general, más demandados e indispensables, por lo que suelen ser mejor pagados. Por lo tanto, mientras más altas las remuneraciones, más especialista debiera ser la agencia.

En atención a la variable sueldos, el PE parece ser la agencia más especialista, ya que tanto sus directivos como profesionales ostentan las remuneraciones más altas, promediando un total de \$14.778.560 y \$5.541.960 respectivamente. El PE constituye un órgano de carácter estable, cuya naturaleza jurídica se discute. Esta institución se encuentra integrada por siete profesionales: cinco ingenieros o licenciados en ciencias económicas y dos abogados, quienes, por reglamento, deben contar con una amplia trayectoria profesional o académica y acreditar un dominio y experiencia laboral de mínimo tres años en materias técnicas, económicas o jurídicas del sector energético (Decreto 44 de 2017). De este modo, su personal posee un importante grado de capacitación y especialidad, lo que se refleja en sus altos sueldos. En sentido opuesto, las agencias menos especialistas según esta variable aparentan ser el Sernac (que paga a sus directivos en promedio \$3.984.263) y el CPLT (que paga a sus profesionales un promedio de \$2.057.278). En cuanto al Sernac, resulta interesante contrastar estos resultados con los relativos al personal de la institución. En principio, podría creerse

que se trata de una institución especialista, al estar el grueso de su personal constituido por profesionales y directivos. Sin embargo, al analizar sus sueldos, nos damos cuenta de que son relativamente bajos en términos comparativos: la remuneración promedio de sus profesionales es de \$3.035.835, lo que está por debajo de la media del total de instituciones (\$3.302.096). Lo anterior podría indicar que la mayor parte del personal del Sernac, a pesar de tener títulos universitarios, no posee un conocimiento técnico especializado que justifique mayores remuneraciones.

La **tabla 2** consigna las variables: divisiones administrativas, divisiones operativas, personal total de la agencia, número total del personal que se ubica fuera de la Región Metropolitana y porcentaje del personal regional con respecto al total de trabajadores de la agencia. En conjunto, estas variables buscan dar cuenta del tamaño de la agencia, es decir, su perímetro regulatorio y la cantidad de tareas que realiza, aspectos que se vincularán con su especialidad.

En primer lugar, encontramos el número de divisiones operativas y administrativas que componen a las agencias en estudio. Considerando que la lista de funciones señaladas en la ley no necesariamente se condice con las funciones reales que ejerce una agencia, una forma razonable de aproximarse al número de tareas que realizan nuestros entes regulatorios es atendiendo a la cantidad de divisiones operativas que los componen, al ser estas las encargadas de ejercer la función reguladora. Por su parte, el número de divisiones administrativas refleja el total de divisiones que componen la agencia, incluyendo las operativas. Esta variable no busca dar cuenta de especialidad, sino lo contrario, pues se trata de divisiones que, en general, se repiten dentro de los organismos regulatorios y no se encuentran avocadas a ejercer la función regulatoria (tal como refleja su nombre, realizan funciones administrativas). Debido a esto, al número de divisiones administrativas le debemos restar el de divisiones operativas, para así poder establecer cuántas tareas realmente realiza la agencia. Mientras más funciones ejerza una agencia, más probable es que su especialidad disminuya, pues, entre otras cosas, la multiplicidad de tareas le impide enfocarse exclusivamente en una determinada materia y generar conocimiento específico respecto a esta.

Al analizar la **tabla 2**, se aprecia que las agencias pueden ser ordenadas en seis grupos según el número de divisiones operativas que posean. El primer grupo se encuentra integrado por el PE y el TDLC, instituciones que cuentan con el menor número de divisiones: una. Por lo tanto, en atención a esta variable, podrían catalogarse como las agencias más especialistas de la muestra. Ambos organismos se caracterizan por presentar estructuras particulares y distintas al resto de las agencias en estudio, por lo que, dentro de las de decisiones metodológicas, se consideró que se encontraban compuestas por una sola división. El PE opera dentro del sistema eléctrico y está llamado a ejercer funciones de carácter administrativas y jurisdiccionales, enumeradas en la Ley General de Servicios Eléctricos (Decreto con Fuerza de Ley 4 de 1982).

**Tabla 2.** Divisiones y personal regional de las agencias chilenas.

Institución	Divisiones administrativas	Divisiones operativas	Personal total	Personal regional	Porcentaje regional con respecto al total de personal
SNA	12	6	1.759	1509	86%
SE	9	5	773	574	74%
SII	5	3	4.952	2133	43%
CGR	11	7	1.992	731	37%
SMA	10	5	162	54	33%
SISS	7	3	204	56	27%
Sernac	9	4	216	58	27%
SEC	6	3	360	84	23%
SIR	3	3	164	28	17%
Supersalud	10	3	332	56	17%
Subtel	10	6	262	37	14%
Superpensiones	8	4	249	14	6%
PE	1	1	11	0	0%
TDLC	1	1	24	0	0%
SCJ	7	4	64	0	0%
CNE	10	7	90	0	0%
FNE	9	7	114	0	0%
CPLT	10	5	132	0	0%
Inapi	14	7	188	0	0%
SBIF	7	5	268	0	0%
CMF	11	4	358	0	0%
BC	8	5	645	0	0%

Fuente: Elaboración propia.

Como plantea Zúñiga: «En cuanto a las funciones y atribuciones administrativas, el Panel ejerce una potestad dictaminadora obligatoria que integra el íter administrativo de la regulación económica del sector eléctrico. Las funciones y atribuciones jurisdiccionales del Panel dicen relación con la heterocomposición de discrepancias y conflictos en relación a procesos tarifarios y conflictos al interior del CDEC» (2005: 63).

Por su parte, el TDLC constituye un tribunal administrativo especial que tiene como función principal prevenir, corregir y sancionar los atentados a la libre competencia descritos por el artículo 3 del Decreto de Ley 211. Es decir, es el ente que

debe «implementar la normativa de competencia; esto es, resolver con un sesgo hacia la promoción de los intereses sociales que forman la base de las reglas jurídico-económicas de protección de la libre competencia» (Tapia y Cordero, 2015: 52). De este modo, en atención tanto a las funciones atribuidas por la ley como al número de divisiones que poseen ambos organismos, podríamos señalar que el PE y el TDLC corresponden a organismos especializados que ejercen funciones específicas y acotadas, el primero dentro del ámbito eléctrico y el segundo de la libre competencia.

El grupo menos especialista, con siete divisiones operativas, está integrado por la FNE, la CNE, la CGR y el Inapi. La FNE corresponde al organismo persecutor dentro del esquema de agencia dual de defensa de la libre competencia (en el que el TDLC es el encargado de juzgar y sentenciar) y, tal como refleja su alto número de divisiones, el Decreto de Ley 211 le atribuye múltiples funciones. En términos generales, es el encargado de defender y promover la libre competencia en todos los mercados o sectores productivos de la economía chilena.

En cuanto a la CNE, primero hay que señalar que las funciones regulatorias dentro del sector energético se encuentran compartidas por dos agencias: la CNE, quien es la encargada de fijar las políticas, y la SEC, que fiscaliza el cumplimiento de estas. Según los datos de la **tabla 2**, la primera sería menos especialista que la segunda, en atención a su número de divisiones y la cantidad de tareas que realiza, lo que encontraría sustento en la práctica. La CNE, junto con fijar las políticas sectoriales, es el ente que debe realizar todo el trabajo técnico y de coordinación necesario para fijar las tarifas en los distintos segmentos de la industria eléctrica, además de concentrar «las funciones llamadas estratégicas y las regulatorias y de supervisión de competitividad de los mercados» (González, 2006: 67). Así, posee una multiplicidad de funciones, entre las que se encuentran velar por la continuidad del suministro eléctrico, buscar energías alternativas, gestionar convenios internacionales, estimular el desarrollo de la inversión en el sector y también evitar que los operadores no obtengan retornos abusivos (González, 2006: 67). Sin embargo, hay que tener en consideración que, a diferencia del PE y la CNE, la SEC no solo tiene competencias en el ámbito eléctrico, sino también en materia de combustibles líquidos y gas. Si bien esta institución se limita a ejercer una función fiscalizadora de carácter técnico «con fuerte énfasis en la supervisión de la continuidad del abastecimiento eléctrico y en la seguridad del transporte, almacenamiento y suministro de combustibles líquidos» (González, 2006: 67), por lo que cuenta solo con tres divisiones operativas, su competencia se extiende a una mayor cantidad de mercados que la del CNE.

La CGR, por su parte, representa el órgano fiscalizador encargado de controlar la legalidad de los actos administrativos y resguardar el correcto uso de los fondos públicos. El alto número de divisiones operativas se condice con el amplio abanico de funciones que su ley orgánica constitucional le atribuye, lo que para autores como Vergara y Zúñiga (2008: 394) «demuestra elocuentemente la hipertrofia de tareas

o cometidos del organismo contralor, que excede a la competencia de organismos homónimos en América». Es decir, se podría catalogar como un órgano poco especializado si se considera la cantidad de funciones que realiza.

Finalmente, el Inapi es el organismo encargado de la administración y atención de los servicios de la propiedad industrial en Chile. A esta institución le corresponde, asimismo, promover la protección que brinda la propiedad industrial, difundir el acervo tecnológico y la información de que dispone y contribuir a la estrategia de innovación impulsada por el Gobierno. Así, se trataría de una agencia generalista, según las tareas que le asigna la ley.

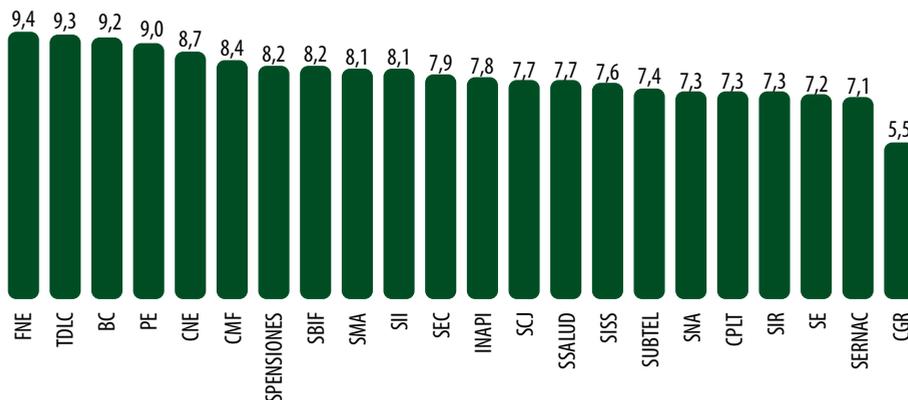
La **tabla 2** consigna, además, el personal total de la institución y el número de trabajadores que se ubican fuera de la Región Metropolitana. La presencia de personal fuera de tal espacio geográfico implica que el perímetro regulatorio de la agencia es amplio, pues su competencia se extiende a una mayor cantidad de mercados o sujetos. Por lo mismo, mientras mayor sea el número de personal fuera de tal radio, menos especializada debiera ser la agencia. Por su parte, la cantidad de personal de la agencia refleja el tamaño de esta, lo que también podría vincularse al número de tareas que ejerce y de mercados que regula. Al analizar la **tabla 2**, se puede apreciar que entre ambas variables existe una relación directa: a mayor número de funcionarios, mayor personal en regiones.

En términos generales, el tamaño de las distintas agencias varía considerablemente. En un extremo, tenemos instituciones como el TDLC o el PE que funcionan en una sola sede y tienen una planta de menos de treinta personas. En el otro, se encuentran organismos como el SII, el SNA y la CGR, agencias con presencia territorial a lo largo de todo Chile y más de un millar de funcionarios. En el SII trabajan 4.952 personas y 2.133 lo hacen fuera de la Región Metropolitana (un 43% del personal total). Esta agencia se encarga de aplicar y fiscalizar el pago de impuestos de todos los mercados y personas naturales del país. Por lo mismo, cuenta con un gran número de funcionarios que se distribuyen a lo largo del territorio nacional; como evidenció la tabla 1, la mayoría de estos trabajadores corresponden a fiscalizadores, técnicos, administrativos y auxiliares. Por su parte, el SNA cuenta con 1.759 empleados, de los cuales 1.509 (un 86%) trabajan en regiones. Este servicio tiene como principal función la vigilancia y fiscalización del paso de mercancías por costas, fronteras y aeropuertos, por lo que debe estar presente en múltiples puntos de control a lo largo del país. Esto explica su alto porcentaje de funcionarios en regiones. Por último, encontramos la CGR, que cuenta con un personal de 1.992 personas, de las que 731 (el 37%) están ubicadas fuera de la Región Metropolitana. Como ya se señaló, la Contraloría cumple una labor eminentemente fiscalizadora, de carácter jurídico, contable y financiero. Engel y otros (2015: 5) señalan que dentro de sus actividades más comunes están la toma de razón de actos administrativos y la elaboración de dictámenes, la realización de auditorías y atención a denuncias ciudadanas, los juicios de cuentas, la estandarización de las

normas contables de los servicios públicos y la realización de capacitaciones a funcionarios públicos. Por lo tanto, su deber de fiscalización abarca múltiples ámbitos y, por lo mismo, necesita una gran cantidad de funcionarios (y divisiones) para cumplirlo.

En el extremo opuesto al SII, el SNA y la CGR se encuentran el TDLC y el PE. Ambas son instituciones pequeñas, sin personal en regiones y con un ámbito de competencia acotado. Mientras el TDLC posee veinticuatro funcionarios, el PE cuenta tan solo con once; como demuestra la **tabla 1**, este personal es altamente remunerado en ambas instituciones. Si dicha información se contrasta con las variables consagradas en la **tabla 2**, el TDLC y el PE parecen ser las agencias más especialistas.

La **figura 1** muestra que los entrevistados, todos profesionales que se desarrollan dentro del área de regulación, perciben a las agencias en estudio, en términos generales, como especialistas, con un promedio de 7,8 de un total de 10. La FNE, el TDLC, el BC y el PE son las instituciones mejor evaluadas (con promedios iguales o mayores a 9), mientras que la CGR es considerada como la más generalista. En este sentido, la percepción de especialidad de los expertos se inclina hacia organismos con gobiernos colegiados, más bien pequeños y con competencia en materia económica y energética. Por el contrario, agencias grandes con funciones de fiscalización tienden a ser consideradas como poco especializadas.



**Figura 1.** Promedio de la percepción de especialidad de las instituciones chilenas.

### Análisis de las estadísticas descriptivas

En virtud de los datos contenidos en las **tablas 1** y **2**, podríamos definir al PE y la TDLC como las agencias más especialistas de nuestra muestra, mientras que el SII y el CGR serían las menos especializadas.

El PE parece ser la institución más especialista al tener el promedio de sueldos más altos, el menor número de divisiones y la menor cantidad de personal. Tal como señala el artículo 4 de su reglamento (Decreto 44 de 2017):

El Panel de Expertos es un órgano creado por ley, con competencia acotada, integrado por profesionales expertos, cuya función es pronunciarse, mediante dictámenes de efecto vinculante, sobre aquellas discrepancias y conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la legislación eléctrica.

Es decir, se trataría de un tribunal especializado que debe resolver aspectos técnicos, económicos y jurídicos de gran complejidad. Por lo mismo, no necesita de un gran número de funcionarios, sino de profesionales capacitados que dominen las materias que se les presentan. Dichos expertos son atraídos mediante remuneraciones altas y competitivas con las que ofrece el sector privado.

Enseguida encontramos al TDLC, institución que también posee una sola división y un bajo número de funcionarios altamente remunerados (los terceros mejor pagados de la muestra). Este tribunal fue creado el 2003 mediante la Ley 19.911, como un reemplazo para la Comisión Resolutiva Antimonopolio y las Comisiones Preventivas. Una de las razones que llevaron a su creación fue, precisamente, la falta de especialidad de dichas comisiones. Como señala el mensaje del presidente de la República con el que fue enviado el proyecto al Congreso el 2020, las antiguas comisiones no cumplían con los «requisitos básicos de independencia, especialidad, dedicación y dotación de recursos». El TDLC constituye una peculiaridad del diseño escogido por el legislador chileno, pues se trata de un órgano colegiado, compuesto por cinco integrantes de dedicación exclusiva y dos suplentes. Tres de los integrantes deben ser abogados, incluido su presidente; los otros dos, economistas con experticia en materias de competencia (Decreto Ley 211, artículo 6). Según el mismo mensaje, esta «combinación de especialidades de sus integrantes permite asegurar la solvencia técnica, legal y procedimental en el tratamiento de los temas sometidos a su conocimiento».

En contraste con el PE y el TDLC, las agencias menos especializadas según las **tablas 1 y 2** resultan ser el SII y la CGR. El SII podría ser catalogado como generalista por tratarse de una institución de gran tamaño (con un total de 4.952 funcionarios), con presencia territorial a lo largo de todo el país (el 43% de sus trabajadores se encuentra fuera de la Región Metropolitana) e integrada principalmente por fiscalizadores, técnicos, administrativos y auxiliares (un 74% de su personal). Esto da cuenta de que la competencia de la agencia se extiende a una gran cantidad de mercados y que el grueso de su personal está constituido por personas sin estudios universitarios. Por su parte, la CGR también es una institución de gran tamaño, compuesta por siete divisiones operativas y 1.992 funcionarios, de los cuales un 37% se encuentra en regiones. Si bien el 55% de su personal lo comprenden profesionales y directivos (más de la mitad del porcentaje del SII), resulta interesante atender a sus sueldos. Los directivos reciben en promedio \$4.982.285, mientras que los profesionales solo \$2.204.434. Ambas remuneraciones se encuentran muy bajo la media (\$6.910.560 y \$3.302.096,

respectivamente), lo que refleja que su personal no posee un alto conocimiento técnico. Se trata, entonces, de una institución que tiene asignadas múltiples funciones, las cuales son ejercidas por un alto número de funcionarios con sueldos bajos.

La percepción de especialidad de los expertos, recogida en la **figura 1**, coincide con el análisis de las **tablas 1 y 2**: el TDLC y el PE se encuentran dentro de las instituciones mejor evaluadas por los expertos, mientras que la CGR es considerada como una agencia generalista.

### Estimación del modelo

La **tabla 3** contiene una regresión que muestra el poder explicativo que tienen las variables independientes sobre la percepción de especialidad de los expertos. En concreto, la regresión corresponde a una ecuación que intenta explicar la percepción de especialidad a través de siete variables independientes: divisiones operativas, cantidad de personal, proporción de profesionales respecto del personal total, proporción de directivos respecto del personal total, sueldo promedio de los profesionales, sueldo promedio de los directivos, y la proporción de trabajadores ubicados fuera de la Región Metropolitana con respecto al personal total de la agencia.

**Tabla 3.** Resultados modelo percepción de especialidad por expertos.

Variablen	Percepción de especialidad
Divisiones operativas	-0,0584
Personal total	-0,0469
Porcentaje de personal profesional	-0,156
Porcentaje de directivos	-0,207
Sueldo de profesionales	0,138**
Sueldo de directivos	0,26**
Personal regional	-0,147*
Constante	0,812***
R <sup>2</sup>	0,67

Errores estándar: \*p<0,05, \*\*p<0,01, \*\*\*p<0,001.

Fuente: Elaboración propia.

En la **tabla 3** se puede ver el coeficiente de determinación (R<sup>2</sup>) de la regresión, el cual indica qué tan bien explican las distintas variables independientes la variable de percepción de especialidad. Su valor puede ir desde el 0 al 1: si el R<sup>2</sup> es 1, significa que

el 100% de las variables explican la especialidad o, en sentido inverso, que la percepción de especialidad es explicada por el total de las variables. El  $R^2$  de la regresión contenida en la **tabla 3** es de 0,67; es decir, que la percepción de especialidad está determinada por un 67% de las variables independientes. Como proponen Landis y Koch (1977), un  $R^2$  de estas dimensiones es de nivel considerable.

Por su parte, la constante de la regresión indica la percepción de especialidad promedio que tendrían las instituciones si todas las demás variables fuesen cero. De este modo, si el número de divisiones operativas, el personal, la proporción de profesionales y directivos, el promedio de sueldos y la proporción de personal ubicado fuera de la Región Metropolitana fueran cero, entonces, en promedio, la percepción de especialidad de las instituciones sería 0,812 (véase **tabla 3**).<sup>3</sup> Además, podemos ver en la misma tabla que este coeficiente es relevante dentro de cualquier nivel de significancia, pues su valor p es menor a 0,001. De esta forma, las agencias en estudio son percibidas como especialistas, con una percepción promedio del 81%.

Respecto de las variables que se relacionan con el sueldo del personal de la institución, los coeficientes que las acompañan indican que, por cada aumento en un 0,1 en el promedio de sueldo de los profesionales y de los directivos, la percepción de especialidad aumenta un promedio de 0,0138 y 0,026, respectivamente; ambos coeficientes con un 1% de significancia. Esto quiere decir que dichas variables pueden influir en la percepción de especialidad de los expertos: a mayor remuneración, aumenta su percepción de especialidad. Junto con lo anterior, la **tabla 3** indica que, por cada aumento de un 0,1 en la proporción de personal de una institución que trabaja fuera de la Región Metropolitana, la percepción de especialidad disminuye un promedio de 0,0147; valor con un coeficiente significativo al 5% de significancia. En este sentido, esta variable también puede influir en la percepción de especialidad de los expertos: mientras más personal exista fuera de la región, menor será su percepción de especialidad.

Finalmente, la **tabla 3** muestra que ninguno de los coeficientes que acompañan a las variables relacionadas con el número de divisiones operativas, el personal total de la institución y la proporción de profesionales y directivos respecto del personal total de la agencia, es significativo, ya que todos sus valores p son superiores a 0,05. Por lo anterior, no se puede afirmar que estas variables tengan un efecto significativo sobre la percepción de especialidad.

### Análisis de robustez

Los resultados reflejados en la **tabla 3** coinciden con otras especificaciones del modelo estimadas durante la investigación. La **tabla 4**, por un lado, muestra los resultados

---

3. Esto, considerando que la percepción de especialidad se mide en valores del 0 al 1.

**Tabla 4.** Resultados modelo percepción de especialidad por expertos:  
Especificación alternativa (A).

Variables	Percepción de especialidad
Personal profesional	-0.0444 (0.0516)
Porcentaje de directivos	-0.0282 (0.109)
Sueldo de los profesionales	0.125*** (0.0260)
Sueldo de los directivos	0.348*** (0.0706)
Constante	0.632*** (0.0557)
R <sup>2</sup>	0.538

Los errores estándar se muestran en paréntesis. \*p<0,05, \*\*p<0,01, \*\*\*p<0,001.  
Elaboración propia.

**Tabla 5.** Resultados modelo percepción de especialidad por expertos:  
Especificación alternativa (B).

Variables	Percepción de especialidad
Divisiones operativas	-0,0808 (0,0772)
Número de reuniones	-0,00711 (0,0706)
Porcentaje de personal regional	-0,189** (0,0641)
Personal total	0,00824 (0,0753)
Constante	0,872*** (0,0485)
R <sup>2</sup>	0,346

Los errores estándar se muestran en paréntesis: \*p<0,05, \*\*p<0,01, \*\*\*p<0,001.  
Fuente: Elaboración propia.

de una regresión que intenta explicar la variable percepción de especialidad a través de solo cuatro variables independientes: proporción de profesionales respecto del personal, proporción de directivos respecto del personal, sueldo promedio de profesionales, y sueldo promedio de directivos. De acuerdo con esta especificación y, en la línea con los resultados anteriores, por cada aumento en 0,1 del promedio de sueldo de los profesionales y del promedio de sueldo de los directivos, la percepción de especialidad aumenta en promedio 0,0125 y 0,0348, respectivamente. Ambos coeficientes son significativos a cualquier nivel de significancia, pues su valor p es menor a 0,001. A su vez, el coeficiente que acompaña a la constante sigue siendo positivo y significativo, con un R<sup>2</sup> de 0,538 de nivel moderado (Landis y Koch, 1977).

Por su parte, la **tabla 5** expone los resultados de una regresión que intenta explicar la variable percepción de especialidad a través del número de divisiones operativas,

el número de reuniones, la proporción de personal ubicado fuera de la Región Metropolitana del total de personal de la agencia, y el personal total. Nuevamente, la constante es positiva y significativa a cualquier nivel de significancia convencional y, de acuerdo a Landis y Koch (1977), el  $R^2$  es de nivel moderado. Esta especificación, en línea con la primera, muestra que por cada aumento en 0,1 de la proporción de personal que trabaja fuera de la Región Metropolitana en una institución, la percepción de especialidad disminuye en promedio 0,0189. Este coeficiente es significativo al 1% de significancia.

## Conclusiones

El objetivo general de esta investigación consistía en estimar los efectos que las distintas variables estudiadas tenían sobre la percepción de especialidad de los expertos. Esto se logró a través de un modelo de regresión, en el que se evidenció que las variables relativas a los sueldos de profesionales y directivos y a la proporción del personal ubicado fuera de la Región Metropolitana son predictores importantes de especialidad.

Los expertos consideraron a las agencias de la muestra como especialistas. Su percepción se encuentra guiada, primero, por el sueldo promedio que reciben los directivos de las instituciones; segundo, por las remuneraciones promedio de sus profesionales; y, tercero, por la proporción de personal ubicado fuera de la Región Metropolitana con respecto al total de trabajadores de la agencia. El resto de las variables, relacionadas con el número de divisiones operativas, el personal total de la agencia y la proporción de profesionales y de directivos respecto del total de personal, posee poco poder explicativo.

La FNE, el TDLC, el BC y el PE son las instituciones a las que se les atribuye el mayor grado de especialidad, mientras que la CGR es considerada como la más generalista. Los directivos del PE, el BC y el TDLC son quienes reciben las remuneraciones promedio más altas de la muestra, mientras que el PE, la FNE y el TDLC son las agencias que mejor pagan a sus profesionales no directivos. En el caso de la CGR, tanto sus profesionales como directivos se encuentran entre los cuatro peor remunerados. Esto da cuenta de que los expertos son sensibles a las remuneraciones del personal de las agencias: a mayores sueldos, aumenta también su percepción de especialidad; y ocurre lo mismo en sentido inverso. Por lo tanto, podemos concluir que las variables correspondientes a remuneraciones de profesionales y directivos son predictores importantes de especialidad, sobre todo el segundo, cuyo coeficiente en el modelo de percepción fue superior al de los sueldos de profesionales. Como establecen Evans y Rauch (1999: 752), dentro de los factores determinantes de la buena calidad de la Administración pública se encuentra la estabilidad de las remuneraciones pagadas en puestos de responsabilidad y su cercanía con los sueldos comparables en organi-

zaciones privadas. En este sentido, la relevancia de las variables relativas a sueldos se explica en que, para atraer a profesionales con mayores conocimientos técnicos (con estudios de postgrado o cualquier otro conocimiento especializado) y para retener a profesionales jóvenes de calidad, se deben establecer condiciones competitivas con las del sector privado; esto es, sueldos altos que generen incentivos para que profesionales especialistas se desempeñen en cargos públicos.

En particular, la sensibilidad que presentan los expertos por los sueldos de directivos podría estar relacionada con la creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) el 2003, que tuvo como objetivo dotar al Estado de directivos calificados para la implementación de políticas públicas. Adicionalmente, por medio de la Ley 19.882 se estableció la Asignación de Alta Dirección Pública, destinada a «salvar brechas de remuneración con el sector privado, tomando en consideración antecedentes relativos a los niveles de tecnificación y de responsabilidad de las respectivas instituciones y los perfiles requeridos» (Servicio Civil, 2018: 52). De este modo, los sueldos percibidos por quienes desempeñan cargos de alta dirección pública son más elevados en aquellos órganos con mayores niveles de tecnificación, lo que incide en la percepción de especialidad de los expertos. Sin embargo, resulta interesante notar que las instituciones que entregan las remuneraciones más altas a sus directivos (PE, BC y TDLC) no se encuentran adscritas al SADP. En el caso del PE, los honorarios de sus miembros se determinan por el presupuesto anual del Panel, el cual es aprobado por la Subsecretaría de Energía. Por su parte, las remuneraciones de los integrantes del consejo del BC son fijadas por el presidente de la República, mientras que los ministros del TDLC reciben una suma equivalente a la remuneración del fiscal nacional económico.

En cuanto a la proporción del personal ubicado fuera de la Región Metropolitana, también se obtuvieron los resultados esperados. Se comprobó que el porcentaje de personas que trabaja en regiones afecta de forma negativa la percepción de especialidad de los expertos, como ocurre en el caso de la CGR, institución calificada como generalista y que posee un 37% de su personal ubicado fuera de ese espacio. En este sentido, las instituciones que son percibidas como poco especialistas son aquellas que cuentan con más personal trabajando en regiones. Esto podría deberse a que los expertos asocian un mayor porcentaje de funcionarios fuera de la Región Metropolitana con una competencia más amplia de la agencia, que se extiende a una gran cantidad de mercados y sujetos. Dicha amplitud impide que el organismo pueda especializarse en un conjunto limitado de tareas, repitiéndolas sucesivamente para mejorar su eficiencia.

En cuanto a las variables relacionadas con el número de divisiones operativas y la proporción de profesionales y de directivos respecto del personal, el modelo mostró resultados contraintuitivos, ya que no se pudo comprobar de manera significativa que dichas variables afectaran la percepción de los expertos. En el caso de las divisio-

nes operativas, se puede atribuir su bajo poder explicativo a que, en general, todas las agencias poseen un número similar de divisiones y, además, se trata de un concepto que cada institución define y utiliza de forma distinta. Por lo mismo, no resulta determinante al momento de medir especialidad. En cuanto a la baja relevancia de las variables relacionadas con la proporción de personal profesional y personal directivo, una posible explicación es que dicha relevancia haya sido absorbida por las variables de sueldos. En otras palabras, los expertos son sensibles a la calidad del personal que compone las agencias (determinada por los sueldos) y no así al porcentaje de funcionarios profesionales y directivos. Reflejo de ello es el caso del Sernac y el SII. Si bien el 92% del personal del Sernac lo constituyen profesionales y directivos, este es percibido como el segundo organismo menos especialista (véase **figura 1**). Al analizar la **tabla 1**, nos damos cuenta de que los sueldos promedio de dichos directivos son los más bajos de la muestra (\$3.984.263), mientras que las remuneraciones de sus profesionales son inferiores a la media general (\$3.035.835). De este modo, en atención a las variables relacionadas con las remuneraciones, el Sernac es considerado por los expertos como una institución generalista.

Por su parte, el SII posee la dotación de personal más grande de todas las agencias, con un total de 4.952 funcionarios, de los cuales solo un 26% corresponde a directivos y profesionales. Esto significa que el grueso de su personal se encuentra constituido por fiscalizadores, técnicos, administrativos y auxiliares, lo que lo convertiría en la agencia menos especializada si se considera únicamente esta variable. Sin embargo, según indica la **figura 1**, este servicio se ubica dentro de la media. En promedio, los profesionales del SII reciben \$3.726.569, mientras que los directivos \$6.057.636. Ambas cifras son cercanas al promedio general de remuneraciones de las agencias de la muestra (\$3.302.096 y \$6.910.560, respectivamente), por lo que, a partir de esa variable, el SII efectivamente no sería la institución menos especialista.

Como demuestran ambos ejemplos, las variables relativas al personal directivo y profesional de una agencia no son un buen instrumento de medición de especialidad. En cambio, los sueldos promedio constituyen un mejor indicio de ello. En este sentido, las variables objetivas que capturan de mejor forma la percepción subjetiva de los expertos con respecto al nivel de especialidad de nuestras agencias regulatorias independientes son las remuneraciones promedio que reciben sus profesionales y directivos y la proporción de personal que se encuentra fuera de la Región Metropolitana. Las dos primeras afectan de forma positiva la percepción, mientras que la última lo hace de manera negativa.

Finalmente, en atención a que los entrevistados muy probablemente consideraron variables diversas al momento de evaluar la especialidad de las agencias, para un futuro estudio sería interesante hacer un seguimiento de los profesionales y presentarles los resultados de esta investigación. Con ello, los expertos podrían interpretar y analizar de forma crítica las variables que determinan su percepción de especialidad.

Adicionalmente, una limitante de este trabajo que podría ser superada en futuras investigaciones fue que no se logró entrevistar a más expertos. Contar con una mayor cantidad de entrevistados podría reflejar de mejor forma la percepción de especialidad de nuestras agencias regulatorias independientes.

## Referencias

- AKMAN, Pinar (2022). «Regulating competition in digital platform markets: A critical assessment of the framework and approach of the EU Digital Markets Act». *European Law Review*, 47 (1): 85-114. DOI [10.2139/ssrn.3978625](https://doi.org/10.2139/ssrn.3978625).
- CARMONA, Carlos (2005). «El principio de control». Apuntes de clases, Universidad de Chile.
- . (2015). «La organización administrativa». Apuntes de clases, Universidad de Chile.
- COSTA, Ezio (2014). «Los tribunales administrativos especiales en Chile». *Revista de Derecho*, 27 (1): 151-167. Disponible en <https://tipg.link/NHRp>.
- DEMORTAIN, David y Olivier Borraz (2021). «Managing technical reputation: Regulatory agencies and evidential work in risk assessment». *Public Administration*, 100 (2): 394-407. DOI [10.1111/padm.12734](https://doi.org/10.1111/padm.12734).
- ENGEL, Eduardo, Federico Huneeus, Andrés Leslie, Raúl Letelier, Alexis Montecinos, Tomás Rau, Andrea Repetto y Francisca Sara (2015). «Una aproximación al valor económico del control fiscal superior: El caso de la Contraloría General de la República de Chile». Informe final, Universidad de Chile. Disponible en <https://tipg.link/NHRy>.
- EVANS, Peter y James Rauch (1999). «Bureaucracy and Growth: A cross national analysis of the effects of Weberian state structures on economic growth». *American Sociological Review*, 64 (5): 748-765. DOI [10.1177/000312249906400508](https://doi.org/10.1177/000312249906400508).
- GARCÍA, José (2009). «¿Inflación de superintendencias?: Un diagnóstico crítico desde el Derecho Regulatorio». *Actualidad Jurídica*, 9: 327-372. Disponible en <https://tipg.link/NHS4>.
- GONZÁLEZ, Aldo (2006). «Estudio sobre la revisión de la institucionalidad regulatoria de los servicios sometidos a fijación tarifaria». Informe final, Universidad de Chile. Disponible en <https://tipg.link/NHS5>.
- JORDANA, Jacint (2011). «El desarrollo del Estado regulador en Chile». En Mikel Barrera y Agustí Cerrillo (editores), *Gobernanza, instituciones y desarrollo: Homenaje a Joan Prats* (pp. 213-235). Valencia: Tirant lo Blanch.
- . (2012). «El desarrollo del Estado regulador en América Latina». En Stefanie Kron, Sérgio Costa y Marianne Braig (editores), *Democracia y reconfiguraciones contemporáneas del derecho en América Latina* (pp. 43-60). Madrid: Iberoamericana.

- JORDANA, Jacint y David Levi-Faur (2005). *¿Hacia un Estado regulador latinoamericano?: La difusión de agencias reguladoras autónomas por países y sectores*. Barcelona: CIDOB.
- KOVACIC, William y David Hyman (2012). «Competition agency design: What's on the menu?». *GW Law Faculty Publications and Other Works*, 628. Disponible en <https://tipg.link/NHSA>.
- LANDIS, Richard y Gary Koch (1977). «The measurement of observer agreement for categorical data». *Biometrics*, 33 (1): 159-174. DOI 10.2307/2529310.
- MORALES, Diego y George Lambeth (2017). «La comisión para el mercado financiero y el perímetro regulatorio del regulador: Algunas notas sobre sus implicancias». *Anuario de Derecho Público*, 1: 241-266. Disponible en <https://tipg.link/NHSe>.
- MORENO, Ángel (1995). *La administración por agencias en los Estados Unidos de Norteamérica*. Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2021). «Competition Enforcement and Regulatory Alternatives». Disponible en <https://tipg.link/NHSg>.
- PARDOW, Diego (2018a). «¿Control o autonomía?: El debate sobre agencias regulatorias independientes». *Revista de Derecho* (Universidad Austral de Chile), 31 (2): 193-209. Disponible en <https://tipg.link/NHSl>.
- . (2018b). «¿Técnicos o políticos?: Radiografía del sistema de nombramiento de directivos en agencias regulatorias independientes». *Revista Chilena de Derecho*, 45 (3): 745-769. Disponible en <https://tipg.link/NHSr>.
- RAJEVIC, Enrique (2010). «El Consejo para la Transparencia como administración independiente». En Raúl Letelier y Enrique Rajevic (coordinadores), *Transparencia en la Administración Pública* (pp. 231-247). Santiago: Abeledo Perrot.
- SALVADOR, María (2002). *Autoridades independientes: Un análisis comparado de los Estados Unidos, el Reino Unido, Alemania, Francia y España*. Barcelona: Ariel.
- SERVICIO CIVIL (2018). «Manual de inducción para representantes ministeriales y de servicios». Disponible en <https://tipg.link/NHSy>.
- STARK, Carlos (2001). «Regulación, agencias reguladoras e innovación de la gestión pública en América Latina». En Peter Spink, Francisco Longo, Koldo Echebarría y Carlos Stark (coordinadores), *Nueva gestión pública y regulación en América Latina: Balances y desafíos* (pp. 1-67). Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- TAPIA, Javier y Luis Cordero (2015). «La revisión judicial de las decisiones regulatorias: Una mirada institucional». *Estudios Públicos*, 139: 7-65. Disponible en <https://tipg.link/NHTo>.
- VERGARA, Alejandro (2005). «El contencioso administrativo en materia eléctrica: Naturaleza jurisdiccional de las funciones del Panel de Expertos». *Revista de Derecho de la Universidad Finis Terrae*, 9: 207-229.

VERGARA, Alejandro y Francisco Zúñiga (2008). «Contrapunto sobre el rol de la Contraloría General de la República». *Revista Chilena de Derecho*, 35 (2): 371-398. Disponible en <https://tipg.link/NHT8>.

ZÚÑIGA, Francisco (2005). «Panel de Expertos: Naturaleza jurídica y ámbito de sus atribuciones». *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 14: 53-64. Disponible en <https://tipg.link/NHTB>.

### **Sobre la autora**

JOSEFA ESCOBAR URREJOLA es abogada. Cursó sus estudios de Derecho en la Universidad de Chile. Su correo electrónico es [jescobarurrejola@gmail.com](mailto:jescobarurrejola@gmail.com).  <https://orcid.org/0009-0000-0530-6146>.

La *Revista de Derecho Económico* es un esfuerzo editorial de profesores del Departamento de Derecho Económico de la Universidad de Chile y de juristas externos que presentan ideas y reflexiones surgidas de sus investigaciones. La revista publica artículos sobre aspectos jurídicos relacionados con microeconomía, macroeconomía, políticas económicas, orden público económico, libre competencia, regulación de servicios públicos, derecho del consumidor, derecho bancario, derecho del mercado de valores, derecho tributario, contabilidad, comercio y finanzas internacionales, derecho del medioambiente y recursos naturales, derecho minero, derecho de aguas, derecho de la energía, derecho internacional económico, análisis económico del derecho y otras temáticas afines.

### EDITOR GENERAL

Jaime Gallegos Zúñiga

### COMITÉ EDITORIAL

José Manuel Almudí Cid, Universidad Complutense, España  
Luciane Klein Vieira, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil  
Rodrigo Polanco Lazo, Universidad de Berna, Suiza

### COLABORADORES

José Ignacio Muñoz Pereira, Javiera Astudillo López, Andrés Urzúa Farías, Maximiliano Aguirre Contreras, Ignacio Badal Acuña, Andrea Barros Ovalle, David Becker Maldonado, Martín Castro Arduengo, Fernanda Reyes Hinrichsen y Sofía Toro Molina

### SITIO WEB

[revistaderechoeconomico.uchile.cl](http://revistaderechoeconomico.uchile.cl)

### CORREO ELECTRÓNICO

[jgallegos@derecho.uchile.cl](mailto:jgallegos@derecho.uchile.cl)

### LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial  
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo  
estuvieron a cargo de Tipografía  
([www.tipografica.io](http://www.tipografica.io)).