



Febrero  
2014 | 237

Serie Informe

Económico

# Política de Protección del Consumidor: Situación Actual y Desafíos Pendientes

Susana Jiménez S.

Natalia González B.

Bastían Girardi L.

---

ISSN 0717-1536

---

---

**Susana Jiménez S.** es ingeniera comercial y magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Humanidades, Universidad del Desarrollo. Actualmente es economista senior de Libertad y Desarrollo.

**Natalia González B.** es abogada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master in Laws, Universidad de Chicago. Directora del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo.

**Bastián Girardi L.** es estudiante de Ingeniería Comercial de la Universidad de Chile y alumno en práctica en Libertad y Desarrollo, entre enero y marzo de 2014.



# Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
1.1 Política de Protección del Consumidor	8
2. Fundamentos Teóricos	11
2.1 Fallas de Mercado	11
2.2 El Riesgo de la Sobrerregulación	19
3. La Política de Protección de los Consumidores en Chile	20
3.1 Ley de Protección al Consumidor y sus Modificaciones	20
3.2 Desempeño de la PPC en Chile	25
3.3 Cuestionamiento a la PPC en Chile	30
4. Propuestas para Mejorar la PPC en Nuestro País	31
4.1 Recomendaciones	32
4.2 Propuestas Alternativas Poco Convenientes	42
5. Conclusiones	46
6. Referencias Bibliográficas	46



## Resumen Ejecutivo

El tema de la protección del consumidor ha adquirido una creciente relevancia en la opinión pública y en la agenda política. Si bien se han hecho avances importantes en materia de institucionalidad y legislación en Chile en los últimos años, han surgido algunas dudas respecto de su eficacia y desempeño. En este informe analizamos la política de protección del consumidor vigente y, combinando aspectos teóricos y evidencia práctica, proponemos perfeccionamientos que pudieran fortalecerla. Cabe recordar que la competencia y la protección de derechos de los consumidores son pilares fundamentales para el adecuado funcionamiento del libre mercado, lo que amerita analizar y promover mejoras en forma permanente.

No cabe duda que el mercado es el mejor asignador de recursos, pues es el libre intercambio el que permite maximizar el bienestar de todos. Ello supone, sin embargo, la existencia de mercados completos, información perfecta y racionalidad en la toma de decisiones, elementos que no siempre están presente. Es precisamente la existencia de “fallas de mercado” lo que avala la intervención del Estado y justifica la existencia de políticas de libre competencia y protección del consumidor. Estas fallas nacen de la falta de presión competitiva (dando origen a abusos de poder de mercado o acuerdos colusivos), la existencia de costos de cambio, asimetrías de información y conductas caracterizadas por una racionalidad limitada. Se hace necesario, entonces, desde el Estado y/o la sociedad civil tomar medidas preventivas (como educar en el consumo responsable e informar a los consumidores) y reactivas (generando mecanismos de resolución de conflictos y estableciendo los procedimientos judiciales para resolver los litigios).

En Chile ha habido avances importantes en esta materia. La Ley de Protección del Consumidor (LPP) de 1997 aborda los derechos y deberes del consumidor, obligaciones del proveedor, cláusulas abusivas en contratos de adhesión, información y publicidad, operaciones de crédito, seguridad de productos, procedimientos de reclamación y asociación de consumidores. Esta ley ha estado además sujeta a importantes modificaciones, que incluyeron la incorporación de las demandas colectivas y derecho a retracto (2004) y el llamado SERNAC Financiero (2012), entre otros. Por su parte, el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) ha tenido un desempeño activo y creciente en defensa de los derechos de los consumidores y su labor ha sido ampliamente reconocida.

No obstante, hay aún una serie de aspectos que debieran evaluarse con objeto de perfeccionar la política de protección de consumidor actualmente vigente. Entre las recomendaciones que se presentan en este informe, se incluyen: el fortalecimiento de la autonomía de SERNAC y de sus atribuciones; la promoción de una mayor coordinación con otros organismos públicos; la creación de una ventanilla única de reclamos; perfeccionamientos al procedimiento infraccional y civil; la promoción de la competencia y la eliminación de trabas injustificadas a través de un Consejo Pro-Competencia; el control preventivo de cláusulas abusivas en contratos masivos; la flexibilización del financiamiento de las asociaciones de consumidores; y el fomento de la autoregulación.

Por último, en el estudio se analiza críticamente la propuesta alternativa de transformar a SERNAC en un organismo facultado para dictar normativa, fiscalizar y sancionar, puesto que no parece un modelo adecuado para los fines que se persiguen. Algo similar ocurre con una serie de proyectos de ley que constantemente se presentan ante el Congreso y que, siendo bien intencionados, muchas veces se transforman en una amenaza para los propios consumidores.

## Política de Protección del Consumidor: Situación Actual y Desafíos Pendientes

### 1. Introducción

En los últimos años, diversos casos emblemáticos –como las repactaciones unilaterales de créditos de La Polar, la colusión de las principales cadenas de farmacias y el alza unilateral de comisiones de tarjetas de crédito de CENCOSUD y Banco Estado–, han ido posicionando la protección al consumidor como un tópico importante en la opinión pública y en la agenda política nacional. Recogiendo esta inquietud, las recientes campañas presidenciales abordaron el tema de los derechos de los consumidores con propuestas específicas en sus programas, existiendo, en términos generales, amplio consenso sobre la necesidad e importancia de una defensa activa de los derechos del consumidor.

La protección del consumidor, junto a la defensa de la libre competencia son, en efecto, pilares fundamentales para el adecuado funcionamiento del libre mercado, por cuanto permiten prevenir la existencia de conductas anticompetitivas y situaciones de abuso. Un adecuado funcionamiento del mercado exige, por tanto, revisiones periódicas de la normativa y la institucionalidad al efecto y de perfeccionamientos que suelen ocurrir de forma gradual. Lo anterior debe efectuarse evitando, por cierto, una interferencia excesiva e inadecuada por parte del Estado en los mercados –particularmente de los eventuales excesos del mismo en el ejercicio de sus facultades y de la sobre-regulación –, pues ellas pueden terminar por suprimir la iniciativa privada, la innovación y el consumo responsable, lo cual tendría efectos muy perjudiciales.

Hasta ahora, Chile ha seguido una política de protección al consumidor no intervencionista, con un marco regulatorio que deja amplio espacio para una relación libre entre empresas y consumidores y delega la labor de sancionar al Poder Judicial. Específicamente, la política de protección tiene dos características fundamentales. Primero, la legislación contempla que los problemas entre partes se deben resolver por iniciativa de negociación propia o bien a través de las cortes de justicia. En este contexto, e SERNAC cumple un rol subsidiario, pues apoya al consumidor en la resolución de conflictos a través de la mediación con la compañía correspondiente, presenta demandas colectivas o bien participa en el proceso judicial como parte, pero no cuenta con atribuciones para sancionar y normar. Un segundo aspecto importante es el carácter supletorio de la Ley de Protección del Consumidor (LPC). En particular, las normas de la LPC no son aplicables a actividades reguladas por leyes especiales, salvo sobre materias que estas no prevean.

La idea de este enfoque es minimizar los efectos distorsionadores que la intervención estatal tiene en el mercado y controlar la discrecionalidad que tendría tal participación, a la vez que se cuidan los elementos fundamentales necesarios para que este entregue mayor bienestar

a las personas: libre competencia y responsabilidad individual en el consumo. No obstante lo anterior, se reconoce la necesidad de contar con órganos públicos que vigilen y protejan eficientemente a los consumidores de los abusos en el comercio y promuevan una mayor concientización de los derechos en la ciudadanía.

Pese a los avances logrados en materia de protección del consumidor en las últimas dos décadas, se ha comenzado a poner en duda la eficacia del modelo de protección al consumidor existente, y diversos centros de estudios, incluso el programa de la Presidenta electa, Michelle Bachelet, contemplan endurecer la legislación y extender las atribuciones de SERNAC para que pueda velar de manera más efectiva por su cumplimiento. En particular se busca reforzar la responsabilidad explícita del Estado por proteger al consumidor, restándole importancia a la labor de la libre competencia y el cuidado individual.

En este proceso de replanteamiento de la legislación e institucionalidad vigente para la protección de derechos de los consumidores, se ha instalado la idea de SERNAC como un "león sin dientes"<sup>1</sup>. Se ha planteado que se trata de un organismo que si bien cuenta con excelentes capacidades técnicas y alta visibilidad mediática, es incapaz de hacer respetar la LPC al no contar con atribuciones que le permitan fiscalizar y sancionar a las empresas que la infrinjan, limitándolo a ejercer un rol de mediador entre ellas y sus consumidores. Así, han surgido propuestas para extender sus poderes y entregarle facultades especiales para cumplir su labor.

Habida cuenta que la LPC se ha ido perfeccionando en los años recientes y que las asociaciones de consumidores se han estado incorporando a la sociedad civil como actor relevante en el resguardo de dicha ley, cabe analizar cuáles son los desafíos aún pendientes y cómo es posible mejorar la protección de los consumidores para un adecuado funcionamiento de los mercados, sopesando los costos y beneficios de las propuestas que actualmente se discuten.

## 1.1 Política de protección del consumidor

Si bien en la enorme mayoría de los bienes y servicios, una competencia fuerte entre empresas es la mejor política de protección al consumidor<sup>2</sup>, existen mercados en que la competencia per se no basta para producir un buen resultado. Es en estos casos donde es más importante contar con una regulación e institucionalidad adecuada que vele por un mercado transparente y competitivo y que permita al consumidor exigir sus derechos en igualdad de condiciones con el productor. En ello consiste la Política de Protección al Consumidor (PPC).

---

<sup>1</sup> Documento N° 1 Espacio Público, Propuesta 30 – 95, Propuestas.

<sup>2</sup> Con una elevada presión competitiva, los consumidores pueden "castigar" a las empresas que tienen una oferta deficiente dejando de comprar en ellas, y es solo cosa de tiempo para que estén obligadas a salir del mercado y sean reemplazadas por compañías más competentes.



La institucionalidad y la legislación que conforman la PPC tienen tres objetivos. Primero, asegurar el buen funcionamiento del mercado y evitar que se vulneren los derechos de los consumidores ex ante. Para ello busca difundir información y educar a las personas en consumo responsable. También se orienta a disuadir las “malas prácticas” al elevar el costo que las compañías pagan por cometerlas<sup>3</sup>. Segundo, entregar espacios de diálogo para mediar extrajudicialmente en conflictos entre consumidor y empresa. Una enorme mayoría de malentendidos entre partes puede ser resuelta eficientemente sin necesidad de recurrir a la justicia y para lo cual se requiere entregar el espacio de negociación, evitando con ello que, tanto el Estado como los consumidores, incurran en los costos que implica el sistema judicial. Tercero, establecer sanciones y compensaciones para redistribuir recursos ex post, lo que modifica el equilibrio de mercado inicial para beneficiar al consumidor.

En consecuencia, la PPC busca que la asignación de recursos mediante intercambio sea eficiente y Pareto-óptima en un primer lugar (cerrando brechas de información, educando, disuadiendo abusos, etc.) y, de fallar esta primera contención, reasignar los recursos posteriormente para llegar a un nivel superior de bienestar (cooperando con el consumidor)<sup>4</sup>.

Por lo tanto, dadas las imperfecciones naturales del intercambio, la PPC es un pilar fundamental del buen funcionamiento del libre mercado al permitir a las personas “cubrirse” de eventuales fallas o problemas y corregirlas adecuadamente, preservando el bienestar general.

En Chile existe consenso sobre la importancia de la PPC para preservar el buen funcionamiento del mercado. Sin embargo, la discusión sobre la forma y contenido de la política dista de estar zanjada. Por la naturaleza del problema, la implementación de la PPC debe ajustarse caso a caso, lo que hace extremadamente importante definir adecuadamente las atribuciones de los organismos involucrados y el marco regulatorio. Es justamente sobre estos límites donde se producen las diferencias de opinión entre los distintos sectores y grupos de opinión, donde las propuestas van desde perfeccionar el status quo hasta dar rienda suelta a las instituciones para sancionar e intervenir en la actividad económica del país.

A la fecha, el desarrollo de políticas para la protección al consumidor ha ido de la mano con la liberalización del mercado. Por 40 años la economía chilena fue fuertemente intervenida por el aparato estatal, lo que borró la línea entre derechos civiles y derechos del consumidor al forzar a las personas a tratar directa o indirectamente con el Estado. Hasta entonces, “protección al consumidor” se entendía como regulación de precios general y el resguardo del abastecimiento de los bienes básicos<sup>5</sup>. Fue a partir de la liberalización económica de los años 70 y 80 que surgió la preocupación por defender los derechos del consumidor como los conocemos hoy, al permitirse el intercambio independiente entre consumidor y empresa.

---

<sup>3</sup> Becker (1968).

<sup>4</sup> En términos económicos: velar por las condiciones necesarias para que se cumpla el Primer Teorema de Bienestar y aplicar el Segundo Teorema (redistribuir recursos) de no lograrse un equilibrio competitivo Pareto-eficiente en un primer lugar.

<sup>5</sup> En 1932 se creó el Comisariato General de Subsistencia y Precios para enfrentar la crisis del año 1929, lo que incluía evitar monopolios, resolver reclamos, fijar normas de calidad, entre otros. En 1960 se crea la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO).

En este nuevo contexto, el libre intercambio de bienes y servicios adquirió un rol creciente con importantes beneficios para el desarrollo económico y social del país. Al mismo tiempo, sin embargo, se evidencian también las denominadas “fallas de mercado”, y la consecuente necesidad de proteger los derechos básicos de los consumidores frente a eventuales abusos. Para cumplir la tarea se necesitaba de un “tercer actor” que mediara entre clientes y empresas, representando al interés común, que no solo pudiera equiparar el poder de negociación de la persona con el de las empresas, sino que también velara por el bienestar general de los consumidores, difundiendo información y fomentando la educación para el consumo. Esto llevó en 1982 a reestructurar la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO), creada en 1960 con objeto de fiscalizar, fijar precios y recibir denuncias de consumidores, entre otros. Se eliminaron sus funciones fiscalizadoras y reguladoras y se modificó su objetivo para “procurar la orientación destinada a implementar acciones que permitirán la transparencia del mercado mediante la información y educación de los consumidores”. DIRINCO no contaba con normativa clara sobre cómo responder a los distintos reclamos y básicamente la forma de proceder era responsabilidad del funcionario a cargo.

Recién en 1983 se promulgó la primera Ley del Consumidor propiamente tal (Ley N° 18.223) que sentaría las bases para los grandes avances en la materia logrados a partir de entonces. En 1990, con la Ley N° 18.959, la DIRINCO fue reemplazada por el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), nombre más acorde con sus funciones. Sin embargo, no se fijó una nueva estructura orgánica ni se estableció su objetivo con exactitud.

El SERNAC asumió espontáneamente su carácter de mediador entre consumidores y proveedores, según los atributos con los que contaba. Sin embargo, no sería hasta 1997, cuando se promulgó la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, que se reconocería expresamente la atribución de SERNAC para mediar en conflictos comerciales y se establecieron los derechos y deberes de los consumidores que, con algunos perfeccionamientos introducidos con posterioridad, perduran hasta hoy.

La tendencia seguida a la fecha ha sido empoderar al consumidor, darle un mejor espacio de negociación con las empresas y fortalecer el rol mediador de SERNAC, otorgándole un carácter de prestigio y confianza. Las personas han respondido bien, y SERNAC ha sido consistentemente bien evaluado por sus usuarios, mientras los consumidores son cada vez más conscientes de sus derechos y están más dispuestos a reclamarlos.

La pregunta que surge entonces es si la institucionalidad y legislación vigentes son o no suficientes para responder de mejor manera a las exigencias de la sociedad en materia de protección de los derechos del consumidor. Para responder a esta interrogante es necesario comprender el fundamento teórico que motiva la regulación – y los riesgos inherentes a una eventual sobrerregulación–, y analizar los avances que Chile ha realizado en esta materia hasta la fecha.

## 2. Fundamentos Teóricos

El mercado es el mejor mecanismo para asignar recursos, debido a que mediante el intercambio los agentes logran alcanzar mayores niveles de bienestar que a los que llegarían de no participar en él. Estas mejoras son Pareto-óptimas y eficientes, ya que cada participante debe quedar al menos tan bien como antes para tener incentivos a intercambiar. En esencia, dos agentes, maximizando su propio beneficio (digamos, los consumidores y productores), logran mediante el intercambio maximizar su propio bienestar y el del otro a la vez. Esta idea está en el centro de las relaciones de libre mercado e incluso está implícita en la famosa frase de Adam Smith en la “Riqueza de las Naciones”: “No es por la benevolencia del carnicero, del cervecero y del panadero que podemos contar con nuestra cena, sino por su propio interés”<sup>6</sup> y se sintetizan en el denominado “Primer Teorema del Bienestar”. Si cada agente entonces maximiza su utilidad a través del mercado, en conjunto se llega a un máximo de bienestar social. Esta línea argumental es la base del pensamiento económico moderno y justifica cómo los individuos sirven al interés público persiguiendo su propio beneficio. De esta forma el orden de mercado termina prefiriéndose sobre otros ordenamientos sociales<sup>7</sup>.

### 2.1 Fallas de mercado

La lógica expuesta sobre el equilibrio de mercado y la maximización del bienestar social requiere de supuestos fundamentales implícitos para ser válida: la existencia de mercados completos, información perfecta y racionalidad en la toma de decisiones.

Los mercados completos<sup>8</sup> usualmente se definen como la existencia de un mercado para cada bien. Sin embargo, “bien” es un término complejo, que incluye el valor de un producto en una determinada posición en el tiempo. De tal manera, se incorporan al “mercado completo” factores como las decisiones intertemporales, la heterogeneidad de preferencias y la incertidumbre. En concreto, esto significa que un actor puede intercambiar todos sus activos, con todos los agentes, directa o indirectamente, en cualquier instante y sin costos de transacción (puede ver el set completo de alternativas o estados-de-la-naturaleza presentes y futuros).

La información perfecta se refiere a que todas las características de los bienes transados son observables para todos los participantes del mercado. En presencia de un mercado heterogéneo (como el real), si los consumidores no pueden observar todas las características de los bienes, no pueden diferenciar correctamente entre todos ellos, y por

---

<sup>6</sup> Ver Arrow-Debreu (1954) para la demostración formal.

<sup>7</sup> En el modelo original el único supuesto necesario es la no saciedad local o, en términos simples, siempre hay espacio para obtener ganancias en utilidad.

<sup>8</sup> Flood (1991) entrega una buena referencia para entender lo que significa “mercado completo” desde las finanzas.

tanto, no podría existir un mercado para cada bien individual; así, el supuesto de información perfecta es necesario para la existencia de mercados completos y no “difusos”.

La racionalidad supone que los agentes toman las mejores decisiones en pos de su beneficio. Esto significa que cada decisión de consumo responde a un proceso de optimización, cuyo resultado maximiza la utilidad del agente, dados los supuestos anteriores y dados los activos disponibles. La racionalidad es necesaria para satisfacer la “no saciedad local”, ya que se espera que el agente tome, de ser posible decisiones de intercambio para mejorar su estado inicial.

Finalmente, para que los equilibrios sean eficientes, se requiere que no existan externalidades o bien que sean internalizadas en las decisiones de consumo.

Obviamente, en la realidad estas condiciones distan de ser alcanzables en todos los mercados. Existen costos de transacción y limitaciones al intercambio (acceso a crédito, por ejemplo), el acceso a la información tiene un costo y no está disponible para todos, todo el tiempo. Las personas sufren limitaciones de racionalidad y no necesariamente toman las mejores decisiones de consumo. Finalmente, existe espacio para que las empresas cometan fraude, engaño o abusos, aprovechándose de su posición dominante y/o de la ignorancia, irresponsabilidad o toma de decisiones incorrectas del consumidor.

Este conjunto de problemas se traduce en que el mercado no necesariamente asigna los recursos de forma óptima consistentemente, lo que se conoce como “fallas de mercado”. Son estas fallas las que justifican la intervención del Estado en forma de PPC o las entidades para la protección de la libre competencia. Se analizará en detalle cada uno de estos supuestos y los problemas que impiden que en la práctica exista el mercado perfecto del modelo Arrow-Debreu y cuáles son las consecuencias para los consumidores y el mercado. Esto es, básicamente, la microfundamentación de las políticas de protección del consumidor.

### **2.1.1 Mercados no competitivos**

El modelo expuesto parte de la base de un mercado competitivo, esto es, un mercado donde cada actor es precio-aceptante y no tiene incidencia alguna en la determinación de precios. Cada participante enfrenta individualmente funciones de oferta y demanda perfectamente elásticas y el mercado se “despeja” eficientemente en el precio de equilibrio determinado por el intercambio.

Cuando un agente gana poder de mercado se rompe el equilibrio competitivo, ya que puede obtener una ganancia económica fijando precios que divergen de sus niveles en competencia. El ejemplo más simple es el de un monopolio, que deja de enfrentar una demanda elástica y le es rentable elevar el precio y disminuir la producción para realizar excedentes monopólicos. Casos más comunes son los mercados oligopólicos que pueden coordinar explícita o implícitamente una fijación de precios o cantidades para elevar sus ganancias por sobre las de un mercado en competencia perfecta.

En cualquier caso, una divergencia del equilibrio competitivo significa que el mercado deja de satisfacer toda la demanda existente al producir menos unidades, no maximiza el bienestar de todos los agentes y se aleja del resultado inicial Pareto-eficiente.

Las políticas públicas, para controlar el poder de mercado, se enfocan en: a) regular el actuar monopólico, especialmente tratándose de monopolios naturales, a través de una regulación tarifaria que busca emular los mercados competitivos; b) impedir, perseguir y sancionar casos de colusión y coordinación entre competidores mediante organismos especializados y mecanismos preventivos como la delación compensada; y c) impedir, perseguir y sancionar abusos de posición dominante.

Los mercados no competitivos suelen ser una amenaza seria al bienestar del consumidor y requieren de especial cuidado por parte de la autoridad. Sin embargo, las políticas pro competencia y su institucionalidad escapan del alcance de este documento.

### 2.1.2 Costos de cambio

El supuesto de mercados completos incluye la no existencia de “fricciones”, o que el actor puede pasar de un estado-de-la-naturaleza a otro sin costos relacionados con el cambio en sí. En la realidad existen múltiples casos donde el consumidor queda “amarrado” a su decisión de compra y no puede cambiar el producto sin pagar un costo, ya sea porque el contrato lo dificulta (cláusulas de salida), la ley lo impide o por las características propias del bien.

El problema fundamental causado por los costos de cambio ocurre en los contratos con pagos continuados en el tiempo, ya que el consumidor queda “cautivo” después de realizar la compra y se le pueden extraer rentas superiores a lo pactado (siempre que no excedan el costo de cambio mismo), como eventualmente sucede en los denominados “*aftermarkets*”. La solución en estos casos debe apuntar a reducir los costos de cambio, elevando con ello la competencia en los mercados<sup>9</sup>. Sin embargo, no siempre es posible reducirlos y bien pueden ser ineludibles.

### 2.1.3 Asimetrías de información

Las asimetrías de información son probablemente la pieza clave para justificar las políticas de protección al consumidor. Parte de la base que la información es un *commodity* como cualquier otro, con un costo de acceso y disponibilidad limitada. Consumidores y productores cuentan, por lo general, con distintos niveles de información al concretarse el intercambio, ya sea sobre la calidad del producto vendido (por ejemplo, al comprar un auto) o del comprador (mercado de seguros).

---

<sup>9</sup> [Medidas como la portabilidad numérica en el caso de la telefonía son un buen ejemplo de ello.](#)

Es importante tener presente que las asimetrías de información no son fallas de mercado per se y que existen formas para resolverlas privadamente. Sin embargo, de no ser resuelto el problema por los agentes individuales, podrían generar una falla como tal. Es aquí donde se justifica una intervención externa para resolver la situación.

En términos generales, las asimetrías de información se pueden clasificar en dos grupos: información oculta y acción oculta.

## a. Información oculta

La información oculta se refiere a que el comprador no sabe con certeza la calidad del bien que está adquiriendo o todas sus características de post-venta (el funcionamiento de la garantía, por ejemplo). Sus efectos ocurren ex-ante e impactan en la toma de decisiones de los agentes. Ejemplos clásicos son el “Mercado de los Limones”<sup>10</sup> o el trabajo sobre información de retorno de activos de Joseph Stiglitz<sup>11</sup>. Siguiendo el modelo de Akerlof (1970), la información oculta puede minar el funcionamiento del mercado, eliminando el incentivo para que se transen bienes de calidad; en el caso extremo, todos los bienes en un mercado terminan siendo de mala calidad (de valoración nula por los agentes), lo que se conoce como “selección adversa” y produce un mercado incompleto. Esto significa que cualquier intercambio que intenten las personas será Pareto-ineficiente<sup>12</sup>, o sea, el bienestar final será inferior al inicial para al menos uno de los agentes, y dado que el comprador no puede saber esto a priori, solo se dará cuenta de su decisión errada después de participar del intercambio.

Así se rompe el primer supuesto para la validez del Primer Teorema del Bienestar: la de los mercados completos. Bajo heterogeneidad de calidad y carencia de información, el comprador no puede conocer de antemano el impacto en su utilidad del intercambio en el mercado y, por tanto, bien podría tomar decisiones que finalmente no resultan ser Pareto-óptimas.

El problema de la información oculta es real y existe evidencia empírica que lo sustenta<sup>13</sup>, sin embargo, no es aplicable a todos los mercados y de hecho se restringe a cierto tipo de bienes. Para entenderlo, resulta útil la clasificación de Nelson (1970) que distingue tipos de bienes según la forma en que el consumidor obtiene información sobre ellos. En particular, Nelson define los bienes de “búsqueda” y los de “experiencia”.

Los “bienes de búsqueda” son aquellos de características conocidas, en que el factor de venta es la calidad intrínseca del producto y su precio competitivo. El consumidor puede obtener información valiosa a través de la búsqueda y comparación entre productos antes de hacer la compra, para finalmente tomar una decisión óptima. Un ejemplo claro sería la ropa. En el caso de los bienes de búsqueda, dado que el consumidor puede conocer en

---

<sup>10</sup> Akerlof (1970).

<sup>11</sup> Grossman-Stiglitz (1980); Stiglitz (1990).

<sup>12</sup> Greenwald- Stiglitz (1986); Stiglitz (1990).

<sup>13</sup> Emons-Sheldon (2007).

detalle el bien que está comprando, no existe espacio para la asimetría de información y la falla de mercado descrita por Stiglitz no se aplica.

La historia es distinta en los llamados “bienes de experiencia”. En estos casos, el consumidor no puede distinguir con certeza la calidad del producto que está comprando a priori y debe guiarse por información indirecta, como la marca del producto, su precio o la garantía. Por lo tanto, el comprador solo sabrá la real calidad de lo que adquirió con la experiencia de uso. Si bien existen formas para reducir los riesgos (*signaling* y *screening*, que serán tratados más adelante), existe un espacio para que las asimetrías de información provoquen fallas de mercado o las empresas derechamente cometan fraude o abuso (a través de publicidad engañosa, por ejemplo). El clásico bien de experiencia son los automóviles, especialmente los usados. Salvo por las expectativas sobre la marca y los comentarios de medios especializados, el consumidor está en la oscuridad respecto de la calidad final del producto que compró.

En el caso extremo se han definido, además, los “bienes de confianza”. Se trata de bienes en los que el consumidor jamás sabrá la calidad del bien que adquirió o, cuando lo sepa, estará en una posición tan vulnerable que no tendrá escapatoria. Aquí existe el máximo riesgo de engaño y, en consecuencia, es en estos mercados donde se ven los mayores énfasis en protección al consumidor. Ejemplos de bienes de confianza son los servicios médicos y los medicamentos para tratamientos prolongados, elementos de seguridad automotriz, equipos de protección, etcétera.

La existencia de estos dos últimos tipos de bienes, e incluso de asimetrías de información probadas, no son suficientes por sí mismos para ameritar una intervención estatal. En efecto, las mismas personas han desarrollado mecanismos y conductas para tomar resguardo; específicamente, a través de la señalización (*signaling*) y el filtrado (*screening*)<sup>14</sup>.

La señalización o *signaling*, tratado por Spence (1973), se refiere a acciones que los individuos (o productores) toman para “señalizar” sus características positivas y ayudar al consumidor a diferenciar entre productos similares, específicamente, haciéndole saber que el bien ofrecido es de buena calidad. Para que el mensaje sea efectivo, la señal debe ser difícil de fingir, o bien ser costosa de enviar para aquellos que no cumplen los requisitos de calidad. Ejemplos claros de señalización son las garantías extendidas, los estándares de calidad ISO, *endorsements*<sup>15</sup>, auspicios, evaluaciones del producto en medios masivos, etc. La señalización tiene el efecto de reducir el riesgo de la compra para el consumidor, lo que se traduce en “asegurar” un mejor nivel de bienestar posterior a la transacción. Hablamos de señalización cuando, a nivel estratégico, es la parte informada la que se da a conocer ante el consumidor.

El filtrado o *screening* se refiere al esfuerzo que hacen las partes “desinformadas” para elegir correctamente el producto a adquirir (o el individuo a contratar). Este mecanismo está tratado en profundidad en Rothschild-Stiglitz (1976). Para lograr separar a los oferentes

---

<sup>14</sup> Riley (2001).

<sup>15</sup> [Actividad de marketing similar al patrocinio. Las empresas contratan servicios de artistas o deportistas de elite para que utilicen sus productos para con ello darles mayor publicidad.](#)

según sus características, el demandante ofrece una serie de contratos (trabajo, seguros, crédito, etc.) con distintos niveles de obligaciones y pagos (por ejemplo, prima de un seguro vs. su cobertura). De esta forma los interesados se autoseleccionan en un tipo de contrato según sus características, balanceando costo y retorno óptimamente, y revelándole de paso sus cualidades al oferente. Un ejemplo de esto es la contratación de trabajadores, donde cargos con más responsabilidad (o dificultad técnica) ofrecen mayores sueldos, a la vez que requieren más habilidades, calificación o esfuerzo. De tal forma, los aspirantes a los distintos cargos evalúan el retorno del trabajo (el salario) versus su costo personal (los requisitos) y postulan a empleos que equilibran ambos factores.

## **b. Acción oculta**

El segundo tipo de asimetría se conoce como acción oculta o *moral hazard*. Acción oculta significa que una de las partes de un acuerdo comercial con interacciones en el tiempo cambia su comportamiento acordado a posteriori; es decir, después de cerrar el trato inicial. Esta acción es inobservable por la otra parte del acuerdo y está fuera de su control, por lo tanto, se considera una asimetría de información. El agente que se desvía del acuerdo obtiene utilidad extra a costa del otro, rompe el equilibrio Pareto-eficiente y se crea un mercado incompleto.

Un ejemplo por el lado de la oferta sería una empresa que cambia los términos de la garantía posterior a la venta, o los términos de servicio en el caso de compañías tecnológicas. Por el lado de la demanda, la situación clásica es el asegurado que toma más riesgo luego de contratar un seguro.

El *moral hazard* o riesgo moral puede extenderse a las interacciones repetidas bajo contrato, en una situación conocida como “contratos incompletos”. En cualquier relación de largo plazo gobernada por uno, existe incertidumbre sobre los servicios comprometidos por el acuerdo a futuro. En general, los contratos no cubren cada escenario posible y dejan espacio, tanto para el comportamiento oportunista (repactaciones, por ejemplo), como para la interpretación de condiciones (funcionamiento de la garantía). El problema es más grave cuando existen asimetrías en el poder de negociación de las partes involucradas (digamos, una persona versus su banco), ya que facilita el actuar indebido de las empresas, debido a que el consumidor no puede tomar resguardo.

Para enfrentar los problemas de riesgo moral, las empresas y personas pueden utilizar las mismas estrategias que en el caso de la información oculta: *signaling* y *screening*. Cuando se busca señalar, las empresas gastan enormes cantidades de recursos, por ejemplo, en construir una buena reputación, sobre todo en su servicio de post-venta, o bien hacen una selección acuciosa de sus clientes para solo tratar con los más confiables. Las personas, por otra parte, pueden señalar con registros favorables de cumplimiento de obligaciones financieros a la hora de solicitar un crédito, un historial de accidentes limpio para asegurar su vehículo o referencias positivas al buscar trabajo. Para hacer *screening* las empresas pueden fijar contratos de pago variable (que premien el esfuerzo) al emplear gente; las compañías de seguro pueden hacer algo similar con sus primas y políticas de deducibles.



En síntesis, las asimetrías de información ponen en tela de juicio la validez del Primer Teorema del Bienestar. Cuando un agente desconoce la totalidad de las alternativas o estados-de-la-naturaleza que puede alcanzar dados sus activos, o simplemente no puede llegar a ellos producto de la falta de información, el mercado se torna incompleto y las soluciones que entrega dejan de ser Pareto-eficientes. Si bien existen mecanismos de iniciativa privada para cerrar estas brechas de información, distan de poder cubrir completamente el problema.

La literatura tradicional establece que, bajo estas condiciones, se pueden lograr ganancias “paretianas” con intervención estatal que reasigne recursos o proteja al consumidor frente a acciones abusivas o engañosas de las empresas que aprovechan su posición aventajada con respecto a la información. Así, la política pública se justifica por el efecto negativo de las asimetrías de información en el bienestar de los actores y el funcionamiento del mercado, aun cuando es importante desarrollar mecanismos privados que existen para resolver el problema a la hora de tomar medidas (*signaling* y *screening*). Los organismos de defensa de los consumidores y las asociaciones de consumidores también tienen un rol en la generación y difusión de información, en la forma de precios comparados, test de calidad de distintos productos e indicadores que faciliten la toma de decisiones de los consumidores sobre la base de la mejor información disponible. También pueden entregarse “sellos de calidad” o *trustmarks* que complementen el proceso de señalización con un mensaje estandarizado.

#### 2.1.4 Racionalidad limitada

En los modelos microeconómicos tradicionales, se asume un consumidor perfectamente racional. Esto significa que sus preferencias son completas (el consumidor siempre tiene una preferencia formada entre dos bienes) y más importante, estas preferencias cumplen con la regla de transitividad (Si A es preferido a B, y B es preferido a C, A es preferido a C)<sup>16</sup>. El resultado de la racionalidad es que, todo lo demás constante, el consumidor utiliza sus recursos óptimamente para obtener la máxima utilidad o bienestar posible a partir de sus decisiones de consumo.

Sin embargo, en la práctica resulta difícil que cada agente actúe de forma puramente racional. Los consumidores perfeccionan sus decisiones a partir de prueba y error (modelos evolutivos), utilizan heurística<sup>17</sup> para tomar decisiones bajo información compleja y su proceso de decisión de compra puede ser modificado desde afuera. Incluso en compras de poca complejidad puede detectarse irracionalidad<sup>18/19</sup>.

---

<sup>16</sup> Relaciones de preferencias, Mas-Colell Capítulo 1.

<sup>17</sup> Se refiere al arte, técnica o procedimiento práctico o informal para resolver problemas, basado en experiencias y aprendizaje previo.

<sup>18</sup> Kahneman-Tversky (1979).

<sup>19</sup> La racionalidad limitada está extensamente tratada en Rubinstein (1998).

Las limitaciones cognitivas de los consumidores<sup>20</sup> son bien conocidas por los especialistas en marketing, que con sus estrategias buscan influir en cómo los consumidores toman sus decisiones a partir de la heurística y las valoraciones diferidas para pérdida y ganancia. En el primer caso, las personas muchas veces adoptan una estrategia de decisión conocida como “*rule-of-thumb*”, o un principio simple para ordenar sus preferencias a priori. Por ejemplo, pueden preferir productos naturales antes que artificiales o productos europeos antes que japoneses. De esta forma ahorran tiempo y esfuerzo en tomar la decisión, pero los lleva a cometer errores sistemáticos al elegir qué comprar. Destacar aspectos como el país de procedencia del bien (*Made in America*) o su forma de producción (“producto natural”) son formas de explotar este sesgo en la decisión. En el segundo caso, las personas valoran de forma distinta las ganancias y las pérdidas según el contexto<sup>21</sup>, por lo que la estrategia de marketing óptima es separarlas. Por ejemplo, dar un iPad con un crédito de consumo lleva a las personas a sobrevalorar el regalo (marginal) frente al costo del crédito.

En el fondo, la racionalidad limitada es intrínseca al proceso decisional de las personas; obedece a hábitos, comportamientos e ideas radicados en el inconsciente desde tiempos ancestrales (la aversión a la pérdida, por ejemplo). Esto hace extremadamente difícil dar una respuesta efectiva a la situación desde las políticas públicas, aunque se ha buscado apoyar la elección libre y racional por la vía de las normativas de información y la educación para el consumo.

No obstante, la regulación de la información según Engel (1995) es un mecanismo pobre para lograr proteger al consumidor, debido a que no solo parte de la base que las personas leen las etiquetas o los contratos, sino que también entienden lo que leen y finalmente actúan sobre la base de esa información. En el caso de un país con niveles bajos de comprensión lectora, el contenido de estas fuentes de información formales es de escasa utilidad para el comprador promedio y normalizarlas extensivamente tiene poco impacto. Ocurriría algo similar con la educación para el consumo responsable. A los problemas anteriores se suma el sesgo de confirmación, en que las personas filtran inconscientemente la información que se les entrega y la reinterpretan de tal forma de validar su comportamiento actual. En definitiva, los consumidores no solo no buscan activamente educarse, sino que no entienden completamente el material que se les entrega, reinterpretan su contenido a su favor y finalmente ni siquiera actúan sobre la base de lo aprendido, lo que resta efectividad a las campañas educativas.

Más allá del alcance que pueda tener esta interpretación del actuar de los individuos –y su efecto en la regulación–, lo cierto es que la racionalidad limitada es un factor que añade dificultad de ejecución a las políticas públicas orientadas a la protección del consumidor. En la práctica, esto significa que las medidas regulatorias no solo deben ser económicamente eficientes y viables, sino que deben ser adoptadas por el consumidor final con efectos positivos para ser realmente efectivas.

---

<sup>20</sup> Hay evidencia empírica en Engel (1995).

<sup>21</sup> Kahneman-Tversky (1979), Kahneman-Tversky (1986).

## 2.2 El riesgo de la sobreregulación

Las fallas de mercado señaladas –mercados no competitivos, costos de cambio, asimetrías de información y racionalidad limitada–, constituyen un argumento a favor de la regulación en materia de protección de derechos del consumidor (y de la libre competencia). Sin embargo, una valoración excesiva de estas fallas tiene también el riesgo de conducir a una sobreregulación, cuyo efecto puede generar más daño que el problema inicial.

Las consecuencias negativas pueden derivar de dos aspectos. Primero, el efecto anticompetitivo de la regulación estatal pro consumidor, que al introducir mayores restricciones y costos para garantizar los derechos del consumidor dificultan la participación de actores más pequeños y la libre entrada de nuevas empresas o de nuevos productos<sup>22</sup>.

Un ejemplo son los requisitos de seguridad automotriz. En general, los países en vías de desarrollo no imponen normativa al respecto y permiten a los fabricantes ofrecer modelos baratos orientados a los consumidores más pobres, que ahorran costos con carrocerías pequeñas y latas delgadas. Por otra parte, en países desarrollados se aplican estándares estrictos de seguridad automotriz; se exigen *airbags*, carrocería deformable, frenos ABS, control de estabilidad, etc. Mientras estas medidas tienen un impacto positivo en proteger a los conductores, el producto final es más caro y menos diversificado.

Un segundo impacto de la regulación pro consumidor es su efecto sobre el comportamiento de las personas, que cambian sus decisiones para adaptarse a ella (por ejemplo, reduciendo su esfuerzo de auto cuidado y tomando más riesgo). Esto se conoce formalmente como *moral hazard* regulatorio<sup>23</sup> o “compensación de riesgo”<sup>24</sup>.

La seguridad automotriz también sirve de ejemplo para este caso. Avances en los sistemas de protección como el ABS o los cinturones de seguridad han reducido el riesgo de chocar o sufrir heridas en un accidente. Sin embargo, los conductores han respondido tomando mayores riesgos en el manejo gracias a los menores costos de hacerlo, y si bien los efectos netos han sido positivos, las políticas suelen no cumplir con las expectativas<sup>25</sup>.

Ocurre algo similar con el auto cuidado en el consumo. Cuando los precios y productos son heterogéneos, las personas tienen un incentivo a buscar información, ya que el costo de búsqueda se ve recompensado por productos de mejor calidad o mejor precio. Esto, a su vez, tiene un efecto positivo en la competencia, ya que el interés de los consumidores por obtener mejores ofertas induce a las empresas a competir más intensamente entre ellas. El consumidor en este caso “se protege”, gastando recursos en explorar el mercado comparando precios, es premiado por ello y, en el agregado, todos los participantes ganan. Armstrong (2008 y 2011) deriva un modelo demostrando cómo la regulación de precios reduce los incentivos a buscar información. Al fijar un precio máximo, la dispersión de precios del mercado se reduce, por tanto, la ganancia esperada por buscar una mejor oferta

<sup>22</sup> Stigler (1971), Engel (1995).

<sup>23</sup> Armstrong et al. (2008), Armstrong et al. (2011).

<sup>24</sup> Tratado por Peltzman (1975) en el marco de la seguridad automovilística.

<sup>25</sup> Vrolix (2006).

disminuye. De tal forma las personas se esfuerzan menos en encontrar mejores precios y las empresas tienen menos presión por bajarlos. El autor reconoce que el modelo podría extenderse también a la calidad de los bienes.

Estos dos ejemplos son muestras de *moral hazard* regulatorio, o cambios de comportamiento de los agentes en dirección contraria a la protección que se les intenta entregar como respuesta a la mayor seguridad. Si bien este argumento no es suficiente para invalidar una política pro-consumidor, su presencia debe ser considerada a la hora de estimar el efecto de una propuesta de regulación, sobre todo por el efecto “atenuador” que tiene sobre el resultado. Por lo tanto, a la hora de diseñar políticas de protección al consumidor es importante ponderar estos dos efectos que se contraponen a las (siempre buenas) intenciones iniciales.

A lo anterior se suman iniciativas regulatorias o legislativas que, ante la evidencia de problemas que pudieren afectar a los consumidores en mercados específicos, intentan resolver los problemas con soluciones muchas veces inadecuadas. Caso conocido es el sostenido intento por regular la sobre venta de pasajes aéreos. Si bien se trata de una práctica habitual que suele levantar polémica, lo cierto es que el mercado resuelve de manera Pareto-eficiente el problema, por la vía de licitar compensaciones para quienes decidan voluntariamente postergar su vuelo. Intentos de prohibición y sanción de este mecanismo se traducirían en un evidente mayor costo de las tarifas aéreas, en vista que los vuelos se realizarían con espacios vacíos ante las inevitables cancelaciones de último minuto. Perdería, entonces, la compañía aérea y también los consumidores.

### **3. La Política de Protección de los Consumidores en Chile**

#### **3.1 Ley de Protección al Consumidor y sus modificaciones**

La legislación sobre protección del consumidor vigente en Chile está contenida en la Ley N° 19.496, aprobada en 1997, que derogó la anterior Ley N° 18.223 que también establecía normas de protección al consumidor. La LPC establece los derechos y deberes del consumidor; instaura obligaciones para los proveedores y las responsabilidades por incumplimiento de estas; formula restricciones a las cláusulas predeterminadas en contratos de adhesión; regula la información y publicidad; exige condiciones a operaciones de consumo en que se concede crédito directo al consumidor; incorpora normas relativas a la seguridad de los productos y servicios; señala los procedimientos de reclamación; y fija las bases para formar las llamadas asociaciones de consumidores, delimitando su actuar.

### 3.1.1 Cambios fundamentales a la LPC

Si bien el pilar principal de la LPC continúa siendo la Ley N° 19.496, a lo largo de su historia se le han hecho siete modificaciones de diversa escala. Más allá de algunos aspectos que resultan discutibles, estos ajustes han contribuido a perfeccionar la institucionalidad vigente en el marco de una economía creciente, que ha desarrollado bienes y servicios más complejos y difíciles de entender, incrementado el desafío en cuanto a las asimetrías existentes. Para enfrentarlos, la institucionalidad ha debido reforzarse, elevar su nivel técnico y expandir sus recursos disponibles, con buenos resultados hasta ahora.

Los tres cambios clave a la ley original son:

**Ley N° 19.955 (2004).** Se introducen tres nuevos aspectos relevantes: el carácter supletorio de la LPC con respecto a leyes sectoriales, la posibilidad de presentar demandas colectivas o *class action* y el derecho a retracto en contratos de adhesión dentro de cierto plazo.

Con respecto al primero, se establece en el Art. 2 bis que la ley no es aplicable a actividades económicas cuando ya son reguladas por leyes especiales, salvo sobre materias que estas no prevean o bien sobre el procedimiento en las causas judiciales en que esté comprometido el interés difuso y colectivo de los consumidores. De esta forma, la LPC “llena los espacios” de las regulaciones específicas para cada industria y queda subordinada a ella.

También introduce la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. Este procedimiento, bien utilizado, se traduce en una simplificación en la solución de controversias que afecten a un gran número o cantidad determinada o indeterminada de consumidores (Art. 51 y siguientes), potenciándose así el sistema de resolución de conflictos y mecanismos de reparación y fortaleciendo a SERNAC como ente arbitral en caso de disputa entre proveedores y consumidores.

A su vez, se robustece en dicha norma modificatoria la protección de los consumidores en contratos de adhesión y se agrega el derecho a retractarse de la adquisición de bienes en ciertas situaciones (Art. 3 bis y 3 ter), dando así cumplimiento a la recomendación de la OCDE denominada “períodos de enfriamiento”.

La acción colectiva o *class action* es un mecanismo que permite presentar múltiples demandas similares a una misma empresa en un solo proceso judicial, generalmente con SERNAC o una asociación de consumidores como representante del interés colectivo. La acción colectiva tiene la ventaja de ser una forma eficiente de lograr compensaciones y enfrentar casos de “abusos masivos”, ya que reduce los costos de litigio frente al escenario alternativo de una seguidilla de juicios individuales, el que solo es plausible cuando los individuos afectados son pocos, que el perjuicio sea alto y que el costo de demandar sea bajo<sup>26/27</sup>. De esta forma, la acción colectiva tiene un uso puntual en casos específicos.

---

<sup>26</sup> Epstein (2002).

<sup>27</sup> En términos económicos, que la compensación esperada compense el costo del litigio:

$E[\text{Compensación}] - \text{Costo Litigio} \geq 0$

Utilizarla indiscriminadamente puede tener graves efectos negativos, como la formación de una “industria del litigio” con efectos coercitivos y extorsionadores para las empresas<sup>28</sup>.

**Ley Nº 20.543 (Oct. 2011).** Esta ley elimina ciertos requisitos de admisibilidad de las demandas colectivas, facilitando su proliferación. Esto es peligroso por las consecuencias explicadas en el punto anterior; bajar las barreras para presentar demandas colectivas facilita el abuso del mecanismo.

**Ley Nº 20.555 (Mar. 2012).** Esta modificación a la LPC tuvo por objeto proteger los derechos de consumidores en materias financieras (de ahí se conoce como SERNAC Financiero), la que entre otros elementos –pero solo respecto de este tipo de operaciones de comercio–, crea un sistema de códigos de conducta o *trustmarks*, mediante la creación del denominado Sello SERNAC (Art. 55 y siguientes), que se otorga a aquellas instituciones que den cabal cumplimiento a las normas establecidas en la LPC. También se incluye la obligación de transparentar las condiciones del contrato de financiamiento, lo que obliga a exhibir datos clave, como el costo anual equivalente y un resumen estandarizado con las cláusulas del acuerdo.

El SERNAC Financiero y el Sello SERNAC están diseñados para enfrentar las asimetrías de información y la racionalidad limitada en uno de los mercados más complejos. El Sello SERNAC transfiere parte de la responsabilidad de entender bien el contrato y decidir sobre su apego a la ley a la institución, de tal forma que el consumidor, aun siendo eventualmente incapaz de entender lo que está escrito, pueda tomar una buena decisión final al garantizarle que los términos se atienen a la ley y que, además, la empresa cuenta con un servicio de atención al cliente y sistemas de resolución de conflictos.

La Ley Nº 20.555 obliga a explicitar en términos simples toda la información financiera y contractual que el consumidor necesita para tomar buenas decisiones, e incluye el Sello SERNAC como garantía de cumplimiento de la LPC. Finalmente, encarga la tarea de hacer el “*enforcement*” a SERNAC Financiero, quién también se preocupa de apoyar al usuario en la resolución de controversias.

A la fecha existen más de 70 proyectos de ley en trámite en el Congreso que dicen relación con modificaciones a la LPC. Entre ellos, destaca el proyecto de ley de moción parlamentaria, Boletín Nº 6904-03, que busca modificar la Ley Nº 19.496 con el objeto de permitir la solicitud de indemnizaciones por daño moral en demandas colectivas, y que está actualmente en primer trámite legislativo. Este proyecto de ley busca, por tanto, incorporar el “daño moral” entre los perjuicios a ser indemnizados, lo que significa que la empresa no solo debería compensar por los daños monetarios directos (digamos, el sobreprecio que cobró), sino que se reconoce un perjuicio adicional, altamente ambiguo, que permitiría negociar mejores resarcimientos.

---

<sup>28</sup> Tema Público 1024, “Repensando el SERNAC”, pp. 9-10.

Estos proyectos de ley, al igual que la Ley N° 20.543 conducen hacia una dirección equivocada, donde la institucionalidad se puede transformar en un medio para obtener grandes ganancias privadas. Extender el uso de las demandas colectivas amplía el negocio de los abogados (aumentan el número de casos) y las empresas, antes de sufrir los enormes costos de imagen que derivan de una acusación pública, prefieren realizar pagos extrajudiciales. El problema se multiplica cuando se incorpora el daño moral entre los perjuicios que deben ser resarcidos, ya que eleva el retorno esperado de un proceso de litigación al dejar amplio espacio al demandante para fijar reparaciones de montos arbitrarios (el daño moral es, por naturaleza, altamente subjetivo).

Hasta ahora, la legislación chilena de protección al consumidor se ha caracterizado por su rol subsidiario y su no interferencia en la libre empresa y libre elección de las personas. La ley ha resguardado el orden espontáneo de mercado, evitando que surjan entidades coercitivas que abusen de sus atribuciones y dañen la libre competencia. Las dos normativas mencionadas son definitivamente un paso hacia atrás.

### **3.1.2 Contenido de la LPC vigente**

La LPC vigente intenta equiparar las relaciones entre empresas y consumidores mediante una serie de defensas a los intereses de estos últimos. El panorama completo de asimetrías en la relación entre productores y demandantes está cubierto en la sección teórica, pero la conclusión general es que el consumidor ocupa una posición desfavorecida con respecto a las empresas y, por lo tanto, requiere de ciertos mecanismos legales para defenderse.

Como primera estrategia para reforzar la posición de las personas, la Ley tiene un fuerte enfoque hacia la educación y provisión de información veraz y oportuna, que busca evitar los conflictos antes que ocurran. Esto se puede ver en el Art. 3 de la LPC.

Posteriormente, la Ley busca regular la interacción a priori y a posteriori entre partes y se establecen prácticas prohibidas para los proveedores y derechos para el consumidor. En la etapa previa a la venta, la legislación veta tácticas que busquen explotar las debilidades naturales del consumidor (asimetrías de información y racionalidad limitada), como son la publicidad engañosa y la “letra chica”. También se incluye normativa sobre los contratos de adhesión, tema especialmente delicado, debido a que las cláusulas se imponen unilateralmente. Posterior a la venta, la Ley establece una garantía legal (3 meses, con devolución plena del precio pagado) que protege al consumidor en caso que el producto sea defectuoso, no cumpliera con lo prometido o bien una serie de otras razones especificadas en el documento legal. Ante incumplimiento de contrato, la Ley ordena al SERNAC otorgar apoyo al afectado, tanto como mediador o representante en la vía judicial. Lo mismo ocurre con los reclamos. Finalmente, permite la realización de acciones colectivas en casos de vulneración masiva de los derechos del consumidor por parte de una empresa o grupo de empresas.

Por su parte, las asociaciones de consumidores (AdC) ganaron relevancia desde la aprobación de la Ley N° 19.955 que permite la realización acciones colectivas (o *class*



*action*) e incorporan a la sociedad civil como un actor relevante en la defensa de sus derechos, con un rol bastante similar al de SERNAC.

Una AdC es “una organización constituida por personas naturales o jurídicas, independientemente de todo interés económico, comercial o político, cuyo objetivo es proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés”<sup>29</sup>. Entre las atribuciones de las AdC se cuenta el difundir el conocimiento sobre la LPC; educar e informar a las personas sobre el ejercicio de sus derechos; colaborar en la investigación y desarrollo de propuestas para defender al consumidor; representar a sus miembros ante la justicia; representar el interés individual, colectivo y difuso de los consumidores ante las autoridades; y participar en el proceso de fijación de tarifas de los servicios básicos domiciliarios.

Finalmente, la LPC define la orgánica del Servicio Nacional del Consumidor, entregándole atribuciones específicas. SERNAC fue formalmente constituido en la Ley N° 18.959 del año 1990 como un organismo dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, pero hasta la promulgación de la LPC la institución no era más que la continuadora de DIRINCO.

SERNAC es un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente en todas las regiones y cumple tres roles fundamentales: la formación en el consumo responsable a través de información práctica para precaver a los consumidores cuando contratan servicios y compran bienes; mediar en los conflictos entre consumidores y empresas; y velar por el respeto de la LPC, tomando las acciones necesarias cuando se infrinjan sus disposiciones.

En el primero rol, SERNAC es responsable, tanto de educar a los consumidores, como de difundir información que les sea útil en tomar buenas decisiones. Para ello, la institución está facultada para realizar estudios individuales, pruebas de laboratorio, comparaciones de precio, etc. y publicarlos en los distintos medios. El segundo rol se encuentra definido en el art. 58 letra f) de la LPC; a saber, “recibir reclamos de consumidores que consideren lesionados sus derechos y dar a conocer al proveedor respectivo el motivo de inconformidad a fin de que voluntariamente pueda concurrir y proponer las alternativas de solución que estime convenientes. Sobre la base de la respuesta del proveedor reclamado, el Servicio Nacional del Consumidor promoverá un entendimiento voluntario entre las partes. El documento en que dicho acuerdo se haga constar tendrá carácter de transacción extrajudicial”. Finalmente, el tercer rol está estipulado en el art. 58 g), que considera “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias relacionadas con la protección de los derechos de los consumidores y hacerse parte en aquellas causas que comprometan los intereses generales de los consumidores”. Esto incluye la atribución de SERNAC de denunciar los posibles incumplimientos ante los organismos o instancias jurisdiccionales respectivas y de hacerse parte en las causas en que estén afectados los intereses generales de los consumidores.

---

<sup>29</sup> Biblioteca del Congreso Nacional, Sección Ley N° 19.496.



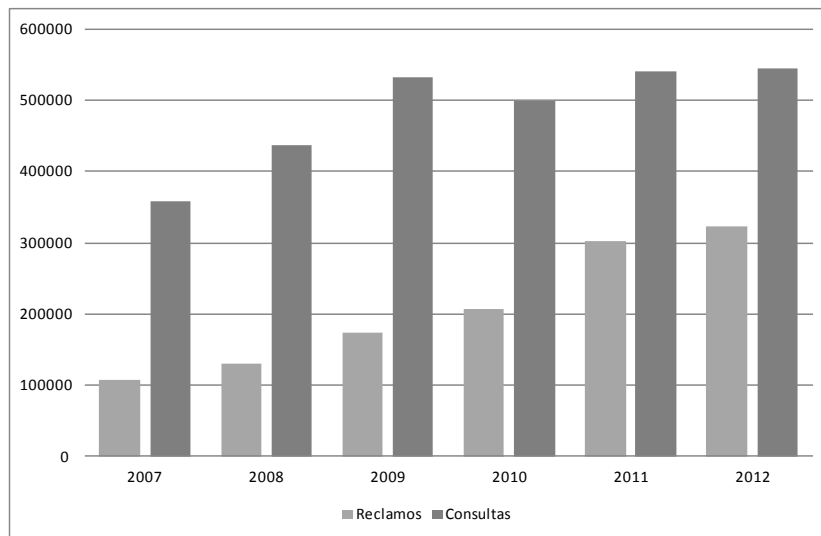
Así se establece el rol subsidiario de SERNAC, que lo posiciona como una institución de apoyo al consumidor que intermedia entre él y la empresa. La Ley no le confiere poder sancionatorio normativo, fiscalizador ni sancionatorio.

### 3.2 Desempeño de la PPC en Chile

SERNAC ha logrado una importante y creciente presencia y reconocimiento en la opinión pública. Los consumidores han comenzado a revelar un rol más activo en la defensa de sus derechos y a exigir mayor respeto. Así lo muestran el constante aumento de reclamos en SERNAC y la cobertura mediática de temas relacionados.

En efecto, cada vez son más los que hacen uso de SERNAC para reclamos y consultas, con más de 2 millones de visitas al sitio web de la institución durante el año 2012. Los reclamos alcanzaron a 324.000, de acuerdo a información del mismo año, los que fueron mayoritariamente respondidos por las empresas (88% del total), siendo acogidos por las empresas el 61% del total, mientras 27% no fueron acogidas y solo el 12% no obtuvo respuesta del proveedor<sup>30</sup>.

**Gráfico N° 1**  
**Evolución de reclamos y consultas**

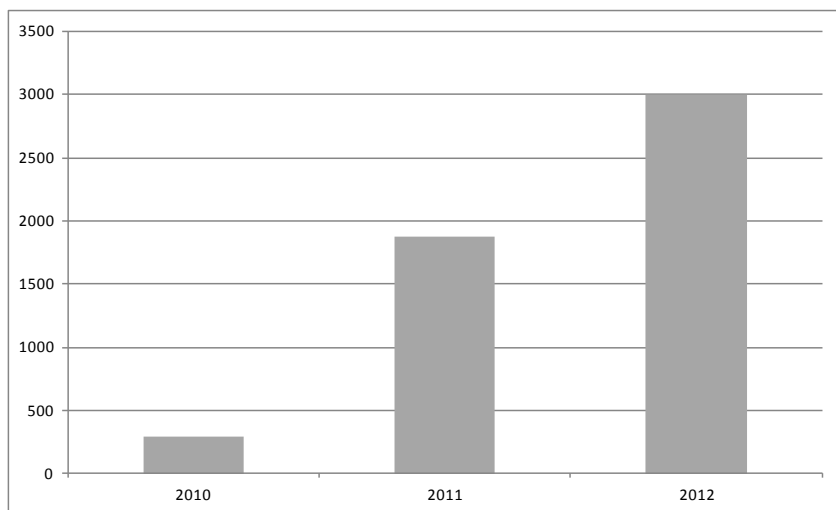


Fuente: SERNAC.

<sup>30</sup> Fuente: Cuenta Pública 2012, SERNAC.

También en su actividad de mediación SERNAC se ha vuelto crecientemente relevante, realizando el año 2012 un total de 92 mediaciones colectivas. Las compensaciones monetarias logradas en los procesos de mediación colectiva alcanzaron durante el mismo año un total de los 2.998 millones de pesos.

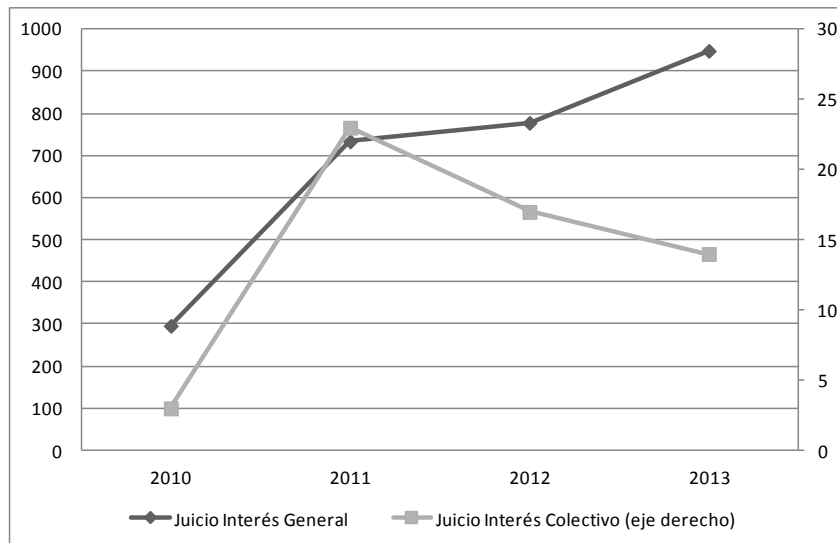
**Gráfico N° 2**  
**Compensaciones mediaciones colectivas (mill. \$)**



Fuente: SERNAC.

Por su parte, SERNAC ha tenido una participación activa en juicios colectivos, ya sea mediante presentación de demanda o haciéndose parte de un juicio ya iniciado. Es así como ha participado en juicios colectivos en múltiples sectores, como aerolíneas, bancos e instituciones financieras, farmacias, retail, asociaciones gremiales, de servicios sanitarios y educativos, entre otros. Solo durante el año 2013, se hizo parte de 14 juicios de interés colectivo y 949 juicios de interés general.

**Gráfico N° 3**  
**Participación SERNAC en juicios**



Fuente: SERNAC.

Toda esta labor ha sido acompañada de mayores recursos, que de acuerdo a información del presupuesto público se ha más que duplicado en los últimos 10 años (en términos reales), alcanzando un presupuesto de \$ 8.662 millones en el presupuesto fiscal aprobado para el año 2014.

De acuerdo a estudios de percepción ciudadana a nivel nacional del año 2013, el SERNAC ha logrado un progresivo reconocimiento en la población respecto de su desempeño. Así, un 82% de la población percibe que SERNAC protege sus derechos; 65% siente que tiene atribuciones suficientes para esta tarea; 74% piensa que tiene mucha o bastante protección; y 67% se siente más protegida que hace dos años atrás<sup>31</sup>.

Por otra parte, el haber facilitado la conformación de Asociaciones de Consumidores ha permitido alcanzar un número total de estas superior a las 80 a la fecha. El año 2012 se destinaron \$ 340.972 mil millones de pesos al fondo concursable para las asociaciones de consumidores, lo que permitió financiar 68 proyectos.

En términos de cumplimiento de los estándares internacionales, resulta interesante analizar el desempeño de la PPC chilena con los criterios establecidos por la OCDE en materia de protección del consumidor. En particular, la OCDE publicó el año 2010 su “*Consumer Policy Toolkit*”, una serie de lineamientos y herramientas que el *policy maker* tiene a su disposición para intervenir en el mercado, con el objetivo de incrementar el bienestar del consumidor desde el lado de la oferta y la demanda (a diferencia de las políticas pro-competencia que

<sup>31</sup> Encuesta de Percepción Ciudadana, SERNAC.

solo afectan la oferta). Las recomendaciones de la OCDE incluyen medidas que se enfocan directamente en los consumidores (como educación o asistencia en juicios) y otras fijan obligaciones para el productor (exhibir información y dar plazos de garantía).

La Ley de Protección al Consumidor chilena ha seguido con bastante apego los lineamientos dictados por la OCDE y muchos de ellos se encuentran de una u otra forma integrados en los distintos artículos de nuestra institucionalidad y medidas prácticas ya en uso. Las principales recomendaciones de la OCDE y su aplicación en la PPC chilena se presentan en el siguiente cuadro<sup>32</sup>.

<b>Recomendación OCDE</b>	<b>Contenido</b>	<b>Aplicación PPC Chilena</b>
<b>Educación al consumidor y fomentar conciencia</b>	Educar a las personas en el consumo responsable significa entregarles instancias de formación para que desarrollen las habilidades que les permitan tomar las decisiones que más les beneficien.	Art. 3 de LPC: establece derecho del consumidor a “ <i>una educación para el consumo responsable</i> ”. Art. 8 y Art. 58 entregan a las asociaciones de consumidores y a SERNAC la responsabilidad de organizar programas de formación para el consumidor, respectivamente.
<b>Provisión de Información</b>	Generar información certera y oportuna para el buen funcionamiento de los mercados.	Art. 1 establece provisión mínima de información y Art. 3 establece acceso a información como un derecho del consumidor. La obligación a presentar y recibir información en contratos específicos está estipulada en múltiples artículos de la LPC. SERNAC y las asociaciones de consumidores cumplen el rol de levantar y difundir la información.
<b>Regulación de los términos de contrato</b>	Obliga a que los contratos tengan términos básicos que den garantías al consumidor de un mínimo nivel de calidad, seguridad y derechos.	Art. 12 obliga al proveedor a respetar los términos y condiciones acordadas y establece cómo opera el consentimiento en contratos electrónicos. Art. 16 detalla las cláusulas inválidas en cualquier contrato de adhesión (no producen efecto alguno).
<b>Períodos de Enfriamiento</b>	Da la posibilidad de arrepentirse al consumidor que tomó una decisión impulsiva o bajo presión, que resultó ser errada.	Art. 3bis y 3ter establecen las condiciones en que el consumidor goza del período de enfriamiento (período de retracto posterior al cierre de un acuerdo).
<b>Presión Moral</b>	Se refiere a actos que el Estado puede realizar para	No está incorporada en la legislación chilena más allá del efecto en imagen corporativa del actuar

<sup>32</sup> Para mayor detalle de las recomendaciones de la OECD y su aplicación en Chile, véase “Protección de Derechos de Consumidores: Por qué, Cuánto y Cómo”, Libertad y Desarrollo, *Serie Informe Económico* N° 223, junio 2012.

	influir el comportamiento de las empresas sin regularlas directamente (como directrices de buenas prácticas, premios, <i>namings</i> and <i>shaming</i> )	de SERNAC y con su fuerte presencia mediática.
<b>Trustmarks</b>	Sello de calidad entregado por una autoridad competente a los proveedores que respeten la ley y reúnan ciertas características de servicio al cliente.	Art. 55 y sgtes. establecen Sello SERNAC para proveedores de productos y servicios financieros (afecto a revisión de contratos de adhesión e implementación de servicios de atención al cliente y sistema de solución de controversias).
<b>Estándares</b>	Establecimiento de procedimientos y especificaciones que tienen por objeto velar por la seguridad en el consumo.	No está directamente en nuestra LPC, ya que se deja dicho tratamiento a normas especiales dictadas por organismos sectoriales. No obstante, Art. 40 (revisión técnica de productos) y Art. 46 (detección de productos riesgosos) buscan velar por la salud y la seguridad en el consumo de bienes y servicios.
<b>Licencias y Acreditación</b>	Licencias empleadas en industrias que requieren garantizar un nivel mínimo de calidad o garantizar un mínimo de capacidad de la empresa, dando mayor confianza al consumidor.	Escapan del alcance de la LPC y son responsabilidad de las distintas agencias sectoriales.
<b>Instrumentos Financieros</b>	Medidas monetarias que pueden influir en el comportamiento de los proveedores, como es el caso de subsidios e impuestos.	Nuestra normativa se basa en un sistema sancionatorio, principalmente multas, por lo que no existen normas que otorguen beneficios a los proveedores para incentivar uno u otro tipo de conductas. Sí existen impuestos específicos a productos que generan externalidades negativas (como el tabaco y los alcoholes) y que, por lo tanto, buscan proteger a los consumidores de estos efectos.
<b>Prohibiciones</b>	Probablemente el instrumento más severo de la lista, pues hace referencia a qué y cómo se puede transar en el mercado.	La principal prohibición es la de discriminar arbitrariamente por parte de los proveedores (Art. 3), sin perjuicio de las prohibiciones específicas de transar ciertos bienes o la forma en que estas deben ser realizadas (por ej. prohibición de venta de tabaco y alcoholes a menores de edad).
<b>Resolución de conflictos y mecanismos de reparación</b>	Se relaciona con el tratamiento de garantías, reparación de productos defectuosos y mecanismos de resolución de disputas.	Art. 3 establece el derecho a reparaciones o indemnizaciones adecuadas y oportunas a daños morales y materiales, si es que el vendedor incumpliese sus obligaciones; Art. 18 obliga al proveedor a reponer el producto o devolver el

		dinero cuando el consumidor haya pagado en exceso; Art. 20 establece los casos en que este último puede exigir la restitución del bien, su reparación o devolución del dinero; Art. 21 establece la forma en que deben hacerse valer los derechos señalados ante el proveedor; Art. 43 establece la obligación del proveedor que actúa como intermediario; Título IV establece el procedimiento a que da lugar la aplicación de la LPC y el procedimiento de defensa de los intereses difusos colectivos (Art. 50 en adelante).
<b>Estrategias de ejecución</b>	El éxito o fracaso de una política pública depende en gran parte de la autoridad que la ejecute.	Tema ampliamente tratado en nuestro ordenamiento con la creación de las asociaciones de consumidores y más importante con la creación de SERNAC, que tiene por objeto fiscalizar, proteger a los consumidores y ser mediador en los conflictos entre proveedores y consumidores. A ello se suma el establecimiento de procedimientos judiciales para la reclamación por incumplimiento de las normas de la ley que otorga a un poder autónomo y eficiente la resolución de conflictos.

### 3.3 Cuestionamiento a la PPC en Chile

Pese al creciente protagonismo que ha adquirido SERNAC y las asociaciones de consumidores, han surgido una serie de cuestionamientos a la efectividad que tendría la política de protección del consumidor para defender y proteger sus derechos, razón por la cual se han planteado algunas soluciones positivas y otras que resultan más discutibles.

El principal cuestionamiento a la política de protección del consumidor dice relación con las atribuciones de SERNAC y su capacidad de cumplir con el rol que le confiere la LPC. Esta preocupación se resume en la siguiente pregunta: ¿cómo SERNAC puede exigir el cumplimiento de la ley si es incapaz de sancionar cuando ello no se hace?<sup>33</sup> Se ha llegado a plantear incluso que el beneficio de infringir la ley supera su costo, dada la baja probabilidad de una sanción final.

Este es el cuestionamiento fundamental, pero no es el único. Otros aspectos en debate incluyen:

<sup>33</sup> Ver documentos N° 1 y N° 4 de Espacio Público, y “Competencia en el Mercado Chileno” de Horizontal, p.32.

- La falta de coordinación con otros organismos públicos que se relacionan directa o indirectamente con el consumidor (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, Superintendencia de Pensiones, Fiscalía Nacional Económica, Tribunal de Defensa de la Libre Competencia, etc.). Muchas funciones se superponen entre organismos, lo que disminuye la eficiencia de la institucionalidad. Otras se complementarían para obtener ganancias en eficacia.
- La dependencia del Ministerio de Economía de SERNAC, que lo hace vulnerable al ciclo político y a una eventual captura (que deje de velar por el interés común y pase a privilegiar intereses privados o políticos).
- La insuficiencia de los mecanismos de compensación de los daños al consumidor. Las sanciones no son lo suficientemente fuertes para disuadir de infringir la ley e incluso es estratégicamente rentable no cumplirla.
- Si bien han habido avances, aún queda mucho por mejorar en cuanto a la difusión de información oportuna y la educación para un consumo responsable.

En esencia, el cuestionamiento de base es que SERNAC (y el Estado) no es capaz de hacerse cargo de las limitaciones y fallas de mercado descritas con sus facultades y recursos actuales. El llamado, entonces, es a revisar la institucionalidad actual para dar respuesta a sus preocupaciones.

#### 4. Propuestas para Perfeccionar la PPC en Nuestro País

No es posible adelantar propuestas de perfeccionamiento de la LPC en Chile sin antes reconocer que el orden de mercado genera resultados justos y eficientes la enorme mayoría del tiempo. Los mecanismos principales de su funcionamiento; la libre competencia (que supone libre entrada y salida de actores, acceso a información y ausencia de coordinación entre rivales), la libertad de elegir y el intercambio voluntario, son los elementos más importantes cuando de proteger al consumidor se trata.<sup>34</sup> Esto significa que la mejor protección al consumidor posible es una competencia vigorosa en un mercado informado y abierto.

Sin embargo, como decíamos, en algunos casos la competencia perfecta no existe o bien no es suficiente para garantizar el bienestar de las personas. Es por ello que se debe contar con una institucionalidad de apoyo al consumidor, donde puedan recurrir en caso que se infrinjan sus derechos, y que vele por educarlos y mantenerlos informados. Una participación activa de las autoridades, por tanto, necesaria (y eficiente) cuando existen

---

<sup>34</sup> La OCDE dedica múltiples documentos a la promoción de la competencia como mecanismo para incrementar el bienestar de las personas.

daños al consumidor<sup>35</sup> que se originan en alguna falla de mercado (falta de competencia, asimetrías de información, costos de cambio, racionalidad limitada). Dicha intervención puede complementarse privadamente con iniciativas desde la sociedad civil, como las asociaciones de consumidores.

En resumen, una política de protección al consumidor debe tener un rol subsidiario, cuya acción sea en pos de la eficiencia y justicia solo en las instancias donde la libre organización de las personas no sea suficiente para asegurar un resultado óptimo en términos de bienestar, a la vez que respeta y fomenta las libertades esenciales que permiten un mercado eficiente y dinámico.

La institucionalidad actual ha logrado balancear ambos objetivos con bastante éxito y buena acogida ciudadana; sin embargo, varios casos de abusos y engaños masivos han puesto en duda si ella es suficiente para enfrentar los desafíos futuros. Pese a los grandes avances de la última década, queda camino por recorrer y nuestra legislación debe estar en perpetuo perfeccionamiento y escrutinio. Para ello, resulta conveniente conservar los lineamientos base de nuestra PPC, pero sujeto ello a una continua revisión que permita ir perfeccionándola.

Es en esta línea que a continuación presentamos una serie de recomendaciones, que abordan materias institucionales y procesales, así como mecanismos de remoción de barreras a la competencia y fomento de buenas prácticas para el debido resguardo de los derechos de los consumidores.

## 4.1 Recomendaciones

### 4.1.1 *Perfeccionar la autonomía de SERNAC*

Se propone revisar el diseño institucional de SERNAC para fortalecer su autonomía técnica, alejándola de las presiones políticas de corto plazo, como también de la captura de otros agentes (competidores que intenten usar al SERNAC para “sacar del mercado” a otros competidores). Los estándares y buenas prácticas que guían el diseño de las agencias regulatorias de la OCDE son categóricos en esta materia.

Hoy el director de SERNAC debe pasar el cedazo de la Alta Dirección Pública. Sin embargo ello no es suficiente para garantizar la debida independencia. Sobre el modelo particular de mejor diseño institucional, sugerimos mantener la figura de dirección unipersonal, pero marginándola del ciclo político con una duración aislada del mandato presidencial; con causales específicas de remoción, determinadas por un tercer organismo como la Corte Suprema cuando corresponda, y estableciendo causales de inhabilidad posteriores para ocupar cargos de elección popular por un periodo determinado.

---

<sup>35</sup> *OECD Consumer Policy Toolkit, Cap. 3.*



El objetivo de las medidas consiste en disminuir la probabilidad de que se utilice la institucionalidad pública para efectos de lograr reconocimiento con fines políticos. Sin perjuicio que este sea un problema que tiene un carácter general, en el sentido que afecta a diversas instituciones de la administración del Estado (por lo cual es necesario pensar en una solución global que no actúe discriminatoriamente respecto a algunas entidades públicas), en el caso del SERNAC, es particularmente complejo por cuanto desde ahí se puede generar “alarma pública” con fines estratégicos.

#### **4.1.2 Fortalecimiento de SERNAC: mayores recursos y personal, y más atribuciones**

Actualmente, las atribuciones de SERNAC son limitadas para cumplir con su rol de informar, educar y proteger eficientemente a los consumidores. Ello amerita una serie de medidas para reforzar su labor.

Una de las funciones clave de SERNAC radica en educar y crear conciencia en los consumidores respecto de sus derechos. De acuerdo a recomendaciones OCDE, el objeto es lograr que los consumidores tomen aquellas decisiones que más lo beneficien. Para ello, proponemos fortalecer las atribuciones de SERNAC, junto con su planta y recursos al efecto, lo que permitirá a esta agencia contar con más personal y de mayor calificación técnica para entregar información de calidad y comparable a los consumidores, y potenciar la posibilidad de que pueda realizar convenios con instituciones públicas y privadas, de manera que esta información llegue oportunamente a nivel de colegios (currículo escolar), universidades, organizaciones vecinales, tercera edad, etc.

En esta línea y junto con dotar a SERNAC de mayores recursos y personal para levantar información y realizar estudios, se propone, a su turno, perfeccionar los procedimientos para determinar las investigaciones que lleve a cabo SERNAC, donde deben a lo menos estar representados los siguientes criterios: (i) transparencia y claridad respecto a la forma en que se decide realizar uno u otro estudio específico; (ii) condiciones mínimas para que el análisis sea robusto desde el punto de vista estadístico; (iii) protocolo de interacción con las empresas y consumidores interesados, para efectos de que puedan comentar los resultados, antes de su publicación final; y (iv) publicidad de los estudios, que debe contemplar, en los casos que se estime pertinente, la posibilidad de que las empresas superen las deficiencias antes de que sean publicitados los resultados.

En materia de atribuciones proponemos fortalecer las facultades de SERNAC para que pueda dictar y promover directrices de buenas prácticas corporativas y comerciales para la protección del consumidor; y promover y entregar premios a las empresas que cumplan y fomenten el uso de las buenas prácticas en materia de protección del consumidor.

Una propuesta adicional en esta materia apunta a hacer competir a las diversas empresas en una industria por la vía de elaborar indicadores de precios, calidad, sistema de atención y respuesta a solicitudes de clientes, encuestas de satisfacción de usuarios, etc., lo que se conoce como fiscalización por competencia o *benchmarking*. Todo lo anterior, publicado y

desagregado por industria y área geográfica (al menos en las áreas de servicios públicos), y eventualmente avanzando hacia *benchmarking* internacional, puede ser una herramienta de gran utilidad para los consumidores. En el fondo, lo que hay en juego, es potenciar –o correr el riesgo de que se vea afectada–, la reputación de los oferentes de una determinada industria. Para esto se requiere, sin duda, fortalecer a SERNAC en cuanto a que cuente con personal capacitado y recursos para estos efectos. Un tema central de este trabajo es la robustez de los criterios técnicos empleados para la elaboración de estudios de información comparativa entre proveedores de bienes y servicios.

Asimismo, promovemos que SERNAC participe de los procesos de consultas de normativas que efectúen los reguladores sectoriales previo a que ellas sean emitidas y entren en vigencia, a fin de que pueda dar a conocer a estas agencias su opinión fundada, desde la perspectiva de la protección del consumidor, y esta opinión pueda ser considerada por el regulador al emitir la norma del caso.

Por su parte, es conveniente que SERNAC tenga atribuciones para participar, en coordinación con otros organismos, de una red de alerta para productos inseguros, y pueda disponer, en coordinación con las autoridades sectoriales, medidas efectivas para resguardar a los consumidores. El objetivo es garantizar que los productos que se pongan en el mercado sean seguros. Así se establecerá un sistema basado en el intercambio rápido de información entre las administraciones encargadas del control de mercado sobre un producto que pueda suponer un riesgo para los consumidores (juguetes, productos eléctricos, artículos infantiles, etc.). De esta manera, si el producto incumple las especificaciones normativas (no está fabricado conforme a una serie de requisitos de seguridad o no incluye la información mínima al consumidor) se genera una alerta entre administraciones para retirar el producto inseguro o peligroso. La alerta se gatilla a través de las denuncias de los propios consumidores, o a través de campañas de inspección y control llevadas a cabo periódicamente por los organismos de consumo o supervisores especializados, comunicaciones que realizan otros organismos; información que aportan los productores y distribuidores, cuando realizan controles internos de calidad y detectan alguna incidencia que afecta a la seguridad de los consumidores. El objetivo es que puedan tomarse medidas inmediatas, proporcionales, para resguardar a la población. Esta es una recomendación OCDE que no está tratada en la Ley de Protección del Consumidor, sino más bien se encuentra diseminada en ciertas normativas del Ministerio de Salud, de Transporte, etc.

Desde la perspectiva de la resolución de controversias, y como antes señaláramos, proponemos potenciar el rol de mediador de SERNAC. Hoy se percibe la necesidad de que los procedimientos aplicables proporcionen a los consumidores acceso a mecanismos fáciles, oportunos y efectivos, sin incluir cargas o costos innecesarios. Este criterio tiene aplicabilidad al tema de las atribuciones del organismo público encargado de la protección de la defensa de los derechos de los consumidores, ya que su participación, directa o indirecta, en la resolución de disputas y resarcimiento puede ser esencial para que, desde la perspectiva de un consumidor particular, el beneficio de un determinado reclamo sea mayor que el costo de llevarlo a cabo.

Actualmente, SERNAC realiza mediaciones colectivas, cuyo objetivo principal es que las conductas en infracción de la LPC se reviertan. Sin embargo, se trata de un procedimiento que no se encuentra mayormente regulado. En este sentido, junto con proponer que se regule formalmente el procedimiento efectivo, estimamos que las propuestas de acuerdo, que pongan fin al pleito, a las que se llegue en estas mediaciones debieran ser revisadas por entidades independientes para validar el acuerdo o propuestas y que las resultados de estas mediaciones sean vinculantes, o equivalentes jurisdiccionales, sin perjuicio de la debida reserva de derechos. SERNAC debe tener atribuciones para establecer programas de cumplimiento frente a infracciones menores o denuncias de clientes –programas que se pueden concretar en el proceso de mediación–, estableciendo las condiciones y plazos de respuesta, que permitan evitar la judicialización de una controversia. Para la OCDE, la resolución de controversias debe admitir todos los mecanismos posibles de concebir antes de llegar a la judicialización: formales e informales, páginas web o que requieran la presencia física, privados y públicos (administrativos).

#### **4.1.3 Mayores obligaciones para SERNAC**

Estimamos necesario que el SERNAC transparente y haga públicas, en forma periódica, las definiciones de las políticas que determinan su actuar, de manera que, tanto oferentes como consumidores, conozcan los antecedentes que motivan sus actuaciones, los fundamentos de las mismas, los estudios y documentos u otros antecedentes en que se basan. Esta propuesta avanza en la línea de hacer a la autoridad de protección del consumidor “*accountable*” o responsable de las políticas y planes que adopta. Esta propuesta aborda parte del riesgo de captura de la institución, sometiéndola a escrutinio público.

#### **4.1.4 Mejorar la coordinación entre SERNAC y otros organismos públicos**

Resulta necesario revisar la legislación para hacerse cargo de las fallas de coordinación entre SERNAC y otras agencias regulatorias responsables de la calidad de los servicios y el cumplimiento de los derechos de los consumidores; por ejemplo, la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL). Coordinar entre distintas agencias relacionadas con la protección a las personas puede traer grandes ganancias en eficiencia y permitir un trabajo mucho más efectivo al eliminarse redundancias y complementar tareas. No es de extrañar, entonces, que haya coincidencia sobre la necesidad del trabajo conjunto de las agencias sectoriales con SERNAC.

Actualmente, existen agencias regulatorias sectoriales que cumplen roles importantes en la definición de criterios de solvencia, determinación tarifaria y fijación de estándares de servicio. Sin embargo, se han preocupado crecientemente también de la calidad del servicio y el cumplimiento de los derechos de los consumidores –área más propia de SERNAC–, lo que de alguna manera se ha traducido en una suerte de duplicidad de competencias innecesaria. No es difícil encontrar ejemplos de lo anterior en los mercados chilenos. Basta

ver el rol que han jugado SUBTEL y SERNAC en materia de calidad de servicio que se exige a las empresas de telecomunicaciones.

En este sentido, se propone institucionalizar la coordinación con los demás reguladores y supervisores sectoriales (otras superintendencias, reguladores y la Fiscalía Nacional Económica), a través de instancias formales y periódicas, en que con el debido resguardo de los derechos de los oferentes y demandantes, sea posible a las agencias compartir cierto nivel de información al efecto. Junto con lo anterior, se estima también que debiera aclararse en la legislación el alcance del carácter supletorio de la LPC en relación con otras leyes especiales (Art. 2bis de la LPC), cuestión que se hizo patente tras el fallo CENCOSUD. En este sentido, podría evaluarse un esquema en que quedase claro que será la ley que regula al sector particular y/o el regulador sectorial el que fije las características técnicas del producto o servicio ofrecido (seguridad, salubridad, etc.) y responsabilidades del proveedor; y que la política de protección al consumidor y SERNAC se preocupen de informar y cautelar los derechos del consumidor (cumplimiento del contrato). Ejemplos como estos los encontramos en materia, por ejemplo, de cortes eléctricos, seguridad de aviones, seguridad de productos financieros.

#### ***4.1.5 Establecer ventanilla única para reclamos***

Con el objeto de que el consumidor tenga todas las herramientas para interponer los reclamos, y no sea derivado de una oficina o repartición pública a otra, se propone establecer un sistema “en línea” de reclamación. Mediante este sistema los reguladores y supervisores sectoriales y SERNAC, incluyendo Chile Atiende, estarán conectados de manera que cualquier reclamo relativo a infracciones a la ley del consumidor que se reciba más allá de las oficinas de SERNAC, tanto personal como por medios electrónicos –portal de reclamos–, deba ser remitido de inmediato a este sistema de alerta y en línea que permitirá que SERNAC conozca de la denuncia.

#### ***4.1.6 Perfeccionar la legislación en materia de procedimientos infraccionales y civiles y la institucionalidad que conoce de ellos***

Es necesario revisar el esquema actual de procedimientos infraccionales y civiles, y las entidades que conocen de ellos. En esta línea se estima conveniente explorar la posibilidad de contar con un tribunal especializado, que tenga atribuciones para conocer las denuncias en materia de protección de consumidor y establecer sanciones. Asimismo, consideramos necesario revisar la formulación que la actual legislación contiene sobre los plazos de prescripción de las acciones que persigan la responsabilidad contravencional que se sanciona mediante la ley de protección del consumidor y desde cuándo se cuentan dichos plazos, con el objeto de clarificar su aplicación a las distintas hipótesis y bienes de consumo que hoy la ley contempla.

Un paso adicional consiste en darle celeridad y menor discrecionalidad a los procesos indemnizatorios. Actualmente, los casos de infracciones a la ley del consumidor son vistos por el Juez de Policía Local que establece multas a beneficio fiscal. Una vez fallada la sentencia, los perjudicados deben buscar resarcirse por la vía de demandar indemnizaciones a través de la justicia civil, lo cual puede tomar un período de tiempo muy largo. En este contexto, parece razonable que tanto las atribuciones de multas como los perjuicios sean definidos por el tribunal especializado. La sentencia podría, a su vez, ser apelable ante la Corte de Apelaciones, estableciendo en tal caso que estas causas deberán gozar de preferencia para la vista y fallo, o ante la Corte Suprema, circunscrito a que en esta instancia solo se analice la legalidad del fallo.

Por su parte, también es preciso potenciar aquellos mecanismos de resolución de controversias que sean extra judiciales o pre judiciales, pues a través de ellos, por lo general, se logran soluciones satisfactorias en plazos más breves para los consumidores. En este sentido, proponemos reglamentar y fortalecer las mediaciones colectivas, facultando a SERNAC al efecto, cuestión que ya detallamos en las nuevas atribuciones que proponemos otorgar a SERNAC.

En relación a las sanciones, proponemos evaluar la posible incorporación de otras medidas en este sentido con el objeto de aumentar los costos de una infracción a los derechos de los consumidores, más allá del análisis sobre el valor de las multas actuales. Al respecto, es posible advertir, a partir de la legislación comparada, la existencia de regulación que establece, junto con la sanción pecuniaria del caso, la adopción de compromisos vinculantes por parte de los oferentes que han infringido las normas del caso y que nacen a partir de órdenes o mandatos de la autoridad para que ellos establezcan programas de cumplimiento. Una interesante medida de reparación que se observa en algunos países OCDE es la “*probation order*”. Se trata de una orden mediante la cual se establece un programa de cumplimiento para la empresa infractora, por un determinado plazo, incluyendo programas de educación y entrenamiento, en los que la autoridad mandata, a su vez, a los ejecutivos principales de las empresas a revisar los procedimientos internos de ellas a fin que no vuelva a repetirse la infracción. El objetivo es imponer, junto con la multa, una suerte de “carga o gravamen”, a través de estos programas de cumplimiento, buscando crear asimismo mecanismos preventivos de futuras infracciones (a veces inadvertidas), al reducir los riesgos de incumplimiento. El incumplimiento de estas órdenes debe estar asociado a severas sanciones, incluyendo el aumento al doble de las multas impuestas.

Asimismo, se podría avanzar en políticas de “nombrar y avergonzar” (de forma pública), mediante las cuales la autoridad puede tomar medidas que apunten a tener un impacto en la reputación de un vendedor que ha infringido la legislación y ha sido sancionado por aquello, de manera de generar una sanción social o moral, etc. Entre otras, se podrían hacer públicas las compañías que reiteradamente afectan los derechos de los consumidores. Actualmente, solo se publican las multas, sin que exista una política de incentivos al efecto en la normativa vigente.

#### **4.1.7 Promover la competencia a nivel sectorial y remover las trabas injustificadas**

La mejor manera de fomentar los derechos de los consumidores es sobre la base de la competencia en las diversas industrias, que es, por lo demás, el enfoque actualmente propuesto por la doctrina comparada y la OCDE. En efecto, la competencia es el elemento más importante en un mercado (reconociendo, por cierto, que para que ella se dé es fundamental que los consumidores cuenten con información efectiva y comparable sobre la oferta disponible); permite que exista innovación y se mejore la calidad de los productos ofrecidos, ya que las empresas quieren y deben hacerlo cada vez mejor. Ello beneficia al consumidor, quien termina pagando precios más bajos y recibiendo productos de mayor calidad.

Para fomentar una mayor competencia en los mercados, proponemos la creación de un Consejo pro Competencia. Este Consejo estaría encargado de efectuar estudios de funcionamiento de mercados y de realizar una revisión exhaustiva de las restricciones, tanto legales como provenientes de prácticas comerciales, a la competencia, como así también de las eventuales prácticas que puedan resultar contrarias a la Ley de Protección al Consumidor. El objetivo es que este Consejo entregue un informe, en un plazo máximo de 3 meses desde su constitución, en el que se deberá efectuar un diagnóstico de las barreras de entrada y salida o conductas anti competitivas de los mercados estudiados, de modo de consensuar y efectuar propuestas de perfeccionamiento normativo al Ejecutivo, como así también otras medidas pro competencia y pro consumidor, que puedan ser de aplicación voluntaria por parte de la industria. El Consejo será de carácter público-privado, debiendo ser integrado a lo menos por representantes de la Fiscalía Nacional Económica (FNE), el SERNAC, de los ministerios y reguladores sectoriales y asociaciones gremiales y de consumidores y otros expertos en la materia.

Una instancia como esta habría podido, quizás, ser efectiva en debates como la venta de remedios que no requieren receta en supermercados o las rebajas en el cobro de estacionamiento en centros comerciales de mayor escala.

Una de las materias más relevantes que el Consejo debiera abordar es la remoción de trabas que injustificadamente dificultan la terminación de contratos. El objetivo es promover la movilidad de los clientes que no están satisfechos con el proveedor del caso y aumentar la competencia en estos mercados. En efecto, es bien sabido que en determinados mercados de productos y servicios (financieros, telecomunicaciones y otros), las empresas ofrecen todo tipo de facilidades para contratar los servicios, pero si el usuario necesita ponerle término, las comodidades y facilidades desaparecen y, por el contrario, aparecen una serie de barreras burocráticas, normativas y prácticas.

En este contexto, el Consejo deberá revisar la legislación y las prácticas comerciales de los mercados en estudio a fin de efectuar propuestas concretas para eliminar las barreras injustificadas para término de los contratos, de manera que se pueda proceder de forma más expedita. El objetivo o principio es que todo contrato podrá ser resuelto/terminado en la

misma forma, y con los mismos medios y procedimientos utilizados en su celebración, sin que la manera de ponerle término pueda significar un costo adicional injustificado o una tramitación adicional más gravosa que la que le dio origen. En el análisis deberán ponderarse adecuadamente también otros factores como los incentivos disponibles y la apropiada remuneración a la inversión. Lo anterior es sin perjuicio de los estudios que, en forma permanente y a través de personal especializado, efectúen tanto el SERNAC como la FNE.

En la misma línea, el Consejo debiera avanzar también hacia mecanismos que faciliten la movilidad de los consumidores, en particular del que es deudor financiero. Ello significa que el consumidor pueda trasladar sus pasivos de un instrumento financiero a otro (entre tarjetas de crédito, por ejemplo), para lo cual se le debe dotar de la información pertinente y de una infraestructura legal que elimine las trabas al traspaso de deuda. Con ello se incentiva la competencia entre acreedores.

La Ley N° 20.555 sobre SERNAC Financiero avanza en la dirección de permitir una mayor movilidad de los consumidores (pagos electrónicos desde otros proveedores, información de saldos, cierres de cuentas en plazo máximo de 10 días), pero hay aspectos en las que aún se puede y debe avanzar, por ejemplo, en materia de prepagos que pueden constituir limitaciones relevantes para “salir de un contrato determinado”. Lo anterior es sin perjuicio que además se promueva el que los oferentes proporcionen a los consumidores diversas alternativas en la contratación de productos o servicios determinados, esto es, contratos con distintas modalidades de salida, a distintos precios, y dentro del marco de lo legalmente permitido, de manera que el consumidor pueda elegir libremente la modalidad que más se acomode a sus necesidades.

Una propuesta concreta en esta línea es permitir la portabilidad de deudas. En particular, la masificación del uso de tarjetas de crédito ha otorgado innegables beneficios a millones de consumidores. Las tarjetas de crédito son un medio de pago más práctico y seguro que el dinero o los cheques y permiten a las familias acceder a bienes y servicios sin tener que juntar ahorros para una compra al contado. Sin embargo, la masificación de las tarjetas de crédito y la complejidad de los contratos, en los que frecuentemente los consumidores toman decisiones sin pleno conocimiento del contenido o los alcances de los compromisos que adquieren, requieren afinar la regulación al efecto. En el caso de las tarjetas de crédito, podría propiciarse la creación de un “Sistema de Portabilidad de Deudas de Tarjetas de Crédito” que permita a los consumidores cambiarse sin problemas de un emisor de tarjetas a otro, y así poder siempre optar por la que ofrece condiciones más convenientes.

Hay además otras importantes materias que el Consejo podría abordar y que permitirían dotar de mayor libertad de elección a los consumidores, lo que requeriría de la promoción de cambios regulatorios o legales. En particular, hay mercados de determinados productos y servicios que necesitan algunas medidas para alentar una mayor competencia y capacidad de elección de los consumidores. A modo de ejemplo es posible señalar el mercado de medicamentos, donde se debiera promover la autorización a otros establecimientos distintos a las farmacias y los almacenes farmacéuticos para vender medicamentos que no requieren receta médica, lo que no solo aumentará la cobertura, sino que a su vez introducirá mayor



competencia al mercado. Otros avances posibles dicen relación con los servicios notariales y de auxiliares de la administración de justicia, donde eventualmente se podría permitir a otras autoridades prestar determinados servicios, flexibilizando también la normativa al efecto, en la medida que se resguarde la fe pública, de manera que las personas puedan contar con dichos servicios a un menor costo y con una más amplia gama de oferta. Por último, podría revisarse la legislación del mercado de los seguros para permitir una mayor competencia en el mercado local y eventualmente abrir la legislación para permitir la contratación con sociedades constituidas en el extranjero, además de revisar la legislación y normativa en materia de renovaciones y cambios de condiciones en las pólizas, de manera que los consumidores tengan la posibilidad y tiempo de buscar una alternativa si no están de acuerdo con las condiciones que se les ofrecen.

Los ejemplos presentados solo pretenden demostrar que existe un amplio espacio para una labor por parte del Consejo propuesto para promover la competencia y abrir mejores alternativas para los consumidores.

#### ***4.1.8 Contratos masivos: legislar sobre las condiciones generales de contratación e implementar un sistema de control preventivo de cláusulas abusivas***

Las cláusulas abusivas pueden encontrarse en diversos continentes, como pueden ser los contratos por adhesión, condiciones generales de contratación, contratos tipos, formularios, contratos forzados, etc. En este sentido, la expresión “contrato de adhesión” que usa nuestra legislación es restringida y poco apropiada para fijar el ámbito de aplicación del control de cláusulas abusivas.

Se propone, consecuentemente, modificar la legislación para hacer aplicable la normativa y sanciones sobre cláusulas abusivas no solo a los contratos de adhesión, sino, en general, a las condiciones generales de contratación.

Asimismo, proponemos establecer y potenciar un control preventivo de eventuales cláusulas abusivas en los contratos masivos. La ventaja que presenta establecer un control administrativo ex ante, el cual debería sumarse al control represivo, radica en el mayor conocimiento de los órganos administrativos por sectores especiales para determinar cuáles son las cláusulas abusivas específicas que se verifican en el mercado contractual. Pero, sobre todo, el control preventivo o administrativo permite convocar la negociación entre los diversos actores de la contratación en masa y determinar la eventual aparición de cláusulas en los contratos, que pudieran terminar siendo fuente de prácticas comerciales abusivas o contrarias a la competencia. En esta línea sugerimos potenciar un trabajo entre las asociaciones de consumidores y los empresarios, para determinar cuáles estipulaciones contractuales aparecen como abusivas de conformidad a la legislación vigente.

De esta manera lo que proponemos es institucionalizar que SERNAC, en coordinación con los reguladores sectoriales de los mercados regulados, convoque semestralmente a los actores (oferentes) de distintas industrias y las asociaciones de consumidores a realizar este



trabajo de detección preventiva. Las materias a ser tratadas en las sesiones y el procedimiento a seguir, como así también los derechos de los involucrados, deberán estar debidamente reglados y consignados en la normativa, debiendo contemplarse la posibilidad de dejar a salvo las acciones judiciales que puedan tener lugar y las reparaciones que procedan al efecto. Las conclusiones de estas revisiones deberán ser públicas. En caso que se hayan detectado cláusulas abusivas, deberá contemplarse expresamente la posibilidad que la autoridad y las empresas puedan consensuar medidas a ser adoptadas para que cese la infracción. Las medidas deberán ser comunicadas máximo en un plazo de 30 días a los consumidores y monitoreadas, tanto por SERNAC, como por los reguladores sectoriales, los que tendrán el deber de informar al servicio si detectan incumplimientos.

#### ***4.1.9 Revisión del sistema de financiamiento de las asociaciones de consumidores***

Nuestro ordenamiento jurídico ha reconocido legalmente la existencia de las asociaciones de consumidores en el entendido que ellas cumplen un rol a la hora de proteger, informar y educar a los consumidores y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés.

En consideración a lo anterior, sostenemos que es posible mejorar el sistema de financiamiento que la ley actual prevé para las asociaciones de consumidores. En este sentido, proponemos flexibilizar el uso de los recursos del fondo concursable actualmente previsto en la ley, de manera que una fracción de esos recursos pueda destinarse a cubrir parte de los gastos administrativos y operativos. Este beneficio debiera estar solamente disponible a aquellas asociaciones que acrediten un funcionamiento permanente de defensa y protección de los consumidores, haciéndole exigibles por ley a las asociaciones de consumidores un estricto y transparente sistema de rendición de cuentas. Asimismo, estimamos que debiera permitirse expresamente a las asociaciones de consumidores financiarse por la vía de la venta de servicios que tengan por objeto educar sobre los derechos de los consumidores, destinados a empresas, servicios públicos, gremios, etc., sujeto a que tales recursos se dirijan exclusivamente a solventar gastos de operación o mantención de la asociación.

#### ***4.1.10 Fomentar la auto-regulación en la industria***

Es preciso avanzar para que nuestro país incorpore plenamente la validez del ejercicio de los derechos de los consumidores, y le otorgue una mayor valoración. La auto regulación es altamente recomendada por la literatura especializada. Ello debe ir de la mano, asimismo, de un esfuerzo de coordinación con las agencias regulatorias sectoriales. La industria tiene aquí un campo fértil para, por ejemplo, incorporar defensores de clientes o mediadores (propios o independientes de costo de la empresa), como asimismo utilizar sus páginas web como mecanismo efectivo de solución de reclamos.

En este espíritu, proponemos definir, a nivel reglamentario, la obligación de que las empresas de mayor tamaño (excluyendo a las empresas regidas por el Estatuto PYME por los sobrecostos que ello pueda implicar para ellas) tengan un registro público de los reclamos recibidos, de fácil acceso a través de Internet, donde se presenten los estados de las distintas reclamaciones. Este solo acto de publicidad puede representar un incentivo para un mejor trato a los consumidores, evitando así abusos sin recurrir a los tribunales de justicia.

En esta materia, la OCDE recomienda y promueve asimismo la adopción de “sellos” bien diseñados, en la línea de potenciar la competencia por calidad. Estos *trustmarks* podrían operar como un incentivo interesante desde la perspectiva de la estrategia de cumplimiento de la LPC. Algunas de estas iniciativas han podido observarse en el último tiempo, lo que es positivo. En este sentido, podría ampliarse el campo de aplicación de los códigos de conducta o *trustmarks*, como herramientas de la autoridad tendientes a consolidar las buenas prácticas comerciales.

## 4.2 Propuestas alternativas poco convenientes

Las propuestas presentadas apuntan a perfeccionar la institucionalidad vigente, dotándola de los recursos necesarios para cumplir la labor que la ley le exige, sin cambiar sus principios de fondo y construyendo sobre sus fortalezas. Existe amplio consenso tanto con el diagnóstico como con las propuestas de distintos centros de estudio<sup>36</sup> en la necesidad de avanzar en protección al consumidor mediante potenciar el SERNAC y transformarlo en una institución más sólida y profesional.

Ahora bien, existe un riesgo de sobrerreacción ante la percepción –alimentada por los medios de comunicación–, de que existiría un abuso sistemático y una vulneración constante de los derechos del consumidor que la autoridad no puede resolver. Cabe, en contrario, destacar que el año 2012 se presentaron 324.000 reclamos, lo que en un universo de 12 millones de consumidores no parece una cifra excesiva. Así todo, surgen constantemente propuestas de cambios radicales, que no necesariamente resultan las más convenientes para resolver los problemas de los consumidores.

Entre otras propuestas en materia de PPC que merecen reparos, cabe comentar, en particular, aquella presentada por representantes de la Nueva Mayoría que dice relación con transformar al SERNAC en un organismo facultado para dictar normativa, fiscalizar y sancionar para la adecuada protección de los consumidores. Plantear ese modelo de supervisión, sin garantizar cómo se superarán las falencias que ha demostrado tener, no constituye una solución real y adecuada al supuesto problema de “falta de atribuciones”. Entre otros problemas, pueden mencionarse el riesgo de carecer de objetividad al actuar como juez y parte; los escasos contrapesos a la hora de ejercer la facultad fiscalizadora; las insuficientes garantías procesales de estos procedimientos sancionatorios administrativos y

---

<sup>36</sup> Espacio Público, Res Pública y Horizontal.

facultades normativas que no van unidas a evaluaciones de impacto regulatorio, todo lo que se suma a la escasa posibilidad de impugnación de las normas emitidas.

En tal sentido, las políticas públicas en esta materia se han ido moviendo en otra dirección en el último tiempo. Basta ver lo ocurrido con la justicia tributaria, penal, de libre competencia, que cuentan con tribunales especializados, y más recientemente el caso del proyecto de ley sobre comisión de valores que se hace cargo de estas falencias.

Por su parte, un modelo de esta naturaleza supondría cambiar el eje de acción del actual SERNAC, desde la defensa de los consumidores, a uno de corte más imparcial que vela por la adecuada implementación de la LPC en los distintos mercados. SERNAC asumiría así un rol más bien ecuánime a la hora de enfrentarse ante una eventual infracción a la legislación pertinente, que el de defensa del consumidor o de asesoría del consumidor que lo ha caracterizado. Las consecuencias de un cambio de esta naturaleza no son menores si se considera que, de alguna manera, SERNAC ha sido concebido como un defensor que ayuda o asiste al contratante “más débil” en la relación comercial y que pone a disposición sus recursos institucionales para ello. Esto supondría, por lo demás, repensar todas las atribuciones y facultades que SERNAC tiene hoy y que han probado ser eficientes y eficaces en la defensa de los consumidores, sin perjuicio de los perfeccionamientos y refuerzos antes mencionados. Lo anterior no obsta a que se pueda y deba seguir avanzando en fortalecer a SERNAC para la efectiva defensa de los derechos de los consumidores, tal como se ha propuesto en este documento. Estas medidas tendrían un efecto real y no solo mediático en el bienestar de los consumidores.

Otro aspecto que merece análisis es la proliferación de iniciativas legislativas que podrían derivar en efectos adversos para quienes precisamente se busca proteger, que son los consumidores. En la tabla a continuación se detalla solo una muestra pequeña de las más de 70 iniciativas legislativas que actualmente se tramitan en el Congreso en materia de protección al consumidor. Su aprobación no solo podría ser perjudicial para los consumidores pese a sus intenciones en contrario – “los cuidados del sacristán mataron al señor cura” –, sino que además revelan la necesidad de avanzar en perfeccionamientos a la ley general en materia de consumidores para evitar una regulación en exceso casuística.

Boletín	Ingreso	Título	Observaciones
9024-03	jul-13	Modifica Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, obligando a los proveedores de productos y servicios financieros, certificar ante el SERNAC, los contratos de adhesión que ofrezcan.	El proyecto establece que los bancos e instituciones financieras, establecimientos comerciales, compañías de seguros, cajas de compensación, cooperativas de ahorro y crédito y otros proveedores de servicios crediticios, de seguros y, en general, de cualquier producto financiero, deberán solicitar ante el Servicio Nacional del Consumidor un sello SERNAC respecto de los contratos de adhesión que ofrezcan, demostrando cumplir con las siguientes

			condiciones, transformándose así el sello de referencia en obligatorio.
8915-03	may-13	Modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, estableciendo que los pagos de obligaciones ante entidades financieras sean expeditos y sin mayor dilación.	El proyecto incorpora un nuevo artículo a la Ley de Protección al Consumidor, que establece que el proveedor del crédito, que en principio fue pactado en cuotas y que el deudor desee pagar en un solo acto, deberá tramitar este cambio de forma expedita, sin mayor dilación en un plazo máximo de una semana, contada desde la manifestación de voluntad del consumidor de cumplir con su obligación íntegramente.
8602-03	oct-12	Modifica la Ley que Establece Normas Sobre Protección de los Derechos de los Consumidores y el Código Aeronáutico con el fin de someter la sobreventa de pasajes en los vuelos a los procedimientos de la Ley N° 19.496.	El proyecto establece que los pasajeros que se hubieren presentado oportunamente, cuyo boleto de pasaje estuviere previamente confirmado en un vuelo determinado y no puedan embarcarse por haberse producido una sobreventa de pasajes en dicho vuelo, podrán denunciar el hecho, en conformidad a las normas de la Ley N° 19.496 sobre protección al consumidor y ejercer las acciones indemnizatorias pertinentes, de acuerdo al procedimiento que en ella se contempla.
8608-03	oct-12	Proyecto de ley que establece obligación a restaurantes, de entregar a los consumidores, la información nutricional de los alimentos.	Establece la obligación de que todos los establecimientos comerciales, con excepción de aquellos a que se refiere el artículo 3, que vendan alimentos deberán, en las mismas cartas, carteles o cualquier soporte en que se expongan los productos ofrecidos y sus precios, publicar la información nutricional de cada uno, con el detalle de cada preparación base, de acuerdo a lo que establezca el reglamento.
8405-03	jul-12	Modifica Ley N° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, para delimitar las personas legitimadas, para hacerse parte en los juicios seguidos por interés difuso o colectivo.	Elimina a los consumidores afectados como los legitimados para hacerse parte en el juicio participar en juicios seguidos por interés difuso o colectivo.
8235-03	abr-12	Modifica Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, respecto a establecer gratuidad parcializada en estacionamientos de los centros comerciales.	Impide el cobro de estacionamiento hasta un lapso de dos horas.
7832-03	ago-11	Proyecto de ley que modifica la ley del consumidor prohibiendo repactación de obligaciones por vía telefónica o electrónica.	Esta iniciativa excluye del ámbito de la contratación a distancia la repactación, sancionándola, disponiendo textualmente: "Constituye asimismo infracción a las normas de la presente ley las repactaciones acordadas por vía telefónica o electrónica".

7233-03	sep-10	Proyecto de ley que regula, en la Ley del Consumidor, el otorgamiento de créditos a estudiantes.	Exige la acreditación de ingresos económicos suficientes por parte del estudiante o, en su defecto, obtener autorización notarial simple del sostenedor de sus estudios.
5775-03	mar-07	Proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496, estableciendo el derecho de prepago total o parcial de la deuda por parte de los consumidores.	La LPC regula el pago anticipado de servicios financieros, obligando a los proveedores de estos a comunicar el costo total que implica poner término al contrato antes de la fecha de expiración originalmente pactada. Establece, además, el derecho de los consumidores de poner término anticipado siempre que extingan totalmente las obligaciones con el proveedor asociadas a ellos, no pudiendo los proveedores demorar el término más allá de 10 días de extinguida totalmente la deuda.
5674-03	mar-07	Proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496, sobre protección del consumidor, en relación al transporte interurbano de pasajeros.	Se propone la modificación de la Ley N° 19.496 con el objeto de establecer el derecho a retractarse de los pasajeros de servicios de transporte de pasajeros, hasta una hora antes de la prestación del servicio, caso en el cual, la devolución de lo pagado deberá efectuarse a más tardar al día hábil siguiente.
4597-03	oct-06	Proyecto de ley que modifica la ley del consumidor con el objeto de regular los errores de facturación.	El proyecto prescribe que cuando una empresa pública o privada que proporcione servicios de electricidad, agua, telefonía fija o móvil y gas, que facture un cobro que exceda en un 50% el promedio de consumo efectivo del usuario en los 6 meses inmediatamente anteriores, se presumirá error en la facturación por parte de la empresa. Así, el usuario deberá concurrir a la empresa dentro de los 15 días posteriores al vencimiento de la factura o boleta, debiendo esta cobrar solamente el promedio de consumo señalado en los incisos anteriores, excluyendo el monto en disputa. La empresa dispondrá de un plazo de 30 días para acreditar en forma fehaciente que el consumo facturado fue efectivamente realizado, en tal caso tendrá derecho a reclamar el pago de la diferencia adeudada debidamente reajustada. En caso contrario, se entenderá que el pago efectuado de acuerdo al consumo promedio determinado ha cancelado en su totalidad la factura o boleta en cuestión.

## 5. Conclusiones

La política de protección de consumidores –junto a la protección de la libre competencia–, es fundamental para el adecuado funcionamiento de los mercados, puesto que con ella se promueve y facilita el que los consumidores maximicen su bienestar a través del intercambio libre e informado. Su relevancia amerita una constante revisión de la política vigente, más aún cuando los mercados se vuelven más complejos y sofisticados y el acceso a la información se hace más costoso.

Reconociendo los avances logrados en Chile en materia legislativa e institucional, quedan aún desafíos pendientes para perfeccionar la política de protección al consumidor. Para ello se proponen una serie de medidas, que abarcan tanto al SERNAC y otros organismos públicos, como al procedimiento infraccional y civil, a las asociaciones de consumidores y a las empresas, además de recomendar la creación de un Consejo pro Competencia y controles preventivos, entre otros.

Estimamos que avanzar en estas recomendaciones permitiría responder de manera efectiva a las mayores demandas que han surgido en la ciudadanía en materia de protección del consumidor.

## 6. Referencias Bibliográficas

- Akerlof, George. (1970). “The Market for Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism”, *Quarterly Journal of Economics*, 84, pp. 488-500.
- Armstrong, Mark, Vickers John & Jidong Zhou (Aug., 2008). “Consumer Protection and The Incentive to Become Informed”, University College London, *MPRA Paper* No. 9898.
- Armstrong, Mark (Nov., 2011). “Economic Models of Consumer Protection Policies”, University of Oxford, *MPRA Paper* No. 34773.
- Arrow, Kenneth & Debreu, Gerard (Jul., 1954). “Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy”, *Econometrica*, Vol. 22, No. 3. pp. 265-290.
- Becker, Gary (Mar. - Apr., 1968). “Crime and Punishment: An Economic Approach”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 76, No. 2, pp. 169-217.
- Butelmann, Andrea y Drexler, Alejandro (Sep., 2003). “La Regulación de Monopolios Naturales en Chile; Elementos para la Agenda de Discusión”.
- Emons, Winand & Sheldon, George (Jun., 2007). “The Market for Used Cars: New Evidence of the Lemons Phenomenon”, University of Bern, Department of Economics Discussion Paper 02.02.
- Engel, Eduardo (Nov., 1995). “Consumer Protection Policies and Rational Behavior”, *Revista de Análisis Económico*, Vol. 10 N° 2, pp.183-202.

- Engel, Eduardo, Repetto, Andrea y Muñoz, Alberto (2013). “Hacia una Sociedad sin Abusos: Propuestas para una Protección Efectiva de los Consumidores”, Espacio Público, Documento N° 1.
- Epstein, Richard A. (2002). “The Class Actions: The Need for a Hard Second Look Civil Justice”, *Report No. 4*, Center for Legal Policy, The Manhattan Institute.
- Fiscalía Nacional Económica (Oct. 2009). “Guía Interna; Sobre Beneficios de Exención y Reducción de Multas en Casos de Colusión”.
- Flood, Mark (March/April, 1991). “An Introduction to Complete Markets”, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*,
- Fuentes, Fernando y Saavedra, Eduardo (Mar. 2009). “Análisis de Tres Elementos de la Ejecución de la Política de Protección al Consumidor, con Énfasis en la Comparación con las Mejores Prácticas de otros Países”.
- Greenwald, Bruce & Stiglitz, Joseph (May, 1986). “Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 101, Issue 2, pp. 229-264.
- Grossman, Sanford & Stiglitz, Joseph (Jun., 1980). “On the Impossibility of Informationally Efficient Markets”, *The American Economic Review*, Vol. 70, No. 3, pp. 393-408.
- Horizontal (Oct. 2013). “Competencia en el Mercado Chileno”.
- Instituto Res Publica (May 2013). “95 Propuestas Para Un Chile Mejor”.
- Jiménez, Susana y García, José Francisco (Jun., 2012). “Protección de Derechos de Consumidores: Por qué, Cuánto y Cómo”, Libertad y Desarrollo, Serie Informe Económico N° 223.
- Kahneman, Daniel & Tversky, Amos (Mar., 1979). “Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk”, *Econometrica*, Vol. 47, No. 2, pp. 263-292.
- Libertad y Desarrollo (May, 2004). “Derechos del Consumidor: Mayores Costos y Menor Competencia”, Tema Público N° 675.
- Libertad y Desarrollo (Jul. 2011). “Repensando el SERNAC”, Tema Público N° 1.024.
- Lorenzini, Jaime (2013). “Protección Efectiva del Consumidor”, Espacio Público, Documento N° 4.
- Mas-Colell, A., M. Whinston & J. Green (1995). *Microeconomic Theory*, Oxford University Press.
- Nelson, Phillip (Jul. - Aug., 1974). “Advertising as Information”, *Journal of Political Economy*, Vol. 82, No. 4, pp. 729-754.
- OECD (2010). “Consumer Policy Toolkit”.
- OECD (2008). “Plea Bargaining”, Policy Roundtables.
- OECD (2010). “Procedural Fairness: Transparency Issues in Civil and Administrative Enforcement Proceedings”, Policy Roundtables.
- Peltzman, Simon (Aug., 1975). “The Effects of Automobile Safety Regulation”, *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 4, pp. 677-726.
- Riley, John (Jun., 2001). “Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 39, pp. 432–478.

- Rothschild, Michael & Stiglitz, Joseph (Nov., 1976). "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 90, No. 4, pp. 629-649.
- Rubinstein, Ariel (1998). "Modeling Bounded Rationality", *The MIT Press*.
- Spence, Michael (Aug., 1973). "Job Market Signaling", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 87, No. 3, pp. 355-374.
- Stigler, George (1971). "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2 N° 1, 3-21.
- Stiglitz, Joseph (Mar., 1991). "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics", *NBER Working Papers Series*, Working Paper No. 3641.
- Vrolix, Klara (2006). "Behavioural Adaptation, Risk Compensation, Risk Homeostasis and Moral Hazard in Traffic Safety".