

## *Informe Final*

### **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**



Investigadores Responsables

**Fernando Fuentes H.\***  
**Eduardo Saavedra P.\***

*Marzo 18, 2009*

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>2</b>
<b>I. Antecedentes y Marco Conceptual</b>	<b>4</b>
1. Antecedentes	4
2. Marco Conceptual	6
<b>II. Percepción de Agentes Involucrados</b>	<b>7</b>
1. Objetivos y Metodología	7
2. Algunos Aspectos Teóricos	11
3. Percepción de los Agentes	13
<b>III. Derechos de los Consumidores y Regulación</b>	<b>26</b>
1. De la Mano Invisible a la Protección de los Consumidores	26
2. El Engaño: Asimetrías de Información y Protección del Consumidor	29
3. La Ineptitud: Contratos Incompletos, Debilidad Institucional y Comportamiento Oportunista	36
4. La Tontera: Consumidores Racionalmente Limitados	40
5. Conclusiones: Alcances para el Diseño de una Política de Protección A los Consumidores	46
<b>IV. Práctica Regulatoria</b>	<b>48</b>
1. La Experiencia Chilena	48
2. Otras Experiencias	51
<b>V. Conclusiones y Recomendaciones</b>	<b>61</b>
1. Conclusiones	61
2. Recomendaciones	65
<b>Bibliografía de Referencia</b>	<b>69</b>
<b>Anexo</b>	<b>73</b>

## **Introducción**

La División Desarrollo de Mercados del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, unidad encargada de velar por el buen funcionamiento de la institucionalidad regulatoria en el país, ha decidido encargar el estudio “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”. El mencionado estudio se enmarca en el objetivo de evaluar la aplicación de la política de protección a los consumidores en Chile, con especial atención al trabajo que realiza el Servicio Nacional del Consumidor.

El presente texto corresponde al informe final del mencionado estudio. En consistencia con la propuesta de trabajo presentada, este informe contendrá el resultado de todas las actividades consideradas: (a) Desarrollo de las entrevistas definidas en la metodología del primer objetivo específico, sobre la base de la definición de ciertas preguntas tipo, entregadas previamente a los consultados; (b) Ordenamiento y análisis de las respuestas recibidas en las distintas entrevistas; (c) Revisión de la literatura teórica pertinente y establecimiento de principios que sustentan la regulación de los derechos de los consumidores; (d) Revisión de la información disponible para algunos países seleccionados y la OECD; y (e) Formulación de recomendaciones de política para Chile. El resultado de las entrevistas realizadas incluye el levantamiento de las visiones de los distintos agentes, respecto a los tres temas en que se focaliza el presente estudio: distribución de responsabilidades entre agencias; facultades regulatorias y fiscalizadoras del SERNAC; y validez y rol de los estudios comparativos de precios y otras variables comerciales, que ha dado a conocer el SERNAC.

En virtud de los contenidos señalados, el texto se estructurará del siguiente modo. En el capítulo I se presentarán los antecedentes básicos de la consultoría y una breve referencia el marco conceptual del trabajo. En el capítulo II se describe y explica el diseño de las entrevistas realizadas a los distintos actores consultados, y se analiza la percepción de los agentes. En el capítulo III se analizan los aspectos teóricos que sustentan la necesidad de

regular en defensa de los consumidores. El capítulo IV presenta los antecedentes disponibles para algunos países seleccionados y la OECD. Por último, se sintetizan las conclusiones centrales del estudio y se efectúan algunas recomendaciones.

# I. Antecedentes y Marco Conceptual

## 1. Antecedentes

El desarrollo de las economías modernas ha ido acompañado de la superación de distintas fallas de mercado que pudieran impedir el logro de equilibrios óptimos, desde la perspectiva de la asignación de recursos. Dentro de este marco, se han implementado cuerpos legales específicos para enfrentar ciertos problemas que, por su importancia en la operación de los mercados, requieren tratamientos especialmente diseñados para estos efectos. Uno de estos ámbitos de regulación específica corresponde al tratamiento de los consumidores como agentes económicos que poseen derechos y deberes identificables.

En Chile, bajo la convicción de que el consumidor es un sujeto económico que requiere particular atención para el buen desenvolvimiento de los mercados, se promulga en 1997 la ley N° 19.496, Ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (en adelante, la ley), cuerpo normativo llamado a regular aspectos relacionados con la interacción entre proveedores y consumidores. Dentro de este marco, la misión institucional del Servicio Nacional del Consumidor, consiste en informar, educar y proteger a los consumidores. Para ello, la ley lo faculta para solicitar información, mediar en las controversias que se produzcan entre proveedores y consumidores, denunciar a los tribunales competentes las infracciones a la ley y representar a los consumidores en juicios de interés general. Para llevar cabo estas funciones, el mencionado organismo realiza estudios, entre otras actividades, y desarrolla programas de educación en su ámbito de su competencia. Además de lo señalado, el SERNAC recibe consultas y reclamos de los consumidores y articula el funcionamiento de una ventanilla única que agrupa a otras instituciones con facultades de vigilancia de mercados específicos.

La legislación chilena de protección al consumidor no contempla para el SERNAC un rol regulador o fiscalizador, por lo cual las controversias que se susciten entre consumidores y proveedores de bienes o servicios deben ser resueltas por los tribunales de justicia. No obstante, este organismo defiende el interés general de los consumidores aumentando la

información disponible en los mercados. En este contexto, también juegan un rol preponderante las asociaciones de consumidores, entidades definidas por la ley en cuanto a su constitución y funciones.

En general la intervención del Estado en el funcionamiento de la economía sólo se justifica cuando se está en presencia de algún tipo de falla del mercado. Además, este tipo de intervención normalmente conjuga dos aspectos complementarios: por un lado, la instauración de cuerpos normativos directamente asociados a la falla de mercado de que se trate; y por otro, el desarrollo de dimensiones institucionales que apoyan el cumplimiento de las reglas establecidas. Dentro de este marco se puede comprender por qué las economías modernas han definido legislaciones especiales respecto al rol de los consumidores, y asimismo han creado organismos encargados de velar por un buen funcionamiento de las leyes específicas correspondientes. Chile no es una excepción a este respecto.

Existen diversos argumentos económicos que pueden sustentar un tratamiento especial a los consumidores en las economías modernas, los cuales están asociados a fallas de mercado claramente identificables. Entre ellos cabe destacar: la existencia de asimetrías de información entre consumidores y proveedores de bienes y servicios; los altos costos de transacción que enfrentan los consumidores particulares frente a las acciones requeridas para garantizar una efectiva aplicación de la ley, en las materias que directamente los involucran; y la presencia de racionalidad limitada, en el sentido que la información completa, aunque esté disponible, es imposible de ser procesada por consumidores específicos.

## 2. Marco Conceptual

Para entender cuál es el rol del Estado como protector de los consumidores en una economía de mercado se deben visitar tres cuerpos de la literatura económica que están íntimamente conectados: la economía de la información; la economía de contratos e incentivos (o en su variante más de política pública conocida como *law and economics*); y la literatura del marketing estratégico, como aplicación de los avances teóricos en economía del comportamiento de los consumidores. Algunas referencias que resumen gran parte de las literaturas mencionadas son: Nelson (1977), Grossman (1981), Riley (2000) y Arnott, Greenwald, Kanpur y Nalebuff (2003) para la economía de la información; Posner (1986), Ogus (1994, cap. 9) y Cartwright (2001) para los temas de contratos y leyes; y Simon (1955 y 1967) y Engel (1995) hacen lo propio en el campo de la economía del comportamiento.

Estos tres cuerpos de la literatura económica tienen su raíz común en que precisamente surgen para analizar las llamadas fallas del mercado, es decir, la ausencia de condiciones básicas que se requieren para que el mercado sea un mecanismo eficiente para asignar los recursos económicos. Como se verá en el capítulo III de este trabajo, son justamente estas fallas de mercado las que justifican una intervención en una economía de mercado, con miras a proteger los derechos de los consumidores.

Finalmente, los trabajos de Engel (1995a, 1995b y 1998) sintetizan adecuadamente el estado del arte en Chile de los años 90s, previo a la promulgación de la Ley del Consumidor en el país en el año 1997.

## II. Percepción de los Agentes Involucrados

### 1. Objetivos y Metodología

El diseño de las entrevistas, cuyo resultado constituye el contenido central del presente capítulo, se realizó teniendo en mente como elemento básico los objetivos del estudio, los cuales se exponen a continuación para efectos de explicar posteriormente la consistencia entre ellos y la preguntas efectuadas a los agentes seleccionados para estos efectos.

El objetivo general del estudio es disponer de un análisis, conceptual y aplicado, respecto a ciertos aspectos específicos de la implementación de la política de protección al consumidor en Chile: la eficacia y validez de las facultades y herramientas de intervención de la agencia de protección al consumidor – el SERNAC – (facultades reguladoras, fiscalizadoras, de impulso a la auto-regulación, etc. ); la distribución de responsabilidades entre la agencia de protección al consumidor y otras entidades fiscalizadoras sectoriales; y la robustez de los criterios técnicos empleados para la elaboración de estudios de información comparativa entre proveedores de bienes y servicios, en el marco del trabajo realizado por el SERNAC en este ámbito.

Consistentes con el objetivo general, el objetivo específico relevante en el contexto del presente capítulo es aquel que establece la realización de un “levantamiento” de las visiones que tengan el SERNAC, otros organismos gubernamentales, las empresas y las asociaciones de consumidores, sobre los aspectos de la ejecución de la política de protección al consumidor antes identificados.

Para efectos de realizar un “levantamiento” de las visiones que tengan el SERNAC, otros organismos gubernamentales, las empresas y las asociaciones de consumidores, sobre los aspectos de la ejecución de la política de protección al consumidor, identificados en el objetivo general del estudio, el marco metodológico es el que a continuación se presenta.

En primer término se definió un conjunto de preguntas básicas sobre los tres temas analizados (facultades regulatorias, responsabilidades de distintas instituciones, y validez de estudios publicados por el SERNAC), para efectos de realizar reuniones con personeros de instituciones preseleccionadas. En segundo lugar, se identificó un conjunto de organizaciones que tuviesen alguna representatividad de las distintas posiciones que se pudiesen tener frente a los temas tratados, además del SERNAC: dos agrupaciones de empresarios relacionados con el comercio, dos agrupaciones de consumidores y dos organismos fiscalizadores sectoriales. En este marco se decidió, en conjunto con la contraparte técnica del estudio, entrevistar a las siguientes instituciones: SERNAC, dos asociaciones gremiales del mundo empresarial (en adelante **AG1** y **AG2**), dos agrupaciones de consumidores (en adelante, **AC1** y **AC2**), y dos organismos estatales fiscalizadores sectoriales (en adelante, **OF1** y **OF2**).<sup>1</sup>

Como se explicará a continuación, las preguntas que se realizaron a las entidades antes mencionadas están estrictamente relacionadas con los objetivos del proyecto y las dificultades típicas de la implementación de una política de protección al consumidor.<sup>2</sup>

En primer lugar se estableció un conjunto de preguntas asociadas al tema genérico de la protección a los consumidores, partiendo por el aspecto básico de la necesidad de esta protección, en otras palabras, por qué el mercado por sí solo no genera las condiciones para que el resultado natural de su operación refleje adecuadamente los intereses de los distintos agentes involucrados. En este contexto, el objetivo de la consulta es identificar hasta qué punto existe consenso entre las partes respecto a la existencia de una política de protección al consumidor, y cual es la falla de mercado que justifica esta intervención en el libre juego de las partes. Lo cierto es que la presencia de una visión común mínima entre los diferentes participantes del mercado aparece como un elemento muy importante para la viabilidad de una política sustentable de protección a los consumidores, ya que aquellos elementos que en una primera instancia corresponden sólo a nuevas

---

<sup>1</sup> Se ha evitado identificar en forma estricta a los entrevistados, para efectos de no comprometer a las instituciones respectivas.

<sup>2</sup> En el Anexo 1 se presenta el cuestionario entregado a cada una de las instituciones entrevistadas, con anterioridad a la reunión de trabajo que se realizara en cada caso.

reglamentaciones, lograrán su objetivo final en la medida en que la operación del mercado vaya incorporando ciertos criterios en forma natural, lo cual se ve reforzado únicamente cuando la sociedad como conjunto llega a acuerdos básicos de funcionamiento institucional. En este sentido, la consulta busca chequear si el mencionado consenso está presente en nuestra sociedad (representada por los distintos estamentos consultados).

Aún en el marco de esta primera familia de preguntas, se incorporaron tres dimensiones específicas relacionadas con el tema genérico tratado. Por un lado, la eficacia del sistema de multas en operación, ya que es evidente que una ley cuyo incumplimiento no involucra costos relevantes, representa una disposición que no establece los incentivos apropiados y, presumiblemente, no implicará cambios significativos en las conductas de los agentes. Por otro lado, dada la importancia de la incorporación en el año 2004 de una modificación legal que tipifica acciones de naturaleza colectiva (acciones de clase), y considerando que este tipo de procesos ha implicado en otros países el surgimiento de numerosas causas avaladas por equipos especializados de abogados, aspecto que naturalmente tiene detractores, se consultó sobre la pertinencia para Chile de la mencionada facultad, que por cierto es utilizable por asociaciones de consumidores y el mismo SERNAC. Por último, se inquirió sobre la adecuación al espíritu de la ley de las organizaciones de consumidores, ya que en teoría dichas entidades tendrían un papel importante en la defensa de los derechos de los consumidores. Este aspecto es pertinente para evaluar la aplicabilidad y eficacia de ley, al mismo tiempo que analizar la eventual utilización de las mencionadas organizaciones para fines distintos a los estrictamente establecidos en la normativa legal.

En segundo lugar se estableció otro conjunto de preguntas, esta vez relacionadas con las facultades del SERNAC, que representa uno de los tres aspectos incluidos en los objetivos del estudio. Como ya se señaló anteriormente, el SERNAC no tiene la facultad de sancionar las conductas que infrinjan la ley del consumidor, quedando este aspecto en manos de los tribunales de justicia. Asimismo, tiene un rol expreso de educación y difusión de información, además de lo establecido en la última modificación legal respecto a su papel “supletorio” en relación a su participación en dimensiones que no estén contenidas en los marcos regulatorios de otras agencias sectoriales. Esto último

implica la posibilidad de emprender acciones respecto a sectores con leyes especiales (por ejemplo, la operación de los bancos o el mercado de las telecomunicaciones), en aquellos casos en que los aspectos involucrados no estén expresamente incluidos en las normativas sectoriales. En este contexto se consultó también sobre la percepción general del rol del SERNAC y el tipo de actividades que realiza o deja de realizar. Lo relevante en este ámbito es contar con una visión de los distintos agentes, por cuanto es claro que una agencia de protección al consumidor puede tener efectos externos muy significativos sobre industrias específicas, lo que implica que el “justo equilibrio” de su proceder es más un tema de naturaleza empírico que teórico, motivo por el cual la visión externa juega un rol preponderante. Lo anterior no obsta para tener presente que muchas opiniones pueden estar fundadas en intereses de las partes involucradas, por lo cual su análisis debe considerar este aspecto.

En tercer lugar se definió un conjunto de preguntas relacionadas con la distribución de responsabilidades entre el SERNAC y otras agencias regulatorias sectoriales, que también es uno de los objetivos expresamente incluidos en el estudio. En este ámbito el tema central es el grado en que las labores de los diferentes organismos están claramente delimitadas, de forma de no producir conflictos entre agencias, que finalmente redundan en un perjuicio hacia los consumidores. Además de la dimensión global de esta consulta, se inquirió sobre la eficacia de la llamada “ventanilla única” para la recepción de consultas por parte de los consumidores.

Por último, en cuarto lugar, se consultó sobre el rol y la pertinencia de los estudios empíricos llevados a cabo por el SERNAC, aspecto nuevamente incluido en los objetivos del estudio. El tema central en este ámbito es si los intereses de las distintas partes involucradas están debidamente resguardados en el procedimiento que utiliza el SERNAC para desarrollar los estudios de mercado y calidad de los productos, y publicitar sus resultados. El problema surge cuando el método para la determinación de qué mercado analizar o qué productos y empresas considerar no está claramente delimitado, por cuanto hay quienes argumentan que no sería justo el trato diferenciado entre empresas o industrias. Asimismo, el efecto que produzca en la opinión pública, mediado por el rol de

los medios de comunicación, pudiese ser más dañino que la vigencia del problema inicialmente detectado. La idea es indagar sobre la opinión de los agentes sobre este tema, y las eventuales propuestas que ellos pudiesen efectuar para superar las dificultades mencionadas.

Una aclaración es pertinente respecto de estas entrevistas. Como en todo proceso de revisión de la política realizada a partir de entrevistas a actores claves, además de revisar la experiencia internacional y la literatura específica del tema, los autores de este informe se forman una opinión propia de los problemas que enfrenta esta política. Las conclusiones y por ende las recomendaciones que se entregan al final de este informe corresponden en consecuencia a esta opinión formada por los consultores en su contexto global, y no necesariamente sólo por las opiniones de quienes fueron entrevistados.

## **2. Algunos Aspectos Teóricos**

Antes de presentar los resultados de las entrevistas realizadas, es importante tener presente cómo se relacionan los tres temas analizados con la forma teórica en que dichos aspectos se asocian con las fallas de mercado que la regulación sobre protección al consumidor busca superar.

Como fuera presentado anteriormente, existen tres dimensiones destacables respecto de las cuales se puede afirmar la presencia de fallas de mercado, que la normativa sobre protección a los consumidores busca enfrentar. Primero, la existencia de asimetrías de información entre los consumidores y los proveedores de bienes y servicios en la economía. En un sentido amplio, es evidente que un consumidor individual no tiene posibilidad alguna de corroborar que el producto que está adquiriendo corresponda estrictamente a las especificaciones entregadas por el vendedor. Si bien es cierto que la competencia en el mercado puede permitir en algún grado que los consumidores a través del tiempo puedan discriminar entre los “buenos” y los “malos” productos, existen muchos casos en que ello no es posible, ya que las variables que influyen en la calidad de un producto dependen, no solo de la calidad ex-ante de éste, sino también de

circunstancias que no son identificables ex-post. Por mencionar sólo dos ejemplos, un consumidor que ha consumido un conjunto de bienes en un período de tiempo no podrá saber exactamente el efecto de cada uno de ellos en su salud. Asimismo, algunas fallas en los productos dependen del correcto uso, no pudiendo discriminarse, sin un estudio acabado, si las dificultades provienen de fallas originales o tratamientos inadecuados.

Segundo, la existencia de altos costos de transacción implica que incluso en la hipotética circunstancia que un consumidor identifique en forma nítida que el bien comprado o el servicio contratado no corresponde a la especificación del producto (o contrato), los costos económicos (incluyendo el tiempo requerido) para establecer una demanda por compensación desincentivan este tipo de acciones, dejando al consumidor desprovisto de la posibilidad efectiva de ejercer sus derechos. Relacionado a esto se encuentra la dificultad para que terceros – las cortes de justicia – diriman conflictos entre el vendedor y el consumidor ocasionados por divergencias respecto de la calidad del producto o servicio transado.

Tercero, la presencia de “racionalidad limitada”, entendida como la imposibilidad de procesar adecuadamente y en el tiempo requerido la información disponible en el mercado, implica que el consumidor se puede ver imposibilitado para discriminar correctamente entre distintos bienes o servicios. Existen múltiples ejemplos en que se observa esta condición, entre los cuales destaca por su importancia las operaciones de compra a crédito, donde el conjunto de cobros asociados a distintos ítems pueden impedir una comparación neta de los costos entre distintas oportunidades de consumo.

Se puede constatar que los tres aspectos considerados en el estudio, y consistentemente incluidos en las entrevistas realizadas, se relacionan en forma nítida con las fallas de mercado descritas. Es así como, el rol del SERNAC, definido por las facultades que la ley le otorga y por las normas incluidas en la protección al consumidor, está íntimamente asociado a: la superación de las asimetrías de información, mediante la educación al consumidor y la entrega de información para apoyar sus decisiones de consumo; el apoyo a la condición de racionalidad limitada, mediante, por ejemplo, la preocupación por una

adecuada información en los productos (sea, energía neta utilizada por artefactos eléctricos, costos total del crédito expresado en valor presente, etc.); y la disminución de los costos de transacción, mediante el apoyo jurídico a los consumidores, la posibilidad de hacerse parte en las reclamaciones y la formulación de causas de carácter colectivo.

Por otro lado, el análisis de la relación entre el SERNAC y las agencias regulatorias sectoriales, nuevamente está asociado a la identificación de situaciones en que, o bien las asimetrías de información no están siendo adecuadamente superadas y/o la racionalidad limitada no está siendo enfrentada eficazmente, por la existencia de vacíos provocados a partir de la coexistencia de normas paralelas, o los costos de transacción no se superan debido a que no existe un lugar único e inequívoco donde presentar ciertas reclamaciones o consultas, lo cual lleva a un significativo incremento en los costos asociados al ejercicio del derecho establecido en la ley.

Por último, los estudios llevados a cabo por el SERNAC debiesen constituir una forma de superación de asimetrías de información; una reducción de los espacios de divergencias entre vendedores (y productores) y consumidores, desalentando así el comportamiento oportunista de los primeros; y, una reducción del problema de racionalidad limitada de los usuarios. Con todo, sigue siendo cierto que una política responsable requiere contrastar los potenciales efectos externos negativos que los estudios pudiesen generar con los mayores beneficios del impacto de estos en los consumidores.

Dado el marco analítico que se ha bosquejado, en la siguiente sección se discutirá en torno a los resultados de las entrevistas, siempre teniendo presente los objetivos perseguidos por el estudio y las fallas de mercado que fundamentan la existencia de una normativa de protección al consumidor y una agencia estatal que apoya la ejecución de la ley.

### **3. Percepción de los Agentes**

Estudiar los tres aspectos identificados en los objetivos, presupone que existe una razonable duda en relación a la forma en que la política de protección al consumidor se

está llevando a cabo en el país. Específicamente, se basa en tres ideas centrales. En primer término, una duda razonable respecto a si las facultades que posee el SERNAC son las apropiadas para efectos de cumplir los objetivos de política pública que sustentan su constitución como organismo del Estado. Segundo, la noción de que existiría una cierta ambigüedad en la distribución de responsabilidades entre fiscalizadores sectoriales y el SERNAC, lo que actuaría en contra de la certidumbre regulatoria imprescindible para un funcionamiento eficiente de los mercados. Por último, la constatación de que los proveedores de bienes y/o servicios no percibirían como razonables los resultados entregados por el SERNAC, respecto a estudios comparativos de precios y otras variables comerciales. Lo anterior, basado en la percepción de que dichos estudios no reflejarían las alternativas de consumidores representativos.

Desde una perspectiva global, la metodología del presente estudio consiste en identificar, en primera instancia, las fallas de mercado específicas que se intenta superar con la regulación y la institucionalidad asociada al tema de protección de los derechos de los consumidores en Chile. Partir por lo señalado es crucial para efectos de evaluar en forma empírica si existen falencias en la regulación aplicada en el país, a la luz de los objetivos que ella se ha propuesto. En otras palabras, sobre la base de las fallas de mercado que se pretende superar, es posible definir un cierto *benchmark* respecto a las buenas prácticas institucionales y de realización de estudios de mercado. Las prácticas institucionales son las que debiesen mostrar los diseños más adecuados, en términos de las facultades atorgadas a la agencia especializada en la protección de los derechos de los consumidores, la distribución de responsabilidades entre agencias relacionadas con los derechos de los consumidores y el rol de los estudios en la superación de las asimetrías de información presentes en el mercado del consumo masivo.

Para lograr los objetivos del proyecto, se debe recabar la información necesaria para evaluar la práctica regulatoria nacional en los temas antes identificados (facultades de la agencia especializada, distribución de responsabilidades entre agencias, y calidad técnica de los estudios publicados). Dicha información, en lo pertinente al presente informe, es de naturaleza empírica, y está referida a la percepción que los distintos agentes nacionales

tienen de la práctica regulatoria pertinente. Esta perspectiva tiene por sentido validar las preocupaciones existentes; no pretende representar un mecanismo de validación de una u otra posición frente a los temas analizados.

A continuación se presentan los resultados de las entrevistas realizadas. Ellos están ordenados de acuerdo a los temas centrales del estudio, más un aspecto general sobre la percepción respecto a la necesidad de regular la protección a los consumidores en las economías de mercado modernas. Por tanto, los subtítulos que acompañan esta sección son los siguientes: protección a los consumidores, facultades del SERNAC, responsabilidades entre agencias y rol y pertinencia de estudios del SERNAC.<sup>3</sup>

### ***Protección a los Consumidores***

La visión de todos los actores entrevistados, sean del ámbito de las empresas, gobierno u organismos pro-consumidores, coinciden en que el modelo de economía de libre mercado imperante en Chile requiere de una institucionalidad de defensa de los consumidores. En otras palabras, los usuarios requieren de esta protección producto de que el mercado no puede por sí solo generar las condiciones para reducir las asimetrías de información que en la práctica llevan a la necesidad de esta intervención pública en el mercado.<sup>4</sup>

Los matices aparecen a la hora de establecer cuáles, para cada uno de los entrevistados, son los fundamentos de esta intervención del Estado en la actividad privada. Las asociaciones de consumidores enfatizan con fuerza la existencia de asimetrías de información como la causa obvia y natural para esta intervención. Ambas organizaciones

---

<sup>3</sup> Los profesionales pertenecientes a organizaciones empresariales (Confederación de la Producción y del Comercio y Cámara de Comercio de Santiago) solicitaron aclarar que sus opiniones no necesariamente reflejan la percepción de sus representados. No obstante, los autores de este informe tenemos la convicción que en un contexto bastante general esas opiniones son representativas del mundo empresarial.

<sup>4</sup> Hay que notar que desde el punto de vista teórico, si la asimetría de información fuese sólo por un problema de un bien de búsqueda o de uno de experimentación, el mercado podría (aunque no siempre) resolver la asimetría de generada (Spence, 1973; Rotzchild y Stiglitz, 1976). Sin embargo, si se tratara de bienes de confianza o *credence goods*, no habría posibilidad de tal solución de mercado (Spence, 1973). En tal sentido, se podría entender que los entrevistados estarían pensando en este tipo de bienes en general; y en bienes de experiencia sólo cuando no se cumplen las condiciones de un equilibrio separador en particular.

entrevistadas (**AC1** y **AC2**) enfatizan además las diferencias entre las tareas de protección a los consumidores (de los abusos de las empresas) y la necesidad de fomentar los derechos de los consumidores (a informarse, por ejemplo), como una segunda etapa de esta intervención pública en el mercado. Por otro lado, tanto desde **AG2**, **AG1**, **OF1** y **OF2**, se mencionan otras razones que llevan a normar esta institucionalidad; a saber, la necesidad de reglamentar la protección de los consumidores debido a los espacios de deliberación de intereses que quedan abiertos con la actual normativa, tipificando las conductas anti-consumidores (**AG2**); la necesidad de proteger a los agentes del mercado con dificultades para organizarse (**AG1**); la necesidad de normar la entrega de información para que el exceso de ésta no termine afectando a los propios consumidores (**OF1**); o la necesidad de superar la carencia de información por parte de los consumidores y su imposibilidad de procesar la información disponible (**OF2**).

A juicio de la mayoría de los entrevistados, las multas no son disuasivas, principalmente por ser las multas máximas estipuladas en la ley de muy bajo monto respecto de los posibles beneficios de infringir la ley. A este respecto, el **OF2** agrega que las multas están al arbitrio de los jueces, manifestándose una enorme disparidad de criterios que quitan eficacia al procedimiento. Sólo la **AG2** plantea un punto radicalmente diferente al respecto, el cual se explicará posteriormente. Las organizaciones de consumidores plantean que los problemas no tienen que ver con el diseño legal de las multas, sino con la mala aplicación que hacen los jueces de ellas (**AC1**), debido, entre otras razones de acuerdo al entrevistado, a los conflictos de interés que tienen los jueces de policía local en estas materias (por ser funcionarios municipales cuyos alcaldes podría buscar fomentar la actividad comercial en sus comunas); o definitivamente al bajo monto máximo comparado con el volumen de negocios de las grandes empresas de *retail* en Chile (**AC2**).

La mirada de las empresas es diferente. Más radical es la de la **AG2**, al plantear que las multas son elevadas pues afectan principalmente a las empresas más pequeñas, ya que las grandes serían las que más cuidan su relación con los consumidores. Al igual que la **AG2**, la **AG1** considera que el costo en imagen es por lejos lo más relevante para una empresa

grande, a la hora de ser multada. Esto sería tremendamente disuasivo, afirmando la **AG1** que las empresas carecerían de una legítima defensa en este ámbito.

En cuanto al rol de las asociaciones de consumidores, todas las entidades entrevistadas concuerdan en que existe una carencia de recursos públicos destinados a apoyar a estas asociaciones. Sin embargo, en este caso nuevamente los matices son fuertes. Obviamente las asociaciones de consumidores son muy claras en culpar a esta falta de financiamiento por el hecho de que en Chile estas asociaciones sean muy precarias, a la hora de realizar su tarea de defensa de los consumidores. Se menciona como ejemplo que en el año 2008 el SERNAC ha puesto a disposición de estas asociaciones un monto concursable global de 150 millones de pesos, con restricciones para la utilización de dichos fondos para financiar los gastos fijos de las propias organizaciones. Esto ha llevado a buscar financiamiento a través de fuentes que ponen una luz amarilla respecto de la efectividad de estas entidades, por los conflictos de interés que pudieran surgir al ser financiadas indirectamente por las empresas, o por eventuales “acciones de clase”<sup>5</sup> temerarias que podrían emprender con fines estrictamente financieros.

La mirada del mundo empresarial y del regulador es más lapidaria. Consideran que más allá de sus causas, las asociaciones de consumidores tienen falencias muy graves en desarrollar su labor, pudiendo ser éstas motivadas por el bajo acceso a recursos financieros o por la presencia de sesgos políticos a priori respecto del sector privado en una economía de mercado. Hay quienes consideran que existe una carencia de una línea de trabajo clara (**AG2** y **OF1**). Destaca lo mencionado por la **AG1** respecto del rol de entidades similares en Europa, pues allí se ha fortalecido la sociedad civil a través de un papel muy fuerte de los Comité Económicos y Sociales, en donde participan empleadores, trabajadores y, entre otros, consumidores organizados. Plantea el entrevistado la necesidad de conocer acerca de cómo se financia este comité, dado que su rol principal es el de apoyar consultivamente en temas legales, es decir de un bien público tal como lo sería la defensa de los consumidores. Por su parte, el **OF2** argumenta que hay pocas

---

<sup>5</sup> Se entiende por “acciones de clase” a la posibilidad, establecida en la última modificación legal, de que las organizaciones de consumidores o el SERNAC emprendan acciones legales por incumplimiento la ley del consumidor, aplicables a un conjunto de consumidores.

agrupaciones de consumidores relevantes, su representación es dudosa y se caracterizan por su falta de profesionalización. Lo anterior llevaría a concluir la necesidad de promover la creación y superación de estas agrupaciones, de modo que cumplan el rol que socialmente debieran asumir.

Las diferencias entre los entrevistados es mayor a la hora de evaluar la necesidad y pertinencia de las acciones de clase en Chile. Las asociaciones de consumidores no sólo avalan su necesidad, sino que además son críticos respecto de cómo la norma quedó redactada en Chile. En efecto, a juicio de **AC1** las normas que regulan el interés colectivo, emanadas de la reforma a la Ley del Consumidor del año 2004, ponen tales cortapisas a su concreción que sólo logran atrasar los procesos. En este contexto, se culpa principalmente a la tradición civilista del poder judicial, el cual al exigir tantas pruebas, en lugar de parecer una acción de clase, un juicio termina pareciendo una demanda individual.

Aunque compartiendo la necesidad de tener acciones de clase tipificadas en la Ley del Consumidor, el **OF1** plantea otra mirada respecto de por qué estos juicios no han sido exitosos en Chile. A juicio de los entrevistados del **OF1**, lamentablemente las demandas por acciones de clase en Chile han sido muy mal llevadas por los propios demandantes, en particular, por los abogados de las asociaciones de consumidores. Tampoco ayudaría el que los jueces, carentes de conocimientos respecto a cómo operan estas demandas, se pronuncian de inmediato sobre el fondo del problema, cuando lo primero que se les pide es declarar su admisibilidad. Respecto de este tema, el **OF2** señala que podrían corregir las conductas, debido a las enormes pérdidas que podrían tener las empresas declaradas culpables, pero hace falta una tipificación adecuada de las faltas y una graduación de las multas, de modo de hacer el procedimiento más efectivo.

La **AG2** definitivamente no comparte la introducción de acciones de clase en Chile. Compartiendo la necesidad teórica de su existencia, la **AG2** plantea que en la práctica este tipo de acciones han sido nefastas por crear lo que se conoce como “industria del reclamo”. Plantea este entrevistado que no conoce casos en donde no habría aparecido

este mal, luego de introducidas las acciones de clase en legislaciones pro defensa de los consumidores.

### ***Facultades del SERNAC***

Tanto las asociaciones de consumidores como el **OF1** ven como muy clara la necesidad de existencia de un fiscalizador en estas materias. Sin embargo, todas estas entidades ven la existencia de conflictos entre el SERNAC y los roles que cumplen o ellos esperan que cumplan sus propias instituciones. Por su parte, el **OF2** argumenta que las facultades del organismo encargado son muy pobres en Chile, por lo cual sería pertinente estudiar la posibilidad de otorgarle facultades resolutivas en algunos ámbitos.

Por el lado de las asociaciones de consumidores, éstas plantean que la labor de atención de reclamos debiera estar radicada en ellas y no en el SERNAC. Así, este organismo público debiese dedicarse principalmente a fiscalizar (incluso en este ámbito **AC1** manifiesta que SERNAC debiese realizar testeos de productos) y a arbitrar contiendas entre empresas y consumidores. Entre otros problemas que ven las asociaciones respecto de la ley del consumidor y el rol de fiscalización, plantean que las OSIC, Oficinas de Información al Consumidor a nivel de cada comuna, definitivamente no funcionan. Sólo las oficinas regionales de SERNAC tienen un rol fiscalizador más activo, aunque debiera ser potenciado. Adicionalmente, **AC2** manifiesta que la dependencia del SERNAC de parte del Ministerio de Economía es inadecuada pues presenta serios conflictos de interés con una autoridad muy preocupada de proteger la actividad empresarial. Propone el modelo brasilero de dependencia del Ministerio de Justicia.

El **OF1** argumenta que en el papel el SERNAC tiene un rol clarísimo y eficiente desde el punto de vista social, pero en la práctica tiene falencias en el modo en que opera. Debido a que este organismo no es en sí fiscalizador, no tiene una acción preventiva frente a los problemas de asimetría de información en el mercado. En consecuencia este organismo pasa a tener un rol más bien reactivo a hechos consumados. Se entiende así que el SERNAC profundizando esta acción termine interpretando la ley hacia un punto tal que

no es claro que termine ayudando a los consumidores con su accionar. Se pone como ejemplo los recientes casos de ventas por Internet que afectaron a las empresas DELL y LAN. En ambos caso sería preferible, a juicio del **OF1**, que el SERNAC tomara una posición más de defensa de la transparencia de la información en el mercado que de ir directamente en contra de las empresas en nombre de los consumidores.

Plantea el **OF1** adicionalmente, que se requieren crear normas de incompatibilidad entre la dirección del SERNAC e intereses políticos. Ciertamente este planteamiento no es nuevo y es bastante más global pues se trata de una crítica que abarca a ciertos fiscalizadores también.

La posición de la **AG2** es mucho más crítica respecto del rol del SERNAC. Lo ve como una entidad muy dedicada a “buscar la trampa” de la empresa. Compara a este organismo con la Superintendencia de Bancos (SBIF) para aseverar que se requiere un fortalecimiento muy fuerte en la gestión del SERNAC, pues se trataría de una agencia pública muy poco profesional dado el enorme impacto económico que tienen sus acciones en el mundo empresarial.

### ***Responsabilidades entre agencias***

El **SERNAC** señala que aunque sus facultades están razonablemente claras, se producen algunos problemas de coordinación con los reguladores sectoriales debido a la normativa que establece el rol supletorio de la institución, el cual le permite establecer acciones cuando la legislación sectorial no trata explícitamente una determinada situación. Cabe destacar que este organismo no tiene facultades amplias de interpretación de la ley, ni puede pasar multas o definir regulaciones, no obstante, tiene atribuciones para solicitar información a las empresas, denunciar ante los tribunales y generar información para publicar y/o educar a los consumidores. Eventuales conflictos con otras agencias sectoriales probablemente surgen de la confluencia de dos fenómenos. Por un lado, no es rol del SERNAC atender posibles problemas patrimoniales de las empresas, cualquiera sea su origen. Por otro, los fiscalizadores sectoriales no quieren conflictividad en sus

sectores, por cuanto dentro de sus función objetivo está la estabilidad del sector. Por este motivo, algunas veces los fiscalizadores perciben como negativas las acciones del SERNAC, en la medida que consideran que ellas pudiesen tener efectos negativos en la inversión y la senda de crecimiento estable del respectivo sector. Si a lo descrito se suma la mencionada facultad supletoria del SERNAC en la aplicación de la ley, se observan casos en los cuales las interpretaciones de un organismo sectorial puede diferir de la del SERNAC. Un ejemplo de esta naturaleza se puede observar en los temas relacionados con el cobro de tasas de interés en las casas comerciales, las que según la citada institución serían superiores a la máxima convencional. En este caso particular, el tema en discusión está centrado en los ítems que pueden considerarse como formando parte del interés.

Para la **AC1**, siempre en el ámbito de la coordinación entre agencias gubernamentales, la ventanilla única opera por acuerdo entre las partes, por ejemplo, la Superintendencia de Servicios Sanitarios traspasa al SERNAC las consultas que recibe. No obstante, no siempre funciona debido a que existen regulaciones específicas por sectores. Un caso que limita la defensa de los derechos de los consumidores se encuentra en el sector de la salud, donde es muy difícil tener claro “cual es la ventanilla que se debe tocar”. Otro caso paradigmático, para la **AC1**, sería el de la Superintendencia de Bancos, que trabaja sobre un mercado en el cual se producirían los mayores abusos. Esta organización de consumidores formula que existe una relación de incompatibilidad entre el objetivo de fomento y estabilidad sectorial, propia de las agencias regulatorias sectoriales, con el de defensa de los derechos de los consumidores (se prioriza el primero). Esta situación se replica para otros sectores con organismos regulatorios específicos, ya que siempre se tiende a priorizar el rol de estabilidad y fomento, respecto al cuidado de los consumidores.

Siguiendo con las organizaciones de consumidores, **AC2** señala que existe una buena coordinación entre agencias regulatorias sectoriales y el SERNAC, en particular respecto a la ventanilla única. Excepción a esta condición general sería el caso de los temas relativos a la salud y los servicios básicos, donde se presenta un campo nebuloso de atribuciones que hacen difícil la labor de defensa de los derechos de los consumidores.

Para la **AG2** existe un conflicto de intereses entre fiscalizadores, que se manifiestan en problemas de operación y ámbito de atribuciones entre el SERNAC y otros organismos sectoriales. El caso más nítido sería el de la banca, con temas como el cumplimiento de la normativa referida a las tasas de interés máximas en operaciones de crédito comerciales.

Por su parte, siempre desde la visión privada, la **AG1** no menciona explícitamente un problema de coordinación entre agencias, sin embargo, plantea que el SERNAC, a diferencia de otros organismos reguladores sectoriales, tiene una suerte de sesgo en favor de una de las partes; los consumidores. Dicho sesgo se manifiesta en la imposibilidad por parte de las empresas de subsanar fallas que hubiesen cometido, con antelación a la exposición pública del problema, lo cual implica un daño de imagen que es muy relevante, y que por cierto es evitable.

Desde la perspectiva de un organismo gubernamental sectorial, el **OF1** establece que existen muchos problemas de coordinación con el SERNAC. Nuevamente aparece el ejemplo respecto a qué constituye interés en una operación de crédito, para efectos de visualizar si se está cobrando por sobre la tasa máxima convencional. Para esta institución, las interpretaciones del SERNAC no son consultadas con la Superintendencia respectiva, básicamente debido a la utilización de la facultad supletoria, que permite aplicar la ley del consumidor en ámbitos que no están explícitamente normados en la ley sectorial. Más específicamente, la aplicación del principio supletorio por parte del SERNAC, a juicio del **OF1**, ha sido exagerado, por cuanto las normas y reglamentos emanados desde la agencia sectorial no serían considerados en la medida que la supletoriedad se aplicaría estrictamente a lo que no fuese indicado a nivel de la ley sectorial. Esto habría llevado a la aplicación de interpretaciones del SERNAC que son contradictorias con normas de ámbito reglamentario establecidas por la superintendencia sectorial, y en plena vigencia.

Además, a juicio del **OF1**, el SERNAC no mide el impacto sectorial de sus acciones, lo cual camina en una dirección distinta al objetivo de estabilidad que tiene explícitamente el organismo sectorial respectivo. En este mismo ámbito, el **OF2** afirma que si bien el

enfoque de la ventanilla única es correcto, es muy difícil su implementación cuando las distintas regulaciones han aparecido en diferentes momentos del tiempo, con lo cual el peso del hábito impide un real cambio de conductas.

### ***Rol y Pertinencia de Estudios del SERNAC***

El **SERNAC** considera que parte importante de su rol está asociado a la disminución de las asimetrías de información y a la superación de los costos de transacción que hacen inviable la defensa de sus derechos por parte de los consumidores. En este contexto desarrolla tres tipos de estudios: de generación de información comparativa (básicamente, precios); de análisis de la calidad de los productos y servicios; y de verificación de cumplimiento de normativas específicas (por ejemplo, rotulación, garantías e interés en operaciones de crédito). Comparte la percepción de que el procedimiento asociado al desarrollo de estudios es complejo; por dos razones. Primero se debe intentar la instauración de una forma de elección de los estudios a realizar (qué industria y qué empresas específicas), que evite dentro de lo posible toda forma de arbitrariedad, que pueda redundar en un trato diferenciado para las distintas firmas que operan en el mercado. Segundo, se debe tratar de evitar que la aparición de los resultados de los estudios en los medios de comunicación masiva pueda implicar un daño a las empresas, que pudiera ser no consistente con la magnitud del perjuicio causado a los consumidores por la empresa en cuestión.

No obstante, el reconocimiento de las dificultades mencionadas, el **SERNAC** estima que ha ido mejorando los procedimientos en la dirección de enfrentar de mejor manera estas complicaciones, destacando que el beneficio del desarrollo y publicación de los estudios es muy significativo para los consumidores. Dicha institución señala que a través distintas herramientas sondea el comportamiento de los diferentes mercados e intereses de los consumidores. De esta forma, se identificarían imperfecciones en la relación consumidor/empresa, las cuáles priorizaría mediante un instrumento denominado Matriz de Mercados Relevantes. Según lo señalado por SERNAC, las variables consideradas en este contexto son las siguientes: mercados más relevantes para los consumidores;

encuestas de opinión pública y datos estadísticos que den a conocer los problemas de los consumidores; canales utilizados por los consumidores para efectuar sus reclamos; e, información respecto de territorio, género, grupo étnico y nivel de ingresos.

Para **AC1**, el SERNAC debiera dar más publicidad a los estudios que realiza. Incluso debiera tener laboratorios propios para el desarrollo de los estudios. La lógica debiera ser que cada estudio que se lleve a cabo se publicite, no compartiendo la idea de que algunos resultados no sean ampliamente difundidos. Si bien se acepta que existe algún problema con los medios de comunicación, que pueden exagerar la evidencia creando una alarma pública no consistente con la gravedad de los resultados, se debe convivir con ello, ya que la única manera de incidir en el mercado es a través de la publicidad de los resultados de los estudios, en la medida en que las multas no son de una cuantía que realmente lleven a un cambio de conducta por parte de los empresarios. Por otro lado, para **AC2**, como contrapeso a este derecho a publicitar faltas de las empresas incluso por las propias asociaciones de consumidores, la ley controla el mal uso de la información, en la medida en que existe la figura de la denuncia temeraria, la cual puede llevar al cierre de una asociación de consumidores.

Respecto a los estudios que realiza el SERNAC, **AC2** indica que en general son útiles y que existe un buen manejo a este respecto. Por otro lado, estima que le hacen bien a las empresas, ya que las lleva a superar sus falencias, entregando un mejor servicio a sus clientes. No obstante, señala que son muy pocos los estudios que se llevan a cabo, por lo cual debieran diversificarse, superando el sesgo que existe hacia el ámbito del sector alimentos.

La **AG2** considera que existe un exceso de celo por parte del SERNAC para el desarrollo de su función, teniendo este servicio la preconcepción de que el regulado intentará infringir la regulación. Este celo se manifiesta en la forma en que enfrenta el tema general del desarrollo de estudios. En particular, observa que deja entrever, en sus interpretaciones, que las diferencias de precios son nefastas, lo cual no es en absoluto cierto en una economía de mercado. Por el motivo expuesto, los estudios que lleve a cabo

el SERNAC, colige el entrevistado, debiesen ser entregados sin mediar interpretación alguna, de esta forma se elimina el “sesgo de interpretación” que puede ser extraordinariamente dañino para las empresas en el mercado.

La **AG1** indica que para las empresas el tema central que les preocupa respecto a la aplicación de la ley del consumidor no son las multas, sino los eventuales perjuicios económicos asociados al daño en la imagen corporativa de las firmas. Por esta razón, se considera inadecuado y negativo que el SERNAC emita un juicio, sin que la empresa afectada tenga la posibilidad de establecer sus descargos, en un momento previo a la publicidad del caso. Esto es muy importante, ya que una vez generado el daño en imagen, aunque con posterioridad se demuestre que hubo un error en el juicio, es muy difícil revertir los efectos negativos causados. No existiría una lógica de legítima defensa en el procedimiento que actualmente emplea el SERNAC para publicitar los resultados de sus estudios.

Aunque el **OF1** no emite un juicio directo sobre el tema de los estudios que realiza el SERNAC, sí señala que las eventuales contradicciones en la interpretación de la normativa, en el contexto de la aplicación del principio “supletorio”, puede llevar a que los resultados de un determinado estudio sean sesgados hacia la visión interpretativa del SERNAC, lo cual puede generar un impacto sectorial que contradice el mandato expreso de la ley respecto a que los organismos gubernamentales sectoriales deben velar por la estabilidad de su respectivo sector. De manera similar, para el **OF2** la intromisión del SERNAC en temas muy técnicos, en los que no son expertos como los organismos sectoriales, puede llevar a conclusiones incorrectas. Por este motivo sería necesario aclarar los roles de los distintos actores públicos.

### III. Derechos de los Consumidores y Regulación

#### 1. De la Mano Invisible a la Protección de los Consumidores

La existencia de una política expresa de protección de los derechos de los consumidores no tiene justificación si es que fueran ciertos los supuestos que sustentan la ampliamente conocida “mano invisible” de Adam Smith o, en palabras más técnicas, el Primer Teorema Fundamental del Bienestar.

Como contrapartida, es bien sabido que en varias áreas de la economía se requiere la intervención del Estado para asegurar objetivos económicos, entre los que se cuenta el de asignar eficientemente los recursos. Se justifica así la intervención del Estado en una economía de mercado cuando se producen las llamadas “fallas de mercado”. Ello se refiere a que ciertas condiciones mínimas que requiere el buen funcionamiento de la economía no son satisfechas por el libre funcionamiento del mercado o, en palabras de la “mano invisible”, cuando no se cumplen las condiciones que sustentan el Primer Teorema Fundamental del Bienestar. Dicho teorema establece:

*Si tanto productores como consumidores en una economía de mercado son tomadores de precios, hay un mercado para cada bien y las preferencias de los consumidores están localmente no-saciadas; entonces, la libre competencia genera asignaciones que son Pareto-eficientes.*

En otras palabras, la libre competencia nos lleva a que los beneficios de intercambiar en el mercado son los mayores posibles. Cualquier otra opción, como por ejemplo asignar los recursos vía trueque o planificación centralizada, no garantiza que esta eficiencia sea lograda.

A partir de este teorema es posible encontrar al menos tres fuentes posibles que justifiquen la intervención del Estado, en particular respecto de los consumidores, a través de una política expresa de defensa de sus derechos. En primer lugar, al establecer que

“hay un mercado para cada bien” transado significa, por ejemplo, que las externalidades en la producción no son un problema en tanto se asignen y transen derechos de propiedad sobre todo activo, lo que claramente no ocurre en forma perfecta en el caso de la contaminación en grandes ciudades. Sin embargo, y tal como lo dejase claramente establecido Coase (1960), cuando existen costos de transacción, u otras formas de imperfección contractual, se hace necesaria la intervención del Estado para corregir este problema de externalidad. Llevada esta lógica al tema de defensa de los derechos del consumidor, significa que cuando los costos de transacción son muy elevados, la institucionalidad es relevante a la hora de asignar eficientemente los recursos, pues el mercado por si solo no lo logra.

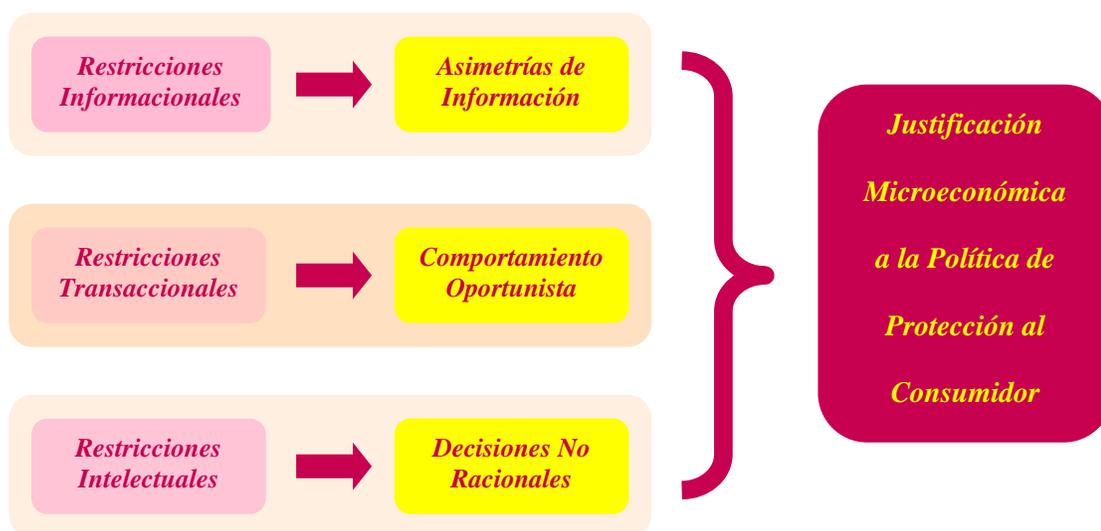
De igual modo, la provisión de crédito a todo tipo de proyecto rentable o la venta de automóviles usados de buena calidad debieran transarse sin problemas en el mercado, pues “habría un mercado para cada bien”. Lo anterior nuevamente no ocurre en forma taxativa a causa, ahora, de asimetrías de información. Hechos como el de asimetrías de información conducen al corazón de la intervención del Estado en defensa de los derechos de los consumidores, donde es posible tal como lo expresan Akerlof (1970) y Rotzchild y Stiglitz (1976), que el mercado por si mismo no permita transacciones que son socialmente deseables.

Una tercera disgresión surge del supuesto técnico de que “las preferencias de los consumidores están localmente no-saciadas”. La no saciedad se refiere a que los consumidores siempre prefieren más a menos, lo que en general es un dogma económico que permite entender el comportamiento humano a nivel agregado, pero no tiene por qué ser necesariamente cierto. Detrás de esto está el supuesto de que los consumidores son racionales en sus decisiones. Surge la pregunta entonces ¿aunque las preferencias estén no saciadas, significa eso que reflejan necesariamente un comportamiento racional? La respuesta es negativa. Tal como Simon (1955) lo estableciera, muchas veces las decisiones de los consumidores se alejan bastante de las decisiones racionales tal y como lo supone la teoría económica que está detrás de la “mano invisible”.

Lo anterior puede pensarse como que el modelo microeconómico clásico supone tres características de los usuarios que copulativamente deben cumplirse: i) que los usuarios tienen la misma información que las firmas respecto de los bienes que adquieren, en particular respecto de su calidad; ii) que los contratos que gobiernan una transacción en el mercado son completos, en el sentido que no es posible la aparición de acciones oportunistas ni por las empresas ni por los consumidores; y, iii) que los usuarios son racionales en la toma de decisiones.

En la práctica existen restricciones “informacionales” que generan asimetrías de información, restricciones transaccionales que dan espacio al comportamiento oportunista y restricciones intelectuales que abren el espacio para decisiones no racionales. La siguiente figura resume esta discusión:

**Figura 1. Microfundamentos de la Protección a los Consumidores**



Lo que resta de este capítulo se estructura de la siguiente manera. La sección siguiente detalla los fundamentos de economías de información que justifican la protección del consumidor en una economía de mercado. Enseguida se detallan los argumentos de contratos e incentivos que permiten entender la necesidad de crear instituciones fuertes

para proteger los derechos de los consumidores. La sección que le sigue hace lo propio desde la óptima de la racionalidad limitada de los consumidores y cómo estos deben ser protegidos. Finalmente, se concluye con una discusión acerca de los elementos que requiere el diseño de una política de protección a los consumidores, para diversos contextos en que aplican las tres restricciones mencionadas.

## **2. El Engaño: Asimetrías de Información y Protección del Consumidor**

En muchos mercados en donde la información es valiosa, el monto y la calidad de la información que los agentes manejan difiere para ellos al momento de realizar una transacción. De acuerdo a Shapiro (1982) éste problema de potencial engaño producto de asimetrías de información sería el más importante en el contexto de justificar una política expresa que proteja los intereses de los consumidores.

Abundan los casos en donde el comprador tiene menos conocimiento que el vendedor respecto de características básicas del bien que compra, como la calidad de un bien durable, por ejemplo, un automóvil. También tiene menos conocimiento acerca de las contribuciones que puede entregar el vendedor en una acción de posventa comprometida, por ejemplo, el uso de garantías. Estas fallas de información que afectan regularmente al consumidor se pueden clasificar en asimetrías por información oculta y asimetrías por acción oculta. Las asimetrías de información per se no son una falla de mercado, contrario a lo que algunos defensores de la protección al consumidor aseguran, pero pueden generar profundas fallas de mercado que requieren de algún grado de protección al consumidor, como se verá a continuación.

En cuanto a las asimetrías derivadas de información oculta, típicamente respecto a la calidad intrínseca o característica de un bien, Akerlof (1970) mostró que ellas conllevan a que quienes finalmente intercambian en el mercado sean precisamente los individuos con las características más negativas, siendo éste el caso extremo que se conoce como selección adversa. En otras palabras, en el mercado habrá una subproducción de bienes de mejor calidad, respecto de lo que sería eficiente. Es más, puede llegarse al caso extremo

en que los oferentes con las mejores características se excluyan de transar en el mercado. A este caso extremo se le conoce como mercado incompleto.<sup>6</sup>

Muchas veces el mercado por sí sólo no puede resolver el problema de selección adversa. Empresas inescrupulosas pueden imitar fácilmente a otras honestas, simplemente argumentando: “es de lo mejor, créame”. Todos, incluso los oferentes que están lejos de vender un producto de buena calidad podrían decir esa frase sin existir la posibilidad de ser detectados. Es así como la asimetría de información se mantiene y la selección adversa es la respuesta natural del mercado a esta falla.

Es conveniente destacar la clasificación de tipos de bienes que entrega Nelson (1974). Este autor clasificó los bienes de acuerdo al grado de conocimiento que tiene el consumidor cuando toma su decisión de compra en bienes de búsqueda y de experimentación. Posteriormente se extendió esta clasificación a bienes de confianza. Los bienes de búsqueda son los habituales, es decir, bienes donde el cliente conoce sus características centrales al comprar y por lo tanto sólo se preocupa de buscar aquel que a igual calidad sea de mejor precio. No debieran existir asimetrías de información importantes respecto de estos bienes.

Los bienes de experimentación, por otro lado, son aquellos donde el consumidor sólo descubre su calidad luego de haber realizado la transacción, como los bienes que son nuevos en el mercado (por ejemplo, un nuevo producto dietético); aquellos cuya calidad demora en ser conocida (como el anuncio de una carrera universitaria con alto potencial de oferta laboral); o todos aquellos que requieren un servicio de postventa (como garantías de calidad, durabilidad y servicio técnico en bienes durables, por ejemplo). Es en estos bienes de experimentación donde es más probable que se den engaños derivados de la asimetría de información cuando se realiza la transacción.

---

<sup>6</sup> Como lo mencionáramos, uno de los supuestos básicos del Primer Teorema Fundamental del Bienestar es precisamente de completitud de mercados. Véase Salanié (2001) para un trato formal de este tópico.

Un caso extremo se produce con los llamados bienes de confianza. En estos el comprador no descubrirá jamás la característica del bien que ha contratado, o cuando lo hace está amarrado de tal forma que no tiene salida, razón por la cual la posibilidad de engaño es extrema y requiere algún grado de protección. Tal es el caso de los servicios médicos, donde la incertidumbre que produce la enfermedad y la falta de conocimientos médicos del paciente requiere precisamente de la confianza en el médico y/o la clínica, evitando así entrar en eventuales conflictos de interés. Otro caso, propio de Chile, sería el de los seguros de renta vitalicia, donde el consumidor está inhibido por ley de revertir su decisión de compra.

Algunos mercados, en particular en bienes de experimentación y bajo condiciones puntuales, han creado los mecanismos para reducir o eliminar el problema de selección adversa, tales como la señalización y el screening (Riley, 2001). En todo caso, estas soluciones no son posibles para el caso de bienes de confianza.

El primer mecanismo que reduciría el problema de selección adversa en bienes de experimentación se remonta a Spence (1973), quién llamó señalización a la capacidad que tiene el individuo informado (el oferente en la venta de un bien, por ejemplo) de comunicar a su contraparte a través de señales indirectas información relevante para la transacción. Además, estas señales pueden ser menos costosas para aquellos que tienen las características socialmente más deseables (tal como una mejor calidad). Spence mostró con un sencillo ejemplo donde la educación sólo servía para señalar la productividad laboral, que los agentes económicos cuyos intereses están en conflicto, como un oferente y un demandante, en general no transmiten información irrelevante (“soy bueno, créame”), sino que transmiten información que tiene un valor estratégico. Para ser eficientes desde el punto de vista del resultado final, estas señales que se traspasan en el mercado deben cumplir con dos propiedades: debe ser costoso fingirlas y toda la información debe ser finalmente revelada.

Que la señalización sea un mecanismo suficiente que permita eliminar el problema de selección adversa, cuando fingir es costoso, puede quedar de manifiesto en tres sencillos

ejemplos acerca de cómo se revela la (alta) calidad de un bien de experimentación. En primer lugar, en muchos bienes de experimentación los productores de alta calidad la señalan a través de enormes inversiones hundidas, estrategia que no pueden seguir los productores de baja calidad, pues no venderán en el futuro a un precio de alta calidad y, por lo tanto, no recuperarán sus inversiones ya que en el futuro los usuarios habrán descubierto la calidad del bien (Nelson, 1974; Kihlstrom y Riordan, 1984; Milgrom y Roberts, 1986). Este parece ser el caso de la publicidad sin aparente sentido, como unos osos polares creados con una costosa animación digital tomando una conocida bebida cola, publicidad pobremente imitada por las bebidas de fantasía locales.

En segundo lugar, en algunos mercados se utiliza la garantía de los bienes como señal de calidad, pues simplemente a aquellos bienes de menor calidad no les será rentable imitar a los de mayor calidad, que poseen garantías de mayor alcance y/o duración (Grossman, 1981; Spence, 1989). Este parecería ser el caso de las garantías de automóviles en Chile, donde algunas son por cinco años y otras sólo por tres años; o las de artefactos de línea blanca, cuyas garantías van desde los diez años hasta el año y medio solamente.

Un tercer ejemplo, muy propio de los avisos comerciales, es aquel en que se usan expresiones del tipo: “por viaje vendo” o “médico vende”. Se trata de información estratégica que tiene sentido sólo porque la imitación es costosa, siendo para el comprador muy fácil detectar una imitación de quien no posea las características anunciadas, aunque poco tengan que ver con la verdadera característica buscada; la calidad del bien. Un caso es el de la venta de autos usados que las propias empresas habían colocado como leasing anteriormente, los que se vendían a un precio mayor que el de automóviles de iguales características pero que se habían vendido. El hecho de ser un auto en leasing garantizaría al nuevo comprador de que las mantenciones se habrían realizado a tiempo y los repuestos fueran los originales (Waldman, 1997).

En cuanto a la característica de que toda la información debe ser revelada, es muy fácil ver esto en los ejemplos ya expuestos. No sólo las marcas de bebidas colas son las que invierten en publicidad. De hecho, con montos bastante menores lo hacen las bebidas de

fantasía locales, las que si bien nunca financiarán la traída de un gran artista, invierten en afiches e incluso en publicidad televisiva. Lo mismo sucede con las garantías, todas las marcas de línea blanca ofrecen garantías, unas más que otras. La razón de que toda la información se revele es que si ello no ocurriese el consumidor racional inferiría que todos esos que no entregan información son de baja calidad, lo que es cierto pero dentro de esos hay unos de baja y otros de peor calidad. Sólo los de muy baja calidad (peor calidad) callan.

El ejemplo previo deja de manifiesto que la señalización no es posible en bienes de confianza. Como nunca se conoce la característica del bien, no existe un futuro en donde el mercado eventualmente castigue a quien haya mentido, por lo cual no es posible separar a honestos de deshonestos, haciendo poco rentable usar alguna estrategia de señalización que, como se vio, requiere hundir inversiones que no se recuperarán.

La otra respuesta de mercado al problema de selección adversa es el screening. Rotzchild y Stiglitz (1976) mostraron que en mercados como el de seguros de salud, los aseguradores son capaces de “identificar” las características de los compradores – y por lo tanto, de eliminar el problema de selección adversa que enfrentan al captar principalmente clientes de alto riesgo – a través de ofertar planes alternativos de aseguramiento que los individuos eligen libremente, pero cuyas primas de seguros castigan aquellos planes con mayor cobertura, donde supone la compañía que están los clientes más riesgosos. Así, screening se entiende como un mecanismo de control de la selección adversa y opera como un señuelo: los individuos más riesgosos querrán mayor cobertura y, por ende, a los planes con mayor cobertura se les asigna un precio superior al simplemente derivado de la estimación actuarial, por cuanto la compañía de seguros estima que la frecuencia de su uso será mayor. Aún cuando el problema de información asimétrica permanece pues la compañía cobra en exceso al costo esperado en los planes de mayor cobertura sin distinguir quién es quién en ese grupo, bajo ciertas condiciones la información es finalmente revelada en el mercado.

El uso de mecanismos para resolver problemas de selección adversa se observa actualmente a un sinnúmero de mercados. Por ejemplo, la contratación de trabajadores con ciertas habilidades, la regulación de tarifas en mercados regulados, la oferta de planes alternativos de todo tipo (por ejemplo en telefonía móvil), etc. Una condición necesaria, pero no suficiente, para la existencia de lo que técnicamente se conoce como un equilibrio separador en este esquema de menú de contratos alternativos es que la parte menos informada, pero que toma la iniciativa al ofrecer planes alternativas, disponga de una variable extra al precio del plan que le permita la separación de los individuos con información oculta de acuerdo a esta característica, como por ejemplo los deducibles en la industria de seguros.<sup>7</sup>

El segundo problema de asimetría de información que se mencionó es el de acción oculta, también conocido como riesgo moral. El riesgo moral se entiende como la adopción de conductas diferentes a las originalmente pactadas por aquellos individuos que tienen las peores características. Este podría ser el caso de empresas que renegaran o pusieran trabas a los servicios de postventa, o de asegurados que toman actitudes más riesgosas luego de contratado un seguro. Este riesgo moral lleva a que las condiciones de transacción de los bienes (precio) difieran de esas eficientes.

Al igual que cuando se enfrenta al problema de selección adversa, tanto la empresa como la parte más informada pueden entregar señales que reduzcan el problema de riesgo moral (como sería el caso de empresas que construyen reputación de buen servicio, por ejemplo), o como el comprador fijando mecanismos de incentivos en casos en donde le es posible realizar screening. La lógica es la misma al caso de selección adversa, en donde para el caso de screening la parte menos informada opera como un principal que logra disciplinar a su agente (la empresa). No obstante la reducción del riesgo moral, este esquema de incentivos tiene costos en términos de eficiencia en la asignación de recursos, lo que se hace óptimamente para evitar la imitación.

---

<sup>7</sup> Mas-Colell, Whinston y Green (1995), entre otras posibles referencias, provee de la formalidad para demostrar esta falla de mercado.

En suma, la existencia de importantes asimetrías de información en bienes de experimentación y en bienes de confianza conlleva una incompletitud de mercados, producto de los problemas de selección adversa y de riesgo moral, situación que raramente puede ser resuelto por completo en el mercado utilizando mecanismos separadores de señalización o de screening. De allí que se requieran intervenciones concretas en una economía de mercado tendientes a proteger a los consumidores de prácticas de engaño de parte de vendedores o empresas inescrupulosas.

Una política de protección de los consumidores bajo el argumento de que la información asimétrica termina dañando a éstos, y así al propio mercado, debe en primer lugar tener presente que el mercado puede resolver a través de diversos mecanismos sus propias falencias. En consecuencia una primera medida es fortalecer la capacidad de éste para crear la propia información faltante en los consumidores, como por ejemplo permitir que sean las empresas quienes inviertan en reputación o credibilidad frente a sus consumidores. Ejemplo de esto podría ser que las propias empresas entregaran estudios comparados respecto, por ejemplo, a la calidad de sus productos, como regularmente lo hace la industria automotriz a nivel internacional.

Sin embargo, muchas veces el acceso a información acerca de la calidad del producto es muy costosa, ya sea porque ésta es generada por intermediarios que cobran por ella (caso de corredores de valores, por ejemplo), porque el consumidor no es capaz de captar la información que se le entrega, tema que se analizará más adelante en este capítulo, o porque el mercado no es capaz de castigar en tiempo y medida a aquellos que diseminan información falsa respecto de sus productos. En estos casos se requiere de la intervención del Estado a través de una serie de instrumentos, entre los que se cuenta la entrega de información a los usuarios, típicamente estandarizada (rotulados de precio unitario o de componentes nutricionales de los productos, por ejemplo); la abolición de normas que evitan la diseminación de información, como la prohibición de comparar precios o calidades con rivales; y la prohibición y castigo de entregar información falsa.

Cuando estas medidas no parecen ser suficientes, es una buena solución la propia entrega de esta información a través de estudios comparados, por parte de agencias gubernamentales o de empresas privadas obligadas por el gobierno. Esto es precisamente lo que ha hecho el SERNAC con los estudios de marcas, o lo que han llevado a cabo algunas asociaciones de consumidores replicando estudios que se han realizado en otros países.

### **3. La Ineptitud: Contratos Incompletos, Debilidad Institucional y Comportamiento Oportunista**

Los contratos de largo plazo son una forma de realizar transacciones de enorme importancia en el mundo actual, en donde el compromiso, entendido como la capacidad de comprometerse creíblemente a ciertas acciones, es de importancia capital. Es así como, los contratos de largo plazo totalmente contingentes a diversos estados de la naturaleza constituyen la única forma de compromiso en el modelo de Arrow y Debreu con incertidumbre (Mas-Colell et al. capítulo 17). En consecuencia, la “mano invisible” de Adam Smith es perfectamente extendible a un marco en que se realizan transacciones inter-temporales en ambientes inciertos, siempre y cuando sea posible contar con esos contratos totalmente contingentes.

En este contexto, la principal función de un contrato de largo plazo es facilitar el intercambio entre un oferente y un demandante, quienes deben realizar inversiones específicas a esa transacción, en forma previa a su concreción. En tal sentido las partes quedan amarradas una a otra (efecto *lock-in*), pues la transacción es gobernada por las provisiones marcadas en el contrato y la competencia de otros proveedores o demandantes tiene en este contexto muy poco impacto. Hay que notar que no tiene por qué pensarse en una compra muy particular que requiera enormes inversiones hundidas, como sería el caso de adquirir un software que administre todas las actividades de una gran empresa. Por el contrario, bastaría con una simple compra de un bien que requiera de seriedad en su garantía, calidad de servicio o cualquier otra fuente de incertidumbre respecto de su

característica a la hora de la compra que sea develada con posterioridad, tipo bien de experiencia o de confianza.

Es claro que en este contexto ideal de contratos contingentes de largo plazo no existe la posibilidad de comportamiento oportunista, ni del comprador ni del vendedor. Todo está escrito en el contrato y cualquier intento por salirse de él sería severamente castigado por un juez que, usando una “regla de tumba” aplicaría el castigo escrito en el contrato.

Sin embargo, la práctica es más compleja que la teoría. Por ello desde los años 60s nuevas teorías han limitado el conjunto factible de contratos totalmente contingentes, o lo que se conoce como contratos completos. Tal como vimos en el apartado anterior, restricciones informacionales fueron introducidas con las asimetrías de información. Adicionalmente, el concepto de contratos incompletos fue introducido por la teoría de costos de transacción económicos (Coase, 1960; Williamson, 1975), y luego extendido al asumir nuevas dificultades para verificar el desempeño contratado, como se explica en un par de párrafos más adelante.

Visto así, podemos entender un contrato incompleto como aquel cuyas variables relevantes para la toma de decisiones no están especificadas, en términos de todas las contingencias posibles de ocurrir. La razón de esta incompletitud en los contratos, que lleva a que jueces o terceras partes encargadas de dirimir una disputa respecto de los compromisos contraídos no lo puedan hacer en forma unívoca, se debe a múltiples variables. Siguiendo a Coase y Williamson, en términos de restricciones transaccionales existen costos de transacción ex-ante, ya sea por la incapacidad para predecir todas las contingencias o por ser prohibitivamente costoso especificarlas en un contrato, o costos de transacción ex-post, como enormes costos de supervisión o de exigibilidad legal de los contratos completos.

Otras razones a la incompletitud de los contratos se refieren a la incapacidad de los jueces para hacer su tarea (Posner, 1999), ambigüedad estratégica (Bernheim y Whinston, 1997), imposibilidad de escribir cláusulas que son indescriptibles (Anderlini y Felli, 1994),

presencia de problemas de medición de tareas en un contexto de múltiples tareas (Hölstrom y Milgrom, 1991), o complejidad en el ambiente en que se desenvuelve la relación contractual (Hart y Moore, 1999; Segal, 1999).

En suma, no sólo debido a restricciones transaccionales, sino que a causa de carencia de instituciones que cumplan con lo esperado o por razones más complejas, es que en la práctica nos encontramos con que muchas relaciones de intercambio en el mercado, que requieren un contrato para operar, son gobernadas por contratos que dejan espacio para el comportamiento oportunista. Esta posibilidad de comportamiento oportunista no sólo se restringe a los problemas de subinversión en activos específicos, que es de donde provienen los principales avances en la teoría de contratos incompletos, sino que es mucho más general y se refiere a que agentes racionales utilizarán los espacios que le dejan los vacíos legales para su propio provecho personal, pasando por encima de cualquier acuerdo tácito o explícito previamente entendido.<sup>8</sup>

Ante este contexto, se entiende la necesidad de crear y fortalecer instituciones capaces de resolver los conflictos entre partes privadas – vendedor y comprador – producto de situaciones no previstas contractualmente al momento de realizar la transacción. Visto el problema de un contrato incompleto como producto de una externalidad, en donde la acción de un individuo afecta los beneficios de su contraparte, y siguiendo a Coase (1960), las leyes e instituciones sociales más eficientes son las que colocan la carga del ajuste que obliga a asumir la externalidad a aquellos que pueden lograrlo con el menor costo posible. O en otras palabras, ante costos de transacción importantes (u otras fuentes de incompletitud de contratos) la eficiencia en la asignación de recursos no está garantizada por el libre mercado, sino que se requiere crear instituciones que salvaguarden los derechos de propiedad que se transan en cada relación comercial que envuelve una compra.

---

<sup>8</sup> La aplicación de contratos incompletos es bastante larga en sólo dos décadas de trabajo teórico. Por ejemplo, en subinversión de activos específicos (Hart y Moore, 1988), naturaleza y límites de las empresas (Grossman y Hart, 1986), regulación prudencial de bancos (Dewatripont y Tirole, 1994), privatización de monopolios naturales (Schmidt, 1996), finanzas corporativas (Tirole, 2006), entre muchos otras.

En concreto, respecto de una política de protección de los consumidores, si se sigue con la clasificación de bienes utilizada anteriormente (bienes de búsqueda, de experiencia y de confianza), se debiera agregar ahora los bienes contractuales a esa lista. En estos bienes es crucial comprender la incertidumbre que aqueja al consumidor respecto de los servicios comprometidos por el vendedor luego de realizada la compra, considerando tanto sus capacidades para hacerlo (lo que se entendería como un componente de característica oculta) como por el deseo de entregar el servicio y no comportarse oportunísticamente (lo que se entendería como un componente de acción oculta o riesgo moral). En consecuencia, para evitar la aparición de un nuevo tipo de selección adversa se requiere la intervención del Estado, a través de fortalecer las instituciones que aseguren el cumplimiento de los contratos, junto con las debidas sanciones al comportamiento oportunista, evitando así que la desconfianza mine las bases de la economía de mercado.

Desde el punto de vista de crear y fortalecer la institucionalidad para que el motor del mercado funcione sin fricciones, políticas como imponer estándares de calidad, estandarizar procesos y prohibir la comercialización de sustancias peligrosas son todas bienvenidas, aunque necesariamente complementarias a otras ya mencionadas cuando existe asimetría de información.

Adicionalmente, en muchas relaciones contractuales existe una excesiva asimetría en el poder de mercado que tienen las empresas respecto de los consumidores, lo que en el extremo lleva a las empresas a imponer las condiciones del contrato con cláusulas abusivas a sus clientes. Si bien como veremos en la sección siguiente estos contratos están muchas veces prohibidos por ley, el mero hecho de que existe potencial abuso de poder de mercado en contra de los consumidores no es una razón suficiente como para justificar una política de protección a los consumidores (Muris, 2002), que muchas veces se mezcla con las políticas anti-monopolio. Países con instituciones bien planteadas, como parece ser el caso de Chile, prefieren separar las tareas en organismos que cumplen diferentes fines, evitando el abuso de una posición dominante en los campos de la política de defensa de la libre competencia, con la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de

Defensa de la Libre Competencia, en lugar de dejar esas tareas en manos de los organismos encargados de proteger los derechos de los consumidores. Hay quienes consideran que ésta debiera ser tarea de organismos como el SERNAC; contrariamente, los autores de este informe definitivamente vemos que en Chile no hay espacio para mezclar política de competencia con política de protección a los consumidores.

#### **4. La Tontera: Consumidores Racionalmente Limitados**

La teoría neoclásica supone que los agentes económicos toman elecciones racionales, entendiendo este concepto como decisiones basadas en preferencias que cumplen con los axiomas de completitud (se es capaz de ordenar todo par de opciones posibles de acuerdo a cuál es preferida) y transitividad (los consumidores son capaces de no caer en contradicciones). Muchas decisiones económicas son tomadas sin embargo bajo racionalidad limitada, es decir, en condiciones en que de alguna forma se contradice alguno de esos axiomas básicos. De los aportes de Simon (1955) en adelante, muchos de ellos resumidos en Rubinstein (1998), se ha podido comprender las consecuencias económicas que tiene la racionalidad limitada para analizar temas complejos. En ese contexto, muchas decisiones son tomadas por prueba y error, siendo posible encontrar decisiones de equilibrio (evolutivo) cuyas consecuencias difieren, aunque no de sobremanera, de las decisiones que tomaría un consumidor racional.

La práctica sin embargo nos muestra que bajo muchas situaciones la racionalidad de los consumidores está limitada incluso a decisiones extremadamente simples. Por ejemplo, en una serie de artículos aparecidos en la revista *Journal of Economic Perspectives* entre 1987 y 1991, Richard Thaler muestra que regularmente los consumidores incorporan en sus decisiones los costos hundidos, cosa prohibida en el primer curso de microeconomía, como sucede cuando se consume en exceso en comidas tipo “buffet americano”. Se manifiesta un comportamiento diferente cuando algo se ha recibido como regalo versus si se ha comprado, entre muchos otros comportamientos definitivamente “anómalos”.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Ver las referencias de todos esos trabajos en la página de Thaler que el mismo ha llamado “Anomalías”, en <http://faculty.chicagogsb.edu/richard.thaler/research/Anomalies.htm> (revisado el 29-11-2008)

Kahneman y Tversky (1979) explican el aparente comportamiento irracional en muchas decisiones de compra más bien simples, a través de una función asimétrica del valor. Contrario a la teoría de la utilidad esperada que plantea que al tomar una decisión sólo importa el resultado monetario neto, estos autores muestran que los consumidores se comportan como si valoraran más las pérdidas que las ganancias monetarias, separando los diferentes eventos en la mente. Más allá de si es cierto o no ese comportamiento, lo importante es que sí explica muchas de las contradicciones empíricas en las decisiones de consumo.

Ese modo no racional de comportarse lleva a que expertos en marketing utilicen estrategias tendientes a explotar esa irracionalidad en desmedro de los propios consumidores, y a favor de la empresa. Por ejemplo, descomponer las ganancias de forma de que una promoción sea a través de una serie de pequeños regalos por separado en lugar de un solo gran regalo; combinar las pérdidas tal de empaquetar la venta de productos, como ocurre en las telecomunicaciones más allá de las ventajas de costo que ello pudiera tener; separar las pequeñas ganancias de las grandes pérdidas, como regalar el aire acondicionado para el auto aunque el precio de venta sin aire supere al de tu competencia con aire; implementar el sistema de *rebates* tan común en USA a pesar de ser más caro que una simple rebaja; o crear un sistema de fidelización de los clientes con puntos que puedan cambiar por regalos, millas en viajes u otro bien que al final sale más caro que comprarlos directamente.

La explicación de Kahneman y Tversky no es suficiente sin embargo para explicar comportamientos irracionales de los consumidores. Se cometen errores aleatorios derivados de la incertidumbre con que muchas veces se deben tomar decisiones de consumo, y otras veces se cometen errores flagrantemente sistemáticos y reiterados.

Los errores aleatorios derivados de decisiones bajo incertidumbre surgen por el uso de la proyección y la creencia de inmunidad que tienen los consumidores. Las decisiones por proyección son aquellas en que se subestima o sobreestima la probabilidad de eventos

inciertos producto de las características de esos eventos, como es el caso de tomar en cuenta información anecdótica en lugar de información más objetiva que está disponible en el mercado. Por su parte, la percepción de inmunidad lleva a las personas a creer que los eventos muy negativos (catastróficos) tienen una probabilidad mucho menor de la que realmente tienen, lo que les lleva a estar menos preocupado de que ese tipo de evento realmente ocurra. Lo descrito llevaría a la necesidad de normar, por ejemplo, cierto tipo de garantías a fallas de productos, donde el mercado las proveería subóptimamente, o regular seguros catastróficos mal evaluados actuarialmente por estos consumidores excesivamente optimistas (Spence, 1977; Shapiro, 1982).

Las decisiones siguiendo “reglas de tumba” son derechamente irracionales, pues llevan a los consumidores a cometer errores sistemáticos y repetidos en sus decisiones de consumo. De acuerdo a diversos estudios psicológicos, las personas utilizarían tres tipos de mecanismos en sus decisiones más simples, la disponibilidad, la representatividad y el anclaje y ajuste. La disponibilidad se refiere que los consumidores estiman la frecuencia de un acontecimiento por el recuerdo de ejemplos, al igual que la información anecdótica, siendo por lo tanto susceptible de que sus decisiones sean controladas a través de publicidad dirigida a este fin (comprar la marca que sale en la TV o que auspició la última telenovela). La representatividad se refiere a que regularmente se trabaja en función de estereotipos, como “si viene de Alemania es bueno”, sin reparar en que puede decir “born in Germany” en lugar de “made in Germany”. Por último, el anclaje y ajuste se refiere a que decisiones relativamente complejas son tomadas de acuerdo a estimaciones preliminares que luego son ajustadas por información adicional, donde esas estimaciones preliminares son tremendamente influyentes en el resultado, por lo cual la decisión variará dependiendo de cuál hubiese sido la estimación preliminar que se disponga.

Aunque parezca obvio decirlo, la posibilidad de que los consumidores sean no tan racionales en sus decisiones puede llevar a vendedores inescrupulosos a aprovecharse de esa condición, e incluso exacerbarla. Tal es el caso de los contratos de adhesión, en donde las condiciones del contrato y el poder de negociación de las partes está tan desigualmente distribuido, que los oferentes les imponen a los usuarios cláusulas abusivas que de no ser

aceptadas simplemente se les impide la compra. Este es el caso de algunas condiciones en los contratos hipotecarios con bancos comerciales. Esta posibilidad lleva a diversos países, como se hace en Chile desde el año 2005, a legislar sobre el uso de contratos de adhesión.

Otras veces los vendedores suficientemente avezados aprovechan esa condición para realizar una venta que, al poco andar el consumidor descubre que realmente no debía haber hecho la compra. Algunas legislaciones imponen una ventana de tiempo que permita a los consumidores arrepentirse de compras del tipo puerta a puerta u otras que signifiquen una fuerte pérdida patrimonial, como bienes inmuebles o automóviles. Peor aún es el caso de las ventas que se realicen en eventos especiales, en donde las bebidas alcohólicas y la actividad de promoción muchas veces influyen en la irracionalidad de una compra. En estos casos también se ha normado imponiendo una ventana de tiempo, típicamente de una semana, en que el consumidor puede arrepentirse de la compra realizada sin ser penalizado. Todas estas normas tienen la particularidad de ser tremendamente efectivas en reducir las ventas abusivas a un muy bajo costo para la sociedad, ya que nada impide que quienes racionalmente quieren hacer la compra lo hagan sin costos adicionales.

La irracionalidad de los consumidores lleva también en muchas legislaciones a tomar medidas extremas que limitan o entorpecen el consumo de ciertos bienes, llamados bienes no meritorios; o a imponer el consumo obligado de otros bienes llamados bienes meritorios. Dentro de los primeros se encuentran las normas que regulan el consumo de cigarrillos en espacios públicos; mientras que dentro de los segundos están las regulaciones que obligan al uso del cinturón de seguridad. También hay normas que obligan a tomar medidas de estandarización, que establecen igual trato para todos los consumidores. Otros ejemplos de estandarización se asocian a normar cierta información para evitar el engaño, por ejemplo, definir qué se entiende exactamente por “fat free” o “water proof”.

Hay quienes abogan porque en lugar de imponer prohibiciones o estandarizaciones extremas, bastaría con que se educara al público o se le entregara información acerca de las características negativas de un producto en las etiquetas de estos. Definitivamente, si se tratara sólo de una asimetría de información la educación podría ser efectiva, pero cuando los consumidores no son totalmente racionales esa medida es bastante inefectiva. Los consumidores no sólo tienen poca disposición a querer leer, sino que en tanto sepan menos del mercado menos probable es que entiendan qué están leyendo. De acuerdo a Adler y Pittle (citado por Engel, 1995), la efectividad de las campañas de educación a los consumidores es muy baja en cuanto a alterar sus decisiones de consumo.

Respecto al etiquetado de información, por ejemplo, como sucede actualmente en Chile en los alimentos al informar con letra destacada aquellos productos que incluyen colorantes como el “amarillo crepúsculo” o la “tartrazina”, son medidas tremendamente eficaces cuando se trata de individuos racionales, en el sentido de ser capaces de procesar esa información. Sin embargo, para muchos consumidores esas etiquetas poco se entienden. Mathios (2000) encuentra que los *salad dressings* vendidos en una misma cadena de supermercados en USA contenían bastante más información cuando se ofrecían en condados rurales con campus universitarios (y por ende consumidores potencialmente “más racionales”) que cuando se ofrecían en condados rurales sin ese tipo de consumidores. Así, previo a la obligatoriedad de informar, la cadena de supermercados era más explícita en esos condados con mayor capital humano. Otro resultado interesante de este autor es que encontró que con la obligación legal de informar en etiquetas los contenidos nutricionales de esos productos, se redujo significativamente el consumo de *salad dressings* con alto contenido graso. En otras palabras, informar es bueno pues modifica positivamente los hábitos de consumo, pero no lo es todo ya que no todos son capaces de comprender lo que leen, lo que de acuerdo a Engel (1995) es más probable en países menos desarrollados, justamente en línea con lo que encuentra Mathios para USA.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Ciertamente esto no significa que no se deba informar. Tal como el mismo Engel (1995) señala, los costos de informar son tan bajos que bastaría con que unos pocos se beneficiaran y eso ya sería socialmente beneficioso. Este autor pone como ejemplo a seguir la obligación que se impuso a supermercados de homogeneizar la información de precios unitarios o la tasa de interés efectiva en créditos de consumo.

Respecto de la información entregada a público, si se sigue al resultado de Mathios en cuanto a que la obligación de informar llevó a una modificación en los hábitos de consumo, podría colegirse que la realización de estudios en ciertos mercados y la difusión de sus resultados implicarían un significativo y positivo impacto sobre el bienestar de los consumidores. Si se piensa en el ya clásico caso del mercado de las vienasas, el estudio realizado por el SERNAC en el año 1992 no sólo llevó a casi parar el consumo de estos bienes, sino que obligó a muchas empresas del rubro a modernizarse y bajar los niveles de grasa, agua y aditivos, así como a mejorar la mezcla de carne, con el fin de reconquistar a un público que se sintió engañado por el mal producto que se le vendía por años.<sup>11</sup>

Un último elemento interesante de destacar respecto de la racionalidad limitada de los consumidores tiene que ver con la posibilidad de utilizar publicidad engañosa. Si bien la publicidad es ciertamente informativa en bienes de búsqueda, pues reduce los costos para los usuarios de encontrar esos bienes, la posibilidad de engañar al público con bienes de experiencia y sobre todo con bienes de confianza es más alta en la medida que el consumidor es menos racional. Una respuesta de las propias empresas ha sido la institución de la autorregulación, la que parece ser efectiva para resolver conflictos entre las propias empresas o cuando una publicidad engañosa pueda afectar a toda la industria, pero tal como lo muestran Reich (1992) o Núñez (2007), cuando se trata de bienes de confianza esta autorregulación es insuficiente y se hace necesario complementarla con regulación directa a esas malas prácticas.

## **5. Conclusiones: Alcances para el Diseño de una Política de Protección a los Consumidores**

Las posibilidades de engaño, ineptitud y tontería dependen unas de otras y se potencian mutuamente. Luego los remedios (políticas de protección de los consumidores) van a ser

---

<sup>11</sup> Ver el mimeo del año 2001 “El Sector Industrial Cecinero”, disponible en [www.caico.udp.cl/apuntes](http://www.caico.udp.cl/apuntes) (12-12-2008), en el que se cita a ejecutivos de la industria que expresan ese parecer.

más o menos eficientes y eficaces de acuerdo a cómo se ataque cada uno de estos problemas (Rischkowsky y Döring, 2008). Por ejemplo, si el dilema de “la tontera” es poco importante (se cuenta con instituciones fuertes que resuelven problemas contractuales en tiempo y monto), entonces parece tener menos sentido la política de imponer estándares de calidad y procesos. Igual cosa sucede con colgar como parte de la política de protección al consumidor temas que son propios de la política de defensa de la competencia.

A modo de resumen de lo discutido en esta sección, la siguiente figura no sólo muestra las razones por las cuales se debe tener una política de protección a los consumidores en una economía de mercado, sino que además intenta destacar los trasvasijos que existen entre estas justificaciones y las políticas concretas que pueden implementarse.

**Figura 2. Elementos para el Diseño de una Política de Protección a los Consumidores**



De esta figura es posible destacar los tres elementos que han sido motivo de investigación en el presente estudio. Primero, una adecuada institucionalidad de protección a los consumidores debe centrarse en los problemas que no sean resueltos por otras agencias. Se ha hecho hincapié en el nexo que existe con la política de competencia, por ser de vieja añoranza de los defensores de los consumidores la idea de que a éstos se les debe proteger de los abusos de los monopolios. Nada más errado si es que ya existe una institucionalidad *ad hoc* a este objetivo de bien común. Igual conclusión puede extraerse en la distribución de responsabilidades entre las agencias de protección al consumidor y entidades fiscalizadoras sectoriales.

Un segundo 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, en el marco del trabajo realizado por el SERNAC. Definitivamente se ha visto que esta justificación no sólo existe desde el punto de vista de la microeconomía neoclásica sino que debe ser consistentemente seguida por la autoridad, en particular cuando los remedios de mercado a los problemas de asimetrías de información no son suficientes y además existen debilidades institucionales y racionalidad limitada en los consumidores, que inhiben el castigo natural y automático a malas prácticas en la entrega de información desde las empresas a éstos.

Finalmente, desde el propio paradigma económico neoclásico se justifica dotar a las agencias de protección al consumidor de las facultades y herramientas de intervención de para proteger a los consumidores, siendo estas facultades reguladoras, fiscalizadoras, de impulso a la auto-regulación, entre otras.

## IV. Práctica Regulatoria

El presente capítulo tiene por objeto entregar algunos antecedentes sobre la práctica regulatoria en otros países, en relación al tema genérico de protección a los consumidores. Para estos efectos, en la primera sección se efectúa una breve reseña de los aspectos más destacables de la regulación y la institucionalidad chilena. En la segunda, se presentan los antecedentes disponibles respecto a las prácticas regulatorias en otros países, siempre centrados en la defensa de los derechos de los consumidores y se comenta el origen de la falta de uniformidad en el tratamiento de los problemas de los consumidores, básicamente debido a que sigue siendo la lógica del “caso a caso” lo que representa más fielmente la regulación comparada en este ámbito.

### 1. La Experiencia Chilena

Las entrevistas realizadas a distintos agentes del mercado, con todo el sesgo que pudiese tener el reducido número de entrevistados, aunque creemos representativos de su mundo, muestran que tanto para otros organismos del sector público como para organizaciones representativas del mundo privado (proveedor de bienes y servicios), no existe la convicción de que el marco regulatorio opere eficazmente. Si bien se manifiesta la necesidad de que exista una legislación específica centrada en la defensa de los derechos de los consumidores, ya que sería difícil argumentar en contra de una línea de trabajo plenamente aceptada en el mundo desarrollado, en términos prácticos se critica las actividades realizadas en el marco de dicha normativa, contexto en el que se destacan los posibles abusos y las eventuales pérdidas en que pudieran incurrir las empresas como producto de las acciones llevadas a cabo en el contexto de la ley, crítica que existe aunque no sea necesariamente compartida por los autores de este trabajo.

Lo cierto es que da la impresión de que en términos culturales nuestro país aún no incorpora plenamente la validez del ejercicio de los derechos de los consumidores, valorándose más intensamente la necesidad de que exista un ambiente propicio a la inversión, para solventar el crecimiento futuro y la superación de la pobreza. En este

sentido, se podría conceptualizar la protección de los consumidores como un bien superior cuya demanda social se manifiesta más significativamente cuando el nivel de desarrollo de un país es mayor. En otras palabras, de acuerdo a la percepción que emana de los entrevistados, excepto de los de las asociaciones de consumidores, esto parece consistente con una racionalidad económica básica que un país que aún no resuelve el tema de un crecimiento sostenido que lo lleve a niveles de ingresos de países desarrollados, tenga una natural reticencia a la implementación de una política que, cuando es mal utilizada, o incluso cuando es correctamente empleada, baja las tasas de ganancia de las empresas, lo cual podría inducir a una menor inversión de largo plazo. Nótese que hablar de una caída en las tasas de ganancia de las empresas producto de la implementación de una ley del consumidor no es arbitrario, ya que es lógico que aquellas políticas de ayuda o pro – consumidores que llevan a maximizar las utilidades de las firmas sean empleadas por éstas, sin necesidad de que medie obligatoriedad alguna. Por tanto, es esperable que la obligación sea una restricción activa cuando excede los objetivos de maximización de utilidades. Análogamente, una política antimonopolios también reduce las utilidades de largo plazo de las empresas (para las cuales la restricción sea activa), pero esta política lleva muchos decenios, por lo cual está incorporada culturalmente en la sociedad aunque no por ello compartida por el mundo empresarial.

Esta suerte de juventud y timidez de nuestra política de protección a los consumidores, se manifiesta en dos elementos. El primero de ellos, ya mencionado, es la reticencia a la validación del rol de la ley y de los organismos que ella funda (por ejemplo, el SERNAC y las asociaciones de consumidores), por parte de los agentes económicos que pueden ver afectados sus intereses, o de otros organismos públicos que poseen funciones objetivo distintas (como el fomento de un sector, que depende crucialmente de la inversión y el crecimiento). El segundo, es la existencia de un marco legal con debilidades para una eficaz ejecución de los objetivos estratégicos de largo plazo de la política de protección a los consumidores.

Respecto al segundo elemento señalado, cabe destacar los siguientes aspectos de la legislación chilena en materia de protección de los derechos de los consumidores.

Primero, la ley en su artículo 2° bis, establece su carácter supletorio, lo cual deja la mencionada legislación en una posición seguidora respecto de otras legislaciones sectoriales. Esto no sería en principio un problema, pero en la práctica implica que las “áreas grises”, en que no es evidente cual legislación es la aplicable, el principio supletorio pone a la ley del consumidor en una situación desmejorada. Nótese que muchas veces son justamente las mencionadas áreas aquellas que más requieren de una legislación activa en relación a los consumidores.

Segundo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 57 de la ley, el SERNAC es un servicio que depende del Ejecutivo y que además no tiene ninguna atribución para sancionar el no cumplimiento de la ley. Se limita a ser parte de las causas que finalmente son falladas por los tribunales ordinarios de justicia, en caso de que así lo determine por estar comprometidos los intereses generales de los consumidores. Puede denunciar los incumplimientos de la ley a las instancias jurisdiccionales, producir y divulgar información pertinente, y solicitar antecedentes a las empresas sobre ciertos aspectos tipificados en la ley.

Tercero, las asociaciones de consumidores, reguladas en el artículo 5° y siguientes de la ley, tienen limitaciones para su financiamiento, que si bien son atendibles debido a posibles conflictos de intereses, no permiten el desarrollo de una labor real de contrapeso a la empresas proveedoras de bienes y servicios, por lo cual su existencia en términos prácticos no refleja el espíritu de la norma establecida.

Por último, las multas tipificadas en el artículo 24 de la ley no parecen ser de una cuantía que implique disuasión de los posibles no cumplimientos de la normativa. Este hecho puede llevar a una completa inoperatividad de la ley, ya que si las ganancias esperadas son mayores que los costos esperados, la acción racional será no cumplir la ley y pagar los costos de esa decisión.

El hecho que tanto el contexto cultural de aceptación de la ley de protección a los consumidores como la efectividad de la ley existente en el país, sean muy distintos

respecto a la situación en países o regiones desarrolladas de la economía mundial, hace muy difícil establecer comparaciones. Además, como se verá en la siguiente sección, el tema general de protección a los consumidores aparentemente opera más desde la lógica del “caso a caso”, que desde una estructura analítica de la cual se deduzcan las distintas formas de implementar una política. Es por ello que aportes como el del capítulo III de este informe ayudan precisamente a cerrar este vacío. Distinto, por ejemplo, podría ser la situación de la legislación antimonopolios, donde la teoría ha tenido desarrollos más precisos, lo cual lleva a que las normativas en este contexto no sean estructuralmente diferentes, lo que se traduce en una comparabilidad más directa y sencilla.

## **2. Otras Experiencias**

Es muy difícil establecer una comparación de carácter general entre las experiencias de regulación sobre la protección a los consumidores entre distintos países o regiones. Lo anterior se debe básicamente a dos razones. Por un lado, recientes desarrollos en la teoría económica han cambiado la forma de analizar y enfocar en términos prácticos la regulación en el marco de la defensa de los derechos de los consumidores. En este contexto, Hadfield y Howse (1998) señalan que la economía de la información y del comportamiento estratégico han puesto un manto de duda sobre las creencias de los enfoques iniciales respecto a las políticas de protección al consumidor, en particular, la incorporación analítica de las creencias, los costos de transacción y las estrategias de largo plazo de los distintos agentes económicos. Los mencionados autores concluyen que las visiones de las décadas del setenta y ochenta del pasado siglo, se han vuelto problemáticas, lo cual ha implicado una transición hacia nuevos enfoques empíricos, aun no plenamente incorporados en los diferentes países. Si bien el tema de la información, en un sentido genérico, ha sido clave desde un inicio, a partir de los nuevos desarrollos teóricos parecería no existir una manera única de resolver los dilemas de las políticas de defensa de los derechos de los consumidores.

Por otro lado, la definición de las políticas de protección a los consumidores está íntimamente ligada con variables de naturaleza socio-cultural, que determinan diferencias

en los modelos de *governance* que cada país o región asume en términos prácticos. Bajo esta perspectiva, Strünck (2005) compara las prácticas de USA y Europa, detectando importantes diferencias basadas en variables tales como los grados de cooperación entre los distintos agentes (productores y consumidores) y el rol de los tribunales de justicia. Asimismo, De Ruyter y Kasper (1997), en el contexto de la comparación de las oficinas de protección al consumidor de USA y Holanda, concluyen que una de las mayores determinantes de las diferencias encontradas es el estilo de dirección del personal involucrado.

Respecto a los temas específicos de comparación, foco del presente estudio (la distribución de responsabilidades entre agencias, las facultades regulatorias y fiscalizadoras del organismo encargado de la protección a los consumidores y el rol de los estudios comparativos de precios y otras variables comerciales que desarrolla el mencionado organismo en los distintos países), no parece existir literatura especializada que trate directamente estos tópicos. Más bien, hay documentos que entregan ciertos lineamientos generales, a partir de los cuales es posible extraer algunos elementos para identificar los aspectos antes mencionados.

Por ejemplo, el informe de la OECD (2006) referido al análisis del “lado de la demanda” para efectos de definir políticas hacia los consumidores, es un trabajo de carácter conceptual que discute en torno a las implicancias sobre las políticas públicas, en el ámbito de la defensa de los derechos de los consumidores, de los desarrollos teóricos en el campo de la economía conductual (*behavioural economics*). En particular, en temas relacionados con las asimetrías de información y la racionalidad limitada (*bounded rationality*), tal como explicado en el capítulo III de este informe. Si bien en el documento de la OECD no tiene por objeto establecer un listado de políticas específicas a aplicar, entrega algunas visiones generales. Es así como indica que la política pública debe llevarse a cabo de forma que los beneficios de ella sobre-compensen los costos de la intervención, lo cual es especialmente relevante cuando los nuevos avances en la teoría económica están sobre la mesa; una política – aunque costosa – aparentemente eficaz de incremento de información a los consumidores, puede ser completamente inútil desde la

perspectiva de la racionalidad limitada de éstos. En el mismo marco de análisis que enfatiza los cambios en las políticas que pueden implicar las nuevas conceptualizaciones en el ámbito de la teoría, el texto señala que no es evidente cuándo se debe llevar a cabo una determinada política; ¿en el momento en que hay clara evidencia de daño a los consumidores, o cuando existe un riesgo razonable? Asimismo, si una política implica un costo alto a las firmas, ¿en qué momento se debe llevar a cabo si no es evidente el beneficio a los consumidores (por la presencia de racionalidad limitada), o no es claro el perjuicio en contra de ellos de no implementarla?

Se puede constatar que el citado documento de la OECD no trata directamente ninguno de los tres temas específicos que el presente trabajo desea abordar en una perspectiva de regulación comparada, no obstante es posible extrapolar algunos de sus juicios a los mencionados temas. Por ejemplo, si existe racionalidad limitada y el costo del desarrollo de ciertos estudios es alto (tanto desde la perspectiva de su costo directo, como del impacto sobre una determinada industria), no es claro que éstos deban realizarse, ya que su beneficio puede ser muy exiguo. Alternativamente, las personas pueden interpretar erróneamente el resultado, dañando en forma permanente a una industria por un problema de carácter puntual. En otras palabras, el trabajo entrega criterios de los cuales es posible deducir ciertas conclusiones respecto a los tres temas en análisis.

En un documento posterior, y en continuidad con lo anteriormente analizado, OECD (2007a), se trata el tema global de la teoría económica que sustenta la política hacia los consumidores, con especial énfasis en la “apertura” de información (*information disclosure*) focalizada en dos sectores específicos (telecomunicaciones y servicios financieros). Entre las diversas conclusiones del texto cabe destacar tres por su relevancia y aplicabilidad al presente trabajo. Primero, el hecho que si bien la apertura de información obligatoria (*mandatory disclosure*) es un importante instrumento en muchos mercados, se requiere explorar sus resultados basados en las consecuencias directas e indirectas sobre los consumidores. En otras palabras, abrir la información no puede ser un proceso no supervisado, ya que sus resultados prácticos pueden diferir sustantivamente de lo planificado, debido a la existencia de racionalidad limitada y otros fenómenos

conductuales asociados a los consumidores, que determinan el equilibrio final. Segundo, las políticas deben ser evaluadas cuidadosamente antes de su aplicación, ya que la complejidad de la conducta de los consumidores (de la que dan en parte cuenta las nuevas perspectivas de la teoría económica) puede llevar resultados en que el costo sea mayor que el beneficio. Por último, la proporción de consumidores bien informados debe tenerse en consideración en la evaluación del impacto y costo de las políticas.

Nuevamente se puede constatar que en el último documento mencionado, si bien no existe una prescripción específica respecto a los tres temas sobre los cuales el presente trabajo debe pronunciarse, se pueden extrapolar sus recomendaciones, en particular en el ámbito de la realización de estudios, donde la conclusión básica es: no necesariamente más información es mejor, ya que los costos de ésta pueden ser mayores que los beneficios, cuando se toma en consideración la complejidad de la conducta de los consumidores.

En otro documento (OECD, 2007b), referido a la resolución de disputas y resarcimiento a los consumidores, se prescribe la necesidad de que los procedimientos aplicables proporcionen a los consumidores acceso a mecanismos justos, fáciles, oportunos y efectivos, sin incluir cargas o costos innecesarios. Este criterio, también genérico como los ya identificados en los otros textos, 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.

Para analizar la forma en que algunos países específicos enfrentan los tres temas en análisis, se buscó información en las agencias especializadas de cada país. Cabe señalar que no fue posible encontrar información respecto a las relaciones inter-institucionales en los distintos países, lo cual no es extraño ya que normalmente los conflictos que se suscitan en este ámbito no se traducen en reportes, por las implicancias políticas que éstos pudiesen tener. Por otro lado, efectuar un mapa de las relaciones institucionales entre las

agencias gubernamentales de otros países, es un trabajo que excede los objetivos de esta investigación, ya que requeriría un análisis de las atribuciones legales de todas las agencias que se involucran de alguna manera en la protección de los consumidores, en cada país analizado. Algo similar ocurre con la información respecto a las atribuciones de las agencias, ya que la completa disparidad y estructura del aparato del Estado en cada país, requeriría, de igual modo, un mapa completo de las interacciones entre agencias. Por poner sólo un ejemplo que se mostrará a continuación, en el caso de Australia el organismo encargado posee un conjunto enorme de funciones adicionales, que haría prácticamente imposible discriminar el rol específico de protección a los consumidores, sin efectuar un detallado análisis de las leyes que sustentan al respectivo organismo.

En el caso de Australia, se analizó el reporte anual 2006-07 del ACCC (Australian Competition and Consumer Commission). Este organismo desarrolla un conjunto muy amplio de actividades, además de la protección a los consumidores, por lo cual la información específica buscada no está explícitamente definida. De hecho, la ACCC busca promover la competencia efectiva y la información en los mercados, impulsar un comercio justo y proteger a los consumidores, y regular los servicios de infraestructura y otros mercados donde los niveles de competencia son restringidos. Además, el regulador de energía de Australia es parte de la ACCC. Tanto en el mencionado reporte como el correspondiente al año 2002 (que fue analizado para corroborar la existencia de información adicional) se describen un conjunto de actividades, entre las que se encuentra el desarrollo de una serie de estudios de mercado específicos. No obstante, no se indica la metodología estricta para la selección de casos, solo señalándose que los productos se seleccionan de acuerdo a su relativo nivel de riesgo.<sup>12</sup> Lo anterior, sin antecedentes adicionales, no constituye un criterio que, en principio, pueda expresarse objetivamente para evitar arbitrariedades. Debe recordarse que el objetivo de analizar el tema de la generación de estudios específicos por parte de la autoridad encargada de la defensa de los derechos de los consumidores, es identificar la posibilidad de crear procedimientos que eviten posibles sesgos en contra de determinadas industrias.

---

<sup>12</sup> Reporte del año 2002.

En el caso de USA las actividades de protección a los consumidores también se desarrollan en distintas agencias, las cuales tienen otro conjunto de labores a su cargo. Es así como United States Consumer Product Safety Commission<sup>13</sup> trabaja con la industria y otras partes interesadas en desarrollar estándares voluntarios de seguridad, definiendo y garantizando el cumplimiento de estándares obligatorios de calidad, garantizando el arreglo de productos defectuosos, conduciendo estudios sobre productos potencialmente riesgosos, e informando a los consumidores. Por su parte la Federal Trade Commission es el organismo encargado de proteger a los consumidores del fraude y el engaño. Aparentemente no existe documentación de detalle que explique la forma en que se toman las decisiones para efectos de desarrollar estudios específicos. De hecho, en el reporte anual del año 2002 y del 2005<sup>14</sup> se muestran un conjunto de acciones y estudios de casos, sin que se expliciten los aspectos metodológicos involucrados.

En el caso del Reino Unido uno de los organismos encargado de los temas relativos a la protección de los consumidores es la OFT (Office of Fair Trading), que es la autoridad en materia de competencia y consumidores. Al igual que en los otros casos analizados, el reporte anual<sup>15</sup> no entrega antecedentes sobre las metodologías, sino el detalle de un conjunto de acciones llevadas a cabo.

No obstante lo señalado respecto a la ausencia de documentación en la que se trate específicamente los tres temas focalizados por el presente estudio, en el año 2008 la OECD publicó un documento referido a los estudios de mercado, que se relaciona con uno de los mencionados temas.<sup>16</sup> Dicho documento si bien se centra en el análisis de los estudios de mercado, está enfocado a las agencias gubernamentales encargadas del tema de competencia, que normalmente asumen también los temas relativos a los derechos de los consumidores. Por esta razón, muchas de las consideraciones presentadas no son aplicables en un sentido estricto al problema de la protección a los consumidores. El documento, entre otras afirmaciones, indica que es importante identificar las mejores

---

<sup>13</sup> United States Consumer Product Safety Commission Annual Report 2003.

<sup>14</sup> US Annual Report for 2002 y Annual Report to Congress Fiscal Year 2005 (Federal Trade Commission).

<sup>15</sup> Executive Summary of the Annual Report and Resource Accounts 2006–07.

<sup>16</sup> OECD Policy Roundtables, Market Studies, 2008.

prácticas en la conducción de estudios de mercado, de manera de incrementar la efectividad del trabajo realizado, y su confiabilidad por parte de la sociedad como conjunto. De hecho, en la sección central del trabajo se presenta la experiencia de diferentes países, entre los que se encuentra Chile, para el cual toda la discusión se focaliza en el rol y actividad desarrollada por la Fiscalía Nacional Económica, no existiendo mención alguna al Servicio Nacional del Consumidor. En todo caso, como indicaciones no necesariamente extrapolables al tema de consumidor, se señala que se ha tratado de realizar estudios en temas que no estén en la contingencia, en sectores que no hayan sido previamente analizados, y en mercados con altas barreras a la entrada y/o con pocos “jugadores”. Asimismo, se ha considerado la potencialidad conflictiva del sector (basada en número de reclamos), y la probabilidad de que surja o exista colusión.

El referido documento también incluye una sección para la experiencia del Reino Unido, contexto en el que si bien se mencionan las dos agencias especializadas (Office of Fair Trading y Competition Commission), el análisis respecto a estudios de mercado se centra en la primera. Luego de explicar el objetivo de los estudios y destacar la importancia de que los temas de competencia y de protección al consumidor sean tratados conjuntamente por una misma agencia, se mencionan algunos criterios para la ejecución de los estudios, desde su selección por razones de conflictividad (entre otras), hasta la selección, análisis de datos y publicación. En lo sustantivo, no se entrega un criterio objetivo para la definición del mercado o problema a estudiar, sin embargo, se argumenta expresamente la necesidad de que la calidad de los estudios sea la apropiada, ya que la credibilidad de ellos es crucial para obtener un cambio de conducta cuando es necesario, o una medida de carácter judicial.

Para el caso de USA, el trabajo de la OECD hace referencia a las dos agencias involucradas (Federal Trade Comisión y Antitrust Division del Departamento de Justicia de ese país). En el caso de la FTC se indica que parte importante de los estudios son el resultado de peticiones de otras reparticiones del Estado. Por otro lado, se señala que aunque las fuentes de información para realizar los estudios son diversas, la FTC posee poderes explícitos para solicitar antecedentes. En general se presentan procedimientos y

principios que apuntan a garantizar la buena calidad y seriedad de los estudios, por ejemplo, se sostiene que la FTC debe someter los datos que utiliza al escrutinio público, antes de que la información sea utilizada en un estudio definitivo. Análogamente, en la sección referida a la Comisión Europea, el texto establece que la selección de temas a investigar se basa en la conflictividad observada (ej: reclamos) o la percepción de problemas en la operación del mercado, tales como barreras a la entrada o declinación en la tasa de innovación. También se enfatiza el tema de la credibilidad y la transparencia, ámbito en el que se plantea la presentación pública de los resultados de los estudios y consulta abierta para comentar los resultados preliminares, antes de la edición definitiva del texto correspondiente.

Cabe destacar que en la OECD ya en el año 1978<sup>17</sup> se establecían recomendaciones para que los procesos de recolección de datos asociados a eventuales peligros de ciertos productos de consumo, argumentando la necesidad de contar con procedimientos objetivos y preestablecidos. Por otro lado, en el año 2002 la OFT (Office of Fair Trading) del Reino Unido estableció una guía para el desarrollo de estudios de mercado,<sup>18</sup> tanto desde el punto de vista de la selección del mercado específico como respecto al desarrollo del estudio correspondiente. Cabe destacar, en todo caso, que el mencionado organismo es la autoridad en el ámbito de temas de consumo y competencia en el Reino Unido, contexto en el cual desarrolla estudios para ambos temas (competencia y daños al consumidor). Entre los criterios para la selección de un mercado se señala: la escala e importancia del problema detectado, en términos de la productividad y el crecimiento económico; la percepción de que los beneficios derivados del estudio sean mayores que los costos del mismo; o la convicción de que la OFT es el organismo adecuado para llevar a cabo la investigación. El proceso de desarrollo de un estudio tiene distintas etapas, desde la revisión preliminar del tema, hasta la implementación de un estudio corto o completo (“short or full”), dependiendo de la naturaleza del mercado, la complejidad del tema analizado, la cantidad de información disponible y la escala de la investigación a realizar. Por otra parte, una vez que se decide realizar el estudio, se publica esta decisión indicando

---

<sup>17</sup> 1978 Recommendation of the Council Concerning the Establishment of Data Collection Systems Related to Injuries Involving Consumer Products.

<sup>18</sup> UK, Office of Fair Trading, Market Studies, Guidance on the OFT Approach.

los términos de referencia y alcance del mismo. Posteriormente publica los resultados. Es interesante notar que si bien el citado documento entrega algunos lineamientos sobre la forma en que se toma la decisión de llevar a cabo un estudio específico, los criterios mencionados son de carácter general, por lo cual no se puede concluir una suerte de “procedimiento objetivo” que conduce a la elección de un mercado; los criterios generales mencionados suponen una evaluación cuyo carácter y contenido específico no está previamente determinado desde el punto de vista metodológico.

Para terminar, es importante mencionar que en 1985 la Internacional Organization for Standardization (ISO) en su guía 46, entregaba algunas recomendaciones para desarrollar estudios comparativos para productos y servicios de consumo<sup>19</sup>. En ella se señala que la selección de las muestras correspondientes debe ser aleatoria, de modo tal que los resultados sean representativos del producto del cual se trate. Asimismo, se indica que los métodos de “testeo” deben coincidir con estándares reconocidos internacionalmente. Además, se plantea que para minimizar eventuales errores, puede ser conveniente informar a la o las empresas involucradas los resultados de los test realizados, de modo que éstas puedan efectuar sus comentarios antes de la publicación de la información. Salvo este último aspecto, que podría considerarse como una prescripción a seguir, los demás temas sólo indican mecanismos para salvaguardar la precisión estadística de los estudios realizados, y no representa una guía para la selección de mercados específicos a ser estudiados.

En virtud de lo expuesto en este capítulo, se puede concluir que no parece existir información escrita y publicada que discuta en forma precisa en torno a los tres temas en que se ha focalizado la parte empírica del presente estudio, es decir, las atribuciones del organismo encargado de velar por los intereses de los consumidores, las eventuales superposiciones entre distintas agencias gubernamentales y los procedimientos para llevar a cabo y publicar estudios específicos relacionados con el tema de la protección de los derechos de los consumidores. Además, la poca información que se ha podido recabar está normalmente referida a organismos que se encargan al mismo tiempo de los temas de

---

<sup>19</sup> ISO Guide 46 – 1985.

competencia y de la protección de los consumidores en un sentido más amplio. Lo anterior hace difícil la simple aplicación de los principios descritos en una agencia como la chilena, que definitivamente no tiene relación alguna con temas de competencia.

## V. Conclusiones y Recomendaciones

### 1. Conclusiones

A continuación se presentan las conclusiones centrales del trabajo realizado:

- La percepción general sobre el rol del SERNAC en Chile y, más en general, de la política de protección a los consumidores, es disímil, dependiendo del tipo de organización que sea consultada. Si bien las opiniones fueron explicitadas como personales en algunos casos, los autores de este estudio llegamos a la convicción que éstos representan a grosso modo al sector en que trabajan.
- Las agrupaciones de consumidores critican la falta de atribuciones del SERNAC y la inexistencia de un mecanismo de financiamiento eficaz para las mencionadas agrupaciones. En un sentido global, se desprende de sus percepciones que en Chile aún existiría un desequilibrio significativo entre la capacidad de las empresas de perseguir su objetivo de maximización de utilidades y la posibilidad efectiva de los consumidores de hacer valer sus derechos.
- Las agrupaciones empresariales manifiestan una cierta desconfianza respecto al proceder del SERNAC. Tienen la percepción de un cierto sesgo en el accionar que podría llevar a perjudicar a las empresas de forma innecesaria. Consideran que hay que dejar un mayor espacio a la autorregulación, ya que el efecto reputación sería más disuasivo que los costos de infringir la ley. Por último, estas agrupaciones expresan temor a la utilización política de las actividades de protección al consumidor, que implicaría un definitivo distanciamiento entre los objetivos sociales de la política y los objetivos privados de los funcionarios gubernamentales.
- Otros organismos estatales encargados de la fiscalización de sectores específicos establecen que existen áreas “grises” en las cuales las interpretaciones del SERNAC pueden ser contradictorias con los objetivos de la agencia sectorial. Lo anterior es el

resultado en parte del carácter supletorio de la ley del consumidor, que dejaría un enorme espacio a la interpretación. Asimismo, manifiestan que las acciones del SERNAC podrían implicar daños patrimoniales a las empresas del respectivo sector, que son mayores que los beneficios de dichas acciones. En este aspecto, se produciría una contradicción entre el objetivo del SERNAC y la misión de fomento (inversión y crecimiento) sectorial que debe asumir la agencia fiscalizadora.

- En términos más generales, no se percibe en el país un acuerdo respecto a la importancia práctica que debe tener la política de protección a los consumidores. Una cierta contradicción entre las necesidades de fomento (inversión y crecimientos sectoriales) y las actividades de protección a los consumidores se hace manifiesta en la percepción de los agentes. Al comparar la importancia del tema con lo que ocurre en los países desarrollados, pareciera que la protección a los consumidores es un bien superior, cuya demanda social se hace más patente cuando los países han logrado un cierto nivel de crecimiento y superación de la pobreza. ¿Cuánto de esto se debe al temor a que la política de protección al consumidor sea exagerada o manipulada por intereses sectoriales o políticos, con el consiguiente efecto negativo en el riesgo de las inversiones? ¿Cuánto se debe a que los sectores empresariales defienden sus propios intereses (pro empresariales) bajo el argumento erróneo de ser pro libre mercados? Dejamos planteadas esas dudas, no tenemos una respuesta categórica al respecto.
- El desarrollo de la teoría económica, especialmente en el ámbito de la conducta de los consumidores, los aspectos contractuales y el desarrollo institucional, así como de la economía de la información, ha ido implicando una cierta modificación de los enfoques prácticos aplicados en distintos países. Si bien hay acuerdo en que una política de protección de los derechos de los consumidores es esencial para un eficiente desenvolvimiento de las economías modernas, el criterio costo beneficio debe estar siempre presente, ya que la visión teórica moderna ha desmitificado los aparentes beneficios de las acciones antes implementadas en este ámbito.

- La economía de la información enfatiza la necesidad de desarrollar los espacios para que sea el propio mercado el que resuelva los problemas de asimetrías de información que el mismo conlleva. Sin embargo, se abre además el espacio explícito para la intervención pública en tanto complemento de lo que el propio mercado pueda hacer, como por ejemplo, obligar a entregar cierto tipo de información a los consumidores o incluso la entrega de información directa de parte de organismos públicos.
- Esta acción de economía pública toma más fuerza aún al incorporar los antecedentes que aporta la economía de contratos incompletos, por cuanto las debilidades de las instituciones para hacer valer los contratos puede generar prácticas que dañen fuertemente la credibilidad en los acuerdos contraídos. El rol público es en consecuencia mucho más fuerte y se justifica la intervención vía instrumentos como los estándares de calidad y procesos y, por sobre todo, la creación de una institucionalidad capaz de resolver los problemas contractuales eficientemente.
- Por último, los avances en economía del comportamiento no hacen otra cosa que reforzar la idea antes descrita, incluso en ámbitos en que la protección del consumidor toma definitivamente ese rol protector, cuya raíz no es otra que la regularidad con que los consumidores toman decisiones no racionales, característica que las empresas conocen y utilizan estratégicamente.
- Las políticas de protección a los consumidores en países desarrollados, quizás con la excepción de Estados Unidos, están frecuentemente radicadas en instituciones con atribuciones mucho más amplias que en Chile, incorporando por ejemplo temas de competencia en el mercado. Este hecho hace muy difícil efectuar comparaciones que sean conceptualmente válidas, ya que las atribuciones institucionales no están acotadas al desarrollo de políticas de protección a los consumidores. Por este motivo, una comparación estricta de las atribuciones o facultades de las distintas agencias, o de las eventuales duplicidades de funciones entre ellas, requeriría una investigación detallada de las leyes que sustentan la operación de los organismos estatales en cada uno de los países, actividad que excede los objetivos del presente trabajo.

- No se encontraron documentos disponibles en los que explícitamente se analizaran los temas específicos respecto de los cuales se realizaron entrevistas a varias instituciones chilenas: atribuciones específicas del organismo encargado de la protección a los consumidores respecto a temas asociados a dicho rol y no incorporados a temáticas más amplias, como la de competencia; duplicidad de funciones y eventuales contradicciones en el accionar de diferentes entes gubernamentales; y criterios para determinar los estudios que se realizan en el ámbito estricto de la defensa de los consumidores (no en temas distintos como los de competencia).
  
- No obstante lo señalado en el punto anterior, en general los países analizados (incluyendo a la OECD) tienen especial atención a los mecanismos de transparencia y objetividad tanto para la elección de qué estudios de mercado realizar, como respecto a la metodologías empleadas y su posterior publicación. Aunque los antecedentes recopilados tienden a centrarse en temas de competencia (con frecuencia radicados en la misma institución encargada de la defensa de los derechos de los consumidores), es pertinente para los estudios que efectúa el SERNAC en Chile tener presente los mencionados mecanismos, ya que son cruciales para la credibilidad de las políticas y la eficacia de la difusión de la información.
  
- En definitiva los antecedentes recopilados respecto a la percepción en Chile de la política de protección a los consumidores, la necesidad de que esta política exista por razones fundadas en la teoría económica moderna, y la forma en que estos temas son tratados en países con un nivel mayor de desarrollo, tiende a mostrar lo siguiente:
  - Aún es necesario que Chile genere un consenso social respecto a la importancia, la validez y necesidad de que exista una activa política de protección de los derechos de los consumidores.
  
  - La desconfianza respecto a la ejecución de esta política en el país no está solo presente en el mundo empresarial, sino también en otros organismos estatales fiscalizadores sectoriales.

- La debilidad de la política de protección a los consumidores en Chile, manifiesta en facultades muy limitadas del organismo encargado, asociaciones de consumidores débiles y una ley de carácter supletorio, son el reflejo de la falta de consenso antes mencionada.
- Para superar la debilidad y generar consenso, se debe esclarecer la relación entre eficiencia económica y la política de protección a los consumidores, que permita disolver la aparente contradicción entre crecimiento (e inversión) y dicha política. En tal sentido, se debe trabajar para que la ciudadanía perciba que una política de protección a los consumidores es en definitiva una política que protege el libre mercado y no una política anti mercado, como muchas veces se da por sentado.

## **2. Recomendaciones**

Las recomendaciones que a continuación se presentan constituyen los aspectos centrales que deben tenerse presente para un fortalecimiento de la política de protección a los consumidores en el país, manteniendo el equilibrio con otros objetivos del proyecto de desarrollo nacional.

- Revisar los ámbitos de discusión respecto a la supletoriedad de la ley, y establecer una comisión de trabajo con las respectivas agencias fiscalizadoras sectoriales, de modo de aclarar, por ejemplo, a nivel reglamentario las dudas que pudieran suscitarse. Una aclaración de este tipo permite una mayor predictibilidad de las acciones que se emprendan, elemento crucial para un buen funcionamiento de la ley. En todo caso, el tema de fondo, más allá del mecanismo formal específico que se utilice para enfrentar el problema, es que exista una instancia de coordinación entre las distintas instituciones involucradas que posibilite un acuerdo de trabajo ex-ante, que sea transparente y vinculante para las agencias gubernamentales.
- Idealmente, crear la instancia judicial especializada con rango de Corte de Apelaciones en materias económicas que vea entre otras estas materias del

consumidor. En tal sentido, parece de toda lógica juntar en un tribunal como ese los temas de competencia que son vistos por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Así, este nuevo tribunal deberá tener una composición mixta entre abogados y economistas capaces no sólo de agilizar las causas y garantizar resultados predecibles para todas las partes involucradas, sino que además hacerlo con el conocimiento del caso. Debe recordarse que uno de los problemas detectados en el carácter no predecible de las multas, debido a la disparidad de criterios entre los jueces que actualmente ven esas causas.

- De no haber espacio para la creación de los tribunales económicos, una opción de segundo mejor es que se cree un tribunal paralelo al de Defensa de la Libre Competencia, pero especializado a temas de Protección de los Consumidores. Por último, si tampoco hay espacio político para crear esa institucionalidad, una opción de tercer mejor es establecer legalmente la posibilidad de que el SERNAC pueda determinar en primera instancia el resultado de cierto tipo de reclamaciones, el cual sería vinculante para las partes, las que podrían recurrir a los tribunales en caso de no compartir el fallo. Esto podría definirse para cierto tipo de reclamos, con una cuantía máxima predeterminada. La ventaja de este procedimiento, por sobre lo actualmente vigente, es que disminuye la recurrencia a los tribunales, y al mismo tiempo, para reclamos de poca cuantía realizados por consumidores aislados, pudiera dejar la carga de la prueba en las empresas, en aquellos casos en que el SERNAC favoreciere al reclamante.
- Crear algún mecanismo para fortalecer el financiamiento a las organizaciones de consumidores por un período transitorio, de modo de fomentar la profesionalización de sus directivas. Las incompatibilidades presentadas en la ley son correctas, por lo cual se deben buscar alternativas diferentes a la participación directa o indirecta de empresas proveedoras de bienes y servicios. Para un buen funcionamiento de la ley, es importante que las asociaciones de consumidores sean entidades capaces de representar correctamente los intereses de sus afiliados.

- En el mismo espíritu de lo establecido en la letra e) del artículo 58 de la ley, respecto a la información sobre sentencias de los tribunales en la aplicación de la ley, parece conveniente definir a nivel reglamentario la obligación de que las empresas 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 trato cada vez más justo a los consumidores, evitando así abusos sin recurrir a los tribunales de justicia.
  
- Estudiar el establecer restricciones adicionales a las contempladas en la Ley 19.882, en lo referido a inhabilidad y dedicación exclusiva para que el Director Nacional y los Directores Regionales del SERNAC puedan postular a cargos de representación política. Estas medidas podrían disminuir la probabilidad de que se utilice la institucionalidad pública para efectos de lograr reconocimiento con fines políticos. Lo cierto es que el problema tiene un carácter general 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. No obstante, el caso del SERNAC, así como el de otras reparticiones, es particularmente complejo por cuanto es muy fácil generar desde dicho espacio alarma pública con fines estratégicos.
  
- Establecer por la vía reglamentaria un protocolo de trabajo que perfeccione los procedimientos para determinar los estudios que lleve a cabo el SERNAC, en el cual deben a lo menos estar representados los siguientes criterios:
  - Transparencia y claridad respecto a la forma en que se decide realizar uno u otro estudio específico.
  - Condiciones mínimas para que el análisis sea robusto desde el punto de vista estadístico.
  - Protocolo de interacción con las empresas y consumidores interesados, para efectos de que puedan comentar los resultados, antes de su publicación final.

- 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.

## Bibliografía de Referencia

- Akerlof, G. (1970), "The Market for Lemons", *Quarterly Journal of Economics* 80:488-500.
- Anderlini, L. y L. Felli (1994), "Incomplete Written Contracts: Undescribable States of Nature", *Quarterly Journal of Economics* 109:1085-1124.
- Arnott, R., B. Greenwald, R. Kanbur y B. Nalebuff editores (2003), Economics for an Imperfect World. Essays in Honor of Joseph Stiglitz, MIT Press.
- Australian Competition and Consumer Commission: Annual Report 2006 -07 y Annual Report on Consumer Issues 2002.
- Bernheim, D. y M. Whinston (1998), "Incomplete Contracts and Strategic Ambiguity", *American Economic Review* 88(4):902-932.
- Cartwright, P. (2001), Consumer Protection and the Criminal Law: Law, Theory, and Policy in the UK, Cambridge University Press.
- Coase, R. (1960), "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3(1):1-44.
- De Ruyter, K. y H. Kasper (1997), "Consumer Affairs Departments in the United States and the Netherlands: A Comparative Analysis", *Journal of Consumer Policy* 20:325-352.
- Dewatripont, M. y J. Tirole (1994), The Prudential Regulation of Banks, MIT Press.
- Engel, E. (1995), "Consumer Protection Policies and Rational Behavior", *Revista de Análisis Económico* 10(2):183-202.
- Engel, E. (1995a), "The Basics of Consumer Protection: Principles and Policies", capítulo 6 en C. Frischtack (ed), Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective, Washington, D.C.: World Bank, 104-130.
- Engel, E. (1995b), "Beyond the Basics of Consumer Protection", capítulo 7 en C. Frischtack (ed), op. cit., 131-143.
- Engel, E. (1998), "Protección de los Consumidores en Chile: ¿Por qué tan Poco y tan tarde?" *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* 1(2):145-166.
- Grossman, S. (1981), "The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality", *Journal of Law and Economics* 24:461-483.
- Grossman, G. y O. Hart (1986), "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration", *Journal of Political Economy* 94:691-719.

- Hadfield, G. y R. Howse (1998), “Information – Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy”, *Journal of Consumer Policy*: Jun; 21, 2; pag, 131.
- Hart, O. y J. Moore (1988), “Incomplete Contracts and Renegotiation”, *Econometrica* 56:755-786.
- Hart, O. y J. Moore (1999), “Foundations of Incomplete Contracts”, *Review of Economic Studies* 66(1):115-138.
- Hölmstrom , B. y P. Milgrom (1991), “Multi-task Principal Agent Problems: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design”, *Journal of Law, Economics and Organization* 7(Special Issue):24-52.
- International Organization for Standardization, ISO Guide 46 – 1985.
- Kahneman, D., y A. Tversky (1979), “Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk”, *Econometrica* 47:313-327.
- Kihlstrom, R. y M. Riordan (1984), “Advertising as a Signal”, *Journal of Political Economy* 92:427-450.
- Ley N° 19.496 (y sus modificaciones): Establece Normas Sobre Protección de los Derechos de los Consumidores.
- Mas-Colell, A., M. Whinston y J. Green (1995), Microeconomic Theory, Oxford University Press.
- Mathios, A. (2000), “The Impact of Mandatory Disclosure Laws on Product Choices: An Analysis of the Salad Dressing Market”, *Journal of Law and Economics* 43(2):651-678.
- Milgrom, P. y J. Roberts (1986), “Price and Advertising Signals of Product Quality”, *Journal of Political Economy* 94(4): 796-821.
- Muris, T. (2002), “The Interface of Competition and Consumer Protection”, mimeo presentado en el 29° Conferencia Annual sobre Política y Ley de Competencia Internacional de The Fordham Corporate Law Institute, Nueva York.
- Nelson, P. (1970), “Information and Consumer Behavior”, *Journal of Political Economy* 78(2):311-329.
- Nelson, P. (1974), “Advertising as information”, *Journal of Political Economy* 81:729-754.
- Núñez, J. (2007), “Can Self Regulation Work?: A Story of Corruption, Impunity and Cover-up”, *Journal of Regulatory Economics* 31(2): 209-233.
- OECD, Policy Roundtables, Market Studies, 2008.

- OECD, Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report, 2006.
- OECD, Roundtable on Economics for Consumer Policy: Summary Report, 2007a.
- OECD, Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress, 2007b.
- OECD, 1978 Recommendation of the Council Concerning the Establishment of Data Collection Systems Related to Injuries Involving Consumer Products.
- Ogus, I.A. (1994), Regulation: Legal Form and Economic Theory, Clarendon Law Series, Oxford, 1994.
- Posner, R. (1986), Economic Analysis of Law, 4ta edición, Boston: Little, Brown and Company.
- Posner, E. (1999), “A Theory of Contract Law under Conditions of Radical Judicial Error”, John M. Olin Law & Economics Working Paper 80, University of Chicago.
- Reich, N. (1992), “Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy”, *Journal of Consumer Policy* 14:257-292.
- Riley, J. (2001), “Silver Signals: Twenty Five Years of Screening and Signaling”, *Journal of Economics Literature* 39:432-478.
- Rischkowsky, F. y Döring, T. (2008), “Consumer Policy in a Market Economy: Considerations from the Perspective of the Economics of Information, the New Institutional Economics as well as Behavioural Economics”, *Journal of Consumer Policy* 31:285-313.
- Rotzchild, X y J. Stiglitz (1976). “Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay in the Economics of Information”, *Quarterly Journal of Economics* 87: 629-649.
- Rubinstein, A. (1998), Modeling Bounded Rationality, MIT Press.
- Salanié, B. (2001), The Economics of Failure Markets, MIT Press.
- Schmidt, K. (1996), “Incomplete Contract and Privatization”, *European Economic Review* 40:569-579.
- Segal, I. (1999), “Complexity and Renegotiation: A Foundation for Incomplete Contracts”, *Review of Economic Studies* 66(1):57-82.
- Shapiro, C. (1982), “Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation”, *Bell Journal of Economics* 13(1):20-35.

- Simon, H. (1955), “A Behavioral Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics* 69:99-118.
- Simon, H. (1967), Models of Man 5ta edición, NY: John Wiley.
- Spence, M. (1973). “Job Market Signaling”, *Quarterly Journal of Economics* 84: 355-374.
- Spence, M. (1977), “Consumer Misperceptions, Product Failure and Producer Liability”, *Review of Economic Studies* 44(3): 561-572.
- Spence, M. (1989), “Warranty as a Signal of Quality”, *The Canadian Journal of Economics* 22(1):50-61.
- Strünk, C. (2005), “Mix-Up: Models of Governance and Framing Opportunities in U.S. and EU Consumer Policy”, *Journal of Consumer Policy*: 28: 203 – 230.
- Tirole, J. (2006), The Theory of Corporate Finance, Princeton University Press.
- United Kingdom Office of Fair Trading, Executive Summary of the Annual Report and Resource Accounts 2006–07.
- UK, Office of Fair Trading: Market Studies, Guidance on the OFT Approach, 2002.
- United States Consumer Product Safety Commission Annual Report 2003.
- United States Federal Trade Commission, Annual Report for 2002 y Annual Report to Congress Fiscal Year 2005.
- Waldman, M. (1997), “Eliminating the Market for Secondhand Goods: An Alternative Explanation for Leasing”, *Journal of Law and Economics* 40(1): 61-92.
- Williamson, O. (1975), Market and Hierarchies, Free Press.
- Williamson, O. (1985), The Economic Institutions of Capitalism, Free Press.

# Anexo 1

## **Preguntas Proyecto** **Ejecución de la Política de Protección al Consumidor en Chile**

### **1. La Protección a los Consumidores**

- ¿Por qué cree que es necesario (o innecesario) tener una ley que proteja a los consumidores y un organismo estatal encargado de dicho rol?
- ¿Piensa usted que el mercado genera por sí solo las condiciones para proteger los derechos de los consumidores? ¿Cuál es según usted el rol del mercado y el Estado en este ámbito?
- ¿Le parece que las multas asociadas a la violación de la ley de los consumidores son adecuadas? ¿Disuaden comportamientos reñidos con el buen funcionamiento del mercado? ¿Qué cambiaría en este ámbito?
- ¿Le parece que la introducción en el año 2004 de normas que protegen el interés colectivo realmente protegen a los consumidores? ¿Considera que pueden prestarse para abusos? ¿Cómo ve que ellas han operado en Chile?
- ¿Le parece adecuado el funcionamiento y rol de las asociaciones de consumidores? ¿Qué cambiaría en este ámbito?

### **2. Facultades del SERNAC**

- En un sentido global, ¿le parece que el trabajo del SERNAC está enfocado en la dirección correcta? ¿Cambiaría usted las líneas de acción de dicho organismo?
- ¿Le parece que las facultades del SERNAC son las adecuadas? ¿Agregaría o eliminaría alguna facultad específica?
- ¿Son adecuados los recursos con que cuenta el SERNAC para desarrollar su labor?
- ¿Qué actividades que desarrolla el SERNAC le parecen criticables o mejorables? ¿En qué sentido?
- ¿Qué actividades que desarrolla el SERNAC le parecen elogiadas y necesarias para el buen desempeño de la economía?

### **3. Distribución de Responsabilidades entre Agencias**

- ¿Existe, a su juicio, algún grado de confusión o falta de claridad de roles, entre el SERNAC y otras agencias pertenecientes al gobierno central? En particular, refiérase al rol del SERNAC versus el de algún regulador sectorial (superintendencia o fiscalizador específico) o el de la Fiscalía Nacional Económica.
- ¿Opera razonablemente la ventanilla única?
- ¿Le parece evitable de algún modo la eventualmente excesiva recurrencia a los tribunales de justicia? ¿Qué mecanismo alternativo cree usted que podría usarse si es que considera que hay un exceso de judicialización en este ámbito?

#### **4. Rol y Pertinencia de Estudios Empíricos que lleva a cabo el SERNAC**

- ¿Considera adecuada la forma en que el SERNAC desarrolla y publica los estudios empíricos que realiza?
- ¿Están, a su juicio, los intereses de todas las partes involucradas debidamente resguardados en estos estudios?
- ¿Cambiaría algún procedimiento a este respecto?

#### **5. Pregunta Abierta**

- Comentar, en caso de parecerle pertinente, sobre algún tema no mencionado en las preguntas anteriores que cree importante destacar en el contexto de la política de protección a los consumidores en Chile.