

# Protección a los consumidores en Chile: ¿Por qué tan poco y tan tarde?<sup>1</sup>

Eduardo Engel\*

## Resumen

Este artículo da a conocer las políticas de resguardo a los consumidores, para luego evaluar el grado de protección existente en Chile, tanto antes como después de la promulgación de la Ley del Consumidor en marzo de 1997. Se presentan dos estudios de caso que ilustran la situación de los derechos de los consumidores: el caso de las cecinas en 1991 y el rol que juega el CONAR como sustituto de una ley de publicidad engañosa. Se concluye que la protección de los derechos de los consumidores en Chile dista mucho de ser satisfactoria, argumentándose que esto se debe a la ausencia de agentes políticos interesados en promover el tema. Por último, se entrega una posible explicación para esta ausencia.

■ Eduardo Engel es Ph. D. en Economía del Massachusetts Institute of Technology, Ph. D. en Estadística de la Universidad de Stanford e ingeniero civil matemático de la Universidad de Chile. Actualmente es profesor titular del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile donde dirige el Centro de Economía Aplicada (CEA). Sus publicaciones más recientes son "Aggregate Employment Fluctuations: Building from Microeconomic Evidence" (con R. Caballero y J. Haltiwanger), American Economic Review, marzo 1997 y "Highway Franchising: Pitfalls and Opportunities" (con R. Fischer y A. Galeotovic), American Economic Review, mayo 1997.

<sup>1</sup> El autor agradece a Georgina Alonso y a Claudia Araya por su sobresaliente colaboración como ayudantes de investigación; a Juan Carlos Luengo y a Katia Abarca, su buena disposición para entregar información, y a Jorge Quiroz, Gastón Rauld, Richard Zeckhauser y, especialmente, a Alexander Galeotovic, sus valiosos comentarios y sugerencias. El autor también agradece el apoyo financiero recibido de la Fundación Mellon (grant 9608).

\* **Eduardo Engel**, Universidad de Chile y NBER. Dirección: Centro de Economía Aplicada (CEA), Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Casilla 2777, Santiago, Chile. Correo electrónico: eengel@dii.uchile.cl.

## 1. Introducción

Las reformas económicas realizadas en Chile atraen la atención del mundo entero. La privatización de la seguridad social, la desregulación del sector eléctrico y del mercado telefónico de larga distancia, la asignación de derechos de agua y las concesiones privadas de infraestructura vial, son todos temas en que la percepción generalizada es que hay mucho que aprender de la experiencia chilena.

Sin embargo, existen otras áreas de política económica en que nadie mira a Chile en busca de inspiración. Una de ellas es la protección a los consumidores, tema en el cual Chile se encuentra muy atrasado respecto de los países industrializados y también de varios países latinoamericanos. Este artículo se propone responder por qué el progreso en la protección a los consumidores ha sido tan lento en Chile. También se estudia si este lento progreso debería ser motivo de preocupación o si, por el contrario, se trata de una ventaja adicional del “modelo chileno”.

Con objeto de responder las preguntas que motivan este trabajo, en la sección 2 se especifica qué se entiende por “políticas de protección a los consumidores” y se entregan criterios económicos útiles para diseñar y analizar estas políticas<sup>2</sup>. En la sección 3 se presenta un breve diagnóstico de la situación de protección a los consumidores en Chile, tanto antes como después de la promulgación de la Ley de Derechos de los Consumidores en marzo de 1997<sup>3</sup>. La sección 4 presenta dos estudios de caso que ilustran diversos aspectos de las dificultades que ha tenido el desarrollo de la protección a los consumidores en Chile. El primero analiza cómo ha funcionado el Consejo Nacional de Autorregulación Publicitaria, CONAR, organismo privado encargado de regular la publicidad y que, según algunos analistas<sup>4</sup>, haría innecesaria la regulación gubernamental en este tema. El segundo estudio es sobre el “caso de las cecinas”, ocurrido en 1991, después de que el SERNAC hiciera públicos los índices de contaminación de las cecinas analizadas en un estudio contratado por el servicio.

La tesis central de este trabajo se presenta en la sección 5. Según ésta, la lentitud con que se han desarrollado las políticas de protección a los consumidores en Chile se debe a que, a diferencia de otros países, no ha habido una masa crítica de actores políticos cuya agenda sea afín a los temas de los consumidores. Las principales conclusiones y algunos comentarios finales se presentan en la sección 6.

## 2. ¿Qué es la protección a los consumidores?

### 2.1. Definición

Las políticas de resguardo a los consumidores buscan la protección de estos ante el daño (tanto físico como financiero) que puede resultar por el

<sup>2</sup> Para más detalles sobre este tema, véase Engel (1995 a, b, c).

<sup>3</sup> Para un análisis detallado de esta nueva ley, véase Fernández (1998).

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, el editorial del diario El Mercurio del 10 de enero de 1997.

uso personal o en el hogar de bienes y servicios. Su objetivo es ayudar a las familias a utilizar sus recursos de manera más eficiente. Estas políticas influyen en la información de que dispone un consumidor cuando adquiere un bien o servicio, las destrezas que posee para procesar esta información, cuán probable es que el uso del producto se traduzca en daño físico, y las alternativas para lograr compensación si estuviera disconforme con lo comprado.

## 2.2. Derechos de los consumidores

Es habitual clasificar las políticas de defensa de los consumidores de acuerdo al grado en que promueven una serie de derechos. Estos derechos son los siguientes<sup>5</sup>:

- *Derecho a información.* El derecho a ser protegido de información fraudulenta, falaz o engañosa, contenida en la rotulación y publicidad de bienes y servicios.
- *Derecho a productos seguros.* El derecho a ser protegido de productos que atenten contra la salud y la vida.
- *Derecho a ser escuchado.* El derecho a que los intereses de los consumidores sean considerados en la formulación de políticas públicas y la posibilidad de un trato justo y expedito en las cortes administrativas.
- *Derecho a resarcimiento.* El derecho a reparación, mediante procedimientos expeditos, eficaces y de bajo costo, en caso de lesiones o daños que resulten de la compra o uso de bienes defectuosos o servicios incompetentes.
- *Derecho a educación de los consumidores.* El derecho a adquirir los conocimientos y las habilidades necesarias para actuar, en calidad de consumidor, en una economía de mercado.

## 2.3. Necesidad de políticas

Una familia se apronta a comprar un refrigerador. ¿Cuáles son las variables en que debería fijarse al comparar marcas y modelos? ¿Cómo obtiene información respecto de estas variables? ¿Hasta qué punto la competencia llevará a que la familia disponga de toda la información relevante para realizar su compra? ¿Bajo qué circunstancias se justifican las políticas públicas para favorecer a los consumidores?

Si se cumplieran los supuestos de competencia perfecta, las políticas de protección a los consumidores serían innecesarias. Bajo los

<sup>5</sup> Entre los derechos enumerados más adelante, no se considera el «derecho a elegir», pues promover este derecho compete a la política antimonopolios, tema que no se aborda en este trabajo. Los primeros tres derechos que se mencionan a continuación (y el derecho a elegir) fueron introducidos por John Kennedy en un importante discurso pronunciado en 1962; véase Maynes (1988) y Lampman (1988) para más detalles. También véase Nadel (1971) para una opinión disidente respecto de la importancia de este discurso. El derecho a la educación de los consumidores fue formulado por Gerald Ford, Presidente de los Estados Unidos entre 1973 y 1976; véase Mohr (1988) para mayor información. Finalmente, véase Engel (1995c) para un análisis crítico, desde un punto de vista económico, de algunos de estos derechos. Estas críticas no son relevantes para lo que sigue.

supuestos de este modelo —racionalidad, ausencia de costos de transacción y agentes atomizados— los consumidores conocen exactamente las características de los bienes y servicios que compran, y la compra de bienes y servicios no toma tiempo ni requiere la dedicación de otros recursos a ella.

Una primera justificación de las políticas de protección a los consumidores es que la información necesaria para comprar bienes no es de fácil acceso. Esta información debe ser generada por alguien, lo cual conlleva un costo. También debe ser asimilada por los consumidores, lo cual requiere que sea de fácil comprensión y que los consumidores tengan un cierto nivel de educación<sup>6</sup>. A los problemas asociados a los costos de generar información se agrega el hecho que frecuentemente quien conoce la información relevante no tiene incentivos para entregarla a los consumidores.

A continuación revisamos cada uno de los motivos, descritos en el párrafo anterior, que justifican una política de protección a los consumidores. Los conceptos económicos subyacentes son aquellos de racionalidad limitada, costos de transacción y asimetrías de información.

#### 2.4. Racionalidad limitada

Como la racionalidad de los individuos es limitada<sup>7</sup>, éstos tienen problemas para procesar la información disponible sobre los bienes que están considerando comprar. Con el objetivo de facilitar la selección de bienes y servicios existen una serie de medidas que reducen los costos (monetarios y no monetarios) asociados a recabar y procesar información. A continuación se presentan tres ejemplos.

##### 2.4.1. Precios unitarios

¿Qué es más barato, comprar 1,5 kilo de arroz por \$ 930 o un kilo por \$ 630? Con el objetivo de facilitar estas comparaciones, se puede exigir que el rotulado de los productos en los supermercados incluya, además del precio de venta, el *precio unitario* (precio por alguna unidad tal como kilogramo o litro), facilitando de este modo comparar los precios de distintas marcas de un mismo bien.

##### 2.4.2. Estandarización

La estandarización de ciertos bienes o servicios facilita seleccionar entre distintas alternativas. Posibles ejemplos son los seguros de salud (ISAPRES), lo que cubre la garantía de un automóvil o la especificación de condiciones bajo las cuales se puede usar el término “garantía total”. Al exigir estándares se enfrenta un *trade off* entre facilitar la comparación de productos y restringir su variedad. En Engel (1995c) se presentan varios ejemplos en que los beneficios de la estandarización exceden los costos.

---

<sup>6</sup> Por citar un caso extremo, ¿cuán bien conoce Ud. su plan de salud?

<sup>7</sup> El concepto de *racionalidad limitada*, introducido por Simon (1955, 1956), es útil para formalizar la noción que los individuos muchas veces no comprenden qué bien o servicio están comprando.

#### 2.4.3. Resumir la información en índices

En general, un bien o servicio tiene varios atributos, lo cual dificulta comparar diversas marcas. A veces se pierde poco si se resumen estos atributos en un único índice. Por ejemplo, en el caso de los créditos de consumo, es aconsejable exigir que los costos directos e indirectos en que incurre un consumidor al comprar a crédito en una casa comercial sean resumidos en un único índice de fácil comprensión (“tasa de interés efectiva” o “valor presente neto”). La existencia de un índice de este tipo facilitaría la comparación de distintas alternativas para comprar a plazo.

#### 2.5. Información como bien público

La información útil para tomar decisiones de compra muchas veces tiene características de bien público, ya que puede ser aprovechada por otros consumidores sin incurrir en costo adicional alguno. Un ejemplo interesante es aquel de las revistas que testean y comparan productos, tales como *Consumer Reports*, en los Estados Unidos; *Which*, en Inglaterra; *Rad and Rön*, en Suecia, y *50 Millions de Consommateurs*, en Francia. En este caso no es posible evitar que personas que no pagaron por la revista se beneficien de la información que ésta contiene, pues es posible conseguirlas prestadas o leerlas en bibliotecas<sup>8</sup>. Es debido a las características de bien público que tiene esta información que en la mayoría de los países las revistas de testeo de productos son subsidiadas por el Estado. Es importante que un subsidio de este tipo guarde relación con la demanda por la revista y que ésta sea vendida (y no regalada) al público.

#### 2.6. Asimetrías de información

El principal problema que enfrentan los consumidores es aquel de la “calidad oculta”: los productores y vendedores en general saben más sobre los productos que los compradores —el concepto económico correspondiente es aquel de “asimetría de información”—, por lo que frecuentemente los últimos reciben productos de calidad inferior a la esperada.

Casos extremos de problemas de calidad oculta son una cocina cuyos quemadores se funden a la semana de uso, una escalera de la cual se cae el usuario debido a un diseño defectuoso, un médico que opera la cadera equivocada de un paciente y un contratista que se demora mucho más de lo convenido.

Existen algunos bienes y servicios para los cuales la economía de mercado resuelve por sí sola el problema de las asimetrías de información, pues el productor tiene incentivos para entregar información veraz y oportuna a los consumidores. En el caso de otros bienes, estos incentivos están ausentes y se justifican medidas regulatorias. Con el objetivo de distinguir entre ambas situaciones, a continuación clasificamos los bienes y servicios en tres categorías: de inspección, de confianza y de uso<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> El problema es más importante que con revistas de actualidad, ya que en este último caso la información pierde interés rápidamente.

<sup>9</sup> Véase Nelson (1970) y Darby y Karni (1973).

### 2.6.1. Bienes de inspección

Los *bienes de inspección* son aquellos cuya calidad puede ser evaluada antes de comprarlos, como estampillas, postales, una sandía calada, una revista y ciertos atributos de la ropa. Basta con examinar estos bienes para conocer su calidad, por lo cual no hay asimetrías de información. Para este tipo de bienes las políticas de protección a los consumidores deben facilitar la comparación de precios y entregar la información acerca de dónde se vende un bien determinado. Las encuestas de precios son un ejemplo de política útil en este caso.

### 2.6.2. Bienes de confianza

El polo opuesto a los bienes de inspección es aquel de los *bienes de confianza*. En el caso de estos bienes, el consumidor tarda mucho y a veces no comprueba nunca la calidad del bien o servicio que adquirió. Ejemplos de este tipo son la resistencia a terremotos de una vivienda, lo oportuno (o tardía) de una intervención quirúrgica y la calidad de un extintor de incendios.

El test de mercado no bastará para asegurar niveles de calidad y seguridad adecuados en la provisión de bienes de confianza, pues el mayor costo que enfrenta el productor de un bien de calidad dudosa es la quiebra y ésta puede no ser castigo suficiente para impedir prácticas comerciales engañosas.

En el caso de bienes de confianza, el Estado utilizará una combinación de legislación (ley penal) y medidas regulatorias para proteger a los consumidores. Entre estas últimas están las normas de calidad obligatorias para ciertos productos (v.g., alimentos), la prohibición o restricción de venta de ciertos bienes, la entrega de la responsabilidad por la calidad de ciertos bienes o servicios a organizaciones privadas o públicas reguladas por el Estado (v.g., el requerimiento de ser médico para realizar intervenciones quirúrgicas), etc.

### 2.6.3. Bienes de uso

Por último, tenemos los llamados *bienes de uso*, cuya calidad se determina al emplearlos. A este grupo pertenecen los automóviles, los electrodomésticos y la durabilidad de una maleta. En el caso de estos bienes es fundamental determinar cuán fácil será para los consumidores obtener información respecto de la calidad del bien antes de comprarlo. Si los consumidores compran el bien frecuentemente, los proveedores tendrán incentivos para entregar bienes de calidad, ya que los consumidores podrán premiarlos comprándoles de nuevo. Aun en el caso de bienes de consumo infrecuente, basta con que se corra la voz entre los consumidores para que el mercado también funcione. Sin embargo, con bienes de evaluación compleja y compra infrecuente (v.g., contrato con una ISAPRE o selección de renta vitalicia al jubilar de una AFP), una política que protege a los consumidores puede beneficiar tanto a estos como a los productores que desean vender bienes de calidad.

### 2.7. Costos de organización

Una última justificación de leyes que protegen a los consumidores, que a diferencia de las anteriores no tiene relación con problemas informacionales, dice relación con los altos costos que tiene para éstos organizarse. La teoría de las decisiones públicas sugiere que los agentes con un interés concentrado —en este caso, los productores— tienen grandes incentivos para invertir en actividades de *lobby* para alterar las decisiones de la autoridad en su beneficio. Por contraste, los intereses de los consumidores se encuentran dispersos en cientos de miles de individuos. Estos no tienen incentivos para organizarse y defender sus intereses en el proceso político, puesto que el costo individual de hacerlo excede el beneficio individual<sup>10</sup>.

## 3. Diagnóstico

En esta sección se argumenta que antes de promulgarse la Ley N° 19.146 (Ley del Consumidor) en marzo de 1997, luego de casi seis años de trámite parlamentario, los consumidores chilenos se encontraban, para todos los efectos prácticos, sumamente desprotegidos. Aun cuando esta situación ha mejorado en forma significativa luego de aprobada la ley antes mencionada, Chile sigue a la zaga de países con niveles similares de desarrollo en el tema de políticas de consumidores. Esto lleva a preguntarse ¿por qué tan poco? y, lo poco que hay, ¿por qué tan tarde? En una sección posterior (la subsiguiente) se intenta responder estas preguntas.

### 3.1. Institucionalidad

El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) es la única agencia estatal cuya misión es exclusivamente proteger a los consumidores<sup>11</sup>. El SERNAC define su misión como “informar, orientar y educar al consumidor de bienes y servicios en relación a sus derechos y obligaciones, facilitando, por esta vía, el mejoramiento de su calidad de vida y su integración al proceso de desarrollo económico y social del país, y aumentando, indirectamente, la transparencia de los mercados de productos”<sup>12</sup>. Para realizar su misión, el SERNAC cuenta con un presupuesto anual de aproximadamente 3,5 millones de dólares, con una planta de 130 personas repartidas a lo largo de todo el país. El SERNAC realiza variadas labores en el plano informativo, en la educación de los consumidores y en la orientación de los consumidores cuando éstos tienen reclamos.

Existen varios temas relevantes de la protección a los consumidores que no competen al SERNAC (v.g., la prestación de servicios profesionales). También hay ciertos temas en que los problemas de los consumidores pueden llevar a conflictos de competencia entre el SERNAC y alguna Superintendencia o Ministerio. Por ejemplo, los reclamos contra las Isapres se pueden llevar tanto al SERNAC como a la Superintendencia

<sup>10</sup> El argumento original es de Olson (1965).

<sup>11</sup> Véase la sección 2 para lo que se entiende por “protección a los consumidores” en este artículo.

<sup>12</sup> Documento Servicio Nacional del Consumidor, “SERNAC, 1990–93”, Santiago: SERNAC, 1994.

correspondiente; algo similar ocurre con servicios básicos tales como gas, agua y teléfonos.

### 3.2. *Protección efectiva*

Independientemente de cuál sea la agencia estatal responsable, lo que interesa, en último término, es cuán bien y a qué costo se protegen, en su conjunto, los derechos de los consumidores. A continuación evaluamos la situación en Chile.

#### 3.2.1. *Publicidad engañosa*

En la mayoría de los países industrializados (y en varios países en desarrollo) hay leyes sobre publicidad engañosa, las cuales logran su eficacia en parte debido a que el peso de la prueba está del lado del avisador (probar que hubo intención de engañar puede ser sumamente difícil). Hasta antes de la promulgación de la Ley del Consumidor, en Chile no existía una ley sobre publicidad engañosa<sup>13</sup>. En este sentido la nueva ley es un avance importante en esta materia, pues establece una serie de normas destinadas a evitar la publicidad falsa y engañosa. En particular contempla la posibilidad de que el juez imponga al anunciante la obligación de difundir publicidad correctiva e incorpora el principio de comprobabilidad de los asertos publicitarios, de modo que el anunciante debe estar en condiciones de demostrar la veracidad de los asertos<sup>14</sup>.

#### 3.2.2. *Periodo de enfriamiento*

También es común encontrar en otros países leyes de “período de enfriamiento”, las cuales especifican un período (el cual oscila entre 5 días y una semana) durante el cual los compradores pueden retornar un bien que han comprado fuera del lugar habitual de venta de una firma. Estas leyes son útiles en situaciones en que las técnicas de comercialización son agresivas, tales como las ventas a domicilio o cocteles a los cuales se invita a los clientes para, luego de servirles bebidas alcohólicas en abundancia, venderles bienes “de lujo” que no comprarían bajo condiciones normales<sup>15</sup>. En Chile no hay legislación respecto de “período de enfriamiento”, el Ejecutivo intentó incorporar normas de este tipo vía indicaciones a la nueva ley, pero éstas fueron rechazadas de plano por la oposición (Fernández, 1998).

#### 3.2.3. *Contratos de adhesión*

Los costos de transacción explican por qué frecuentemente los compradores de un bien deben firmar un contrato preestablecido. Estos son los llamados “contratos de adhesión”, los cuales se prestan para abusos (la letra chica). En muchos países existe una legislación que tipifica y elimina la validez de cláusulas abusivas, no así en Chile hasta antes de 1997. La

---

<sup>13</sup> En la sección 4 se analiza el rol que cumple a este respecto el Comité Nacional de Autorregulación Publicitaria (CONAR).

<sup>14</sup> Para más detalles véase Fernández (1998).

<sup>15</sup> El SERNAC se encuentra estudiando una denuncia sobre un caso de este tipo relacionada con los denominados “tiempos compartidos turísticos”.

nueva ley contempla un avance importante en este tema (párrafo 4° del Título II) dejando sin efecto una serie de cláusulas abusivas y sorprendidas que pudieran formar parte de un contrato suscrito por un consumidor<sup>16</sup>.

#### 3.2.4. Resarcimiento expedito

Respecto del derecho a reparación y compensación, es importante que existan tribunales especiales, con un trámite expedito, a los cuales puedan recurrir los consumidores sin la necesidad de contar con un abogado. La nueva Ley del Consumidor contempla avances importantes en esta materia, pues las demandas a que da origen no requieren del patrocinio de un abogado, por lo que pueden ser vistas por los jueces de policía local. A este respecto cabe preguntarse si estos jueces son idóneos para ver este tipo de casos, cuestión que se irá dilucidando con el paso del tiempo.

#### 3.2.5. Responsabilidad difusa

Es importante facilitar que los consumidores obtengan reparación en aquellos casos en que un productor ha dañado un poco a muchos consumidores, de modo que cada consumidor por separado no tiene incentivos para buscar reparación (costos de transacción que exceden el beneficio esperado), pero el daño total sí es significativo. Los países que han legislado al respecto han optado entre dos alternativas para lidiar con estos casos de responsabilidad difusa. Primero, se puede dar cabida a los “juicios grupales” (en inglés: *class action suits*) proveyendo condiciones que hagan atractivo para los abogados tomar estos casos. Alternativamente, es posible permitir y dar facilidades a las organizaciones de consumidores para que defiendan a los consumidores en estos casos (la Ley de Protección a los Consumidores, aprobada en Brasil en 1990, exime a estas organizaciones de los costos legales cuando se trata de juicios de efectos difusos).

Tal como señala Fernández (1998), una de las carencias más notorias de la nueva Ley del Consumidor es la ausencia de regulación de las acciones de tutela de los intereses colectivos y difusos en materia de consumo.

#### 3.2.6. Revistas de consumidores

Respecto del derecho a información, la situación en Chile también deja mucho que desear. La única revista de testeado de productos, *Consumo y Calidad de Vida*, publicada por el SERNAC, debe ser gratuita por disposición legal, lo cual, por falta de fondos, limita su circulación (aproximadamente 25.000 ejemplares). Vale la pena comparar esta circulación con aquella de las revistas equivalentes en países industrializados, donde el nivel de

<sup>16</sup> Podría argumentarse que proteger de cláusulas abusivas al consumidor es paternalista y condescendiente. Sin embargo, si se consideran los costos que tienen para los consumidores procesar la información contenida en un contrato, la actuación del consumidor puede ser “racional” aun cuando no lea los contratos por completo y en detalle. Alternativamente, los conceptos de racionalidad limitada pueden servir de base para justificar normas como las anteriores. Para una discusión de la relación entre los supuestos que se hacen respecto del grado de racionalidad de las personas y el diseño de políticas adecuadas de protección a los consumidores, véase Engel (1995c).

cobertura oscila desde el 4% de los hogares (Estados Unidos) hasta el 20% (Noruega). En Chile, la cobertura no alcanza al 1% de los hogares.

### 3.2.7. Normas que facilitan procesar la información

La legislación chilena, incluyendo la Ley del Consumidor, no contempla medidas destinadas a facilitar el procesamiento de información. Por ejemplo, no se exige exhibir los precios unitarios (véase la sección 2 para la definición correspondiente) en los bienes que se venden en supermercados<sup>17</sup>, ni resumir los distintos costos asociados a un crédito de consumo en un índice (v.g., valor presente o tasa de interés efectiva). Como se vio en la sección 2, este tipo de medidas facilitan la comparación de alternativas para los consumidores, llevando a mayor competencia en el rubro correspondiente.

### 3.2.8. Deficiencias del sistema legal

Aunque va mucho más allá del tema de este artículo, el sistema legal chileno no es ni expedito, ni eficiente, ni barato. Esto dificulta la obtención de compensación cuando se es víctima de un servicio negligente. Por ejemplo, en Chile hay pocos casos de negligencia médica (un promedio de 52 por año en el período 1987-94). Posiblemente esto no se deba a que los médicos chilenos sean mejores que sus pares extranjeros, sino más bien a lo engorrosa, demorosa y adversa que resulta la legislación chilena al respecto. De hecho, fue necesario que un médico operara la cadera equivocada de un juez de la Corte Suprema de Justicia para que las penas punitivas de un caso por negligencia médica fueran significativas (aproximadamente 100.000 dólares a ser cancelados de manera cosolidaria entre todo el equipo médico)<sup>18</sup>. A este respecto es esperanzadora la reforma que se está efectuando en el sistema judicial y sería de esperar que ésta redunde en una protección más eficaz de los derechos de los consumidores.

### 3.2.9. Organizaciones de consumidores

Tal como se discutió en la sección 2, los costos de transacción involucrados no dificultan que los productores se organicen, pero hacen poco atractivo para los consumidores formar asociaciones que representen sus intereses. Por este motivo, en otros países los gobiernos toman una serie de medidas que facilitan la formación de asociaciones de consumidores. En Chile el SERNAC ha tomado algunas iniciativas valiosas al respecto. Sin embargo, las organizaciones de productores de bienes y servicios (v.g., Sociedad de Fomento Fabril, Sociedad Nacional de Agricultura, Cámara Nacional de Comercio, Cámara del Comercio Detallista, Colegio Médico) son bastante más influyentes y cuentan con un financiamiento considerablemente mayor que las pocas asociaciones de consumidores existentes en el país (¿puede el lector nombrar tres de ellas?).

Uno de los temas más polémicos en la tramitación de la Ley del Consumidor fue la intención del Ejecutivo de facilitar la formación y acción

<sup>17</sup> Algunos supermercados exhiben, voluntariamente, precios unitarios en sus secciones de lácteos y carnes.

<sup>18</sup> El Colegio Médico cerró filas detrás del facultativo "afectado", véase *El Mercurio*, noviembre 3, 4 y 5 de 1993 (p. C13, C11 y C11, respectivamente).

de estas organizaciones. Con tal objeto la ley reconoce a las asociaciones de consumidores la capacidad de representar a sus asociados y a otros consumidores que se lo soliciten en el ejercicio de acciones jurídicas orientadas a defender sus derechos. Sin embargo, la no aprobación, debido a la negativa de la oposición, de una modalidad expedita para la obtención de personalidad jurídica de estas organizaciones dificultará que éstas se constituyan en la práctica<sup>19</sup>.

### 3.2.10. Percepción

A diferencia de otros temas regulatorios, en el caso de la protección a los consumidores es prácticamente imposible resumir la situación de un país mediante un índice. Por ejemplo, es posible comparar el precio que pagan los chilenos por KW/hora de electricidad con las tarifas de otros países; pero no es fácil hacer la misma comparación respecto del grado de protección a los consumidores. Aun así, resulta sugestivo el resultado de una encuesta realizada en 1992, según la cual más de dos tercios de los chilenos opina que “el derecho a ser indemnizado en la compra de productos o servicios” es “casi nada” o “nada”. Esta percepción negativa se acentúa entre los estratos medios bajos, donde alcanza un 86% (grupo C3) en contraposición a un 40% para el grupo C1<sup>20</sup>. Esta información es consistente con los resultados de una encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC), efectuada a mediados de 1997. Este estudio reveló que el 85% de los entrevistados se sentían desprotegidos frente a los riesgos, excesos y abusos que se producen en el mercado. Un 54% sostuvo estar poco protegido, mientras que el 31% restante declaró carecer de toda protección.

## 4. Estudios de caso

### 4.1. El SERNAC y el caso de las cecinas

Una de las labores del SERNAC es entregar información a los consumidores. Esta labor consiste en recopilar y analizar datos acerca de bienes y servicios, evaluar su calidad, compararlos con otros productos similares, y determinar el grado de cumplimiento de las normas sanitarias y de seguridad. Por ello el SERNAC realiza, con el apoyo de instituciones independientes, estudios comparativos de productos. Entre los años 1990 y 1993 realizó 48 estudios de productos. Uno de los más polémicos fue aquel de las cecinas. El 14 de septiembre de 1991 la revista *Consumo y Calidad de Vida* publicó el artículo titulado “Todo sobre longanizas, salchichas y jamones”, mostrando los resultados de los análisis de laboratorio efectuados a tres tipos de cecinas: longanizas, salchichas y jamón cocido. Las muestras fueron tomadas directamente de las fábricas o bodegas y enviadas al Instituto de Salud Pública para su análisis, sin rotulación de origen.

<sup>19</sup> Para más detalles, véase Fernández (1998).

<sup>20</sup> La encuesta fue realizada por la División de Proyectos Externos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile para el SERNAC. La conclusión anterior se calificó de “sugestiva”, porque la muestra fue de sólo 103 individuos. Esto lleva a un margen de confianza (intervalos de confianza de un 95%) de  $\pm 10\%$ . Una calificación similar merece la encuesta que sigue, ya que ésta no utilizó métodos de muestreo probabilísticos.

Todas las longanizas analizadas (26 marcas) superaron los límites establecidos para el recuento total de microorganismos. También se detectó la presencia de estafilococo dorado en 22 de las marcas y salmonellas en 14 muestras (está estipulada la ausencia total de estos microorganismos). En cuanto a las salchichas, 9 de las 22 marcas estudiadas superaron los niveles permitidos de microorganismos. Además, todas las marcas menos una excedieron los límites establecidos de polifosfato, aditivo que fija el agua y que, en cantidades excesivas, hace “cundir” el producto. Con los jamones el problema principal no fue la contaminación bacteriana (sólo cuatro de las 23 marcas excedieron los límites permitidos), sino que, al igual que en el caso de las salchichas, la adición excesiva de polifosfato en todas las marcas menos una.

La reacción inmediata de los consumidores, luego de publicarse el informe del SERNAC, fue reducir drásticamente el consumo de *todo* tipo de cecinas, no sólo de aquellas consideradas en el estudio (longanizas, salchichas y jamón) y tampoco distinguiendo entre las marcas con mejores y peores índices<sup>21</sup>. Mucho se discutió en ese momento respecto de la sobre-reacción de los consumidores, criticándose a los periodistas por no tener en cuenta que al publicitar el estudio encargado por SERNAC afectarían a todas las empresas que fabrican cecinas y a todos los productos.

Un análisis cuidadoso lleva a concluir que la reacción de los consumidores fue razonable. En efecto, al enterarse de que tres cecinas tenían altos niveles de contaminación, lo más apropiado era inferir que aquellos productos que no fueron considerados también tenían problemas similares. Con respecto a la baja de la venta de marcas no contaminadas, posiblemente se trató de un problema de entrega de información, el cual fue resuelto por los afectados a la brevedad. En efecto, la Asociación Nacional de Industriales de Cecinas (ANIC), que reúne a cuatro empresas que producen el 70% de las cecinas nacionales, recurrió a Fundación Chile solicitando la puesta en marcha de un programa de certificación de calidad de las cecinas. El aviso con que anunciaron este convenio partía diciendo: “Como siempre, con toda confianza, si usted siempre tuvo buenas razones para confiar en las cuatro mejores marcas de cecinas, hoy tiene otra buena razón para seguir confiando: Ahora Fundación Chile entrega...”<sup>22</sup>. Otra empresa cecinera, que no formaba parte de la ANIC, publicó avisos en la prensa anunciando que el SERNAC había ratificado la calidad de sus productos<sup>23</sup>. Una consecuencia adicional del estudio de las cecinas fue la introducción de la tecnología de envasado al vacío en la mayoría de las fábricas, cuya ventaja es evitar toda manipulación del producto.

La descripción anterior se ajusta al efecto positivo que se espera tengan los estudios de productos: entregar información a los consumidores

<sup>21</sup> La Asociación Chilena de Consumidores (ACHICO), organización de hecho, llamó a no consumir cecinas mientras las empresas no contaran con una certificación de calidad clara y adecuada. Véase *Las Últimas Noticias*, 12 de octubre de 1991.

<sup>22</sup> Pedro Fernández (Productos PF) comentó que el inédito acontecimiento de que los productores cecineros pidieran a Fundación Chile que establezca un sello de calidad se debía a que “no hay peor cosa que la incertidumbre”. Véase *Las Últimas Noticias*, 23 de noviembre de 1991.

<sup>23</sup> Véase el aviso de Cecinas Bavaria en *Las Últimas Noticias* del 2 de octubre de 1991.

de modo que éstos puedan discernir mejor entre distintas marcas, eligiendo las de mejor calidad. En la medida en que la dispersión de calidad informada es mayor que la que presumían los consumidores, hacer pública esta información además lleva a que los industriales (sobre todo aquellos de productos de menor calidad) mejoren la higiene de sus productos. Al final, ganan todos, los consumidores y los fabricantes de productos de mejor calidad<sup>24</sup>.

Sin embargo, falta relatar otra parte de lo sucedido, que dice relación con la desconfianza que sienten sectores empresariales y políticos de derecha respecto de la acción fiscalizadora del gobierno. Un mes después de la denuncia del SERNAC, los diputados de la Unión Demócrata Independiente (UDI), Andrés Chadwick, Pablo Longueira y Patricio Melero, acusaron al Director del SERNAC por el manejo irresponsable de la información, llegando a comparar la crisis generada en el sector cecinero con la crisis de las uvas contaminadas. Se le acusó de ser responsable de la drástica caída en la venta de cecinas (estimada en un 50%, sin indicar el período considerado), la cesantía de 800 trabajadores, la caída de la recaudación por concepto del IVA, la paralización de las exportaciones incipientes de la industria cecinera nacional, la invención de una clasificación de higiene y calidad que no estaba establecida en el reglamento sanitario de control de alimentos y el haber ocultado la información disponible en el estudio durante cuatro meses. Los diputados concluían solicitando al gobierno la renuncia del Director del SERNAC, un subsidio de cesantía para los trabajadores despedidos y el inicio de una campaña para recobrar la confianza en las cecinas nacionales<sup>25</sup>.

A las críticas de los diputados UDI se sumaron colegas de Renovación Nacional y dirigentes empresariales. El senador Sergio Romero llamó la atención respecto de “actuaciones ilegales del SERNAC, que buscan concientizar a la opinión pública en contra de los sistemas de comercialización que establece la economía social de mercado, para lograr la aprobación del proyecto de ley del Ejecutivo denominado “ley de derechos del consumidor” [...] la mencionada iniciativa implica intromisión estatal en la cadena de comercialización de todos los productos y servicios, motivo por el cual los sectores gremiales y políticos, auténticamente partidarios de una economía libre, se han opuesto”. El presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, José Antonio Guzmán, también tomó cartas en el asunto, señalando que el informe de las cecinas fue “poco responsable, un disparo a la bandada” sin medir las consecuencias tanto para el sector productivo como para los consumidores, agregando que rechazaba

<sup>24</sup> El argumento anterior supone asimetrías de información. En efecto, si las personas que consumían las cecinas contaminadas lo hacían a sabiendas y porque su precio era menor, entonces el hecho que estos productos desaparezcan del mercado puede reducir su bienestar. Este argumento no parece ser relevante en este caso.

<sup>25</sup> El Gobierno sólo accedió, parcialmente, a la última petición. El Ministro de Salud informó sobre las condiciones bajo las cuales el consumo de cecinas no entraña peligros para la salud de la población, mientras que el Ministro de Economía se reunió con los industriales cecineros para adoptar medidas de emergencia y de largo plazo. El ministro hizo notar que había empresas con y sin problemas, en cuanto a la calidad del producto que venden. Entre las medidas consideradas estuvieron el perfeccionamiento de la rotulación y un nuevo sistema de certificación de la calidad.

absolutamente el establecimiento de asociaciones de consumidores, ya que la entidad que representa cree que en plenitud se satisface la capacidad de decisión de los consumidores a través de una información completa y transparente, precisando que ya ha quedado demostrado que la constitución de asociaciones de consumidores en forma prolifera podría crear situaciones muy perjudiciales para los propios consumidores y para las empresas<sup>26</sup>. El vicepresidente de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOPA), Pedro Lizana, señaló que “el modo como se desarrolló esta investigación hizo que empresas que aparecen en el informe con cero falta, les cayeran las ventas en 60%, lo que es una especie de expropiación pública. Estas empresas tendrían perfecto derecho a demandar al servicio que le hizo este daño en el mercado”<sup>27</sup>.

En defensa del Director del SERNAC salieron diversos políticos de la coalición de gobierno, especialmente del Partido Socialista (al cual pertenecía el director del SERNAC). Así, por ejemplo, Jaime Estévez declaró que “si han bajado las ventas de algunos derivados del cerdo, la responsabilidad es de quien los fabrica con mala calidad y no de quien le informa al público sobre ello”<sup>28</sup>.

Respecto de las supuestas cuantiosas pérdidas del sector cecinero, la evidencia disponible indica que este diagnóstico fue exagerado. Es efectivo que la producción física de embutidos y cecinas cayó durante octubre y noviembre (en un 25% por debajo de la tendencia anterior al informe); sin embargo, ya para diciembre la producción se había recuperado. La caída en las ventas anuales fue de aproximadamente un 4%, no exactamente comparable a la crisis de las uvas contaminadas.

En resumen, el caso de las cecinas ejemplifica los beneficios que pueden tener los estudios de productos, tanto para los consumidores como para los productores de bienes de buena calidad. Al mismo tiempo, ilustra la actitud irracional de algunos dirigentes empresariales y políticos de derecha respecto de las políticas de protección a los consumidores.

#### 4.2. CONAR y la publicidad engañosa

Uno de los principales problemas que enfrentan los consumidores es aquel de la publicidad falaz o engañosa, la cual abarca desde avisos que mienten respecto de las características de un producto hasta locales comerciales que utilizan ofertas sumamente atractivas para un número reducido de productos que en la práctica no están en existencia con objeto de atraer clientes a su negocio.

La mayoría de los países cuentan con leyes que tipifican y castigan la publicidad engañosa; hasta antes de la promulgación de la Ley de Derechos de los Consumidores, Chile no contaba con legislación alguna sobre este tema. Algunos analistas –véase, por ejemplo, el editorial del diario *El Mercurio* del 10 de enero de 1997– argumentaban que no era

<sup>26</sup> *La Segunda*, 28 de octubre de 1991.

<sup>27</sup> *La Nación*, 30 de octubre de 1991.

<sup>28</sup> *Estrategia*, 5 de noviembre de 1991.

necesaria, pues el sector privado había resuelto el problema a través de la creación, en 1987, del Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria (CONAR), cuya misión incluye “que la COMUNIDAD reconozca que este organismo privado está creado y orientado en forma especial para el servicio de los CONSUMIDORES y que constituye una instancia que resuelve los problemas relacionados con la Ética Publicitaria con eficiencia, profesionalismo y rapidez”<sup>29</sup>. En esta sección analizamos la labor del CONAR y determinamos hasta qué punto la afirmación anterior es cierta.

El CONAR es una corporación privada sin fines de lucro, cuyo objetivo principal es autorregular la actividad publicitaria, de tal forma que los mensajes publicitarios se encuadren dentro de principios de legalidad, honestidad, moralidad y veracidad. Este objetivo se sustenta y operacionaliza mediante el Código Chileno de Ética Publicitaria, el cual se basa en las normas del Código Internacional de Prácticas de Publicidad de la Cámara Internacional de Comercio de París. Formado por los estamentos privados más importantes y representativos de la actividad publicitaria y comunicacional del país, tales como la Asociación Nacional de Prensa y la Asociación de Radiodifusores de Chile, el CONAR era, hasta la promulgación de la nueva ley, la principal instancia a la cual podían recurrir los consumidores en casos de publicidad engañosa.

Con el objetivo de ilustrar el contenido del Código Chileno de Ética Publicitaria, a continuación se transcriben algunos de sus artículos:

**Artículo 1:** Todo aviso deberá ceñirse a la moral, buenas costumbres y al ordenamiento jurídico imperante. Los mensajes no deben contener afirmaciones o presentaciones visuales o auditivas que ofendan los conceptos morales o de decencia que prevalezcan en la comunidad o en sectores importantes de ella.

**Artículo 12:** El avisador será respetuoso respecto de productos o servicios publicitados por un competidor. [...] los avisos no deberán denigrar directa ni implícitamente ninguna firma, producto o servicio, ya sea poniéndolo en ridículo, menospreciándolo o de cualquier forma.

#### Anexo Niños:

a) No deben hacerse apelaciones o exhortaciones directas para que compren, a menos que el producto avisado sea uno que pueda ser de interés para ellos y que razonablemente se podría esperar que pudieran comprar con su dinero.

b) Ningún aviso para un producto o servicio debe sugerir a los niños que si no lo compran o alientan a otros que lo hagan, estarán fallando en su deber o demostrando falta de lealtad.

c) Los avisos dirigidos a los niños deben hacerse de tal manera que les sea fácil juzgar el verdadero tamaño de un producto [...] y debe tenerse cuidado de evitar cualquiera confusión entre las características de artículos en la vida real y copias de juguetes de los mismos.

<sup>29</sup> Las mayúsculas vienen en el documento del CONAR.

d) Al demostrar los resultados que pueden obtenerse mediante el uso de un producto o servicio, éstos no deben exagerar lo que puede obtener un niño cualquiera.

e) Los avisos dirigidos a los niños, donde quiera que sea posible, deben dar el precio del producto publicitado.

El CONAR actúa cuando recibe una denuncia de infracción de las normas del Código Chileno de Ética Publicitaria. El denunciante puede ser una persona natural o una empresa<sup>30</sup>. El CONAR cuenta con un Directorio que actúa como tribunal conciliatorio. Este comunica la denuncia a la parte responsable del aviso, la que tiene tres días hábiles para contestar y enviar los antecedentes del caso. A continuación, el Directorio analiza la situación y emite un fallo.

A comienzos de 1994, el CONAR creó el Tribunal de Ética Publicitaria, con el propósito de servir como instancia superior al Directorio del Consejo en la resolución de casos más complejos. Este Tribunal está formado por personalidades de reconocido prestigio<sup>31</sup>, actuando como tribunal de segunda instancia, cuando cualquier persona o entidad está en desacuerdo con el fallo de primera instancia del Directorio del CONAR.

El CONAR no tiene facultades para prohibir un aviso ni tampoco para imponer una multa. En caso de no ser acatado su fallo, el CONAR da a conocer públicamente la situación. Teniendo en cuenta quiénes son los asociados del CONAR, un fallo que no es acatado tendrá amplia publicidad.

Los casos considerados van desde uno presentado por Shell contra Lever por una campaña, difundida en televisión y prensa, que atribuía al producto CIF Perfect Vidrio la condición de "único" que con una pasada dejaba sus vidrios completamente transparentes [...], con lo cual, a juicio de la reclamante, descalificaba al total de los limpiavidrios existentes (artículo 12 y otros), hasta aquel presentado por una cliente de los Supermercados Ekono, reclamando por un comercial difundido por la cadena de supermercados durante Semana Santa, en el cual informaba sobre precios de diversos productos utilizando música gregoriana de fondo, ofendiendo, a juicio de la reclamante, los conceptos morales que prevalecen en la comunidad (artículo 1)<sup>32</sup>.

Hasta octubre de 1995, el CONAR había emitido 189 fallos, de los cuales sólo cuatro no fueron acatados<sup>33, 34</sup>. Entre los desacatos se puede mencionar el de la Cerveza Salta, ocurrido en 1995, y el del carrier de larga distancia, Chilesat, ocurrido en 1994.

<sup>30</sup> Si se trata de una empresa debe pagar 20 UF (US\$ 700); los particulares (casos de oficio) no pagan nada.

<sup>31</sup> Su conformación original fue la siguiente: Máximo Pacheco Gómez (presidente), Silvia Pellegrini Ripamonti (vicepresidenta), Enrique Correa Ríos, Alfredo Etcheverry Orthusteguy y Fernando Léniz Cerda.

<sup>32</sup> El CONAR falló a favor del reclamante en el primer caso y en contra en el segundo.

<sup>33</sup> La documentación del CONAR habla de "3 ó 4 casos".

<sup>34</sup> El costo en reputación y prestigio asociado a no acatar un fallo no siempre es incentivo suficiente para que éstos sean acatados. Por ejemplo, cuando es difícil que la opinión pública comprenda en qué consistió la infracción, la firma afectada puede preferir no acatar el fallo (y eventualmente desasociarse del CONAR), como sucedió con Chilesat luego de un fallo que le fue adverso en septiembre de 1993.

La descripción anterior pareciera indicar que, después de todo, Chile sí tiene algo de qué sentirse orgulloso en materia de protección a los consumidores. He aquí un consejo privado que, sin la necesidad de intervención gubernamental, regula la actividad publicitaria y, en particular, la publicidad engañosa. Desgraciadamente, esta conclusión es equivocada. En efecto, la inmensa mayoría de los casos que llegan al CONAR (más del 90%) son llevados por una empresa<sup>35</sup>. Los consumidores rara vez utilizan el CONAR en casos de publicidad engañosa, posiblemente debido al alto costo individual que esto representa, comparado con los beneficios que el individuo que lleva el caso espera obtener. El daño que causa la publicidad engañosa es difuso, por lo cual se requiere de una legislación especial para suplir la falta de incentivos individuales para actuar.

Podría argumentarse que como la publicidad engañosa no sólo afecta a los consumidores, sino que también a los productores de los bienes que compiten con el bien publicitado, al llevar las firmas afectadas un reclamo al CONAR benefician, sin proponérselo, a los consumidores. Este argumento se ve refutado por el hecho que la publicidad de varios productos contraviene abiertamente el Código de Ética Publicitaria sin que el CONAR haya recibido reclamos al respecto. Por ejemplo, en el primer semestre de 1995, no hubo casos invocando el Anexo sobre Niños<sup>36</sup>, aun cuando una observación casual indica que hubo un número significativo de avisos publicitarios contraviniendo las normas de este anexo.

Se concluye que, a pesar de las buenas intenciones explicitadas en su misión, el CONAR, en la práctica, es un organismo de resolución de disputas entre empresas de publicidad y no una alternativa a una legislación sobre publicidad engañosa. El carácter difuso de la publicidad engañosa hace imprescindible crear incentivos o instituciones que lleven estos casos a los tribunales competentes.

### 5. ¿Quién defiende a los consumidores en Chile?

Para saber cuán rápidamente evolucionarán las políticas de los consumidores en un país determinado, en esta sección analizamos quiénes son los actores políticos que, bajo condiciones adecuadas, incorporarán en su agenda y promoverán los temas de los consumidores<sup>37</sup>.

La protección a los consumidores será atractiva para actores políticos que, creyendo en el sistema de mercado, desean mejorarlo desde dentro. Los individuos carismáticos que la promovieron en países industrializados en las décadas de los sesenta y los setenta, no cuestionaron

<sup>35</sup> Los casos restantes se dividen entre aquellos en que el reclamante es una persona natural (de oficio) o alguna institución sin fines de lucro.

<sup>36</sup> El CONAR ha hecho públicos los artículos invocados sólo para los casos del primer semestre de 1995.

<sup>37</sup> Los argumentos presentados a continuación a veces se basan en conversaciones con actores políticos y otros tipos de evidencia anecdótica. En consecuencia, en estricto rigor, lo que sigue es una tesis a ser verificada o refutada mediante evidencia concreta. Los casos estudiados en la sección anterior entregan evidencia a favor de la tesis propuesta a continuación.

el sistema de mercado, sino que veían su rol como aquel de contribuir a que éste funcione mejor. En efecto, la respuesta que dio en 1965 Ralph Nader, mítico defensor de los consumidores de los Estados Unidos, al senador Robert Kennedy cuando éste le preguntó qué lo motivó a escribir su libro *Unsafe at any speed* denunciando al modelo Chevrolet Corvair como peligroso fue que “la carnicería humana que resultaba de los accidentes automovilísticos me hizo pensar que la industria automotriz estadounidense era capaz de más”. Nader no opinaba que era inevitable que las grandes corporaciones actuaran sin escrúpulos; por el contrario, lo que faltaba eran mecanismos que representaran los intereses de los consumidores frente a estas corporaciones (“checks and balances”)<sup>38</sup>. Las grandes corporaciones estadounidenses productoras de automóviles son las mismas que antes de la irrupción de Nader; sin embargo, los automóviles que producen son considerablemente más seguros, debido en parte a la legislación sobre seguridad vehicular motivada por el activismo en favor de los consumidores<sup>39</sup>.

Por contraste, en Chile durante las dos décadas que preceden a 1973, los sectores políticos que se declaran defensores del sistema de mercado son aquellos cercanos a los productores, por lo cual su motivación para promover los intereses de los consumidores es limitada<sup>40</sup>. Por otra parte, quienes criticaban el sistema de mercado en esa época, en su mayoría no lo hacían con el objeto de *mejorarlo*, sino que buscaban su *reemplazo* por una organización económica radicalmente diferente. Estos actores le veían poco sentido a la promoción de los derechos de los consumidores, pues ésta contribuiría a que el sistema capitalista funcionara mejor, lo cual sólo retrasaría su inevitable reemplazo por un sistema socialista (o corporativista). El argumento anterior explica por qué, durante las décadas de los cincuenta y sesenta, las políticas de consumidores se desarrollaron más en Argentina, Brasil y México que en Chile.

Con el retorno de la democracia en Chile, en 1990, llega al gobierno una coalición que se encuentra dividida respecto de la importancia que da al mercado como asignador de recursos. Esta división se manifiesta más a nivel generacional que de partidos. Los políticos jóvenes de partidos de centro e izquierda confían más en el mercado que sus mayores<sup>41</sup>. Aun cuando los sectores más afines a la economía de mercado han prevaecido, las bases de los partidos de la coalición de gobierno añoran una mayor intervención del gobierno en materias económicas<sup>42, 43</sup>.

<sup>38</sup> La falla de mercado que explica la falta de preocupación por la seguridad de los automóviles es el poder de mercado.

<sup>39</sup> Para más detalles sobre la evolución de la protección a los consumidores en los Estados Unidos, véase Creighton (1976) y Mayer (1989).

<sup>40</sup> En la sección 2, se argumentó que la protección a los consumidores frecuentemente puede favorecer a los productores. Lo relevante acá es cómo estas políticas son percibidas por los dirigentes empresariales, quienes no necesariamente representan a los mejores productores.

<sup>41</sup> A modo de ejemplo, basta recordar las declaraciones públicas del Presidente Aylwin acerca de la crueldad del mercado.

<sup>42</sup> Que el SERNAC está consciente de este hecho se infiere de un panfleto publicado en 1992, orientado a enseñar a dueñas de casa de bajos ingresos que comparen precios, demanden calidad, exijan garantías, etc. El panfleto presenta un diálogo entre dos dueñas de casa, una de las cuales argumenta que, como la gente pobre consume poco, no puede beneficiarse de políticas de consumidores. El panfleto explica por qué está equivocada.

Por otro lado, los sectores de derecha actualmente no tienen mayor interés en promover las políticas de consumidores, no sólo debido a su tradicional proximidad a los sectores empresariales, sino que también por una desconfianza visceral respecto de la acción regulatoria del Estado, desconfianza que tiene sus raíces en la experiencia traumática del gobierno de la Unidad Popular.

En resumen, por diversos motivos a ninguno de los principales partidos políticos le interesa poner temas de los consumidores en la agenda pública. Esta conclusión no se contradice con que, una vez que un tema relacionado con la defensa de los consumidores logra llegar a la agenda pública, son pocos los grupos dispuestos a invertir capital político en oponerse. De esta manera, se explica por qué la protección a los consumidores se encuentra mucho menos desarrollada en Chile que en otros países con niveles similares de desarrollo. También se comprende por qué la tramitación parlamentaria de la Ley del Consumidor demoró seis años y el Ejecutivo decidió entregarle una prioridad baja en su agenda.

## 6. Conclusión

El costo que tiene para el país la indecisión de los actores políticos respecto de promover políticas de protección a los consumidores no es bajo.

Un grupo que puede ganar mucho, en términos relativos, con políticas de consumidores, es aquel más vulnerable, no sólo porque tiene menores ingresos, sino que también porque dispone de menores habilidades para elegir adecuadamente los bienes y servicios que compra<sup>43</sup>. En un país sin políticas de protección a los consumidores, los pobres no sólo enfrentan los problemas asociados a sus bajos ingresos, sino que, además, logran menos valor por su dinero. Una economía de mercado será percibida como más legítima si la legislación en favor de los consumidores es más desarrollada. Usando la tipología de Hirschman, una economía con protección adecuada de los consumidores da a éstos voz; una economía sin protección adecuada los lleva a “abandonar el sistema” (“exit”).

Las políticas de consumidores sirven para informar a las personas, a un costo relativamente bajo, respecto de la calidad y precio de los bienes, resolviendo el problema asociado al carácter de bien público que frecuentemente tiene la información. Como la calidad de los bienes producidos crece con el número de consumidores bien informados<sup>44</sup>, una política de consumidores bien desarrollada llevará a bienes de mejor calidad, beneficiando a todos los consumidores (sin importar cuán bien informados

<sup>43</sup> La afirmación anterior se basa en que el apoyo a la economía de libre mercado es mayor entre los políticos de gobierno —sobre todo a nivel de gobierno central— que entre las bases de los partidos correspondientes. Uno de los políticos que constató este hecho, en conversación privada, fue un militante del Partido Socialista con un alto cargo en el gobierno de Aylwin, relacionado con la defensa de los consumidores.

<sup>44</sup> En Nueva Zelanda y Australia las políticas de consumidores están orientadas explícitamente a los más vulnerables y desaventajados, véase McGregor (1991).

<sup>45</sup> Véase Tirole (1988, p. 107) para un modelo simple formalizando esta idea.

están) y a los productores de bienes de calidad<sup>46</sup>. Un claro ejemplo de este fenómeno es el caso de las cecinas visto en la sección 4.

Un argumento popular para calmar las preocupaciones del sector empresarial respecto de los costos de promover políticas de consumidores, es que estas políticas también benefician a los productores, pues mejoran su competitividad. Michael Porter argumenta que sin mercados eficientes y consumidores exigentes, la industria nacional no puede desarrollar los productos, destrezas y experiencia necesarios para competir exitosamente en el extranjero. Consumidores más exigentes hacen más fácil para la industria nacional probar nuevos productos y desarrollar nuevas oportunidades de negocios. Notando que lo que realmente está en juego es aumentar la productividad<sup>47</sup>, el argumento anterior es atractivo. En particular, su importancia para una economía como la chilena queda de manifiesto si se consideran los riesgos que enfrentan los productores nacionales que invierten en negocios de exportación. El ejemplo de los industriales de la carne es ilustrativo<sup>48</sup>. En Chile no existe un matadero que satisfaga los estándares exigidos en países industrializados, lo cual constituye una importante barrera para exportar carne. Si los consumidores nacionales fueran más exigentes, existirían estos mataderos, reduciendo los costos de iniciar la exportación de carne. En general, consumidores más exigentes aseguran una demanda local para productos de mejor calidad, lo cual asegura una rentabilidad mínima en un proyecto de inversión riesgoso orientado hacia el sector externo. Esta ventaja es importante en las etapas iniciales de los proyectos y debería facilitar el desarrollo del sector exportador.

### Referencias

- Creighton, L.B., *Pretenders to the Throne*, Lexington: Lexington Books, 1976.
- Darby, M., y E. Karni, "Free Competition and the Optimal Amount of Fraud", *Journal of Law and Economics*, 16:67-88, 1973.
- Engel, E., "The Basics of Consumer Protection: Principles and Policies", Capítulo VI en C. Frischtack (ed) *Regulatory Policies and Reform in Industrializing Countries*, Washington, D.C.: Banco Mundial, 104-130, 1995a.
- Engel, E., "Beyond the Basics of Consumer Protection", Capítulo 7 en C. Frischtack (ed), *Regulatory Policies and Reform in Developing Countries*, Washington, D.C.: Banco Mundial, 131-143, 1995b.
- Engel, E., "Consumer Protection Policies and Rational Behavior", *Revista de Análisis Económico*, 10:2, 183-202, 1995.

---

<sup>46</sup> Es posible reinterpretar la afirmación anterior teniendo en cuenta el concepto de "calidad oculta" introducido en la sección 2 en lugar del concepto de "calidad".

<sup>47</sup> Véase Krugman (1994) para una elaboración sobre este punto.

<sup>48</sup> Este ejemplo se debe a Jorge Quiroz.

- Fernández, E., "Nueva Ley del Consumidor: Innovaciones y Limitaciones", *Perspectivas en Política, Economía y Gestión*, este número.
- Krugman, P., *Peddling Prosperity*, New York: W.W. Norton, 1994.
- Lampman, R. J., "JFK's Four Consumer Rights: A Retrospective View", Capítulo 2 en E. Scott Maynes (ed), *The Frontier of Research in the Consumer Interest*, Columbia, Missouri: American Council of Consumer Interests, 1988.
- Mayer, R.N., *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace*, Boston: Twayne Publishers, 1989.
- Maynes, E.S., "The First Word, The Last Word", Capítulo 1 en E. Scott Maynes (ed), *Proceedings of the International Conference in the Consumer Interest*, American Council of Consumer Interests, Columbia, Missouri, 1988.
- McGregor, S.L.T., "International Consumer Policy", mimeo, Mount Allison University, 1991.
- Mohr, L.A., "The Role of Federal Government", Capítulo 34 B en E. Scott Maynes (ed), *Proceedings of the International Conference in the Consumer Interest*, American Council of Consumer Interests, Columbia, Missouri, 1988.
- Nadel, M., *The Politics of Consumer Protection*, Indianapolis: Bobs-Merrill, 1971.
- Nelson, P., "Information and Consumer Behavior", *Journal of Political Economy*, 78:311-329, 1970.
- Olson, M., *The Logic of Collective Action*, Cambridge-Mass.: Harvard University Press, 1965.
- Simon, H.A., "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics*, 69:99-118, 1955.
- Simon, H.A., "Rational Choice and the Structure of the Environment", *Psychological Review*, 63:129-139, 1956.
- Tirole, J., *The Theory of Industrial Organization*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988.
-