

Marco institucional y facultades sancionatorias del Servicio Nacional del Consumidor en Chile

Fernando Fuentes* y Eduardo Saavedra**

RESUMEN

Este trabajo analiza el diseño institucional y el marco normativo de la política de protección al consumidor en Chile, en relación con las facultades sancionatorias del Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) como organismo supervisor de la política de protección del consumidor. El texto concluye que en Chile no hay consenso respecto de la importancia, validez y necesidad de fortalecer al regulador en estas facultades supervisoras. Se entregan aquí seis recomendaciones para resolver este problema: revisar la supletoriedad de la ley, crear un tribunal especializado junto con permitir al Sernac zanjar ciertas reclamaciones, fortalecer las organizaciones de consumidores, obligar a las empresas a mantener un registro público de reclamos, estudiar restricciones adicionales a inhabilidades de directivos del Sernac, y perfeccionar los procedimientos en los estudios que lleva a cabo este organismo. Luego de revisar la nueva propuesta de modificación a la ley 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (mensaje de junio de 2014), se concluye que este proyecto avanza más que ningún otro en resolver la debilidad institucional detectada, aunque contiene elementos que van más allá de lo razonable, los que ponen en riesgo el desarrollo eficiente de nuestra economía de mercado.

PALABRAS CLAVE: protección al consumidor, información asimétrica, racionalidad limitada, facultades del regulador, institucionalidad

Institutional Framework and Sanctioning Powers of the Consumer Protection Agency in Chile

ABSTRACT

This paper reviews the actual institutional design of the Chilean consumer protection policy regarding the sanctioning powers of the Chilean Consumer Protection Agency (National Consumer Service, 'Sernac', by the Spanish acronym). This paper concludes that there is no consensus in Chile on the importance and necessity of strengthen the powers of this agency as supervisor. Accordingly, we provide six recommendations to solve this problem: to review the role of the consumer protection act, which

* MA en Economía, ILADES-Universidad Alberto Hurtado.

✉ ffuentes@uahurtado.cl

** PhD en Economía, ILADES-Universidad Alberto Hurtado.

✉ saavedra@uahurtado.cl

Los autores agradecen a Soledad Arellano, Augusto Castillo y José Tomás Morel los comentarios entregados a versiones previas de este trabajo, así como a dos árbitros anónimos de esta revista, y a los asistentes a reuniones de trabajo con el Ministerio de Economía y el Sernac en 2009, y al seminario organizado por el Centro de Estudios Públicos en diciembre de 2013. No obstante, las recomendaciones y conclusiones son de nuestra exclusiva responsabilidad.

Recibido octubre 2015 / Aceptado diciembre 2015

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

currently applies only to consumer issues not explicitly covered by other acts, create a specialized court to solve complex claims on this regard but allowing Sernac to settle certain claims, strengthen consumer organizations in Chile, require firms to maintain a public register of claims against them, consider additional restrictions to executives of this regulatory agency after leaving office, and improve procedures in market studies carried out by Sernac. Based upon the new consumer act proposed by the President in June 2014, we conclude that this proposal advance more than any previous one in solving the institutional weakness detected on this paper, but it also have some elements that go further than the optimal level putting into risk the efficient development of our market economy.

KEYWORDS: consumer protection, asymmetric information, bounded rationality, powers of the regulator, institutions

Tanto de parte del mundo político como de la academia se ha escuchado que el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) es un ‘león sin dientes’. Esto es, no tiene las atribuciones suficientes para cumplir a cabalidad con su objetivo de proteger los derechos de los consumidores en Chile (Roa 2013; Engel, Muñoz y Repetto 2013; Engel y Pardow 2015). El proyecto presentado por el Ejecutivo a mediados de 2014 y su actual discusión parlamentaria deja en claro que, contrario a las modificaciones a la Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores realizadas en años anteriores, en esta oportunidad el gobierno busca un cambio mucho más profundo. En efecto, el mensaje que acompaña a este proyecto de ley deja en evidencia la clara debilidad institucional del Sernac como ente fiscalizador en la materia. La intención del Ejecutivo es introducir los siguientes cambios en la protección de los consumidores en Chile: i) fortalecer al Sernac en materias de fiscalización, sanciones, interpretación de la ley, entre otras; ii) poner fin a los juzgados de policía local para resolver infracciones en materias de interés individual, traspasando las denuncias al Sernac y las acciones de indemnización a los tribunales ordinarios de justicia; iii) fortalecer a las asociaciones de consumidores; iv) aumentar las multas máximas por infracciones a la ley; v) lograr la reparación íntegra de los daños causados, en particular, eliminando la restricción a las compensaciones por daño moral en juicios de interés colectivo o difuso; y vi) aumentar los plazos de prescripción de las faltas a la ley, desde seis meses hasta dos años. Mientras los dos primeros cambios dotan al Sernac

de atribuciones sancionatorias que no tenía, los tres últimos le otorgan un poder mucho mayor a estas nuevas atribuciones.

Este artículo considera que la actual propuesta de cambio legal apunta en la dirección correcta en cuanto a fortalecer la acción del Sernac en su defensa de los consumidores en Chile, lo cual debiera ayudar a validar socialmente nuestra economía de mercado. Sin embargo, el texto es también crítico de algunas de las modificaciones propuestas en tanto entregan excesivas atribuciones al organismo en cuestión, lo que podría afectar el buen funcionamiento de la economía. Para sustentar el primer argumento –la propuesta de ley apunta en la dirección correcta–, se entregan aquí fundamentos basados en la eficiencia económica, los que justifican una política activa de protección a los consumidores en una economía social de mercado. Estos fundamentos dan cuenta de tres premisas básicas para el funcionamiento eficiente de toda economía de mercado que, en general, no están presentes en plenitud en la realidad del funcionamiento de la economía chilena: la simetría de información, la completitud de contratos y la racionalidad de los consumidores. El artículo muestra, además, cómo los países más desarrollados han implementado políticas efectivas de protección a los consumidores, las que, contrastadas con la evidencia para Chile, dejan al desnudo una brecha importante a remediar. El segundo argumento –la propuesta de ley se excede y ello podría reducir la eficiencia en algunos mercados– se sustenta en el análisis respecto de las atribuciones y roles que se le intentan atribuir al Sernac, los que a juicio nuestro son inconsistentes con la literatura que promueve la división de las tareas fiscalizadoras y sancionatorias, y con las tareas más propias de un regulador en cuanto a poder interpretar la ley.

Con estos antecedentes, este trabajo se adentra críticamente en la eficacia y validez de las facultades y herramientas de intervención del Sernac en los mercados; en la distribución de responsabilidades entre esta agencia y otras entidades fiscalizadoras sectoriales; y en la robustez de los criterios técnicos empleados para la elaboración de estudios de información comparativa entre proveedores de bienes y servicios.

Una breve revisión de nuestra legislación nos indica que en 1997 se promulgó la ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (Ley 19.496), iniciativa legal que tuvo un largo trámite legislativo

y, al decir de algunos estudios, entregó menos de lo esperado (Engel 1995a, 1995b, 1998). Se estableció en este cuerpo normativo que la misión institucional del Sernac era informar, educar y proteger a los consumidores. Para llevar a cabo estas funciones, el mencionado organismo realiza estudios y desarrolla programas de educación en el ámbito de su competencia, 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 misma ley, además, en su búsqueda por aumentar la información disponible en los mercados, define y estipula las funciones de las asociaciones de consumidores.

Adicionalmente se han realizado varias reformas a esta ley; a saber, las leyes 19.659, 19.955, 20.416, 20.555 y 20.715 de los años 1999, 2004, 2010, 2011 y 2013, respectivamente.¹ De todas, las más trascendentales corresponden a las reformas de los años 2004 y 2011. En la ley de 2004 se introdujo la figura de los intereses difusos y colectivos (también conocida como acciones de clase); se clarificó el rol, alcance y financiamiento de las asociaciones de consumidores; y se definieron y prohibieron los contratos de adhesión, entre otros cambios. Por su parte, en la modificación de 2011 se trató específicamente temas relacionados con el mercado financiero, tanto en el ámbito de la información disponible para los consumidores como en lo referido al rol del Sernac en lo atinente al incremento de la transparencia en dicho mercado. Tanto la ley original de 1997 como sus posteriores reformas han generado una institucionalidad que protege a los consumidores, pero, tal como veremos en este artículo, ella sigue quedando al debe si se la compara con los alcances de organismos similares en países más desarrollados. Precisamente es esto lo que intenta subsanar la propuesta presentada por el Ejecutivo en junio de 2014, aunque, según veremos, de manera diferente a como los autores de este artículo consideramos pertinente.

Cabe destacar que existe cierto consenso, aunque con variados énfasis, respecto de que la normativa vigente en Chile presenta importantes falencias, que se manifiestan en aspectos tales como la conflictividad con los ministerios u organismos sectoriales, la ausencia

¹ Además de otros cambios de carácter menor, con articulados muy exiguos.

de facultades fiscalizadoras de sanción y de investigación efectiva del Sernac, la ausencia de tribunales especializados y la precariedad financiera de las asociaciones de consumidores (Lorenzini 2013). En la misma línea argumental, Engel, Muñoz y Repetto (2013) indican de modo crítico que el Sernac posee menos facultades que las superintendencias, lo cual implica una debilidad de dicha institución en relación con sus facultades regulatorias y sancionatorias. Asimismo, destacan la falta de incentivos para que los proveedores adapten sus prácticas, debido a lo largo y costoso de los procedimientos y las bajas multas que la normativa permite. Por último, señalan que el marco institucional vigente contribuye a que los reguladores sectoriales no tengan incentivos para colaborar con el Sernac y a que exista una falta de coordinación con la política de libre competencia, evidenciando un efectivo riesgo de captura del organismo encargado. En consistencia con los aspectos ya mencionados, Jiménez, González y Girardi (2014) destacan entre otros ámbitos la necesidad de fortalecer la autonomía del Sernac y de promover una mayor coordinación con los organismos públicos sectoriales, sin perjuicio del énfasis que el citado texto pone acerca del riesgo de sobrerregulación que pudiese presentarse. Por último, un reciente artículo de Engel y Pardow (2015) retoma el tema de la relación entre los reguladores sectoriales y el Sernac, señalando la necesidad de implementar un esquema de ‘cumbres gemelas’ que implicaría un mecanismo de trabajo y coordinación de naturaleza complementaria entre las diversas instituciones.

En definitiva, la literatura reciente sobre la institucionalidad en materia de protección a los consumidores en Chile muestra un meridiano consenso respecto de que ésta y su respectiva normativa requieren de cambios que permitan incrementar su eficacia para modificar las conductas que atenten contra los derechos que establece la ley.² Las dimensiones más destacadas del diagnóstico de la situación actual son las siguientes: confusión institucional entre el rol del Sernac y los organismos reguladores sectoriales; falta de atribuciones reguladoras y sancionatorias de parte del Sernac, lo que debilita su función; dificultades para

² La explicación de cada uno de estos problemas es de naturaleza bastante ‘casuística’, por lo que se ha enfatizado el consenso entre las visiones que exponen los expertos, en lugar de fundamentar cada afirmación en un análisis del articulado de la ley (lo cual muchas veces no sería posible, ya que es justamente la ausencia de potestades fiscalizadoras del Sernac lo más relevante a la hora de evaluar el cambio legal propuesto).

ejercer los derechos que la ley establece de parte de los afectados (altos costos y procedimientos largos y engorrosos), lo que lleva a incentivos débiles para el cambio de conducta de parte de los proveedores; debilidad de las asociaciones de consumidores; riesgo de captura de éstas por parte de intereses empresariales; ausencia de tribunales especializados; y multas y sanciones que no desincentivan las conductas que atentan contra los derechos de los consumidores.

Dentro de este contexto, este artículo se refiere precisamente a las falencias en las facultades sancionatorias del Sernac, cuya potestad se funda en la teoría económica, y cuya necesidad de cambio se sustenta en la brecha existente entre nuestra evidencia –la que exhibimos mediante entrevistas a actores claves– y las mejores prácticas internacionales en la materia.

El artículo se estructura de la siguiente manera: la primera sección discute sobre la falta de potestad fiscalizadora y sancionatoria del Sernac, y las políticas necesarias para resolver la ineficiencia económica que ello genera. La segunda sección evalúa la brecha concerniente al desarrollo institucional de la política de defensa de los consumidores en Chile, a la luz de las opiniones de los *stakeholders* y de las mejores prácticas a nivel internacional. La tercera sección entrega recomendaciones para fortalecer la política de protección de los consumidores en Chile y, junto con ello, evalúa aquellos aspectos de la propuesta del Ejecutivo que parecen ser más una sobrerreacción a la brecha detectada que un diseño promercado de la política de defensa de los consumidores. Finalmente, la sección final entrega las conclusiones del estudio.

I. Fundamentos de eficiencia económica y protección del consumidor

Más allá de consideraciones de tipo ético-moral o distributivo, la intervención del Estado en el funcionamiento de una economía de libre mercado sólo se justifica cuando se está en presencia de alguna falla del mercado que éste por sí solo no puede remediar. La literatura económica que sustenta la política de protección a los consumidores radica así en tres cuerpos interdependientes: la economía de la in-

formación, la economía de contratos e incentivos, y la literatura del marketing estratégico.

El hecho de que el libre funcionamiento de los mercados lleve a una asignación eficiente de los recursos cuando se cumplen ciertas premisas básicas es precisamente lo que establece la ‘mano invisible’ de Adam Smith o, más formalmente, el primer teorema fundamental del bienestar. A partir de este teorema, y de su condición central de que exista un mercado para cada bien, es posible justificar la intervención del Estado mediante una política expresa de defensa de los derechos de los consumidores. Tres supuestos sustentan este teorema: i) que los consumidores tengan la misma información que las firmas respecto de los bienes que adquieren, en particular en relación con su calidad; ii) que existan bajos costos de transacción, de modo que entreguen los incentivos correctos para transar y para escribir contratos completos que gobiernen dichas transacciones futuras; y iii) que los usuarios sean racionales en la toma de decisiones. Por el contrario, en la práctica existen restricciones de información que generan asimetrías de información, restricciones transaccionales que dan espacio al comportamiento oportunista y limitaciones intelectuales que dan cabida a decisiones no racionales.

1.1 Asimetrías de información

En muchos mercados en donde la información es valiosa, el monto y la calidad de la información que los agentes manejan difiere al momento de realizar una transacción. De acuerdo a Shapiro (1982), el 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. Las asimetrías de información per se no son una falla del mercado –contrariamente 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. Akerlof (1970) mostró que las asimetrías derivadas de información oculta conducen a que quienes intercambian en el mercado sean individuos con las características más negativas, siendo éste un caso extremo que se conoce como selección adversa. En esta situación, los oferentes con las mejores

características se excluyen de transar en el mercado, lo que deviene en un mercado incompleto.

Algunos mercados han creado los mecanismos para reducir el problema de la selección adversa, tales como la señalización y el *screening* (Riley 2001). La señalización consiste en la capacidad que tiene el individuo más informado de comunicar a su contraparte la información relevante para la transacción (Spence 1973). Ejemplos al respecto se encuentran en la decisión de invertir en publicidad (Nelson 1974, Kihlstrom y Riordan 1984, Milgrom y Roberts 1986), el uso de garantías en bienes durables (Grossman 1981, Spence 1989), o el uso de información estratégica difícil de imitar, como por ejemplo el *leasing* (Waldman 1997). La otra respuesta del mercado al problema de la selección adversa es el mencionado *screening* (Rothschild y Stiglitz 1976), estrategia mediante la cual es posible identificar la característica oculta del bien o servicio a transar cuando el individuo más informado elige una opción a partir de un conjunto de planes alternativos que le propone quien no conoce la característica del objeto a negociar, como suele suceder en los mercados de seguros, cuando es el usuario –que conoce su actitud hacia el riesgo o su estado de salud– quien elige finalmente el seguro que contratará.

Otro problema que genera la asimetría de información es el caso de la acción oculta, por lo general de posventa, conocido como riesgo moral, y que se entiende como la adopción de conductas diferentes a las originalmente pactadas. Este riesgo moral lleva a que las condiciones de transacción, como el precio, difieran de las eficientes, en el sentido de que el nivel de transacciones es menor a lo que sucedería de existir información simétrica y, por ende, ausencia de riesgo moral. Al igual que con la selección adversa, bajo ciertas condiciones la parte más informada podría entregar señales que reduzcan el riesgo moral (empresas que construyen reputación de buen servicio, por ejemplo), o el comprador podría fijar mecanismos de incentivos para realizar *screening*.

La existencia de importantes asimetrías de información conlleva una incompletitud de mercados, producto de la selección adversa y el riesgo moral, situación que raramente puede ser resuelta por completo en el mercado utilizando mecanismos de señalización o *screening*.

De allí que se requieran intervenciones concretas en una economía de mercado, tendientes a proteger a los consumidores de prácticas de engaño por parte de empresas inescrupulosas.

Una política de protección de los consumidores bajo el argumento de que la información asimétrica termina dañando a éstos y al propio mercado, debe en primer lugar tener presente que éste puede resolver por medio de diversos mecanismos sus propias falencias. En consecuencia, una primera medida es fortalecer la capacidad del mercado para crear la información faltante en los consumidores, como por ejemplo permitir que sean las empresas las que inviertan en reputación o credibilidad; esto es, que sean estas mismas las que entreguen estudios comparados respecto de la calidad de sus productos, tal como regularmente lo hace la industria automotriz a nivel internacional. Sin embargo, en muchos casos el acceso a la información acerca de la calidad del producto es costoso, el consumidor no es capaz de captar la información que se le entrega o el mercado no es capaz de castigar en tiempo y medida a aquellos que diseminan información falsa. 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 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 que las agencias gubernamentales o las empresas privadas, obligadas por el Estado, entreguen esta información mediante estudios comparados. Esto es precisamente lo que ha hecho el Sernac con los estudios de marcas, o con los estudios que han llevado a cabo algunas asociaciones de consumidores replicando trabajos realizados en otros países.³

³ Los estudios de marca del Sernac se encuentran disponibles en www.sernac.cl. Existe un gran número de asociaciones de consumidores agrupadas por sector económico. Entre ellas destacan Conadecus y Odecu, cuyos estudios están disponibles en www.conadecus.cl y en www.odecu.cl, respectivamente.

1.2 Costos de transacción, debilidad institucional y comportamiento oportunista

La existencia de costos de transacción inherentes a toda relación económica fue primeramente estudiada por Coase (1960). Su principal aporte es que en presencia de altos costos de transacción se hace relevante el modo en que se asignan los derechos de propiedad, mientras que cuando estos costos de transacción son bajos, es irrelevante la asignación original. Para este autor lo usual en muchos mercados es que dichos costos sean importantes y por ello se hace necesario contar con instituciones económicas que asignen estos derechos de propiedad (Coase, 1992). Los postulados de Coase son válidos bajo un contexto de información simétrica, tal como lo destacan McKelvey y Page (1999) y, en un contexto aplicado a la Ley de Pesca en Chile, Saavedra y Willington (2012). Como consecuencia de ello, la existencia de costos de transacción genera problemas en la relación contractual entre empresas y consumidores, que son adicionales a los generados por asimetrías de información; o bien, estos costos exacerban los efectos negativos de los problemas mencionados en el contexto de información asimétrica antes comentado.

La existencia de costos de transacción genera dos consecuencias negativas de primera importancia. Primero, la aparición de una externalidad extrema que conduce muchas veces a los consumidores a no recurrir a la justicia o a instancias administrativas para reclamar por abusos de los que han sido víctimas, ya que los costos que ellos deben enfrentar por su reclamo, largamente superan los beneficios que esperan obtener de tal acción. Segundo, la existencia de costos de transacción se traduce en una imposibilidad de escribir contratos completos que gobiernen la relación entre empresas y consumidores. Como consecuencia, ambos problemas dejan espacios para el comportamiento oportunista, por lo que su solución requiere de políticas concretas de protección a los consumidores, las que se analizan en los siguientes párrafos.

En cuanto a los costos de transacción asociados a litigar, es claro que éstos tienen un importante componente de costo fijo, como por ejemplo la preparación del reclamo y la búsqueda de antecedentes que justifiquen la demanda, y, sobre todo, el costo de contratar a un abogado

para que represente al consumidor demandante. Por otro lado, existen abusos de bajo monto a nivel individual, aunque muy masivos, los que por ende generan un gran retorno a la empresa que comete el abuso, destacándose los casos de publicidad engañosa concernientes a las características de ciertos productos en venta. Así, en tanto los beneficios de litigar para un cliente en particular, dados por el valor esperado de recuperar lo afectado, sean menores a los costos de litigar, no hay un incentivo para hacerlo. Sin embargo, por tratarse de un engaño masivo, se producirían enormes economías de escala si se agrupara cada posible demanda individual en una sola gran causa colectiva, ya que los costos de litigar, al ser mayoritariamente fijos, se incrementan poco mediante este agrupamiento, pero los beneficios esperados para el conjunto de los consumidores crecen linealmente. Como consecuencia, socialmente sería deseable agrupar las causas individuales (transformándolas en una causa colectiva) que demandan un engaño masivo, puesto que cada consumidor por sí mismo no tiene incentivos para iniciar una demanda. Las empresas, conocedoras de esta situación, pueden comportarse en forma abusiva y generar las condiciones para aumentar los costos de litigación con sus consumidores en los propios contratos de venta, exacerbando así este problema de bien público en las demandas por engaños masivos.

Las sociedades modernas han reaccionado a este problema por la vía de permitir la acumulación de causas; es lo que se conoce como acciones de clase (Kaplow y Shavell 1992, Shavell 2004, Spier 2007). Esta solución fue implementada en Chile mediante la Ley 19.955 de 2004 que propugna la protección de los intereses colectivos y difusos de los consumidores. Más allá de los evidentes beneficios de esta política, no deja de tener detractores por los problemas de agencia que se generan, ya que cada consumidor pierde el control de la causa, y tanto la estrategia de litigación –en particular el exceso de demandas– como la de los acuerdos con la empresa demandada quedan radicadas principalmente en el abogado patrocinante (Che y Spier 2008, Polinsky y Shavell 2007). La evidencia empírica muestra que, bien usadas, las acciones de clase son beneficiosas y no generan enormes excesos de litigiosidad como argumentan las empresas, aunque tampoco son inocuas respecto del problema de agencia señalado (Hensler 2001, Kessler y Rubinfeld 2007).

El segundo problema asociado con los costos de transacción, y de mucho mayor impacto en el éxito de una política de protección a los consumidores, es la aparición de contratos que gobiernan las relaciones comerciales que dejan vacíos de difícil o imposible resolución judicial, los que a su vez generan una debilidad institucional en las agencias destinadas a la protección de los consumidores.

En un contexto ideal de contratos contingentes de largo plazo no existe la posibilidad de comportamiento oportunista, ni por parte del comprador ni por parte del vendedor. Sin embargo, la realidad es otra, ya que en la práctica, debido a una serie de razones, entre ellas la existencia de costos de transacción, no es posible imaginar o incluso escribir en contratos –es decir leyes, reglamentos o simples contratos comerciales– todas las contingencias posibles de posventa (Williamson 1975). Examinado así, se puede entender un contrato incompleto como aquél cuyas variables relevantes para la toma de decisiones no están especificadas, en términos de todas las contingencias posibles de ocurrir. En la práctica nos encontramos con que muchas de las relaciones de intercambio abren el campo para el comportamiento oportunista. En otras palabras, dan pie para que agentes racionales se valgan de los vacíos legales para su propio provecho personal, pasando por encima de cualquier acuerdo tácito o explícito previamente entendido entre las partes.

Ante este contexto, se comprende la necesidad de crear y fortalecer instituciones capaces de resolver los conflictos entre vendedor y comprador a raíz de situaciones no previstas contractualmente al momento de realizar la transacción. Visto el problema de un contrato incompleto como producto de una externalidad, en el que la acción de un individuo afecta los beneficios de su contraparte, 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 involucra una compra. Para evitar la aparición de un nuevo tipo de incertidumbre, ahora respecto del comportamiento de la empresa luego de realizada la transacción, se requiere la intervención del Estado mediante la acción de fortalecer las instituciones que aseguren el cumplimiento de los contratos, evitando así que la desconfianza mine las bases de la economía de mercado. Desde el punto de vista de crear y robustecer la institucionalidad para que el mercado funcione sin fricciones, políticas como imponer estándares de

calidad, tipificar procesos y prohibir la comercialización de sustancias peligrosas son todas bienvenidas, aunque necesariamente complementarias a otras ya mencionadas cuando existe asimetría de información. Sin embargo, precisamente porque existen vacíos en la ley es que se requiere que sea un órgano del Estado el que, a través de su interpretación de la normativa vigente, ‘complete’ estos vacíos, y de este modo resuelva los conflictos que emerjan entre compradores y vendedores.

Adicionalmente, en muchas relaciones contractuales existe el espacio, o bien, un excesivo poder de negociación a favor de las empresas, lo que puede derivar en que éstas impongan condiciones adversas a los consumidores en los contratos mediante cláusulas abusivas. Más allá de materias como el abuso de una posición de dominio, que está fuera del alcance de este trabajo y pertenece a la jurisdicción del Tribunal de Defensa de la Libre Competencia (TDLC), se trata acá de cláusulas que son impuestas por la parte vendedora de manera oportunista. De allí la necesidad de que un organismo como el Sernac fiscalice el cumplimiento que prohíbe las cláusulas abusivas y los contratos de adhesión (Muris 2002).

1.3 Consumidores racionalmente limitados

Muchas de las decisiones económicas tomadas por los consumidores se rigen por una racionalidad limitada. Desde Simon (1955, 1967) en adelante, se han podido comprender las consecuencias económicas que tiene la racionalidad limitada para analizar temas complejos. En ese contexto, muchas de las decisiones económicas que se toman responden al mecanismo de prueba y error, siendo posible encontrar decisiones de equilibrio (evolutivo) cuyas consecuencias difieren, aunque no de sobremanera, respecto de las decisiones que tomaría un consumidor racional (Rubinstein 1998).

Sin embargo, la práctica nos muestra que bajo muchas situaciones la racionalidad está limitada incluso en la toma de decisiones simples.⁴ Estos comportamientos pueden ser explicados por la función

⁴ Como lo mencionan en detalle Fuentes y Saavedra (2012), Richard Thaler y varios coautores mostraron en una serie de artículos aparecidos en la revista *Journal of Economic Perspectives*, entre 1987 y 2003, que regularmente los consumidores tienen comportamientos ‘anómalos’, entendiendo esta anomalía como un comportamiento que contradice el supuesto de racionalidad en la toma de sus decisiones.

asimétrica del valor (Kahneman y Tversky 1979), la que supone que los consumidores se comportan como si valoraran más las pérdidas que las ganancias monetarias. Ese modo no racional de comportarse lleva a que expertos en marketing utilicen estrategias a favor de la empresa y en desmedro de los consumidores, tales como empaquetar la venta de productos, como ocurre en las telecomunicaciones, o crear un sistema de fidelización como las millas o puntos, cuyos regalos resultan más caros que comprarlos directamente.

Aun más, los consumidores cometen errores aleatorios derivados de la incertidumbre con que toman sus decisiones, 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 (toman en cuenta información anecdótica en lugar de información objetiva disponible) y la creencia de inmunidad que tienen los consumidores (piensan que los eventos muy negativos tienen una probabilidad mucho menor de ocurrencia). Lo descrito conduciría a la necesidad de normar, por ejemplo, cierto tipo de garantías a fallas de productos, respecto de las cuales el mercado las proveería de manera subóptima; o de regular seguros catastróficos mal evaluados actuarialmente por estos consumidores excesivamente optimistas (Spence 1977, Shapiro 1982).

Las decisiones tipo ‘reglas de oro’ son derechamente irracionales. Éstas se asocian con los casos en que las personas utilizan mecanismos como la disponibilidad, la representatividad, y el anclaje y ajuste para tomar sus decisiones. La disponibilidad se refiere a estimar la frecuencia de un acontecimiento por el recuerdo de ejemplos, siendo por lo tanto susceptible de que sus decisiones sean controladas por la publicidad dirigida; la representatividad alude a que se decide en función de estereotipos, tales 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 atañen a que decisiones relativamente complejas se toman sólo de acuerdo a estimaciones preliminares.

Aunque parezca obvio decirlo, la posibilidad de que los consumidores no sean tan racionales puede llevar a vendedores inescrupulosos a aprovecharse de esa condición e incluso a exacerbarla. Tal es el caso de los contratos de adhesión, en los que las condiciones del contrato

y el poder de negociación de las partes son tan desiguales que se les imponen a los usuarios cláusulas abusivas que, de no ser aceptadas, simplemente se les impide la compra. Así sucede con algunas condiciones en los contratos de créditos con bancos comerciales e incluso con cajas de compensación.

Otras veces, los vendedores avezados aprovechan la racionalidad limitada para realizar una venta que, al poco andar, el consumidor descubre que realmente no la deseaba. Algunas legislaciones imponen una ventana de tiempo que permite a los consumidores arrepentirse de compras del tipo puerta a puerta o en eventos especiales, cuando éstas conllevan una fuerte pérdida patrimonial. Todas estas normas tienen la particularidad de ser tremendamente efectivas en reducir las ventas abusivas y a un muy bajo costo para la sociedad, ya que nada impide que quienes racionalmente quieran hacer la compra lo hagan sin costos adicionales.

La irracionalidad de los consumidores conduce también en muchas legislaciones a tomar medidas extremas que limitan o entorpecen el consumo de ciertos bienes, llamados bienes no meritorios (por ejemplo, regular el consumo de cigarrillos en espacios públicos), o a imponer el consumo obligado de bienes meritorios (por ejemplo, exigir el uso del cinturón de seguridad). También hay normas que demandan tomar medidas de estandarización que establezcan igual trato para todos los consumidores, o regulan cómo se informa a los usuarios para evitar el engaño (por ejemplo, definir qué se entiende exactamente por *fat free* o la diferencia entre *water proof* y *water resistant*).

Hay quienes abogan para que, en lugar de imponer prohibiciones o estandarizaciones, se eduque al público o se le entregue información acerca de las características negativas de un producto en las etiquetas de éstos. Definitivamente, si sólo se tratara de una asimetría de información la educación podría ser efectiva, pero cuando los consumidores no son racionales esa medida es bastante inefectiva, como lo demostró Mathios (2000) respecto del etiquetado de información. Este autor reparó en que los *salad dressings* que vendía una cadena de supermercados en Estados Unidos contenían bastante más información cuando se ofrecían en condados rurales con campus universitarios (y por ende a consumidores potencialmente 'más racionales') que

cuando se ofrecían en condados rurales sin ese tipo de consumidores. Este mismo autor mostró que, luego de imponerse la obligación legal de informar en etiquetas los contenidos nutricionales, se redujo en ese país 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.

Mathios (2000) aduce que la realización de estudios en ciertos mercados y su difusión implicarían una mejora en 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 detener el consumo de estos productos en Chile, 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 vendió por años.

Un último elemento interesante de destacar respecto de la racionalidad limitada de los consumidores tiene que ver con el (bajo) poder de la autorregulación. En efecto, la autorregulación parece ser efectiva para resolver conflictos entre las empresas o cuando una publicidad engañosa pueda afectar a toda una industria, pero, tal como lo muestran Reich (1992) y Núñez (2007), cuando se trata de bienes de confianza esta autorregulación es insuficiente y se hace necesario complementarla con regulación directa.

1.4 Alcances para el diseño de políticas

Las posibilidades de engaño y comportamiento oportunista, el mal uso de la información asimétrica, los costos de litigar y la debilidad de nuestras instituciones, más la racionalidad limitada de los consumidores, se potencian mutuamente. Por ello, las políticas de protección de los consumidores serán más o menos eficientes y eficaces de acuerdo a cómo se ataque cada uno de estos problemas (Rischkowsky y Döring 2008). La Figura N° 1 destaca los trasvasijos que existen entre estas justificaciones y las políticas concretas que pueden implementarse. En primer lugar, una adecuada institucionalidad de protección a los consumidores debe centrarse en los problemas que no sean resueltos

por otras agencias. Por ejemplo, es de vieja añoranza de los defensores de los consumidores la idea de que a éstos se les debe proteger, entre otras prácticas, de los abusos de los monopolios. Nos parece que ésta sería una política muy errada por cuanto ya existe una institucionalidad ad hoc para dicha falla de mercado: la política de defensa de la libre competencia. Por igual razón, también es muy relevante establecer un diseño institucional apropiado cuando se analiza la distribución de responsabilidades entre las agencias de protección al consumidor y las entidades fiscalizadoras sectoriales, pues se requiere identificar la existencia de normas paralelas o poco claras para efectos de señalar un lugar único e inequívoco donde presentar reclamos o consultas. No resolver esto incrementa los costos asociados al ejercicio del derecho establecido en la ley.

FIGURA N° 1. POLÍTICA DE PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES



Fuente: elaboración propia.

En segundo lugar, desde el propio paradigma económico neoclásico se justifica dotar a las agencias de protección al consumidor de las facultades y herramientas de intervención para proteger a los consumidores, siendo estas facultades reguladoras, fiscalizadoras y de impulso a la autorregulación, entre otras. Actualmente, el rol del Sernac, de acuerdo con la ley, está íntimamente asociado a la superación de

las asimetrías de información mediante la educación al consumidor y la entrega de información útil para sus decisiones de consumo, el apoyo a la condición de racionalidad limitada mediante, por ejemplo, la preocupación por una adecuada información en los productos y la disminución de los costos de transacción, y el apoyo jurídico a los consumidores mediante la posibilidad de hacerse parte en las reclamaciones y la formulación de causas de carácter colectivo.

Por último, los estudios efectuados por el Sernac debiesen constituir una forma de superación de las 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.

2. Brechas en el diseño institucional chileno

¿Hasta dónde se ha avanzado en Chile en la protección de los derechos de los consumidores? ¿Están nuestras prácticas a la altura de las mejores prácticas de los países desarrollados? Estas dos preguntas obtendrían una respuesta bien categórica si se hiciera una encuesta callejera: ‘poco’ y ‘no’, respectivamente. Sin embargo, dichas respuestas estarían sumamente sesgadas por experiencias personales negativas de los entrevistados. Lo anterior contrasta con la situación de la protección de los derechos de los consumidores, descrita por *stakeholders* a la luz de una serie de entrevistas realizadas por nosotros en otro estudio (Fuentes y Saavedra 2012), en relación con las mejores prácticas a nivel internacional en ciertos tópicos específicos de la política de protección al consumidor, tales como la visión general sobre ésta en Chile, las atribuciones sancionatorias del Sernac y su rol respecto de otros reguladores.⁵

⁵ En dicho trabajo se preguntó a los *stakeholders* entrevistados, además de lo que acá sintetizamos, sobre las acciones de clase en Chile y sobre los estudios empíricos que realiza el Sernac. Estos temas no son tratados en el presente trabajo y fueron excluidos por ser una materia que se aleja de las atribuciones sancionatorias del Sernac. En cuanto al formato, se optó por entrevistar en profundidad, es decir, elaborar una profusa batería de preguntas y contrapreguntas, dirigidas a altos ejecutivos relacionados con las actividades del Sernac de dos asociaciones gremiales (la Confederación de la Producción y del Comercio, y la Cámara de Comercio de Santiago), de dos asociaciones de consumidores (Conadecus y Odecus) y de dos superintendencias (de banco e instituciones financieras y de valores y seguros). Además se realizaron entrevistas a personas ligadas a la alta dirección del Sernac. Más detalles sobre esto en Fuentes y Saavedra (2012).

2.1 Protección al consumidor: ¿qué dicen los *stakeholders*?

En el estudio de nuestra autoría antes señalado (Fuentes y Saavedra 2012), revisamos tres aspectos de la ejecución de la política de protección al consumidor: las facultades regulatorias del Sernac, las responsabilidades de distintas instituciones regulatorias y la validez de los estudios publicados por el Sernac. Por medio de entrevistas recogimos la opinión de organizaciones que tienen alguna representatividad de las distintas posiciones frente a estos temas, además del Sernac: agrupaciones de empresarios relacionados con el comercio, agrupaciones de consumidores y organismos fiscalizadores sectoriales.

Metodológicamente se estableció, en primer lugar, un conjunto de preguntas asociadas al tema genérico de la protección a los consumidores, como la visión respecto de la necesidad de esta protección, la eficacia del sistema de multas en operación, la importancia de haber tipificado acciones de naturaleza colectiva en la ley (año 2004) y sus consecuencias. En segundo lugar, se establecieron preguntas relacionadas con las facultades del Sernac, las que no incluyen la posibilidad de sancionar prácticas y sí las de educar a los usuarios, difundir la información y su papel ‘supletorio’ en relación con su participación en dimensiones que no estén contenidas en los marcos regulatorios de otras agencias 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. En tercer lugar, se definió un conjunto de preguntas relacionadas con la distribución de responsabilidades entre el organismo mencionado y otras agencias regulatorias sectoriales, como la delimitación de sus ámbitos de acción o la eficacia de la llamada ‘ventanilla única’ para la recepción de consultas de los usuarios.

Que el modelo de economía social de mercado chileno requiere de una institucionalidad de defensa de los consumidores está fuera de discusión. Los matices aparecen a la hora de establecer cuáles son los fundamentos de esta intervención del Estado. Las asociaciones de consumidores enfatizan la existencia de asimetrías de información como la causa obvia y natural para esta intervención, jerarquizando como prioritarias las tareas de protección contra los abusos de las empresas por sobre las de fomentar los derechos de estos consumidores (como el de informarse, por ejemplo). Los otros organismos adicionan la

necesidad de reglamentar la protección a los consumidores debido a los espacios de deliberación de intereses que quedan abiertos con la actual normativa, tipificando las conductas anticonsumidores, la necesidad de proteger a los agentes del mercado con dificultades para organizarse, la necesidad de normar la entrega de información para que el exceso de ésta no termine afectando a los propios consumidores, y la necesidad de superar la carencia de información por parte de los consumidores y su imposibilidad de procesar la ya disponible.

A juicio de la mayoría de los entrevistados, las sanciones 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. Éstas quedan además al arbitrio de los jueces, manifestándose una enorme disparidad de criterios que restan eficacia al procedimiento. Un punto acotado por una de las asociaciones de empresas dice relación con que para las empresas grandes sería más disuasivo el costo en imagen a la hora de ser multadas.

En cuanto al rol de las asociaciones de consumidores, todos concuerdan en que existe una carencia de recursos públicos destinados a apoyarlas. No obstante, los matices son considerables. Obviamente, las asociaciones de consumidores preferirían un financiamiento público, evitando así que sean financiadas por empresas debido a los eventuales conflictos de interés implicados. La mirada del mundo empresarial y del regulador es más lapidaria: éstos consideran que, más allá de sus causas, las asociaciones de consumidores tienen falencias muy graves en su labor, pudiendo ser éstas motivadas por el bajo acceso a recursos financieros o por la presencia de sesgos políticos a priori contrarios a la iniciativa privada.

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 críticas respecto de cómo la norma quedó redactada. Aunque comparten la necesidad de tener acciones de clase tipificadas en la Ley del Consumidor, los reguladores sectoriales entrevistados consideran que las demandas por acciones de clase en Chile han sido muy mal llevadas por los propios demandantes. Tampoco ayudaría el que los jueces, carentes de conocimientos respecto de cómo operan estas demandas, se pronuncien de inmediato acerca del fondo del problema,

antes incluso de declarar su admisibilidad. Las asociaciones de empresas definitivamente rechazan la figura de acciones de clase en Chile, pues para ellos éstas sólo crean una ‘industria del reclamo’.

Desde una perspectiva de diseño institucional, y en particular acerca de las facultades del Sernac, tanto las asociaciones de consumidores como los reguladores sectoriales ven la existencia de conflictos entre dicho organismo y los roles que ellos cumplen o esperan cumplir. Por ejemplo, las asociaciones de consumidores plantean que la labor de atención de reclamos debiera estar radicada en ellas, debiendo el Sernac principalmente fiscalizar y arbitrar contiendas entre empresas y consumidores. Son además críticos de las OSIC (Oficinas de Información al Consumidor) a nivel comunal. Los reguladores sectoriales opinan que el Sernac tiene un rol claro y eficiente desde el punto de vista social, pero en la práctica presenta falencias en el modo en que opera, pues pasaría a ejercer un rol más bien reactivo a hechos consumados. Son críticos además de ciertas incompatibilidades entre la dirección del Sernac y los intereses políticos.

La posición de las asociaciones de empresas es nuevamente mucho más crítica. Éstas ven al Sernac como una entidad muy dedicada a ‘buscar la trampa’ de las empresas. Comparan a este organismo con la Superintendencia de Bancos (SBIF) para aseverar que se requiere un gran fortalecimiento 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.

Con tal disparidad de opiniones respecto del servicio encargado de fiscalizar en la materia, una cuestión crucial es conocer los límites y responsabilidades entre agencias, es decir, entre el Sernac y los reguladores sectoriales. 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.⁶ Los fiscalizadores perciben como

⁶ Cabe destacar que este organismo no tiene facultades amplias de interpretación de la ley, ni puede pasar multas o definir regulaciones; no obstante, posee atribuciones para solicitar información a las empresas, denunciar ante los tribunales y generar información para publicar y/o educar a los consumidores. Éste es uno de los cambios sustantivos de la propuesta en discusión parlamentaria.

negativas las acciones del Sernac en tanto ellas pudiesen tener efectos que atenten contra la inversión y el crecimiento del sector bajo su tutela. Si a lo descrito se suma la mencionada facultad supletoria de dicho organismo en la aplicación de la ley, se observan casos en los que las interpretaciones de un organismo sectorial pueden diferir de las del Sernac.⁷

Precisamente, este especial cuidado de los sectores bajo tutela regulatoria es para las asociaciones de consumidores el mayor problema entre los reguladores y el Sernac, ya que siempre se tiende a priorizar el rol de estabilidad y fomento por sobre el cuidado de los consumidores. Por otro lado, en cuanto a la ventanilla única, las organizaciones de consumidores señalan que existe una buena coordinación entre las agencias regulatorias sectoriales y el Sernac. Excepción a esta condición general sería el caso de los temas relativos a la salud y los servicios básicos, respecto de los cuales se advierte un campo nebuloso de atribuciones que hacen difícil la labor de defensa de los derechos de los consumidores.

Para las asociaciones de empresarios, el caso más patente de conflicto de intereses entre reguladores 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. En el fondo, a diferencia de otros organismos reguladores sectoriales, para ellos el actuar del Sernac estaría sesgado en favor de una de las partes. Dicho sesgo se manifestaría 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 resulta muy relevante para las empresas.

Los organismos reguladores son más críticos y culpan al Sernac de muchos problemas de coordinación. Nuevamente aparece aquí el ejemplo de qué se entiende por interés en una operación de crédito para efectos de visualizar si se está cobrando por sobre la tasa máxima convencional. Se argumenta que las interpretaciones del Sernac no serían consultadas con la superintendencia respectiva, básicamente debido a la utilización de la

⁷ Un ejemplo de esta naturaleza se observa en los temas relacionados con el cobro de tasas de interés en las casas comerciales, las que según el Sernac serían superiores a la máxima convencional. En este caso particular, el tema en discusión se centra en los ítems que pueden considerarse como parte constitutiva del interés del crédito.

facultad supletoria. Esto habría llevado a la aplicación de interpretaciones del Sernac que serían contradictorias con normas de ámbito reglamentario establecidas por la propia Superintendencia de Bancos.

2.2 Análisis de la situación en Chile

Las opiniones de los distintos agentes del mercado muestran que para los reguladores sectoriales y los empresarios no existe la convicción de que la política de protección al consumidor opere eficazmente. Si bien se manifiesta la necesidad de que exista una legislación específica en esta materia –ya que sería difícil argumentar en contra de una línea de trabajo plenamente aceptada en el mundo desarrollado–, en términos prácticos se critican las actividades realizadas en el marco de dicha normativa. Estos actores 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.

Da la impresión de que, en términos culturales, Chile 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 para la inversión, el crecimiento futuro y la superación de la pobreza.

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 instituye (Sernac y asociaciones de consumidores) por parte de los agentes económicos que pueden ver afectados sus intereses, o de otros organismos públicos que poseen objetivos que dependen crucialmente de la inversión y el crecimiento. El segundo elemento es la existencia de un marco legal que evidencia debilidades para la eficaz ejecución de los objetivos estratégicos de largo plazo de la política de protección a los consumidores. Respecto de éste, cabe destacar los siguientes aspectos de la legislación chilena en materia de protección de los derechos de los consumidores:

- 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, en particular cuando no es evidente cuál legislación es la aplicable.

- De acuerdo con lo establecido en el artículo 57 de la ley, el Sernac es un servicio que depende del poder ejecutivo y que además no tiene ninguna atribución para sancionar el no cumplimiento de la ley. Por tanto, sólo se limita a ser parte de las causas, las que finalmente son falladas por los tribunales ordinarios de justicia.
- Las asociaciones de consumidores, reguladas en los artículos 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 las empresas.
- Las multas tipificadas en el artículo 24 de la ley no parecen ser de una cuantía que permita disuadir posibles incumplimientos de la normativa. Este hecho puede llevar a una completa inoperatividad de la ley.

2.3 Mejores prácticas en países desarrollados

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, Hadfield, Howse y Trebilcok (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 de las políticas de protección al consumidor, lo cual ha implicado una transición hacia nuevos enfoques empíricos, aún no plenamente incorporados en los diferentes países. Por otro lado, la definición de las políticas de protección a los consumidores está íntimamente ligada con variables de naturaleza sociocultural. Bajo esta perspectiva, Strünck (2005) compara las prácticas de Estados Unidos y Europa, detectando importantes diferencias basadas en variables tales como los grados de cooperación entre productores y consumidores, y el rol de los tribunales de justicia. Igualmente, De Ruyter y Kasper (1997), en el contexto de la comparación de las oficinas de protección al consumidor de Estados Unidos y Holanda, concluyen que una de las mayores determinantes de las diferencias encontradas es el estilo de dirección del personal involucrado.

Un avance en cuanto a la detección de brechas y las mejores prácticas internacionales es el trabajo de Roa (2013). Éste describe las mejores prácticas señalando cuatro aspectos principales, diferentes en general a lo que concierne a las facultades sancionatorias de las agencias, que es precisamente el tema de este trabajo. Para Roa (2013), un primer conjunto de prácticas se refiere a las destinadas a fortalecer la capacidad de decisiones del consumidor (mayor educación o regulación de la divulgación de la información), las que norman la relación contractual entre consumidor y vendedor (como garantías, términos del contrato y períodos de reflexión), las que regulan la actividad comercial misma (como el establecer códigos de conducta, estándares de calidad o seguridad y las prohibiciones de ventas o prácticas reñidas con ciertos valores sociales), y las que reglan los mecanismos de regulación de conflictos (privados o judiciales y multas). Un segundo conjunto de prácticas a tener en cuenta son aquéllas referidas a la detección de los perjuicios a los consumidores. Un tercer tipo de mejores prácticas alude a aquellas que facilitan el hacer exigible la ley del consumidor, y por ende ponen un costo a quien la infringe, como son el monitoreo a empresas (estudios de marcas, por ejemplo), sus criterios y otras sanciones (como por ejemplo ordenar devoluciones, reparaciones o indemnizaciones a los afectados, hasta llegar incluso a acciones penales). Finalmente, Roa (2013) se refiere a las mejores prácticas en el diseño y evaluación de la política de protección al consumidor que extrae de la OCDE (OECD 2010). En cada punto, este autor revisa las brechas entre estas mejores prácticas recomendadas por dicho organismo internacional y la situación en Chile, extrayendo así las justificaciones a políticas más proactivas en defensa de los consumidores.

Respecto de las atribuciones sancionatorias del Sernac, Roa (2013) menciona en el ámbito de la exigibilidad de la ley del consumidor las siguientes mejores prácticas internacionales: i) sanciones en multas económicas disuasivas; ii) sanciones no pecuniarias, tales como ordenar devoluciones, reparaciones o indemnizaciones, devolución de ganancias, publicidad correctiva o negativa, suspensión de funcionamiento de la empresa y establecer determinadas prohibiciones; iii) acciones de cumplimiento y cesación; y iv) procedimientos sancionatorios en cascada con detonadores específicos como la agencia estatal o

terceros actores, siguiendo para ello un criterio de gravedad, masividad o reincidencia que pase de lo administrativo a lo civil y de éste a lo penal. Sobre este punto, el autor menciona que hay brechas importantes respecto de la realidad chilena. Por ejemplo, el procedimiento actual en Chile va desde una mediación administrativa no sancionatoria hasta una instancia de acción individual en juzgados de policía local, y sólo tratándose de juicios de acción de clase se pasaría a los tribunales de justicia. Ni hablar de la acción penal o de procedimientos alternativos de resolución de conflictos.

En cuanto a la distribución de responsabilidades entre agencias y las facultades fiscalizadoras del organismo encargado de la protección a los consumidores, 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.

El informe de la OCDE (OECD 2006) indica que la política pública debe llevarse a cabo de forma tal que se sobrecompensen sus costos. Ello es relevante, por ejemplo, cuando se busca implementar una política aparentemente eficaz de incremento de información a los consumidores, aunque ésta podría tornarse completamente inútil desde la perspectiva de la racionalidad limitada de aquéllos. Se señala que no es evidente cuándo se debe llevar a cabo una determinada política: si 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 aplicar 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? En suma, el trabajo de la OCDE (OECD 2006) entrega criterios útiles para deducir ciertas conclusiones respecto del rol del Sernac y sus límites con otros reguladores.

En un documento posterior (OECD 2007a), este organismo internacional aborda la ‘apertura’ de información –o *information disclosure*– focalizada en las telecomunicaciones y los servicios financieros. Destacan tres conclusiones por su relevancia y aplicabilidad en Chile. Primero, la apertura de información obligatoria o *mandatory disclosure* debe ser un proceso supervisado, ya que sus resultados prácticos pueden diferir sustantivamente de lo planificado, debido a la existencia

de racionalidad limitada. Segundo, las políticas deben ser evaluadas cuidadosamente, ya que la complejidad de la conducta de los consumidores puede llevar a que sus costos superen sus beneficios. Por último, la proporción de consumidores bien informados debe tenerse en consideración en la evaluación del impacto y el costo de las políticas.

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 éstos acceso a mecanismos justos, fáciles, oportunos y efectivos, sin incluir cargas o costos innecesarios. Este criterio tiene aplicabilidad al tema de las atribuciones del organismo público encargado de la protección de la defensa de los derechos de los consumidores, ya que su participación –directa o indirecta– en la resolución de disputas y resarcimiento puede ser esencial para que, desde la perspectiva de un consumidor particular, el beneficio de un determinado reclamo sea mayor que el costo de llevarlo a cabo.

En el caso específico de Estados Unidos, las actividades de protección a los consumidores se desarrollan en distintas agencias, las que tienen además otras labores a su cargo. Es así como United States Consumer Product Safety Commission (CPSC, Comisión de Seguridad de Productos del Consumidor de EE.UU.) trabaja con la industria y otras partes interesadas en desarrollar estándares voluntarios de seguridad, definiendo y garantizando el cumplimiento de estándares obligatorios de calidad que avalen el arreglo de productos defectuosos. Para este fin llevan a cabo estudios sobre productos potencialmente riesgosos sobre los que informan a los consumidores. Por su parte, la Federal Trade Commission (FTC, Comisión Federal de Comercio) se encarga de proteger a los consumidores del fraude y el engaño, pero no detalla la forma en que se toman las decisiones para efectos de desarrollar estudios específicos.

Se puede concluir que no parece existir información que discuta en forma precisa las atribuciones del organismo encargado de velar por los intereses de los consumidores, así como las eventuales superposiciones con diversas agencias gubernamentales. Además, la poca información que se ha podido recabar está normalmente referida a organismos que velan al mismo tiempo por los temas de competencia y de la protección a 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 libre competencia.

En consecuencia, para verificar la existencia e importancia de brechas a nivel nacional respecto de las mejores prácticas en el mundo en esta materia, lo más razonable sería adicionar a la escasa evidencia internacional los preceptos que se derivan de la teoría económica discutida en la sección 1 de este trabajo. Esto, en suma, parece indicar que si se opta por dotar al Sernac de acciones sancionatorias, con altas potestades para interpretar la ley, se debe limitar el poder de esta agencia por la vía de asegurar la existencia de un tribunal superior especializado al que apelen quienes se vean afectados por determinadas sanciones. Asimismo, se debe restringir la dependencia de este organismo fiscalizador del poder político –al que sin dudas seguirá ligado–, traspasando la política de la protección de los derechos de los consumidores al Ministerio de Economía y limitando las opciones de ingreso del poder político a la alta dirección de esta agencia por la vía, por ejemplo, de evitar que el nombramiento y la destitución de sus autoridades sea de exclusividad del poder ejecutivo.

3. Recomendaciones: qué hacer y qué no hacer

Es evidente la brecha institucional en la política de defensa de los consumidores en Chile, que se manifiesta en el contraste entre su diseño y práctica actual, y las políticas que se aplican en países desarrollados y lo sustentado por la teoría económica. Es también indudable que cualquier propuesta de modificación encuentre la oposición de parte de algunos sectores empresariales, e incluso de parte de reguladores sectoriales, actitudes que relevan posibles abusos y eventuales pérdidas en las que pudieran incurrir las empresas, como resultado de las acciones llevadas a cabo en el contexto de la protección a los consumidores. En la misma línea, también se observan posiciones extremas que formulan la protección a los consumidores como una postura contraria al necesario desarrollo de las economías modernas. Ante este panorama da la impresión de que en términos culturales nuestro país aún no incorpora plenamente la validez del ejercicio de los derechos de los consumidores y su complementariedad con una economía de mercado fortalecida.

Las recomendaciones que a continuación se presentan constituyen, de acuerdo a nuestro entender, los aspectos centrales que deben tenerse presentes para un fortalecimiento de la política de protección a los consumidores, lo que a su vez debiera propender a un fortalecimiento y validación social de nuestra economía de mercado:

- Revisar los ámbitos de discusión respecto de la supletoriedad de la ley a través de una instancia de coordinación con las respectivas agencias fiscalizadoras sectoriales, de modo de aclarar, por ejemplo, a nivel reglamentario, las dudas que pudieran suscitarse. Tal acuerdo de trabajo *ex ante* debiera ser transparente y vinculante para todas las agencias gubernamentales involucradas.
- Crear la instancia judicial especializada con rango de Corte de Apelaciones en cuestiones económicas que vea, entre otras, estas materias del consumidor. Este nuevo tribunal debiera 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 además hacerlo con conocimiento de los casos. Tal diseño institucional dejaría al Sernac determinando en primera instancia los resultados de las reclamaciones, y quizás en carácter definitivo cuando sean de baja cuantía, lo que disminuiría la recurrencia a los tribunales. Al mismo tiempo, el Sernac operaría para reclamos de poca cuantía realizados por consumidores aislados, pudiendo dejar la carga de la prueba en las empresas en aquellos casos en los 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 como financieristas de las asociaciones.
- En el mismo espíritu de lo establecido en la letra e) del artículo 58 de la ley, respecto de 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.

- 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 tengan restricciones adicionales para postular a cargos de representación política. Ello, por tratarse de un tema muy sensible, de alta exposición pública y de potencial abuso del cargo con fines políticos, lo cual podría ocasionar graves daños a empresas sin que éstas hayan sido declaradas culpables de delito alguno. Esto nos hace pensar que esta modificación debiera reducir los riesgos de un uso inadecuado del cargo.
- 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 que a lo menos deben estar representados los siguientes criterios: i) transparencia y claridad respecto de la forma en que se deciden los estudios; ii) condiciones mínimas para que el análisis sea robusto estadísticamente; iii) protocolo de interacción con las empresas y consumidores interesados antes de su publicación final; y iv) publicidad de los estudios, que debe contemplar la posibilidad de que las empresas superen las deficiencias antes de su publicación.

Lamentablemente, el lento avance en estas materias luego de 17 años de vigencia de la ley que creó al Sernac, junto con la cerrada oposición del mundo empresarial y la derecha política para aumentar la protección de los consumidores, han llevado a una propuesta del Ejecutivo que, de acuerdo con nuestra visión, excede el fortalecimiento de la protección al consumidor con un carácter promercado. En efecto, tomando en cuenta que varias de las iniciativas propuestas por el Ejecutivo para modificar la ley apuntan en la dirección correcta, destacamos en los párrafos siguientes los aspectos que, aunque fortaleciendo la defensa de los consumidores, son a nuestro juicio problemáticos o presentan un lamentable sesgo antimercado.⁸

⁸ Véanse detalles de cada elemento de la propuesta en Presidencia de la República (2014).

En primer lugar, no es razonable que un organismo público tenga un carácter fiscalizador, sancionatorio y al mismo tiempo con facultades interpretativas de ley, sin sus correspondientes *checks and balances*, como una corte revisora especializada en materias económicas tan complejas y amplias como las relacionadas con la protección de los consumidores. Esto, por cuanto ello facilita el surgimiento de acciones contrarias a las empresas sin el necesario contraste de opiniones. La división de las tareas al interior del gobierno tiene un fuerte sustento teórico, tal como lo afirma Tirole (1994) al repasar los avances de la teoría de contratos e incentivos en esta materia. Nos parece que en este caso es más que atendible esta precaución. Adicionalmente a este punto, el rol de cautelar la política del sector debe quedar radicado en definitiva en el Ministerio de Economía y, coherentemente, separarlo del nuevo rol fiscalizador del Sernac. Hasta el momento, el Sernac ha sido el principal promotor de la política, así como de sus cambios legales, lo que no representa mayor riesgo en tanto su rol fiscalizador ha estado muy minado por la falta de poder sancionatorio del organismo, que obedece a razones históricas.⁹

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, es necesario y urgente revisar la facultad resolutoria del Sernac en cuanto a las infracciones. En particular, éstas deben ser tipificadas en detalle respecto de los procedimientos válidos, de manera que todas las partes tengan el derecho a ser escuchadas y a recibir respuestas fundadas, ya que su mal uso puede llevar a establecer un clima de falta de confianza en el desarrollo de nuevos proyectos de inversión en el país.

En tercer lugar, se echa de menos que este proyecto de ley no se haga cargo de establecer prohibiciones temporales adicionales para las autoridades más altas del Sernac relativas a participar en contiendas políticas, lo que como ya hemos señalado podría fomentar el mal uso de la institucionalidad con fines ajenos a su propia naturaleza.

Por último, debe revisarse el financiamiento de las asociaciones de consumidores, tal como ha sido propuesto por el Ejecutivo, ya que el riesgo del nuevo esquema podría por un lado derivar en ataques motivados por intereses particulares en contra de determinadas empresas;

⁹ El Sernac proviene de la antigua Dirección de Industria y Comercio (Dirinco). Su primer rol en el año 1992 fue el de elaborar un proyecto de ley del consumidor. Es claro entonces que desde su génesis el Sernac ha sido bastante autónomo respecto del Ministerio de Economía para llevar adelante la política de protección a los consumidores.

o, por otro lado, lo que puede resultar aun peor, que estas asociaciones sean capturadas por empresas para sus propios fines económicos.

4. Conclusiones

A la luz de los antecedentes recopilados sobre la percepción en Chile de la política de protección a los consumidores, de las razones fundadas en la teoría económica moderna respecto de la necesidad de que esta política exista y de la forma en que estos temas son tratados en países con un nivel mayor de desarrollo, este artículo muestra que se requiere trabajar fuertemente en generar un consenso social en relación con la importancia, validez y necesidad de contar con una activa política de protección de los derechos de los consumidores en el país. La desconfianza en torno a la ejecución de esta política por parte del Sernac no está sólo presente en el mundo empresarial, sino también en otros organismos estatales fiscalizadores sectoriales. Esta debilidad de la política de protección a los consumidores en Chile se manifiesta en facultades muy limitadas del organismo encargado, en asociaciones de consumidores débiles y en una ley de carácter supletorio.

La intención de legislar para fortalecer los derechos de los consumidores es correcta y consistente con el funcionamiento eficiente de una economía de mercado. Lamentablemente, una ley que entregue excesiva discrecionalidad a la autoridad puede redundar en un daño económico permanente al país. En este artículo se mencionan cuatro alcances al proyecto de ley que busca dotar de mayores facultades al Sernac (en actual tramitación en el Senado), que son, a nuestro juicio, una sobrerreacción del Ejecutivo, la que se explica por la indolencia y los ínfimos avances en la materia durante las últimas dos décadas. Se espera, en consecuencia, que este texto ayude a poner paños fríos al debate para que los avances sean realmente significativos y coherentes tanto para favorecer la protección a los consumidores como para fortalecer la eficiencia con equidad de nuestra economía social de mercado.

La problemática discutida en este artículo tiene alcances en otros sectores que comparten la característica de haber sido abandonados a la lógica del mercado, por lo que no cuentan con el debido resguardo de las fallas que este mismo provoca, contexto en el que destacan los evidentes problemas de acceso y equidad en salud, educación y previsión social.

BIBLIOGRAFÍA

- Akerlof, G. 1970. The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics* 84(3), 488-500.
- Che, Y-K. y Spier, K. 2008. Exploiting Plaintiffs through Settlement: Divide and Conquer. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* 164(1), 4-23.
- Coase, R. 1960. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics* 3(1), 1-44.
- Coase, R. 1992. The Institutional Structure of Production. *American Economic Review* 82(4), 713-19.
- De Ruyter, K. y Kasper, H. 1997. Consumer Affairs Departments in the United States and the Netherlands: A Comparative Analysis. *Journal of Consumer Policy* 20(3), 325-52.
- Engel, E. 1995a. The Basics of Consumer Protection: Principles and Policies (104-30). En Frischtack, C. (ed.), *Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective*. Washington: World Bank.
- Engel, E. 1995b. Consumer Protection Policies and Rational Behavior. *Revista de Análisis Económico* 10(2), 183-202.
- Engel, E. 1998. Protección de los consumidores en Chile: ¿por qué tan poco y tan tarde? *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* 1(2), 145-66.
- Engel, E., Muñoz, E. y Repetto, A. 2013. Hacia una sociedad sin abusos: propuestas para una protección eficaz de los consumidores. Informe de Políticas Públicas 01, Espacio Público. Disponible en: <http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/11.pdf> [4 de marzo 2016].
- Engel, E. y Pardow, D. 2015. Aclarando las reglas del juego: propuestas para mejorar la coordinación entre el Sernac y los reguladores sectoriales. Informe de Políticas Públicas 06, Espacio Público. Disponible en: <http://espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/47.pdf> [4 de marzo 2016].
- Fuentes, F. y Saavedra, E. 2012. Fundamentos, práctica y recomendaciones para una política efectiva de protección al consumidor. Documento de Investigación I-283, ILADES-Universidad Alberto Hurtado. Disponible en: <http://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/I-283.pdf> [4 de marzo 2016].
- Grossman, S. 1981. The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality. *Journal of Law and Economics* 24(3), 461-83.
- Hadfield, G., Howse, R. y Trebilcock, M. 1998. Information-Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy. *Journal of Consumer Policy* 21(2), 131-69.
- Hensler, D. 2001. Revisiting the Monster: New Myths and Realities of Class Action and Other Large Scale Litigation. *Duke Journal of Comparative and International Law* 11(2), 179-214.
- Jiménez, S., González, N. y Girardi, B. 2014. Política de protección del consumidor: situación actual y desafíos pendientes. Serie Informe Económico 237, Libertad y Desarrollo. Disponible en: http://www.lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/sie237politica deprotecciondelconsumidorsituacionactualydesafiospendientesjimenez ngonzalezbgirardifebrero2014.pdf [4 de marzo 2016].
- Kahneman, D., y Tversky, A. 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk. *Econometrica* 47, 263-91.

- Kaplow, L. y Shavell, S. 1992. Private versus Socially Optimal Provision of Ex Ante Legal Advice. *Journal of Law, Economics and Organization* 8(2), 306-20.
- Kessler, D. y Rubinfeld, D. 2007. Empirical Study of the Civil Justice System (343-402). En Polinsky, M. y Shavell, S. (eds.), *The Handbook of Law and Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Kihlstrom, R. y Riordan, M. 1984. Advertising as a Signal. *Journal of Political Economy* 92(3), 427-50.
- Lorenzini, J. 2013. Protección efectiva del consumidor. Documento de Referencia 04, Espacio Público. Disponible en: <http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/12.pdf> [4 de marzo 2016].
- 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), 651-78.
- McKelvey, R y Page, T. 1999. Taking the Coase Theorem Seriously. *Economics and Philosophy* 15(2), 235-47.
- Milgrom, P. y Roberts, J. 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. Borrador presentado en la 29° Conferencia Anual sobre Política y Ley de Competencia Internacional de The Fordham Corporate Law Institute, New York.
- Nelson, P. 1970. Information and Consumer Behavior. *Journal of Political Economy* 78(2), 311-29.
- Nelson, P. 1974. Advertising as Information. *Journal of Political Economy* 82(4), 729-54.
- Núñez, J. 2007. Can Self Regulation Work?: A Story of Corruption, Impunity and Cover-Up. *Journal of Regulatory Economics* 31(2), 209-33.
- OECD 2006. Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/36581073.pdf> [7 de octubre 2015].
- OECD 2007a. Roundtable on Economics for Consumer Policy: Summary Report. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/39015963.pdf> [7 de octubre 2015].
- OECD 2007b. Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/38960101.pdf> [7 de octubre 2015].
- OECD 2010. Consumer Protection Toolkit. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/consumer/consumer-policy-toolkit-9789264079663-en.htm> [7 de octubre 2015].
- Polinsky, M. y Shavell, S. 2007. The Theory of Public Enforcement of Law (403-54). En Polinsky, M. y Shavell, S. (eds.), *The Handbook of Law and Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Presidencia de la República 2014. Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores. Mensaje 141-362.
- Reich, N. 1992. Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy. *Journal of Consumer Policy* 14(3), 257-92.
- Riley, J. 2001. Silver Signals: Twenty-Five Years of Screening and Signaling. *Journal of Economics Literature* 39, 432-78.

- 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(3), 285-313.
- Roa, J. 2013. Buenas prácticas y perspectivas de análisis para la mejora del Sistema de Protección al Consumidor en Chile. Estudio de Trasfondo Grupo Res Pública Chile. Disponible en: <http://95propuestas.cl/site/wp-content/uploads/2013/05/buenas-practicas-y-perspectivas-de-analisis-para-la-mejora-del-sistema-de-proteccion-al-consumidor-jose-roa.pdf> [10 de septiembre 2015].
- Rothschild, M. y Stiglitz, J. 1976. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *The Quarterly Journal of Economics* 90(4), 629-49.
- Rubinstein, A. 1998. *Modeling Bounded Rationality*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Saavedra, E. y Willington, M. 2012. Eficiencia en asignación de cuotas individuales de pesca: teorema de Coase y asimetrías de información. *Estudios Públicos* 127, 53-87. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/archivo_5146_3296/rev127_ESaavedra-MWillington.pdf [4 de marzo 2016].
- Shapiro, C. 1982. Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation. *Bell Journal of Economics* 13(1), 20-35.
- Shavell, S. 2004. The Appeals Process and Adjudicator Incentives. NBER Working Papers 10754, National Bureau of Economic Research. Disponible en: <http://www.nber.org/papers/w10754.pdf> [4 de marzo 2016].
- Simon, H. 1955. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics* 69(1), 99-118.
- Simon, H. 1967. *Models of Man*. New York: John Wiley & Sons.
- Spence, M. 1973. Job Market Signaling. *The Quarterly Journal of Economics* 87(3), 355-74.
- Spence, M. 1977. Consumer Misperceptions, Product Failure and Producer Liability. *Review of Economic Studies* 44(3), 561-72.
- Spence, M. 1989. Warranty as a Signal of Quality. *The Canadian Journal of Economics* 22(1), 50-61.
- Spier, K. 2007. Litigation (259-342). En Polinsky, M. y Shavell, S. (eds.), *The Handbook of Law and Economics*. Amsterdam: Elsevier.
- Strünk, C. 2005. Mix-Up: Models of Governance and Framing Opportunities in U.S. and EU Consumer Policy. *Journal of Consumer Policy* 28(2), 203-30.
- Tirole, J. 1994. The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers* 46(1), 1-29.
- 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*. New York: Free Press.