

EL SISTEMA CHILENO DE DEFENSA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR: LECCIONES PARA EL CASO PERUANO

ROBERTO DAGA LÁZARO¹

Resumen

En este documento se analiza el sistema chileno de defensa y protección al consumidor, cuya autoridad de aplicación es el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac). Si bien no cuenta con facultades para imponer multas a los proveedores infractores, esta institución desarrolla una intensa labor de difusión de estudios e información relevante para los consumidores y, en casos de conflictos, de mediación entre éstos y las empresas. Las principales lecciones aprendidas del caso chileno son: (i) el mecanismo de denuncias colectivas puede hacer más eficiente el sistema, aplicando la propuesta de Lorenzini (2013) para identificar casos en función de la cantidad de consumidores afectados, su vulnerabilidad, el grado de afectación de su calidad de vida y el nivel de desprotección institucional; y (ii) la elaboración y difusión de estudios puede incrementar el bienestar de la sociedad en su conjunto. En el caso peruano, podría intensificarse la elaboración de análisis de salubridad de algunos productos ofertados en mercados callejeros (hot dogs, comida, huevos, carne de pollo, otros), como también la identificación de productos con sustancias químicas dañinas para el ser humano (bromato de potasio, asbesto y otros).

Keywords: protección al consumidor, reclamos, denuncias, multas

I. INTRODUCCIÓN

La defensa y protección del consumidor se justifica en la medida que existen “fallas de mercado”, tales como: (i) asimetrías de información entre consumidores y proveedores, (ii) elevados costos de transacción para que dichos consumidores hagan cumplir sus derechos por sí mismos, y (iii) limitada capacidad de los consumidores para procesar información (Engel, 1998; Fuentes y Saavedra, 2009; Fuentes y Saavedra, 2012; Engel et al., 2013).

En el caso chileno, la autoridad de consumo es el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac) y se encarga principalmente de: (i) elaborar y difundir investigaciones con

¹ Ejecutivo I de la Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi. Opinión personal. Se agradecen las sugerencias y comentarios de Rodolfo Tupayachi, Benjamín Vila y Carla Molina, así como la asistencia de Erick Saavedra y Vanesa La Noire. Los errores y omisiones son de exclusiva responsabilidad del autor.

información para consumidores; (ii) presentar denuncias colectivas ante las autoridades judiciales contra situaciones que afecten a un conjunto significativo de consumidores; y (iii) mediar en conflictos de consumo entre consumidores y empresas (Fuentes y Saavedra, 2009; Sernac, 2011). El Sernac no cuenta con facultades para imponer multas a los proveedores que infringen las normas de protección al consumidor, ordenar indemnizaciones a favor de los consumidores ni establecer devoluciones de gastos de litigación a los denunciantes; ello corresponde a las autoridades judiciales (Engel et al., 2013). A pesar de esas limitaciones legales, el Sernac ha logrado posicionarse en la opinión pública y a la vez ha alcanzado una cobertura que llega al 98% de la población a nivel nacional (Sernac, 2012a; Engel et al., 2013; Consumers International, 2013; Sernac, 2015b; Zuñiga, 2015).

En ese contexto, se pretende analizar el sistema chileno de defensa y protección al consumidor para extraer lecciones y evaluar su implementación en el sistema peruano. Para lograr tales objetivos, el presente documento está dividido en cinco partes: (i) en la primera se explican con cierto nivel de detalle los argumentos que justifican la implementación de políticas de defensa y protección al consumidor; (ii) en la segunda parte se describe y evalúa el sistema chileno de defensa y protección al consumidor; (iii) en la tercera parte se presenta un resumen de algunos casos emblemáticos del sistema chileno; (iv) en la cuarta se explicitan algunas lecciones para el caso peruano a la luz de lo presentado en las secciones anteriores; y (v) en la quinta parte se formulan las conclusiones del estudio.

II. JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA DEFENSA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Desde el punto de vista de la teoría económica hay al menos tres motivos por los cuales se deben implementar políticas de protección y defensa de los consumidores (Engel, 1998; Fuentes y Saavedra, 2009; Fuentes y Saavedra, 2012; Engel et al., 2013):

- La existencia de asimetrías de información entre consumidores y proveedores de bienes y servicios. Por lo general, los vendedores cuentan con más información sobre el bien o servicio en comparación con los compradores (un ejemplo clásico es el mercado de automóviles usados de “segunda mano”). En general, es difícil que el consumidor individual pueda verificar que el producto que está comprando cumple todas las características técnicas que el vendedor o productor especifica (otros ejemplos son los celulares, computadoras y laptops, prendas de vestir de algodón y otros).

- Los costos de transacción elevados para que los consumidores puedan hacer cumplir sus derechos por sí mismos, ya sea mediante negociación con los proveedores o litigación posterior la transacción comercial.²
- La limitada racionalidad de los consumidores, pues aunque cuenten con toda la información disponible (como contratos bancarios o de telecomunicaciones), es difícil de procesar en un tiempo determinado y que sea tomada en cuenta para las decisiones de consumo o elección entre diferentes bienes o servicios.³

Estos problemas - conocidos técnicamente como “fallas de mercado”⁴ – no son deseables porque generan un efecto negativo sobre los resultados del mercado, alejándolo del funcionamiento óptimo en el que el precio y la cantidad transada de bienes o servicios maximizan el bienestar de consumidores y proveedores (Damanai y Round, 2000). El mercado, es decir, la libre interacción entre consumidores y proveedores, por sí solo no puede resolver los diferentes problemas que enfrentan los consumidores (Engel et al., 2013).

En general, la intervención del Estado en la economía se justifica cuando existe algún tipo de “falla de mercado” y se concreta en dos acciones específicas: (i) la promulgación de marcos legales o “reglas de juego” que buscan resolver directamente esa “falla de mercado”; y (ii) la creación de instituciones que se encarguen de velar por el cumplimiento de dichas “reglas de juego”, tanto de los consumidores como de los proveedores de bienes o servicios, es decir, del cumplimiento de la ley (Fuentes y Saavedra 2009).

A pesar de lo anterior, no debe perderse de vista que la intervención del Estado puede llevar a la ocurrencia de situaciones cuyo resultado no es el más eficiente para la sociedad en su conjunto. Por ejemplo, en opinión de Cabieses (2013) la obligación de brindar al consumidor todo tipo de información sobre un determinado bien y/o servicio, más allá de su preferencia o capacidad de procesamiento, puede ocasionar que simplemente opte por ignorar dicha información en la toma de decisiones de consumo.⁵

² Incluso en este último caso es complejo para la autoridad administrativa o judicial dirimir quién tiene razón en un conflicto entre consumidor y proveedor sobre la calidad de un bien y/o servicio (Fuentes y Saavedra, 2009).

³ Al respecto, es importante hacer notar que Daniel Kahneman, premio Nobel de Economía 2002, señala que las personas no suelen hacer una buena elección de los bienes y/o servicios que adquieren en el mercado debido a que son irracionales por naturaleza (Lorenzini, 2013).

⁴ Las “fallas de mercado” indican la ausencia de condiciones básicas que permitan un mecanismo eficiente de asignación de recursos (Fuentes y Saavedra, 2009).

⁵ En Jiménez et al. (2014) se describen algunos riesgos adicionales de la sobrerregulación.

III. EL SISTEMA CHILENO DE DEFENSA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

3.1 Antecedentes históricos de la protección al consumidor

La concepción de la protección al consumidor surgió en Latinoamérica durante las décadas de 1970 y 1980 (en algunos países como en el Perú incluso en la década de 1990) bajo un contexto de liberalización económica, apertura comercial y reducción del tamaño del Estado.⁶ La privatización de los servicios básicos como el agua, la electricidad y el gas, junto con el auge de algunas industrias como el retail, fueron acontecimientos importantes luego de los cuales se adoptaron políticas de defensa y protección al consumidor (Engel et al., 2013).

3.2 Descripción del sistema chileno de defensa y protección al consumidor

La autoridad de consumo de Chile se denomina Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), una institución gubernamental creada en 1990 con la misión de informar, educar y proteger a los consumidores.⁷ La Ley 19496 de Protección del Consumidor fue promulgada en 1997, varios años después de la creación de la autoridad de consumo.⁸ En línea con lo anterior, la Tabla N° I indica en términos generales algunas líneas de acción del Sernac orientadas a resolver las “fallas de mercado”, que justifican la intervención del Estado en la economía para la protección de los consumidores.

⁶ En los países occidentales más desarrollados, hacia la década de 1960 ya se habían adoptado diferentes modelos de protección al consumidor debido al predominio de las “sociedades de consumo”. Incluso algunos países europeos como Suecia, Dinamarca, Gran Bretaña, Bélgica, Alemania, Francia y los Países Bajos ya habían adoptado leyes específicas (Engel et al. 2013; Ionaş y Dinu 2013).

⁷ Los antecedentes históricos del Sernac se remontan hasta 1932, cuando se creó el Comisariato General de Subsistencia y Precios para hacer frente a los efectos negativos sobre la economía chilena de la crisis económica mundial de 1929 y evitar los monopolios, resolver reclamos y establecer normas de calidad, entre otros objetivos (Sernac 2012a).

⁸ Esta acción es consistente con la perspectiva de establecer “reglas de juego” (es decir, emitir un dispositivo legal) y crear la entidad encargada de velar por su cumplimiento, aunque en el caso chileno la creación de la entidad se concretó varios años antes. Según Engel (2013), la promulgación de la Ley de Protección del Consumidor luego de siete años de haber sido creado el Sernac se explicaría por razones políticas, específicamente por el veto a dicha ley por parte de los políticos de derecha.

TABLA N° I

LÍNEAS DE ACCIÓN DEL SERNAC PARA RESOLVER “FALLAS DE MERCADO”

N°	FALLAS DE MERCADO	ACCIONES DEL SERNAC
1	Asimetrías de información	<ul style="list-style-type: none"> • Educación al consumidor • Entrega de información al consumidor para apoyarlo en sus decisiones de consumo
2	Costos de transacción elevados	<ul style="list-style-type: none"> • Apoyo jurídico a los consumidores • Posibilidad de hacerse parte en las reclamaciones de los consumidores • Planteamiento de denuncias colectivas
3	Racionalidad limitada	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión de información sobre la energía neta usada por artefactos electrodomésticos, costo total de los créditos en valor presente, y otras

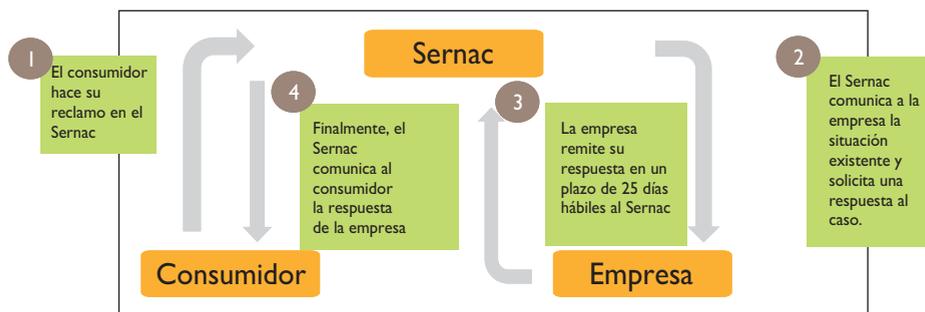
Fuente: Fuentes y Saavedra (2009).

3.2.1 Reclamos ante el Sernac

La acción del Sernac está orientada a interceder o mediar en los conflictos que ocurran entre los consumidores y las empresas proveedoras de los bienes y/o servicios. Luego de recibido el reclamo del consumidor, el propio Sernac se encarga de comunicarlo a la empresa y solicita que se brinde una respuesta en un plazo no mayor de 25 días hábiles, tal como se muestra en la Figura N° I.

FIGURA N° I

CHILE: PROCESO DE MEDIACIÓN DEL SERNAC EN CONTROVERSIAS ENTRE CONSUMIDORES Y EMPRESAS PROVEEDORAS DE BIENES O SERVICIOS

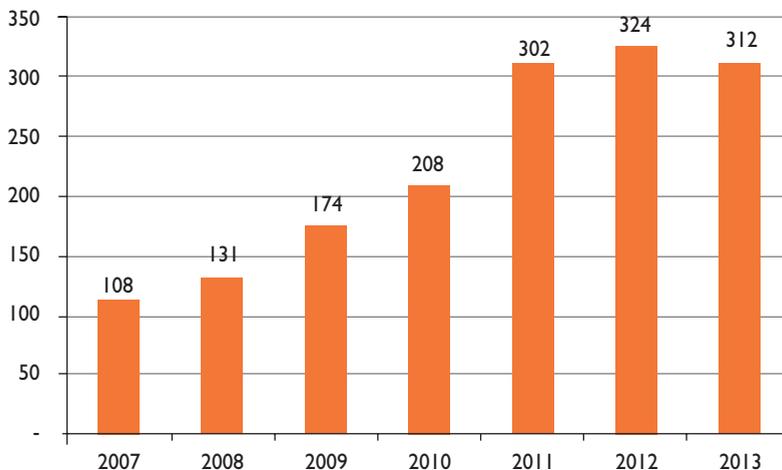


Fuente: Sernac (2011).

Desde 2003, la recepción de reclamos de los consumidores se puede realizar mediante un sistema que ofrece tres canales de atención: (i) Internet, (ii) teléfono (fondo de consultas) y (iii) una red de alianzas con municipios, que le ha permitido al Sernac llegar al 98% de la población (Sernac, 2012a; Consumers International, 2013).

En la Figura N° 2 se presenta la evolución de los reclamos presentados al Sernac durante el periodo 2007 - 2013.

FIGURA N°2
RECLAMOS PRESENTADOS ANTE EL SERNAC A
NIVEL NACIONAL 2007 - 2013
(MILES DE RECLAMOS)



Fuente: Sernac (2012a, 2012c y 2013b).

Cabe precisar que el Sernac no tiene facultades legales que le permitan: (i) imponer multas por infracciones a las normas de protección al consumidor; (ii) ordenar indemnizaciones a favor de los consumidores, o (iii) establecer devoluciones de gastos de litigación para los denunciantes (Engel et al., 2013).

3.2.2 Denuncias y demandas ante los tribunales de justicia⁹

Si la controversia no se resuelve, el consumidor insatisfecho con la respuesta brindada por la empresa puede interponer una denuncia ante el Juzgado de Policía Local de la zona donde se suscitó, sin ser necesario contar con un abogado para tal fin.

⁹ Esta sección está basada en Sernac (2011 y 2012b).

El juez es quien determinará si corresponde imponer multas a las empresas por infracciones contra las normas de protección al consumidor. Si el consumidor así lo solicita (mediante un procedimiento denominado demanda), el juez evaluará si corresponde el otorgamiento de indemnizaciones a los consumidores por parte de las empresas para reparar los daños o perjuicios causados, además de la devolución del monto gastado por el consumidor durante el proceso judicial.

En caso se opte por presentar una denuncia contra la empresa ante los tribunales de justicia (con su respectiva demanda de indemnización y devolución de gastos), el consumidor puede recibir orientación por parte del Sernac. En situaciones en que la infracción afecta a los consumidores en general, dicha entidad puede encargarse directamente de presentar la denuncia y litigar en los tribunales de justicia.

3.2.3 Cambios normativos en el periodo 1999-2004

Entre los años 1999 y 2004, la Ley de Protección del Consumidor se modificó para permitir la incorporación de nuevos derechos de los consumidores, como por ejemplo: (i) regulación de las cobranzas extrajudiciales; (ii) aceptación del “derecho a retracto”, según el cual un consumidor puede dejar sin efecto un contrato celebrado por la compra de un bien o servicio, sin necesidad de una causa justificada;¹⁰ (iii) la prohibición de la letra chica; (iv) las facilidades para formar asociaciones de consumidores; y (v) permitir las acciones colectivas que velen por los derechos de un conjunto relativamente amplio de consumidores (Sernac, 2012a; Consumers International, 2013).

3.2.4 Las denuncias individuales (caso por caso) frente a las denuncias colectivas (visión macro): la reforma de 2004

En casos en los que una empresa con una misma conducta infringe los derechos de un conjunto amplio de consumidores, sería una pérdida de recursos que cada uno de ellos presente su denuncia ante la autoridad correspondiente por separado. Por ello, resultan más eficientes – es decir, menos costoso para la sociedad, satisfaciendo el mismo objetivo de cautelar el derecho del consumidor – los “juicios colectivos” en los que una única entidad representa los intereses de todo el conjunto de consumidores afectados por el proveedor del bien o servicio (Lorenzini, 2013).

Mediante los cambios a la Ley de Protección del Consumidor aprobados en la reforma de 2004, se tipificaron las acciones de naturaleza colectiva (acciones de clase), las cuales pueden ser llevadas a cabo tanto por el Sernac como por las propias asociaciones de consumidores (Fuentes y Saavedra, 2009).

¹⁰ Hay algunas excepciones como los seguros de renta vitalicia, en los que los consumidores no pueden revertir su decisión de compra (Fuentes y Saavedra 2009).

3.2.5 Creación del “Sernac financiero”: la reforma de 2012

Mediante la promulgación de la Ley 20555, que entró en vigencia el 5 de marzo de 2012, se fortalecieron los derechos de los consumidores de productos y servicios financieros, se impusieron nuevas obligaciones para las entidades del sector y se brindaron más facultades al Sernac en materia financiera (Sernac, 2014a). Es decir, el “Sernac financiero” hace referencia a este nuevo marco legal que viene a complementar a la Ley 19496 de Protección del Consumidor.¹¹

Entre los derechos de los consumidores de servicios financieros destacan los siguientes (Sernac, 2014b):

- Si el consumidor ya no quiere contar con una tarjeta bancaria o de una multitienda y no tiene deuda, puede dar por concluido el contrato en un plazo de 10 días y dejar de pagar cobros de mantenimiento.
- En el caso de que quiera una tarjeta de una multitienda, no está obligado a contratar un seguro u otro producto complementario.
- Si cuenta con una tarjeta bancaria o de una multitienda, no está permitido que le aumenten las comisiones o los precios indicados en el contrato.
- Las cotizaciones bancarias o de una multitienda deben mantenerse vigentes siete días.
- No se puede enviar productos o contratos representativos de esas cotizaciones bancarias al domicilio o centro de trabajo.

De otro lado, las nuevas obligaciones de los proveedores de servicios y productos financieros están relacionadas con la información que deben brindar a los consumidores y la publicidad para vender sus productos. Entre dichas obligaciones se encuentran las siguientes (Sernac, 2014c):

- La entidad financiera debe informar sobre el verdadero costo de un crédito o producto financiero en general, mediante la Carga Anual Equivalente (CAE).
- Se debe brindar información sobre precios, tasas, cargos, comisiones, costos, tarifas, condiciones y vigencia de los diferentes productos que son ofrecidos conjuntamente.
- En caso de que la empresa ofrezca productos de manera conjunta (por ejemplo cuenta corriente + crédito), deben indicar los valores y condiciones si se compraran por separado.

¹¹ Este párrafo se ha basado en la descripción contenida en la página web del BBVA Chile. Disponible al 3 de marzo de 2015 en: <https://www.bbva.cl/meta/informacion-clientes/sernac-financiero/>

Por otro lado, una de las propuestas más representativas del “Sernac financiero” consistía en implementar un mecanismo a través del cual, a solicitud voluntaria de las entidades financieras o multitiendas, dicha institución verificaba la legalidad de sus contratos financieros (créditos de consumo, cuentas corrientes, préstamos hipotecarios, tarjetas de crédito, seguros y otros) y otorgaba una certificación (conocida como “Sello Sernac”) para aquellos contratos que contenían cláusulas adecuadas al marco legal vigente sobre normas de protección al consumidor.¹²

Se creía que de ese modo los consumidores mejorarían su situación, dado que podrían firmar contratos que previamente la autoridad de consumo había verificado que no contengan cláusulas abusivas.¹³

En principio, la idea parece positiva pues el “Sello Sernac” reduciría los altos costos de transacción en que incurrirían los consumidores para hacer respetar sus derechos con sus propios medios. Es como si en vez de que cada consumidor contrate a un abogado para que antes de firmar un contrato revise su legalidad, el Sernac asumiera los costos y contratara varios abogados para asegurar la legalidad de todos los contratos financieros.

No obstante, en la práctica ocurrió que ninguna entidad financiera o multitienda solicitó acogerse a este mecanismo del “Sello Sernac”, que estaba disponible desde agosto del 2014 (Caniupán, 2012; CNN Chile, 2014). Esta situación se explicaría principalmente por tres motivos (Caniupán, 2012):

- Contar con el “Sello Sernac” no genera valor agregado porque certifica aspectos que el marco legal vigente ya exige, y que por ello son de cumplimiento obligatorio.
- Es relativamente sencillo que una entidad financiera o multitienda que obtenga el “Sello Sernac” pueda perderlo, pues para ello basta que se presente algún reclamo asociado a los contratos certificados.
- En caso de pérdida del “Sello Sernac” (que es muy posible dada la cantidad de motivos establecidos por la norma) es posible que la reputación o imagen de la entidad financiera o multitienda se vea muy afectada. Por ello, los empresarios no estarían dispuestos asumir dicho riesgo.

Debido a lo anterior y otros factores, la actual administración de Chile no mantendría el conjunto de normas conocido como “Sernac Financiero”, optando por fortalecer las

¹² Este párrafo se ha basado en la descripción publicada por la Revista del Consumidor del Sernac en su página web. Disponible al 27 de marzo de 2015 en:

http://www.revistadelconsumidor.cl/articulos/contenidos.php?ID_Articulo=596

¹³ *Idem*.

facultades del Sernac y contar con una entidad potente para la defensa y protección de los consumidores (CNN Chile, 2014).

3.3 Evaluación del sistema chileno de defensa y protección al consumidor

El Sernac no se encuentra facultado para imponer multas a los proveedores que infringen las normas de protección al consumidor; ordenar indemnizaciones a favor de los consumidores ni establecer devoluciones de gastos de litigación para los denunciantes (Engel et al., 2013). Se encarga principalmente de: (i) elaborar y difundir investigaciones que aporten información relevante y útil para que los consumidores la tomen en cuenta en su proceso de elección de bienes o servicios; (ii) presentar denuncias colectivas ante las autoridades judiciales cuando la infracción de los proveedores afecte a un conjunto significativo de consumidores; y (iii) mediar en los conflictos o controversias de consumo que ocurran entre los consumidores y las empresas (Fuentes y Saavedra, 2009 y Sernac, 2011). En ese marco de limitaciones legales, dicha autoridad de consumo ha logrado posicionarse en la sociedad chilena y ha alcanzado una cobertura que alcanza a casi todo el territorio nacional, tal como se detalla a continuación:

- Un fuerte arraigo y respeto por parte del público, pues según una encuesta de dicha entidad el 76,2% de los consultados consideró que el Sernac los protege contra abusos, excesos y “fallas de mercado” en los productos y servicios¹⁴ (Engel et al., 2013; Sernac, 2015b).¹⁵
- Una cobertura que alcanza al 98% de la población, debido a que la recepción de reclamos se puede realizar mediante tres canales de atención: Internet, teléfono (fondo de consultas) y una red de alianzas con municipalidades (Sernac, 2012a; Consumers International, 2013).
- Un considerable prestigio profesional entre las entidades de la administración pública, debido al reconocimiento internacional con el que cuenta (Zuñiga, 2015).

En términos de desempeño del Sernac respecto a su labor de protección del consumidor, se ha visto lo siguiente para el año 2013 (Sernac, 2013b):

- En relación a los **reclamos**, el Sernac recibió un total de 311 756 a nivel nacional, de los cuales 300 143 fueron gestionados y cerrados. Entre ellos, 8 351 reclamos pasaron a formar parte de una mediación colectiva. Es decir, sin considerar los casos

¹⁴ En términos generales (no solo considerando la labor del Sernac), el 56,5% de los encuestados considera que recibe mucha o bastante protección contra los abusos, excesos y fallas de mercado en los productos y servicios; y el 42,5% considera que recibe poca o ninguna protección.

¹⁵ Este resultado podría estar asociado – además de la labor de dicha entidad – al hecho que el 80% de las noticias sobre protección al consumidor son generadas por su actuación y las demás por las asociaciones de consumidores, los actores políticos u otros agentes de la sociedad (Lorenzini, 2013).

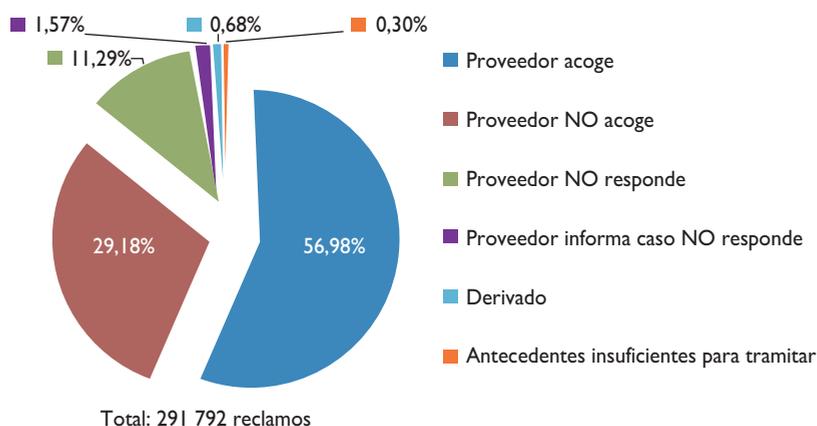
de mediación colectiva se concluyeron 291 792 reclamos, de los cuales el 56,98% favoreció al consumidor (ver categoría “Proveedor acoge” en la Figura N° 3).

Los reclamos principalmente refirieron a las actividades económicas de telecomunicaciones (23%), locales comerciales (23%) y servicios financieros (21%) (Sernac, 2014d). Según su procedencia geográfica, el 47,75% de los reclamos proviene de las regiones (excepto la Región Metropolitana).¹⁶

- Respecto a las **denuncias de interés general**, el Sernac presentó 971 denuncias¹⁷ y se concluyeron 745, de las cuales 559 (es decir el 75,03%) resultaron favorables a los consumidores afectados.
- En el caso de las **demandas colectivas** el Sernac presentó un total de 14, las cuales fueron en su mayoría admitidas por los tribunales de justicia. De ese modo acumuló 64 denuncias colectivas vinculadas a los mercados de productoras de eventos, aerolíneas, servicios de telefonía, asociaciones gremiales, servicios editoriales, bancos y financieras, servicios eléctricos, servicios educativos, farmacias, servicios sanitarios, inmobiliarias, televisión por cable y retail.

FIGURA N° 3

CHILE: RECLAMOS CONCLUIDOS POR EL SERNAC A NIVEL NACIONAL SEGÚN TIPO DE CONCLUSIÓN, 2013
(PORCENTAJE)



Fuente: Sernac (2013b).

¹⁶ Esta información corresponde a 2014: 286 mil reclamos presentados, de los cuales a nivel regional (excepto la Región Metropolitana) se recibieron 136 573 (Sernac, 2015a).

¹⁷ La misma fuente de información consultada (Sernac, 2013b, pág. 4), indica que se interpusieron 936 denuncias de interés general.

Por otro lado, algunos especialistas califican al Sernac como un “león sin dientes” porque - aunque haya logrado posicionarse entre los consumidores y alcanzado una alta cobertura de sus servicios a nivel nacional - sus limitaciones legales, principalmente el hecho de no poder imponer multas, no le permiten ejercer una capacidad real para fiscalizar a las empresas que infringen los derechos de los consumidores (Engel et al., 2013).

Respecto a las multas por infracciones a las normas de protección al consumidor que son impuestas en las instancias judiciales correspondientes, Fuentes y Saavedra (2009) opinan que: (i) no son disuasivas, pues los montos máximos permitidos por el marco legal vigente se encuentran por debajo de los posibles beneficios de incumplir la ley, es decir que habría un claro incentivo a infringir los derechos de los consumidores ya que el potencial beneficio suele ser mayor que la multa; y (ii) el monto de la multa es determinado a discreción por los jueces y hay mucha diferencia de criterios entre ellos, reduciendo así la eficacia del procedimiento judicial.

Además, algunas asociaciones de consumidores de Chile consideran que el hecho de que el Sernac dependa jerárquicamente del Ministerio de Economía genera un conflicto de interés, porque este último estaría más preocupado por proteger e impulsar la actividad empresarial antes que imponer reglas de conducta a las empresas que violan los derechos de los consumidores. De alguna manera, el cumplimiento de aquellas reglas puede suponer algún costo para dichas empresas. Las asociaciones de consumidores sugieren que se adopte el modelo brasileño, en el que la autoridad de consumo depende del Ministerio de Justicia (Fuentes y Saavedra, 2009).

IV. ALGUNOS CASOS SOBRE DEFENSA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

4.1 Cecinas con bacterias y la intervención del Sernac¹⁸

El 14 de septiembre de 1991 el Sernac publicó un estudio¹⁹ donde informaba a los consumidores en general que, luego de realizar exámenes de laboratorio en el Instituto de Salud Pública, había detectado que tres tipos de cecinas (longanizas, salchichas y jamón cocido) comercializadas regularmente en el mercado chileno que presentaban problemas de contaminación bacteriana y/o niveles elevados de polifosfatos, sustancias que se emplean para retener agua en los productos cárnicos.²⁰

¹⁸ Esta sección está basada en la descripción que presenta Engel (1998).

¹⁹ El estudio fue publicado en la revista *Consumo y calidad de vida* bajo el título “Todo sobre longanizas, salchichas y jamones”.

²⁰ La motivación para limitar el uso de los polifosfatos dentro de los alimentos no respondería a una precaución de orden sanitario, sino para evitar posibles engaños al consumidor por incorporar agua en exceso en los productos

- Las longanizas contenían microorganismos por encima del nivel máximo permitido (las 26 marcas que se analizaron presentaban ese problema), además de estafilococo dorado (22 marcas) y salmonella (14 marcas).
- Las salchichas contenían además microorganismos por encima del nivel máximo permitido (9 marcas) y sus niveles de polifosfatos se encontraban por encima del nivel establecido (25 marcas).
- El jamón también registró niveles de polifosfatos por encima del nivel establecido (25 marcas).

Los consumidores inmediatamente redujeron su consumo de todo tipo de cecinas, no solo de longanizas, salchichas y jamón cocido, sin distinguir entre aquellas con peores o mejores resultados.²¹ Esto hizo que los empresarios del sector cecinero, junto con algunos senadores y diputados liberales, indicaran entre otras cosas que la publicación de estos resultados había ocasionado que las ventas de cecinas (contaminadas y no contaminadas) se reduzcan entre 50 y 60% (no especificaron el periodo considerado) y que se trataba de una intromisión estatal en la comercialización del sector.²²

Sin embargo, la evidencia mostró que la producción de embutidos y cecinas efectivamente se redujo, pero no en la magnitud que indicaron los empresarios del sector cecinero. En octubre y noviembre de 1991, la producción se redujo 25% por debajo de su tendencia anterior, aunque para diciembre del mismo año ya había retornado a los niveles de producción previos a la difusión de resultados del Sernac. El balance final indicó que las ventas anuales alcanzadas en 1991 mostraron una reducción del 4% respecto al periodo anterior.

Es importante hacer notar que la difusión del estudio del Sernac provocó importantes efectos positivos sobre el mercado de cecinas, incluso promovidos por iniciativa de los propios empresarios:

- La Asociación Nacional de Industriales de Cecinas (ANIC), que agrupaba a cuatro empresas que producían el 70% de las cecinas nacionales, promovió la implementación de un programa de certificación de la calidad de sus productos.

cárnicos (Berzas, 2005).

²¹ Parece razonable deducir que si se analizan tres tipos de cecina y se encuentran problemas de contaminación, es muy probable que los demás tipos no analizados presenten resultados similares (Engel, 1998).

²² Algunos empresarios (no cecineros) se oponían incluso a la creación de asociaciones de consumidores. No las consideraban necesarias ya que, según indicaban, la información que brindan a sus clientes es clara y transparente, de modo tal que les permite tomar una adecuada decisión de consumo (Engel, 1998).

- Las empresas del sector implementaron el uso de la tecnología de envasado al vacío de cecinas, para evitar el tratamiento manual del producto desde la unidad de producción hasta el punto de venta final a los consumidores.

En resumen, este es un caso emblemático donde la intervención del Estado en la economía, mediante la difusión de información sobre la calidad de los productos, tuvo un impacto positivo. Aumentó el bienestar tanto de los consumidores (con acceso a productos sin contaminación bacteriana) como de los productores de mejor calidad (al distinguirse de aquellos de menor calidad mediante un programa de certificación de las cecinas).

4.2 El aumento unilateral de comisiones de la tarjeta Jumbo Más²³

En Chile, la Ley de Protección al Consumidor indica que algunas cláusulas consideradas como abusivas son ilegales, incluso cuando se encuentren contenidas en contratos firmados entre el proveedor y sus clientes. Es decir, se considera que fueron redactadas por las empresas para beneficiarse indebidamente tomando ventaja de que, por lo general, los consumidores no leen o carecen de tiempo o aptitud para comprender los contratos, sobre todo cuando incluyen elementos técnicos y complejos (Engel et al., 2013).

Bajo esa perspectiva se puede entender el siguiente caso entre el Sernac y la empresa Cencosud. El punto de partida fue que desde marzo de 2006 la empresa aumentó unilateralmente la comisión mensual por el uso de su tarjeta de crédito Jumbo Más de 0,87 a 1,87 dólares americanos²⁴ a por lo menos 608 mil clientes, cuyas compras estaban por debajo de los 94,56 dólares americanos mensuales.²⁵ Por tal motivo, hacia finales de 2006 el Sernac denunció a Cencosud ante las autoridades judiciales exigiendo, entre otras cosas, detener el cobro abusivo de comisiones, eliminar algunas cláusulas contractuales e indemnizar a los consumidores afectados.

Luego de un prolongado litigio, con resultados adversos a las pretensiones del Sernac en las primeras instancias, el 24 de abril de 2013 la Corte Suprema falló a su favor y estableció que las cláusulas contractuales impuestas por Cencosud a los usuarios de la tarjeta de crédito Jumbo Más eran abusivas. Esta sentencia significó la primera demanda colectiva ganada por el Sernac.

²³ La referencia para describir este caso se encuentra en Sernac (2013a).

²⁴ Los montos originales estaban establecidos en moneda nacional de Chile: 460 y 990 pesos respectivamente; solo para fines de presentación fueron expresados en dólares americanos. Para ello se empleó el tipo de cambio promedio de marzo de 2006: 528,77 pesos por dólar americano. La información para esta conversión y las que se indican más adelante se obtuvo de la página web del Banco Central de Chile. Disponible al 31 de marzo de 2015 en: http://www.bcentral.cl/estadisticas-economicas/series-indicadores/xls/Dolar_observado.xls

²⁵ El monto original era 50 000 pesos. Para la conversión a dólares americanos también se empleó el tipo de cambio de marzo 2006: 528,77 pesos por dólar americano.

El fallo dejó en claro que el argumento de Cencosud, según el cual bastaba con indicarle el aumento a los consumidores en sus estados de cuenta mensuales y que el hecho de continuar usando la tarjeta de crédito luego de 30 días podía ser considerado como una aceptación de las nuevas comisiones, no era válido. Para ello, resultaba indispensable que los consumidores acepten expresamente los aumentos.

Según estimaciones del Sernac, el fallo favorable de la Corte Suprema implicaba que Cencosud debía pagar un monto de 70 millones de dólares americanos a los consumidores afectados por el aumento unilateral de las comisiones de la tarjeta de crédito Jumbo Más: 40 millones por la restitución del dinero cobrado indebidamente a 608 mil consumidores afectados y 30 millones en concepto de indemnización.²⁶ En términos individuales, los consumidores afectados podían recibir hasta 91,07 dólares americanos por compensación.²⁷

4.3 El cambio unilateral de las condiciones crediticias: La Polar²⁸

En 2010 el Sernac comenzó a recibir varios reclamos de los clientes de la multitienda La Polar, quienes se quejaban por el aumento unilateral del monto o la extensión de los plazos de vencimiento de sus deudas (es decir, habían practicado repactaciones).

Debido a ello, se inició un proceso de mediación colectiva en el que La Polar se comprometió a revertir dichas repactaciones y retirar de la agencia de riesgos Dicom a aquellos consumidores que habían sido injustamente incluidos en la base de datos de riesgo crediticio. Sin embargo, la empresa no cumplió con su compromiso y continuó con las prácticas abusivas. Por tal motivo, el Sernac entabló una denuncia colectiva contra La Polar.

Hacia finales de 2012, la empresa se comprometió a recalcular la deuda de cada uno de sus clientes y devolverles el valor cobrado en exceso, más un bono compensatorio.²⁹

Para hacer efectiva tal devolución los clientes afectados debían acudir a la empresa o al Sernac en un plazo de seis meses, para solicitar dicha devolución de dinero y bono compensatorio.

²⁶ Esto se refiere al cálculo de intereses corrientes, es decir, lo que hubieran ganado los consumidores teniendo en su poder dicho dinero e invirtiéndolo (lucro cesante).

²⁷ El monto original era 43 000 pesos. Para la conversión se empleó el tipo de cambio de abril 2013: 472,14 pesos por dólar americano.

²⁸ Esta sección está basada en la descripción que presenta Engel et al., (2013).

²⁹ Sin embargo, ocurrió un hecho anecdótico. Los consumidores más favorecidos con el recálculo de la deuda eran los que menos acudían a solicitar la devolución del dinero y el bono compensatorio. Algunos especialistas como Engel et al. (2013) consideran que este hecho revela que a pesar de la amplia difusión de tales compensaciones, muchos consumidores no se enteraron o, si lo hicieron, se trataba de consumidores sobre endeudados o desconfiados de la empresa, por lo que simplemente optaron por no acercarse a tramitar su compensación.

Las investigaciones contra la multitienda La Polar se realizaron en un contexto en el que se promulgó la Ley 20555, que entró en vigencia el 5 de marzo de 2012. Esta ley fortaleció los derechos de los consumidores financieros, se impusieron nuevas obligaciones a las entidades del rubro y se otorgaron más atribuciones al Sernac en materia financiera, lo cual se conoce como el Sernac Financiero (BCCh, 2011).

V. LECCIONES PARA EL CASO PERUANO

La revisión del sistema chileno de defensa y protección al consumidor; considerando su enfoque actual desde la creación del Sernac a inicios de la década de 1990, permite extraer las siguientes lecciones para el Perú:

- El mecanismo de denuncias colectivas puede ser relativamente eficiente para proteger los derechos de los consumidores, pues el hecho de que cada particular presente su denuncia puede resultar un desperdicio de recursos. Incluso puede haber desincentivos para presentar denuncias porque el beneficio esperado de una acción individual puede ser menor al costo de litigación (Lorenzini, 2013).

Sin embargo, el proceso judicial puede ser considerablemente largo y dejar la sensación de injusticia o desconfianza entre los consumidores. En efecto:

- Por un lado, la primera demanda colectiva ganada por el Sernac a Cencosud demoró siete años en resolverse. Al respecto, Manzano (2008) considera que la lentitud de los procesos judiciales en materia de protección al consumidor se debe a la falta de instancias judiciales especializadas en dicha materia en el sistema judicial chileno.
- Por otro lado, en el caso de La Polar, en el que se comprobó que dicha entidad había cambiado unilateralmente las condiciones crediticias de sus clientes, sucedió que los más favorecidos con el recálculo de la deuda eran justamente los que menos acudían a solicitar la devolución de su dinero y el bono compensatorio (Engel et al., 2013).

Lo anterior parece sugerir que la disyuntiva entre optar por un sistema de defensa y protección al consumidor basado en denuncias individuales (caso por caso o visión micro) y otro caracterizado por denuncias colectivas (visión macro) no es real, sino que ambos sistemas se complementan e incluso refuerzan entre sí.

Por ello, en el caso peruano correspondería que la autoridad de consumo continúe identificando las infracciones que perjudiquen o puedan perjudicar a una cantidad considerable de consumidores, y hacer las investigaciones del caso para evaluar la imposición de multas sin acudir a las autoridades judiciales para evitar posibles procesos

de larga duración. Esta acción también permitiría que continúe aumentando la confianza de los consumidores en el sistema.

En ese contexto, tomando como referencia el análisis presentado por Lorenzini (2013) para el caso chileno, la identificación de denuncias colectivas se puede complementar con el análisis de cuatro aspectos: (i) la cantidad de consumidores afectados por la infracción (masividad); (ii) la vulnerabilidad de dichos consumidores; (iii) el grado de afectación de su calidad de vida (nivel de abuso); y (iv) si hay o no alguna entidad pública encargada de proteger al consumidor respecto a esa infracción (nivel de desprotección institucional). En la Tabla N° 2 se presenta la descripción de cada uno de esos criterios de análisis.

TABLA N° 2

CRITERIOS PARA IDENTIFICAR DENUNCIAS COLECTIVAS

CRITERIO	DESCRIPCIÓN
Masividad	Extensivo a un número significativo de clientes que sea susceptible de conformar una masa concentrada que se ve afectada por los hechos respectivos.
Afectación de grupos vulnerables	Con incidencia clara sobre consumidores que por sus características personales, atendido su género, condición social, condiciones de salud y edad, entre otras, requieren un estándar de protección mayor.
Nivel de abuso (cómo afecta la calidad de vida y/o la eficiencia de la persona)	Problema que considera la afectación de la calidad de vida y su incidencia en la eficiencia de las personas (pérdida de horas hombre, recursos involucrados, entre otros). Se agrava en la medida en que se repita en el tiempo, transformándose en una conducta estándar.
Nivel de desprotección institucional	Medida de afectación que considera la inexistencia de organismos especialmente establecidos para resguardar el mercado específico en el que se desarrollan los hechos que afectan al grupo de consumidores, o bien la inactividad o pasividad del organismo fiscalizador para enfrentar malas prácticas. Esta misma inactividad o pasividad en algunos casos puede extenderse a lo largo del tiempo. Como consecuencia de una pasividad o inactividad prolongada, las fallas del sistema de protección del consumidor no logran ser corregidas oportunamente y, por lo tanto, se evidencia su persistencia en el tiempo.

Fuente: La descripción se ha tomado textualmente de Lorenzini (2013).

El punto de partida puede ser el análisis de la casuística acumulada en el Indecopi para identificar las prácticas infractoras más recurrentes entre las actividades económicas que acumulan la mayor cantidad de denuncias: el sistema financiero, la educación, construcción e inmobiliario, seguros, y venta, mantenimiento y reparación de vehículos, donde se concentró el 57,65% de las denuncias durante el periodo marzo 2014 – febrero 2015.³⁰

En el Anexo N° 1 se presentan cuatro ejemplos de Chile que pueden considerarse como propuesta de aplicación de los criterios para identificar denuncias colectivas: créditos y sobreendeudamiento, servicios educacionales, seguridad de los productos y seguros.

- La intervención del Sernac mediante la elaboración de estudios en los que se difunda información relevante para la toma de decisiones por parte de los consumidores habría tenido un importante impacto positivo, contribuyendo a un mejor resultado del mercado. Por ejemplo, el estudio realizado por el Sernac a inicios de la década de 1990 dio a conocer que algunas salchichas contenían bacterias, generando un aumento del bienestar tanto de los consumidores (al elegir productos sin contaminación bacteriana) como de los productores de mejor calidad (al distinguirse de aquellos de menor calidad mediante un programa de certificación de las cecinas).

Para el caso peruano sería importante que las autoridades correspondientes, según sus facultades legales, continúen identificando productos en los que pueda existir algún problema que perjudique a los consumidores o casos en los que se pueda brindar información relevante para la toma de decisiones de consumo.

- Se puede analizar si algunos productos que se comercializan en los diversos mercados callejeros contienen o no algunas bacterias. Por ejemplo: *hot dogs*, comidas, huevos y carne de pollo, entre otros. La necesidad de esto se hace más notoria si se toma en cuenta que los compradores de este tipo de mercados son principalmente consumidores vulnerables de bajos niveles socioeconómicos.
- Por otro lado, resulta posible continuar identificando aquellos productos que contienen elementos dañinos para la salud de las personas, como por ejemplo el bromato de potasio, una sustancia química usada en la preparación de productos como el pan, biscochos y panetones, entre otros,³¹ cuyo consumo

³⁰ Ver cuadro 3.2 del “Reporte mensual de estadísticas institucionales del Indecopi” correspondiente a febrero de 2015 (Indecopi, 2015).

³¹ En el caso peruano, la Asociación Peruana de Consumidores y Usuarios (Aspec) destaca entre sus logros el haber eliminado el uso del bromato de potasio en la elaboración de pan y harina para pan (Aspec, 2012). La Ley 27932 del 20 de enero de 2003 prohibió el uso de esta sustancia química en la elaboración del pan y otros alimentos de consumo humano en el Perú. Disponible al 9 de abril de 2015 en: <http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27932-feb-10-2003.pdf>

excesivo puede ocasionar náuseas, dolores gástricos, depresión nerviosa, posibles afecciones renales e incluso llegar a ser cancerígeno.³² Otro ejemplo de sustancia nociva para la salud humana es el asbesto, un mineral empleado para fabricar partes de los frenos y el embrague de automóviles, tejas para techos, losas para el piso, cemento y textiles. La inhalación de las pequeñas fibras que contiene ese mineral puede causar cáncer en los pulmones (Diario Perú 21, 2012; ACS, 2013).

Es importante precisar que para la elaboración de estos estudios (no solamente en casos de problemas sanitarios, sino en general cualquier problema que pueda afectar negativamente a los consumidores), probablemente se requiera la participación conjunta de diversas entidades públicas como el Indecopi, Digesa y las municipalidades tanto provinciales como distritales, entre otras.

Esto lleva a precisar dos comentarios: el primero es que se requeriría una delimitación explícita de competencias entre las diferentes entidades públicas respecto a la protección al consumidor; el segundo, que la visión de la protección al consumidor debe ser integral, es decir, tener en cuenta las facultades legales para identificar a quién le corresponde llevar a cabo tal o cual actividad, mas no para el planteamiento de la política de protección al consumidor en sí misma o de difusión de información para el consumidor.

VI. CONCLUSIONES

La defensa y protección al consumidor es una función moderna del Estado que se justifica en la medida que existen “fallas de mercado”, tales como: (i) asimetrías de información entre consumidores y proveedores, (ii) elevados costos de transacción para que los consumidores hagan cumplir sus derechos por sí mismos, y (iii) capacidad limitada por parte de los consumidores para procesar información técnica sobre las diversas características de los bienes o servicios (Engel, 1998; Fuentes y Saavedra, 2009; Fuentes y Saavedra, 2012; Engel et al., 2013).

Al respecto, se considera importante revisar el sistema chileno de defensa y protección al consumidor porque su autoridad de consumo, el Servicio Nacional del Consumidor (Sernac), ha logrado posicionarse en la sociedad chilena con una cobertura que abarca a casi todo el territorio nacional (Sernac, 2012a; Engel et al., 2013; Consumers International, 2013; Sernac, 2015b; Zuñiga, 2015). Si bien no se encuentra facultado para imponer

³² La información sobre el bromato de potasio y los efectos negativos de su consumo se ha obtenido de la página web del Instituto Superior Experimental de Tecnología Alimentaria de la Argentina. Disponible al 9 de abril de 2015 en: <http://www.iseta.edu.ar/ARTICULOS%20DE%20INTERES/Bromato%20de%20potasio%20difu.pdf>

multas a los proveedores que infringen las normas de protección al consumidor, ordenar indemnizaciones a favor de los consumidores ni establecer devoluciones de gastos de litigación para los denunciantes (Engel et al., 2013), se encarga principalmente de: (i) elaborar y difundir investigaciones que reúnan información relevante y útil para que los consumidores la tomen en cuenta en su proceso de elección de bienes o servicios; (ii) presentar denuncias colectivas ante las autoridades judiciales cuando la infracción de los proveedores afecta a un conjunto significativo de consumidores; y (iii) mediar en los conflictos o controversias que surjan entre consumidores y empresas (Fuentes y Saavedra, 2009; Sernac, 2011).

- Respecto a la elaboración de investigaciones, se puede mencionar el estudio emblemático del Sernac de 1991, en el cual informó a los consumidores que algunas salchichas disponibles en el mercado contenían bacterias. Se generó un impacto positivo en el mercado pues aumentó el bienestar tanto de los consumidores que empezaron a consumir productos sin bacterias negativas, como de los productores de mejor calidad que se distinguieron de aquellos de menor calidad mediante un programa de certificación de la calidad (Engel, 1998).
- Por otro lado, en relación a las denuncias colectivas, el Sernac también ha enablado varias de ellas contra proveedores que cambiaron unilateralmente las condiciones de compra de sus productos.
 - En el caso del aumento de la comisión de la tarjeta de crédito Jumbo Más de Cencosud sin consentimiento de sus clientes, la Corte Suprema dictaminó en abril de 2013 que dicho aumento era ilegal y que por ello correspondía devolver los 40 millones de dólares americanos cobrados en exceso e indemnizar a los clientes afectados (Sernac, 2013a).
 - El caso en el que Sernac denunció a la multitienda La Polar por cambios unilaterales en las condiciones de endeudamiento (por ejemplo extendiendo el plazo de los vencimientos de deuda), se logró que hacia finales de 2012 la empresa recalculase la deuda de cada uno de sus clientes y les devuelva el valor cobrado en exceso más un bono compensatorio (Engel et al., 2013).
- En lo que corresponde a su labor de mediación, en 2013 el Sernac recibió un total de 311 756 reclamos a nivel nacional, de los cuales 300 143 fueron gestionados y cerrados. Entre ellos, 8 351 reclamos pasaron a formar parte de una mediación colectiva. Es decir, sin considerar los casos de mediación colectiva, se concluyeron 291 792 reclamos, de los cuales en el 56,98% de los casos hubo un pronunciamiento favorable para el consumidor por parte del proveedor del bien o servicio reclamado (Sernac, 2013b).

Sobre esta base, se pueden extraer las siguientes lecciones y evaluar su implementación en el Perú:

- El mecanismo de denuncias colectivas en el que la autoridad de consumo representa a un conjunto amplio de consumidores ante las autoridades judiciales, es relativamente eficiente y puede evitar desincentivos a la presentación de reclamos o denuncias cuando el monto en disputa representa una parte insignificante del presupuesto familiar. Sin embargo, el proceso de litigación judicial puede ser largo (siete años en el caso chileno de la tarjeta Jumbo Más) y dejar la sensación de injusticia o desconfianza entre los consumidores. Según Manzano (2008), la lentitud de los procesos legales en Chile se explica principalmente por la falta de instancias judiciales especializadas en materia de protección al consumidor.

Lo anterior parece sugerir que la disyuntiva entre optar por un sistema basado en denuncias individuales (caso por caso o visión micro) y otro caracterizado por denuncias colectivas (visión macro) no es real, porque ambos sistemas se complementan e incluso refuerzan entre sí.

Por ello, en el Perú correspondería que la autoridad de consumo continúe identificando las infracciones que perjudiquen o puedan perjudicar a una cantidad considerable de consumidores, y haga las investigaciones del caso para evaluar la imposición de multas. Dicha identificación de denuncias colectivas se puede complementar mediante la propuesta de análisis de Lorenzini (2013), que contempla cuatro aspectos: (i) la cantidad de consumidores afectados por la infracción (masividad); (ii) la vulnerabilidad de dichos consumidores; (iii) el grado de afectación de su calidad de vida (nivel de abuso); y (iv) si hay o no alguna entidad pública encargada de proteger al consumidor respecto a esa infracción (nivel de desprotección institucional) (ver descripción en Tabla N° 2).

El punto de partida puede ser el análisis de la casuística acumulada en Indecopi, para identificar las prácticas infractoras más recurrentes y las actividades económicas que acumulan la mayor cantidad de denuncias, tales como el sistema financiero, la educación, construcción e inmobiliario, seguros, y venta, mantenimiento y reparación de vehículos, donde se concentró el 57,65% del total de denuncias durante el periodo marzo 2014 – febrero 2015.³³ En el Anexo N° I se muestran cuatro ejemplos de Chile: créditos y sobreendeudamiento, servicios educacionales, seguridad de los productos y seguros.

- La elaboración y difusión de estudios con información relevante para la toma de decisiones de consumo puede contribuir a aumentar el bienestar de los consumidores y proveedores. Por ejemplo, es posible: (i) seguir analizando la salubridad de algunos productos que se comercializan en los diversos mercados de la calle como *hot dogs*, comida, huevos y carne de pollo, entre otros; y (ii)

³³ Ver cuadro 3.2 del Reporte Mensual de Estadísticas Institucionales del Indecopi correspondiente a febrero del 2015 (Indecopi, 2015).

continuar identificando productos que contengan sustancias químicas no aptas para el consumo humano como el bromato de potasio y el asbesto, entre otros.

Para implementar lo anterior probablemente se requiera la participación de diversas entidades públicas como Indecopi, Digesa y las municipalidades provinciales y distritales, entre otras. Lo anterior implica delimitar y difundir entre los consumidores las competencias de las diferentes entidades públicas en materia de protección de sus derechos. Esto no solo resultará útil para identificar las acciones que, en el marco de sus facultades legales, puede llevar a cabo cada entidad, sino también servir como guía para el consumidor al momento de presentar su reclamo o denuncia.³⁴

VII. REFERENCIAS

ASPEC (2012). *ASPEC: 18 años en defensa del consumidor*. Versión en línea del 29 de noviembre de 2012. Disponible al 9 de abril de 2015 en:
<<http://www.aspec.org.pe/29.11.12.php>>

ACS (2013). *Asbestos*. American Cancer Society. Versión en línea del 13 de noviembre de 2013. Disponible al 9 de abril de 2015 en:
<<http://www.cancer.org/espanol/cancer/queesloquecausaelcancer/otrosagentescancerigenos/asbesto>>

BCCh (2011). *Informe de estabilidad financiera: Segundo semestre 2011*. Banco Central de Chile (BCCh). Disponible al 8 de marzo de 2015 en:
<http://www.bcentral.cl/publicaciones/politicas/pdf/ief2011_2.pdf>

BERZAS, J. (2005) *¿Conocemos los aditivos alimentarios que ingieren los niños en la calle?* Instituto Regional de Investigación Científica Aplicada de la Universidad de Castilla-La Mancha. Informe para el Instituto de Consumo de Castilla - La Mancha. Disponible al 24 de febrero de 2015 en:
<<http://www.uclm.es/centro/cesco/pdf/trabajos/10/2005/10-2005-1.pdf>>

BRAVO, C. (2012). *Punto final al caso ADN*. Versión en línea del 1 de julio de 2012. Disponible al 24 de abril de 2015 en:
<<http://www.24horas.cl/nacional/hoy-se-dicta-sentencia-del-caso-adn-nutricomp-204763>>

CABIESES, G. (2013) *Las fallas del mercado y las fallas del gobierno*. Cato Institute. Disponible al 26 de marzo de 2015 en:
<<http://www.elcato.org/las-fallas-del-mercado-y-las-fallas-del-gobierno>>

CANIUPÁN, K. (2012) *Los tres factores que explican el fallido Sello Sernac Financiero*.

³⁴ Esto último se puede materializar en una publicación en la página web de Indecopi donde se indique a qué tipo de entidad pública (considerando sus competencias) deben acudir los consumidores cuando consideren que sus derechos no han sido respetados por las empresas proveedoras de bienes o servicios.

Diario La Tercera. Edición impresa del 30 de octubre de 2012. Disponible al 26 de marzo de 2015 en: <<http://papeldigital.info/lt/2012/10/30/01/paginas/029.pdf>>

CNN Chile (2014). *El fin del Sernac Financiero*. Versión en línea del 27 de mayo de 2014 17:49 - Economía. Disponible al 8 de enero de 2015 en:

<<http://www.cnnchile.com/noticia/2014/05/27/el-fin-del-sernac-financiero>>

CONSUMERS INTERNATIONAL (2013). *Atlas iberoamericano de protección al consumidor*. Brasilia / DF – Brasil. Ministerio de Justicia. Disponible al 8 de enero de 2015 en: <[http://es.consumersinternational.org/media/1147596/atlas%20iberoamericano%20de%20protecci%C3%B3n%20al%20consumidor%20\(marzo%202013\).pdf](http://es.consumersinternational.org/media/1147596/atlas%20iberoamericano%20de%20protecci%C3%B3n%20al%20consumidor%20(marzo%202013).pdf)>

DAMANAI, R. Y ROUND, D. (2000). *The Economics of Consumer Protection: Introduction*. Australian Economic Papers. Volume 39, Issue 4, pages 403–407.

ENGEL, E. (1998). *Protección de los consumidores en Chile: ¿Por qué tan poco y tan tarde?* Centro de Economía Aplicada. Universidad de Chile. Serie Economía No 35 julio. Disponible al 17 de febrero de 2015 en:

<http://www.dii.uchile.cl/~cea/sitedev/cea/www/download.php?file=documentos_trabajo/ASOCFILE120030403114939.pdf>

ENGEL, E. (2013). *Consumidores: Un nuevo enfoque*. Versión on line del 7 de septiembre de 2013. Disponible al 8 de marzo de 2015 en:

<http://www.espaciopublico.cl/noticias/20131209-consumidores_un_nuevo_enfoque>

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. 2ª Edición. Espacio Público. Agosto 2013. Disponible al 27 de enero de 2015 en: <<http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/11.pdf>>

FUENTES, F. y SAAVEDRA, E. (2009). *Análisis de tres elementos de la ejecución de la política de protección al consumidor, con énfasis en la comparación con las mejores prácticas de otros países*. Informe final. Economik Ltda. Disponible al 6 de febrero de 2015 en: <http://www.economia.gob.cl/1540/articles-189395_recurso_1.pdf>

FUENTES, F. y SAAVEDRA, E. (2012). *Fundamentos, práctica y recomendaciones para una política efectiva de protección al consumidor*. ILADES Universidad Alberto Hurtado.

INDECOPI (2015). *Reporte mensual de estadísticas institucionales del Indecopi*. Gerencia de Estudios Económicos del Indecopi. Reporte mensual. Febrero 2015. Año 15, N° 145. Disponible al 22 de abril de 2015 en:

<http://www.indecopi.gob.pe/repositorioaps/0/0/jer/estadisticas_portal_principal/ReportesMensuales/Febrero_20%2015.pdf>

IONAŞ A. Y DINU, C. (2013). *The Consumer's Judicial Protection Regarding Commercial Companies*. 1st World Congress of Administrative & Political Sciences (ADPOL-2012). Procedia - Social and Behavioural Sciences 81 (2013) 479 – 483.

JIMENEZ, S.; GONZÁLEZ, N. y GIRARDI, B. (2014). *Política de protección del consumidor: Situación actual y desafíos pendientes*. Serie Informe Económico 237. Febrero 2014. Disponible al 20 de abril de 2015 en:

<http://lyd.org/wp-content/themes/LYD/files_mf/sie237politicadeprotecciondelconsumidorsituacionactualydesafiospendientessjimenezngonzalezbgirardifebrero2014.pdf>

LORENZINI, J. (2013). *Protección efectiva del consumidor*. Documento de Referencia N° 04. Espacio Público. Disponible al 5 de febrero de 2015 en:

<<http://www.espaciopublico.cl/media/publicaciones/archivos/12.pdf>>

MANZANO, L. (2008). *Defensa del consumidor. Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Análisis y propuestas - Consumidores y Ciudadanos. Friedrich Ebert Stiftung Chile. Disponible al 21 de abril de 2015 en:

<<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/05458.pdf>>

SERNAC (2011). *La ruta del reclamo*. Versión en línea del 13 de octubre de 2011. Disponible al 2 de marzo de 2015 en: <<http://www.sernac.cl/la-ruta-del-reclamo/>>

SERNAC (2012a). *80 años: Servicio Nacional del Consumidor*. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Disponible al 6 de febrero de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2012/04/revista-80-anos-del-Servicio-Nacional-del-Consumidor-de-Chile.pdf>>

SERNAC (2012b). *Guía para ejercer su derecho a denuncia*. Versión en línea del 30 de noviembre de 2012. Disponible al 2 de marzo de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/guia-para-ejercer-su-derecho-a-denuncia/>>

SERNAC (2012c). *Balance de gestión integral año 2012*. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Servicio Nacional del Consumidor. Disponible al 31 de marzo de 2015 en:

<http://www.dipres.gob.cl/595/articles-103963_doc_pdf.pdf>

SERNAC (2013a). *Sernac gana la primera demanda colectiva en Chile obteniendo cerca de 70 millones de dólares en compensaciones para los consumidores afectados*. Versión en línea del 25 de abril de 2013. Disponible al 8 de marzo de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/sernac-gana-la-primera-demanda-colectiva-en-chile-obteniendo-cerca-de-70-millones-de-dolares-en-comp/>>

SERNAC (2013b). *Balance de gestión integral año 2013*. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Servicio Nacional del Consumidor. Disponible al 31 de marzo de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2015/03/Balance-de-Gesti%C3%B3n-Integral.pdf>>

SERNAC (2014a). *Consumidor financiero*. Versión en línea del 5 de junio de 2014. Disponible al 3 de marzo de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/consumidor-financiero/>>

SERNAC (2014b). *Derechos del consumidor financiero*. Versión en línea del 6 de junio de 2014. Disponible al 3 de marzo de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/consumidor-financiero/derechos-del-consumidor-financiero/>>

SERNAC (2014c). *Obligaciones de las empresas*. Versión on line del 6 de junio de 2014. Disponible al 3 de marzo de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/consumidor-financiero/obligaciones-de-las-empresas/>>

SERNAC (2014d). *Cuenta pública 2013: Sernac lanzó Sistema de Información de Precios y portal de seguridad de productos*. Versión en línea del 5 de marzo de 2014. Disponible al 2 de abril de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/cuenta-publica-2013-ernac-lanzo-sistema-de-informacion-de-precios-y-portal-de-seguridad-de-producto/>>

SERNAC (2015a). *Cuenta pública 2014*. Versión en línea del 25 de febrero de 2015. Disponible al 2 de abril de 2015 en: <<http://www.sernac.cl/cuenta2014/>>

SERNAC (2015b). *Resumen ejecutivo: Encuesta de Percepción Año 2014*. Sernac. 14 enero 2015. Disponible al 22 de abril de 2015 en:

<<http://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2013/12/Resumen-Ejecutivo-Encuesta-de-percepci%C3%B3n-2014-enero-2015.pdf>>

SIGWEB (s/f). *ADN Defectuoso. Sistemas integrados de gestión*. División Difusión y Comunicaciones. Disponible al 24 de abril de 2015 en:

<<http://www.sigweb.cl/biblioteca/ADNDefectuoso.pdf>>

ZUÑIGA, L. (2015). *Sernac: Un exitoso caso de desarrollo organizacional*. Revista del INAP. 12 de Abril de 2015. Disponible al 21 de abril de 2015 en:

<<http://derecho-cipol.blogspot.com/2010/04/sernac-2015-la-ley-del-consumidor.html>>

ANEXO N° I

EJEMPLOS DE CHILE SOBRE PROPUESTA DE APLICACIÓN DE CRITERIOS PARA IDENTIFICAR DENUNCIAS COLECTIVAS

CRITERIO	EJEMPLO 1: CRÉDITOS Y SOBREINDEUDAMIENTO	EJEMPLO 2: SERVICIOS EDUCACIONALES	EJEMPLO 3: SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS	EJEMPLO 4: SEGUROS
Masividad	<p>Hoy en día un alto porcentaje de la población puede acceder a créditos en las entidades financieras.</p>	<p>La educación escolar es obligatoria en Chile, por lo que alcanza a todos por igual. Por otro lado, la gran oferta de universidades privadas y carreras técnicas hacen que cada vez más jóvenes puedan acceder a ellas.</p>	<p>La masividad sobre este tema se alcanza por la variedad de productos que lo componen (calidad de los mariscos y pescados en Semana Santa, estado de la carne en las fiestas patrias, seguridad de los disfraces para niños en Halloween, seguridad de los juguetes en Navidad, de los aparatos electrónicos y los automóviles), desde el estrato socioeconómico más alto al más bajo.^{1/}</p>	<p>La mayoría de las personas tiene como promedio un número significativo de seguros contratados: una misma persona suscribe a lo largo de su vida una serie de contratos que supone la contratación de seguros (créditos de consumo, hipotecarios, créditos automotrices, entre otros), lo que ha determinado que las personas no tengan claridad respecto a la cantidad de seguros que contrata o de los que resulta beneficiaria.</p>
Afectación de grupos vulnerables	<p>El sobreendeudamiento afecta en el mediano y largo plazo el estado anímico de la persona. En efecto, existe numerosa evidencia científica que demuestra que hay una estrecha relación entre el nivel de deudas y el estado de salud.</p>	<p>Malta educación significa pocas posibilidades de ingresar a instituciones de educación superior y a una universidad que no refleje adecuados estándares de calidad significa un difícil acceso a los puestos de trabajo, a remuneraciones adecuadas, o incapacidad para realizarlo correctamente.</p>	<p>Los niños pueden ser las principales víctimas de un producto no seguro, ya sea alimento, juguetes, una silla de bebé para el auto o un disfraz.</p>	<p>Generalmente los grupos vulnerables acceden a una educación de menor calidad. Por ende, cuentan con menor comprensión de lo que contratan y escaso conocimiento de sus derechos. El seguro constituye un producto complejo, de difícil comprensión y entendimiento (limitaciones, exclusiones, deducibles).</p>

CRITERIO	EJEMPLO 1: CRÉDITOS Y SOBREDEUDAMIENTO	EJEMPLO 2: SERVICIOS EDUCACIONALES	EJEMPLO 3: SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS	EJEMPLO 4: SEGUROS
<p>Nivel de abuso (cómo afecta la calidad de vida y/o la eficiencia de la persona)</p>	<p>El fenómeno del sobredeudamiento afecta de manera más sensible a los grupos socioeconómicos más vulnerables.</p>	<p>Los más desfavorecidos con la mala calidad de la educación son los sectores más vulnerables económicamente.</p>	<p>Un producto en mal estado puede afectar directamente la calidad de vida de la persona, al provocarle enfermedad o muerte.</p>	<p>El seguro es un servicio contratado en base a la aversión al riesgo. El consumidor prefiere que otro se haga cargo de él. Cuando se materializa el riesgo asegurado (seguro de accidente, habitacional, de salud, seguro de cesantía, otros), el consumidor sufre una doble pérdida: (a) en la persona, objeto o actividad que se supondría la compañía de seguro debiera compensar; y (b) no recibe una contraprestación (indemnización) adecuada al valor que ha pagado (y que corresponde a la prima).</p>
<p>Nivel de desprotección institucional</p>	<p>No existe una política de educación financiera a cargo del Estado, que facilite la mejor comprensión de los impactos y efectos del acceso al crédito por parte de la población.</p>	<p>Es muy alto porque el sistema educacional chileno es actualmente un tema que está en pleno proceso de ajuste y revisión.</p>	<p>No existe capacidad suficiente para fiscalizar los productos que podrían ser peligrosos para las personas y existe un problema frecuente con los etiquetados de los productos, puesto que muchas veces no están completos o se presentan en otro idioma.</p>	<p>El Sernac no se hace cargo de este tipo de reclamos, sino que los recibe la Superintendencia de Valores y Seguros. Las estadísticas disponibles de solución en favor de los consumidores reclamantes confirman que se trata de una materia todavía pendiente.</p>

Nota: La descripción de los ejemplos se ha tomado directamente de la fuente que se indica líneas abajo, donde se puede encontrar la descripción completa.

1/ A1 respecto se puede mencionar el caso de la leche ADN-Nutricomp, un suplemente alimenticio que incluía una determinada cantidad de potasio que luego fue reducida sin indicar ello en el rotulado de los suplementos producidos entre junio y noviembre de 2007. El hecho es que dicho producto era regularmente administrado a niños con deficiencias o enfermedades crónicas, que necesitaban consumir cierta cantidad de potasio. Sin embargo, en enero de 2008 seis niños que consumían regularmente dicho suplemente fallecieron a causa de una enfermedad llamada hipokalemia (disminución de potasio en la sangre) y otros 59 niños presentaron daños irreparables en su salud hacia fines de 2009 (Sigweb, s/f; Bravo, 2012; Lorenzini, 2013).

Fuente: Lorenzini (2013).