

# Consumidores y Ciudadanos

## Rol de los Partidos Progresistas del Cono Sur de América Latina.

Informe del caso chileno

Liliana Manzano



## Resumen Ejecutivo

El presente trabajo constituye un esfuerzo de compilación y análisis de los principales aspectos involucrados en la temática de los consumidores y del sistema de protección de sus derechos en Chile. Él forma parte de un estudio más amplio que, mediante la comparación de la situación existente en Argentina, Brasil, Uruguay y Chile, busca abrir un debate en los partidos progresistas de estos países sobre la importancia de los derechos de los consumidores y usuarios para la consolidación de la democracia y los procesos de reforma del Estado.

En primer lugar, se analiza la tardanza de los procesos políticos por incorporar los derechos del consumidor en la agenda pública y la resistencia de algunos sectores políticos y empresariales a su legislación, lo que se explica principalmente por dos fenómenos. Por un lado, el amplio pero desigual acceso al consumo entre estratos socioeconómicos y la aparición de un sentido identitario en éstos no asociado a una mayor conciencia de los derechos. Y, por otro, la forma en que los actores han conceptualizado el tema, desde una noción centrada en lo económico pero no internalizada en el discurso político, a una que se instala desde el Estado y que paulatinamente va incorporando la idea de derechos colectivos.

Respecto de la legislación, se planteó la existencia de un sistema multidimensional de protección al consumidor, y de una ley de carácter supletoria. Se señaló que una de las razones que retardó la promulgación de la ley 16.496 fue una larga y difícil discusión ideológica en el parlamento, ésta se dio con menor fuerza en la reforma (Ley 19.955). Gracias a ésta el sistema de protección al consumidor avanzó en aspectos fundamentales como las demandas por intereses colectivos y la transparencia en los contratos. Pese a todo aún hay aspectos pendientes, tales como la creación de tribunales arbitrales y el aumento de la incidencia de la ley en la protección de derechos del consumidor frente a servicios básicos.

En el tercer capítulo se revisó el papel del Servicio Nacional del Consumidor en el sistema de protección de derechos, en el cumplimiento de sus objetivos de proteger, informar y educar a los consumidores. El impacto de la institución es bastante positivo, lo que se expresa en la alta difusión de sus estudios y en los resultados favorables a los consumidores en mediaciones y juicios. Sin embargo, su accionar pareciera ser más reactivo que propositivo, y sus competencias jurídico-legales aún son escasas frente a demandas habituales de la ciudadanía, por ejemplo, en el ámbito de las telecomunicaciones y en los derechos de los usuarios de servicios del Estado.

Por último, se analizó el poco avance que ha habido en el desarrollo de un movimiento ciudadano de consumidores y el rol activo que éste debiese tener en la promoción y defensa de derechos. Además se revisó el aporte de la reforma a la ley del consumidor que hoy facilita la creación de organizaciones y sus mecanismos de financiamiento; hecho que ha impactado aumentando el número de organizaciones existentes y el alcance de sus acciones.

Con todo ello se concluye que el sistema de protección del consumidor en Chile si bien ha avanzado aún es débil. Esto plantea la necesidad de mejorar el involucramiento de los distintos actores en el abordaje de los vacíos legales del sistema y en la generación de políticas públicas pertinentes. Para la sociedad chilena sigue siendo un desafío la promoción de los derechos del consumidor y la prevención en la vulneración de éstos.

**Fundacion Friedrich Ebert**

## I. Instalación de la “protección del consumidor” en la agenda pública política

### I. Contexto político, económico y social de instalación del tema

Históricamente los derechos del consumidor en Chile han ocupado un lugar secundario dentro de la agenda de las políticas públicas, pese a que en la escuela de libre mercado de la cual Chile es heredero<sup>1</sup>, este tema se ha levantado como una estrategia para fortalecer la competencia de los mercados a través de la disminución de las asimetrías de información<sup>2</sup>. Hasta antes del golpe militar, los sectores políticos defensores del mercado siempre se mostraron más cercanos a los productores que a los consumidores impidiendo el establecimiento de normativas que protegiesen a estos últimos (Engel, 1998). Por el contrario, los partidos políticos que levantaron el proyecto socialista apelaban a la instalación de un modelo económico donde, además de la propiedad privada, adquiriría centralidad la propiedad estatal y mixta, contexto en el cual la distinción entre productor y consumidor no tenía tanta importancia, y en cambio si eran relevantes los derechos de los trabajadores y de los ciudadanos por ser estos la base del Estado socialista (Baño, 2003). En ninguno de los dos argumentos se visualizaba, entonces, como tema central la promoción de los intereses del consumidor, razón por la cual entre la década de los cincuenta y setenta las políticas del consumidor en Chile quedaron rezagadas frente al avance existente en países vecinos como Argentina y Brasil (Engel, 1998).

En esos años lo único que existía como protección de los consumidores era la Superintendencia de Abastecimiento y Precios (SAP), institución creada en 1953 por el Presidente Carlos Ibáñez del Campo. Siete años después, bajo la Presidencia de Jorge Alessandri Rodríguez, la Superintendencia fue sustituida por la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO). El nuevo organismo quedó radicado en el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y sus funciones estuvieron centradas en la fiscalización: recibía denuncias de los consumidores, comprobada su veracidad y, si era procedente, sancionaba

al infractor. Para tales efectos contaba con atribuciones legales y con personal especializado para emitir juicios y dictámenes técnicos, pero su labor no estaba centrada en promover la protección del consumidor (SERNAC, 2005).

Durante la dictadura militar, el contexto sociopolítico represivo limitó la participación ciudadana en todas las esferas de la construcción de sociedad, lo que sumado a la reducción del aparato estatal en materias productivas y de regulación económica, se tradujo en la liberalización de los mercados y en un amplio margen de movilidad para los empresarios. En 1974 se dictó un Decreto ley (N° 280) que reunió en un solo cuerpo legal las diferentes figuras delictivas constitutivas del delito económico<sup>3</sup> pero no se introdujo en éste normas relativas a la protección del consumidor. En 1980 se declaró a la DIRINCO en reestructuración y en 1982 su labor quedó restringida a “procurar la orientación destinada a implementar acciones que permitirán la transparencia del mercado mediante la información y educación de los consumidores”, perdiendo todo su rol fiscalizador (SERNAC, 2005).

La ausencia de entes reguladores y fiscalizadores de apoyo a los consumidores, así como la restricción generalizada del Estado en materias de regulación económica, generaron el ambiente propicio para que en Chile se reprodujeran conductas especulativas en los empresarios y se incrementará sin control el gasto interno en la economía, factores preponderantes de la crisis económica de 1982 (Stallings, 2001; Manzano, 2005). Tras la crisis el gobierno dictatorial tomó cartas en el asunto y dictó leyes de regulación económica, pero bajo el prisma de recuperar el crecimiento económico y no de disminuir los costos sociales de la crisis y proteger los derechos de los consumidores. Así, en junio de 1983, se crea una ley (N° 18.223) que deroga el Decreto ley anterior y que establece normas de protección al consumidor. Aunque en la práctica no se trata de una ley del consumidor como tal, ni tampoco establece claros mecanismos para que éstos puedan realizar reclamos y se establezcan las sanciones correspondientes (SERNAC, 2005).

*Históricamente los derechos del consumidor en Chile han ocupado un lugar secundario dentro de la agenda de las políticas públicas. La primera iniciativa pública fue la creación, en 1953, de la Superintendencia de Abastecimiento y Precios (SAP), reemplazada luego por la Dirección de Industria y Comercio.*

<sup>1</sup>Las reformas económicas seguidas por la dictadura estuvieron guiadas por el modelo de los “Chicago Boys”.

<sup>2</sup>En EEUU el tema se instala en la agenda tras un discurso de Kennedy de 1962.

<sup>3</sup>Este cuerpo legal tenía como fundamento “resguardar la normalidad de las actividades comerciales y productivas, permitiendo una sana competencia del mercado...” (SERNAC, 2005)

En la década de los '80 la cooperación internacional y organizaciones de la sociedad civil internacional, como *Consumers Internacional*, motivaron la introducción de nuevos temas en la agenda de las ONG y movimientos político/culturales independientes en Chile, tales como los derechos de las minorías, las desigualdades de género

*Durante la década de 1980, la creciente cooperación no gubernamental hacia Chile ayudó a introducir nuevos temas en la agenda de los ONG y el movimiento político y cultural que se oponía a la dictadura. Junto con los derechos de las minorías, las desigualdades de género, y otros, emergió de manera incipiente la preocupación por los derechos de los consumidores.*

y los derechos de los consumidores, entre otros. Sin embargo, como el principal objetivo de estos grupos era el derrocamiento del gobierno dictatorial y la lucha por los derechos humanos, no hubo suficiente cabida para que aquellos temas tomaran relevancia, y posteriormente fuesen recogidos con seriedad en el discurso político<sup>4</sup>. Asimismo, las pocas organizaciones que se vincularon al tema de los consumidores, en

ese periodo, se abocaron principalmente a un proceso de auto desarrollo institucional, traducido en una escasa comunicación entre ellas<sup>5</sup>.

Con el retorno a la democracia, las tareas del gobierno estuvieron centradas en la reconstrucción de la institucionalidad democrática y en el establecimiento de la verdad por las violaciones a los derechos humanos. En materia económica, la postura de la Concertación frente al modelo económico heredado se configura por el reconocimiento de que el Estado tiene “un rol esencial en la generación de las condiciones institucionales y en el perfeccionamiento de las reglas del juego que fomenten el adecuado desempeño de los mercados.” Dentro de ello se considera como un aspecto fundamental “el desarrollo de consumidores capaces de asumir la defensa de sus intereses y su papel en la economía”, ya que ello amplía su acceso a bienes y servicios de calidad, y crea mayores oportunidades a la iniciativa privada que respeta las normas y ofrece calidad, asegurando un desarrollo sustentable (Rivera, 2000).

A pesar de que este fue el discurso de la Concertación desde sus inicios, en los primeros años del Gobierno de

<sup>4</sup>Como señaló José Goñi, representante de dos ONG que tratan el tema, entrevistado para este estudio.

<sup>5</sup> En palabras del entrevistado Juan Trimboli, representante de Consumers International.

Aylwin no se estructuró una propuesta consistente en el ámbito de los derechos del consumidor. Si bien en 1990 se creó el Servicio Nacional del Consumidor, en la práctica este siguió realizando las mismas funciones de la DIRINCO<sup>6</sup> debido a que no se le concedieron atribuciones legales suficientes. Aún así este organismo asumió de facto como una de sus funciones la mediación en los conflictos entre consumidores y proveedores (SERNAC, 2005).

En sus primeros años, el mayor impacto de SERNAC lo hizo a través de sus estudios sobre calidad de productos difundidos en su revista “Consumo y Calidad de Vida” (hoy llamada *Revista del Consumidor*). Así, por ejemplo, tras una investigación realizada por el servicio en 1990 y publicada en 1991 donde se mostró que una serie de cecinas superaban los límites establecidos de microorganismos, se produjo una fuerte disminución en el consumo de *todo* tipo de cecinas. Esto generó reclamos de las empresas contra SERNAC por difundir información en forma irresponsable. Pese a ello el resultado final del caso fue positivo, la Asociación Nacional de Industrias de Cecinas (que reúne al 70% de la producción nacional) puso en marcha un programa de certificación de calidad; además se introdujo tecnología de envasado al vacío en la mayoría de las fábricas. A pesar de sus limitaciones, la labor de SERNAC contribuyó a disminuir asimetrías de información y a mejorar la calidad de los productos en el mercado (Engel, 1998).

Para solucionar las carencias en el sistema de protección al consumidor en 1991 se elaboró el proyecto de Ley, y al año siguiente fue enviado al parlamento<sup>7</sup>. No obstante, la falta de urgencia con la que éste ingreso al parlamento (solo urgencia “simple”) demuestra que en ese periodo no hubo un intento serio de instalar el tema en la agenda, de parte de ningún sector político. En efecto, sólo en el discurso del 21 de mayo de 1993 Patricio Aylwin aludió a la temática del consumidor, en los discursos anteriores no hay evidencia alguna del tema. El Presidente señaló que “La defensa de los derechos del consumidor se ha convertido en un área sobre la cual el país ha ido

<sup>6</sup>Según el propio SERNAC, la creación de este servicio en 1990 sólo consistió en un nuevo nombre para el organismo conocido como DIRINCO, tal como se señala en la publicación de la ley n° 18.959 en el diario oficial: “Substituyese en el D.F.L. N° 242 de 1960 todas las menciones a la Dirección de Industria y Comercio por la de Servicio Nacional del Consumidor y, por lo tanto, todas las referencias que las leyes efectúen a la Dirección de Industria y Comercio se entenderán hechas al Servicio Nacional del Consumidor”.

<sup>7</sup>Para más detalle ver “Historia de la Ley 19.496”, en Biblioteca del Congreso Nacional [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)

tomando conciencia creciente. Hemos impulsado la protección del consumidor como necesidad de una economía que desarrolla sus mercados en forma cada vez más competitiva...”

En el programa Presidencial de Frei se planteó la necesidad de agilizar el trámite legislativo (de la Ley del Consumidor), sin embargo, al comienzo del gobierno no hubo esfuerzos significativos. En el primer año del gobierno, en el discurso

*La recargada agenda de prioridades de los gobiernos democráticos, otorgó un lugar secundario a diversos temas, incluidos en estos el de los consumidores. Sin embargo, diversos elementos ayudaron a la gestación de avances en el ámbito legal e institucional, reflejados en la creación de SERNAC en 1990 y en varias reformas legales, como también en una mayor sensibilidad ciudadana.*

del 21 de mayo de 1994, se mencionó a los consumidores sólo respecto a la necesidad de mejorar los mecanismos de regulación de los servicios de utilidad pública, especialmente en lo que refiere al sistema tarifado, pero no hubo mención alguna a la urgencia de la ley. En el discurso del año siguiente, el Presidente Frei mencionó como

un avance la tramitación de la Ley de Derecho del Consumidor, pero el que la ley siguiese en trámite, y que esto se prolongase por otros 3 años, constituía un estancamiento más que un avance en el tema.

Recién a comienzos de 1996 la tramitación de la ley tomó el carácter de “suma urgencia”. Durante este año el debate adquirió fuerza con casos como la negativa mostrada por las empresas eléctricas para efectuar las rebajas tarifarias dictadas por el Ministerio de Economía a fines de 1996 (ODECU, febrero 1997), y posteriormente, con la detección de los cobros ilegales realizados por las mismas compañías por conceptos de medidores y mantención. Ambos temas fueron denunciados por SERNAC, pero no pudieron ser resueltos debido a los vacíos legales en las leyes de regulación y la inexistencia de una Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores (*Consumo y Calidad de Vida*, junio 1997). Gracias a las presiones hechas por el gobierno, el SERNAC y las organizaciones de los consumidores, la ley

fue finalmente promulgada en junio de 1997. No obstante, artículos relativos a la posibilidad de las organizaciones de interponer demandas colectivas, que hubiesen permitido enfrentar este tipo de casos, fueron objetados por parlamentarios y partidos de oposición al gobierno.

Representativo de esta actitud refractaria al tema es un artículo publicado en 1997, por la Fundación Libertad y Desarrollo (1997)<sup>8</sup>. Allí se señala que la promulgación de la ley afectaría a la micro y mediana empresa al aumentar sus costos de operación y abrir espacios para la aparición de riesgos imprevisibles, con lo cual se generarían barreras al ingreso de nuevas empresas a la actividad comercial. Situación que indirectamente incrementaría los costos para los consumidores, ya que tendrían menos opciones de compra y menos protección frente a posibles prácticas monopólicas de las grandes compañías. Tras este discurso se observa un fuerte temor por las consecuencias que podría generar la implementación de la ley, pero sobretodo una desconfianza hacia la posibilidad de aumentar la acción regulatoria del Estado. Esta forma de interpretar la legislación no permitió que ella se entendiese como una herramienta que favorecería la libre competencia.

Con la promulgación de la Ley se reconoció expresamente la atribución de SERNAC para mediar en los conflictos de consumo y se establecieron derechos y deberes de los consumidores (SERNAC, 2005), aunque aún de manera un tanto ambigua y sucinta en lo que refiere a mecanismos de exigibilidad de derechos por parte de los ciudadanos. Una vez aprobada la Ley el tema se mantuvo por corto tiempo en la discusión pública, y sólo reapareció esporádicamente enmarcado en ciertos hechos de contingencia noticiosa.

A comienzos del Gobierno de Ricardo Lagos (2001), frente a los reclamos de un barrio de clase media por las inundaciones y daños sufridos en sus viviendas nuevas, se planteó la necesidad de reformar la Ley del Consumidor, debido a la incapacidad legal con que se encontró el SERNAC para actuar en el caso. Como señaló el Presidente “No podía ser que la Ley del Consumidor sirviera para defender a un consumidor de una tachuela en una conserva, pero no de una casa mal construida” (Discurso en la promulgación de modificaciones a la ley del consumidor, 29 de junio de 2004). Estas y otras falencias mostradas en la Ley del Consumidor facilitaron que se reabriera la discusión en torno al tema y que en 2002 SERNAC iniciara el proceso de modificación de la ley, el que esta vez contó con un mayor consenso político-social. Así las reformas fueron aprobadas en el 2004 en un tiempo considerablemente menor que el insumido por la Ley.

<sup>8</sup>Es una Fundación que tiene como fin desarrollar investigaciones académicas y estudios de opinión expresivos del pensamiento político de derecha y de un sector importante del empresariado chileno.

La evidente evolución positiva que ha tenido la instalación de la temática en la agenda pública, no oculta que la actuación de la institucionalidad del Estado (SERNAC) y de los actores políticos, en general, ha sido más bien reactiva frente a denuncias o demandas de la opinión pública, que se han levantado en los medios de comunicación. Así, casos como los cobros ilegales de las empresas distribuidoras de electricidad 1997, los abusos en cobranzas extrajudiciales entre 1999-2000, la inundación y deterioro de las viviendas nuevas en 2000, las denuncias por cláusulas abusivas en contratos de líneas de crédito (1997) y por tasas de interés excesivas contra grandes tiendas comerciales (2004), y la denuncia colectiva por malos olores y contaminación del aire generada por planta de aguas servidas ubicada en la población La Farfana en 2004, entre otros, han reforzado la preocupación pública por el tema y generado presión por la aprobación de leyes y modificaciones. Sin embargo, no es un tema que muestre un desarrollo sólido y permanente en las políticas públicas, más bien es una preocupación incipiente que sólo luego de la aprobación de las reformas a la ley y el aumento de la participación ciudadana (creación de nuevas asociaciones de consumidores) comienza a tomar fuerza.

## 2. Papel de partidos y actores políticos

En los derechos del consumidor se observa una evolución desde el retorno de la democracia y la creación del SERNAC en los '90, donde el tema tenía una presencia mínima y contingente en la agenda público-política, hasta la aprobación de las reformas de la Ley del Consumidor en el 2004. Al aprobarse en forma unánime dichas reformas, la discusión comienza a tomar un espacio dentro de las políticas públicas y de los distintos sectores políticos. Es evidente que frente a los temas asociados a la reconstrucción democrática y al establecimiento de la verdad, los derechos del consumidor tenían una urgencia mucho menor, aunque estuvieron insertos en los programas de los gobiernos de la Concertación<sup>9</sup>. Una vez que la democracia estuvo consolidada, y que en el segundo gobierno se inició el proceso de reforma del Estado, este tema debió haberse insertado con fuerza, pero ello no ocurrió.

<sup>9</sup>Sólo en el programa de Lagos (2001) se evidencia con claridad el abordaje del tema, al plantearse la necesidad de mejorar el sistema de protección jurídica de consumidores, y de reconocer y tutelar sus derechos colectivos.

Pese a la existencia de la ley del consumidor, desde 1997 a la fecha, el tema ha pasado sólo tangencialmente por la agenda pública de los gobiernos concertacionistas, hecho que se evidencia en la tardanza de la tramitación de la ley, siete años, y el ejecutivo sólo le dio una prioridad baja en su agenda. Además la fuerte oposición de los partidos de derecha implicó que varios temas quedaran fuera de la ley y que su aprobación final estuviese altamente dividida. Algunos sectores de derecha y los empresarios veían en la ley de protección de derechos del consumidor una amenaza para el desarrollo del comercio, afirmaban que se generaría una industria del reclamo, se encarecerían los precios y, en general, se perjudicaría a la economía.

La tardanza en aprobar la Ley y las fuertes críticas a la misma, dificultaron una mayor difusión del tema. Con los años el trabajo permanente de SERNAC y de las asociaciones de consumidores fue generando una mayor conciencia tanto de las empresas como de la ciudadanía. A la larga, la realidad demostró que la discusión existente era puramente ideológica ya que ninguna de las aprensiones se hizo efectiva. La ley abrió una oportunidad para quienes la cumplen: para que las empresas mejoren la calidad de los bienes y servicios, para corregir las fallas de mercado y, en definitiva, para poner el mercado al servicio de los consumidores<sup>10</sup>, pero de ningún modo ello produjo pérdidas para la economía.

Estas evidencias constituyeron el principal argumento para la posterior discusión y aprobación de las reformas de la ley del consumidor, pero además, había un argumento adicional que los distintos sectores políticos consideraron. Frente a la inserción de Chile al comercio internacional, proceso acentuado con la firma de los TLC, era fundamental que nuestra legislación y los estándares de comportamiento empresarial estuvieran acordes a dicho contexto.

Ahora bien, la actuación contingente de la Concertación y, en general, de la clase política chilena, se expresa a través del papel que han asumido algunos parlamentarios en la instalación del tema en su agenda personal. Algunos de ellos asumen las denuncias de los consumidores entre una gran diversidad de temas, sin embargo, hay otros que

<sup>10</sup>Según palabras del Director de SERNAC, José Roa, en entrevista realizada para este estudio.

expresan una mayor persistencia. Así diputados como, Eugenio Tuma, abordan la protección del consumidor y temas asociados a la libre competencia; Antonio Leal y Francisco Encina, vinculan el tema consumidores con problemáticas regionales; Guido Girardi asociado a temas medioambientales; Fulvio Rossi lo aborda desde el ámbito de la salud; Senadores como Alejandro Foxley y Carlos Ominami asociado a los problemas con las tasas de interés; entre otros. Entre los diputados y Senadores de Oposición no se encuentra ninguno que muestre un interés real por el tema, ya que ni en sus agendas de trabajo, proyectos de ley o trabajo en comisiones se evidencia alguna relación

*Los pocos actores políticos que muestran una mayor sensibilidad hacia el tema se sitúan en la Concertación, pero predominantemente como agendas personales más que partidarias. Y, en ello, tienden a mostrar dos perspectivas distintas: unos desde el ámbito de la regulación, y otros como parte de los derechos ciudadanos.*

a derechos de los consumidores. Para el Director de ODECU, el diputado Rodrigo Álvarez (por Punta Arenas) es la excepción, ya que es el único político de Oposición que se ha vinculado al tema y se ha relacionado con las asociaciones de consumidores.

Entre los actores políticos de la Concertación existen dos perspectivas para involucrarse en el tema. Algunos lo abordan desde el ámbito de la regulación, es decir, desde el reconocimiento de que en el mercado existen fallas que afectan a la libre competencia y sobretodo a los consumidores y que, por esta razón, el Estado debe intervenir con políticas de regulación y de defensa del consumidor. Esto se evidencia en la forma con que los diputados y senadores se han acercado al tema, pero también en los discursos de los tres presidentes de los gobiernos de la Concertación, lo que demuestra como se ha incorporado la defensa de los consumidores en la agenda política<sup>11</sup>. No obstante, también existen actores políticos que han abordado esto desde la perspectiva de defensa de los derechos ciudadanos. Gonzalo Martner, dirigente del Partido socialista, plantea que dentro de los derechos civiles y políticos se deben considerar los derechos de los consumidores, donde el Estado tiene la obligación de “garantizar el derecho a la provisión continua y de calidad de los servicios básicos de utilidad

pública”, y, por otro lado, “hacer efectivos los derechos colectivos de los consumidores y usuarios, en el marco de la nueva ley del consumidor.” (Martner, 2005).

Desde ambas perspectivas, los actores políticos intentan implementar los derechos de los consumidores a su ámbito de trabajo particular. En ese sentido su involucramiento es racional, consistente y constituye un avance. No obstante, los aportes son aún incipientes y más bien reactivos por cuanto sólo se asume el tema desde la denuncia, razón por la cual no se ha logrado dar continuidad a los derechos del consumidor desde las políticas públicas, y por lo cual el rol integrador e impulsor de política sigue descansando en el SERNAC y el Ministerio de Economía.

A pesar de todo, es importante destacar que, a partir de los aportes aislados, se ha ido construyendo un discurso político donde la protección del consumidor es un tema que ha adquirido un perfil propio, al punto que hoy se habla de consumidores y ciudadanos, discurso que también tiende a penetrar en la opinión pública y en la percepción del ciudadano común.

### 3. Cambios en los patrones de consumo y su influencia en el debate

Con las transformaciones estructurales ocurridas en Chile durante la dictadura militar, tanto en el ámbito económico, como en la estratificación socio-ocupacional y de ingresos, los patrones de consumo de la población se modificaron. La apertura comercial al exterior permitió el ingreso de gran cantidad y variedad de productos de consumo, tanto los básicos, culturales y de recreación, como los suntuarios; sumado a ello se liberalizaron los mercados internos lo que generó una disminución en los precios y un mayor acceso a créditos. Por otro lado, se modificaron los patrones tradicionales de movilidad asociados al trabajo, especialmente el vinculado al Estado y la carrera política y funcionaria. Los criterios que priman de los '80 en adelante son meritocráticos relativos al éxito individual, pero que en un contexto de mayor inestabilidad e informalidad en el empleo y de mayor desigualdad en la distribución de los ingresos, contribuyen a reproducir la estructura social desigual (León y Martínez, 1987; Manzano, 2005).

Como consecuencia de estos procesos, el acceso generalizado al consumo comienza a ser considerado como un elemento identitario y de pertenencia. Antes se pertenecía porque se era parte de un partido, de un sindicato o de un movimiento social, o porque se contaba con un trabajo estable a través del cual se podía ascender socialmente, hoy el tipo de consumo al que se

<sup>11</sup>En el programa presidencial de Michelle Bachelet, candidata por la Concertación, claramente el tema de los consumidores aparece vinculado al mejoramiento de la competencia de los mercados y el aumento del rol regulador del Estado, en ámbitos como las ISAPRES y el sistema tarifario de los servicios de utilidad pública.

accede determina la pertenencia al sistema y a un grupo determinado. Esto deviene en un proceso complejo y riesgoso para la consolidación de una sociedad democrática, al convertirse el consumo en un elemento identitario se pierden los elementos que sostenían el vínculo social, con lo cual se dificulta la construcción de movimientos sociales transformadores. Como señala Patricio Meller (2005), “La dinámica del consumo es, en sí misma, inagotable y la saturación es imposible, lo que induce sentimientos de insatisfacción del consumidor. En una sociedad de consumidores se genera fragmentación y se pierde la noción de pertenencia a una comunidad.”

Lo anterior tiene repercusiones en la relación entre el Estado y la sociedad civil, puesto que se pierde la legitimidad de los agentes intermediarios, como son los partidos y organizaciones político-sociales. Esto en la práctica, limita las posibilidades de organización y de presión de los consumidores para la creación de medidas que los amparen.

Complementariamente a esta tesis, la teoría de las decisiones públicas plantea que los agentes con un interés concentrado, por ejemplo los productores, tienen grandes incentivos para intentar incidir en las decisiones de la autoridad para su beneficio. En cambio, las personas que tienen intereses disímiles y dispersos, como los consumidores, que además son miles frente a unos pocos productores, no tienen incentivos para organizarse y defender sus intereses puesto que el costo de organizarse es mayor al beneficio individual (Olson 1965: Citado por Engel, 1998).

Por otro lado, las desigualdades de la sociedad chilena se exageran en una “cultura de consumo”. A través de la televisión y la publicidad la “sociedad de consumo” influye sobre el modo en que los chilenos definimos que es ser “pobre”, y por esta razón el consumo se transforma en una presión para los individuos, especialmente para los de estratos medios que no desean ser identificados como pobres. Esto se observa en los resultados del estudio del PNUD (2002), donde 43% señala que el comprar un producto lo deja contento porque le permite “darse un gusto”, y 37% que dice le da satisfacción por “conseguir las cosas que quiero”.

Ahora bien, es importante destacar que entre los consumidores, existen patrones de conductas distintas,

conocer estos patrones puede permitir diseñar políticas focalizadas para las necesidades específicas de cada grupo. Siguiendo la tipología elaborada por el PNUD (2002), es posible distinguir 4 tipos de consumidores: el *necesitado* y el de *bienestar*, que representan a los estratos más pobres que carecen de recursos para consumir, pero que a veces se endeudan para no sentirse perdedores; el *existencial*, consumidor típico de clase media que tiende a configurar su identidad en torno a lo que consume, y el *modelo*, de estratos medio alto y alto, que tiene recursos para seleccionar lo que consumen y por ello suelen sentirse ganadores.

*El desarrollo social y económico del país, y su creciente internacionalización, han alterado sustancialmente los patrones de consumo de los chilenos, los que empiezan a ser vistos como elementos de identidad y pertenencia. La “sociedad de consumo” dramatiza las desigualdades en la sociedad chilena, estimula la fragmentación y erosiona el papel de los agentes intermediarios, como las organizaciones sociales y políticas, en la relación ciudadanos y Estado.*

Este patrón de consumo, y por cierto la pertenencia a un estrato socioeconómico, tiene consecuencias en el acceso a la información, la capacidad de evaluar la calidad de los productos y la facilidad para reclamar y hacer valer sus derechos. Así podemos plantear que para las personas del consumo *necesitado* el acceso a la información sobre precios y lugares de venta es limitado, éstas en general tienden a comprar sus productos en los lugares más asequibles a su entorno: ferias y almacenes de barrio, donde no siempre los precios de los productos son los más económicos y por cierto donde la calidad no es la mejor, pero como no tienen posibilidades de comparar prefieren no evaluar la calidad y en general no conocen sus derechos. Las personas del grupo *bienestar* se encuentran en una situación muy similar al anterior, pero sus mejores

condiciones de estabilidad laboral y de ingresos les dan más posibilidades de acceder a créditos de consumo. No obstante, la falta de información puede llevarlos a que se endeuden más de lo que pueden pagar y por productos baja calidad.

El consumidor *existencial*, es un consumidor con alta tendencia al endeudamiento pero al mismo tiempo es una persona que tiene más acceso a información, que busca los mejores precios y elige calidad, aunque no necesariamente ello significa que conozca y haga valer sus derechos. Efectivamente, el consumidor *modelo* al contar con más recursos tiene muchas más posibilidades de elegir productos de mejor calidad, por esta razón es poco probable que se encuentre en una situación desfavorable en el mercado, aún así si ello ocurriera es evidente que estas personas tienen gran acceso a información y medios para reclamar por sus derechos.

Estos nuevos hábitos de consumo y la valoración que se hace de ellos, así como los cambios objetivos en los ingresos y acceso a créditos, ha llevado a un sector importante de la población al endeudamiento, y lo que es aún peor al sobre endeudamiento. Según cifras del Banco Central, en diciembre de 2000 se registraron deudas que equivalían al 33.8% de los ingresos familiares, en marzo 2004 estas habían subido al 43.7%. Como plantea esta institución, el sobreendeudamiento esconde un alto riesgo para la economía al generar círculos viciosos en el que “todos pierden”: pierden los consumidores sobre endeudados, los acreedores, la economía chilena y el gobierno, que debe afrontar los múltiples efectos socio-económicos (SERNAC, 2005: *Noticias*). Ernesto Livacic, Presidente de la Universidad Central y Ex-Superintendente de Bancos, afirma que “...hacen falta Políticas Públicas orientadas a lograr un endeudamiento sano y sustentable de las personas. Por tanto, detener y revertir el sobreendeudamiento es una tarea país urgente”.

Para enfrentar este problema el SERNAC, junto con asociaciones de consumidores y apoyado por la GTZ,

*Nuevos hábitos de consumo y su valoración han llevado a una parte importante de los chilenos a endeudarse a niveles críticos. El 2004 las deudas equivalían al 43.7% de los ingresos familiares. El sobre endeudamiento emerge como un círculo vicioso en que todos pierden: consumidores, empresas, la economía y el Gobierno.*

diseñó el primer instrumento de ayuda a los chilenos con alto nivel de deudas: el portal web “misedeudas.cl”, mediante el cual se busca otorgar una orientación y asesoramiento especializado (SERNAC, 2005: *Noticias*). Si bien esta iniciativa puede ayudar a solucionar

los problemas de muchos chilenos, se debe reconocer que es solo una medida paliativa. Más allá de eso se requiere fomentar un consumo sustentable en nuestro país que desmitifique el valor existencial o sentido de pertenencia que puede otorgar el consumo, reconozca el valor de los productos culturales nacionales, sea respetuoso del medioambiente y de nuestros recursos naturales, y reconozca las carencias económicas de un grupo importante de la población que deben ser enfrentadas por toda la sociedad. Temas que debieran ser abordados por las políticas educacionales que desarrolla SERNAC, así como en general por las políticas culturales y educacionales del país.

### Conciencia ciudadana para hacer valer sus derechos

Aunque la caracterización anterior expresa que en Chile aún existen grandes deficiencias, entre grupos socioeconómicos, respecto de la capacidad de los consumidores de hacer valer sus derechos, existen evidencias de que ésta situación ha mejorado bastante, en gran medida, gracias al trabajo de educación y difusión que ha desarrollado el SERNAC desde su creación, en 1990.

Así, en una encuesta del Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (CERC) de fines de 2004 se observa que el 79% de los consumidores está dispuesto a reclamar al proveedor de un bien o servicio cuando percibe una situación de desmedro a sus derechos, y que un 57% deja de comprar a proveedores que trasgreden sus derechos<sup>12</sup>. Esto demuestra que los consumidores hoy día conocen más sus derechos y se sienten capaces de ejercerlos: 70% declara saber de la existencia de una ley que protege sus derechos, de éstos sólo un 25% declaró conocer su contenido (11% más que el 2003). Sin embargo, también es importante notar que aún es reducido el porcentaje de personas que denuncia los hechos (18%), y que existe un significativo grupo que no hace nada (18%) o solo reclama pero sigue comprando (22%), en total 40% que no ejerce sus derechos y no produce ningún efecto sobre el proveedor que ejecuta una mala práctica (SERNAC, 2005: *Noticias*).

En la encuesta CERC de abril de 2005 se reveló que 73% de los chilenos declara conocer la existencia de la Ley de Protección al Consumidor, el más alto porcentaje desde 2001. A pesar de ello la tendencia a presentar reclamos sigue siendo baja (18%), el grupo que más reclama es el de los jóvenes de 18 a 25 años con un 31% (*Revista del Consumidor*, noviembre 2005). Este hecho expresa una evidente diferencia con los resultados de la encuesta anterior donde se señalaba que 79% de los chilenos estaba **dispuesto** a reclamar, esta brecha entre disposición a reclamar y reclamo efectivo podría deberse a que un gran porcentaje de los encuestados (60%), pese a conocer la existencia de la ley, no conoce sus derechos. Otro argumento de los expertos es que el nuevo consumidor chileno es menos fiel a las marcas

<sup>12</sup>En otras áreas la encuesta reveló que un 90% de los consumidores considera poco claras o confusas las cuentas de los servicios básicos y comerciales, siendo los sectores no regulados de la economía (como servicios financieros y multitiendas) donde se mencionan las cuentas más difíciles de comprender. Asimismo, 61% de los encuestados señala que la publicidad NO entrega información veraz y oportuna para sus compras (SERNAC, 2005: *Noticias*).

y, por ende, su mecanismo de reclamo se basa en la no compra siguiente de los productos (*Revista del Consumidor*, noviembre 2005). Si bien el cambiar de proveedor puede constituir un incentivo para que éstos mejoren la calidad de los bienes y servicios que ofrecen, esto solo será efectivo si la disminución de la demanda es masiva, fenómeno que sólo se da cuando el reclamo se difunde a través de los medios de comunicación o de publicaciones especiales como las de SERNAC.

#### 4. Cambios en la noción de consumidores/ usuarios

Todos los procesos antes descritos devienen en un cambio en la noción del consumidor. En efecto, es posible afirmar que junto con la instalación de los derechos del consumidor, al menos en Chile, se instala el concepto de consumidores como tal. Antes de los '90 el concepto de consumidor carecía de significado, en el doble sentido que tiene la palabra, es decir, un concepto "significa" en tanto enuncia algo y a la vez representa o da sentido a un fenómeno.

Como argumenta Patricio Meller (2005), "el consumidor, según los economistas, constituiría una expresión ciudadana culmine por cuanto el individuo implementa libremente sus gustos y al hacerlo, expone sus motivaciones y entrega señales de sus preferencias". Por ello, así como se consumen bienes y servicios, también podrían consumirse las ofertas políticas. El problema de esta concepción es que, cuando el Estado admite la prioridad de las leyes del mercado sobre el funcionamiento de la sociedad, el ciudadano se transforma solo en consumidor.

Lamentablemente, la sociedad chilena hoy tiende a hacer eco de esta concepción del ciudadano. Como vimos anteriormente, entre los chilenos se reconoce que en la acción de consumo el individuo tiene la posibilidad de elegir, comprar, usar y evaluar calidad; pero aún no hay una percepción generalizada de que esta posibilidad de elegir también implica poder reclamar en caso de sentirse disconforme, esto se debe a que el concepto de derechos del consumidor y el conocimiento de los mismos no está lo suficientemente instalado en nuestra sociedad.

Lo mismo tiende a ocurrir con la noción de usuario de servicios públicos y la internalización de los derechos que se poseen en tanto tal. En este caso la asociación del sujeto "usuario" con la de un sujeto activo que puede evaluar la calidad de lo que consume y reclamar, es aún menos evidente, por cuanto se tiende a pensar que al no poder elegir, y en muchos casos no pagar el valor de mercado del servicio que se adquiere, las personas no

pueden demandar mejor calidad del bien o servicio. Sólo recientemente, desde el Proyecto de Reforma del Estado, se ha comenzado a difundir la idea de que el ciudadano también tiene el derecho (y el deber) de evaluar los servicios públicos, sean estos pagados o gratuitos, y aún más, al ciudadano le compete el rol de fiscalizar la labor de todos los agentes del Estado.

En el proyecto inicial de modernización del Estado, durante el gobierno de Frei, las principales áreas donde se iba a intervenir asociadas al tema de los usuarios eran: Gestión Pública al servicio de los ciudadanos; Un estilo de gestión orientado por los resultados y al servicio de los ciudadanos; y, Evaluación y control por los ciudadanos. Entre los logros obtenidos en estas áreas se cuenta la incorporación de tecnologías de información en diversos servicios, lo que ha permitido agilizar y simplificar trámites (en 91 servicios del Estado) teniendo como efecto el mejoramiento de la atención de usuarios (Ramírez, 2002).

*El trabajo de SERNAC y de diversas organizaciones de defensa de los consumidores ha aportado información y educación sobre el tema, lo que se traduce en una creciente conciencia sobre sus derechos y una mayor disposición para hacerlos valer. El 79% de los consumidores está dispuesto a reclamar y un 57% a dejar de comprar a proveedores que trasgreden sus derechos.*

Además se destacan como avances, la realización de estudios sobre clima laboral, opinión pública y satisfacción de usuarios; la elaboración de cartas de Derechos ciudadanos en 12 servicios, en las cuales se exponen los compromisos del servicio para con sus usuarios; la creación del premio nacional a la calidad de los servicios públicos (premio en el cual SERNAC obtuvo el 3° lugar en abril de 2005), y el premio nacional a la innovación en la gestión pública. Como señala el mismo autor, en este ámbito el mayor desafío sigue siendo el poder ampliar la participación activa de los ciudadanos en la configuración moderna del Estado (Ramírez, 2002).

Por otro lado, desde la visión de los agentes privados y de las organizaciones de la sociedad, se observa que la noción de consumidor y de los derechos de ellos se instala en Chile desde una concepción economicista y liberal. Para Juan Trimboli, en Chile se han construido leyes desde la perspectiva individual, con el objetivo de regular las relaciones consumidor/proveedor, sobre la base que

**SERNAC “FACILITA”. VENTANILLA ÚNICA DEL CIUDADANO CONSUMIDOR**

La iniciativa, enmarcada dentro del Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, se basa en la necesidad de asumir la difusión y protección de los derechos de los consumidores desde una perspectiva integral y sistémica, generando los mecanismos que permitan lograr la coordinación entre diversos organismos involucrados en la gestión de atención del consumidor. Ello en función de mejorar la calidad, la eficacia y la eficiencia de la atención proporcionada a los usuarios.

Este proyecto se inserta dentro del ámbito de gobierno: “Atención al ciudadano”, y su objetivo macro es diseñar y crear una herramienta país, de gestión y tecnológica, que permita integrar a un conjunto de instituciones reguladoras y fiscalizadoras relacionadas con materia de atención de reclamos e información para los consumidores.

Este proyecto permite entregar información y gestionar las inconformidades de los ciudadanos relacionadas con las empresas privadas, vinculando a las distintas instituciones públicas que tienen la función de acoger dichos requerimientos. Para ello considera necesario implementar plataformas tecnológicas y comunicacionales, de atención a los consumidores, en todas las comunas del país, mediante un sistema integral de atención en todas las temáticas de consumo.

Fuente: Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Ministerio Secretaría General de la Presidencia.  
www.modernizacion.cl

el consumidor se encuentra en relativa desprotección frente al proveedor. En este contexto, gradualmente se incorpora el sentido de protección colectiva, el que puede considerarse como el primer paso para proteger los derechos ciudadanos, sin embargo, es un paso difícil de dar ya que el sistema jurídico chileno no está preparado y la gente no sabe como ejercer sus derechos. Este punto es el que marca la mayor diferencia entre el modelo chileno y el de países desarrollados. Aunque en países como España la sociedad es igual de consumista que la chilena, la diferencia está en que el abordaje de los derechos expresa un mayor acercamiento entre la idea de ciudadano y la de consumidor, lo que en parte se debe a que poseen un Estado más fuerte y a que existe una mayor conciencia ciudadana.

Los empresarios, por su parte, desde una posición inicial totalmente contraria al establecimiento de legislaciones de protección al consumidor, hoy muestran un mayor reconocimiento del tema, con una franca aceptación y valoración del trabajo realizado por SERNAC en el fortalecimiento de la libre competencia en los mercados. Por lo mismo, se muestran hoy mucho más colaboradores con la ley del consumidor y expresan prácticas más positivas en la materia<sup>13</sup>. Las buenas prácticas de los empresarios en el cumplimiento de legislaciones, en la mejor calidad de los productos y en la mejor atención a los consumidores, entre otras, hoy se enmarcan en el

nuevo concepto de Responsabilidad Social Empresarial, el que según un empresario “...hace referencia al conjunto de obligaciones y compromisos, legales y éticos, que se derivan de los impactos que la acción de las organizaciones producen en el espacio social, laboral, medio ambiente y derechos humanos.” (Miguel Martínez, Gerente General de Alcoa CSI: Ediciones Especiales de El Mercurio, 26 de octubre de 2005).

<sup>13</sup>El avance en el tema de Responsabilidad Social Empresarial, desde las PYMES, se evidencia en los resultados de un estudio realizado por la consultora española IKEI, donde se analizó la labor de 1.300 PYMES en Chile, Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, El Salvador y Venezuela. En este se concluyó que la gran mayoría de estas empresas en América Latina realizan actividades socialmente responsables, sólo 3.5% de las empresas no ejecuta ninguna actividad; pero además, que las empresas chilenas son las que realizan más prácticas. (Ediciones Especiales de El Mercurio, 26 de octubre de 2005).

## II. Legislación sobre Protección de Derechos del Consumidor

Los derechos de los consumidores en Chile, tienen un carácter normativo multidimensional (abarca servicios como agua, luz, electricidad, y todo tipo productos) y no se encuentran compilados o codificados en un solo cuerpo legal, lo cual provoca que dichas normas, leyes y disposiciones se encuentren dispersas, creando dificultades de acceso y conocimiento al público.

Asimismo, los derechos de los consumidores en Chile ostentan un carácter tutelar, el cual busca brindar un equilibrio entre proveedores y consumidores, ya que estos últimos se encuentran en desventaja frente a los primeros respecto del acceso a recursos económicos, legales, organizativos y de información, que les permitirían hacer valer sus derechos sin necesidad de la existencia de una ley. Los productores y proveedores de bienes o servicios, en cambio, debido a la habitualidad en el ejercicio de su giro o negocio cuentan con recursos suficientes para obtener el mayor provecho posible de su actividad, en muchos casos en perjuicio de los consumidores.

### I. Ley de Protección de Derechos del Consumidor 19.496

#### I.1 Origen de la Ley: Discusión política y motivaciones

A pesar del sostenido crecimiento económico del país ocurrido en la década de los '90, hasta el año 2004 existían serias falencias en materia de legislación de derechos del consumidor y la protección de éstos, en comparación a los países industrializados (OECD), pero además respecto de muchos países de Latinoamérica. Como señaló Álvaro García, Ministro de Economía en 1997, la principal dificultad que se enfrentó en la promulgación de la Ley 19.496 fue "la incomprensión del Congreso Nacional, que no valora la necesidad de contar con un adecuado marco regulatorio para garantizar el funcionamiento eficiente de los mercados y la necesidad de proteger eficazmente en ellos a los consumidores." (Revista ODECU, 1996). El partido que mostró la más fuerte oposición a la aprobación de la ley fue la UDI, por su mayor cercanía a los grupos económicos – como señaló el diputado Eugenio Tuma-. En efecto, con su postura consiguió que algunos artículos presentados por el ejecutivo quedaran fuera de la ley de 1997.

Las leyes de protección al consumidor, en general, y en esto Chile no es la excepción, tienen como objetivo aumentar la cantidad de información a disposición de los consumidores, lo que indirectamente también beneficia

a los productores que compiten dentro de una misma industria. La mayor demanda de información de los consumidores lleva a que los productores internalicen costos y riesgos implicados en la venta de productos dañados, de mala calidad o que no responden a los propósitos que se publicitan (publicidad engañosa), costos que antes no eran contabilizados por las empresas y que eran directamente traspasados a los consumidores. Esto afectaba fuertemente a las personas de menores ingresos y de bajo nivel educativo, ya que la falta de información y de protección los dejaba expuestos a las arbitrariedades del mercado con mucha más frecuencia que al resto de la población. Por estas razones, la ley contribuye a disminuir una de las mayores fallas de mercado, las asimetrías de información, con lo cual se beneficia a los consumidores al abrir posibilidades para que éstos demanden mayor calidad en los productos y servicios, y se beneficia a los productores y proveedores, al transparentarse los mercados y potenciarse la libre competencia.

#### I.2 Aspectos fundamentales de la Ley 19.496

La Ley de Protección de los Derechos de los Consumidores "Ley 19.496" (y su reforma) es de carácter supletoria y debe ser tomada como una ley general marco, ya que tiene por objeto normar las relaciones de carácter mercantil que existen entre proveedores y consumidores, regulando distintos actos de comercialización<sup>14</sup>. No se aplica a los contratos que se puedan efectuar entre consumidores, ni a los contratos celebrados entre proveedores.

Asimismo, esta ley no se aplica a las actividades de producción, fabricación, importación, construcción, distribución y comercialización de bienes o de prestación de servicios que se encuentren regulados por leyes especiales. Según señala José Roa, Director de SERNAC, los asuntos atinentes a derechos del consumidor **no cubiertos** por las leyes especiales eran objetos de la ley 19.496. No obstante, como este tema no quedó bien explicitado en dicha ley se decidió corregirlo en la reforma del 2004 (Ley 19.955) - como se analiza más adelante -.

Dentro de esta ley se entiende por **consumidor** a todas aquellas personas naturales o jurídicas, que de forma legal adquieran, usen o disfruten como **destinatarios finales** de bienes o servicios del mercado formal (legalmente constituido). Cabe señalar que para efectos de esta ley

<sup>14</sup>La ley regula actos de comercialización de sepulcros, el arrendamiento de inmuebles para fines de descanso o turismo, la venta de viviendas, los contratos de salud y de educación en todos sus niveles

se reconocía como consumidor a los compradores de bienes y servicios tanto privados como públicos. Son consumidores todas las personas que pagan un precio, tasa o tarifa por el bien o servicio que adquieren, sea público o privado<sup>15</sup>. En estricto rigor, cuando se habla de servicios públicos se suele llamar a los consumidores, usuarios, por ello, para evitar confusiones, en la reforma del 2004 se incluyó como sujetos de la ley a “**consumidores y usuarios**”. Para los usuarios de los servicios gratuitos, como lo es la educación primaria municipal y los servicios de salud primaria, no es aplicable esta ley, y, en caso de sentirse vulnerados al recibir servicios de mala calidad sólo pueden acudir a los “servicios de atención al usuario” de los respectivos servicios, y si el servicio no responde, en una segunda instancia se puede acudir a la Comisión Defensora Ciudadana quién actúa solamente como mediador sin ninguna atribución legal.

Por otro lado, se entenderá por **proveedor**, a todas aquellas personas naturales o jurídicas, de carácter **público o privado**, que habitualmente desarrollen actividades,

tales como producción, fabricación, importación, distribución, construcción o comercialización de bienes o prestación servicios a los consumidores a cambio de un precio o tarifa. Pero es necesario aclarar que en la reciente reforma se estableció la siguiente acepción: **No se considerará proveedores a las personas que posean un título profesional y ejerzan su actividad en forma independiente.**

La “Ley 19.496” en su artículo 3, establece de manera conjunta deberes y derechos, básicos del consumidor. Con estos derechos se busca que los consumidores tengan pleno conocimiento sobre el precio del bien o servicios que están adquiriendo, y las condiciones por medio de las cuales están contratando con el proveedor. Esto se asocia con la obligación que tiene el proveedor de proporcionar información básica comercial sobre el bien o servicio que se desea adquirir, consistente en datos, instructivos o antecedentes. Y en términos normativos se expresa en las normas especiales contra la publicidad engañosa que se encuentran dentro de esta misma ley.

Derechos del Consumidor	Deberes del consumidor
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. La libertad de poder elegir bienes o servicios. El silencio no constituye aceptación en los actos de consumo;</li> <li>2. El derecho a obtener información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios que se ofrecen, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos;</li> <li>3. El derecho a no ser discriminado por parte de los proveedores;</li> <li>4. Derecho a tener seguridad en el consumo de bienes o servicios, a la protección de su salud y el medio ambiente;</li> <li>5. Derecho a la indemnización y reparación, cuando algún proveedor infrinja las disposiciones legales sobre consumidores, tanto de los daños materiales como morales;<sup>16</sup></li> <li>6. Derecho a ser educado para poder ejercer un consumo responsable;</li> <li>7. Derecho a retractarse o terminar sin la voluntad del proveedor, es decir, de forma unilateral, el contrato suscrito en un plazo de 10 días;</li> <li>8. El derecho a garantía -cambio, devolución del dinero, reparación según corresponda- por los bienes o servicios que se adquieran o contraten y que presenten fallas de fabricación o sean inseguros. Igualmente, por los bienes que contienen una cantidad inferior a lo informado en el envase (Art. 19);</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. El deber de informarse responsablemente sobre los bienes o servicios ofrecidos;</li> <li>2. El deber de evitar riesgos en el consumo de bienes o servicios que puedan afectarle;</li> <li>3. Deber de accionar de acuerdo a los medios que la ley le franquea o permite;</li> <li>4. El deber de celebrar operaciones de consumo en el comercio establecido.</li> </ol>

<sup>15</sup>En Chile se pagan tasas o tarifas por servicios básicos regulados como agua, electricidad, sanitarios, telecomunicaciones, transporte, salud y educación que son de propiedad privada (en el caso de los 4 primeros) y pública o mixta (en el caso de los 3 últimos).

<sup>16</sup>Daño moral debe de entenderse como un perjuicio indirecto o daños no dimensionables materialmente, como por ejemplo daño psicológico, pérdida de tiempo, etc. De igual forma que los daños económicamente medibles, los daños morales deben ser resarcidos por el proveedor si se establece la responsabilidad del mismo.

Con la no discriminación, se procura evitar que los consumidores sean sujetos de algún tipo de exclusión arbitraria por los proveedores, ya sea por su condición social, económica o cualquier otra forma de discriminación conocida. Por ejemplo, en un artículo de *SERNAC Educa* (2005) se cuestiona la falta de oferta y calidad de productos y servicios para los adultos mayores (grupo que hoy representa al 11.4%), y la exclusión en los sistemas de crédito de consumo, esto debido a que en el mercado existe un marcado sesgo hacia lo juvenil o hacia menores de 50 años.

Por otro lado, el derecho a tener seguridad en el consumo, obliga a los proveedores a ofrecer productos de mayor calidad que no pongan en peligro o riesgo la salud de los consumidores y al medio ambiente. Esto implica que los proveedores deben entregar información completa del uso y peligrosidad del producto; pero además motiva a que éstos desarrollen prácticas más activas de Responsabilidad Social Empresarial en las cuales se promueva el consumo responsable en los productos que generan peligro para las personas o dañan al medioambiente.

Por último, el derecho a la educación es una obligación de carácter constitucional (Artículo 19 “De los derechos y Deberes Constitucionales”: n° 10), que debe de ser

provisto por el Estado a través de las instituciones que éste estime conveniente. En este caso SERNAC que utiliza como medios: la capacitación a profesores, la difusión gratuita de la revista del consumidor y la publicación de artículos y noticias en diversos medios de comunicación masiva. Pero además, es un deber y un derecho de las organizaciones privadas de consumidores educar, informar y orientar a sus miembros y a los consumidores en general en el ejercicio de sus derechos.

Los derechos antes señalados son **irrenunciables anticipadamente** por parte de los consumidores (según el artículo 4 de la Ley), esto con el fin de evitar que los proveedores establezcan en los contratos de adhesión cláusulas abusivas, y/o señalen que el consumidor renunciará (con su firma) de forma anticipada a sus derechos. En el caso de que este tipo de cláusulas de todas maneras se incluyeran en los contratos, serán nulas por ser ilícitas. Estos derechos solo perderán su vigencia una vez concluida la relación comercial que diera origen a los mismos. Los deberes, por su parte, buscan incentivar a los consumidores a celebrar actos de consumo en el mercado formal y privilegiar a los comerciantes establecidos legalmente, ya que si esta condición no se cumple el consumidor no podrá ejercer los derechos que la presente ley le confiere.

#### Obligaciones del Proveedor

1. El proveedor tiene obligación de respetar los términos, condiciones y modalidades conforme a las cuales se hubiera ofrecido o convenido con el consumidor la entrega del bien o la prestación del servicio;
2. Los proveedores no podrán negar injustificadamente la venta de bienes o la prestación de servicios comprendidos en sus respectivos giros en las condiciones ofrecidas;
3. El proveedor deberá de informar de manera expresa al consumidor, antes de que éste decida efectuar una operación de compra, cuando en su establecimiento se expendan productos con alguna deficiencia, usados o refaccionados, o cuando se ofrezcan productos en cuya fabricación o elaboración se hayan utilizado partes o piezas usadas;
4. El proveedor debe respetar la dignidad y los derechos de las personas en el uso de los sistemas de seguridad y vigilancia que, en conformidad a las leyes que los regulan, mantengan los establecimientos comerciales.

Para hacer efectivo el cumplimiento de estas obligaciones y poder proteger los derechos del consumidor la ley contempla normas sobre “Equidad en las estipulaciones y en el cumplimiento de los contratos de adhesión<sup>17</sup>”; y cinco Disposiciones Especiales: Información y Publicidad; Promociones y Ofertas; Crédito al Consumidor; en Materia de Prestaciones de Servicios; y sobre Seguridad de los Productos y Servicios. De éstas a continuación se revisan las dos más importantes por cuanto han sido los ámbitos más denunciados por la ciudadanía.

### a) Normas de equidad en estipulación y cumplimiento de los contratos de adhesión

Dado que en la elaboración de los “Contratos de Adhesión” el consumidor no puede intervenir ni modificar su contenido, y solo se le permite expresar su aceptación (íntegra) o su rechazo, se encuentra en desventaja y en desequilibrio ante el proveedor. Es por este motivo que la ley establece una serie de disposiciones de carácter prohibitivo y obligatorio, que debe tener presente el proveedor de bienes o servicios al momento de elaborar los contratos de adhesión que utilizará en el giro habitual de su negocio.

Dichas disposiciones señalan que no producirán efecto alguno en los contratos de adhesión todas aquellas cláusulas o estipulaciones que:

1. Faculten a una sola de las partes para dejar sin efecto o modificar a su solo arbitrio el contrato o su ejecución; salvo en los casos en que el consumidor sea beneficiario de dicha cláusula;
2. Establezcan incrementos de precio por servicios, accesorios, financiamiento o recargos; salvo que dichos incrementos correspondan a prestaciones adicionales que sean susceptibles de ser aceptadas o rechazadas en cada caso y sean consignadas por separado y en forma específica;
3. Pongan a cargo del consumidor los efectos de deficiencias, omisiones o errores administrativos cuando ellos no le sean imputables;
4. Contengan limitaciones de responsabilidad frente al consumidor, que puedan privar a éste de su derecho a resarcimiento frente a deficiencias que afecten la utilidad del producto o servicio;
5. Incluyan espacios en blanco o inutilizados antes de que se suscriba el contrato. Asimismo no producirán ningún efecto las cláusulas en contra de las exigencias de la buena fe, que causen un perjuicio al consumidor o un desequilibrio en los derechos y obligaciones derivadas del contrato.

<sup>17</sup>Contrato de Adhesión es aquel, cuyas cláusulas han sido unilateralmente propuestas por el proveedor sin que el consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido.

### b) Información y Publicidad<sup>18</sup>

La ley del consumidor establece una serie de normas que obligan al proveedor a proporcionar toda aquella información sobre características, utilidades y precio que ayuden al consumidor a escoger los bienes y servicios más apropiados para la satisfacción de sus necesidades. Esta información debe ser suministrada por medio de la publicidad y la información básica comercial. El proveedor cometerá infracciones por información y publicidad, cuando a través de cualquier medio publicitario, se promueva el engaño o error sobre:

1. Los componentes del producto y el porcentaje en que concurren;
2. La idoneidad del bien o servicio para los fines que se pretende satisfacer y que haya sido atribuida en forma explícita por el anunciante;
3. Las características relevantes del bien o servicio destacadas por el anunciante o que deban ser proporcionadas de acuerdo a las normas de información comercial;
4. El precio del bien o la tarifa del servicio, su forma de pago y el costo del crédito en su caso, en conformidad a las normas vigentes;
5. Las condiciones en que opera la garantía;
6. Su condición de no producir daño al medio ambiente, a la calidad de vida y de ser reciclable o reutilizable.

En esta materia las infracciones que cometa el proveedor o el anunciante se pagarán con multas de hasta 200 UTM., es decir, alrededor de 6 millones de pesos (equivalente a 12 dólares, valores de referencia noviembre 2005).

<sup>18</sup>Debe de entenderse por Información básica comercial a todos los datos, instructivos, antecedentes o indicaciones que el proveedor debe suministrar obligatoriamente al público consumidor. Por Publicidad a toda aquella comunicación que el proveedor dirige al público por cualquier medio de comunicación idóneo al efecto, entendiéndose incorporadas al contrato las condiciones objetivas contenidas en la publicidad hasta el momento de celebrar el contrato. Anunciante, será todo aquel proveedor de bienes, de servicios o entidad que, por medio de la publicidad, se propone ilustrar al público acerca de la naturaleza, características o propiedades de los bienes o servicios cuya producción, intermediación o prestación es objeto de su actividad. Las Promociones, deberán de entenderse como las prácticas comerciales, consistentes en el ofrecimiento de bienes y servicios en condiciones más favorables que las habituales, con excepción de aquellas que consistan en una simple rebaja de precio. Oferta, es el ofrecimiento de bienes o servicios a precios rebajados en forma transitoria

## 2. Reforma a Ley de Protección de Derechos del Consumidor (19.955)

### 2.1 Motivación político-social de la reforma

La ley 19.496 entró en vigencia a mediados de 1997 y fue considerada como la primera ley que establece derechos de los consumidores. No obstante, existían ámbitos no abordados por la ley, como la posibilidad de establecer demandas colectivas en casos de vulneración a intereses colectivos o difusos, o temas que fueron débilmente abordados, como los mecanismos para formar organizaciones y fortalecer sus ámbitos de acción<sup>19</sup>.

A raíz de una serie de reclamos de consumidores de casas comerciales e instituciones de crédito, en los que se hicieron patentes las presiones y cobros extrajudiciales (por medio de la simulación de escritos judiciales) sufridos por ellos y quedó expuesta la incapacidad de SERNAC para hacerles frente, a fines de 1999 se aprobó la Ley 19.659, la cual regula y sanciona abusos y fija límites de gastos por cantidades adeudadas. A pesar de ello, la persistencia de las denuncias hacia el año 2001 motivó que en la Comisión Mixta<sup>20</sup> se planteara la necesidad de brindar protección a los deudores de los servicios que no estaban amparados por la Ley del consumidor, ante lo cual el Director del SERNAC informó que se estaba preparando el proyecto para modificar la Ley.

En efecto, este proyecto de ley ya formaba parte del programa presidencial de Lagos, en este él señaló: “Organizaremos un sistema de protección para la competencia, los consumidores y los usuarios, generando una institucionalidad con este fin. Mejoraremos la protección jurídica de los consumidores, reconociendo y tutelando de manera efectiva sus derechos colectivos, aumentando la información sobre calidad, seguridad y precio de los bienes y servicios, así como potenciando su participación en el resguardo de sus intereses” (Programa de Gobierno de Ricardo Lagos, 2000). En otras palabras se planteó la necesidad de aumentar las atribuciones del SERNAC y los mecanismos legales para la exigencia del cumplimiento de derechos; además que se reconoció la necesidad de proteger los derechos de los usuarios a través del establecimiento de mejores mecanismos regulatorios y de un “Ombudsman” ciudadano. Si bien hubo resistencia de algunos gremios empresariales y de la cámara de comercio, ésta no fue tan fuerte como

en los '90, puesto que en general los partidos políticos (de todos los sectores) apoyaron en forma unánime las reformas, éstas se aprobaron en junio de 2004 bajo la nueva Ley N° 19.955.

### 2.2 Aspectos fundamentales de la Reforma (Ley 19.955)

Entre las modificaciones se reafirmó el **principio de supletoriedad que envuelve a la norma en materia de consumidores**, ello significa que la Ley 19.496 deberá ser aplicada en todas las materias relativas a los derechos de los consumidores que las leyes especiales (que regulan los servicios públicos) no prevean, como lo son los procedimientos para obtener compensación o resarcimiento en caso de perjuicio provocado por parte del proveedor de dichos servicios (artículo 2 bis).

**En cuanto a los procedimientos**, hasta antes de la aprobación y promulgación de la reforma era muy difícil y costoso para un consumidor individual conseguir indemnización, puesto que en general los costos de la demanda superaban varias veces la posible compensación que podría recibirse a través de la justicia. Con o sin el apoyo de SERNAC el consumidor debía acudir individualmente a los juzgados de policía local a interponer su denuncia, en una primera instancia, y luego debían ratificarla ante la corte de apelaciones, en una segunda instancia. Los grandes proveedores utilizaban recursos de apelación y dilación de los procesos en forma indefinida, y esto terminaba agotando a los consumidores que sólo incurrieran en gastos y nunca llegaban a resultados. Dichas fallas llevaron a que en la reforma a la ley se incluyera procedimientos para la protección de intereses colectivos y difusos de los consumidores, es decir, aquellas causas en donde se resuelven en un solo juicio todos los casos similares en materia de consumidores. Para este efecto los consumidores deben agruparse en grupos no menores de 50 afectados, recurrir al SERNAC o a una Asociación de Consumidores y plantear su caso, el cual podrá ser presentado e impulsado ante los tribunales por estas asociaciones o por SERNAC.

Asimismo, la reforma le dio más relevancia a la atribución legal que tiene SERNAC en las mediaciones, que ya formaban parte de la ley 19.946, a través de este procedimiento las partes pueden llegar a un entendimiento de forma más expedita. Este acuerdo es de carácter extra judicial, por lo que se entenderá como un contrato mediante el cual las partes resuelven sus controversias de forma rápida y sin tener que acudir a un juzgado de policía local, produciendo el mismo efecto que una sentencia judicial.

<sup>19</sup> En 1996 el Senado rechazó los artículos de la ley atinentes a las organizaciones de consumidores.

<sup>20</sup> Compuesta por Senadores y Diputados para evaluar el proyecto que extiende el ámbito de aplicación de las normas que sancionan los procedimientos de cobranzas ilegales. Ver Informe de la Comisión Mixta

### Algunos impactos de la reforma

#### Mediación extrajudicial

Ante la quema de diversos artefactos eléctricos, en domicilios de la comuna de Quinta Normal, en octubre de 2004, la empresa responsable propuso una serie de soluciones antes de que el reclamo llegara a los tribunales. Estas fueron acogidas por los consumidores afectados, sentando las bases de un cambio sustancial respecto de lo que ocurría antes de la nueva ley.

La planta de tratamiento de aguas servidas, la Farfana, evitó un juicio colectivo en su contra por parte de un millón 200 mil personas, descontando de las cuentas de sus clientes los cobros por un servicio no prestado y que provocó problemas de malos olores en el entorno de la Planta. Solución que se consiguió gracias a la mediación de SERNAC y a la gran difusión del problema en los medios de comunicación. Esta situación todavía mantiene acciones pendientes para una solución definitiva.

#### Juicios colectivos

En un estudio sobre tasas de interés, realizado por SERNAC en abril de 2004, se descubrió que 7 casas comerciales realizaban cobros excesivos en las tasas de interés, en algunos casos se llegó a tasas 175% más altas que la Tasa Máxima Convencional (TIMC), permitida por la ley. A pesar de los intentos de SERNAC por llegar a acuerdos con estas multitiendas no se lograron respuestas favorables y por ello inició un juicio colectivo para defender a los miles de titulares de tarjetas de créditos que pudieran ser afectados.

CONADECU presentó la primera demanda colectiva de la historia chilena, en contra del Banco Estado, por el cobro de comisiones trimestrales en cuentas de ahorro de 4 millones de usuarios. Según CONADECU, el cobro de comisiones trimestrales no fue previamente informado a los ahorristas. El juicio finalizó su primera etapa de manera favorable para estos consumidores, ya que la Corte de Apelaciones otorgó la admisibilidad del caso.

Fuente: Revista del Consumidor, agosto 2005. [www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)

Según director del SERNAC, a través de la mediación extrajudicial que realiza SERNAC se resuelven 2 de cada 3 casos que llegan al servicio. Y en los casos presentados al juzgado de policía local, 82% son fallados a favor del consumidor. Por otro lado, el tiempo de duración promedio de los juicios, en la Región Metropolitana, es de 9 meses a 1 año, en primera instancia, y de 1 año en segunda instancia; en regiones el promedio es levemente superior, aproximadamente de 1 año. Esto demuestra que con las reformas a la ley del consumidor se ha conseguido agilizar los procedimientos, facilitando las soluciones fuera de tribunales y permitiendo que los casos de menos de 10 UTM sean fallados en única instancia.

Por otro lado, dentro de las “normas de equidad en los contratos de adhesión” se estipuló que los contratos deberán ser escritos de modo legible, en castellano, y su letra no podrá ser menor a los 2,5 milímetros. Una vez firmado el contrato deberá de entregársele un ejemplar íntegro al consumidor. Esta estipulación es de suma importancia ya que persigue proteger al consumidor de

los abusos que pueda cometer el proveedor al momento de la elaboración de los contratos. Es importante señalar que si algún contrato contiene una o más cláusulas abusivas, éstas se considerarán como sin efecto y las restantes partes del contrato seguirán siendo válidas. Además, se estableció un plazo máximo de 10 días para la retractación de los contratos que se contraen con los centros vacacionales de tiempo compartido y con las casas de estudios de educación superior. Con esta modificación se está procurando responder a una demanda de la población emergida a raíz de una gran cantidad de abusos que se habían producido en años anteriores.

Otra de las contribuciones que realizó la reforma a la Ley 19.496, es el abrir mayores espacios para la creación de Asociaciones del Consumidor, apoyándolas con recursos y con mayores atribuciones. Primero, a través de la facilitación del trámite para obtener personalidad jurídica. En segundo lugar, se crea un Fondo Concursable (artículo 11 bis), destinado al financiamiento de iniciativas de las Asociaciones de Consumidores constituidas, en

áreas como educación, información y difusión de las disposiciones legales de la materia. Según el Director Nacional del SERNAC, José Roa, la reforma a la ley de consumidores establece condiciones institucionales indispensables para que los consumidores puedan organizarse, al igualar las barreras de entradas para la creación de asociaciones de consumidores.

En tercer lugar, se amplían sus facultades o ámbitos de actuación al permitirles participar en los procesos de fijación de tarifas de los servicios básicos domiciliarios (artículo 8). Además, se les permite representar tanto el interés individual como el interés colectivo y difuso de los consumidores ante las autoridades judiciales y/o administrativas, según proceda el caso. Sin embargo, se debe reconocer que depende de las modificaciones que se hagan en las leyes especiales que rigen a cada servicio el que las Asociaciones de Consumidores Chilenas puedan efectivamente ejercer la facultad de participación en los procesos tarifarios. Aunque como señaló el propio director de SERNAC, en las Superintendencias existe total disposición a mejorar su relación con los consumidores y atender a sus reclamos.

Estas y otras modificaciones transformaron a la Ley de Protección de Derechos del Consumidor en una herramienta más operativa y accesible a la ciudadanía, que facilita y agiliza los procedimientos y, a través de ello, disminuye los costos en los cuales el consumidor debe incurrir al tratar de hacer efectivos sus derechos.

### **3. Aspectos Pendientes en la Protección de los Derechos del Consumidor**

La actual Ley de Protección de los Derechos del Consumidor, y sus reformas del año 2004, si bien constituye un avance importante en la materia sigue expresando la debilidad de la discusión pública del tema, y el fuerte temor existente entre algunos legisladores por establecer leyes que desincentiven la inversión privada o que generen demandas gremiales. Por esta razón en las leyes 19.496 y 19.955 no se abordaron temas fundamentales, tales como la calidad de los servicios de salud, la calidad de la educación y el establecimiento de procedimientos que faciliten los juicios o el arbitraje por negligencia médica o malas prácticas de profesionales independientes, que hoy día tienden a incrementarse por la informalización del empleo terciario.

Respecto del procedimiento, si bien la ley intento reforzar el rol de mediador de SERNAC no dio el salto de introducir Tribunales arbitrales de consumo, instancia

en la que el Estado dispondría de un staff de abogados. Asimismo, al ser los fallos vinculantes se evita pasar al juicio propiamente tal. Esto ofrece mayores garantías que la actual mediación, que solo depende de la buena voluntad de las partes. Hasta hoy no se ha asumido la posibilidad de que SERNAC pueda establecer sanciones directas en algunos casos, más allá de la orientación y apoyo jurídico que presta hoy, sin requerir del paso por tribunales o de la voluntad de los proveedores de subsanar los daños provocados, cuando se trata de la mediación extrajudicial.

La eliminación de la letra chica en los contratos de adhesión, es un gran avance, pero no se legisló a favor de una redacción clara y sencilla de los contratos. En segundo lugar, si bien se legisló a favor de la posibilidad de retractación en los contratos, el plazo concedido es muy breve, sobretodo si se considera que la decisión de compra que se está tomando tiene diversos efectos en un mediano y largo plazo, tanto en el caso de la educación superior como en los espacios vacacionales; pero además, resulta extraño que el plazo de retractación no sea extensivo a otros tipos de contrato de compra.

Aunque las Asociaciones de los Consumidores tienen la facultad de impulsar causas por interés difuso, no se creó un sistema de indemnización adecuado para dichos casos, ya que se exige que cada consumidor establezca una relación directa del daño, al igual que en los casos de interés colectivo, truncándose así la posibilidad de entablar un proceso de compensación o indemnización por daños difusos.

Por otro lado, aunque la aprobación de un Fondo Concursable para las Asociaciones de Consumidores es un avance importante para la promoción de la asociatividad en el área, y la autonomía de las organizaciones frente a las empresas y el Estado, es necesario resaltar que este fondo no cuenta con una partida presupuestaria anual preestablecida, sino que la aprobación de recursos dependerá de la disposición anual del Ministro de Hacienda y de la Dirección de Presupuesto. Además el monto a repartir es muy reducido lo cual deja entrever la falta de apoyo efectivo a las Asociaciones de Consumidores y la falta de una política en pro de las organizaciones del consumidor por parte del Estado, a diferencia de los países desarrollados.

### III. Institucionalidad Pública

En Chile, desde 1990, el Servicio Nacional del Consumidor es el organismo público encargado de velar por los derechos de los consumidores, sin embargo, no es sino hasta 1997 que esta institución recibe las atribuciones legales (Ley 19.496) para constituirse como un organismo capaz de intermediar judicial y extrajudicialmente a favor del consumidor. A escala local, y en forma descentralizada, no existe ningún organismo competente en el tema. Paralelamente al SERNAC, y más cerca del ámbito regulador, las superintendencias de los distintos servicios de utilidad pública en los últimos años han acercado su labor hacia el mejoramiento de los servicios de cara al consumidor o usuario final, lo que forma parte del proceso modernizador del Estado. A su vez, el “Defensor ciudadano”, que actuará en la protección de usuarios de servicios públicos, se encuentra en proceso de gestación.

#### I. Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)

El Servicio Nacional del Consumidor fue creado en 1990 y es un servicio público dependiente del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Actúa con personalidad jurídica y patrimonio propio desde la instauración de la ley del consumidor en 1997, y funciona en forma desconcentrada territorialmente en todas las regiones del país<sup>21</sup>. No obstante, el escaso personal que poseen estas oficinas regionales no les permite actuar en todos los ámbitos.

SERNAC es el organismo estatal responsable de la política pública nacional destinada a promover y cautelar los derechos del consumidor. Por ello, su **misión** está orientada a la difusión y educación de los derechos y deberes de las personas que realizan actos de consumo, a la generación de información para promover un consumo más racional, al apoyo de los consumidores afectados por incumplimientos de normas de protección, y a promover el desarrollo de herramientas para la auto educación y defensa de sus derechos (SERNAC, 2005b).

El director del SERNAC, al asumir su cargo señaló que su trabajo se basaría en tres pilares: Proteger, Informar y Educar. El primero está enfocado a lograr soluciones en los mercados sin tener que llegar a tribunales, a través de la mediación del servicio y con una activa participación por parte de los propios consumidores. El segundo, persigue la disminución de las asimetrías de información en pro de mercados más transparentes. Y con el tercer punto se

pretende conseguir personas cada vez más conocedoras de sus derechos y capaces de ejercerlos directamente ante las empresas (SERNAC: *Noticias*, 2005).

Fuera de los ámbitos de trabajo mencionados, existen varios temas relevantes de la protección del consumidor que no competen a esta institución, por ejemplo, defensa frente a la prestación de servicios profesionales. También existen áreas que están cubiertas por legislaciones especiales, diferentes de la ley del consumidor. Este es el caso de los servicios de utilidad pública y las instituciones bancarias y financieras, Instituciones de Salud Provisional (ISAPRES) y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), donde los reclamos del consumidor deben ser atendidos y resueltos por las superintendencias o servicios correspondientes, y sólo en una segunda instancia SERNAC actúa como mediador en el reclamo o denuncia.

<sup>21</sup>Según Artículo 57 del Título V, Ley 19.496 de Protección de los Derechos del Consumidor.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS Y PRODUCTOS DEL SERNAC (2004)		
Objetivos	Descripción	Productos y servicios asociados
Acercar el SERNAC a la Gente	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar la cobertura territorial del servicio mediante convenios con municipalidades y el aumento de canales disponibles para acceder a sus productos.</li> <li>- Mejorar la presencia pública del SERNAC.</li> <li>- Mejorar el grado de efectividad en las acciones, realizando evaluaciones periódicas sobre el grado de conocimiento del servicio y percepción de su calidad.</li> </ul>	<p><b>1. Información y Difusión</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Revista del Consumidor y folletería</li> <li>- Productos para la prensa y para espacios informativos específicos (noticias, artículos, secciones TV, etc.)</li> </ul> <p><b>2. Orientación, asesoría jurídica y protección</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Orientación a la ciudadanía sobre sus deberes y derechos como consumidor.</li> <li>* Tramitación de reclamos.</li> <li>- Mediación entre proveedor y consumidor para resolver controversias en materia de consumo</li> <li>* Asesoría jurídica, presentación de denuncias y defensa en Juzgados de Policía Local (Casos individuales y de intereses colectivos y difusos, según modificación de ley del 2004).</li> <li>- <b>Nuevos convenios y capacitación a municipios</b></li> </ul>
Crear cultura de respeto de derechos y deberes de consumidores	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar número de profesores, colegios y empleados capacitados, aumentar número de consumidores que conoce sus derechos.</li> <li>- Aumentar apoyo público y político sobre necesidad de protección al consumidor; y presencia pública del tema.</li> </ul>	<p><b>1. Información y Difusión</b></p> <p><b>2. Orientación, asesoría jurídica y protección</b></p> <p><b>3. Educación sobre Deberes y Derechos de los Consumidores</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Programa de Información Educativa a Distancia</li> <li>- Curso tradicional a distancia para profesores</li> <li>- Aplicaciones de material audiovisual en escuelas</li> <li>* Programa de Información Educativa Presencial Charlas, talleres o seminarios</li> <li>- Programa de Fortalecimiento de la Participación Ciudadana Fondo Concursable para Asociaciones de Consumidores</li> <li>- Programa de Fortalecimiento de la Sociedad Civil Organizada (AdCs).</li> </ul>
Transparentar los mercados (más y mejor información para consumidores)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Realización de focus groups para conocer intereses de la población</li> <li>- Mejorar difusión de estudios sobre normas de calidad, medición del comportamiento de los mercados antes y después de los estudios.</li> <li>- Lanzamiento del Reglamento de precio unitario, implantación de un sistema guía de precios, y generación de nuevas alianzas.</li> </ul>	<p><b>4. Estudios de mercado y consumo</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudios y análisis de impacto masivo sobre materias de consumo.</li> <li>- Estudios y análisis de impacto institucional.</li> <li>- Estudios y análisis de mercados emergentes</li> </ul>
Mejorar la institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promulgación de modificaciones a la Ley del Consumidor, y de una nueva Ley de Planta.</li> <li>- Aumentar convenios con instituciones del sector público, y medición del éxito de éstos.</li> </ul>	<p><b>2. Orientación, asesoría jurídica y protección</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Convenios con municipalidades, con superintendencias y Hacienda.</li> </ul>
Modernizar el SERNAC	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar sistemas/procesos de atención de público de óptima calidad, y sistema de segmentación de usuarios</li> <li>- Medir grado de uso de nuevas tecnologías y de herramientas de gestión</li> <li>- Mejorar grado de descentralización de las decisiones y de los recursos.</li> </ul>	<p><b>2. Orientación, asesoría jurídica y protección</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ventana única para reclamos y trámites de consumidores y usuarios, Cuentas Públicas y Balance de Gestión Integral anuales</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia en base a Balance de Gestión Integral año 2004, SERNAC.

Los usuarios de los productos y servicios del SERNAC, especialmente en sus líneas de difusión, información y educación sobre derechos, son los consumidores y la comunidad en general. Además existen usuarios directos definidos para ciertas líneas de acción:

1. De los estudios de mercados emergentes y de impacto institucional los usuarios son los definidos en la segmentación realizada a priori: Gobierno, Congreso, instituciones públicas y privadas; Y en el caso de estudios de impacto masivo los usuarios son consumidores en general.
2. De los productos y servicios de educación sobre deberes y derechos del consumidor los beneficiarios son profesores de párvulo y de básica, y sus alumnos de colegios municipales y subvencionados de estratos socioeconómicos medio-bajos y bajos
3. Personas o grupos que demanden al SERNAC servicios y productos de educación para el consumo: proveedores en general (empresas), instituciones públicas (superintendencias, otras), Asociaciones de Consumidores, centros de madres, juntas de vecinos, otros.
4. Beneficiarios directos de los servicios de orientación y asistencia legal gratuita: éstos pueden ser personas naturales o personas jurídicas, es decir, individuos o asociaciones de defensa del consumidor u otras organizaciones de diversa índole.

Los usuarios pueden acceder a los productos o servicios de SERNAC a través de la Dirección Nacional o de las 13 Direcciones regionales<sup>22</sup> o a través de las oficinas comunales de información al consumidor (OCIC) existentes en el 91,8% de los municipios que cubren el 86,5% de la población<sup>23</sup>. También se puede acceder a través de la ventanilla única de atención al usuario “SERNAC - Facilita”, en la página Web de la institución. En la ventanilla única se pueden hacer trámites e interponer reclamos dirigidos a otros servicios públicos –superintendencias y otros- (SERNAC, 2005b).

<sup>22</sup>En los últimos años se han incrementado las consultas y reclamos de los consumidores en las oficinas regionales de SERNAC. En la Revista del Consumidor de agosto 2005 se señaló que la Oficina de la IX Región pasó a ocupar el tercer lugar en consultas (después de la Región Metropolitana y la V Región), debido al aumento de las consultas por el sistema financiero local. En el mes de junio 38% de las consultas se hicieron por este tema, y dentro de ellas las más frecuentes fueron por créditos con casas comerciales (82%) y créditos de consumo (12,8%).

<sup>23</sup>En el Balance de Gestión Integral de SERNAC (2004) se destaca el aumento de las OCIC y la instalación de buzones de reclamos en las comunas que no cuentan con ellas (SERNAC, 2005b).

Además de la coordinación directa de SERNAC con las oficinas regionales y municipales (estas últimas no dependientes del servicio), la institución posee una coordinación más o menos permanente con el Ministerio de Educación para la introducción de contenidos relativos a derechos del consumidor en los currículos escolares, y para la realización de capacitación a profesores. Asimismo, en los últimos años, ha mejorado en forma significativa la coordinación con las superintendencias en lo que refiere a la derivación de los reclamos, lo que se ha agilizado desde la existencia de la ventanilla única –según lo señalado por el Director del Servicio-.

Para cumplir con sus objetivos y productos SERNAC ha conseguido aumentar su presupuesto en 40% entre el año 2002 y 2005, desde 2.319 millones a 3.237 millones de pesos, equivalentes a 4.4 millones y 6 millones de dólares respectivamente, en valores de referencia de noviembre 2005 (Dirección Nacional de Presupuesto, 2005). Tales recursos están destinados a una planta de 170 trabajadores (SERNAC, 2005b).

## 2. Impacto y proyección del SERNAC<sup>24</sup>

Desde su creación y hasta el año 1997 la actuación de SERNAC en la protección de derechos del consumidor se caracterizó por su reactividad frente a demandas de la ciudadanía o escándalos públicos de vulneración de derechos de parte de ciertas empresas, la mayoría grandes conglomerados del área de los servicios de utilidad pública o del sistema financiero y bancario, en gran parte de estos casos el servicio no tuvo éxito debido a la falta de legislación pertinente.

La única acción propositiva que llevó a cabo la institución en este período fue la elaboración del proyecto de ley y la presión permanente en el parlamento para que éste fuese aprobado. En este período SERNAC tomó “...la decisión de implementar y diseñar una política clara, sostenida, y persistente. Teníamos claro que debíamos confeccionar un marco jurídico que garantizara los derechos básicos de los consumidores; por otro lado, entendíamos que era fundamental construir un sistema institucional que operara con eficiencia en materia de orientación jurídica

<sup>24</sup>Para conocer más detalles sobre la evaluación de la labor desarrollada por el SERNAC en el 2004, ver en anexos: Balance de Gestión Integral año 2004.

<sup>25</sup>Luis Sánchez Castellón, ex director SERNAC 1990-94 y actual Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Energía. En: Revista del Consumidor, agosto 2005.

y de educación a los consumidores...”<sup>25</sup>

Por otro lado, en este período la difusión de estudios de precios y calidad de productos, a través de la Revista *Calidad de vida y Consumo*, tuvo un mediano impacto. Si bien la revista contaba con un bajo tiraje, los críticos resultados de algunos de sus estudios y la difusión de éstos en los medios de comunicación masivos<sup>26</sup> le permitieron aumentar su impacto en la opinión pública, consiguiendo incluso modificar los hábitos de consumo en mercados específicos. Además de la revista, en aquella época existían el boletín ‘13 millones de consumidores’, de circulación masiva en los sectores más populares; y la colección de estudios ‘SERNAC Informa’, de circulación en ámbitos académicos y más especializados (*Revista del Consumidor*, agosto 2005).

### Revista del Consumidor y difusión del SERNAC

En su versión original la revista de consumidores del SERNAC “Consumo y Calidad de Vida”, tenía una circulación limitada (sólo 25.000 ejemplares en 1997), debido principalmente a la falta de recursos de la institución y a la disposición legal de que la revista se distribuyera en forma gratuita. Al comparar esta circulación con la de países desarrollados se nota claramente la falencia de difusión, en esos países la cobertura oscila entre 4% (EEUU) y 20% de los hogares (Noruega), en cambio en Chile la cobertura no alcanza al 1% de los hogares (Engel, 1998). Durante el 2004 la publicación que hoy se denomina “Revista del Consumidor”, tuvo 11 ediciones en el año con una cobertura promedio de 80.000 ejemplares al mes (880.000 tiraje anual). Esta revista busca difundir los derechos y deberes del consumidor, incluye información sobre la forma en que los consumidores pueden ejercer sus derechos, recomendaciones para mejorar las prácticas racionales de consumo, y resultados de estudios sobre calidad de ciertos productos o servicios.

Además de la Revista del Consumidor, las acciones del SERNAC son altamente difundidas en los medios de comunicación: prensa, radio y televisión; en el ámbito académico y organizacional por medio de publicaciones especializadas; y a través de la agenda noticiosa que se encuentra en la página web del servicio.

<sup>26</sup> Según José Roa, actual Director de SERNAC la institución tiene una aparición en promedio de una vez al día, en algún medio televisivo de carácter nacional.

El período que va desde la promulgación de la ley hasta el 2004, puede reconocerse como una etapa de consolidación institucional de SERNAC. Por un lado, aumentan sus atribuciones legales, mejora su posicionamiento político y se incrementan sus recursos. Por otro lado, consigue mejorar el reconocimiento de la sociedad chilena de la importancia de los derechos de los consumidores. En definitiva tiende a aumentar el impacto de las acciones de SERNAC en materias de información, difusión y educación de los derechos del consumidor; en la realización y difusión de estudios de mercados; y, en la orientación y asesoría jurídica de casos individuales. Según el análisis de uno de los directores de SERNAC, en este período la institución logró:

1. La promulgación de la ley de cobranzas extrajudiciales, que regula el área de los créditos donde se concentraban la mayor cantidad de los reclamos por parte de los deudores;
2. La difusión en todo Chile de la ley 19.496. Una campaña de divulgación intensa, que involucró a mucha gente del Servicio y que “nos mantuvo con presencia permanente en los principales programas de la televisión chilena, espacios radiales y en la prensa escrita”;
3. Preparación de las reformas y perfeccionamiento de la ley. “El trabajo de difusión en todo Chile y la práctica en tribunales, permitió detectar falencias y vacíos, y la urgencia de perfeccionar esta normativa. Fue un trabajo que iniciamos en ese período y que continuó posteriormente, hasta concretarse en ley, hace un año”<sup>27</sup>.

Entre el año 2000 y 2004 se desarrolló el proceso de tramitación de las reformas a la ley del consumidor y aunque en esta oportunidad las resistencias fueron menores, igualmente debieron ser enfrentadas por SERNAC con una fuerte campaña comunicacional. Como balance del período Alberto Undurraga, ex director SERNAC 2000-2004 y actual Alcalde de Maipú, afirma que “se consolidó el sistema de protección al consumidor ya que era necesario establecer ciertos parámetros de respeto entre los consumidores y las empresas. Y en el caso de estas últimas creo que respondieron al implementar en sus políticas mayor preocupación hacia sus clientes.” También considera como un gran logro el haber conseguido la aprobación de la reforma a la ley puesto que en ésta “se consagró la defensa de los derechos colectivos, un aspecto muy importante, porque con un juicio es posible resolver los problemas de un

<sup>27</sup> Luis Bernal Riquelme, ex director SERNAC 1998-2000 y actual Jefe de Relaciones Laborales de la Gerencia de Desarrollo Humano de la División El Teniente de CODELCO.

gran número de consumidores.” (Revista del Consumidor, agosto 2005).

La conclusión que sacan los cuatro ex directores SERNAC, respecto de los desafíos de la institución, es que se requiere seguir avanzando en la construcción de una sociedad conciente de los derechos de los consumidores, donde éstos se sientan con capacidad de ejercerlos y efectivamente protegidos; y donde los distintos actores sean capaces de entender “el Derecho Consumerista como una gran oportunidad de mejorar y fortalecer la libre competencia” (Luis Bernal, ex director SERNAC 1998-2000). En el Balance de Gestión Integral 2004 se señalan como desafíos el aumento de las publicaciones de estudios y/o encuestas, principalmente a nivel regional; el desarrollo de productos audiovisuales y tecnológicos disponibles para diversos medios de comunicación; y en general el incremento de la masividad de los productos del servicio (SERNAC, 2005b). Según Alberto Undurraga, más allá del SERNAC “la gran tarea del país es que se consoliden las organizaciones de consumidores con una visión moderna y representativa de las necesidades de los consumidores.” (Revista del Consumidor, agosto 2005).

Ahora con respecto a la evaluación de la institución de parte de los actores claves de su entorno: representantes de asociaciones de consumidores, representantes de ONG nacional e internacional que trabajan en el tema, y de un diputado de la república, podemos concluir que esta es bastante positiva. Todos reconocen que SERNAC realiza bien su trabajo, aportando en la educación de los consumidores y difundiendo (con alta cobertura en los medios) sus estudios y acciones. Además, destaca la buena disposición a coordinarse con las organizaciones, ya que todo el trabajo en conjunto permite avanzar en la construcción de un sistema de protección al consumidor.

No obstante, también se reconoce que la institución hasta hoy presenta serias limitantes de recursos y políticas o de atribuciones legales, sobretodo en lo que respecta al ámbito de protección jurídica de los consumidores. La institución tiene pocas herramientas para actuar frente a la vulneración de derechos del consumidor por parte de las grandes empresas privadas de servicios de utilidad pública, lo que ha tendido a mejorar con la reforma que introduce las demandas colectivas, pero que aún es insuficiente. Por ello, para los actores que se han dedicado al tema desde la perspectiva económica, como el diputado Eugenio Tuma, se requiere avanzar en las competencias de SERNAC en los ámbitos regulatorios. Por otro lado, las organizaciones del consumidor consideran que el servicio se ha centrado

en mejorar la transparencia de los mercados, pero no en generar una transformación cultural en materia de consumo; en parte porque como organismo del Estado esto se sale de sus competencias, pero también porque su accionar no ha pasado de lo puramente reactivo y contingente hacia la prevención y proposición de pautas de comportamientos, de forma tal que se estimule la formación de consumidores críticos, demandantes y capaces de incidir en los cambios sociales.

Respecto de la evaluación hecha por la ciudadanía, en una encuesta del CERC de 1997 se reveló que 85% de los consumidores se sentían desprotegidos frente a los riesgos, excesos y abusos que se producen en el mercado, este porcentaje se subdivide en un 54% que sostuvo estar poco protegido y 31% que declaró carecer de toda protección (Engel, 1998). Seguramente por efecto de la aprobación de la ley, esta cifra disminuyó a 65% en marzo 1998, pero volvió a subir en diciembre de ese mismo año y luego en diciembre del siguiente (llegando a 79%). Entre julio de 2000 y abril de 2001 la cifra bajó a 66%, pero luego en diciembre volvió a subir manteniéndose en torno a 75%, entre diciembre 2001 y abril 2002 (CERC, 2005). Aunque la reforma de 2004, permitió que las percepciones mejoraran, la sensación de desprotección sigue siendo alta (alrededor de 63%) (SERNAC, 2005b).

Aunque estas cifras no constituyen una evaluación de SERNAC, al expresar que la población se siente desprotegida frente al mercado en sus actos de consumo reflejan que la labor del Estado, representado por SERNAC, no ha sido efectiva, ya sea porque no ha logrado difundir lo suficiente las competencias que tiene en el tema y las posibilidades que concede la ley del consumidor, o porque no ha logrado difundir los resultados positivos de sus acciones legales. Pese a todo, entre las personas que han sido atendidas por SERNAC la tasa de inconformidad es baja, sólo 18%, esto debido a que en 2 de cada 3 casos el servicio obtiene resultados a favor de los consumidores antes de llegar a tribunales (SERNAC, 2005: Noticias).

### 3. Otras instituciones públicas: Superintendencias y Defensor Ciudadano

En Chile las superintendencias tienen la función de regular y fiscalizar el buen funcionamiento de los mercados, en el ámbito de los servicios de utilidad pública de propiedad privada. Es decir, deben vigilar que las empresas que entregan estos servicios cumplan con la normativa vigente en términos de calidad y sistema tarifario del servicio, además de las normativas laborales y medioambientales existentes. Respecto de los dos

primeros ámbitos podría decirse que la regulación tiene efectos sobre los consumidores y usuarios, aunque, como bien señala el diputado Eugenio Tuma, este no sea el objetivo principal de estos organismos. Es por esta razón que en casos de conflictos entre consumidores y empresas las superintendencias suelen actuar con poca diligencia, mostrándose la mayor parte del tiempo inaccesibles para el ciudadano común (Rivera, 2000). Como se observa en la tabla siguiente sólo algunas de las superintendencias incluyen en la definición de su misión o funciones la atención y resolución de reclamos de los consumidores.

Cuando las superintendencias no responden a los reclamos, e incluso muchas veces antes de dirigirse a ellas, los usuarios y consumidores tienden a acudir al SERNAC, pero como éste sólo actúa en el marco de la ley del consumidor, la que frente a estos servicios es de carácter supletoria (sólo actúa en los ámbitos no considerados en las leyes especiales), tiende a inhibir su accionar en estos casos<sup>28</sup>. En este sentido, puede decirse que ni las leyes especiales que rigen el funcionamiento de las superintendencias, ni la ley del consumidor, ofrecen certezas en estas materias, presentándose entonces un importante vacío legal respecto de quien es el responsable de defender los derechos de los consumidores frente a los servicios privados regulados.

Según su director, con el fortalecimiento del papel mediador de SERNAC, la instauración de las demandas colectivas, y el aumento de la coordinación entre dicho servicio y las superintendencias, gran parte de estas deficiencias tenderán a superarse. Sin embargo, es legítimo dudar que ello ocurra en todos los casos por cuanto el vacío de la ley, tanto en los servicios regulados como en la propia ley del consumidor, no ha sido enfrentado.

Frente a la vulneración de derechos por parte de los servicios públicos gratuitos, como salud y educación, ambas en su nivel primario, el SERNAC no tiene competencia alguna. En estos casos el ciudadano tiene que recurrir a la Comisión Defensora del pueblo, que se creó recientemente como un órgano asesor del presidente y dependiente del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Sin embargo, esta institución no cuenta aún con atribuciones legales para actuar frente a las demandas ciudadanas<sup>29</sup>. Por lo anterior, esta institución se reconoce así misma “como un primer peldaño en la creación del Defensor del Ciudadano como un organismo autónomo al Poder Ejecutivo, el que debe

ser establecido a través de una norma constitucional que le dé carácter permanente y amplias atribuciones para defender a los ciudadanos<sup>30</sup>”. Cuando la Comisión recibe alguna demanda de la ciudadanía actúa, en una segunda instancia, como intermediario frente al director del Servicio correspondiente.

---

<sup>28</sup>Como lo señaló el diputado de la república Eugenio Tuma, dedicado a temas de regulación económica y defensa del consumidor

<sup>29</sup>Sólo presta apoyo a los reclamos de los ciudadanos actúa como intermediario frente al servicio respectivo, tema que será analizado en más detalle en el capítulo institucional del artículo.

<sup>30</sup>[www.comisiondefensoraciudadana.cl](http://www.comisiondefensoraciudadana.cl)

<b>SUPERINTENDENCIAS: FUNCIONES EN TORNO AL CONSUMIDOR</b>		
<b>INSTITUCIÓN</b>	<b>COMPETENCIAS EN TORNO AL CONSUMIDOR</b>	<b>FUNCIÓN</b>
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF)	Aplicar sanciones administrativas y las medidas correctivas previstas en la legislación bancaria.	Supervisar a las empresas bancarias y otras instituciones financieras, en resguardo de los depositantes u otros acreedores y del interés público.
Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)	Recibir y resolver reclamos contra las empresas concesionarias de agua y alcantarillado.	Normar y fiscalizar a las empresas concesionarias que prestan los servicios de agua potable y alcantarillado. Así como también debe controlar y fiscalizar los residuos líquidos generados por establecimientos industriales y los vertidos de las plantas de tratamiento de aguas servidas.
Superintendencia de ISAPRES (SISP)	Recibir y resolver reclamos contra ISAPRES o FONASA.	Generar regulación y fiscalización efectiva, que mejore el desempeño del Sistema de Salud chileno, velando por el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas, mediante el desarrollo y la entrega de servicios de excelencia.
Superintendencias de Electricidad y Combustibles (SEC)	Aplicar las medidas y sanciones especiales sobre electricidad, gas e hidrocarburos.	Fiscalizar el cumplimiento de la normativa legal y técnica por parte de quienes participan en la generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas y electricidad.
Superintendencia de Valores y Seguros (SVS)	Aplicar las sanciones y medidas contempladas en las normas legales sobre compañías de seguros y administradoras de fondos de terceros.  Ofrece el servicio: de atender, orientar, tramitar y dar respuesta a las consultas, peticiones, denuncias o reclamos efectuados por los asegurados u otros legítimos interesados, respecto de los derechos y obligaciones emanados de los contratos de seguro y de la legislación aplicable.	Supervisar y regular, para resguardar los derechos de los inversionistas y asegurados y facilitar el rol de los demás agentes de estos mercados.
Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)	Aplicar las medidas y sanciones contempladas en la legislación de telecomunicaciones.	Dirigir, orientar, controlar, fomentar y desarrollar las telecomunicaciones en Chile.
Fuente: Elaboración propia en base a información de página Web de SERNAC y de las respectivas superintendencias.		

## IV. Participación Ciudadana

### I. El rol de la sociedad civil en la protección del consumidor

Desde la mirada de los distintos actores el componente de la participación ciudadana ha sido hasta hoy el más débil en el proceso de creación de un sistema de protección al consumidor. Pero antes de revisar las razones de ello cabe preguntarse cuál es efectivamente el rol que le compete a la sociedad civil organizada y no organizada en la defensa de derechos del consumidor.

En primer lugar, frente al argumento de la existencia de fallas de mercado es evidente que el individuo por sí solo no tiene herramientas para superarlas lo que motiva el llamado al Estado. Sin embargo, en un modelo donde el Estado tiene relativamente poca ingerencia y donde la democracia se instala sobre la base del poder ciudadano, es fundamental que -tal como señala Juan Trimboli- la sociedad civil se haga parte de sus problemáticas y busque mecanismos para enfrentarlas. En este sentido, en la defensa del consumidor la sociedad civil puede realizar aportes sustantivos: "El desarrollo de un fuerte movimiento de consumidores, constituye un elemento esencial en la construcción de una política global de protección a los consumidores así como un paso en la profundización de nuestro sistema democrático." (Revista ODECU, noviembre 1996)

Para Stefan Larenas, Director de Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (ODECU), si se les conceden las atribuciones y recursos necesarios, las organizaciones de los consumidores pueden desarrollar un verdadero servicio público y fortalecer la gobernabilidad del sistema democrático. En el caso de Chile, han participado activamente en las discusiones parlamentarias de la ley y de su reforma, posteriormente le han dado visibilidad a la ley, han acercado el trabajo de SERNAC a la comunidad, y han dado señales a los empresarios de que es posible resolver los conflictos sin necesidad de recurrir a la justicia. La mayor dificultad que han enfrentado las organizaciones ha sido el no reconocimiento de su rol dentro del sistema de protección, por parte de los partidos políticos y el propio Estado.

En segundo lugar, en el caso de las vulneraciones a los derechos de los consumidores y usuarios de parte del propio Estado, está en manos de las organizaciones el deber de defender estos derechos. Según Juan Trimboli, hoy día parte importante de los problemas del consumidor se derivan del sector público, ya que para las empresas privadas responder a la demanda del

consumidor por el cambio de un bien dañado o peligroso no genera una gran pérdida, por eso tienden a mostrarse disponibles a transar sin necesidad de llegar a tribunales; en cambio, hoy no existe mecanismo alguno para que los consumidores demanden al Estado por problemas en la entrega o calidad de sus servicios.

Por último, la sociedad civil no organizada también tiene un rol fundamental en el avance del sistema de protección del consumidor. Por un lado, tiene que cumplir con sus deberes como consumidor adquiriendo productos en mercados formales; informándose de los productos, precios y calidades antes de comprar; reclamando al proveedor cuando se siente vulnerada en sus derechos irrenunciables, y si no obtiene respuesta, denunciando los hechos. Y, por otro lado, debiera contribuir al desarrollo de una cultura del consumo responsable y sustentable, limitando el sentido valórico y de pertenencia que erróneamente se le ha concedido al consumo.

### 2. Asociaciones de Consumidores

El contexto socio-político y la falta de incentivos económicos ha limitado históricamente la capacidad organizativa de la comunidad, por este motivo, desde la creación de la ley de consumidor en 1997 se ha buscado desde el Estado, sin mucho éxito, generar medidas para incentivar la formación de asociaciones de consumidores. Este menor avance se debe en gran medida a que la obtención de personalidad jurídica por parte de estas organizaciones era un proceso lento y engorroso, hasta antes de las modificaciones a la ley (2004).

En el proceso de tramitación de la ley del consumidor, en 1997, la oposición rechazó en el Senado las observaciones planteadas por el ejecutivo que tendían a flexibilizar la creación de asociaciones de consumidores. En este marco las organizaciones sólo podían constituirse como corporaciones o fundaciones de derecho privado, sin fines de lucro, según lo establecido por el código civil (Revista *Consumidores y Desarrollo*, enero-febrero 1997). Dentro de las observaciones que intentó introducir el Gobierno del Presidente Frei estaba la posibilidad que las organizaciones pudiesen recibir donaciones del sector público, sujetas a la normas de la ley de presupuesto y a la fiscalización de la Contraloría General de la República<sup>31</sup>. Esta propuesta se rechazó con lo cual las pocas asociaciones del consumidor existentes, hasta ese momento, siguieron teniendo dificultades económicas para aumentar el impacto de sus acciones; además con

<sup>31</sup>Entrevista a Álvaro García, Ministro de Economía, revista ODECU noviembre 1996.

ello se limitó la posibilidad de que se formasen nuevas organizaciones.

A pesar de ello, las asociaciones continuaron desarrollando en forma independiente estudios, difusión de información sobre consumo, apoyo jurídico a consumidores vulnerados en sus derechos. Además realizan actividades a nivel comunitario, a través de la firma de convenios con los municipios para dictar cursos de capacitación donde difunden las leyes y derechos del consumidor y los mecanismos para hacer respetar estos derechos (*Revista Consumidores y Desarrollo*, enero-febrero 1997).

Recién en el 2004, con las reformas a la ley del consumidor, se abordaron las dificultades para la constitución de organizaciones. Allí se definió a las asociaciones de consumidores como: “Organizaciones que al estar constituidas legalmente<sup>32</sup> gozan de personalidad jurídica, y por tanto, pueden actuar válidamente, adquiriendo derechos y obligaciones, conforme a las normas que las regulan: Ley del Consumidor y su Reforma, y Decreto Ley 2.757 de 1979 sobre asociaciones gremiales” (según el art. N° 6 de la ley 19.955). Esta modificación posibilitó que aumentara el número de organizaciones en 12, y las ya existentes mejoraron su acceso a recursos.<sup>33</sup>

La misión y objetivo principal de estas organizaciones es proteger, informar y educar a los consumidores, y asumir la representación y defensa de los derechos de sus afiliados y de los consumidores que así lo soliciten, todo ello con independencia de cualquier otro interés, ya sea económico, comercial, político u otros (Art. N° 6, Ley 19.955).

<sup>32</sup>Para constituir asociación de consumidores los socios (mínimo 25) deben celebrar una reunión o asamblea constituyente en presencia de un notario público, o mediante la suscripción del acta constitutiva ante el notario. Los socios de la organización pueden ser personas naturales o jurídicas, salvo las personas jurídicas que se dedican a actividades empresariales. En el acta de dicha asamblea se debe dejar constancia de los nombres de los participantes a la misma, del acuerdo para constituir la organización, la aprobación de sus estatutos y la elección de la mesa directiva. Una vez que se cuenta con el acta, ésta debe ser entregada al Ministerio de Economía, y se debe publicar un resumen de la misma en el Diario Oficial, en un plazo no mayor a los 60 días. Desde este momento la asociación de consumidores goza de personalidad jurídica. Después de 90 días el Ministerio de Economía puede objetar la constitución de la asociación (Art. 7 Ley 19.955).

<sup>33</sup> Como señalaran Juan Trimboli, Consumers Internacional, y el Director de SERNAC en sus entrevistas.

En la reforma a la ley del consumidor también se consideró la creación de un fondo nacional concursable de proyectos, administrado por SERNAC, al cual pueden acceder todas las asociaciones de consumidores que posean personalidad jurídica. En el Primer Concurso Anual del Fondo Concursable, realizado en mayo de este año, se asignaron 50 millones de pesos a 14 proyectos: 6 de ellos de carácter nacional (\$28.4, es decir 56,7% del Fondo, equivalentes a 44 mil dólares) y 8 regionales (\$21.63, el 43.3% de los recursos, equivalentes a 41 mil dólares).<sup>34</sup> Los proyectos se ejecutarán entre agosto y diciembre de 2005 (*Revista del Consumidor*, agosto 2005).

Según Eugenio Tuma y el Director de ODECU, las dos organizaciones más grandes de consumidores en Chile, ODECU y CONADECU, no realizan acciones en forma coordinada debido a que presentan diferencias de liderazgos, pero no de objetivos. Frente a las pocas organizaciones existentes y los escasos recursos con que cuentan, ésta rivalidad sólo contribuye a que los consumidores sigan estando atomizados frente a las grandes empresas. A continuación se describe a la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (ODECU).<sup>35</sup>

## ODECU<sup>36</sup>

La Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (ODECU) se creó en 1995 al adquirir su personalidad jurídica bajo la figura de corporación, después de dos años de largos trámites, antes la organización existía con otro nombre y de manera informal<sup>37</sup>. Desde su creación y hasta antes de la modificación de la ley del consumidor la organización trabaja a través de voluntariado y sobre la

<sup>34</sup>Entre los proyectos nacionales, ODECU fue la asociación que obtuvo el mayor financiamiento (alrededor de 13 millones), le siguieron Del Centro y CONADECU ambas con cerca de \$4.600.000. Entre los proyectos regionales o locales, CONADECU obtuvo financiamiento para dos de sus proyectos con más de seis millones, entre ambos, y el mayor monto lo obtuvo Participa con un proyecto de 4.600.000 (*Revista del Consumidor*, agosto 2005).

<sup>35</sup>Por falta de información primaria no se describió a la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECU), pero es posible plantear que ambas organizaciones tienen una historia, objetivos, ámbitos de acción e impacto, similares.

<sup>36</sup>La mayor parte de los datos que aquí se presentan fueron entregados por Stefan Larenas, director de ODECU.

<sup>37</sup>La organización se inició entre 1988-89 con el nombre de “ACHICO” Asociación Chilena de Consumidores, entre 1994-95 es refundada como ODECU y adquiere personalidad jurídica con este nombre.

base de pequeños proyectos de capacitación, de carácter nacional e internacional. Recién a partir de enero de 2005 adquiere una subvención que les permite comenzar una nueva etapa dirigida a profesionalizar la asociación con dedicación exclusiva al tema de consumidores. Esta subvención proviene en un 70% de una fundación Suiza, a ello se le suma el proyecto financiado por GTZ (página web [misedudas.cl](http://misedudas.cl)), que finaliza en los próximos meses, y el proyecto adjudicado dentro del fondo concursable de SERNAC. Antes de ello la organización subsistía con el financiamiento del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), ya que funcionan como Organismo Técnico de Capacitación (OTEC) entregando cursos sobre derechos de los consumidores y endeudamiento a trabajadores de empresas privadas. Además reciben ingresos de las cuotas pagadas por sus miembros, y de la suscripción a su revista.

ODECU se propuso ser la primera organización a cargo del tema, en forma independiente y autónoma, del Estado, partidos políticos y por cierto de productores y comerciantes -como señaló Stefan Larenas-. Su misión es “Ser referente y promotor del desarrollo y fortalecimiento del movimiento de consumidores en Chile”. Para ello la organización trabaja en la promoción y defensa de los derechos de los consumidores y el ejercicio de sus responsabilidades; con el fin de conseguir transparencia y la equidad en las relaciones de mercado; y favorecer al desarrollo democrático, igualitario y sustentable de la sociedad (ODECU, 2005). Sus líneas de trabajo son:

- **Asesoría técnico jurídica:** elaborar estudios y análisis legales, actuar como parte en procesos de denuncia de infracciones a la ley del consumidor, elaborar convenios con organismos públicos y privados para contribuir a soluciones de problemas de consumo.

- **Educación y capacitación:** elaboración y difusión de materiales educativos, capacitación a monitores y dirigentes de organizaciones sociales que lo soliciten, ayudar a introducir el tema de consumo en los curriculum educacionales.

- **Comunicaciones y relaciones públicas:** Difusión de acciones y programas de ODECU, distribución de comunicados de prensa sobre estudios de precios y calidad de bienes propios o de terceros. Y la publicación periódica de la *Revista ODECU*, ahora *Derechos Consumados*.

ODECU Trabaja como una federación o red de asociaciones del consumidor por cuanto agrupa a 14 organizaciones regionales, algunas de ellas nacieron desde la organización, mientras otras emergieron en forma independiente y se acercaron a ella ante la dificultad de constituirse como asociaciones del consumidor (hasta antes de la reforma a la ley). Los objetivos de estas organizaciones son amplios y se van estructurando según las demandas de la propia población, entre ellas la más importante es la atención a la mujer en problemas en el consumo.

### Abusos de las Empresas Eléctricas en la fijación de tarifas

Cada cuatro años el Ministerio de Economía fija las tarifas de los servicios eléctricos, a partir de los antecedentes entregados por la Comisión Nacional de Energía (CNE). En noviembre de 1996 este organismo propuso una rebaja de 10 a 11%, pero éstas no fueron aceptadas por las compañías distribuidoras, y tres de ellas: Puente Alto, Río Maipú y Chilectra interpusieron un recurso de protección contra CNE bajo el argumento de que el tarifado atentaría contra los derechos garantizados por la Constitución. Esto motivó a ODECU a hacerse parte, como tercero independiente, por su interés de defender a los consumidores. Las compañías alegaban que todas las personas del Gran Santiago, especialmente las de estratos socioeconómico bajo, cometen hurtos contra las distribuidoras, costos que las empresas deben asumir y por ello debe considerarse en las tarifas. Contra esta posición ODECU argumentó que no es posible establecer una responsabilidad civil derivada de un delito penal. Por la tardanza en la entrada en vigencia del tarifado ODECU estimó que los santiaguinos perdían en promedio \$1000 mensuales, y todos en conjunto más de 35 millones. Para solucionar el conflicto y superar el vacío legal en 1997 se aprobó la iniciativa de que el tarifado empiece a operar desde el vencimiento del anterior, y se obligó a las empresas a hacer reembolso desde el 28 diciembre. Fuente: Revista ODECU, febrero 1997.

## Conclusiones

A partir del análisis se puede concluir que Chile presenta un sistema de protección al consumidor aún débil, tanto en su aspecto legal e institucional como en la organización de la ciudadanía, y que sólo desde 1997 se inicia el proceso de maduración del tema. Este hecho se explica por diversos factores, en términos estructurales el más importante es la instalación de un modelo económico profundamente liberal, donde se asume la predominancia del mercado y se reduce el rol del Estado al mínimo, especialmente en materias de regulación económica. Asimismo, la necesidad de terminar con la dictadura, primero, y de la reconstrucción democrática, después, hicieron que los esfuerzos políticos y organizacionales se concentraran en temáticas de derechos humanos básicos, impidiendo que éstos se extendiesen hacia problemas como los derechos de las minorías o de los consumidores. De ahí que la instalación del tema de consumidores en Chile, a mediados de los '90, se haga desde el prisma de la disminución de las fallas del mercado y no desde el objetivo de fortalecer esta área de los derechos. Enfoque que llevó a que se generasen fuertes resistencias políticas a la legislación de parte de los sectores políticos más cercanos a los intereses de los grupos económicos, los gremios y el comercio.

En el **ámbito político**, la mayor debilidad para la instalación del tema en la agenda pública es la falta de un esfuerzo permanente de partidos y actores políticos por desarrollar un proyecto de política pública en torno a él. Así, casi todo el esfuerzo en la materia ha estado en manos del Servicio Nacional de Consumidores (SERNAC), aunque hasta el 2004 él no contó con reales atribuciones para sentar las bases de la política pública. Sólo en los últimos años se evidencia un esfuerzo más consistente de parte de algunos actores políticos por instalar el tema en forma permanente, ya sea desde un argumento económico o de derecho, sin embargo, este esfuerzo aún es incipiente para afirmar que existe un claro camino a seguir.

Respecto de la **legislación**, pese al difícil camino inicial, es un avance tremendamente importante el que hoy se cuente con una ley del consumidor reformada, que explicita los derechos de consumidores y las obligaciones de los proveedores, que establece normas para condenar la publicidad engañosa y favorecer el desarrollo más transparente de los contratos (entre proveedor y consumidor), además de facilitar los mecanismos para que se formen asociaciones del consumidor y puedan acceder a recursos. Pero sobretodo es fundamental que se haya

incentivado la mediación, agilizado los procedimientos y establecido la posibilidad de realizar demandas colectivas. Pese a todo, aún existen temas no abordados por la ley. Así por ejemplo, no se contemplan mecanismos para demandar a profesionales independientes, ni para la realización de demandas por intereses difusos (distintos de los colectivos), y tampoco se han creado tribunales arbitrales que faciliten las soluciones extrajudiciales. Paralelamente, siguen existiendo vacíos en las leyes especiales que regulan los servicios de utilidad pública y aún no se establece un Defensor Ciudadano para demandas al sector público. Es decir, subsisten ámbitos de consumo que no son atendidos por la ley del consumidor, reafirmando así el carácter supletorio de ésta.

En cuanto a la **institucionalidad pública** pertinente, sólo después de un largo período de existencia de un SERNAC dotado de escasas atribuciones, en 1997, éste inició un proceso de paulatina consolidación. A partir de 2004 en adelante el servicio atraviesa por un período de madurez institucional en el cual se están incrementando exponencialmente los ámbitos de ingerencia y el impacto de sus actividades, especialmente en lo que refiere a sus productos de estudios, difusión y educación en derechos del consumidor. No obstante ello, la sensación de desprotección que aún percibe la gran mayoría de la población y las fuertes críticas que realizan los actores claves de su entorno demuestra que aún hay mucho por mejorar. En el ámbito de estudios de mercado el servicio proyecta como un desafío el aumentar su difusión, pero además las asociaciones del consumidor afirman que se deben mejorar las investigaciones en áreas poco abordadas, como la calidad de los productos alimenticios. En la cercanía con la población y, por ende, en difusión y educación se requiere de un posicionamiento aún mayor en regiones, con más capacidad técnica y una actitud más decisiva en la prevención y promoción de conductas de consumo positivas, y no sólo en la reacción frente a los cambios del entorno. Finalmente, en el ámbito de orientación y protección jurídica se reconoce que la labor de SERNAC es reducida, pero al mismo tiempo se admite que no es mucho lo que se puede mejorar porque las mayores falencias están en ámbitos donde el organismo no tiene atribuciones.

En el área de la **participación ciudadana**, hasta el año 2004 el Estado no había sido capaz de generar los canales necesarios para que se crearan organizaciones de consumidores, en gran medida por que la ley de 1997 dejó fuera el tema, y, porque desde el Estado, no

se generaron otros mecanismos para facilitar el acceso a recursos que les permitieran realizar de mejor forma sus actividades. Pero también, las propias organizaciones reconocen que hubo cierta incapacidad en ellas por buscar otras fuentes de recursos, por ejemplo a través del financiamiento internacional. Recién este año (2005) se instaló el Fondo Concursable de Proyectos, él que con montos de financiamiento reducidos apoya las acciones de estas asociaciones en áreas de difusión y educación de consumidores. En la práctica, tanto la reforma que facilita la conformación de asociaciones, como la creación del fondo han favorecido la aparición de nuevas organizaciones y ha permitido que las existentes “profesionalicen” su trabajo en el tema. Sin embargo, sigue siendo un desafío para la institucionalidad pública y para las organizaciones el que se desarrolle un verdadero movimiento por la defensa de los derechos de los consumidores, donde tanto los ciudadanos organizados como los no organizados, y todos los agentes públicos/privados involucrados en el tema, sean concientes de la necesidad de trabajar por los derechos de los consumidores, como parte del esfuerzo para avanzar hacia una sociedad más justa e igualitaria.

El estudio evidencia que para enfrentar las debilidades detectadas se requiere potenciar los recursos con los que cuenta la institucionalidad pública y la sociedad civil

organizada. Asimismo, se debe mejorar la coordinación de SERNAC con los distintos servicios del Estado (en especial las diversas Superintendencias que actúan en servicios básicos), generar más instancias de cooperación entre el servicio y las organizaciones de consumidores, y potenciar la construcción de redes de protección y difusión de derechos entre las organizaciones de la sociedad civil. También emerge la urgencia de promover un interés más activo de los distintos actores políticos para asegurar un respaldo más sólido a la política pública. Junto a ello debe avanzarse en la construcción de una cultura empresarial más sensible al tema y, por ejemplo, más proclive a la búsqueda de soluciones por la vía extrajudicial. En definitiva, Chile enfrenta diversos y arduos desafíos para promover el desarrollo de una cultura del consumo responsable y sustentable, como parte del proceso de construir una economía más equitativa y transparente.

Se puede concluir que, si bien en éstos últimos 15 años el sistema de protección al consumidor en Chile ha mejorado bastante, aún queda mucho camino por recorrer. Para ello se requiere del esfuerzo conjunto de todos los actores sociales, y de un desarrollo más consistente y permanente de la política pública.

## Bibliografía

- Baño, R. (Ed.) (2003), *Unidad Popular, 30 años después*. Santiago: Lom
- Biblioteca del Congreso Nacional, "Historia de la Ley 19.496", en [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Comisión Defensora Ciudadana, 2005, en [www.comisiondefensoraciudadana.cl](http://www.comisiondefensoraciudadana.cl)
- Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea (2005), en [www.cerc.cl](http://www.cerc.cl)
- Discurso presidencial de Patricio Aylwin, 21 de Mayo: 1991 a 1993 [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Discurso presidencial de Eduardo Frei, 21 de Mayo: 1994 y 1995 (no se encontraron los años 1996 y 1997). [www.bcn.cl](http://www.bcn.cl)
- Discurso del Presidente Ricardo Lagos, en la promulgación de modificaciones a la ley del consumidor, Martes 29 de junio de 2004.
- Dirección Nacional de Presupuestos (2005), en [www.dipres.cl](http://www.dipres.cl)
- Ediciones Especiales de El Mercurio: *Responsabilidad Social Empresarial*. 26 de octubre de 2005, Santiago de Chile.
- Engel, E. (1998), *Protección de los consumidores en Chile ¿por qué tan poco y tan tarde?* Serie economía N° 35, julio 1998, Santiago de Chile.
- León, A. y Martínez, J. (1987) "Clases y Clasificaciones sociales. Investigaciones sobre la estructura social chilena, 1970-1983". Centro de Estudios del Desarrollo, Ediciones Sur. Santiago, de Chile.
- Ley de protección de los derechos del consumidor. Ley no. 19.496. Chile
- Libertad y Desarrollo (1997), *Ley del consumidor: sus verdaderos efectos*. Temas públicos N° 339, 5 de junio 1997.
- Manzano (2005), *Clases y Estratos Sociales en Chile. Análisis de sus transformaciones durante la dictadura militar*. Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile.
- Meller, P. (2005), "Una revisión del debate ideológico-económico sobre equidad y crecimiento". En Meller, P. (Ed.) *La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia, Resolviendo el Dilema*. Editorial Taurus, Santiago de Chile.
- Ministerio Secretaria General de la Presidencia (2004), *Cartografía Programática 1990-2004. Logros y Desafíos*. Santiago de Chile.
- ODECU (2005), en [www.odecu.cl](http://www.odecu.cl)
- Programa de Gobierno de Ricardo Lagos (2000), "Primer Gobierno del siglo XXI. Programa de Gobierno: Para crecer con Igualdad."
- PNUD (2002), "La cultura del consumo", capítulo 3 del texto: *Cambios en la producción cultural: nuevos escenarios, nuevos lenguajes*, p. 98-106. Santiago de Chile.
- Ramírez (2002), "Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Lecciones y Aprendizajes de la experiencia Chilena". En: Revista *Instituciones y Desarrollo* n° 12-13, pág. 147-190. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.
- Reforma a la ley de protección de los derechos del consumidor. Ley N° 19.955. Chile
- Revista *Consumidores y Desarrollo*, año XII, enero-febrero 1997. Consumers International, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Revista *Consumo y Calidad de Vida*, n° 76, junio 1997, Santiago de Chile
- Revista del Consumidor, agosto y noviembre 2005, Santiago de Chile. [www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)

Revista ODECU: *Organización de Consumidores y Usuarios*, año 1 – n°1, noviembre 1996; año 1 - N°, febrero 1997, Santiago de Chile.

Rivera, E. (2000), *Competencia y regulación en los servicios de utilidad pública: bases para el debate a partir del caso chileno*. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya. <http://iigov.org/documentos> (N° 37)

Stallings, B. (2001). Las reformas estructurales y el desempeño económico. En R. Ffrench-Davis y B. Stallings (Ed.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile*. Santiago: CEPAL, Lom.

SERNAC (2005), en [www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)

**SERNAC (2005b), Balance de Gestión Integral año 2004, Servicio Nacional del Consumidor. Santiago de Chile. En [www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)**

### Fuentes de Información Primaria

- José Roa, Director Nacional de Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)
- Eugenio Tuma, Diputado de la república de Chile, PPD.
- José Goñi, académico de la Universidad de Concepción, director de Corporación “Aire Libre” y de ONG “Casa Ciudadana”.
- Juan Trimboli, dirigente de ONG internacional: Consumers International, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Stefan Larenas, dirigente de asociación de consumidores: “ODECU”.





# ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Consumidores

Consumidores y Ciudadanos. Rol de los Partidos progresistas del Cono Sur de A. Latina

**\*Liliana Manzano**

Socióloga de la Universidad de Chile.

---

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: [www.fesc.cl](http://www.fesc.cl), en Publicaciones “Relaciones Laborales”

## ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Nº 01 - Octubre 2006



**FRIEDRICH  
EBERT  
STIFTUNG**

La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

[www.fes.cl](http://www.fes.cl) / [feschile@fes.cl](mailto:feschile@fes.cl)