



La Ley del consumidor en Chile: su evolución y consecuencias

Ante la evidencia que el mercado tiene problemas para enfrentar situaciones donde existen externalidades, asimetrías de información o están involucrados bienes con carácter de bien público, las sociedades han desarrollado mecanismos para proteger a los consumidores. Por una parte el estado a través de su estructura normativa ha ido interviniendo en ciertas áreas para garantizar la seguridad del consumidor. Por otra parte la sociedad como un todo ha ido generando un movimiento de defensa del consumidor. El presente artículo describirá brevemente la evolución que ha tenido el movimiento de protección del consumidor en Chile y el Mundo además de desarrollar un marco teórico para explicar este proceso. Igualmente analizaremos los principales cambios introducidos por la ley 19.955, que modifica la ley 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores.

Cómo hemos ido evolucionando...

Se pueden distinguir tres fases en el desarrollo del movimiento de defensa del consumidor. A comienzos de siglo XX surgen espontáneamente organizaciones que aconsejan a los consumidores cómo gastar su dinero de forma cuidadosa y cómo reclamar ante productos defectuosos. Sin embargo este incipiente movimiento tiende a desaparecer con la promulgación de las leyes sobre inspección de alimentos y medicamentos, que constituían sus principales motivaciones.

La segunda fase se inició a fines de la década del 20, y durante este período se difundió profusamente la costumbre de poner a prueba los productos. Se establece la Unión



Miguel Mendoza H.
MBA y MA in Economics University of Colorado,
Boulder, Estados Unidos



Enrique Manzur M.
Ph.D in Business Administration, University of
Georgia, Estados Unidos

de Consumidores (1936), organización sin fines de lucro, que publica desde entonces la revista Consumer Reports. Esta publicación es utilizada hasta el día de hoy para proveer información y consejo a los consumidores sobre bienes, servicios, salud, finanzas personales tendientes a mantener e incrementar la calidad de vida de los consumidores.

Hacia fines de los años 50, el movimiento de protección del consumidor tomó un nuevo impulso con la promulgación de normas sobre seguridad de los automóviles y sobre fibras textiles. El actual candidato independiente a la presidencia de los Estados Unidos, Ralph Nader, fue uno de los principales activistas de esta época y se le atribuye el haber sido responsable de la decisión del General Motors de retirar del mercado su modelo Corvair a principios de los años 60.

Otro factor primordial que promovió a este nuevo movimiento de los consumidores, fue el interés del Presidente Kennedy de destacar el derecho de todos a la seguridad, información plena, elección entre muchas opciones, a ser escuchado y posteriormente a un ambiente limpio y a igualdad de oportunidades.

Todos los países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, han tendido a imitar y adaptar con algún rezago a sus respectivas realidades, la legislación y acción de los Estados Unidos en materia de protección al consumidor y Chile no ha sido la excepción.

En nuestro país el consumidor se encuentra protegido por numerosas leyes y decretos específicos que comienzan a partir del año 1955 cuando el Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción establece normas sobre publicidad, rotulaciones de productos envasados y

otras prácticas comerciales. En el año 1973 se crea la Fiscalía Nacional Económica que tiene por propósito asegurar la competencia y evitar las distorsiones del mercado. También de este ministerio depende el Servicio Nacional del Consumidor, SERNAC, que posee competencia para proteger los consumidores y para prever información sobre los bienes y servicios. La salud de las personas está resguardada por el Ministerio de Salud, que se preocupa de proteger al consumidor en todo lo que dice relación con la comercialización de productos farmacéuticos a través del Instituto de Salud Pública y de las relaciones entre las personas y los Institutos de Salud Previsionales a través de una superintendencia especial para estos efectos. Por otra parte el Ministerio

CONAMA, a partir de 1995 se preocupa de proteger el ambiente a través de informes de impacto ambiental de proyectos. El Ministerio de Hacienda a través de la superintendencia de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras se encarga de proteger al consumidor en sus relaciones con instituciones financieras y del mercado de valores. En el sector de la educación el Consejo Superior de Educación se preocupa de proteger el consumidor vigilando el adecuado funcionamiento de las instituciones de educación superior. Actualmente está en trámite en el congreso la ley de acreditación de las instituciones de educación superior que crea la CNAP, aun cuando voluntariamente este proceso ya ha

La Ley del con

Las personas que más necesitan la información son las que menos la usan.

El solo aumento de la cantidad de información disponible no garantiza que ésta vaya a ser comprendida y finalmente usada.

de transporte y Telecomunicaciones se preocupa de proteger al consumidor en las relaciones comerciales que estos tienen con los medios de transportes y telecomunicaciones, en especial en las referidas al servicio de telefonía. Por su parte el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se preocupa de velar por la calidad de las viviendas que se construyen, sobre todo en aquellos casos de viviendas financiadas con subsidios estatales. En el ámbito del medioambiente la Secretaria General de la Presidencia a través de la Comisión Nacional del Medioambiente,



comenzado. En el Ministerio del Trabajo y Previsión Social existe una Superintendencia de Seguridad Social y una de Administradoras de Fondos de Pensiones que protegen las relaciones del consumidor en su calidad de trabajador con las instituciones que les administran sus fondos de pensiones.

Lo anterior permite apreciar que este tema ha estado presente en múltiples iniciativas, normas, leyes y reglamentos durante las últimas cuatro décadas.

Algunas consideraciones...

Uno de los grandes problemas que tienen los consumidores para estar adecuadamente protegidos en la toma de decisiones dice relación con la información disponible para realizar correctamente dicho proceso. Dado que en algunos casos el costo de informarse privadamente es excesivamente alto en relación al costo social, el Estado surge como encargado de proveer dicha información.

Si analizamos la oferta de información, ésta debiera ser reflejada y orientada hacia el consumidor principalmente por las empresas que venden sus productos en el mercado. Obviamente, el propósito de estas firmas es que los consumidores informados prefieran sus productos, de tal forma que puedan financiar el costo que significa el proveer esta información. Sin embargo, existirán unas pocas empresas que pretenden obtener las preferencias del consumidor entregando información fraudulenta que pueda engañar al público. A partir de la Ley N° 18.223 y posteriormente la Ley 19.496 y su actual modificación se reguló la información engañosa, aumentando el costo para la empresa que tenga este tipo de conducta. De hecho con las

modificaciones de la ley, los contenidos de los mensajes comunicacionales (publicidad) pasan a constituirse en parte del contrato de compra y venta y por tanto pueden a partir de ahora hacerse exigibles las características y condiciones de los bienes y servicios publicitadas por las empresas. Igualmente, la posibilidad de ejercer acciones legales de carácter colectivo y la facilitación de la existencia de asociaciones de consumidores, unido a un rol más activo del Sernac aumenta el costo de proveer información engañosa al consumidor.

La demanda por información va a estar asociada por el beneficio que ella le reporte al consumidor. Este beneficio será mayor cuando mayor sea la cantidad del bien que se va a adquirir y cuanto mayor sea la probabilidad que la nueva información aumente el bienestar del consumidor. Los consumidores valorarán la información en la medida que le permita tomar mejores decisiones. Sin embargo ellos harán un análisis costo-beneficio para buscar y procesar esta información para convertirla de esta forma en válida y útil para el proceso de decisión.

El costo de procesar información va a estar representado por el costo de

búsqueda, el costo de comprender y el costo de internalizar dicha información. El costo de comprender se refiere a entender y evaluar la información disponible. En general, el costo de comprender aumenta cuando el nivel cultural de conocimiento de la persona disminuye. En casos extremos, la falta de educación es una fuerte barrera para la comprensión de la información. Esto explica la paradoja que las personas que más necesitan la información son las que menos la usan. El solo aumento de la cantidad de información disponible no garantiza que ésta vaya a ser comprendida y finalmente usada. Ejemplo de esto se puede observar en la industria de las AFP donde la autoridad se ha preocupado por entregar información en forma clara y de fácil comprensión para el consumidor lo que ha facilitado a éste el proceso de evaluación y decisión, sin embargo los estudios siguen demostrando que los cotizantes desconocen el monto de las comisiones, la rentabilidad o las diferencias entre los distintos fondos. Dada las características de bien público de la educación, es una función prioritaria del Estado educar debidamente a los ciudadanos y así afectar positivamente la demanda por información. Adicionalmente, aquellas empresas que se vean más beneficiadas con un consumidor informado, serán las que incentiven esta educación, al igual que aquellas que produzcan los bienes con atributos superiores.

Por otra parte, los propios consumidores reunidos en Asociaciones de Consumidores se deberían preocupar de proteger informar y educar a los consumidores (Art. 5º ley 19.955). En los Estados Unidos la asociación de consumidores Consumer Union a través de su publicación Consumer Reports ha cumplido en forma bastante razonable esta función entregando información periódica en forma independiente respecto a múltiples categorías de bienes



y servicios. (www.consumerreport.org) Tradicionalmente, en el movimiento de protección y resguardo de los derechos de los consumidores participan activamente tres agentes: el Estado, las empresas y los propios consumidores. El gráfico muestra la interrelación de cada uno de ellos y su eventual función en la protección de los consumidores. Estos agentes tienen diversos roles y grados de participación en la protección del consumidor en diferentes países. En Chile históricamente el esfuerzo mayoritario de protección al consumidor ha recaído en el Estado, sin embargo se observa en las últimas décadas una creciente participación y preocupación de las empresas por entregar mayor información veraz y oportuna al consumidor. Ejemplo de esto es el Consejo de Autorregulación y Ética Publicitaria, CONAR, compuesto por ANDA (Asociación Nacional de Avisadores) y la ACHAP (Asociación Chilena de Agencias de Publicidad) que ha establecido un código de ética y conducta para los avisadores y agencias que ha funcionado razonablemente en los últimos años. Hasta el momento la participación de los consumidores ha sido limitada. Es posible que con los cambios a esta ley se creen nuevas asociaciones de consumidores teniendo un rol más activo en el cumplimiento de sus funciones.

¿Por qué se desarrolla el movimiento de defensa del consumidor?

Los factores que inciden en el desarrollo de un movimiento de defensa del consumidor son de diversa índole y están relacionados con características, tanto de los oferentes como los demandantes de bienes y servicios. Podemos distinguir:

1- El movimiento de defensa del consumidor ha surgido como uno de los mecanismos orientados a informar al consumidor y a lograr que los productos

cumplan con las especificaciones y aseveraciones de los fabricantes. El proceso de industrialización y el desarrollo tecnológico que éste genera como consecuencia ha contribuido a una mayor variedad, complejidad y obsolescencia de los productos ofrecidos, lo que dificulta su evaluación y comparación por parte del consumidor final. Lo anterior se ha traducido en una mayor asimetría de la información entre productores y consumidores.

2- El aumento de la competencia interna y externa con la consiguiente

dificultan la evaluación por parte del consumidor haciendo que el riesgo de compra sea mayor. La inseparabilidad de producción y consumo implica que los servicios sólo pueden ser evaluados por el consumidor ex – post, vale decir, sólo después de realizada su producción y consumo, a diferencia de los bienes tangibles que pueden ser evaluados a priori.

Por otra parte, existen servicios altamente complejos y difíciles de evaluar por la gran variedad de atributos relevantes que poseen para el consumidor como por

La Ley del consumidor
En una economía como la nuestra, la acción del consumidor como agente activo motiva el buen desempeño de las empresas y es precisamente en esta área donde los consumidores con menores ingresos y menos educación se ven más discriminados.

proliferación de marcas, es otro de los factores que inciden en el desarrollo de un movimiento de esta naturaleza. La decisión de compra se ve dificultada para el consumidor al aumentar la gama de productos imitativos o sustitutivos, aún en el caso de productos de consumo frecuente y bajo costo. Las guerras de precios, que a su vez implican reducciones de costos y de calidad de insumos y materias primas, han incidido en la provisión de productos de calidad.

En este contexto, la información y educación al consumidor que puede desarrollar un movimiento de defensa adquiere gran valor.

3- La creciente importancia de los servicios en la actividad económica y sus características intrínsecas de intangibilidad, inseparabilidad de producción y consumo y heterogeneidad,

ejemplo las ISAPRES o las AFP. Lamentablemente la ley deja explícitamente afuera los servicios profesionales al no considerarlos proveedores (Art, 1 numeral 2)

4- Por otro lado, la mayor preocupación por la protección del medio ambiente y la salud de las personas ha impulsado a los consumidores a conocer y requerir información sobre la procedencia, formas de elaboración y características específicas del producto para lograr una mejor calidad de vida. Ejemplo de esto es la preocupación por productos transgénicos, el uso de sustancias nocivas para la salud, y el uso de menores como mano de obra barata en países lejanos.

5- Finalmente, el bajo nivel educacional de la población, conjuntamente con factores socioculturales, incide en la toma



de conciencia de los derechos y deberes del consumidor. En la medida que mejore el nivel educacional y cultural del consumidor, éste estará en mejores condiciones para buscar e interpretar información que le permita tomar mejores decisiones.

Lo más relevante de los cambios de la Ley

Además de los cambios ya mencionados uno de los puntos más importantes, sobre el que se generó mayor discusión se refiere a la defensa de los intereses colectivos y difusos de los consumidores a través del ejercicio de acciones multipersonales resueltas por medio de una única sentencia. En otras legislaciones esta figura legal ya opera desde hace muchos años, con un efecto positivo importante en el funcionamiento de economías más desarrolladas como es el caso de los Estados Unidos. Más aun, el juicio de acción de clase (Class Action Suit), nombre con el cual se conoce esta figura jurídica en Estados Unidos forma parte de la ley general y no esta específicamente asociada a la protección del consumidor. Sin embargo,

Consumidor

probablemente éste sea uno de los pilares fundamentales en que descansa la protección del consumidor en Estados Unidos. Básicamente lo que esta ley hace es aumentar los costos para las empresas que tienen conductas y desempeños que afecten al consumidor causándole algún tipo de daño, económico, físico o moral. Así, las empresas se ven incentivadas a no hacer nada que pueda causar daño a los consumidores que pretenden servir. Sin embargo, así como esta ley tiene sus bondades también tiene potenciales vicios que hay que tener presente para su minimización.

Uno de los aspectos más relevantes a tener en cuenta es tratar de reducir los incentivos que puedan llevar a abogados o Asociaciones de Consumidores a promover juicios sin real mérito, con la sola esperanza de obtener ganancias fáciles. La evidencia empírica de los Estados Unidos refleja que los demandantes casi nunca tienen que compensar al demandado por el costo del litigio. Más aun, nunca se ha pagado por los costos que significa alterar el normal funcionamiento de una empresa, los que generalmente pueden ser muchísimo más alto que los costos de litigación.

Si bien es cierto que la ley castiga acciones temerarias, los responsables son castigados con multas que ascienden a 50 UTM las cuales podrán subir hasta un máximo de 200 UTM. Dependiendo del monto involucrado en el juicio puede que estos montos no sean una barrera suficiente para detener acciones temerarias que carezcan de fundamento.

Adicionalmente, la ley establece procedimientos para inhabilitar a personas y disolver asociaciones en caso de que interpongan demandas colectivas declaradas temerarias en dos o más ocasiones en el plazo de tres años (Art. 7) Habrá que esperar que la ley entre en vigencia para evaluar la eventual existencia de acciones temerarias.

Otras observaciones dicen relación con aspectos puntuales de las modificaciones a la ley que fortalecen la protección del consumidor en el mercado, tales como:

- a. Se establece un mínimo de 30 días hábiles en los servicios de reparación desde el momento que se entrega el bien reparado. (Art. 41)
 - b. Tanto vendedor como fabricante de un producto deben responder ante requerimientos de cambio o reparación por parte del consumidor, no pudiendo el requerido derivar dicho reclamo. (Art. 21)
 - c. Sanciona publicidad falsa o engañosa con multas de hasta 750 UTM que aumentan hasta 1000 UTM en caso de productos que afecten la salud o seguridad de la población o el medio ambiente (Art. 24)
 - d. Posibilidad de terminar el contrato unilateralmente durante un periodo de 10 días cuando éste se haya realizado bajo las siguientes condiciones: (Art. 3bis)
 - 1) Reuniones convocadas por el proveedor en que el consumidor deba expresar su aceptación dentro del mismo día de la reunión. Ejemplo de esto son la venta de bienes raíces de tiempo compartido.
 - 2) En los contratos celebrados por medios electrónicos o cualquier otra forma de comunicación a distancia como los catálogos, correo directo. En este caso el periodo de retracto se considera a partir del día de recepción del bien.
- Además, en el caso de instituciones de educación superior el periodo de retracto se considera a partir de la fecha en que

se publiquen los resultados de las postulaciones a las universidades pertenecientes al Consejo de Rectores. No pudiendo la institución educacional retener, con posterioridad a este retracto los dineros pagados ni documentos de pago o crédito otorgados debiendo devolverlos en un plazo de 10 días desde que se ejerce el derecho de retracto. (Art. 3ter.)

e. En contratos de adhesión el proveedor no podrá modificar el contrato en forma unilateral sin darle a la otra parte la misma posibilidad. Tampoco podrá aumentar en forma unilateral el precio salvo que dichos incrementos correspondan a prestaciones adicionales que sean susceptibles de ser aceptadas o rechazadas en cada caso. (Art. 16) Además se determina el tamaño mínimo de la letra (2,5 mm) que deberá tener el contrato de adhesión. (Art. 17)

En particular esta última norma entrará en vigencia después de un año de la publicación, es decir después del 14/07/2005. El resto de la ley entrará en vigencia 90 días después de su publicación en el diario oficial.

Algunas reflexiones finales

Sin duda alguna, uno de los factores más importante para la protección del consumidor es el grado de entendimiento que éste tenga para tomar mejores decisiones en el mercado. En una economía como la nuestra, la acción del consumidor como agente activo motiva el buen desempeño de las empresas y es precisamente en esta área donde los consumidores con menores ingresos y menos educación se ven más discriminados. En una investigación que realizamos recientemente sobre el uso del precio unitario en los supermercados, demostramos fehacientemente que a pesar de las bondades de este sistema y la obligatoriedad para los retailers de entregar esta información, la mayoría de los

consumidores no la entiende y por tanto no la utiliza.

Por otra parte, las actividades de un movimiento de protección al consumidor tienen efecto importante tanto en la conducta de los consumidores como en las prácticas de marketing y de las políticas públicas hacia las empresas. Dado que todos los agentes que intervienen en la economía se pueden beneficiar con una mayor educación del consumidor, debe ser responsabilidad de cada uno de ellos el implementar programas de este tipo en sus respectivas esferas de acción. El gobierno podría estimular una mayor educación a través de cursos en la educación básica y secundaria. También se podría despertar el interés de la comunidad por medio del desarrollo de seminarios, conferencias y talleres sobre el tema dirigido a empresarios, profesores y público en general. Igualmente la autoridad puede producir y distribuir información para que los medios de comunicación desarrollen mensajes de educación al consumidor.

El sector privado a través de organizaciones sin fines de lucro, sean estas de consumidores u otra índole, también puede producir material didáctico como revistas, películas, proveer consultores y conferencistas para estimular la educación de los consumidores. Las empresas pueden proveer material que enseñe a los consumidores a tomar mejores decisiones. Estas pueden participar en programas en conjunto con universidades y desarrollar actividades de enseñanza dentro de ellas mismas.

Consumidores más educados estarán deseosos y capacitados para expresar sus deseos y necesidades a las empresas en investigaciones de mercado u otros métodos de comunicación. Ellos realizarán sus compras cada vez en una mayor proporción, en aquellas empresas que provean mayor información acerca de sus productos y

servicios. Por otra parte también el consumidor rechazará aquellos productos más dañinos para la salud y el ambiente que los rodee y buscará indemnización cuando no este satisfecho con algún producto o práctica de marketing.

Un procedimiento de información adecuada sobre los productos y el desarrollo de sistemas eficientes para el manejo de reclamos de los clientes tienen que ser vistos como una respuesta natural al desarrollo de un consumidor más educado. Esta preocupación por el consumidor final puede darle a una empresa una ventaja significativa sobre la competencia.

El Estado debe preocuparse de proteger al consumidor sólo en aquellas instancias donde el sector privado fracasa o no es capaz de proveer información y educación para resguardar y cautelar sus derechos. En la medida que se logren niveles superiores de educación se producirán cambios importantes en las relaciones y organización de los mercados que deben ser vista por las empresas como una oportunidad de mercado y no como una amenaza para sus intereses. E&A

REFERENCIAS

- Assael, Henry (2004) "*Consumer Behavior: A Strategic Approach*". Houghton Mifflin Company, Boston.
- Ley 19.955 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores. Diario Oficial, 14 de Julio de 2004.
- Ley 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores. Diario Oficial, 07 de Marzo de 1997.
- Manzur, Enrique y Jennifer Carrasco (2004) "Precio Unitario: Un Difícil Comienzo" *Economía y Administración*, N° 147 (Mayo-Junio) página 10-14.
- Mendoza, Miguel (1999) "El Movimiento de Protección al Consumidor y los Efectos de la Ley 19.496" *Estudios de Administración*, Vol 6 (1), página 1-23.
- Schiffman, Leon y Leslie Kanuk (2001) "*Comportamiento del Consumidor*" Prentice Hall, 7ª Edición.