



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS

DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL

PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES:

LECCIONES DEL SERNAC FINANCIERO

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE

MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PÚBLICAS

PAMELA ANDREA DINAMARCA PALMA

PROFESOR GUIA:

MARÍA PIA MARTIN MUNCHMEYER

MIEMBROS DE LA COMISION

GUILLERMO CAMPERO QUIROGA

MARIO ALBURQUERQUE FUSCHINI

SANTIAGO DE CHILE

2015

RESUMEN

El modelo de protección de los derechos de los consumidores en Chile está permanentemente expuesto a la crítica ya que cada vez surgen reclamos por abusos por parte de los consumidores. El caso más emblemático y que da origen al objeto de este estudio, surge a raíz de los cerca de mil reclamos de consumidores contra la empresa La Polar en el año 2010 por procesos de repactaciones unilaterales de sus deudas. Ello da paso a la decisión del gobierno de crear un Servicio Nacional del Consumidor Financiero, con el fin de regular estas situaciones, disminuir las asimetrías de información, e implementar nuevas exigencias a las empresas y fortalecer los derechos de los consumidores en el mercado financiero. Todo lo cual se hizo en medio de una amplia cobertura comunicacional y mientras se investigaba el caso La Polar.

Conceptualmente las fallas de mercado que provocan estos abusos son las asimetrías de información, costos de transacción y racionalidad limitada, y los países regulan para evitar o minimizar estas conductas. En Chile la regulación financiera está abordada por temas a través de diferentes Superintendencias y el Servicio Nacional del Consumidor es la institucionalidad dedicada a proteger los derechos de los consumidores. Con el SERNAC Financiero se introducen modificaciones a la Ley del Consumidor que pretenden hacerse cargo de minimizar los abusos en los productos financieros.

A través de este estudio se muestra la trayectoria que dio origen al SERNAC Financiero, desde sus principales hitos, actores, recursos e implementación teniendo como objetivo analizar si el diseño de esta política pública logra cumplir con fortalecer los derechos de los consumidores, obteniendo lecciones y recomendaciones. Para ello se revisó la prensa nacional, los informes técnicos, la historia de la ley, las leyes relacionadas y se sostuvieron entrevistas a ex y actuales autoridades.

Con el SERNAC Financiero se buscaba fortalecer los derechos de los consumidores exigiendo mayor información a los proveedores, instalando a Ministros de Fe en el SERNAC, aumentando las atribuciones y las multas y creando un nuevo instrumento de regulación: el Sello SERNAC.

Se puede concluir con este trabajo que, a pesar que el tema de los consumidores se sube a la agenda pública, y se lanza la iniciativa de un “SERNAC Financiero” con mucha publicidad, que vendría a solucionar los problemas de abusos financieros, apuntando a fortalecer y proteger los derechos de los consumidores, dicha institucionalidad sigue siendo insuficiente, no cumpliendo con las expectativas de la mayoría de los actores del sistema así como también con respecto a organismos similares en países más desarrollados, pero en especial frente a la protección efectiva de los derechos de los consumidores.

*Dedicado a Gabriela y Pepe, mis hijos amados,
que pronto se graduarán de la adolescencia...*

Agradezco a Dios por todas las oportunidades que me ha dado en la vida y por la fuerza y sabiduría para tomarlas y convertirlas en logros.

A Iván por su apoyo desinteresado

A María Pía por ser una guía comprensiva

A mis hijos por acompañarme en este nuevo desafío

A Isabel por alivianarme la carga en mis múltiples tareas

Y a Oscar, mi buen amor, por su infinita paciencia, humor y cariño que ayudaron a sostenerme hasta el final. Gracias!

“La persistencia es invencible”

Tabla de Contenido

1. INTRODUCCIÓN	6
2. REGULACIÓN ECONÓMICA Y DERECHOS DEL CONSUMIDOR	8
2.1 Aspectos generales de la regulación Económica y la protección de los derechos del consumidor	8
2.2 Regulación Económica en Chile.....	11
2.3 Institucionalidad Chilena en la Defensa del Consumidor: El Servicio Nacional del Consumidor	15
3. TRAYECTORIA DEL SERNAC FINANCIERO Y SUS HITOS RELEVANTES.....	20
3.1 Los abusos y escándalos financieros.....	21
3.2 Reacciones: Los derechos de los consumidores aparecen en la agenda pública.....	22
3.3 El camino de discusión y debate del proyecto	25
3.4 Los ajustes y mejoras del proyecto.....	28
3.5 La aprobación de la iniciativa.....	30
3.6 La implementación del SERNAC Financiero.....	31
4. ¿EN QUÉ CONSISTE EL SERNAC FINANCIERO?.....	34
4.1 Mejor Información para los Consumidores	34
4.2 Ministros de Fe.....	39
4.3 La Novedad del Sello SERNAC:	40
4.4 Recursos para la implementación del SERNAC Financiero	41
5. MAPA DE ACTORES Y EVALUACIONES DEL SERNAC FINANCIERO.....	47
5.1 Participación de los Actores en los diferentes Hitos del SERNAC Financiero	48
5.2 Las Evaluaciones del SERNAC Financiero de los diferentes actores	52
6. LECCIONES Y RECOMENDACIONES	59
7. CONCLUSIONES	63
8.- BIBLIOGRAFÍA	65

1. INTRODUCCIÓN

La práctica de repactación oculta y unilateral de créditos en algunas instituciones del *retail*, siendo el caso de la multitienda La Polar el más bullado aunque no el único, dejó en evidencia la debilidad de la política de defensa de los consumidores en Chile. Si bien la postura que tomó el Ejecutivo en el Gobierno de Sebastián Piñera (2006-2010) apuntó en la dirección correcta promulgando una ley que buscaba transparentar más la información hacia los consumidores que compran a crédito, en el llamado “SERNAC Financiero” (Ley 20.555), pone de manifiesto que el camino hacia una política efectiva en la protección de los derechos de los consumidores recién comienza, siendo de suma importancia el fortalecimiento del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), en cuanto a sus competencias y atribuciones, más allá del mercado financiero.

El Presidente Sebastián Piñera en su programa de Gobierno, (2010-2014) se comprometió en “intensificar la defensa del consumidor a través del Servicio Nacional del Consumidor, cuyos estudios pertinentes e información generada serán difundidos masivamente gracias a las nuevas tecnologías. Se continuará promoviendo la organización de los consumidores, para que éstos defiendan sus derechos, y perfeccionando la legislación para que accedan a los Tribunales de Justicia cuando así lo requiera el caso. Se eliminarán aquellas prácticas de industrias específicas que producen asimetrías de información, dañando el acceso a productos con menores precios o mejor calidad por parte de los consumidores”. El 30 de julio del 2010, se envió al Congreso el Proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.496, proponiendo fortalecer las acciones de acceso a la información y ampliar las atribuciones del SERNAC, en especial en materias financieras, de telecomunicaciones y de transporte. De esta iniciativa surge el SERNAC Financiero, con un amplio debate en varios sectores, aprobándose una reforma muy distinta a la que propuso el Gobierno.

El objetivo de este estudio es analizar la trayectoria que dio origen al SERNAC Financiero, estableciendo los principales hitos de esta iniciativa, el rol de los actores, sus evaluaciones y la institucionalidad regulatoria, extrayendo lecciones para su mejoramiento.

La relevancia de este estudio radica en identificar si las nuevas funciones otorgadas al SERNAC en el ámbito financiero son adecuadas y suficientes para avanzar en la protección de los derechos del consumidor. Además, se pretende describir el recorrido legal de esta iniciativa con los diferentes actores y grupos de interés que participaron revisando los diferentes puntos de vista. Por último, se pretende describir y analizar cómo ha sido la evaluación de esta iniciativa, tanto en su diseño como en el proceso de implementación.

La investigación se realiza desde una metodología cualitativa (Yin, 2004) la que será desarrollada a partir de un enfoque descriptivo y analítico. Siguiendo el enfoque de *teaching case*, se realizó una detallada relación de los hechos que dieron origen a esta iniciativa entre los años 2009 al 2013, analizando documentos secundarios provenientes de informes de prensa, documentación oficial, mensajes presidenciales, discursos y entrevistas semi estructuradas a actores relevantes e informantes clave en el proceso de toma de decisiones tanto en la etapa de diseño como de implementación del SERNAC Financiero. Además se analizan las nuevas facultades legales y el diseño operativo de los procesos desarrollados para brindar servicio a los usuarios. En particular, se analiza a través del *teaching case* los procesos de tomas de decisiones y las brechas institucionales para la implementación de este organismo.

En el marco del tema presentado, el estudio de caso se presenta en cinco capítulos. En primer lugar se presentan los fundamentos de la eficiencia económica que justifican una política activa de protección a los consumidores a través de la regulación en una economía de mercado, la regulación en Chile y su Institucionalidad.

En segundo lugar, se describe el recorrido de esta iniciativa en seis hitos relevantes que marcaron el proceso de generación del SERNAC Financiero dando origen a la aprobación de la ley 20.555, en tercer lugar se describe en qué consiste esta nueva iniciativa, cuáles son sus nuevas funciones, atribuciones, recursos para su implementación, así como la creación de nuevos instrumentos de regulación como el "Sello SERNAC". En el siguiente capítulo se analizan los actores relevantes y sus evaluaciones. Finalmente, se analizan los resultados obtenidos extrayendo lecciones y entregando recomendaciones para fortalecer la política de protección de los derechos de los consumidores en Chile.

2. REGULACIÓN ECONÓMICA Y DERECHOS DEL CONSUMIDOR

La regulación económica es una preocupación permanente de los Estados, ya que previenen fallas del mercado, como las asociadas a las asimetrías de información, donde el consumidor no dispone de toda la información para tomar decisiones (Stiglitz, 1996). Estos problemas, y aún otros más específicos afrontados por la regulación económica como la lucha antimonopólica, las externalidades, la producción de bienes públicos y la competencia imperfecta (Stiglitz, 1996), tienen que ver con el propósito de la autoridad pública de mejorar la dinámica de los mercados, estimulando su eficacia, evitando o reduciendo sus efectos perversos (Jordana, 2006). Lo anterior se consigue básicamente estableciendo las reglas, observando el comportamiento de los regulados, y penalizando el incumplimiento de las mismas. Uno de los mayores problemas de las asimetrías de información tiene relación con evitar los abusos de los proveedores hacia los consumidores, y esto se consigue a través de variados mecanismos tales como los referidos a la creación de canales de información y reclamo para los usuarios, generación de obligatoriedad de transparencia pública y acceso a la información, creación de instancias de participación de los usuarios en los servicios, mecanismos de educación al consumidor, regulación de las actividades económicas y su relación con el consumidor, entre otros.

Es importante tener en cuenta que para hablar de regulación, debe ser posible identificar mecanismos de coacción efectivos.

2.1 Aspectos generales de la regulación Económica y la protección de los derechos del consumidor

La intervención del Estado en el mercado se justifica tradicionalmente ante la necesidad de corregir fallas de mercado. En el caso de las políticas de protección a los consumidores se busca proteger a estos del daño financiero que puede resultar del uso personal o en el hogar de bienes y servicios. Su objetivo es ayudar a las familias a utilizar sus recursos de manera más eficiente. Estas políticas apoyan en la información de que dispone un consumidor cuando adquiere un bien o servicio, las capacidades y habilidades que posee para procesar esta información, cuan probable es que el uso del producto se traduzca en daño físico, y las alternativas para lograr compensación si estuviera disconforme con lo comprado. (Engel, 1998)

En relación a la protección de los consumidores las fallas de mercado que se pretenden enfrentar están asociadas con las asimetrías de información, costos de transacción y racionalidad limitada

- Asimetrías de Información

Hablamos de asimetrías de información cuando unos tienen más y mejor información que otros provocando que los mercados no funcionan como en los modelos tradicionales y se requieren incentivos, señales e instrumentos adicionales tales como normas, garantías, contratos, regulaciones, información pública, marcas con reputación, buena intermediación, etc., para que los actores se encuentren en igualdad de circunstancias (Akerlof, 1970)

Un problema propio de la relación proveedor/consumidor es la llamada asimetría de información entre las partes, en donde el proveedor siempre tiene mayor conocimiento que los consumidores sobre las características de los bienes y servicios que ofrece. Esta realidad se ve acrecentada hoy en día dada la mayor complejidad del proceso productivo y de los productos, especialmente en el ámbito de la tecnología. Así, un consumidor puede fácilmente identificar el estado de una verdura, pero le será imposible verificar si un laptop tiene los componentes, funcionalidades y características que el vendedor le asegura que tiene, situación que se repite con los productos financieros.

- Costos de transacción

Otro problema que surge de la relación proveedor/consumidor radica en los costos que los consumidores deben soportar si quieren hacer valer sus derechos. Los costos de transacción son un tema crítico, pues de qué sirve tener una legislación que consagre determinados derechos si en la práctica el consumidor no podrá hacerlos valer, ya que los costos de reclamar son superiores al perjuicio sufrido o al valor del bien adquirido o el servicio contratado. Por ejemplo, ¿quién estaría dispuesto a contratar a un abogado debido a un cobro excesivo de \$200 en la cuenta de luz o en caso que un teléfono celular no envía correctamente mensajes de texto que de todas formas son cobrados por la compañía? (Trivelli, 2011)

- Racionalidad limitada

Siguiendo a Gómez Jacinto (2009), quien señala que en el ámbito de la economía de la información, se analiza la posibilidad de que el agente económico infiera la información privada directamente de los precios gracias a su racionalidad, la cual, en los planteamientos neoclásicos, se considera absoluta o sustancial. En oposición a los neoclásicos, la teoría financiera moderna considera que la racionalidad del individuo es limitada, por lo que a las restricciones tecnológicas y presupuestarias a las que se enfrentan los que toman decisiones, hay que añadir su capacidad limitada para recibir, interpretar o transmitir información. Sus efectos se hacen sentir especialmente a la hora de formalizar contratos, ya que quedan contingencias sin evaluar y condiciones sin especificar; y a la hora de interpretar las señales enviadas al mercado por la empresa y

los inversionistas informados. Pero, asimismo, se producen otros efectos, no necesariamente negativos, como consecuencia de la racionalidad limitada; por ejemplo, puede producirse una anticipación del comportamiento de los inversionistas menos informados por parte de los inversionistas informados. Los inversionistas informados son conscientes de que los inversionistas desinformados intentarán inferir información a partir de las decisiones de los inversionistas informados, por lo que tratarán a su vez de anticipar la reacción de aquellos y frustrarles sus intentos. De esta forma, la relación entre ambos grupos puede describirse como un juego con asimetría de información en el que cada jugador es consciente de las estrategias disponibles para el otro y asume que el otro tratará de optimizar su juego. La racionalidad limitada genera entonces que las decisiones que se tomen con relación a la administración de los recursos económicos de una persona, empresa o gobierno, bajo el contexto de asimetrías informativas, generará comportamientos oportunistas que darán origen a la aparición de problemas de selección adversa y riesgo moral en las transacciones económicas. (Gómez Jacinto, 2008)

- Los Derechos de los Consumidores

Según Engel (1998) las políticas relacionadas con la defensa los consumidores, pretenden garantizar derechos como los siguientes:

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

La regulación financiera se ejecuta sobre la base de dos instrumentos: reglas y principios. Las reglas son instrucciones más o menos expresas sobre cómo actuar y están dirigidas al regulador y al regulado. Los principios, son declaraciones de intención más o menos generales que permiten al regulador tener más flexibilidad a la hora de adaptarse a situaciones cambiantes (Larraín y Larraín, 2010).

Las estructuras regulatorias pueden clasificarse en tres tipos, como modelo por silos¹ industriales, modelo funcional o integral. El enfoque **clásico por silos** que consiste en dividir la regulación según estatus legal de las organizaciones, por ejemplo bancos, compañías de seguro y corredoras de bolsa, entre otras. Chile, China, EEUU y México ocupan este tipo de modelo. (The Group of Thirty, 2008). El **modelo funcional** está basado en el principio de regulación por funciones sin importar el estatus legal de la empresa financiera. Las funciones consideradas son solvencia, conducta de mercado, defensa del consumidor y liquidez. Este modelo está adoptado en Australia. **El modelo integral** implica un único regulador universal que supervisa todo el mercado, este modelo es usado por Inglaterra, Japón, Alemania, Bolivia y Colombia. (Larraín y Larraín, 2010).

2.2 Regulación Económica en Chile

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, 2006).

La concepción de protección del consumidor apareció en Chile en las décadas del '70 y '80, cuando reformas estructurales produjeron cambios drásticos en el rol del Estado en la economía. En este sentido, el surgimiento de políticas de protección del consumidor se insertó en un proceso de apertura de los mercados, privatización y disminución del tamaño de la burocracia central creándose una institucionalidad regulatoria que no tuvo aparejado necesariamente la protección de los derechos de los consumidores.

El modelo de regulación que se adopta en Chile es “por silos o por Instituciones” y las estructuras que se crean para las regulaciones son las superintendencias que 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

¹ Se entenderá por silos la agrupación de un tema por instituciones.

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). El siguiente cuadro muestra la Institucionalidad regulatoria en Chile y su vinculación con los consumidores:

Cuadro N°1 INSTITUCIONES Y SU ROL EN LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR

INSTITUCIÓN	FUNCIÓN	COMPETENCIAS EN TORNO AL CONSUMIDOR
Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF)	Supervisar a las empresas bancarias y otras instituciones financieras, en resguardo de los depositantes u otros acreedores y del interés público.	Aplicar sanciones administrativas y las medidas correctivas previstas en la legislación bancaria
Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS)	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.	Recibir y resolver reclamos contra las empresas concesionarias de agua y alcantarillado.
Superintendencia de ISAPRES (SISP)	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.	Recibir y resolver reclamos contra ISAPRES o FONASA.
Superintendencias de Electricidad	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.	Aplicar las medidas y sanciones especiales sobre electricidad, gas e hidrocarburos
Superintendencia de Valores y Seguros (SVS)	Supervisar y regular, para resguardar los derechos de los inversionistas y asegurados y facilitar el rol de los demás agentes de estos mercados.	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
Superintendencia de Pensiones	Organismo que tiene a cargo la supervigilancia y control del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social, de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, y de la Administradora de Fondos de Cesantía.	
Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)	Dirigir, orientar, controlar, fomentar y desarrollar las telecomunicaciones en Chile.	Aplicar las medidas y sanciones contempladas en la legislación de telecomunicaciones
Banco Central	Organismo a cargo, entre otras facultades, de la regulación del sistema financiero y del mercado de capitales y de cautelar la estabilidad del sistema financiero.	

Fuente: Adaptado y corregido "Consumidores y Ciudadanos: Análisis del caso Chileno" Liliانا Manzano , 2006

Como se observa en la tabla 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. 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.

En relación a las normativas dictadas respecto a derechos y protección de los consumidores, la siguiente figura nos muestra las leyes y normativas introducidas en unos 20 años en cada Gobierno respectivamente, siendo el más significativo el del Gobierno de Frei ya que reconoce los derechos de los consumidores por ley y crea el Servicio Nacional del Consumidor. De la creación del Servicio en el año 1997 pasaron unos 13 años para introducir la nueva normativa del SERNAC Financiero en el año 2011, relacionada a consumidores de servicios y productos financieros.

Figura 1: Trayectoria Ley del Consumidor 1990 – 2011



HITOS	<p>* En 1990 se crea el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), simplemente reemplazando todas las menciones a la <i>Dirección de Industria y Comercio</i> por la de <i>Servicio Nacional del Consumidor</i>, a través de la Ley N°18.959, sin un cambio real en la legislación.</p>	<p>Establece normas sobre la protección de los Derechos de los Consumidores.</p> <p>* Tiene por objeto normar las relaciones entre proveedores y consumidores, establecer las infracciones en perjuicio del consumidor y señalar el procedimiento aplicable en estas materias.</p>	<p>* Se introdujo la figura de los intereses difusos y colectivos, se clarificó el rol, alcance y financiamiento de las asociaciones de consumidores, y se definió y prohibió los contratos de adhesión</p>	<p>Se introducen exigencias en la ley que fija normas especiales en para las empresas de menor tamaño.</p> <p>Se establece la protección a las micro y pequeñas empresas en rol de consumidoras</p>	<p>Se introducen derechos del consumidor de productos o servicios financieros "SERNAC FINANCIERO"</p> <p>Se establecen Ministros de Fe</p> <p>CAE</p> <p>Hoja de Consumo</p> <p>Aumento de Multas</p> <p>Sello Sernac</p> <p>Se crea División de Consumo Financiero</p> <p>Se aumenta dotación del Servicio</p>
-------	--	--	---	---	---

Fuente: Elaboración Propia a partir de esquema de K. Oliviera en Tesis del 2012

2.3 Institucionalidad Chilena en la Defensa del Consumidor: El Servicio Nacional del Consumidor

El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) fue creado en el año 1990, con la promulgación 18.959, sin embargo sólo 7 años después, con la promulgación de la Ley del Consumidor en 1997, el SERNAC contó con las primeras herramientas para cumplir ese mandato. La Ley plasmó los derechos de los consumidores y estableció las reglas del juego en un mercado en el que hasta ese momento los ciudadanos estaban en clara desventaja.

El SERNAC fue creado como un servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente en todas las regiones del país, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción. Se le confiere la obligación de velar y difundir los derechos y deberes del consumidor establecidas en la ley y realizar las acciones de información y educación del consumidor.

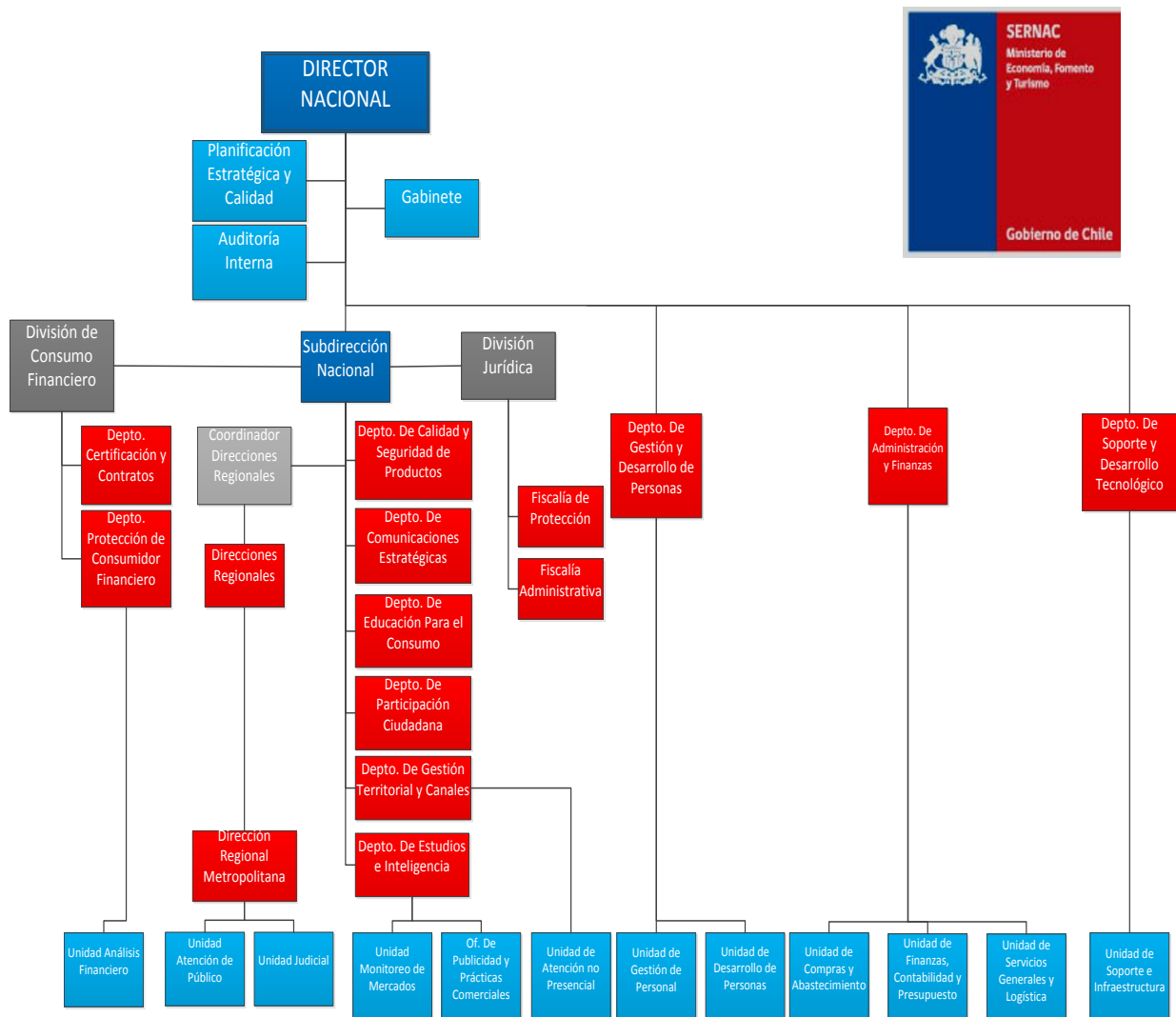
El SERNAC es la única agencia estatal cuyo propósito es exclusivamente proteger a los consumidores y define su misión como “informar, educar y proteger eficientemente a los consumidores vigilando que se respeten sus derechos a través de la promoción de una cultura de consumo responsable y participativa entre los actores relevantes del mercado, con el fin de contribuir a su desarrollo y transparencia” (Dipres, 2013). Para ello, la ley lo faculta para solicitar información, mediar en controversias, denunciar ante los tribunales las infracciones a la ley y representar a los consumidores en juicios de interés general. Para llevar a cabo estas funciones, el SERNAC realiza principalmente estudios y desarrollo de programas de educación en su ámbito de competencia. Además, el SERNAC recibe consultas y reclamos de los consumidores y articula el funcionamiento de una ventanilla única que agrupa a otras instituciones con facultades de vigilancia de mercados específicos.

Adicionalmente se han realizados varias reformas a esta ley, a saber las leyes 19.659, 19.955, 20.416 y 20.555 de los años 1999, 2004, 2010 y 2011 respectivamente como se observaba en la figura 1. De todas las más trascendentales corresponden a las reformas de 2004 y 2011. En la primera de ellas principalmente se introdujo la figura de los intereses difusos y colectivos, se clarificó el rol, alcance y financiamiento de las asociaciones de consumidores, y se definió y prohibió los contratos de adhesión. En la modificación de 2011 se trató específicamente los temas relacionados con el mercado financiero, tanto en el ámbito de la información disponible para los consumidores como al incremento de transparencia de dicho mercado.

Organización Interna:

El SERNAC tiene presencia nacional, y está a cargo de un Director Nacional elegido bajo el sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil. Para cumplir con su misión y funciones el SERNAC se organiza en tres áreas relevantes y paralelas: la Subdirección Nacional, la División Jurídica y División de Consumo Financiero, creada en la ley 20.555 exclusivamente para ver los temas del SERNAC Financiero. A continuación se muestra el organigrama del año 2013:

Organigrama Servicio Nacional del Consumidor



Fuente: SERNAC 2013

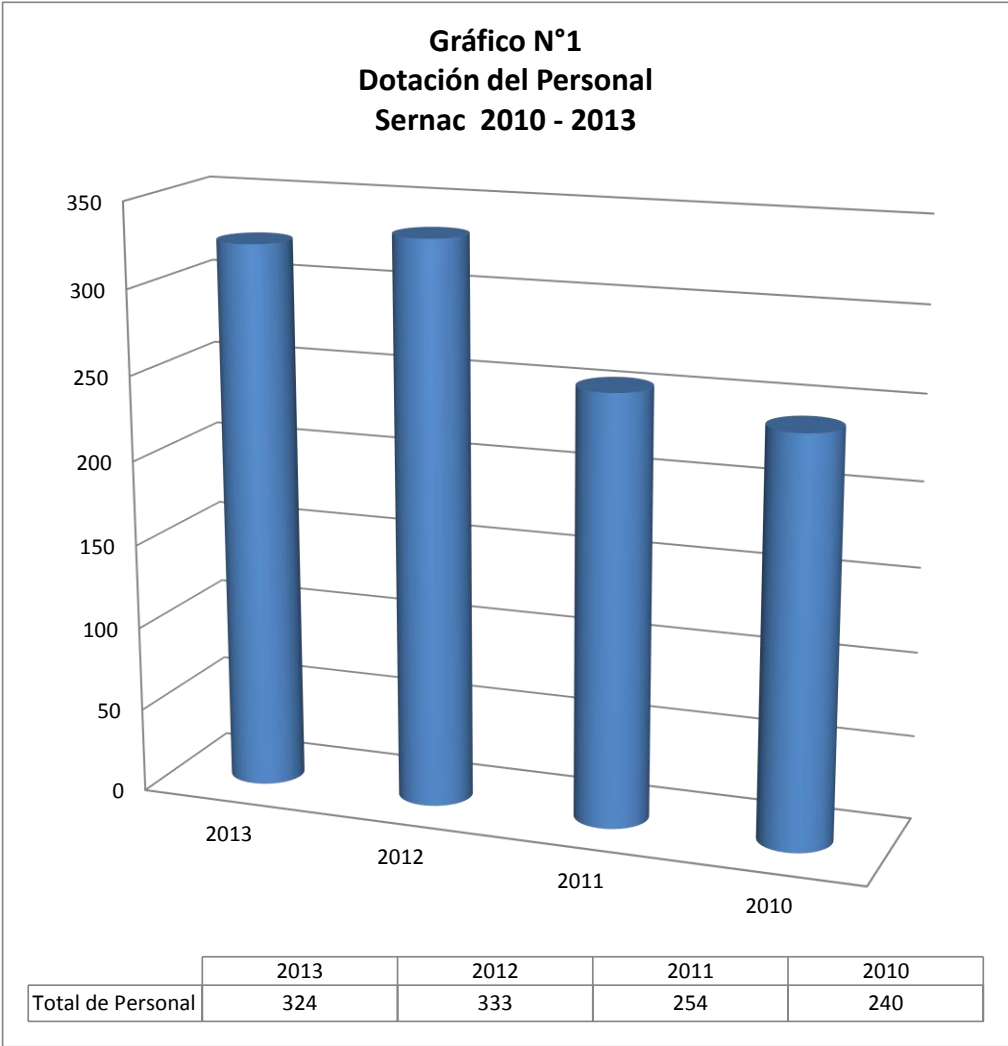
Bajo la Subdirección Nacional se organizan las funciones tradicionales del SERNAC en los Departamentos de Calidad y Seguridad de Productos, Comunicaciones Estratégicas, Educación para el Consumo, Participación Ciudadana, Gestión Territorial, Estudio e Inteligencia y las Direcciones Regionales.

Asimismo, están las áreas de soporte como Gestión de Recursos Humanos, Administración y Finanzas, Soporte e Informática, Auditoría y Planificación y Control.

Recursos Humanos

En el año 2011, la dotación del personal alcanzaba a 254 personas que ejercen funciones en todo Chile, con la implementación del SERNAC Financiero se incorporan 79 funcionarios adicionales.

El siguiente gráfico muestra le evolución del recurso humano en el SERNAC desde el año 2010 al 2013:



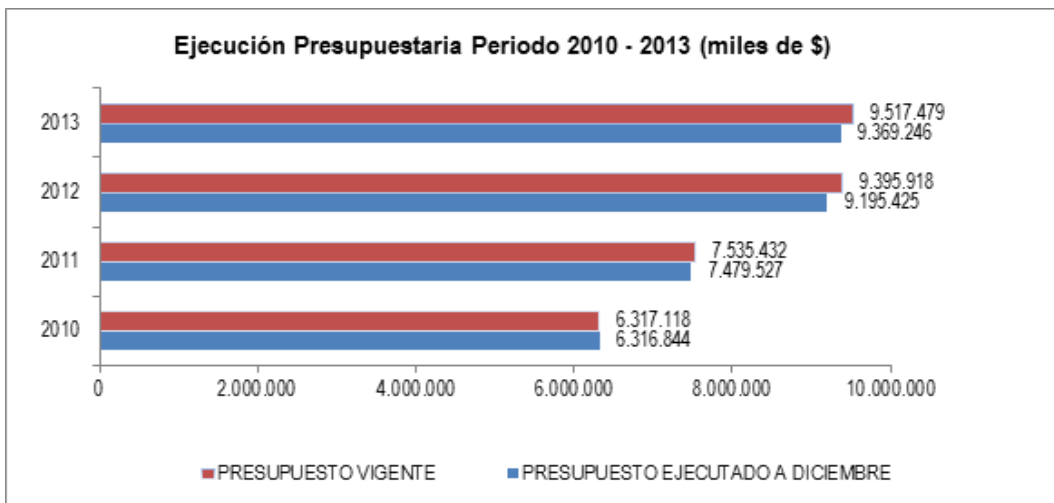
Fuente: Elaboración propia de datos obtenidos de BGI 2010 al 2013

Recursos Financieros

El financiamiento del SERNAC es 100% con aporte del Estado, aprobado anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación. Durante el período 2010 al 2013 el crecimiento neto del presupuesto alcanzó al 51%. En el año 2011, antes de la promulgación de la ley del

SERNAC Financiero, el SERNAC tenía un presupuesto autorizado que alcanzaba los 7.500 millones, ejecutando del 99%, en el año 2013 contaba con un presupuesto de 9.500 millones, explicado por el aumento de recursos luego del SERNAC Financiero.

Gráfico N° 2

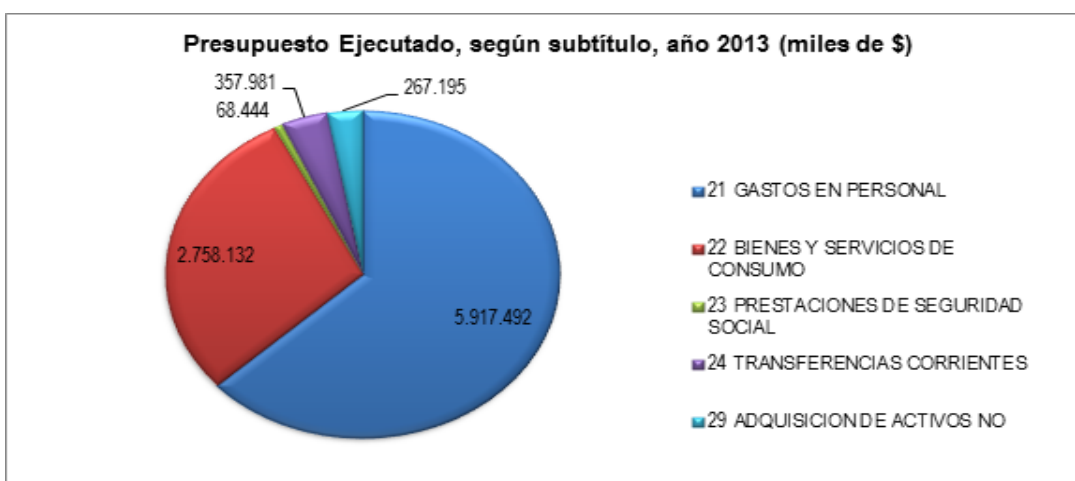


Fuente: BGI 2013

En relación a la composición del gasto y luego de la aprobación del SERNAC financiero, se estructura con un 63% destinado a gastos en personal, un 30% para gastos de operación, un 3% para transferencias al sector privado destinada a las Asociaciones de Consumidores y un 4% al adquisición de activos no financieros destinada a equipamiento informático y software.

El cuadro muestra que el mayor esfuerzo presupuestario está dedicado al gasto en recursos humanos quienes son los encargados de cumplir con la misión institucional.

GráficoN°3



Fuente BGI 2013

Un análisis más detallado de los recursos humanos y financieros del SERNAC respecto del impacto que puede haber presentado la promulgación de la Ley 20.555 se revisarán en el capítulo 4.

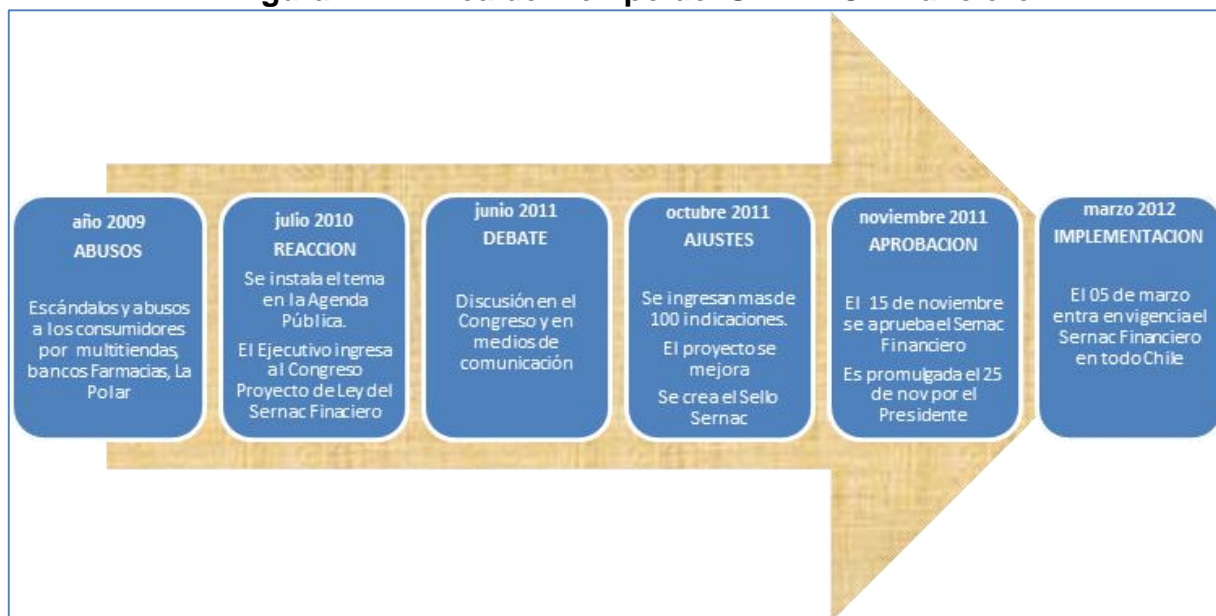
3. TRAYECTORIA DEL SERNAC FINANCIERO Y SUS HITOS RELEVANTES

El proceso de creación del SERNAC Financiero se da en 6 hitos relevantes. El primer paso que da inicio a este proyecto está dado por la serie de abusos que se dieron conocer en la opinión pública, el más relevante el del caso La Polar, donde la empresa realiza en sus contratos de línea de crédito, mediante la cual los consumidores otorgaban a la empresa de retail un mandato amplio e irrevocable para aceptar letras de cambio o suscribir pagarés en nombre de sus clientes, por los saldos insolutos de las deudas contratadas, lo que significaba una repactación unilateral de créditos impagos, lo que se traduce en un gran escándalo de abusos. Lo anterior, genera el segundo hito donde el Ejecutivo reacciona y elabora una iniciativa que originalmente va dirigida a fortalecer la protección de los consumidores del mercado financiero, de transportes y de telecomunicaciones.

Una vez ingresado el Proyecto de Ley al Congreso se inicia el tercer hito que se inicia con el del debate, donde la discusión se enfoca especialmente en el mercado financiero y se ingresan más de 100 indicaciones al proyecto original. Dando paso, a un proceso de ajustes y negociaciones que concluyen con normas más perfeccionadas y acotadas al mercado financiero relacionadas con mejor información para el proveedor , contratos de adhesión, mayores multas y se incorpora la creación del sello SERNAC.

El quinto hito es el momento de la aprobación que da origen a la Ley 20.555 que crea el concepto del SERNAC Financiero, promulgándose el 25 de noviembre para dar paso al último hito en marzo del año 2012 al proceso de implementación.

Figura N° 2 Línea de Tiempo del SERNAC Financiero



Fuente: Elaboración propia

3.1 Los abusos y escándalos financieros.

Desde julio de 2005, fecha en que el SERNAC presentó la primera demanda colectiva contra siete multitiendas por cobrar por sobre el máximo establecido legalmente en las compras a crédito, la institución ha iniciado 66 juicios colectivos contra empresas e instituciones de diversos rubros por vulnerar los derechos de los consumidores, así como también tomó acción en 4 juicios colectivos adicionales, que si bien no fueron iniciados por SERNAC, tuvo participación activa en ellos², muchas de estas demandas colectivas tienen relación con el ámbito financiero en el que se ven involucradas instituciones financieras cuyo ente regulador no está claramente definido o no tienen las suficientes atribuciones legales para garantizar que se cumplan los derechos de los consumidores. Cabe recordar casos como la colusión de farmacias en el año 2009, en el que se acusó a las principales cadenas de farmacias de subir concertadamente los precios de 222 medicamentos para tratar enfermedades crónicas. Una de las cadenas, FASA, reconoció los hechos y a partir de ello, el SERNAC realizó una mediación colectiva exigiendo a FASA una compensación para los consumidores que llegaría a \$2.500 millones. Actualmente se tramita en tribunales³. (SERNAC 2012)

Por lo anterior, en el año 2009, durante el primer debate presidencial 2009 realizado en el canal Estatal de Chile, TVN el 23 de septiembre de ese año, Sebastian Piñera anunció, como promesa electoral, la creación de un SERNAC Financiero que permitiera una mejor regulación del mercado financiero en pos de la defensa de los consumidores. De esta forma comenzó la discusión acerca de la creación de esta nueva institucionalidad que entregara protección en uno de los mercados con mayor complejidad para los consumidores⁴.

Las ideas matrices del SERNAC Financiero se basan en el convencimiento de que la mejor forma de proteger a los consumidores era mejorando la información a la que pueden acceder para la toma de sus decisiones de consumo, así como también fortaleciendo el ejercicio efectivo de los derechos de los consumidores de servicios financieros. Además, reforzar al SERNAC con la creación de divisiones especializadas para otorgar orientación a los consumidores y derivar a los organismos correspondientes aquellos reclamos que ameritaran acciones judiciales, aprovechando la cobertura territorial del Servicio. Por último, conferir el carácter de ministros de Fe a funcionarios

²: Juicios Iniciados por SERNAC fechas, temas resultados

<http://www.SERNAC.cl/proteccion-al-consumidor/juicios-colectivos/iniciados-por-SERNAC-2/>

³: Revista 80 años del Servicio Nacional del Consumidor en Chile

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

⁴: Archivo Chile http://www.archivochile.com/Chile_actual/elecciones_2009/doc_gen/elecc2009_docgen0016.pdf

determinados del SERNAC para certificar hechos relativos al cumplimiento de la normativa de la ley del consumidor que consignent en el desempeño de sus funciones⁵.

Ya en esta etapa del futuro proyecto existían alusiones a que el proyecto del SERNAC financiero tendría las mismas limitaciones que el actual servicio destinado a proteger a los consumidores. De esta forma lo planteaba el Senador Pedro Muñoz en mayo de 2010 donde se refería al proyecto como un "volador de luces" si contaba con las mismas restricciones que el actual servicio nacional del consumidor. Explicaba que crear una nueva entidad con las mismas limitaciones que el actual SERNAC no es un aporte real a la protección de los ciudadanos en las operaciones comerciales o financieras ya que carecería de suficientes atribuciones para llevar a cabo procedimientos concretos de reclamo. En esta oportunidad el Senador propuso fortalecer el SERNAC transformándolo en una agencia estatal con facultades sancionatorias directas, al modo de la Dirección del Trabajo, cuyas decisiones sean apelables a la justicia para mantener la doble instancia.⁶

Sin embargo, una iniciativa en esta materia tendría que gestarse luego de múltiples casos de irregularidades por parte de los proveedores financieros quienes, en un caso particular referido a un estudio del Banco Mundial ofrecían, en ese entonces, una diferencia de 5,77 puntos porcentuales entre los intereses cobrados por los créditos prestados y los pagados por los depósitos y ahorros de las personas. Este estudio situaba a Chile en el lugar N° 47 muy por debajo de los países desarrollados y con políticas equilibradas a los cuales Chile aspiraba convertirse.⁷

3.2 Reacciones: Los derechos de los consumidores aparecen en la agenda pública

Luego de las elecciones presidenciales 2010-2014 donde Sebastian Piñera fue elegido Presidente de la República, se comenzó a definir bajo qué cartera estaría la responsabilidad de la conducción del SERNAC Financiero. De esta manera cuando se presentó en la agenda el SERNAC Financiero en julio de 2010, tanto el Ministerio de Hacienda como el de Economía eran carteras apropiadas para hacerse cargo de su operación, siendo este último en quien recaería finalmente la responsabilidad de su ejecución aduciendo el prestigio de la Institución en la defensa de los consumidores y por el contexto del tema de los abusos. Aunque con la cercana participación del Ministerio de Hacienda ya que la totalidad de los reglamentos que se dictaran sobre los servicios y productos financieros, expedidos por Decreto Supremo del Ministerio de Economía, debería ser consultado previamente con la Superintendencia de Bancos e Instituciones

⁵ : Biblioteca del Congreso Nacional de Chile – Historia de la Ley N° 20.555

⁶ : SERNAC financiero tendría las mismas limitaciones que el actual servicio destinado a proteger a los consumidores - Departamento de Prensa –Senado de la Republica 10/05/2010

⁷ Departamento de Prensa –Senado de la Republica 25/05/2010

Financieras, y la Superintendencia de Valores y Seguros dependientes del Ministerio de Hacienda.⁸

El objetivo de esta nueva iniciativa sería intensificar la defensa del consumidor a través del Servicio Nacional del Consumidor, cuyos estudios pertinentes e información generada serían difundidos masivamente gracias a las nuevas tecnologías. Se continuaría promoviendo la organización de los consumidores, para que éstos defiendan sus derechos, y perfeccionando la legislación para que accedan a los Tribunales de Justicia cuando así lo requiera el caso. Se eliminarían aquellas prácticas de industrias específicas que producen asimetrías de información, dañando el acceso a productos con menores precios o mejor calidad por parte de los consumidores. Lo anterior, inspirado bajo el concepto de que un consumidor informado tiene toda la libertad para tomar las decisiones que quiera, orientado por principios de racionalidad económica, y que el mejor acceso a información podría minimizar las fallas que tiene el mercado por las asimetrías que se generan⁹.

El 02 de junio de 2010, el Ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine, designó a Juan Antonio Peribonio Poduje como director del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). Peribonio, comentó que al asumir el cargo en junio de 2010 fue informado que en lo que iba del año el servicio había recibido 123 denuncias por “repactaciones unilaterales” en La Polar. En años anteriores, ya se habían tramitado múltiples denuncias por la misma figura, pero se habían tratado caso a caso. La decisión de Peribonio fue reunir todos los reclamos e iniciar un proceso de mediación colectivo. El 6 de julio de 2010 el SERNAC envió un oficio a La Polar pidiendo explicaciones y posibles soluciones por el caso de las repactaciones unilaterales.¹⁰

El 30 de julio del 2010, se envió al Congreso el Proyecto de Ley que modifica la ley N° 19.496, proponiendo fortalecer las acciones de acceso a la información y ampliar las atribuciones del SERNAC, ampliando sus facultades y extendiendo el ámbito de acción del organismo al mundo de las instituciones financieras, de telecomunicaciones y del transporte público, entre otras actividades¹¹. De esta iniciativa surge la idea del SERNAC Financiero, con un amplio debate en varios sectores, aprobándose una reforma muy distinta a la que inicialmente propuso el Gobierno.

De acuerdo al Ministro de Economía Juan Andrés Fontaine a cargo del Ministerio en el año 2010, este proyecto de ley corregiría asimetrías entre proveedor y consumidor al señalar que 2,6 millones de hogares (67% del total) tienen algún tipo de deuda con

⁸ : El Mostrador 12 de julio de 2011: El rediseño político del SERNAC Financiero tras caso La Polar

⁹ Programa de Gobierno Sebastian Piñera (2010-2014) - Primer eje político para profundizar la libre competencia

¹⁰ Ciperchile 01/07/2011

¹¹ Biblioteca del Congreso Nacional de Chile – Historia de la Ley N° 20.555

bancos u otros prestadores de créditos y que uno de cada cuatro reclamos que recibe el SERNAC es por servicios financieros. Señala además, que un 56% de las personas con sólo educación básica tiene algún tipo de deuda con bancos u otros prestadores de créditos lo que unido a la sofisticación de los productos y servicios financieros, y a que la relación entre proveedores y consumidores es impersonal, da lugar a vacíos técnicos y legales que atentan contra los derechos de los usuarios. Finalmente explica que el proyecto de ley faculta al Gobierno para dictar los reglamentos que permitirán entregar información clara al consumidor.¹²

En esa oportunidad, el Ministro de Economía indicó además, que el proyecto establecía tres pilares claves, que son ampliar las atribuciones de SERNAC para pedir información y poder entregarla a consumidores para que tomen decisiones informadas, da el carácter de ministros de fe a determinados funcionarios de SERNAC para que puedan certificar el cumplimiento o no de las normas de protección del consumidor y que sirvan como prueba en tribunales, y la creación en SERNAC de divisiones especializadas con personal adecuado para ello.¹³

Paralelamente a la discusión del proyecto, en agosto de 2010 SERNAC inició una mediación colectiva en representación de 349 clientes de la empresa La Polar por el caso de repactaciones unilaterales, que en el mes de noviembre desembocó en un acuerdo, suscrito por La Polar, para revertir las repactaciones ilegales e indemnizar a los clientes afectados exigiendo a la empresa una solución que beneficiara a todos los afectados y eliminara definitivamente esta mala práctica. La Polar entregó una propuesta consistente en revertir las repactaciones y los cargos, eliminarlos de DICOM, un nuevo plan de reprogramación de la deuda con un descuento en los intereses de acuerdo al número de cuotas y compensar el costo del reclamo con un cupón de \$2 mil para canjearlo por compras, entre otros compromisos¹⁴. Sobre este acuerdo el SERNAC solicitó que el proceso de reparación fuese auditado por una empresa auditora externa.¹⁵

En ese mismo mes, el presidente de la Asociación de Bancos, Hernan Somerville expuso sus aprensiones ante la comisión de Hacienda frente a la creación del SERNAC Financiero, en donde explica que si bien a su juicio *“no es necesario impulsar la creación de un SERNAC financiero, tenemos disposición para el diálogo”* y enfatizó lo que se ha hecho en materia de transparencia, y recordó la fijación de un criterio definitivo en materia de cobros de comisiones que el año pasado fijó la Superintendencia de Valores y Seguros. Recalcó además, que la Asociación cuenta con la defensoría del cliente disponible en forma gratuita para los consumidores.¹⁶

¹² El Mercurio Online 28/07/2010

¹³ El Mercurio de Valparaíso 29/07/2010

¹⁴ El Mercurio Online 02/06/2011

¹⁵ Ciperchile 01/07/2011

¹⁶ Departamento de Prensa – Senado de la República 04/08/2010

3.3 El camino de discusión y debate del proyecto

El día 6 de septiembre de 2010, los diputados Fuad Chahín (DC), integrante de la comisión de Economía y el subjefe de la bancada DC, Gabriel Silber presentaron al ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine cinco indicaciones destinadas a fortalecer el proyecto que ingresó el Gobierno. En esta instancia se proponía la posibilidad de reserva de identidad del denunciante al SERNAC en estas materias, ya que generalmente el consumidor financiero se encuentra en una posición de extrema vulnerabilidad ante el banco o institución financiera. También se proponía hacer obligatoria para el SERNAC, su intervención mediante denuncia, demanda individual o colectiva al detectar una infracción legal o incumplida una instrucción general o particular de dicho organismo por parte de una institución financiera.

Los legisladores también proponían establecer una normatividad mínima de orden público económico que protegiera al consumidor financiero en aspectos como intereses, pagos mínimos de tarjetas de créditos, cobro de gastos de administración y seguros asociados a un crédito, calidad de la información al cliente, entre otras materias.¹⁷

El 20 de enero de 2011 la cámara de diputados aprueba el proyecto de ley del SERNAC Financiero y se encuentra en condiciones de pasar a la cámara del senado para su votación general. Los tres pilares claves del proyecto en esta instancia son la incorporación del Sello SERNAC, que garantiza que los contratos sean compatibles con las leyes de protección al consumidor, la mejor información a la que tendrán acceso todos los consumidores, y la creación de la figura de los ministro de fe.

Tras la votación en la cámara de diputados, el ministro de Economía, Fomento y Turismo, Juan Andrés Fontaine, comentó que "el proyecto del SERNAC Financiero constituye una pieza clave en el programa de Gobierno. Esto porque crea una nueva institucionalidad para la defensa del consumidor especialmente en materia de servicios financieros y transportes"¹⁸.

En relación al caso La Polar, el 15 de abril de 2011 la empresa auditora externa Círculo Verde Consultores Ltda. entrega al SERNAC el informe de auditoría efectuada a la propuesta de mediación colectiva del grupo de clientes La Polar respecto las repactaciones unilaterales de la que habían sido objeto. Tras la revisión realizada por el SERNAC se estimó que la multitienda no cumplió lo pactado ni tampoco lo hizo en los plazos correspondientes y además, continuó cometiendo las malas prácticas que se

¹⁷ El Mercurio Online 06/9/2010

¹⁸ El Mercurio Online 20/01/2011

reflejan en los reclamos que se siguieron recibiendo en SERNAC. Por lo anterior, SERNAC procedió a interponer la demanda colectiva.¹⁹

El 20 de abril de 2011 la comisión de Economía del Senado aprueba por unanimidad el proyecto del SERNAC Financiero, sobre lo cual el Ministro de Economía, Juan Andrés Fontaine valora el apoyo en ambas cámaras y señala que *"estas votaciones son un avance muy valioso para la defensa de los consumidores"*. En esta instancia el SERNAC Financiero dota de mayores atribuciones al SERNAC actual para requerir información a las instituciones financieras, establece ministros de fe que podrán acreditar los hechos que se refieran a derechos y obligaciones de proveedores y consumidores establecidos en la ley, se crea el sello SERNAC para los contratos financieros que se ajusten a la reglamentación vigente y, se aumenta los niveles de información que deben ser proporcionados por los servicios financieros.²⁰

El 04 de mayo de 2011 la sala del Senado aprobó en forma unánime la idea de legislar la iniciativa quedando para el día 30 de mayo, el plazo para realizar indicaciones. Durante el debate intervinieron los senadores Eugenio Tuma, José García Ruminot, Andrés Zaldívar, Hernán Larraín, Alejandro Navarro, Alberto Espina y Jaime Orpis quienes anunciaron que durante el debate del articulado introducirán algunos perfeccionamientos. La Comisión de Economía que preside el senador Andrés Zaldívar acordó estudiar la forma de incorporar, vía indicaciones y respetando la autoría, más de 30 mociones presentadas por diversos parlamentarios sobre materias relativas a la protección de los derechos de los consumidores, de modo de contar con una reforma completa.²¹

El 23 de mayo de 2011 la Comisión de Economía del Senado, seleccionó al menos una decena de mociones entre más de 130 ingresadas, que tienen que ver con las ideas matrices de la iniciativa y que se incorporarán al texto central consignando las respectivas autorías. El Senador José García Ruminot, integrante de esta comisión expresa *"hay unas 10 iniciativas que dicen relación con la información financiera y que por la vía de las indicaciones pudieran tratarse en el SERNAC financiero y, de esa manera, sacarlas como ley antes que tratarlas individualmente como mociones"*²².

El 31 de mayo de 2011 el estudio jurídico Gutiérrez&Silva Abogados envía a la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras una carta, por medio electrónico, con consultas e inquietudes sobre el estado financiero de La Polar S.A. y Empresas Asociadas, y solicita respuestas a ella. El estudio, encargado por un accionista que tenía la intención de adquirir acciones de La Polar, muestra inconsistencias en los resultados de la empresa comparados con otras empresas del mismo rubro. El abogado Gutiérrez

¹⁹ Ciperchile 01/07/2012

²⁰ El Mercurio Online 20/04/2011

²¹ Departamento de Prensa – Senado de la República 04/05/2011

²² Departamento de Prensa – Senado de la República 23/05/2011

señaló “Lo que nos hizo clic fue una información que la SBIF publica todos los años. Ahora ya no lo hace, pero en 2007 publicó un cuadro separando los ingresos en “avances”, “compras” y “otros servicios”. En “avances” y “compras”, La Polar era el cuarto retail, pero en “otros servicios” era el primero y lo seguía CMR a \$60 mil millones. Juntamos toda la información: La Polar apunta a un segmento C3 y D que es complejo para la cobranza, sólo tiene retail y tarjeta de crédito, no es multiformato. Entonces, ¿dónde están los “otros servicios” que le permiten estar a \$60 mil millones de CMR, que sí es multiformato? Creíamos que esa suma venía de las repactaciones de deuda”²³.

El 02 de junio de 2011, un total de treinta y nueve indicaciones tendientes a fortalecer los derechos de los consumidores de servicios financieros, recibió el proyecto, en segundo trámite, en la sala del Senado. La Comisión de Economía, escuchó la exposición del ministro de Economía Juan Andrés Fontaine, y se estudiaron indicaciones al proyecto, en segundo trámite.

El presidente de la Comisión de Economía, senador Andrés Zaldívar, comentó que el texto legal *"cuenta con bastante consenso entre el Senado y el Ejecutivo y que se espera despacharlo durante el mes de junio, ya que se trata de una iniciativa legal que está siendo muy esperada por la opinión pública, que refuerza los derechos del consumidor más allá de la compra o adquisición de bienes, sino también de servicios financieros"*²⁴.

El 02 de junio de 2011 SERNAC interpuso una demanda colectiva contra La Polar por más de 300 casos de repactaciones en las deudas sin el consentimiento de los consumidores, estableciendo unilateralmente las nuevas condiciones de pago²⁵. Uno de los fundamentos de la demanda es que la empresa al otorgar nuevos plazos, genera nuevos costos por sobre el capital, más los intereses asociados a la repactación, los gastos mensuales por administración de la tarjeta de crédito, el pago de seguros, sin mencionar que pueden haber costos asociados a las cobranzas cuando hay nuevos atrasos.

De esta manera, la acción judicial, presentada ante el 1° Juzgado Civil de Santiago, busca que se condene a la empresa a las máximas multas establecidas en la Ley por cada una de las infracciones y se le ordene revertir todas las repactaciones unilaterales que se hayan efectuado indebidamente hasta antes del momento en que el consumidor incumplió su obligación²⁶.

El 15 de junio de 2011 la Comisión de Economía del Senado solicitó citar a una reunión extraordinaria para el día 16 de junio, con el objetivo de continuar revisando el proyecto

²³ Ciperchile 01/07/2011

²⁴ Departamento de Prensa – Senado de la República 02/06/2011

²⁵ Ciperchile 01/07/2011

²⁶ El Mercurio Online 02/11/2011

de SERNAC Financiero y despachar el articulado de la iniciativa y de hacer entrega al Ministro de Economía del proyecto sobre protección de datos personales. La comisión tomó la resolución luego que el Gobierno acordara poner suma urgencia a la iniciativa legal²⁷.

El 20 de julio de 2011 se acordó el procedimiento para el reclamo y la mediación en el proyecto del SERNAC Financiero entre la Comisión de Economía y el recientemente nombrado Ministro de Economía Pablo Longueira, quien asumiera el 18 de julio en reemplazo de Juan Andrés Fontaine. Este último estuvo a cargo de la cartera desde inicios del Gobierno, en marzo de 2010.²⁸

En esta oportunidad se aceptó el planteamiento de separar la idea del defensor del cliente de la institución del mediador. Además, se cambia el nombre a la figura del defensor ya que es una oficina de reclamo que podrá resolver a favor o en contra del consumidor. Sobre lo anterior el Senador Zaldívar indicó *"por ello se acordó potenciar al mediador porque es quien puede resolver los conflictos que existan entre proveedores y consumidores. Los mediadores dictarán resoluciones que serán obligatorias para el proveedor, siempre y cuando sean a favor del consumidor y, en caso que sean contrarias o no se logre mediación, el consumidor podrá recurrir al tribunal correspondiente"*²⁹.

3.4 Los ajustes y mejoras del proyecto

El 11 de agosto de 2011 se concluye el despacho de las indicaciones por parte de la Comisión de Economía del Senado y el proyecto, en segundo trámite, queda en condiciones de ser analizado por la Comisión de Hacienda antes de ser votada por la sala del Senado³⁰. Entre las medidas aprobadas en esta instancia se encuentran, además de la creación de un "Sello SERNAC" voluntario para las empresas que comercialicen productos financieros, el desarrollo de un Servicio de Atención al Cliente (SAC), que operará como una primera instancia rápida y directa para resolver en un plazo de 10 días los reclamos de los consumidores³¹.

El 23 de septiembre 2011 la Comisión de Hacienda inicia el estudio de más de 60 indicaciones al proyecto realizadas por los senadores Isabel Allende, Hernán Larraín, Eugenio Tuma, Jovino Novoa, Camilo Escalona, Ricardo Lagos Weber y Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en donde el establecimiento, en un anexo del contrato, de los requisitos y procedimientos para acceder al servicio de atención al cliente, que atenderá las consultas y los reclamos de los consumidores son algunas de ellas. Otros de los temas tratados

²⁷ El Mercurio Online 15/06/2011

²⁸ Economía y Negocios Online 18/07/2011

²⁹ Departamento de Prensa – Senado de la República 20/07/2011

³⁰ Departamento de Prensa – Senado de la República 11/08/2011

³¹ El Mercurio Online 11/08/2011

por las indicaciones, se refieren a que ahora el Servicio Nacional del Consumidor deberá contar con un comité asesor que funcionará como instancia permanente de formulación, evaluación y actualización de los reglamentos de esta nueva ley.³²

El 29 de septiembre de 2011 la Comisión de Hacienda aprobó gran parte de las más de 60 indicaciones que recibió el proyecto sobre protección de los derechos de los consumidores, donde el Senador Camilo Escalona señaló que sólo se encuentra pendiente el análisis y votación de una decena de indicaciones porque ya se ha avanzado en el perfeccionamiento de los contratos de adhesión, sin embargo, insistió en que el texto legal tiene una limitación debido a que apunta a ampliar el actual SERNAC, en lugar de crear un nuevo organismo especializado. Sobre esta diferencia no existe solución ya que parlamentarios de la Concertación estimaban que este proyecto debería aplicar lo que se señaló en los programas presidenciales de 2009, es decir, crear un SERNAC Financiero como entidad pública autónoma distinta del actual SERNAC por la envergadura y especificidad de sus tareas³³.

El día 18 de octubre de 2011 el proyecto en segundo trámite que modifica la ley N°19.496 y que crea el SERNAC Financiero se encuentra listo para ser votado por la sala del Senado. En esta oportunidad se estableció un sistema de mediación y arbitraje en el proyecto. Esta es una innovación que se hace respecto de lo que se había planteado en la Comisión de Economía donde sólo se había establecido la mediación. Ahora se establece la mediación y la posibilidad de arbitraje financiero para deudas que sean superiores a 100 UF. Una de las normas que se aprobó en esta instancia es la que señala que los contratos de adhesión de servicios crediticios o de cualquier producto financiero, deberán especificar una serie de aspectos para facilitar su entendimiento y transparencia, entre los que se cuentan "las causales que darán lugar al término anticipado del contrato por parte del prestador, el plazo razonable en que se hará efectivo dicho término y el medio por el cual se comunicará al consumidor"³⁴.

El 2 de noviembre de 2011, durante la 65° sesión Ordinaria la sala del Senado presidida por el Senador Guido Girardi, se da aprobación del proyecto y este queda en condiciones de ser remitida a la Cámara de Diputados, para cumplir su tercer trámite, dado que el Senado introdujo una serie de cambios en el texto original³⁵.

³² Departamento de Prensa – Senado de la República 23/09/2011

³³ Departamento de Prensa – Senado de la República 29/09/2011

³⁴ Departamento de Prensa – Senado de la República 18/10/2011

³⁵ Departamento de Prensa – Senado de la República 02/11/2011

3.5 La aprobación de la iniciativa

El 15 de noviembre la Cámara de Diputados aprobó, en tercer trámite legislativo, el proyecto de ley que crea el SERNAC Financiero, iniciativa que quedó en condiciones de convertirse en ley de la República³⁶.

El 25 de noviembre de 2011 el presidente Sebastián Piñera y el Ministro de Economía, Pablo Longueira, firman el decreto que promulga la ley que crea el SERNAC Financiero. Es la Ley N°20.555, publicada en el Diario Oficial el 5 de diciembre de 2011, que corresponde a una modificación de la Ley N°19.496. La ley crea dentro del SERNAC una división especializada en supervisión de los derechos del consumidor en materia financiera, telecomunicaciones y transporte, que contará con un jefe de división y de dos jefes de departamento con una dotación máxima de 76 funcionarios la cual se ampliará en 23 cupos ³⁷. El Ministro de Economía manifestó su satisfacción por cumplir “*un compromiso que se anunció en la campaña presidencial*” y destacó la presencia de un SERNAC más fuerte a través de una división especializada con un aumento de un 25% de sus profesionales³⁸.

La Ley que se aprueba en esta instancia corresponde a una versión mejorada de la iniciativa original del Ejecutivo en especial por que incorporan los siguientes temas:

- Las disposiciones del “SERNAC Financiero” aplican a todos los contratos de adhesión, antiguos y nuevos, de cualquier producto financiero.
- Se precisa la información mínima que han de contener los contratos de adhesión, con el objeto de promover su simplicidad y transparencia. Se deberá informar la Carga Anual Equivalente (CAE), la cual incluye la tasa de interés y todo los costos asociados, para así hacer más fácil las comparaciones entre proveedores.
- Hoja resumen en todo crédito. Los contratos de crédito incluirán un resumen estandarizado al inicio que ayudará a los consumidores a comparar ofertas y a entender mejor las condiciones de los créditos. Esta incluirá el costo total del producto y CAE.
- Los consumidores tendrán derecho a poner término anticipado a los servicios financieros por su sola voluntad y los proveedores de créditos no podrán retrasar en más de 10 días hábiles el término de contratos de crédito ni su pago anticipado.
- Se prohíben las ventas atadas: Las empresas que falten a esta indicación deberán pagar 750 UTM de multa.
- Ministros de fe: para certificar infracciones a sus derechos en tribunales.

³⁶ TERRA NETWORKS CHILE S.A- Economía 15/11/2011

³⁷ Diario Electrónico El Ciudadano 6/02/2012

³⁸ El Mercurio Online 25/11/2011

- Sello SERNAC: Mediante el cual se certifica que los contratos han sido revisados y visados por el SERNAC para garantizar que no tengan cláusulas abusivas.
- Servicio de Atención al Cliente, mediador y árbitro financiero gratuitos.
- Información a los directorios. El Servicio de Atención al Cliente tendrá el deber de informar directamente, al menos cada trimestre, de los reclamos recibidos y de todas las resoluciones de los mediadores y árbitros, al directorio de la empresa.

3.6 La implementación del SERNAC Financiero

A comienzos del año 2012 se inician las primeras actividades para dar a conocer a la ciudadanía el SERNAC Financiero cuya nueva ley comenzará a regir a partir de 5 de marzo. Con ella se busca que los clientes cuenten con más información y transparencia en todos los contratos de carácter financiero. En esta línea, el Ministerio de Economía lanzó una campaña con dos comerciales que pretenden educar al consumidor a la hora de solicitar este tipo de servicios.

La campaña fue presentada por el ministro Pablo Longueira y por el director del SERNAC, Juan Antonio Peribonio, quienes informaron sobre los derechos que los consumidores adquirirán a partir del 5 de marzo cuando la ley sea puesta en marcha³⁹.

El 12 de enero de 2012 en un fallo unánime, los ministros Mario Rojas, Pilar Aguayo y el abogado integrante Bernardo Lara, de la séptima sala de la Corte de Apelaciones ratificaron la demanda de interés colectivo interpuesta por el SERNAC en contra de la multitienda La Polar y aplicó una medida cautelar que prohíbe celebrar actos y contratos sobre créditos pactados unilateralmente. Especialistas del sector calificaron el dictamen como el primer triunfo de los consumidores en el caso de repactación unilateral de cuotas por parte de La Polar⁴⁰.

El 01 de marzo de 2012 el presidente Sebastián Piñera junto al ministro de Economía, Pablo Longueira, inauguró las oficinas del SERNAC Financiero, donde a partir del lunes 5 de marzo de 2012, los consumidores podrán hacer sus consultas y reclamos ante el incumplimiento de los nuevos derechos que les entrega la normativa que regula al sector. Las nuevas oficinas del SERNAC Financiero están ubicadas en Teatinos 333, segundo piso, oficina 201 y cuenta con 434 metros cuadrados.

El 05 de marzo de 2012 y en el marco de la entrada en vigencia del SERNAC Financiero, el organismo ofició a las empresas financieras exigiendo el envío de todos los nuevos contratos que ofrecen al público con el objetivo de analizar si se ajustan a las nuevas

³⁹ El Mercurio Online 19/02/2011

⁴⁰ Diario Cooperativa 12/01/2012

obligaciones. Así mismo, a partir del 05 de marzo también comienzan a operar los ministros de Fe, que son cerca de 40 funcionarios del SERNAC designados como tales en todo Chile, con atribuciones para ir a terreno, constatar posibles infracciones y registrarlas en un acta que servirá de prueba en tribunales⁴¹.

El 05 de abril de 2012 SERNAC informa que se recibieron más de 7 mil reclamos acerca de cobros indebidos, cobranzas extrajudiciales abusivas e incumplimiento de lo acordado de acuerdo al balance tras el primer mes de vigencia de la ley SERNAC Financiero. Según la entidad, entre el 5 de marzo y el 1 de abril, recibió 7.277 reclamos contra el mercado financiero, lo que representa un aumento de 92,34% respecto al mismo período de 2011⁴².

El día 4 de mayo el SERNAC denunció ante la justicia a 5 empresas por hacer mal uso del SERNAC Financiero en su publicidad pudiendo inducir a error o engaño a los consumidores. En este caso, La Polar, BCI, Consorcio, Coopeuch y la Caja de Compensación Los Héroes fueron cuestionadas por usar en su publicidad logos o frases relacionadas con el SERNAC Financiero aparentando que cumplen con la totalidad de sus normas o tienen alguna certificación del organismo pese a la imposibilidad de esto ya que todavía existen reglamentos pendientes⁴³.

El 23 de mayo de 2012 el ministro de Economía, Pablo Longueira, dio a conocer el plan de compensaciones para los clientes repactados unilateralmente por La Polar y de inmediato lo calificó de “histórico”. Aunque se ha dicho que el principal punto del acuerdo entre el SERNAC y la casa comercial es el bono de \$15.000 que se le hará entrega a cada uno de los más de un millón de clientes afectados, no es el único beneficio ya que según lo señalado por el ministro Logueira todos los clientes van a quedar con la situación que tenían el mes anterior a la repactación unilateral que hizo la compañía⁴⁴.

Luego de la entrada en vigencia de los reglamentos del SERNAC Financiero el día 03 de agosto de 2012, El Ministro de Economía, Pablo Longueira, junto al Director del SERNAC, Juan Antonio Peribonio, explicaron los alcances de la entrada en vigencia de los Reglamentos del SERNAC Financiero que entrega nuevos derechos para los consumidores y obligaciones para las empresas. De esta forma, las empresas financieras deberán informar la carga anual equivalente (CAE) y el costo total del crédito, los contratos deben tener una hoja resumen con las condiciones principales, y los consumidores comenzarán a recibir un nuevo formato con el estado de cuenta de las tarjetas de crédito. A partir de esta entrada en vigencia de los reglamentos, las instituciones financieras pueden inscribirse para obtener el Sello SERNAC. Las personas

⁴¹ Economía y Negocios Online 05/03/2012

⁴² El Mercurio Online 05/04/2012

⁴³ Economía y Negocios Online 04/05/2012

⁴⁴ Centro de Investigación Periodística 24/05/2012

que quieran desempeñarse como árbitros, deberán postular para ser parte del registro de árbitros y mediadores financieros que será una nómina administrada por el SERNAC donde se incluirá a los profesionales que cumplan los requisitos⁴⁵.

El día 6 de septiembre de 2012 el SERNAC denunció a la multitienda Hites por publicidad engañosa en promociones por compras con su tarjeta. Se acusó publicidad engañosa al informar erróneamente a los consumidores la carga anual equivalente (CAE) en sus promociones de compras en cuotas con su tarjeta. En este caso, el cálculo de este indicador no incorpora todos los costos involucrados en la compra, los que sí se señalan en la letra chica del aviso publicitario de la multitienda.

El 2 de octubre de 2012, se inicia la segunda campaña de promoción del SERNAC Financiero con mensajes radiales y videos en internet. En el spot publicitario un grupo de niños explica a los consumidores parte de los beneficios de tener plenamente vigente el SERNAC Financiero. Se informa sobre la hoja resumen de los contratos sin letra chica, un nuevo estado de cuenta para las tarjetas de crédito y la incorporación del Sello SERNAC a los contratos⁴⁶.

⁴⁵ SERNAC – Noticias 03/08/2012

⁴⁶ SERNAC – Noticias 02/10/2012

4. ¿EN QUÉ CONSISTE EL SERNAC FINANCIERO?

El SERNAC Financiero es un conjunto de normas que tiene como objeto dar mayor protección de los consumidores de los mercados financieros. Los tres pilares claves de la política que se aprobó con la Ley 20.555 son la mejor información a la que tendrán acceso todos los consumidores que implican nuevas obligaciones para los proveedores y nuevos derechos para los consumidores, la creación de la figura de los ministros de fe y la incorporación del Sello SERNAC que garantiza que los contratos sean compatibles con las leyes de protección al consumidor. Estos tres pilares implicaron la generación de nuevos instrumentos que pretenden fortalecer los derechos de los consumidores y darles una mejor protección.

4.1 Mejor Información para los Consumidores

- Carga anual equivalente:

La nueva ley obliga a las entidades financieras de informar la carga anual equivalente (CAE) en toda su publicidad, ya sea individual o por medios masivos de comunicación, tales como televisión y prensa escrita, entre otros. La carga anual equivalente se expresa en un porcentaje que revela el costo de un crédito en un período anual, cualquiera sea el plazo pactado para el pago. Lo que hace, a diferencia de la tasa de interés, es que pone todos los gastos y costos del crédito en la juguera y los expresa en un solo porcentaje que permite compararlo con otras empresas que ofrecen el mismo crédito. (Yrarrábal y Saieh, 2012).

Por tanto, la persona verá en todas sus cotizaciones y contratos de créditos, incluso en la hoja resumen, un apartado que dirá Carga Anual Equivalente, expresada en un porcentaje con el que el consumidor puede comparar qué proveedor ofrece el crédito más barato, simplemente verificando la siguiente regla de oro: en un mismo plazo y sobre un mismo monto, siempre será más barato el crédito que tenga la CAE más baja.

- Nuevos Derechos de los Consumidores

Con la dictación de la ley 20.555 se realizan más y nuevas exigencias a los proveedores de servicios financieros, que buscan proteger a los consumidores y fortalecer sus derechos. El siguiente cuadro muestra las principales obligaciones que se imponen a las empresas de servicios financieros y que están asociadas a demandas históricas de los consumidores en Chile

CUADRO N°5	
CAMBIOS CON EL SERNAC FINANCIERO	
Demandas de los Consumidores	Obligaciones de las Empresas para Proteger los Derechos de los Consumidores a partir de la Ley 20.555
Dificultades para conocer el valor final del crédito y sus condiciones lo que origina el reclamo de los consumidores que no reconocen los cobros	Las empresas deberán informar en un solo valor el costo final del crédito para que el consumidor pueda comparar y las condiciones relevantes
Dificultades para entender las condiciones de los contratos	Una vez se aprueben los reglamentos, las empresas deberán contar con una hoja resumen que indique claramente lo importante del contrato
	En el contrato deberá explicarse qué es ser aval y qué consecuencias tiene.
	Las empresas deberán indicar qué harán con los mandatos o cualquier poder que haya firmado y que le rindan cuenta.
Los consumidores se quejan de las dificultades para cerrar sus productos financieros	Tienen derecho a cerrar su cuenta en 10 días sin que le pongan barreras.
Cláusulas abusivas en los contratos	A partir del segundo semestre las empresas podrán acceder al Sello SERNAC que certifica que los contratos no tienen cláusulas abusivas y la empresa deberá contar con un sistema expedito de atención al cliente
Los consumidores se quejan de que las empresas les exigen contratar otros productos que no aceptaron	Las empresas no podrán exigir ventas atadas. Esto es, que le cobren por otros productos y servicios que no pidió como por ejemplo, exigir una cuenta corriente por la apertura de un crédito.
	Se prohíbe que le cobren comisión o hacerle firmar un nuevo contrato por cambiar el plástico de la tarjeta.
	Las empresas podrán ofrecer productos asociados al crédito, pero siempre el consumidor tendrá la libertad de aceptarlos o no.
	Si compra algún producto asociado deberá estar en un contrato (anexo) aparte y manifestar su voluntad de contratarlo mediante su firma.

	Está prohibido que le envíen a su domicilio o lugar de trabajo, productos o contratos representativos de ellos que el consumidor no haya solicitado.
Los consumidores sufren cambios unilaterales en las condiciones acordadas con las empresas financieras como alza de comisiones	Las empresas no pueden cambiar las condiciones o costos del contrato si el consumidor no está de acuerdo. Por ejemplo, si tiene la tarjeta de una multitienda o un banco, no le pueden subir las comisiones o los precios que le informaron en el contrato.
Cuando a un consumidor se le niega el crédito, no le informan las razones	Las empresas deben informar por escrito las razones de por qué le negaron un crédito y los argumentos deberán basarse en condiciones objetivas.
Los consumidores se quejan de que los obligan a usar los medios de pago sólo del banco o institución del que es cliente o que ciertas promociones sólo son con compra con tarjeta	No le pueden poner límites a los medios de pago electrónicos en caso que el cliente tenga cuenta en otro Banco.
	Tiene derecho a que no lo limiten a comprar con la tarjeta emanada de la misma casa comercial donde está comprando.
Los consumidores sufren las consecuencias de la falta de información en el mercado financiero	Todas las promociones de productos y servicios financieros deben indicar costo total.
Los consumidores piden una cotización y cuando van a hacer efectivo el crédito, se encuentran con que les cambiaron las condiciones	La cotización que le entregue en Banco o multitienda debe estar vigente 7 días hábiles.
Los consumidores piden información de su cuenta o de lo que deben, y tienen que esperar la buena voluntad del ejecutivo para obtener respuesta	Las empresas deben entregar la información que solicite el consumidor en un máximo de 3 días.
SERNAC no tiene facultades para perseguir malas prácticas por falta de pruebas	El SERNAC podrá designar como ministros de fe a ciertos funcionarios del Servicio que podrán certificar los hechos que infrinjan la Ley.

Fuente: Elaboración Propia con apoyo de Asesores legislativos del Gabinete y del SERNAC.

- Nuevas Obligaciones de los Proveedores

La ley impone a los proveedores de los mercados financieros, de transportes y de telecomunicaciones nuevas funciones que en términos generales se detallan a continuación:

- Los proveedores estarán obligados a proporcionar al SERNAC los antecedentes y documentación que les sean solicitados por escrito y que digan relación con la información básica comercial, dentro del plazo que se determine en el respectivo requerimiento, el que no podrá ser inferior a diez días.
- Los proveedores también estarán obligados a proporcionar al SERNAC toda otra documentación que se les solicite por escrito y que sea estrictamente indispensable para ejercer las atribuciones, dentro del plazo contenido en el requerimiento, que no podrá ser inferior a diez días hábiles.
- El proveedor requerido en virtud de esta facultad podrá interponer los recursos administrativos que le franquea la ley.
- Los proveedores de servicios financieros pactados por contratos de adhesión, están obligados a entregar, dentro de 3 días hábiles, a los consumidores que así lo soliciten, los certificados y antecedentes que sean necesarios para renegociar los créditos que tuvieran contratados con dicha entidad.
- Los proveedores de productos o servicios financieros deberán elaborar y disponer, para cada avalista, fiador o codeudor solidario de un consumidor, un folleto explicativo sobre su rol, que debe ser firmado por estos.
- Este folleto deberá explicar en forma simple:
 - Los deberes y responsabilidades del avalista, fiador o codeudor solidario, incluyendo el monto que debería pagar.
 - Los medios de cobranza para requerirle el pago, en su caso.
 - Los fundamentos y las consecuencias de las autorizaciones o mandatos que otorgue a la entidad financiera.

Figura N° 3
Nuevas Obligaciones de los Proveedores



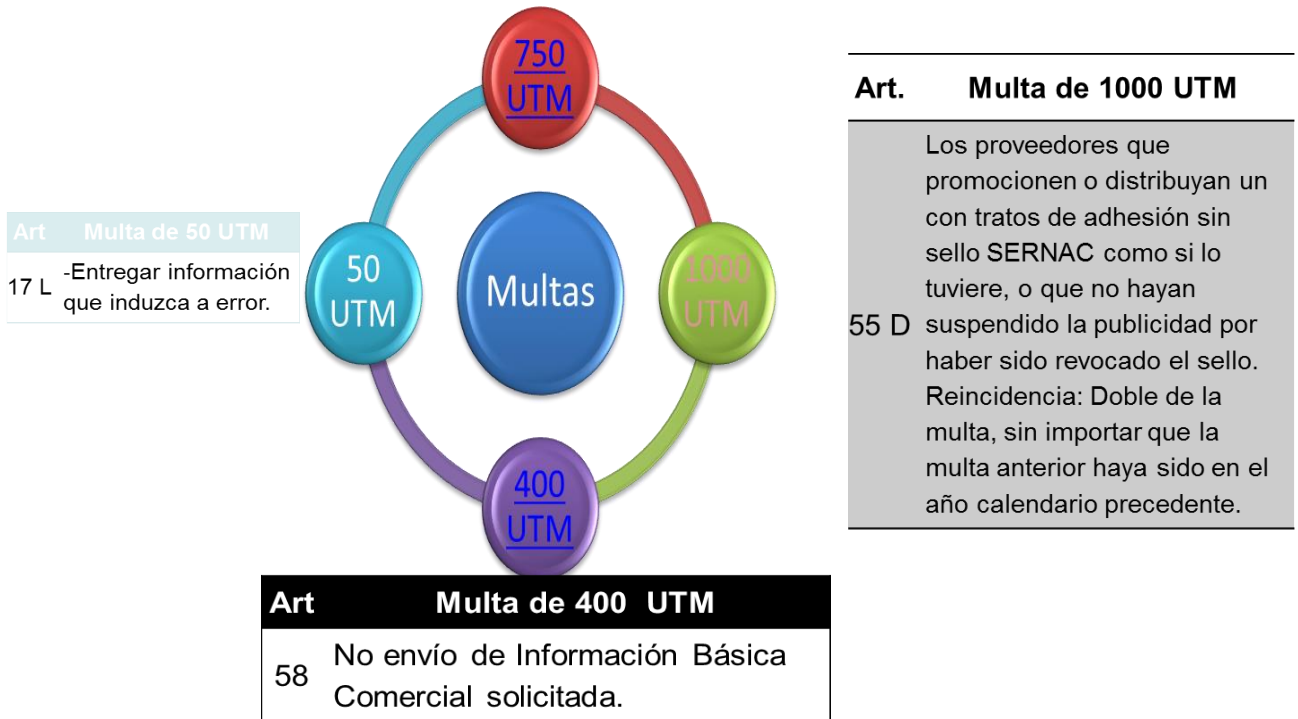
Fuente: SERNAC, 2014

- Más Multas:

Con el SERNAC Financiero incorpora nuevas y mayores multas, y para determinarlas se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

- El beneficio económico obtenido con motivo de la infracción investigada,
- La gravedad de la conducta investigada,
- La calidad de reincidente del infractor y,
- La colaboración que el infractor haya prestado al SERNAC antes o durante la investigación, que podría conllevar disminuir la multa.

**Figura N°4
Nuevas Multas**



Fuente: SERNAC 2014

4.2 Ministros de Fe

Son funcionarios del SERNAC que podrán certificar los hechos relativos al cumplimiento de la normativa del SERNAC Financiero, ley 20.555 y sus reglamentos, debiendo realizar un acta de constancia sobre la inspección.

Lo que ellos dejen escrito se presumirá verdad, por lo que quien diga lo contrario a lo señalado por un ministro de fe, será quien tenga que probarlo.

La ley señala que el director del SERNAC determinará quiénes serán ministros de fe y en su inicio se nombraron a 42 funcionarios en esa calidad.

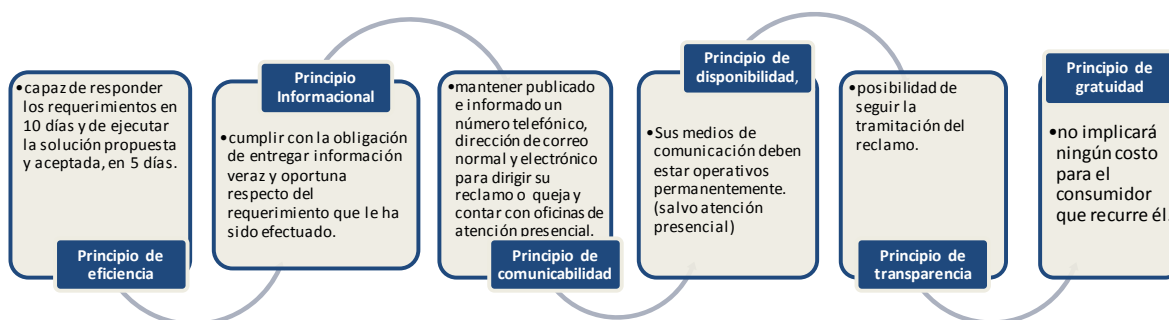
4.3 La Novedad del Sello SERNAC:

Con el SERNAC Financiero también incorpora la creación del “Sello SERNAC”, instrumento de carácter voluntario para los proveedores de servicios y productos financieros, que permitirá informar a los consumidores que los contratos de adhesión que cuenten con dicho sello se ajustan a la Ley de Protección del Consumidor y a los reglamentos dictados conforme a ella, en virtud de la constatación previa que efectuará SERNAC a través de su División de Consumo Financiero. Es un proceso de adhesión voluntaria para los proveedores de productos financieros, que busca asegurar un mayor compromiso por parte de estas empresas con los consumidores.

Según el artículo 5 del Reglamento, la Entidad Solicitante deberá cumplir las siguientes condiciones para acceder al Sello SERNAC:

- 1) Que todos los contratos de adhesión que ofrezca se ajusten a la Ley de Protección del Consumidor y a los reglamentos dictados conforme a ella, lo que será constatado por el SERNAC;
- 2) Que cuenten con un Servicio de Atención del Cliente (SAC) que atienda las consultas y reclamos de los consumidores de acuerdo a la ley. El siguiente cuadro muestra los principios básicos del SAC que son eficiencia, información, comunicabilidad, disponibilidad, transparencia y gratuidad.

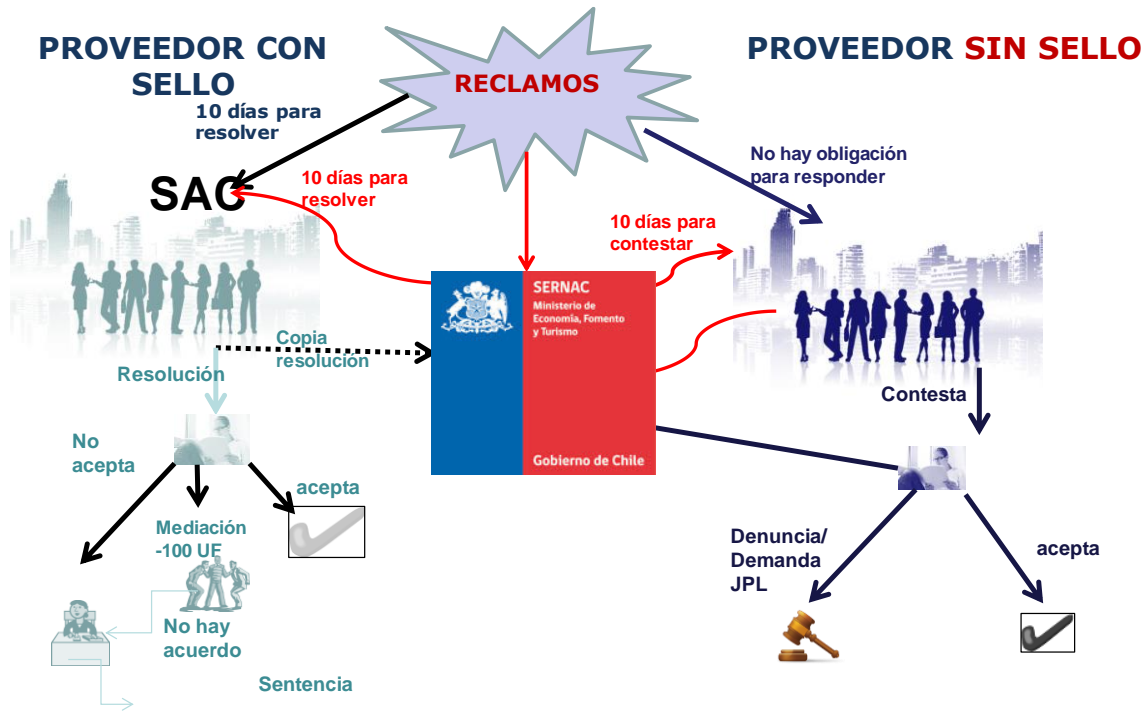
Figura N°5
Principios básicos del Sistema de Atención al Cliente (SAC)



Fuente: SERNAC 2014

- 3) Que permitan al consumidor recurrir a un Mediador o a un Árbitro Financiero para que resuelva las controversias, quejas o reclamaciones, en caso que el consumidor considere que el Servicio de Atención del Cliente no ha respondido satisfactoriamente sus consultas o reclamos, por cualquier producto o servicio financiero que se otorgue en virtud de un Contrato de Adhesión con Sello SERNAC.

Figura N°6
Procedimientos de Reclamación



Fuente: SERNAC 2014

4.4 Recursos para la implementación del SERNAC Financiero

- Recursos Financieros

Junto con la aprobación de la Ley 20.555 se aprueban los Informes Financieros que se acompañaron en el proyecto original como en las indicaciones posteriores, dichos informes son preparados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, y en este Proyecto se emitieron los Informes financieros N° 65, N°100, y N° 131 durante el año 2010 y luego el N° 83 el año 2011. La iniciativa original contempló recursos solo para poner en marcha la nueva División de Consumo Financiero, lo que implicaba aumentar la dotación del SERNAC en 23 personas, con una Jefatura de División y dos Jefes de Departamentos, Si revisamos la tabla los recursos que se solicitaron para operación solo alcanza M\$16.500 anuales, es decir sólo M\$1.375 mensuales repartidos en la operación de todas las oficinas a lo largo de Chile.

En el Informe N° 100 se corrige lo anterior, y se ajusta el gasto en operación solicitando recursos nuevos para una plataforma tecnológica ya que se estima que la demanda por

atención de reclamos aumentará considerablemente una vez publicada la ley. Asimismo, se solicitó aumentar los grados de los funcionarios que pasarán a ser Ministros de Fe.

En el último informe se incorporan los recursos para implementar el sello SERNAC, que contempla un mayor gasto al inicio para profesionales que revisarán contratos, estimándose que para la operación regular se requerían 3 profesionales, un abogado y un informático que apoye la plataforma

Cuadro N° 6

Informes Financieros del Sernac Financiero									
Fecha	Informe Financiero	Objetivo	Monto total en M\$	Personal en M\$	Operación en \$	Inversión en M\$	Directivos	Profesionales	Honorarios
02 de agosto del 2010	N° 65	Financiar el Proyecto de Ley que amplía las facultades del SERNAC y que se traduce en la creación del cargo Jefe de División de Consumo Financiero grado 4 EUS, dos Jefes de Departamento grado 5 EUS, y 20 profesionales en todo Chile. Asimismo financia la operación permanente del Servicio con las nuevas atribuciones	463.180	446.680	16.500	-	3 cupos	20 cupos	
13 de octubre del 2010	N° 100	Reemplazar el Informe Financiero N° 65, ya que aumenta el grado de renta de profesionales que serán Ministros de Fe hasta grado 8, financia una plataforma tecnológica para hacer frente a mayor demanda de reclamos, con los gastos asociados en desarrollo de software, equipamiento de hardware, mantención de sistemas y call center	1.080.520	695.775	282.381	102.364	3 cupos	20 cupos	
14 de diciembre del 2010	N° 131	Señalar que a partir de la indicaciones al PL, que establece que los proveedores no podrán efectuar cambios en los precios, tasas, cargos, comisiones, costos o tarifas de un producto o servicio financiero que dependan de la mantención de otro, cuando el término de este último obedece a causas no imputables al consumidor. El incumplimiento de dicha obligación será sancionado con multa de hasta 750 UTM. que podrá generar mayores ingresos fiscales del orden de los \$ 526 millones al año.							
01 de agosto del 2011	N° 83	Financiar las actividades por el otorgamiento del "Sello Sernac", para lo cual se solicitan más recursos para profesionales que estarán a cargo de revisar los contratos y diseñar una aplicación tecnológica para consultas en línea. El gasto por una sola vez para profesionales es de 183 millones, de los cuales será un gasto permanente de 44 millones por este concepto	267.564	194.400		73.164			8 cupos

Fuente: Elaboración Propia a partir de Informes Financieros N° 65, N°100, N°131 y N° 83 del Ministerio de Hacienda ingresados al Congreso con el Proyecto de Ley y sus indicaciones

La tabla anterior demuestra que el proyecto original en términos de recursos fue modificado notablemente, duplicándose los recursos solicitados, especialmente en recursos humanos. Los recursos totales que se destinaron para esta iniciativa alcanzaron los MM\$1.348, siendo aprobada una operación permanente de MM\$1.022 que representaba un 14% adicional al presupuesto total del SERNAC, y un 20% del gasto en recursos humanos

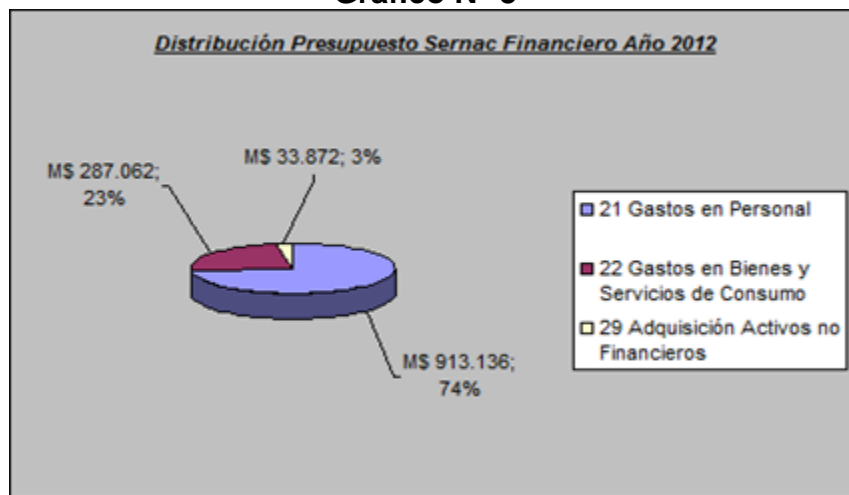
Cuadro N°7

Recursos aprobados para implementar el Sernac Financiero							
Gastos Totales	Monto total M\$	Personal M\$	Operación M\$	Inversión M\$	Directivos	Profesionales	Honorarios
IF N°65, N°100 y N° 83	1.348.084	890.175	282.381	175.528	3 cupos	20 cupos	8 cupos
Gastos permanentes	1.022.556	740.175	282.381		3 cupos	20 cupos	3 cupos

Fuente: Elaboración Propia a partir de Informes Financieros N° 65, N°100, N°131 y N° 83 del Ministerio de Hacienda ingresados al Congreso con el Proyecto de Ley y sus indicaciones

Luego, los recursos efectivamente ejecutados para el primer año de operación alcanzó a M\$1.234.070 que según el siguiente Gráfico, el 74% están destinados a la contratación de personal, y el resto a la operación tanto en bienes como en inversión de servicios informáticos especialmente en la plataforma de atención de reclamos, como de 5 nuevos vehículos para el trabajo en terreno de las regiones de Arica, Iquique, Antofagasta, Coyhaique y Punta Arenas

Gráfico N° 3



Fuente: SERNAC 2013

- Estructura Interna:

Con la nueva ley se crea la División de Consumo Financiero, y esto se concretiza a través de la resolución Exenta N°522 del 23 de marzo 2012, donde se aprueba la nueva estructura organizacional del SERNAC.

Esta nueva División que depende directamente del Subdirector, se organiza en los departamentos de protección al consumidor y el departamento de certificación y contratos; tendrá como misión fortalecer la protección de los derechos de los consumidores de productos y servicios financieros, dando cumplimiento a la ley 20555, regulando la información que deben entregar proveedores de productos y servicios financieros como el Costo Anual Equivalente (CAE), coordinando el trabajo de los Ministros de fe, y recibir las solicitudes de las empresas que deseen obtener el "Sello SERNAC". Además, debe participar en la redacción de los reglamentos que

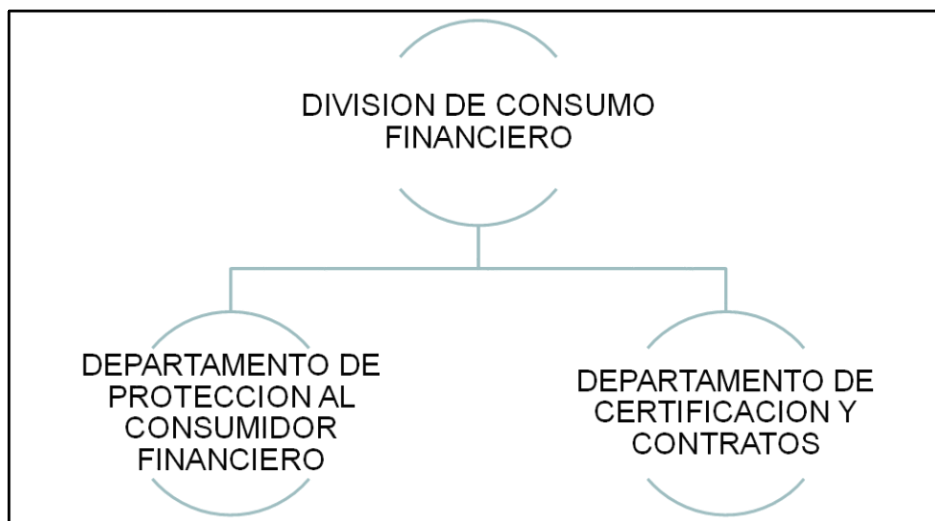
complementan la ley, reglamentos que se entran en vigencia el 31 de Julio 2012. Le correspondió realizar el nombramiento de Árbitros y Mediadores Financieros (partiendo con 57 mediadores y 30 árbitros), y en el año 2013 a nivel nacional se registraron 126 mediadores y 56 árbitros financieros, profesionales que forman parte del Sistema de Solución de Controversias establecido en la misma ley.

Con el propósito de estandarizar todos los procesos en base a un mismo lineamiento, en septiembre del año 2012 la División de Consumo Financiero certificó el 100% de sus procesos bajo la norma ISO 9001-2008, certificación que fue mantenida exitosamente en Septiembre del 2013 (SERNAC, 2013)

De forma integrada a la labor del SERNAC en materias financieras, el año 2012 se realizaron Rankings Financieros, estudios sobre costos de crédito, y se puso en producción la herramienta de “comparador de productos financieros” en SERNACfinanciero.cl, orientado en fomentar la transparencia y competencia en los mercados.

En cuanto a las compensaciones logradas por concepto de mediaciones colectivas, pasaron de casi \$300 millones el año 2010 a 4 mil 147 millones durante el año 2013.

Figura N° 7 Estructura del SERNAC Financiero



Fuente: SERNAC, 2013

Para la aplicación de la ley, la División de Consumo Financiero estuvo a cargo de la dictación de los reglamentos que operatizan la ley, todos dictados en marzo del año 2012 y que son:

- Reglamento que regula las condiciones para la obtención del Sello SERNAC
- Reglamento sobre información al consumidor de créditos de consumo
- Reglamento sobre información al consumidor de créditos hipotecarios

- Reglamento sobre información al consumidor de tarjetas de crédito

- Recursos Humanos.

Para la implementación del SERNAC Financiero lo que más impactaba en el gasto público era la contratación de personal, en especial de profesionales. Para dicho efecto se contrataron 49 personal adicionales, que representa un crecimiento de la dotación del SERNAC a esa fecha de un 20%. Si bien la ley autoriza un crecimiento de 23 cupos a la dotación y 8 honorarios, en la realidad sucedió que se debieron contratar administrativos de apoyo no considerados originalmente aumentando en 19 personas que fueron contratadas a honorarios.

Recursos Humanos para implementar el SERNAC Financiero

Estamento	N° de Personas
Profesionales	30
Administrativos	19
TOTAL	49

Se invirtió en un plan de capacitación interna a 135 personas, para inducirlos en las nuevas atribuciones y facultades del SERNAC Financiero.

Capacitaciones Internas	HORAS	N° Capacitados
SERNAC Financiero	8	103
Especialistas financieros	24	32
TOTAL	32	135

En relación con los recursos humanos disponibles para la protección de los derechos de los consumidores, es imprescindible destacar que la cantidad de los abogados disponibles en Chile para realizar análisis legales pro-consumidor en las distintas áreas de consumo es insuficiente si se considera la amplitud y grado de complejidad actual de los mercados. (Lorenzini 2012)

En el SERNAC trabajan 73 abogados, sin embargo considerando que una parte participa en procesos de apoyo a la gestión, el número de abogados para efectuar análisis jurídicos de fondo en defensa de los derechos del consumidor pareciera no ser suficiente. Adicionalmente, al analizar la distribución de los abogados que trabajan en el SERNAC, se puede señalar que no se cumple en forma efectiva con el mandato legal de desconcentración territorial que debe tener SERNAC en todas las regiones del país. Así, de los 73 abogados que trabajan en el SERNAC, 54 están concentrados en la Región Metropolitana, es decir el 73,9% del

total. Los 19 abogados restantes se dividen entre las 15 regiones restantes resultando una tasa de apenas 1,4 abogados por región.⁴⁷

- Atención de Público

Se procedió a firmar convenios con varias Instituciones Públicas a lo largo del país para atender y recibir reclamos, teniendo 220 oficinas Municipales, 134 oficinas IPS (Programa Chileatiende), 380 Biblioredes (DIBAM) y 15 oficinas SERNATUR y se extendieron los horarios de atención en la plataforma Dirección Regional Metropolitana de SERNAC de 8:00 a 16:00 horas. Extendiendo el horario actual que es de 9:00 a 14:00 horas.

- Infraestructura

Para la implementación del SERNAC se procedió a arrendar en la región metropolitana, las oficinas en Teatinos 333, que se componen de 434 mt². En regiones de Arica a Punta Arenas se realizaron trabajos de mejoras en las oficinas, además de habilitar los espacios para los nuevos funcionarios en las Direcciones Regionales, el monto total de inversión a nivel nacional alcanza los M\$ 45,000, que incluye lo siguiente:

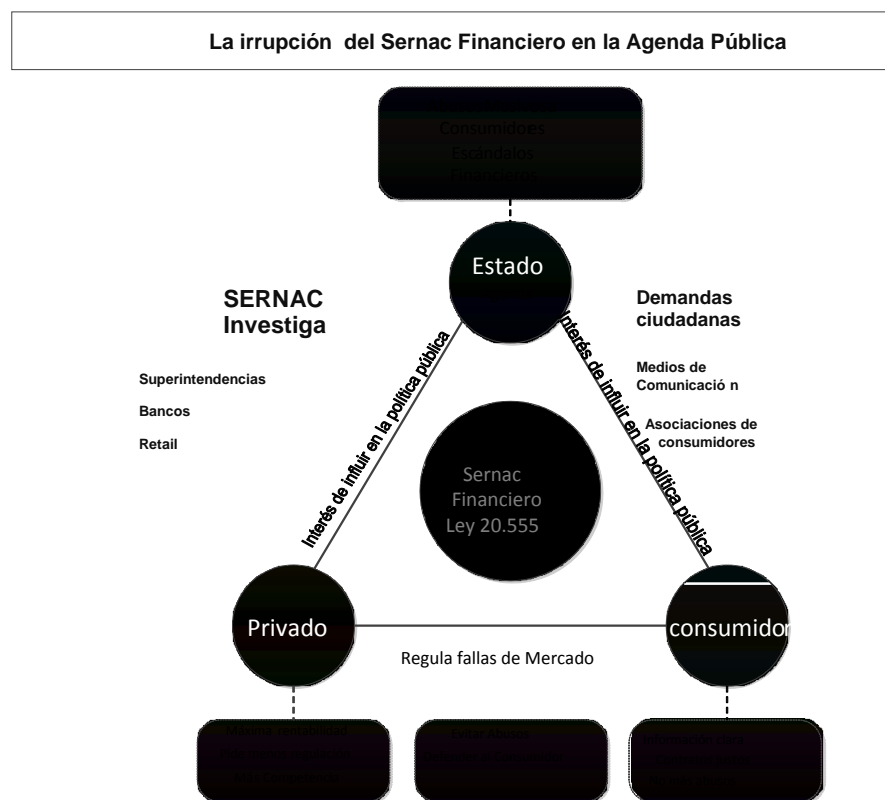
- Nuevos Módulos de atención estándar.
- Salas de espera estándar a nivel nacional
- Sistema de Administración de filas estándar a nivel nacional
- Reparaciones menores en todas las Oficinas Regionales (pintura, tabiquería, cableado, habilitación de espacios).
- Diseño de señalética estándar a nivel nacional.

⁴⁷ Fuente: <http://www.SERNAC.cl/transparencia/index.html>, consultada en Diciembre de 2012

5. MAPA DE ACTORES Y EVALUACIONES DEL SERNAC FINANCIERO

En los hitos que marcaron esta iniciativa intervinieron diferentes actores que jugaron posiciones y roles influenciando en las distintas etapas del proceso. La siguiente figura nos muestra los principales actores y su participación que explicaremos en este capítulo de acuerdo a los Hitos y trayectoria de la Iniciativa.

FIGURA N°8



1. Empresas y escándalos Financieros (Casos Farmacias, Bancos, Multitiendas, La Polar, etc)
2. Consumidores que reclaman
3. SERNAC que investiga
4. Medios de Comunicación que difunden el abuso
5. Asociaciones de Consumidores que se hacen parte
6. Gobierno reacciona al reclamo e instala el tema en la Agenda Pública
7. Instituciones públicas que quieren hacerse cargo del problema (Superintendencias, SERNAC, Ministerios)
8. Empresarios que se ven amenazados

9. Políticos que toman posiciones (mayor o menor regulación, autonomía e interrelación del SERNAC, más o menos recursos para la Institución, etc.)
10. Centros de Estudios y académicos que opinan sobre el modelo de regulación.
11. Instituciones que deberán implementar la medida

5.1 Participación de los Actores en los diferentes Hitos del SERNAC Financiero

HITO1: ESCANDOLOS Y ABUSOS

El impulso que puso en la Agenda Pública el tema de la defensa de los consumidores del mercado financiero fue el escándalo del caso La Polar, por lo que se podría indicar que el tema fue subido a la agenda desde el ciudadano hacia el Gobierno, es decir se instala desde abajo.

En esta etapa fue importante la participación del SERNAC en el proceso de investigación a partir de los reclamos denunciados por los consumidores y de las Asociaciones de Consumidores que se hacen parte de la demanda colectiva más organizada

HITO 2 REACCION Y AGENDA PÚBLICA

Al estallar el problema, los medios de comunicación son cruciales en la difusión, comienza a participar la opinión pública y las Asociaciones de Consumidores. La presión del tema hace reaccionar al Gobierno quien sube el tema a la Agenda Pública.

Varios organismos públicos comienzan a trabajar en la solución del problema partiendo por la esfera de la definición política los Ministros de Hacienda y Economía, y siguiendo con las definiciones técnicas propias de los servicios que regulan como las Superintendencias de Bancos, de Valores y Seguros, el SERNAC, la Fiscalía Nacional Económica, Banco Central entre otros, hasta presentar una propuesta que se haga cargo de la defensa del Consumidor en temas financieros, de transporte y de telecomunicaciones. En esta etapa un rol fundamental lo juega el Ministerio de Economía que fue quien coordinó el tema y levantó la propuesta definitiva que se transforma en Proyecto de Ley y se ingresa al Congreso.

HITO 3 DEBATE Y DISCUSION

Los parlamentarios discuten sus distintas posiciones donde lo más significativo está en la mayor o menor regulación que atenta con el libre funcionamiento de los mercados y la competencia.

En esta fase intervienen fuertemente las distintas fuerzas empresariales como la Asociación de Bancos, la Asociación del Retail, las Cámaras de Comercio y de Construcción quienes se oponen a una regulación estricta ya que argumentan atenta con el libre mercado y sana competencia.

HITO 4 y 5 AJUSTES Y APROBACION DEL NUEVO PROYECTO

Asimismo, intervienen las Asociaciones de Consumidores, las Instituciones Regulatorias, y las Instituciones que deberán implementar la política como el SERNAC, los Jueces de Policía Local. Los Centros de Estudios entregan sus visiones e investigaciones.

En esta etapa fueron relevantes las intervenciones de los senadores Tuma, Zaldívar y Espina.

Al respecto se consultó a actores claves del Gobierno de Sebastián Piñera si consideraron que las indicaciones que se incorporaron al Proyecto original del Gobierno fueron positivas. A lo que indicaron

“Fueron positivas porque se elevó el tema del consumidor financiero y se establecieron derechos. Se logró, a través de las indicaciones del Senador Espina acortar los juicios colectivos, con una serie de modificaciones de admisibilidad” señaló el Ex Subdirector del SERNAC Lucas del Villar.

Asimismo, el ex Subsecretario de Economía Tomás Flores señala “Fueron positivas porque agregaron elementos que permitían a los consumidores comparar un crédito como el CAE. Lo negativo fue que al Sello SERNAC le agregaron muchas condiciones. No agrega mucho valor tenerlo, pero si lo pierdes te desprestigias”

Luego de varias indicaciones al proyecto introducidas por el Ejecutivo y por los parlamentarios de ambas bancadas se logra acuerdo en el Congreso para la creación del SERNAC Financiero y su promulgación en la Ley 20.555

HITO 6 IMPLEMENTACION

A comienzos de marzo de 2012, el ex presidente Piñera y su ministro de Economía, Pablo Longueira, inauguraron las nuevas oficinas del SERNAC Financiero, lanzando con ello uno de sus más emblemáticos proyectos, comprometido desde su campaña presidencial: la creación de una división especial del SERNAC, con nuevas atribuciones, dedicada en forma exclusiva a los temas relacionados con el mundo financiero, del que tanto se hablaba, especialmente tras el bullado caso La Polar. Por lo que en este Hito fue fundamental el rol que jugaron el Ministro, el Director del SERNAC y los funcionarios encargados de implementar el SERNAC.

El actual director del SERNAC Ernesto Muñoz, critica la campaña comunicacional que rodeó al SERNAC Financiero durante el gobierno de Piñera. Según él, la agresiva campaña tuvo características de “publicidad engañosa respecto de lo que se estaba vendiendo”, pues muchos interpretaron que se trataba de una institución distinta, con plenos poderes fiscalizadores, en circunstancia de que es una división al interior del mismo SERNAC, sin mayores atribuciones”, asegura. En ese sentido, dice, los cambios

que implementarán también buscan “ajustar” las expectativas que dicha campaña publicitaria generó en la población.

Pero la citada marca tiene sus días contados... en los próximos días el Servicio Nacional del Consumidor - que encabeza Ernesto Muñoz - comenzará una renovación de sus letreros y logos que, en términos concretos, significará la eliminación del concepto “SERNAC Financiero”. Así, los consumidores verán que, paulatinamente, a los carteles de las oficinas y a la página web, se les quitará el apellido de “financiero”, dejando sólo SERNAC⁴⁸.

El actual director del SERNAC Ernesto Muñoz, asegura que la división de consumo financiero del SERNAC continuará sin variaciones. “El SERNAC Financiero, tal como fue publicitado por el gobierno anterior, levantó muchas expectativas que hoy tenemos que ajustar” comentó.

La intención, dice Muñoz, es fortalecer la marca SERNAC, y reducir la confusión que a su entender, generó el lanzamiento de esta marca. “Se produjo, y la esperamos reducir, una confusión provocada por una estrategia comunicacional que no estaba respaldada por el aparato institucional”.

El director también señala que los cambios a este respecto, buscan estandarizar algunos procesos dentro de la organización proconsumidor. “Los cambios son más bien operacionales. Lo que estamos tratando de hacer es ser lo más consistentes posibles en los procesos internos, para que, por ejemplo, en los procesos de mediación colectiva el SERNAC tenga un criterio único tanto en lo que se refiere a la división de consumo financiero, como en la división jurídica. Hemos creado una subdirección operativa que se encarga tanto de la división de consumo financiero como de la división jurídica, para asegurar que estos procedimientos que nosotros llevamos a cabo para lograr soluciones directas para los consumidores y con las empresas, tengan los mismos estándares y asegurarnos que eso se cumpla”.

Por otro lado el Ex Subdirector del SERNAC Lucas Del Villar, declara respecto del proceso de implementación, del cual fue actor directo y relevante que fue “exitoso aunque tenía mal pronóstico porque se entregaron pocos recursos. El SERNAC era un servicio pequeño, y por ejemplo con el caso La Polar aumentaron un 30% los reclamos. El SERNAC se sobrevendió, la gente comenzó a reclamar y el Servicio no estaba preparado para esta sobredemanda, pasando por un tema de comunicaciones, profesionales abogados, etc. En marzo del 2010 teníamos 10 juicios colectivos que se incrementaron a 50 casos. Se pensó tener con el SERNAC Financiero más recursos, más dotación y eso no ocurrió. Venía desfinanciado y fue un problema. Pero a pesar de ello, se inauguraron las oficinas a plazo, se salió a terreno, se iniciaron mediaciones colectivas

⁴⁸ Diario El Pulso 2014

inmediatas. En la implementación una fortaleza fue el compromiso de los funcionarios y la vocación de servicio público”

5.2 Las Evaluaciones del SERNAC Financiero de los diferentes actores

El 23 de julio de 2013 el SERNAC publicó un estudio de Ranking financiero en el que se consideró los reclamos recibidos en el SERNAC durante el primer cuatrimestre del 2012 (enero a abril) y los comparó con el mismo período del año 2013. SERNAC indicó además, que el estudio incluyó reclamos realizados contra la Banca, Cajas de Compensación, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Tarjetas de Crédito no Bancarias y "Otros" mercados (empresas de crédito automotriz, empresas de cobranza, corredores de bolsa, casas de cambio y otras empresas de crédito). Las conclusiones de este estudio mostraron que en general hubo una disminución en los reclamos en contra del mercado financiero, los cuales pasaron de 24.704 en el primer cuatrimestre de 2012 a 21.716 durante el de 2013, esto significó una disminución de un 12,1%. Pese a la disminución general, la Banca aumentó sus quejas en un 13%. El estudio indicó además que los reclamos se concentraron principalmente en la Banca con un 48% y en las tarjetas del Retail con un 38%. Sobre esto el estudio mostró como principales problemas en la Banca y el Retail la mala calidad del servicio y los cobros indebidos.

Otro aspecto interesante del estudio apuntó a que durante el 2013, las empresas acogieron casi el 63% de los reclamos, aunque el año 2012 el nivel de respuesta favorable alcanzó el 68% de las quejas. Es decir, experimentó una baja de 5 puntos. Asimismo, en el año 2013 se vio un aumento de la cantidad de reclamos que no son acogidos, pasando de un 28,6% el año 2012 a un 35% durante el 2013. Por su parte, las quejas que no son respondidas pasaron de un 3,3% el 2012 a un 2,1% este año. Sobre estos datos el entonces Director del SERNAC Juan José Ossa indicó que el hecho que más de un 60% de los reclamos recibidos sean resueltos total o parcialmente en favor de los consumidores, es bueno. Sin embargo, preocupa que toda la industria financiera haya empeorado su comportamiento respecto del año anterior⁴⁹.

“SERNAC Financiero es una estafa del Gobierno”: Opinión de Parlamentarios

El 11 de noviembre de 2012 el diputado de la Democracia Cristiana, Fuad Chahín, denunció que el SERNAC Financiero no ha conseguido una relación más justa entre las entidades financieras y los consumidores, y calificó la idea promovida por el ministro de Economía, Pablo Longueira, como una "estafa" del Gobierno. Esto frente a la ineficacia que a su juicio tuvo el denominado "sello SERNAC", que buscaba reconocer de manera visible a las empresas que cumplían con la ley y que no presentaban prácticas abusivas. En esa oportunidad indicó que "Hace ya un año que se aprobó el SERNAC Financiero, hace más de tres meses que está plenamente vigente el reglamento de lo que el propio ministro Longueira en su oportunidad denominó el corazón del SERNAC Financiero, que es el sello SERNAC, y hasta ahora no hay ningún solo banco, ni una sola institución

⁴⁹ SERNAC Noticias 23/07/2013

financiera que tenga el sello SERNAC y ni siquiera lo esté tramitando" El diputado Chahín indicó además que "Los bancos y las instituciones financieras se han coludido para no obtener el sello SERNAC, aquí hay que decir las cosas por su nombre, el SERNAC Financiero ha sido una verdadera estafa".

De la misma manera el diputado José Manuel Edwards de Renovación Nacional (RN) indicó que es necesario hacer una diferencia entre el SERNAC Financiero y el Sello SERNAC, calificando el primero como un gran éxito del Gobierno y el segundo como una herramienta de mal diseño debido a la tozudez del ministro Longueira. El Diputado Edwards afirmó que el Ministro Longueira prometió a través de papel firmado ante los diputados de RN que iba a mejorar el Sello SERNAC por los problemas que tiene y que debe reinventarse y debe cambiarse la ley⁵⁰.

El 01 de septiembre de 2013, en el diario electrónico La Araucanía, el presidente de la comisión de Economía, Eugenio Tuma y la Asociación de Consumidores del Sur denunció el fracaso, incapacidad y falta de atribuciones ante la defensa emprendida por el SERNAC Financiero frente a las víctimas del masivo fraude bancario registrado en La Araucanía. El fraude que consistió en la clonación de tarjetas y que afectó a 1.500 personas al ser sustraído dinero de sus cuentas bancarias no tuvo la respuesta esperada por los clientes por lo cual se iniciaron las demandas correspondientes. La demanda apuntaba a garantizar la implementación de sistemas de seguridad que salvaguardaran futuras clonación de tarjetas bancarias de los clientes, sin embargo no tuvo los resultados esperados, ya que los bancos involucrados propusieron como solución reponer los montos sustraídos previa declaración firmada por parte de los clientes de que se abstendrían de cualquier demanda individual o colectiva.

Tras los resultados preliminares, el Senador Tuma afirmó que "Aquí ha quedado demostrada la ineficiencia e incapacidad del SERNAC Financiero, que no tiene las herramientas e instrumentos legales para defender con potestad a los consumidores a todo evento, situación que reiteramos en muchas oportunidades en la comisión del Senado al ministro de Economía".

El Senador Tuma añadió "Las soluciones entregadas se han logrado sólo por la voluntad de la banca, la presión de la prensa, la coordinación gremial, pero en caso de que las instituciones desconozcan su responsabilidad, como estos cuatro bancos que no aceptaron la mediación, el SERNAC no tiene las atribuciones para obligarlos. Hoy los consumidores ven sólo multas y una respuesta judicial"⁵¹.

⁵⁰ Diario Cooperativa 11/11/2012

⁵¹ Diario Electrónico Araucanía Cuenta 01/09/2013

“Mucho Ruido y Pocas Nueces”: Opinión de las Asociaciones de consumidores

El 19 de junio de 2013 la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios CONADECUS, aseguró durante el seminario “Impacto del SERNAC Financiero en los consumidores” que el Sello SERNAC es un fracaso dentro de la implementación del SERNAC Financiero. El presidente de CONADECUS, Hernán Calderón, señaló la necesidad de modificar la normativa y que el SERNAC debería ampliar sus atribuciones para solicitar más información a las empresas. Señaló además, que a la fecha no existe ninguna empresa que tenga el Sello SERNAC y tampoco hay solicitudes de las compañías por conseguirlo, por lo que el proyecto de ley que creó SERNAC Financiero debe ser modificado⁵².

Hernán Calderón, califica como positivo el desempeño del organismo, principalmente porque “llegaron directores comprometidos con la defensa de los consumidores”. Sin embargo, afirma que el Sello SERNAC - al que debían solicitar los bancos, creado bajo el alero del SERNAC Financiero - fue el gran error de esta administración, ya que hasta la fecha ninguna empresa lo ha solicitado. “Hubo una falla garrafal que fue crear o hacer grandes expectativas con el SERNAC Financiero, porque se abrieron muchas expectativas, pero hacer que sea voluntario no aporta mucho porque las empresas no han acogido las propuestas del gobierno. No acogió las observaciones que le hicimos desde un principio y el tiempo nos dio la razón”. (El Pulso, 2014)

El 22 de diciembre de 2013 en el marco del proyecto “Evaluación del SERNAC Financiero” del Fondo Concursable para Asociaciones de Consumidores se realizó el seminario debate organizado por la Universidad de Atacama y la Asociación de Consumidores de Copiapó. En este seminario Claudio Hurtado, Presidente de la Asociación de Consumidores de Copiapó (ADECOP) señaló que a la fecha el Sello SERNAC ha estado lejos de tener el resultado deseado y lamentablemente no ha tenido un buen resultado, de hecho en todo el país ha sido igual a cero la participación de las instituciones financieras.

Así mismo, la Dra. Gabriela Prado, profesora de derecho económico de la Universidad de Atacama señaló que la Ley 20.555 adolece de algunas deficiencias que dificultan la plena protección de los derechos del consumidor. Explicó que cuando se implementó la Ley 20.555, la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, junto con reconocer explícitamente que las normas establecidas en la ley del consumidor se aplican al sector bancario y financiero, renunció a su fiscalización en favor del SERNAC Financiero señalando que a su vez carece de las atribuciones de una entidad tal que le permitan un real control y fiscalización de las empresas de esta industria. La Dra. Prado explicó además que el problema radica en la voluntariedad del proceso fiscalizador para las empresas. “El SERNAC no tiene forma de ejercer una fiscalización obligatoria

⁵² Radio Bío-Bío Chile 20/06/2013

respecto de estas entidades. Si no se acogen a lo que se llama Sello SERNAC, el Servicio Nacional del Consumidor no tiene atribuciones específicas”⁵³.

El presidente de la Organización de Consumidores y Usuarios de Chile (Odecu), Stefan Larenas, coincide con que este fue el aspecto más débil del SERNAC. “Fue mucho ruido y pocas nueces. Además, hay temas que no puede resolver el SERNAC Financiero que están relacionados con leyes que son superiores. Por lo demás, el Sello SERNAC que no lo pidió nadie” (El Pulso, 2014)

Sello SERNAC, el gran fracaso del SERNAC Financiero: “Se basa en un principio que ha fallado en el mundo”: Opinión de Ex Autoridades

Guillermo Ramírez, (ex Superintendente de bancos) si bien valora la creación del SERNAC Financiero al haber sido él uno de los autores de esta iniciativa, el ex superintendente de Bancos tiene reparos respecto del Sello SERNAC, pues no cree en la autorregulación que espera la autoridad. Señala, sin embargo, que lo negativo ha sido el sello SERNAC, porque siempre lo consideró “algo tirado de las mechas. Se basa en un principio que ha fracasado en el mundo que es la autorregulación”.⁵⁴

Ramírez señala que si bien “pretendía que algunos dieran la prueba de la blancura. Era poco práctico porque los contratos siempre se tienen que estar adaptando y era excesivo en algunas cosas. Exponerse a que ante cualquier falla mínima se retire el sello a todos, es una caída en reputación enorme. Es la única parte que no ha funcionado” señaló

- **Valor adicional del sello**

En tanto para el Ex Superintendente de Bancos Ernesto Livacic en una declaración al diario La Tercera el 30 de octubre del 2012, indica que el sello no ha tenido la adhesión esperada porque certifica elementos que exige la ley y que, por lo tanto, ya son obligatorios. “No está muy claro el valor de tener el Sello, de lo que significa”. Agregó que si se busca un mecanismo voluntario, el sistema debería permitir ganar-ganar, “un valor agregado, que de ventajas y flexibilidad frente a quienes no tengan la certificación”. Añadió que en “el sector comercial y productivo no se ha entendido qué se gana con esto. Y en la práctica, se traduce en que nadie lo tiene y las eventuales ventajas para los consumidores tampoco se pueden materializar”.

Además, en junio, el presidente de la Asociación de Bancos, Jorge Awad, señaló que “tenemos un gran Sello de confianza, más allá de cualquier sello del SERNAC”. En tanto,

⁵³ Seminario Evaluación SERNAC Financiero Organizado por la Universidad de Atacama y la Asociación de Consumidores de Copiapó 22/12/2013

⁵⁴ Diario el Pulso, 20 de febrero del 2014

el gerente general del retail financiero, Claudio Ortiz, señaló tiempo atrás que esperan que se cambie el sistema de solución de controversias.

- **Temporalidad**

El segundo punto que resalta Livacic es que “el factor temporalidad no está bien definido. La empresa posee el Sello mientras cumpla las condiciones para tenerlo. Y hay una lista larga de razones por las cuales se puede perder en cualquier momento”. Apunta que en una industria siempre es posible que uno de los motivos por los que se puede perder el Sello, ocurra. Sobre este punto, en la cena de la Sofofa, el presidente de la Cámara de Comercio de Santiago, Peter Hill, dijo que “cuando hablé con los gerentes de los retailers, ellos me dijeron: “yo podría tener el Sello SERNAC, pero no me dura ni una semana, porque me lo van a sacar”.

- **Costo de imagen**

Livacic considera que si una empresa pierde el Sello -existe consenso en el sector financiero de que esto es muy probable dada la cantidad de razones por las cuales puede suceder-, se deberá asumir un costo de imagen importante. “Si la empresa lo pierde, se va a hacer un tremendo escarnio de eso. El costo es muy grande”. De ahí que no se quiere correr el riesgo.

Vacíos de la ley y poca participación de las Asociaciones de Consumidores: Opinión de Comunidad Internacional de Consumidores

La organización internacional Consumers Internacional en una carta enviada al Ministro Longueira en marzo del año 2012, justo cuando se inicia el proceso de implementación del SERNAC Financiero, expresa su preocupación respecto al sello SERNAC y ciertos vacíos que tienen la ley. En uno de sus párrafos la carta señala “Es evidente que la regulación del Sello SERNAC generará grandes expectativas para los consumidores y para el mercado en general. Estas expectativas pueden ir más allá de lo que explícitamente el sello garantizaría, lo que puede imponer una mayor presión al órgano del Estado que lo otorga, cuando se eventualmente se difundan denuncias de malas prácticas asociadas a los poseedores de la certificación”

En este contexto, se advierte que la nueva normativa tiene ciertos vacíos que pueden llegar a dañar el espíritu original de la ley: (i) No se considera para el otorgamiento del Sello SERNAC la verificación de otros estándares adecuados en materias relevantes para la protección al consumidor, que no sólo se agota en el tema de las cláusulas abusivas y los servicios de atención a clientes, sino también en normas de respeto a las reglas de la publicidad no engañosa, la erradicación de prácticas de cobranzas extrajudiciales abusivas, las condiciones de otorgamiento de créditos no discriminatorias,

las adecuadas políticas de compensación a los consumidores en los casos de infracciones o defectos en los servicios ofrecidos, entre otros aspectos; (ii) No considera el aporte que pueden efectuar en la calificación del proveedor para resultar beneficiado del otorgamiento del Sello SERNAC la opinión de las asociaciones de consumidores. Estas organizaciones monitorean, y tienen conocimiento de las malas prácticas de proveedores de servicios financieros, en forma tal que pueden ilustrar con antecedentes objetivos a la autoridad en el proceso de evaluación del respectivo proveedor candidato al Sello SERNAC.

Finalmente en la carta expresan y solicitan mayor participación de las asociaciones de consumidores

“Sello SERNAC quedó muy estricto”: Opinión de Ex Autoridades

Las evaluaciones de las ex autoridades que debieron implementar directamente el SERNAC Financiero, reconocen que hubo debilidades en la iniciativa especialmente relacionadas con el Sello SERNAC y la falta de recursos. Así lo declaró el Ex Subdirector Nacional del SERNAC, Lucas Del Villar quién manifiesta que la principal debilidad fue la escasez de recursos. “Se hablaba de los Ministros de Fe, pero que terminaron siendo los propios Directores Regionales”. En relación al Sello SERNAC y las razones de su no adscripción señala que “Primero existió una estrategia errática pero bien intencionada. El Ministro emplazó a los bancos a tomar el sello de una manera muy anticipada y las prácticas de los bancos de los años 1997 al 2010 seguían incumpliendo con las normas. Los bancos necesitaban tiempo para adaptarse al proceso.”

Otro aspecto fue que los bancos indicaban que era dificultoso obtener el sello, pero muy fácil perderlo o que se revocara. Por último, la Asociación de Bancos estuvo ausente del sello y cuando tomó la iniciativa fue en contra en la línea de no tomar el sello. No fue un facilitador. Fue como sabotear el sello, señaló

Por otro lado, el Ex Subsecretario de Economía Tomas Flores señala respecto al sello “Quedo muy estricto y con poca flexibilidad por lo que la probabilidad de perderlo quedó muy alta y las instituciones podían quedar en descrédito”

“Esto se vendió como si esta fuera una institución prácticamente distinta al SERNAC”: Opinión de Nuevas Autoridades

La administración actual ya ha propuesto nuevos cambios a la legislación del consumidor, esta vez mucho más agresivos. Se pretende entregar más facultades al SERNAC para que pueda fiscalizar el cumplimiento de las normas, interpretarlas, sancionar a quienes las contravengan y dictar otras de carácter general. En relación a su rol sancionatorio, se busca aumentar considerablemente las multas, llegando a un máximo de UTM 3.000 en

ciertos casos. Se intentará fortalecer la independencia del SERNAC y potenciar las asociaciones de consumidores y entregarles más fondos para su financiamiento

El actual Director del SERNAC Ernesto Muñoz señala “Lo que por ahí escuché, de que el SERNAC Financiero se acaba, es incorrecto. Vamos a mantener la división de consumo financiero, que está preocupada de ese mercado en específico y que tiene una labor técnica”, dice con claridad Muñoz. Y agrega: “Hay que destacar que el SERNAC Financiero, tal como fue publicitado por el gobierno anterior, levantó muchas expectativas que hoy día nosotros tenemos que ajustar. Esto se vendió como si esta fuera una institución prácticamente distinta al SERNAC, pero lo que en definitiva se hizo fue nada más que crear una división de consumo financiero, y agregar ciertas facultades bastante mínimas, como por ejemplo, que en algunos casos muy restringidos, ciertos funcionarios podemos actuar como ministros de fe. Y se creó toda una estructura a propósito del Sello SERNAC que a dos años de vigencia ha producido cero certificaciones bajo su alero”.

6. LECCIONES Y RECOMENDACIONES

La mayor conciencia de las personas respecto a los derechos que tienen en su calidad de consumidores es un proceso irreversible. El número de reclamos que ingresa al SERNAC ha ido en aumento año tras año, pasando de unas 172.000 quejas en 2009, a casi 260.000 el 2012. Ante esta mayor demanda se debe pensar en una institucionalidad con mayor capacidad técnica, autonomía y facultades claras y apropiadas más fuertes.

Las Lecciones

El SERNAC financiero implicó grandes expectativas en la ciudadanía que sufre frecuentemente abusos como el vivido con el caso La Polar, y esta política pública impulsada por el Gobierno para fortalecer y proteger los derechos de los consumidores nos ayuda a extraer los siguientes hallazgos:

- Esta iniciativa surge a partir de la reacción del Gobierno frente a un abuso y vulneración de los derechos de los consumidores, no es una política que estuviera programada o priorizada dentro de la agenda, por lo que genera una suerte de improvisación del tema para responder frente a la ciudadanía.
- Lo anterior deja a la vista que aún es necesario que Chile genere un consenso social respecto a la importancia, la validez y necesidad de que exista una activa política de protección de los derechos de los consumidores.
- Existe desconfianza respecto al éxito y ejecución de esta política en el país, y no solamente en el mundo empresarial, sino también en otros organismos estatales fiscalizadores sectoriales.
- Se generaron grandes expectativas anunciando abordar la defensa de los consumidores en materias financieras, de transportes y telecomunicaciones, sin embargo la discusión finalmente se centró en el tema financiero quedando muy al debe en los demás ámbitos.
- Las facultades muy limitadas del organismo encargado, asociaciones de consumidores débiles y una ley de carácter supletorio, dejan de manifiesto la debilidad de la política de protección a los consumidores en Chile.
- Falta aclarar la relación entre eficiencia económica y la política de protección a los consumidores, que permita disolver la aparente contradicción entre crecimiento (e inversión) y dicha política. En tal sentido, se debe trabajar para que la ciudadanía perciba que una política de protección a los consumidores es en definitiva una

política que protege el libre mercado y no una política anti mercado, como muchas veces se da por sentado (Fuentes y Saavedra, 2012)

- Persiste la descoordinación entre los organismos reguladores provocando confusión y desconcierto en el mercado y en los consumidores. El sistema de protección falla al no considerar la existencia de otros organismos Sectoriales del Estado, como las superintendencias, encargadas de la fiscalización sectorial de las empresas.
- Falta de un compromiso por parte de los privados a eliminar las malas prácticas y someterse voluntariamente a la fiscalización por parte del Estado. Al día de hoy ninguna empresa se ha adscrito al Sello SERNAC, instrumento que buscaba garantizar seguridad para los consumidores al momento de firmar sus contratos, toda vez que serían previamente revisados por el SERNAC.
- Persiste la confusión dentro del propio Estado, puesto que frente a un caso de abuso al consumidor, a veces no queda claro si es el SERNAC el órgano que debe hacerse cargo del tema o es el organismo sectorial. Las superintendencias, en la esfera de sus atribuciones, pueden involucrarse en los casos en los que las industrias sectoriales vulneren los derechos del consumidor. Sin embargo, ha sido la voluntad política la que ha dejado que el SERNAC intervenga activamente en mercados sectoriales, en particular en el mercado financiero, en el cual se ha notado tradicionalmente una ausencia de control del organismo sectorial en la defensa de los derechos de los consumidores.
- No se ha abordado explícitamente el problema del costo de transacción de los consumidores al momento de hacer efectivos sus derechos, lo que desincentiva hacerlos exigible y efectuar acciones contra los proveedores, por el alto costo y trámites que implican y con resultados nulos de largo plazo.
- No se incluyen iniciativas que potencien el rol de las asociaciones de consumidores.

Las Recomendaciones

- **Fortalecer la educación financiera**, como derecho y deber ciudadano a estar informado de las condiciones antes de firmar, cotizar, a no endeudarse más allá de lo debido. (Etchegaray, 2013).

La expansión de los mercados y el desarrollo de internet han llevado que las personas tengan acceso directo a una infinidad de productos financieros cada vez más variados y complejos, tal como las distintas formas de inversión existentes. Así, nos encontramos

por un lado con productos financieros más complejos y al mismo tiempo con clientes que no necesariamente cuentan con las habilidades y conocimientos para tomar buenas decisiones respecto a un producto particular, como es la elección entre un depósito a largo plazo o un fondo mutuo, Una decisión equivocada puede tener consecuencias importantes para la estabilidad financiera no sólo de una persona y su familia sino que en algunos casos para la sociedad en su conjunto (ejemplo sobreendeudamiento) como lo demostró la crisis financiera vivida en Estados Unidos y Europa.

Dado que internet es un excelente canal de promoción y venta de productos financieros, sería interesante evaluar y analizar si las herramientas que estas Instituciones ofrecen en Chile y otros países facilitan la toma de decisiones respecto al producto que más le acomoda a las necesidades del cliente. Para ello, se han concentrado por ahora en el crédito hipotecario, dada su complejidad e impacto en la estabilidad financiera personal y familiar.

Resultados preliminares han identificado diferencias importantes en cómo los sitios web de las instituciones financieras informan a sus clientes sobre este producto en particular y las herramientas que ofrecen para tomar una decisión adecuada. Así por ejemplo, mientras en Alemania y Estados Unidos es común ofrecer calculadoras de ingresos y gastos que permitan al cliente determinar su capacidad de endeudamiento, en Chile dichas capacidades son casi inexistentes. (Ponce, 2014)

- Revisión del marco regulatorio existente. Es necesario estudiar, evaluar y analizar la normativa actual relacionada con la regulación financiera en Chile generando una regulación única, robusta y moderna, que deje claramente definido los derechos de los consumidores, y el o los organismos que intervendrán en su defensa así como los mecanismos para hacer exigibles los derechos, evitando confusión, descoordinación y vacíos legales que perjudiquen a los consumidores o que dejen abiertas brechas que induzcan al abuso o malas prácticas por parte de las empresas o proveedores.

- Fortalecer las Organizaciones de Consumidores. Crear mecanismos para fortalecer el financiamiento a las organizaciones de consumidores, de modo de fomentar la profesionalización de sus directivas y la asociatividad. Para un buen funcionamiento de la ley, es importante que las asociaciones de consumidores sean entidades capaces de representar correctamente los intereses de sus afiliados

- Fortalecimiento de las atribuciones y funciones del SERNAC. Aumentar las competencias de este servicio, dotándolo de poderes concretos y efectivos para solicitar información, realizar investigaciones, emitir advertencias, o suspender las actividades comerciales por un plazo determinado, aplicar multas y publicar sanciones. Con ello, pasaría a gozar de facultades similares a las que tienen hoy las principales superintendencias en el país

Lo anterior implicará revisar los ámbitos de discusión respecto a la supletoriedad de la ley, y establecer un mecanismo de trabajo con las respectivas agencias fiscalizadoras sectoriales, de modo de aclarar la confusión y descoordinación para mejorar las acciones que se emprendan, elemento crucial para un buen funcionamiento de la ley. El tema de fondo, es que exista una instancia de coordinación entre las distintas instituciones involucradas que posibilite un acuerdo de trabajo ex-ante, que sea transparente y vinculante para las agencias gubernamentales.

- Fortalecimiento de las capacidades internas del SERNAC.

Las tareas pendientes del SERNAC Financiero tienen que seguir avanzando en el tema de la fiscalización que es algo dinámico y permanente, y deben tener los organismos competentes. En el mismo caso para la Superintendencia de Bancos (Larenas, 2014)

Lo anterior necesariamente llevará a evaluar la necesidad de contar con un organismo autónomo e independiente o mantener la institucionalidad pero con mayores atribuciones de fiscalización, dotándolo de mayores recursos para profesionales especializados a lo largo de todo el país.

- Evaluar los procedimientos administrativos para aplicar sanciones y demandas

Se recomienda reemplazar la competencia de los Juzgados de Policía Local por un procedimiento administrativo ante el mismo SERNAC para los reclamos de personas individuales, el que podrá culminar con la aplicación directa de multas, entre otras sanciones.

Por otra parte, los tiempos de tramitación que conlleva una demanda colectiva (una de los instrumentos concretos de actuación más importantes con que cuenta el servicio) son aún excesivos, remitiéndose las gestiones útiles que puede realizar SERNAC a su labor como mediador o facilitador de acuerdos, así como su posterior monitorización.(Case Ejecutiva Cristian Saieh, 2011)

7. CONCLUSIONES

La protección de los derechos de los consumidores en Chile ha sido un proceso lento de institucionalización, que aún no logra madurar y convertirse en un sistema robusto y fuerte. Prueba de ello es que los casos como La Polar, se siguen repitiendo en otras áreas con reclamos de los consumidores que sienten que persisten prácticas abusivas por ejemplo en el de cobro de estacionamientos en los mall, en las cuentas de telefonía móvil, en el cobro de tarifas de las autopistas, en las tarifas de la salud privada, en las tarifas del transporte público, entre otras.

Cuando estalla el Caso La Polar en el año 2010, el Gobierno interviene de inmediato investigando las causas y acelerando iniciativas para proteger a los consumidores de los mercados financieros, de telecomunicaciones y de transportes.

Lo positivo del caso, fue que el Ejecutivo sube a la agenda pública el tema de los derechos de los consumidores, convirtiéndolo finalmente en un proyecto de ley con amplia discusión en los medios y en el Congreso, dándole relevancia al denominarlo el “SERNAC Financiero”. Se avanzó en dejar el tema en la agenda y en la conciencia ciudadana el derecho de reclamar.

Lo negativo fue que se generaron altas expectativas en la población que esperaba eliminar los abusos y la protección de sus derechos, pero que definitivamente no logra concretar una reforma fuerte, completa y estructural que solucione el problema de raíz, ni tampoco crear una nueva institucionalidad a la que denominaron SERNAC Financiero.

El proyecto en discusión fue presentado por el Gobierno como la gran innovación de esa administración en materia de regulación del mercado de servicios financieros. Sin embargo, no se logró una gran reforma. Hubo un esfuerzo por ir perfeccionando su contenido. Entre lo que llegó a la Comisión y lo que se despachó, hay avances, pero que, no logran superar una serie de situaciones de abusos, regulaciones, coordinaciones entre servicios, tampoco el abordar como superar el problema de costo de transacción al momento de reclamar, no se profundiza en la educación responsable para el consumo, ni en el fortalecimiento de la participación ciudadana a partir de las asociaciones de consumidores. Tampoco se otorgan recursos financieros y humanos significativos al Servicio que pudiera haber implicado un fortalecimiento institucional.

Con el SERNAC Financiero principalmente se regularon los contratos de adhesión de productos y servicios financieros, imponiendo nuevas obligaciones a las empresas, las que tuvieron por objetivo nivelar la asimetría de información existente entre las partes y entregar nuevas atribuciones al SERNAC. Sin embargo, contrariamente a lo que se podría pensar, no se creó un nuevo SERNAC encargado de fiscalizar a los bancos, instituciones financieras y proveedores de bienes y servicios financieros. Más bien se

trató de un conjunto de normas, cuya aplicación quedó radicada en una sección especializada del mismo servicio. (Yrarrázabal y Saeih, 2014).

Quedó pendiente la nueva administración de Michelle Bachelet (2014-2018) que sucedió al gobierno de Piñera, estudiar una política integral de protección de los derechos de los consumidores, y como señaló el Presidente de la Asociación Nacional de Consumidores Hernán Calderón: “El programa decía que el SERNAC era un león sin dientes y que había que ponerle dientes, esa es la única expectativa que tenemos. “La propuesta de terminar con abusos y desigualdad nos parece interesante. Es muy importante cambiar las debilidades que tiene la Ley del Consumidor. Tiene muchas exclusiones, por lo que necesitamos una mejor regulación financiera de los actores económicos y un fortalecimiento de la libre competencia para que haya una competencia efectiva”.⁵⁵

Para que exista una efectiva protección de los derechos de los consumidores, es necesario solucionar una de las principales debilidades del SERNAC, y es que no cuenta con las atribuciones para imponer sanciones o multas directamente a los proveedores, tampoco cuenta con facultades duras de investigación y no están claramente establecido los mecanismos de coordinación con otros organismos de regulación como Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Valores y Seguros o Banco Central. Tampoco cuenta con instrumentos de regulación robustos, siendo un ejemplo emblemático el sello SERNAC, ampliamente discutido y publicitado, pero donde ninguna empresa se ha adscrito voluntariamente.

Además, si queremos contar con un mejor sistema de protección de los derechos de los consumidores además de entregarle al SERNAC más atribuciones, autonomía y facultades de fiscalización es imperioso dotarlo de más recursos financieros y humanos especializados y capacitados para afrontar la defensa de los consumidores.

Por último, se debe levantar tanto en la esfera pública como privada, el establecimiento de una conducta ética que conlleve la eliminación de las malas prácticas en las empresas y que sancione moralmente con dureza el abuso a los consumidores.

⁵⁵ Diario el Pulso, 2014

8.- BIBLIOGRAFÍA

- AKerlof (1970), "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics*
- Biblioteca del Congreso Nacional (1997), "Ley n°19.946, establece normas sobre protección de los derechos de los consumidores: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=61438>
- Biblioteca del Congreso Nacional (2011), "Modifica ley n° 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al servicio nacional del consumidor". <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1032865>.
- Engel, Eduardo (1998), "*Derechos de los Consumidores*"
- Engel Eduardo, Repetto Andrea y Muñoz Ernesto (2013) "Hacia una Sociedad sin Abusos: Propuesta para una protección eficaz de los Consumidores" *Informe de Políticas Públicas N° 1 Espacio Público*
- Engel, Eduardo, (1998). "Protección de los Consumidores en Chile ¿Por qué tan poco y tan tarde?" *Serie Economía N 35, Centro de Economía Aplicada*
- Fuentes y Saavedra (2012). "Fundamentos, Práctica y Recomendaciones para una política efectiva de protección al Consumidor" Informe elaborado para el Ministerio de Economía
- Gómez, Jacinto, (2008). "Información Asimétrica: Selección Adversa y Riesgo Moral" Informe Financiero. Instituto Pacífico
- Jordana, Jacint (2006). "Regulación y Políticas Sociales. Las políticas de regulación social y la creación de mercados en los sectores sociales en América Latina". INDES
- Larraín Matías y Guillermo (2010). "*Hacia una reforma de la institucionalidad financiera en Chile*"
- Lorenzini, Jaime, (2013). "*Protección Efectiva del Consumidor*"
- Manzano, Liliana (2006) "Consumidores y Ciudadanos: Rol de los Partidos Progresistas del Cono Sur de América Latina. Informe del Caso Chileno". *Consumidores y Ciudadanos*
- SERNAC Financiero, a. "*Preguntas Frecuentes*". Disponible [En Línea]: http://www.SERNACfinanciero.cl/category/preguntas_frecuentes/.
- Piñera. Sebastián, 2012. "*Mensaje Presidencial 21 de Mayo 2012: Chile cumple y avanza hacia el desarrollo*". Disponible [En Línea]: <http://www.gob.cl/21-de-mayo-2012/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2012-chile-cumple-y-avanza-hacia-el-desarrollo/>.
- SERNAC, 2011a. "*Cronología caso La Polar*". Disponible [En Línea]: <http://www.SERNAC.cl/SERNAC2011/noticias/detalle.php?id=2219>.
- SERNAC, 2011b. "*Facultades y funciones Departamentos/Unidades*". Disponible [En Línea]: http://www.SERNAC.cl/acercade/archivos/Funciones_por_departamento_y_unidades.pdf.
- Ministerio de Economía, 2012. "*Ley Fortalecimiento del SERNAC: Ley 20.555*". Disponible [En Línea]: <http://www.economia.gob.cl/ley-SERNAC-financiero/>.
- SERNAC Financiero, b. "*Preguntas Frecuentes*". Disponible [En Línea]: <http://www.SERNACfinanciero.cl/nueva-campana-sello-SERNAC-en-contratos-y->

[herramientas-mas-simples-para-entender-cuentas-y-cotizar-creditos/](#).

- Stiglitz, J. (1996). “*La economía del Sector Público*”. Bosch: Barcelona.
- Trivelli, Pilar (2011). “*Los Consumidores y sus derechos*”
- Yrarrázabal y Saieh (2014) “Cambios Recientes: nuevas protecciones para el consumidor”. *Clase Ejecutiva*. El Mercurio Junio 2014

Cronología de prensa

02/02/2010

Programa de Gobierno Sebastian Piñera (2010-2014) - Primer eje político para profundizar la libre competencia

http://www.umayor.cl/gestionpublica/descargables/docs/programa_gobierno_2010.pdf

10/05/2010

SERNAC financiero tendría las mismas limitaciones que el actual servicio destinado a proteger a los consumidores

http://www.senado.cl/SERNAC-financiero-tendria-las-mismas-limitaciones-que-el-actual-servicio-destinado-a-proteger-a-los-consumidores/prontus_senado/2010-05-10/095155.html

25/05/2010

Informe del Banco Mundial sobre industria bancaria en Chile demuestra la necesidad de crear el SERNAC Financiero

http://www.senado.cl/informe-del-banco-mundial-sobre-industria-bancaria-en-chile-demuestra-la-necesidad-de-crear-el-SERNAC-financiero/prontus_senado/2010-05-24/164933.html

02/06/2010

Economía y Negocios Online 02/06/2010

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=74740>

28/07/2010

El mercurio online

<http://www.emol.com/noticias/economia/2010/07/28/427419/ministro-fontaine-SERNAC-financiero-corregira-asimetrías-entre-proveedor-y-consumidor.html>

29/07/2010

Gobierno envía proyecto de SERNAC Financiero

http://www.mercuriovalpo.cl/prontus4_noticias/site/artic/20100729/pags/20100729000403.html

04/08/2010

Asociación de Bancos expuso ante la Comisión de Hacienda sus aprensiones frente a la creación de un SERNAC financiero

http://www.senado.cl/asociacion-de-bancos-expuso-ante-la-comision-de-hacienda-sus-aprensiones-frente-a-la-creacion-de-un-SERNAC-financiero/prontus_senado/2010-08-04/162118.html

06/09/2010

Diputados DC presentan propuestas para mejorar proyecto de SERNAC Financiero
<http://www.emol.com/noticias/economia/2010/09/06/434691/diputados-dc-presentan-propuestas-para-mejorar-proyecto-de-SERNAC-financiero.html>

28/09/2010

Consumidores valoran llamado del SERNAC a terminar con "cláusulas abusivas" en el retail
<http://www.emol.com/noticias/economia/2010/09/28/438422/consumidores-valoran-llamado-del-SERNAC-a-terminar-con-clausulas-abusivas-en-el-retail.html>

19/10/2010

Peribonio es confirmado como director nacional del SERNAC
<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=78225>
Octubre de 2010, Luego de participar en el concurso del Sistema de Alta Dirección Pública, el abogado Juan Antonio Peribonio Poduje fue confirmado como director del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).⁵⁶

2011

20/01/2011

Cámara de Diputados aprobó por unanimidad proyecto de ley del SERNAC Financiero
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/01/20/459657/camara-de-diputados-aprobo-por-unanimidad-proyecto-de-ley-del-SERNAC-financiero.html>

20/04/2011

Comisión de Economía del Senado aprueba el proyecto del SERNAC Financiero
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/04/20/477197/comision-de-economia-del-senado-aprueba-el-proyecto-del-SERNAC-financiero.html>

04/05/2011

Contundente respaldo al proyecto que crea el SERNAC financiero
http://www.senado.cl/contundente-respaldo-al-proyecto-que-crea-el-SERNAC-financiero/prontus_senado/2011-05-04/193737.html

23/05/2011

Incorporarán una decena de mociones al proyecto que crea el SERNAC Financiero

⁵⁶ El Mercurio Online 19/10/2010

http://www.senado.cl/incorporaran-una-decena-de-mociones-al-proyecto-que-crea-el-SERNAC-financiero/prontus_senado/2011-05-23/091625.html

02/06/2011

Casi cuarenta indicaciones recibió el proyecto que crea el SERNAC Financiero
http://www.senado.cl/casi-cuarenta-indicaciones-recibio-el-proyecto-que-crea-el-SERNAC-financiero/prontus_senado/2011-06-02/104747.html

02/06/2011

SERNAC presenta demanda colectiva contra La Polar por repactaciones unilaterales
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/02/485091/SERNAC-presenta-demanda-colectiva-contra-la-polar-por-repactaciones-unilaterales.html>

14/06/2011

Gobierno pone suma urgencia a ley que crea SERNAC Financiero tras caso La Polar
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/14/487320/gobierno-pone-suma-urgencia-a-ley-que-crea-SERNAC-financiero-tras-caso-la-polar.html>

15/06/2011

Comisión de Economía cita a sesión extraordinaria para dar urgencia a SERNAC Financiero
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/06/15/487526/comision-de-economia-cita-a-sesion-extraordinaria-para-dar-urgencia-a-SERNAC-financiero.html>

22/06/2011

Amplio consenso en torno a crear una entidad fiscalizadora del retail para evitar que se repitan casos como el de La Polar
http://www.senado.cl/amplio-consenso-en-torno-a-crear-una-entidad-fiscalizadora-del-retail-para-evitar-que-se-repitan-casos-como-el-de-la-polar/prontus_senado/2011-06-22/131135.html

01/07/2011

Todas las señales del descalabro de La Polar que las AFP omitieron
<http://ciperchile.cl/2011/07/01/todas-las-senales-del-descalabro-de-la-polar-que-las-afp-omitieron/>

12 julio 2011

El rediseño político del SERNAC Financiero tras caso La Polar
<http://www.elmostrador.cl/pais/2011/07/12/el-rediseño-politico-del-SERNAC-financiero-tras-caso-la-polar/>

20/07/2011

Acuerdan procedimiento de reclamo y mediación en proyecto que crea el SERNAC Financiero

http://www.senado.cl/acuerdan-procedimiento-de-reclamo-y-mediacion-en-proyecto-que-crea-el-SERNAC-financiero/prontus_senado/2011-07-20/212033.html

30/07/2011

Senador Tuma califica como "un nuevo tongo" indicaciones a SERNAC Financiero
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/07/30/495404/senador-tuma-califica-como-un-nuevo-tongo-indicaciones-a-SERNAC-financiero.html>

11/08/2011

Comisión de Economía del Senado aprueba indicaciones al SERNAC Financiero
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/08/11/497392/comision-de-economia-del-senado-aprueba-indicaciones-al-SERNAC-financiero.html>

23/09/2011

Inician estudio de más de 60 indicaciones que recibió el proyecto que crea el SERNAC Financiero
http://www.senado.cl/inician-estudio-de-mas-de-60-indicaciones-que-recibio-el-proyecto-que-crea-el-SERNAC-financiero/prontus_senado/2011-09-23/110657.html

29/09/2011

Fortalecen facultades de los usuarios en relación a los contratos con instituciones financieras
http://www.senado.cl/fortalecen-facultades-de-los-usuarios-en-relacion-a-los-contratos-con-instituciones-financieras/prontus_senado/2011-09-29/122814.html

18/10/2011

Proyecto que crea el SERNAC Financiero listo para ser votado por la Sala
http://www.senado.cl/proyecto-que-crea-el-SERNAC-financiero-listo-para-ser-votado-por-la-sala/prontus_senado/2011-10-18/231205.html

02/11/2011

Sala del Senado aprueba y despacha a la Cámara proyecto que crea SERNAC Financiero
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/11/02/510946/sala-del-senado-aprueba-y-despacha-a-la-camara-proyecto-que-crea-SERNAC-financiero.html>

02/11/2011

Sala dio contundente aprobación a proyecto que crea el SERNAC Financiero
http://www.senado.cl/sala-dio-contundente-aprobacion-a-proyecto-que-crea-el-SERNAC-financiero/prontus_senado/2011-11-02/190109.html

09/11/2011

Parlamentarios adelantan voto en contra de proyecto de SERNAC Financiero
<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/11/09/511930/parlamentarios-adelantan-voto-en-contra-de-proyecto-de-SERNAC-financiero.html>

15/11/2011

Piñera destaca aprobación del proyecto de SERNAC Financiero

<http://www.elmostrador.cl/pais/2011/11/15/pinera-destaca-aprobacion-del-proyecto-de-SERNAC-financiero/>

15/11/2011

SERNAC Financiero aprobado en la Cámara y listo para ser promulgado

<http://economia.terra.cl/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201111151855 UPI 80488157>

25/11/2011

Gobierno promulga ley del SERNAC financiero que pone fin a las "ventas atadas"

<http://www.emol.com/noticias/economia/2011/11/25/514341/gobierno-promulga-ley-que-crea-el-SERNAC-financiero.html>

El 29/11/2011, el Gobierno promulga la ley que permite la creación del SERNAC Financiero. La nueva división dependiente del SERNAC se preocupa exclusivamente de que las empresas financieras cumplan con las leyes del consumidor y los clientes tengan plena seguridad de los contratos que ejecutan con estas entidades.

12/01/2012

Corte de Apelaciones ratificó admisibilidad de demanda colectiva contra La Polar

http://www.cooperativa.cl/corte-de-apelaciones-ratifico-admisibilidad-de-demanda-colectiva-contr-la-polar/prontus_nots/2012-01-12/104756.html

6/02/2012

¿De qué servirá el SERNAC financiero?

<http://www.elciudadano.cl/2012/02/06/48002/%C2%BFde-que-servira-el-SERNAC-financiero/>

19/02/2012

Gobierno lanza campaña para informar sobre el SERNAC Financiero

<http://www.emol.com/noticias/economia/2012/02/19/526994/gobierno-lanza-campana-de-SERNAC-financiero.html>

05/03/2012

SERNAC monitorea cumplimiento de ley con revisión de contratos

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=94013>

<http://www.emol.com/noticias/economia/2012/04/05/534450/SERNAC-financiero-recibio-mas-de-7-mil-reclamos-tras-primer-mes-de-vigencia.html>

05/04/2012

SERNAC Financiero recibió más de 7 mil reclamos tras primer mes de funcionamiento

04/05/2012

SERNAC denuncia a 5 compañías por hacer mal uso del SERNAC Financiero en su publicidad

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=96100>

23/05/2012

Plan compensatorio de La Polar: el reconocimiento de cobros unilaterales por parte de la empresa

<http://ciperchile.cl/radar/plan-compensatorio-de-la-polar-el-reconocimiento-de-cobros-unilaterales-por-parte-de-la-empresa/>

02/07/2012

Expertos plantean que el SERNAC Financiero tiene escasos beneficios para los consumidores

<http://www.emol.com/noticias/economia/2012/07/02/548618/investigadores-udp-analizan-escasos-beneficios-a-consumidores-del-SERNAC-financiero.html>

03/08/2012

Entran en vigencia reglamentos del SERNAC Financiero

<http://www.SERNAC.cl/26340000/>

23/07/2013

ESTUDIO SERNAC: Ranking financiero: Los reclamos en el mercado financiero disminuyeron un 12% durante primeros 4 meses del año

<http://grafelbergnoticias.blogspot.com/2013/07/estudio-SERNAC-ranking-financiero-los.html>

03/08/2012

Entra en vigencia reglamento del SERNAC Financiero que entrega sello

<http://www.latercera.com/noticia/negocios/2012/08/655-475995-9-entran-en-vigencia-reglamentos-del-SERNAC-financiero.shtml>

11/11/2012

Diputados DC tildaron de "estafa" al SERNAC Financiero

<http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/consumidores/SERNAC/diputados-dc-tildaron-de-estafa-al-SERNAC-financiero/2012-11-11/160841.html>

12/11/2012

Presidente Piñera designa a Juan Antonio Peribonio como nuevo intendente de Santiago

<http://www.latercera.com/noticia/politica/2012/11/674-492877-9-presidente-pinera-designa-a-juan-antonio-peribonio-como-nuevo-intendente-de.shtml>

27/12/2012

Acuerdo caso La Polar: velando por la defensa de los consumidores y un mercado más competitivo

https://www.df.cl/acuerdo-caso-la-polar-velando-por-la-defensa-de-los-consumidores-y-un-mercado-mas-competitivo/prontus_df/2012-12-26/183750.html

22/03/2013

Consumidores de Copiapó analizaron el impacto del SERNAC Financiero

<http://www.redatacama.com/consumidores-de-copiapo-analizaron-el-impacto-del-SERNAC-financiero/>

03/06/2013

SERNAC confirma notificación de demanda a Hites: "incumplimientos nos parecen muy graves"

<http://www.emol.com/noticias/economia/2013/06/03/601879/SERNAC-confirma-notificacion-de-demanda-a-hites-incumplimientos-nos-parecen-muy-graves.html>

20/06/2013

Conadecus considera un fracaso de la legislación el "Sello SERNAC"

<http://www.biobiochile.cl/2013/06/20/conadecus-considera-un-fracaso-de-la-legislacion-el-sello-SERNAC.shtml>

01/09/2013

"SERNAC Financiero fracasó en su primer intento de defensa a víctimas de estafas bancarias"

<http://www.raucaniacuenta.cl/nacional/26891>

23/12/2013

Justicia condena a La Polar a pagar multa de \$24 millones por publicidad engañosa

<http://www.emol.com/noticias/economia/2013/12/23/636287/justicia-condena-a-la-polar-a-pagar-multa-por-24-millones-por-publicidad-enganosa.html>