



Registro consolidado de deuda completo y disponible para los deudores:

Tensiones y recomendaciones para su
implementación

*Actividad Formativa Equivalente a Tesis para optar al grado de
Magíster en Políticas Públicas*

Alumna: Catalina Gutiérrez Ricci

Profesor guía: Dante Contreras

Santiago, 2022

Índice de contenidos

I. Introducción	3
II. Características del problema y sus tensiones	5
III. Metodología	8
IV. Análisis	12
V. Conclusiones y extensiones	16
VI. Bibliografía	17
VII. Anexos	21

I. Introducción

Alrededor del mundo se observan crecientes niveles de endeudamiento que han suscitado preocupación por la estabilidad financiera ante una eventual crisis económica (OCDE, 2015; BM, 2020). En Chile también se observa un aumento sostenido de la deuda de los hogares (CMF, 2021): La deuda por consumo corresponde al 21% del PIB y está en la mitad de la distribución de países de la OCDE, siendo superada sólo por naciones más desarrolladas, como EEUU (24%) y otras europeas y asiáticas (entre 25% y 55%). Mientras, la deuda de tarjetas de crédito está en el 6º lugar (7%), siendo el primero de la región y superando a Alemania (4,8%), Francia (4,7%) e Italia (2,8%) (Banco Central, 2021b).

El mercado de crédito presenta una creciente diversidad de actores en la última década, ampliando la capacidad competitiva (CMF, 2021). Sin embargo, el marco normativo actual ha propiciado una fragmentación de la información entre oferentes. Así, los agentes bancarios y no bancarios no pueden acceder a información cruzada, generando dos conglomerados fraccionados que impiden la integración del mercado (Banco Central, 2021b).

Dichas asimetrías son una situación común en economías emergentes, que lo abordan por medio de diversas estrategias: los *burós* privados –empresas que concentran y proporcionan información sobre obligaciones crediticias a los oferentes afiliados–, y los registros públicos (IFC, 2006). En Chile, estas estrategias coexisten pero no se integran.

El Sistema de Información Comercial corresponde a un *buró* privado administrado por la Cámara de Comercio de Santiago. Esta elabora el Boletín Comercial –herramienta para la evaluación de riesgo– sobre la base de participación voluntaria de oferentes. Además, no cuenta con información positiva, es decir sobre comportamientos de pago en fecha.

Por su parte, la Comisión para el Mercado Financiero (CMF) administra el registro público, que cuenta con información sobre las obligaciones crediticias que proveen exclusivamente los oferentes regulados. El registro tiene una cobertura estimada del 85,4% de las transacciones crediticias y del 75% de los activos totales (CMF, 2022)¹.

Organismos internacionales destacan la importancia de ampliar la capacidad informativa de un registro de deuda consolidado que integre a todos los oferentes y considere información positiva, ya sea como *buró* o institucionalidad pública (BM, 2021; OCDE, 2015). Sin embargo, no profundizan respecto de la necesidad de

¹ Actualmente, el perímetro de fiscalización de la CMF contempla los siguientes tipos de transacción: hipotecario bancario, préstamo bancario, tarjeta bancaria, línea bancaria, tarjetas casas comerciales y cooperativas. Por otra parte, excluye: hipotecarios extendidos por mutuarías, transacciones con cajas de compensación de asignación familiar (CCAF), préstamos de casas comerciales, crédito automotriz, entre otras transacciones de carácter marginal. Para mayor detalle, ver Anexo 1.

disponer dicha información a los deudores en un formato comprensible, junto con orientaciones claras, pudiendo contribuir así a la educación financiera para evitar endeudamiento crítico.

La pregunta guía es: ***¿Por qué debe existir un registro consolidado de deuda completo y disponible para los deudores?***. Ello, en el entendido de que se requiere una estrategia que compatibilice la entrega de información exhaustiva a las partes, aminorando asimetrías en ambos sentidos y contribuyendo así al equilibrio de los intereses en juego.

La respuesta se aborda a partir de una revisión de la evidencia internacional, en la que se identifican efectos positivos en el mejoramiento de las condiciones de mercado y en la proyección del comportamiento de pago. Asimismo, se estudian casos en los que presentar información financiera a deudores genera impactos positivos en la orientación de decisiones de endeudamiento.

Con ello, se sustenta la necesidad de contar con un registro consolidado de deuda en las características generales planteadas en el Proyecto de Ley recientemente ingresado, es decir de carácter completo y público, junto con una plataforma para su disposición integrada y clara a deudores.

II. Características del problema y sus tensiones

La inexistencia de un registro consolidado de deuda genera asimetrías de información en el mercado crediticio, ya que actualmente todos los oferentes tienen una visión parcial de la situación de deuda. Ello plantea un problema de *selección adversa*, puesto que las evaluaciones de riesgo se infieren sobre la base de un análisis subóptimo que impide proyectar el comportamiento de pago.

A modo de ejemplo², una persona que mantiene obligaciones paralelas con la banca y un oferente préstamos en retail, tiene un nivel de endeudamiento de consumo de 6 veces su ingreso mensual. En este caso, la banca -fiscalizada por la CMF- logra visualizar más del 80% de dicha deuda. Mientras que los actores del retail -que no forman parte del perímetro de fiscalización- observan sólo un 15% de dichas obligaciones. Es decir, incurren en una subestimación relevante de la situación de deuda de un cliente promedio (Banco Central, 2019).

Desde la perspectiva de los deudores, se genera una distorsión de *riesgo moral*, por cuanto menor información entre oferentes podría facilitar un comportamiento estratégico para adquirir deudas por sobre lo abordable (Lopez, et al., 2018; Ormazabal, 2014). Por otra parte, es posible la existencia de una distorsión por *información incompleta* de las personas, que les impide calibrar su situación financiera real con múltiples oferentes, adquiriendo más crédito del óptimo o en condiciones poco favorables (Pulgar, et al., 2021).

Asimismo, existe una mayor ocurrencia de impago entre deudores que mantienen obligaciones paralelas con entidades que no comparten información. Por ejemplo, para quienes mantienen obligaciones simultáneas con banca y cajas de compensación de asignación familiar (CCAF), el impago es de 18,1%, mientras quienes son clientes de un sólo tipo de entidad muestran máximo un 11,8% correspondiente a clientes de CCAF (Banco Central, 2019).

Los efectos en el mercado son diversos, sin embargo los más relevantes desde la pregunta guía son dos. El primero corresponde a un mayor costo del crédito, ya que la definición de la tasa de interés se fija con base a promedios de riesgo, lo que puede desincentivar la participación de buenos pagadores. El segundo corresponde a un aumento de los requerimientos de garantías por medio de activos reales como protección, generando progresivas limitaciones al acceso al crédito para segmentos con restricciones que les dificulten otorgar dichas garantías.

² El ejemplo corresponde a una estimación que fue posible luego de la incorporación excepcional de dos oferentes de retail (CMR y Walmart) al registro de la CMF en 2018, ya que permitió definir la comparabilidad de dos períodos contiguos: uno previo a la incorporación y el inmediatamente posterior (Banco Central, 2019).

Para el Estado, el impacto de no contar con información consolidada es mayúsculo, ya que no logra conocer el alcance real de la situación de endeudamiento, y con ello se impide el diseño de política pública de apoyo a personas naturales. Con la información accesible, se estima que el 17,2% de los clientes bancarios destina más de la mitad de sus ingresos a pagar deudas, y el 3,6%, o sea 165.000 personas, están en una situación de sobreendeudamiento (CMF, 2021).

La **tensión técnica** más relevante corresponde a las motivaciones del endeudamiento, ya que se estresa la noción de decisiones racionales con base en información completa. En este tema, Chile se distingue por la relevancia de la adquisición de deudas nuevas con la finalidad de solventar otras anteriores, equivalente a un 30% de los casos. Mientras, entre los países de la OCDE la mediana es de 12% y en aquellas naciones con un PIB per cápita menor a US 30.000 esta finalidad de endeudamiento representa el 16% (Ver anexo 2; Banco Central, 2019).

Dicha motivación está asociada a mayores tasas de morosidad en relación a las deudas motivadas por consumo tradicional. Asimismo, es más común en hogares con ingresos bajos y con mayor ocurrencia de desempleo. Por tanto, las familias con mayor riesgo de eventos negativos son las que utilizan la deuda como estrategia de ajuste de balance principal (Madeira, 2015).

De esta manera, se amplían los factores de decisión más allá de criterios de mercado o capacidades financieras, que son las que han guiado los diseños de programas de educación financiera tradicionales (Banco Central, 2017). Se torna necesario considerar diversos componentes, toda vez que 40% de los hogares han debido aumentar su deuda como estrategia de ajuste de balance a raíz de la pandemia (Centro UC, 2020) y que la evidencia señala bajos niveles de alfabetismo financiero en la población (Álvarez y Ruiz-Tagle, 2016).

Por otra parte, la **tensión política** más relevante es la dificultad que imprime el marco legal actual sobre la consolidación de información de deuda, debido a la protección de datos personales y la desactualizada normativa que rige la operación del *buró* privado (Bozzo, 2020).

La Ley N°19.628 sobre la protección de datos personales regula el uso de información sobre obligaciones económicas. Admite exclusivamente la comunicación de información negativa a acreedores, sin necesidad de autorización por parte del deudor titular y hasta que las deudas sean pagadas o con un plazo de 5 años.

En 2002 fue modificada para prohibir la comunicación de deudas contraídas con empresas que otorguen servicios básicos como electricidad o gas. Su modificación más reciente corresponde a la Ley N°21.214 de 2020, que prohíbe que se informe a acreedores sobre las deudas contraídas para financiar la educación en cualquiera de sus niveles, limitando su registro como deudas comerciales morosas o impagas. Esta

modificación fue empujada principalmente por asociaciones de deudores del Crédito con Aval del Estado y Fondo Solidario.

En este sentido, existen limitaciones de acceso a la información que se justifican desde las diferencias de poder entre oferentes y demandantes. Las restricciones surgen con la intención de resguardar la vida privada de las personas frente al mercado crediticio y el *buró privado* que reúne dicha información. Sin embargo, afectan directamente la capacidad pública de combatir los problemas de endeudamiento de la población con base en información completa.

El Sistema de Información Comercial se rige por el Decreto Supremo N°950 de 1928. Han existido 4 iniciativas legislativas que tuvieron por objetivo afectar el Decreto, pero ninguna prosperó. Algunas hipótesis son: la poca robustez de las alternativas propuestas y la capacidad de lobby de quienes defienden el derecho a la privacidad y de los actores que actualmente concentran la información³.

En este escenario se combinan intereses contrapuestos entre las asociaciones de deudores, entidades que generan, registran y distribuyen la información comercial, y la necesidad de un registro consolidado de deuda que provea información completa al Estado y a los deudores⁴.

Actualmente, existen dos iniciativas relevantes en discusión parlamentaria: el PdL sobre protección de datos personales (2017), que mantiene la licitud del tratamiento de datos personales sin consentimiento cuando corresponde a información negativa, mientras la positiva requiere consentimiento del titular. Y el PdL que crea el Registro Público de Deuda Consolidado (2021) en el cual todas las entidades estarán obligadas a reportar operaciones crediticias. El proyecto –entonces– completa la cobertura de supervisión actual de la CMF. Además considera una extensión del concepto de información comercial que puede ser tratada, considerando no sólo la deuda morosa, sino también la información positiva (previa autorización del titular, manteniendo coherencia con la legislación de protección de datos).

Ambas iniciativas favorecen la existencia de un registro más completo, pero no aseguran la disponibilidad de información completa de cara a los deudores, ya que no contemplan incorporar información positiva por defecto ni la disponibilidad de información acompañada de orientaciones para prevenir sobre-endeudamiento con base en evidencia.

³ En relación con las iniciativas anteriores, la Cámara de Comercio de Santiago señaló que “en materia de endeudamiento, el remedio no es la consolidación de la información positiva; que el Boletín Comercial ha demostrado ser el mejor instrumento de autorregulación del sector privado; y que la imposición legal a las casas comerciales de entregar información de deudas vigentes atenta contra la ley” (CCS, 2010).

⁴ Un ejemplo concreto de esta contraposición es el reciente ingreso y primera discusión constitucional del Proyecto de Ley que “Elimina y prohíbe el uso de datos relativos a deudas impagas al 30 de abril de 2022 y establece las sanciones que indica”. Allí, representantes de las asociaciones de consumidores y PYMES se muestran favorables a la medida, junto con algunos de diputados y diputadas de los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI), Partido Liberal, Evolución Política (Evópoli) y Renovación Nacional (RN), principalmente. Mientras, la Asociación de bancos e instituciones financieras, la Cámara de Comercio de Santiago, junto con representantes del Gobierno como el Ministro de Economía, la Subsecretaría de Hacienda y Presidenta de la Comisión para el Mercado Financiero manifiestan su oposición.

III. Metodología

Debido a la imposibilidad de realizar un análisis empírico por la legislación local y la inexistencia de oportunidades para un experimento natural, se utiliza una metodología de revisión bibliográfica internacional con dos enfoques.

El primero corresponde a un análisis de la evidencia internacional acerca de los efectos de contar con información completa (negativa y positiva; de oferentes bancarios y no bancarios) sobre las condiciones del mercado crediticio y los niveles de endeudamiento de la población. Luego, se indican los efectos de que dicha información esté disponible para las personas.

En segundo lugar, se contrastan casos de institucionalidad para la información crediticia, con foco en su carácter público/privado, y los facilitadores y obstaculizadores asociados. Una ventaja de este enfoque es la capacidad de comparar las cualidades de implementaciones similares a la propuesta, por sobre las opiniones de actores locales particulares cuyos intereses están en juego.

Cabe señalar que la evidencia corresponde en general a países con mayor nivel de desarrollo, por cuanto su comparabilidad con la realidad nacional puede ser parcial. Para subsanar aquello, se prioriza evidencia proveniente de países latinoamericanos. Asimismo, ningún caso constituye un paralelo idéntico al planteamiento, por tanto, se utilizan ejemplos distintos para cubrir los diversos atributos de la propuesta.

1

Evidencia sobre las condiciones del mercado crediticio y el comportamiento de los deudores

En cuanto a la *completitud* de la información, la evidencia da cuenta de las ventajas de contar con datos integrados de la mayor cantidad de oferentes crediticios, considerando información negativa y positiva.

La primera ventaja corresponde al mejoramiento de las condiciones crediticias. En Brasil (Bonomo, et al., 2020) la información compartida entre oferentes de créditos bancarios y no bancarios generó efectos en la disminución del costo de los créditos, equivalentes a 33,5 puntos porcentuales promedio, y también un aumento de los montos de los nuevos préstamos. La evidencia de Corea del Sur indica que contar con información más completa mejora el poder discriminatorio de los modelos de calificación, impactando positivamente sobre la eficiencia de los mercados de crédito (Hahm y Lee, 2011). Así, se refuerza que las asimetrías de información por parte de los oferentes son determinantes en la definición de los intereses.

En segundo lugar, la información completa tiene relación con un comportamiento de pago favorable. Un estudio en Estados Unidos (Baron y Staten, 2003) determinó que cuando incorpora información de entidades oferentes más pequeñas en la evaluación de riesgo, las tasas de incumplimiento disminuyeron un 38%. Cuando además se incorpora información positiva, el descenso es de 43%. En Argentina y Brasil (Majnoni et al.,2004) se observan resultados coincidentes respecto de la integración de información positiva, generando un descenso del 22% y del 45% en impagos, respectivamente. Asimismo, se identificaron efectos positivos en la reducción del sobreendeudamiento al limitar el acceso excesivo a la oferta crediticia en contextos anglosajones y latinoamericanos (Bennardo, et al., 2009)

En tercer lugar, se observan efectos positivos en la accesibilidad al mercado crediticio. En Estados Unidos, la tasa de aprobación de los créditos solicitados aumenta en un 87% cuando se cuenta con información completa (Baron y Staten, 2003), y en Brasil es de 88% (Majnoni et al.,2004). Junto con ello, en Colombia se observan efectos beneficiosos para quienes han tenido históricamente menor acceso al mercado crediticio (Cipoletta y Matos 2018). La información positiva permite engrosar sus antecedentes y favorece estimaciones de riesgo sobre la base de su comportamiento observado y no sólo sobre características sociodemográficas. Así, con información negativa parcial, la distribución de créditos otorgados a mujeres corresponde a 33% del total, y con información completa su participación aumenta a 47% (Turner y Varghese, 2007).

En cuanto a la *disponibilidad* de información consolidada para deudores, la evidencia es menos concluyente. Esto implica una limitación metodológica importante para sostener la necesidad de una plataforma que integre distintas fuentes, más aún considerando las tensiones técnicas y políticas expuestas. Sin embargo, se observan investigaciones contundentes acerca de cómo las decisiones de endeudamiento mejoran con el acceso a reportería de productos crediticios, pudiendo inferir desde ahí las ventajas de una plataforma integrada y orientadora.

La OCDE (2017) y el Banco Mundial (2017) sugieren aplicar ciencias del comportamiento, refiriéndose a la importancia de los contextos en los que los deudores procesan esta información (Kilborn, 2010; Adams et al. 2018). Ello, en línea con la evidencia que señala que los programas tradicionales de desarrollo de capacidades financieras han demostrado menor efecto, particularmente en latinoamérica (Bruhn, et al.,2014).

La literatura indica la utilidad de evitar el lenguaje técnico para lograr mayor responsabilidad en los pagos de productos financieros (Drexler et al., 2014). Plantea además la conveniencia de incorporar elementos gráficos que destaquen la información más relevante para promover el pago de cuotas (Lunn, 2018; Chien, 2018). También, señala que la existencia de recordatorios (Hunt et al., 2015), así como de resúmenes de deuda anuales (Hogarth y Merry, 2011) incrementa el saldo oportuno de deudas.

De lo anterior se infiere que una plataforma que disminuya los costos de comprensión de la información por medio de un lenguaje claro y visualización comprensible, es un aporte para las decisiones de los deudores. En esta línea, la experiencia local ha planteado que la incorporación de ciencias del comportamiento genera mejoras en pago y renegociación de créditos hipotecarios (SERNAC, 2020) y mayor competitividad en el mercado de tarjetas de crédito (Foley et al., 2019).

Por consiguiente, es necesario contar con información más completa, ya que se atenúa la distorsión de *selección adversa* disminuyendo el costo de los créditos para buenos pagadores, decrece el comportamiento de mora y se amplía la accesibilidad al mercado de manera segura. Asimismo, hacer disponible información de cara a los deudores considerando su simplificación, integración y notificación demuestra efectos positivos.

2 | Análisis comparado de la institucionalidad internacional para un registro público

Los beneficios asociados a mayor información crediticia son coherentes con su amplia adopción en diversas naciones. Los sistemas de información que contienen datos positivos (con distintos grados de completitud) tienden a dominar, siendo Chile el único país en Latinoamérica que no los utiliza para la estimación de riesgo crediticio de los *burós*.

Tabla 1: Tipos de información crediticia utilizada por región⁵.

Región y cantidad de países considerados (en paréntesis)	Países sin información	Países sólo con información negativa	Países con información positiva y negativa
América del Norte (2)	0	0	2
Europa (23)	0	3	20
Latinoamérica (20)	0	1	19
Asia (19)	3	1	15
África (27)	23	0	4

Fuente: Banco Central (2021).

⁵ La tabla considera información utilizada por el mercado crediticio independiente de si lo realiza por medio de un *buró* privado o registro público.

Las economías desarrolladas y emergentes han fortalecido sus sistemas de información utilizando distintos enfoques: Países de tradición normativa francesa se inclinan por registros públicos. Mientras, países de tradición anglosajona lo hacen por medio de *burós* privados, en consonancia con una mayor flexibilidad de su legislación asociada a información personal. En el caso de Europa y América Latina coexisten ambos instrumentos (Miller, 2003).

Desde un análisis comparativo, existe menor probabilidad de que se establezcan registros públicos de créditos cuando pre-existen *burós* privados (Jappelli y Pagano 2002). Asimismo, estos son más comunes en países donde los derechos de los acreedores son más débiles (Jappelli y Pagano, 2003; Brown, et al., 2006). Por su parte, los registros públicos influyen positivamente en el volumen de los créditos otorgados con respecto al PIB en economías emergentes, particularmente cuando los *burós* privados no surgen de manera endógena o presentan limitaciones en la completitud de su información (Djankov, et al., 2007), tal como es el caso chileno.

Ahora bien, a diferencia de los *burós* privados, los registros públicos no sólo contribuyen a la optimización del mercado crediticio. Pruebas empíricas en Argentina, Brasil y México confirman que constituyen instrumentos relevantes para la regulación del mercado financiero y la generación de política pública para enfrentar el endeudamiento excesivo (Powell et al., 2004). En España, la Central de Información de Riesgos es considerada una herramienta útil para la prevención del sobreendeudamiento en coherencia con la regulación de insolvencia y préstamo responsable (Cuena, 2017). De esta manera, en general se alojan en la institucionalidad del Banco Central o entidades supervisoras del mercado financiero, como paralelos a los *burós* privados.

Un aspecto controversial es el marco normativo que posibilita la compatibilidad entre protección de datos y el tratamiento de información completa por parte de los registros públicos. En México, la Ley Federal de Protección de Datos (2010) dispone que el tratamiento de datos personales está sujeto al consentimiento del titular. Sin embargo, reconoce que existen diferentes formas de manifestar el consentimiento y acepta que pueda darse tácitamente. De esta manera es posible incorporar información positiva al registro de crédito y también al reporte descargable para deudores.

Por otra parte, en España, la supervisión de las entidades de crédito españolas está definida por el Mecanismo Único de Supervisión dirigido por el Banco Central Europeo. En este contexto, se desarrolla la Central de Información de Riesgos a cargo de la autoridad supervisora nacional. Por su parte, la Agencia Española de Protección de Datos⁶ es la institución local competente para regular el tratamiento de información financiera, estableciendo los contornos de información de la Central. Si bien esta experiencia cuenta con información integrada contemplando el total de los oferentes de crédito en un registro público,

⁶ Creada en 1993, es autónoma y se relaciona con el Gobierno por medio del Ministerio de Justicia. Entre sus principales funciones están atender las peticiones de personas afectadas, normar la producción y publicación de información estadística en resguardo de la privacidad y cooperar en la elaboración de normativa relacionada (Real Decreto, 1993).

es cuestionada ya que en su aplicación local impide el uso de información positiva sin consentimiento explícito -tal como es el caso chileno-, limitando su potencial beneficioso para los deudores (Carpi y Font, 2017).

IV. Análisis

La evidencia analizada da cuenta de los beneficios de un registro consolidado de cara a los deudores. El cruce de información facilita la integración del mercado y posibilita mayor control. Con ello disminuye el *riesgo moral* de ciertos deudores. Además, respalda una mejora en las condiciones del mercado en contextos de economías emergentes y con patrones culturales similares. Consolidar más información sobre el comportamiento de deudores disminuye el costo de los créditos para quienes han tenido una trayectoria de buenos pagadores, mejora el acceso al crédito formal, y favorece la incorporación de segmentos históricamente más excluidos.

Ahora bien, la consolidación de un registro de deuda no constituye una intervención directa en relación con el endeudamiento motivado por la necesidad de pagar obligaciones anteriores. No se observa literatura concluyente que permita dar cuenta de un efecto sobre las restricciones presupuestarias que incitan el endeudamiento como estrategia de ajuste de balance. La disposición de más información a oferentes y deudores no parece ser una estrategia suficiente para encarar esta situación multidimensional y de alta complejidad. Más bien, estos casos requieren ser abordados integralmente desde la política social en su conjunto.

La no resolución de esta **tensión técnica**, sin embargo, permite distinguir una oportunidad poco destacada en el debate asociado a la creación de un registro: La inexistencia de información integrada invisibiliza la magnitud del desafío de política pública. Con la información accesible actualmente no es posible pesquisar de forma precisa a la población en situación de endeudamiento excesivo.

La base de conocimiento actual de la CMF no contempla a las emisoras de préstamos no financieros, como el retail. Dado que los montos de crédito otorgados por estas instituciones son más pequeños, los requisitos de acceso son más flexibles. Por ello, constituyen una opción preferida por personas con menos garantías, que coincide con quienes tienen ingresos más bajos. En este sentido, el registro actual mantiene un grado de invisibilidad con respecto al endeudamiento de un segmento importante de la población que tiende a contraer obligaciones crediticias prioritariamente en este mercado.

Por consiguiente, la situación normativa actual limita la capacidad de la política pública para dimensionar el endeudamiento de manera completa tanto para desarrollar mecanismos de apoyo como para prever escenarios de inestabilidad financiera por sobreendeudamiento.

En cuanto a la disponibilidad de una plataforma de información consolidada para los deudores, la evidencia no es cabal, ya que no está asociada a la gestión de un conjunto de deudas integradas de diversas fuentes.

Más bien, la experiencia internacional y local da cuenta del uso eficaz de herramientas de las ciencias del comportamiento para incentivar acciones en relación con productos crediticios específicos.

Más allá de esta disparidad, la literatura avala efectos positivos en la toma de decisiones consideradas favorables. Los pagos son más oportunos y las estimaciones de costos de los créditos son más acabadas, desincentivando la obtención excesiva de productos crediticios. Por el contrario, no se encuentran investigaciones que indiquen efectos adversos de la presentación de información de deuda a sus titulares.

Para reunir y presentar la información a deudores será necesario avanzar hacia un registro consolidado de deuda. A la luz de las **tensiones políticas** asociadas al tratamiento de la información, al principio de *finalidad* y bajo la presunción de un Estado benevolente, es preferente su carácter público por sobre uno privado.

El análisis técnico plantea que la regulación que rige al *buró* privado es insuficiente para lograr un correcto control y calidad de la información. Los estándares de seguridad que protegen la integridad de los datos, los plazos y formatos de envío por parte de los acreedores, son establecidos por los propios agentes del mercado y poco conocidos a nivel público (Bozzo, 2020). Además la participación está basada en el principio de reciprocidad y se pueden generar conflictos de interés.

Si bien la experiencia internacional señala que los registros públicos tienen menos incentivos a actualizar su información en contraste con los privados (IFC, 2006), la capacidad institucional actual permite proyectar resultados satisfactorios. A saber, el PdL que crea el registro consolidado de deuda (2021) establece que su gestión sea responsabilidad de la CMF. En tanto institución de carácter técnico con la facultad de ejercer un modelo de supervisión integrado, la CMF cuenta con capacidad demostrada de regulación de más de 7.000 entidades (CMF, 2021). Su gobierno colegiado que entrega robustez y continuidad en las decisiones. Y, a pesar de las brechas de información, desde 2019 ha demostrado competencia en el monitoreo de riesgos sistémicos y nuevos conglomerados.

La propuesta esencial de creación de un registro público consolidado no es reciente. En 2006, 2007, 2008 y 2009 se ingresaron proyectos para modernizar el sistema de información crediticia. Los últimos dos consideraban la creación de un registro público⁷. No obstante, dichas propuestas se distinguían de la actual en su relación con el Boletín Comercial. Ambas consideraban la derogación del Decreto Supremo N°950 y con ello la licitación del Boletín; probablemente una de las razones que dificultó su continuidad en el Congreso. Por el contrario, el PdL actual no refiere directamente a la operación del *buró* privado, que deberá mantenerse ajustado a la normativa vigente sobre protección de datos y prohibición de acceso a cierta información de deuda.

⁷ El primero bajo la institucionalidad “Central de Información de Riesgos” y el segundo como un “Registro Central de Obligaciones Económicas”. Ambos fueron propuestos al alero de la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras, institución que en 2018 traspasó sus funciones y atribuciones en el ámbito bancario a la CMF.

Así, algunas de las tensiones políticas señaladas se amainan considerando que i) la evidencia sobre los efectos positivos de los registros públicos es concluyente para México, Argentina y España; ii) el PdL que crea el registro lo hace en convivencia con el *buró*, y iii) que mantiene consistencia con la legislación actual y propuesta sobre protección de datos personales.

Sin embargo, aquellas tensiones relacionadas con los intereses de las asociaciones de deudores pueden ser las más críticas. Es fundamental que la consolidación de un registro completo y disponible sea valorada a partir de los beneficios concretos antes señalados. Para ello, el rol de instituciones públicas como el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) en su experiencia de relación con asociaciones de consumidores es clave. Todo ello, conforme a la Ley 20.555 (2012) que establece un conjunto de atribuciones para la protección de los derechos de los consumidores financieros⁸.

Asimismo, SERNAC es la institución que presenta mayores atribuciones en cuanto a la protección de datos personales a partir de la Ley N°21.398 (2019)⁹. Resguarda especialmente el principio de *finalidad* de la información, es decir que el tratamiento de los datos se atenga al objetivo que fue informado al deudor al momento de su captura.

Ahora bien, el PdL que busca derogar normativa actual de protección de datos se asemeja al caso Español, por cuanto crea una nueva institucionalidad: la “Agencia de protección de datos personales” se plantea como una entidad de carácter técnico, descentralizada, al alero del Ministerio de Economía. Sus facultades son dictar, aplicar disposiciones legales, fiscalizar y sancionar la aplicación de normas para regular el tratamiento de datos personales. Por su parte, no tendría facultades para almacenar ni tratar este tipo de información.

Cabe señalar que las opiniones han sido diversas: existen posiciones que, sobre la base de la eficiencia, no apoyan la creación de una Agencia, sino el fortalecimiento de facultades de instituciones existentes como el SERNAC, la Contraloría General de la República, el Consejo para la Transparencia (como indicaba el PdL de 2008), o bien, el Servicio de Registro Civil e Identificación. Sin embargo, en la discusión constitucional se mantiene la alternativa de la creación de la Agencia, argumentando que se requieren competencias focalizadas (PdL, 2017).

⁸ La Ley 20.555 mencionada, modifica la anterior Ley 19.496 de Protección del Consumidor de 1997. Con ello permitió un avance en la regulación de otorgamientos de créditos, al establecer normas y procedimientos destinados a normar la oferta, venta y prestación de productos y servicios financieros, como créditos hipotecarios, créditos de consumo, tarjetas de créditos y seguros entre otros. A través de su herramienta Ranking de Mercado Financiero, el SERNAC proporciona un catastro de reclamos, específicamente para los submercados banca, retail financiero, cajas de compensación de asignación familiar y cooperativas de ahorro y crédito (la mayor parte de ellas, consideradas en el perímetro de supervisión actual de la CMF), con el fin de promover cambios en la conducta de las entidades financieras, que favorezcan a los consumidores.

⁹ La Ley N°21.398, que establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores, incorporó en 2019 a la Ley N°19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores el artículo 15 bis, que hace expresamente aplicables el mandato y las funciones conferidas al SERNAC a los tratamientos de datos personales de consumidores que tienen lugar en el marco de una relación de consumo.

Una nueva institucionalidad implica tensiones políticas adicionales. Sin embargo, las facultades asociadas a la Agencia pudieran abrir un espacio de oportunidad para facilitar la incorporación de información positiva de comportamiento de los deudores. En este sentido, el ejemplo de México que incorpora la noción de un consentimiento tácito resulta interesante de analizar en vistas de los resultados reportados por la experiencia internacional y las recomendaciones de organismos supranacionales.

V. Conclusiones y extensiones

El PdL sobre un Registro Consolidado permite un avance sustantivo en la capacidad pública de estimación de los problemas de endeudamiento y de regulación del mercado financiero. Esta capacidad es vital para la configuración de políticas públicas pertinentes en materia económica. De hecho, en un futuro pudiera incluso considerarse la agregación de información referida a deudas con servicios públicos, tributarias o relativas a educación, toda vez que la *finalidad* de uso no constituye una evaluación de riesgo comercial. Más bien, posibilita la toma de decisiones públicas referidas, por ejemplo, a políticas de condonaciones, inyecciones de liquidez u otras estrategias con base en evidencia. De esta manera, diferenciar el uso de un Registro Público de Deuda respecto del Boletín Comercial.

A su vez, la propuesta se plantea en consistencia con la actualización normativa sobre protección de datos personales, aun cuando la incorporación de información positiva -necesaria para lograr los efectos esperados según la evidencia- no está considerada. En este punto, vale la pena considerar el ejemplo de México sobre el consentimiento *tácito*.

En cuanto a la institucionalidad, la creación de una nueva Agencia constituye un esfuerzo público relevante, que además presenta importantes resistencias de quienes defienden la privacidad (aun cuando en sus funciones no está almacenar información). El análisis sugiere más bien fortalecer las capacidades de las entidades existentes -SERNAC y CMF- y disponer recursos para el cumplimiento acabado de sus funciones.

Sin embargo, la discusión no considera alguna herramienta que favorezca concretamente a los deudores. Las aprehensiones con respecto a integrar información completa son comprensibles, ya que en la propuesta no se contemplan beneficios observables directamente por las personas. La disposición de una plataforma integrada con acceso personalizado y guiada por las ciencias del comportamiento, permitiría empoderar en el proceso de negociación, amplificar el acceso formal y mejorar las condiciones crediticias.

Finalmente, es necesario considerar que el escenario económico actual pudiera incrementar significativamente el endeudamiento, cuyos impactos no se restringen a la esfera económica; investigaciones nacionales dan cuenta de efectos sociales adversos como son el malestar psicológico (Hojman et al., 2016) y la profundización de la desigualdad (Alvarez-Cuadrado, 2017). Por consiguiente, es urgente tomar las acciones legislativas y técnicas necesarias para contenerlo.

VI. Bibliografía

- » **Adams, Pau; Guttman-Kenney, Benedict; Hayes, Lucy; Hunt, Stefan; Laibson, David y Steward, Neil (2018).** “The conflict between consumer intentions, beliefs and actions to pay down credit card debt” Financial Conduct Authority, Occasional paper 44 <<[click](#)>>
- » **Álvarez, Roberto y Ruiz-Tagle, Jaime (2016).** “Analfabetismo financiero, endeudamiento y morosidad de los hogares en Chile” Serie Documentos de Trabajo, Universidad de Chile, Departamento de Economía <<[click](#)>>
- » **Alvarez-Cuadrado, Francisco y Japaridze, Irakli (2017).** “Trickle-down consumption, financial deregulation, inequality, and indebtedness” Journal of economic behavior & organization, Vol 134, pag 1- 26 <<[click](#)>>
- » **Banco Central Chile (2017).** "Informe Catastro Nacional de Programas e Iniciativas de Educación Financiera" <<[click](#)>>
- » **Banco Central Chile (2019).** “Informe de estabilidad financiera, primer semestre 2019” <<[click](#)>>
- » **Banco Central Chile (2021a).** “Informe de estabilidad financiera, segundo semestre 2021” <<[click](#)>>
- » **Banco Central Chile (2021b).** “Presentación Comisión de Economía de la Cámara de Diputadas y Diputados <<[click](#)>>
- » **Banco Mundial (2017).** “Good Practices for Financial Consumer Protection”, World Bank Group Edition <<[click](#)>>
- » **Banco Mundial (2020).** “Doing Business”, World Bank Group Edition, Washington DC <<[click](#)>>
- » **Bennardo, Alberto, Marco Pagano y Salvatore Piccolo (2009).** “Multiple-Bank Lending, Creditor Rights and Information” <<[click](#)>>
- » **Bonomo, Marco; Bruschi, Claudia y Schechtman, Ricardo (2020).** “Effects of sharing public positive credit information on personal loans” <<[click](#)>>
- » **Bozzo, Sebastián (2020).** Sobreendeudamiento, sistemas de información crediticia y la protección de datos personales del consumidor en Chile. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N°55, diciembre <<[click](#)>>
- » **Brown, Michael, Jappelli, Tullio y Pagano, Marco (2006).** "Information Sharing and Credit: Firm-Level Evidence from Transition Countries". Swiss National Bank, Zurich. <<[click](#)>>
- » **Bruhn, Myriram; Lara, Gabriel y Mckenzie, David (2014).** “The minimal impact of a large-scale financial education program in Mexico City”, Journal of Development Economics, Vol 108, pag 184 - 189 <<[click](#)>>

- » **Cámara de Comercio de Santiago (2010).** "Entrevista en sala de prensa" <<[click](#)>>
- » **Carpi Martín, Rebeca, Font Gorgorió, Natalia (2017).** "Ficheros de solvencia positiva y obligación de evaluación de la solvencia en España: retos pendientes en el mercado de crédito" <<[click](#)>>
- » **Centro UC - Encuestas y Estudios Longitudinales** "Estudio Longitudinal Empleo-Covid 19". Septiembre 2020 <<[click](#)>>
- » **Chien, J. (2018).** "Developing a Key Facts Statement for Consumer Credit" Technical Note. págs 1-46. The World Bank Publishing <<[click](#)>>
- » **Cipoletta, Georgina y Adriana Matos (2018).** "Hechos estilizados sobre la inclusión financiera en América Latina" en La inclusión financiera para la inserción productiva y el papel de la banca de desarrollo, Pérez, Eduardo y Titelman, Daniel (ed). pág 37-58. Santiago Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) <<[click](#)>>
- » **Comisión para el Mercado Financiero (2021).** "Informe de endeudamiento 2021", diciembre <<[click](#)>>
- » **Comisión para el Mercado Financiero (2022).** "Cuenta Pública 2021" <<[click](#)>>
- » **Cuena, Matilde (2017).** "Intercambio de información positiva de solvencia y funcionamiento del mercado de crédito" IndDret Revista para el análisis del derecho. Barcelona <<[click](#)>>
- » **Decreto Supremo 950** <<[click](#)>>
- » **Djankov, Simeon, McLiesh, Caralee y Shleifer Andrei (2007).** "Private Credit in 129 Countries". World Bank Doing Business Project <<[click](#)>>
- » **Drexler, Alejandro y Schoar, Antoinette (2014).** "Keeping It Simple: Financial Literacy and Rules of Thumb" American Economic Journal: Applied economics, Vol 6, pag 1-31 <<[click](#)>>
- » **Foley, Fritz, Hurtado; Agustin, Liberman, Andrés y Sepúlveda, Alejandro (2019).** "The effects of information on credit market competition: Evidence from credit cards <<[click](#)>>
- » **Giovanni Majnoni, Margaret Miller, Nataliya Mylenko y Andrew Powell (2004).** "Improving Credit Information, Bank Regulation and Supervision." World Bank Policy Research Working Paper Series. <<[click](#)>>
- » **Hahn, Joon-Ho y Lee, Sangche, Lee (2011).** "Economic effects of positive credit information sharing: the case of Korea" Applied Economics, Vol 43, 43-30 <<[click](#)>>
- » **Hogarth, J. M., y Merry, E. A. (2011).** "Designing Disclosures to Inform Consumer Financial Decisionmaking: Lessons learned from consumer testing". Federal Reserve Bulletin. <<[click](#)>>
- » **Hojman Daniel; Miranda Alvaro y Ruiz-Tagle Jaime (2016).** "Debt trajectories and mental health" Social Science & Medicine. Vol 167 pag 54-62 <<[click](#)>>

- » **Hunt, Stephan, Kelly, Darragh y Garavito, Fabian (2015).** "Message received? The impact of annual summaries, text alerts and mobile apps on consumer banking behaviour" Occasional Paper, Financial Conduct Authority <<[click](#)>>
- » **IFC - Corporación Financiera Internacional (2006).** "Sistemas de Información crediticia. Guía informativa", Washington DC. <<[click](#)>>
- » **Jappelli, Tullio y Pagano, Marco (2002).** "Information sharing, lending and defaultats: Cross-country evidence" Journal of Banking and Finance. <<[click](#)>>
- » **Jappelli, Tullio y Pagano, Marco (2003).** "Public Credit Information: A European Perspective" en Credit Reporting Systems and the International Economy, Miller, Margaret. Cambridge, MA: The MIT Press, págs 81-114. <<libro no disponible en internet>>
- » **Kilborn, Jason (2010).** "Behavioral Economics, Overindebtedness & Comparative Consumer Bankruptcy: Searching for Causes and Evaluating Solutions". Emory Bankruptcy Developments Journal, Vol 22, pag 13 - 45 <<[click](#)>>
- » **Ley 19.628.** Sobre la Protección de la vida privada <<[click](#)>>
- » **Ley 20.555.** Modifica Ley Nº 19.496 sobre protección de los derechos de los consumidores para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor <<[click](#)>>
- » **Ley 20.575.** Establece el principio de finalidad en el tratamiento de datos personales <<[click](#)>>
- » **Ley 21.081.** Modifica la Ley Nº 19.496, sobre protección de los derechos de los consumidores. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. 28 de febrero de 2018 <<[click](#)>>
- » **Ley 21.214.** Modifica la Ley Nº 19.628, sobre protección de la vida privada con el objeto de prohibir que se informe sobre las deudas contraídas para financiar la educación en cualquiera de sus niveles. Ministerio de Educación. 28 de febrero de 2020 <<[click](#)>>
- » **Ley Nº21.398.** Establece medidas para incentivar la protección de los derechos de los consumidores <<[click](#)>>
- » **López, Diana; Tobar Andrés y Vergara, René (2018).** "Factores determinantes del incumplimiento en créditos de consumo en una cooperativa de ahorro y crédito", Revista Chilena de Economía y Sociedad, pp. 40-60 <<[click](#)>>
- » **Lunn, P., McGowan, F., y Howard, N. (2018).** "Do some financial product features negatively affect consumer decisions? A review of evidence" ESRI Research Series <<[click](#)>>
- » **Madeira, Carlos (2015).** "Motivaciones del endeudamiento en las familias chilenas", Economía chilena, Vol 18, Nº1, abril <<[click](#)>>
- » **Michael Turner y Robin Varghese (2007).** "The Economic Impacts of Payment Reporting in Latin America". Chapel Hill, NC: The Political and Economic Research Council <<[click](#)>>

- » **Miller, Margaret (2003)**. “Credit reporting system around the globe: the state of art in public and private credit registries”, en Credit Reporting System and the international Economy, Ed Cambridge, Massachusetts MIT Press, pág 43 - 76 <<el enlace corresponde al capítulo en versión borrador, ya que el libro no está disponible en internet: [click](#)>>
- » **OCDE (2015)**. “Facilitating access to finance. Discussion paper on credit information sharing” <<[click](#)>>
- » **OCDE (2017)**. "Behavioral insights case studies: Financial products", en Behavioral insights and public policy: Lessons from around the world. OCDE Publishing, Paris <<[click](#)>>
- » **Ormazábal, Francisco (2014)**. “Variables que afectan la tasa de incumplimiento de créditos de los chilenos”, Revista de Análisis Económico, Vol 29, pag 3-16 <<[click](#)>>
- » **Powell, Andrew; Mylenko, Nataliya; Miller, Margaret; Majnoni, Giovanni (2004)**. "Improving Credit Information, Bank Regulation, and Supervision: On the Role and Design of Public Credit Registries". Policy Research Working Paper. World Bank, Washington, D.C. <<[click](#)>>
- » **Proyecto de Ley: Crea un Registro de Deuda Consolidada**. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y Ministerio de Hacienda. 01 de diciembre de 2021. Mensaje 400-369 <<[click](#)>>
- » **Proyecto de Ley: Elimina y prohíbe el uso de datos relativos a deudas impagas al 30 de abril de 2022 y establece las sanciones que indica**. Cámara de Diputados. 06 de abril de 2022 <<[click](#)>>
- » **Proyecto de Ley: Sobre protección de datos personales**. Senado. 17 de enero de 2017 <<[click](#)>>
- » **Pulgar, Carlos; Corradi, Flavia y Lemus, Antonio (2021)**. “Endeudamiento máximo sostenible de los hogares en Chile” Documento de Trabajo N° 01/21. Comisión para el Mercado Financiero <<[click](#)>>
- » **Real Decreto 428/1993**, de 26 de marzo, por el que se aprueba el estatuto de la Agencia de Protección de Datos <<[click](#)>>
- » **SERNAC - Servicio Nacional del Consumidor (2020)**. "Rediseño de la Comunicación Trimestral del Estado del Crédito Hipotecario y su Impacto en la Cotización de Ofertas Crediticias: Evidencia Experimental" <<[click](#)>>

VII. Anexos

Anexo 1:

Tipos de transacciones crediticias agrupadas por cobertura de regulación actual de la Comisión para el Mercado Financiero.

TIPO	DEUDA TOTAL	PROPORCIÓN AGREGADA	
Hipotecario bancario	69,8%	69,8%	
Préstamo bancario	7,9%	77,7%	
Tarjeta bancaria	3,6%	81,3%	Transacciones que forman parte del perímetro de cobertura actual de la CMF
Línea bancaria	1,1%	82,4%	
Tarjetas casas comerciales	1,8%	84,2%	
Cooperativas	1,2%	85,4%	
Mutuarias (hipotecarios)	5,7%	91,1%	
Cajas de compensación	0,4%	91,5%	Transacciones que no forman parte del perímetro de cobertura actual de la CMF
Préstamos de casas comerciales	1,0%	92,5%	
Crédito automotriz	1,5%	94,0%	
Otras	1,1%	95,1%	
Deuda educacional	4,9%	100%	No se considera por Ley N°21.214

Fuente: Comisión para el Mercado Financiero (CMF, 2021).

Anexo 2:

Motivaciones para el endeudamiento de personas naturales, correspondientes al porcentaje de la deuda total.

País o conjunto de países	Cancelar o consolidar deudas	Residencial e inmobiliario	Vehículos	Actividad empresarial y de inversión	Gastos corrientes y otros
Chile	30%	12%	25%	12%	21%
Países OCDE [mediana]	12%	38%	20%	11%	18%
Países PIB per cápita <US 30.000 [mediana]	16%	36%	12%	10%	22%

Fuente: Banco Central (2019) con base en la Encuesta Financiera de Hogares, Household Financial Consumption Survey (Europa, second wave) y Survey of Consumer Finances.