

El movimiento de protección al consumidor y los efectos de la Ley 19.496

Miguel Mendoza H.

Universidad de Chile

Extracto

Este trabajo analiza la evolución que ha tenido el movimiento de protección del consumidor en Chile y el mundo. Esta evolución se plantea en términos de los distintos cuerpos normativos que han surgido a través de los años en diferentes países y regiones. Para el análisis de este tema se propone un marco teórico que permite evaluar el movimiento de protección del consumidor desde tres perspectivas: el Estado, con la dictación de leyes, regulación y educación; las organizaciones de consumidores y su función difusora de información y educación, y las empresas, a través de la competencia, autorregulación y educación. Igualmente, se plantean las posibles causas del desarrollo e importancia que adquiere el movimiento de protección del consumidor en distintos países. También, el trabajo investiga la evidencia empírica existente en Chile a partir de la dictación de la última ley de protección del consumidor y el efecto que ha tenido en el país, llegándose a la conclusión de que la probabilidad de obtener una solución para un problema que exponga el consumidor ante la autoridad competente es menor después que entró en vigencia la ley. La evidencia empírica apoya la hipótesis de que las actividades más afectadas por insatisfacción por parte de los consumidores son aquellas con un gran componente de servicio.

El autor agradece la valiosa contribución de los señores Hugo Robotham, Rodrigo Téllez y un árbitro anónimo.

Abstract

The contents review the evolution of the consumers' protection movement in Chile and over the world. The subject matter is set forth in terms of the various normative bodies enforced in different countries and regions in the course of time. A theoretical frame is proposed in order to evaluate the consumers' protection movement from three perspectives: the State, through legal enforcement, regulation and education; consumers' organizations, by recourse to education and information to the public, and enterprises, through competition, self-regulation and education. Reference is also made to the possible sources of the development and importance that the consumers' protection movement is evidencing in many countries nowadays. The contents search into the empirical evidence in Chile, in the light of the existing consumers' protection law and its impact on the national scene. The conclusion reached is that the probability to obtain satisfaction upon submission of a complaint has decreased ever since the enforcement of the current law. Empirical evidence supports the hypothesis that activities including a considerable service component are the most affected by consumers' dissatisfaction.

Introducción

La protección del consumidor en las economías de mercado ha sido una realidad que las sociedades occidentales han debido enfrentar, con distintos grados de intensidad, en la medida en que se desarrollan los sistemas económicos a lo largo de los años. Numerosos factores, tanto económicos como sociales, políticos, culturales y legales han incidido en este fenómeno, caracterizado por una participación preponderante del Estado en la defensa del consumidor. Este movimiento ha estado muy relacionado con el grado de desarrollo que van alcanzando los distintos sistemas económicos y la participación que tienen los distintos agentes de una sociedad. Ante la evidencia de que el mercado tiene problemas para enfrentar situaciones donde existen externalidades, asimetrías de información o están involucrados bienes con carácter de bien público, las sociedades han desarrollado mecanismos para proteger a los consumidores que las conforman. Por una parte el Estado, a través de su estructura normativa, ha

Por otra parte, la sociedad como un todo ha ido generando un movimiento de defensa del consumidor. El presente trabajo pretende describir la evolución que ha tenido el movimiento de protección del consumidor en Chile y el mundo, además de desarrollar un marco teórico para explicar este proceso. Igualmente, se pretende evaluar el efecto que ha tenido la Ley 19.496 en los consumidores y empresas.

Evolución del movimiento de protección al consumidor

Es posible distinguir tres fases en el desarrollo histórico del movimiento de defensa del consumidor.

Las primeras manifestaciones de defensa del consumidor surgen en los Estados Unidos, a fines del siglo XIX, con la promulgación, en 1872, de una ley para reducir los fraudes en las ventas por correo, y la creación en 1901 del National Bureau of Standards, oficina encargada de establecer normas tendientes a asegurar que los consumidores recibieran las cantidades de productos compradas.

Entre 1879 y 1905 se presentaron al congreso de los Estados Unidos más de cien proyectos de ley para la protección de los consumidores. Se destacan los relacionados con regulación en las ventas de alimentos y de medicamentos; sin embargo, en esos momentos los consumidores no contaban con la fuerza suficiente para lograr que estos proyectos se convirtieran en ley.

A comienzos de siglo surgen de manera espontánea algunas organizaciones que aconsejan a los consumidores cómo gastar su dinero en forma cuidadosa y cómo reclamar ante productos defectuosos. Sin embargo, este incipiente movimiento tiende a desaparecer con la dictación de las leyes sobre inspección de alimentos y medicinas, que constituían sus principales motivaciones.

La segunda fase corresponde a la década de los veinte, con algunas publicaciones que despertaron nuevamente la conciencia de los consumidores sobre las prácticas de las industrias alimentarias y farmacéuticas. Muchos grupos, incluidos sindicatos, instituciones educacionales, agencias empresariales, oficinas gubernamentales y organizaciones femeninas, canalizaron las inquietudes del público consumidor, convirtiéndolas en una

presión política constructiva que dio origen a la legislación que protegía la seguridad de las personas con respecto a alimentos y cosméticos.

Durante este período se difundió profusamente la costumbre de poner a prueba los productos. Se establece la Unión de Consumidores (1936), organización sin fines de lucro, que publica desde entonces el *Consumer Reports*, para proveer información y consejo a los consumidores sobre bienes, servicios, salud, finanzas personales, como también para iniciar y cooperar con esfuerzos individuales y colectivos tendientes a mantener e incrementar la calidad de vida de los consumidores.

A pesar de esto, el movimiento nuevamente perdió fuerzas, por falta de apoyo masivo, y prácticamente se desvaneció durante la segunda guerra mundial y la de Corea.

Hacia fines de la década del cincuenta, el movimiento tomó un nuevo impulso con la promulgación de las leyes sobre el automóvil y sobre productos de fibras textiles, las que exigían a los fabricantes revelar información específica del producto.

Otro factor primordial que dio impulso al nuevo movimiento de los consumidores fue el discurso del presidente Kennedy ante la Cámara de Representantes (1962), en el que destacó los siguientes derechos de los consumidores:

El derecho a la seguridad. Los consumidores deben ser protegidos contra la comercialización de bienes y servicios peligrosos para la salud y la vida.

El derecho a la información. Los consumidores deben ser protegidos contra la información publicitaria y etiquetaje fraudulentos o engañosos, y deben recibir información verídica y completa para realizar una elección plenamente informada.

El derecho a elegir. Los consumidores deben tener acceso a una variedad de productos y servicios a precios competitivos. En aquellas industrias con carácter de monopolio natural, el Estado debe garantizar servicios de calidad satisfactoria y a precios razonables.

El derecho a ser escuchado. Los intereses del consumidor deben ser plenamente considerados en la formulación de una política de gobierno sobre protección al consumidor.

El desarrollo económico e industrial y el incremento poblacional han dado origen a dos nuevos derechos del consumidor:

El *derecho a un ambiente limpio*. Se debe asegurar que las empresas productoras de bienes y de servicios no agoten los recursos naturales escasos ni contaminen el ambiente.

El *derecho a la igualdad de oportunidades*. Se debe asegurar que los grupos minoritarios o consumidores de bajos ingresos no estén en desventaja con relación a los derechos mencionados, comparados con otros grupos.

Todos los países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, han tendido a imitar y adaptar a sus respectivas realidades, con algún rezago en el tiempo, la legislación y acción de los Estados Unidos en materia de protección al consumidor. Cada país les ha otorgado mayor o menor importancia a los derechos mencionados anteriormente.

Así, los países que conforman la CEE (Comunidad Económica Europea) han otorgado gran importancia al derecho a la seguridad. La causa de lo anterior es el hecho de que, en todos los países europeos que recopilan datos sobre la materia, las heridas y muertes por accidentes en el hogar y en juegos generalmente superan en número a aquéllas provocadas por accidentes camineros o laborales. A menudo, productos mal diseñados o mal usados por el consumidor están involucrados en dichos accidentes.

La CEE ha constituido el Comité de Política del Consumidor, organismo que genera información sobre productos peligrosos, colabora con los gobiernos, fabricantes y distribuidores para desarrollar un enfoque más sistemático de los problemas de seguridad en los productos y analiza las legislaciones de los países miembros. Además, se han desarrollado organizaciones formadas por los propios consumidores.

En países como la República Federal Alemana, Holanda y Suiza la legislación se basa en leyes relativas a categorías de productos específicos. En otros países, la protección al consumidor está dominada por leyes sobre las prácticas de marketing, como es el caso de Australia y países nórdicos.

Desde la década de 1970 algunos países, Francia y el Reino Unido inclusive, han optado por leyes generales sobre seguridad en los productos que establecen principios básicos, permiten regulaciones a productos específicos e incluyen poderes para manejar problemas de posventa.

Las medidas de autorregulación de los fabricantes cumplen un papel importante en países como Japón y Suecia, donde existe una estrecha cooperación entre la industria y las autoridades gubernamentales.

En el caso chileno el ciudadano se encuentra protegido por numerosas leyes y decretos a partir del año 1955, cuando el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, a través de su Subsecretaría, establece normas sobre publicidad, rotulaciones de productos envasados y otras prácticas comerciales. En el año 1973 se crea la Fiscalía Nacional Económica, que tiene por propósito asegurar la competencia y evitar las distorsiones del mercado. De la misma forma, en este ministerio se vela por la protección del consumidor en áreas específicas de la economía, como son la generación, producción, almacenamiento, transporte y distribución de combustibles y electricidad. También de este ministerio depende el Servicio Nacional del Consumidor, que posee competencia para proteger a los consumidores en materia de mercado de bienes y servicios, excluidos los servicios básicos, como los de agua, luz y otros considerados en leyes especiales. La salud de las personas está resguardada por el Ministerio de Salud, que se preocupa de proteger al consumidor en todo lo que dice relación con la comercialización de productos farmacéuticos, a través del Instituto de Salud Pública y de las relaciones entre las personas y los institutos de salud previsionales por intermedio de una superintendencia especial para estos efectos.

Por otra parte, el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones se preocupa de proteger al consumidor en las relaciones comerciales que éste tiene con los medios de transporte y telecomunicaciones, en especial en las referidas al servicio de telefonía.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se preocupa de velar por la calidad de las viviendas que se construyen, sobre todo en aquellos casos de viviendas financiadas con subsidios estatales.

En materia del ambiente, la Secretaría General de la Presidencia, a través de la Comisión Nacional del Ambiente se preocupa, a partir de 1995, de proteger el ambiente de las personas por medio de informes de impacto ambiental de proyectos que incidan en la calidad de vida y el ambiente.

El Ministerio de Hacienda, a través de dos superintendencias, a saber, de Valores y Seguros, y de Bancos e Instituciones Financieras, se encarga de proteger al consumidor en sus relaciones con instituciones financieras y del mercado de valores.

En el sector de la educación, el Consejo Superior de Educación se preocupa de proteger al consumidor, vigilando el adecuado funcionamiento de las instituciones de educación superior privadas.

En el Ministerio del Trabajo y Previsión Social existen la Superintendencia de Seguridad Social y la de Administradoras de Fondos de Pensiones, que protegen las relaciones del consumidor en su calidad de trabajador con las instituciones que le administran sus fondos de pensiones.

Se puede apreciar que Chile ha sido un país que en las últimas cuatro décadas se ha preocupado por la protección del consumidor en forma directa, mediante distintas leyes y reglamentos, y en forma indirecta a través de la educación del consumidor, labor que ha recaído fundamentalmente en el Servicio Nacional del Consumidor. Dentro del contexto latinoamericano Chile presenta un notable avance con la promulgación de la Ley 18.223, de Protección del Consumidor, en el año 1983. Este último cuerpo legal es perfeccionado con la Ley 19.496, que empieza a tener vigencia en junio de 1997, haciendo explícitos los derechos del consumidor planteados por el presidente Kennedy en el año 1962.

Consideraciones teóricas del movimiento de protección al consumidor

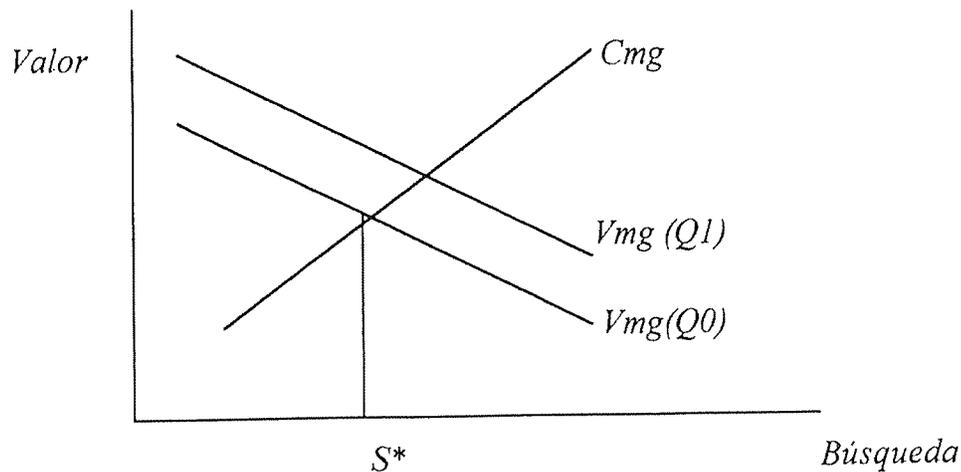
Uno de los grandes problemas que tienen los consumidores para estar adecuadamente protegidos en la toma de decisiones dice relación con la información disponible para realizar correctamente dicho proceso. En algunos casos extremos, cuando el consumidor carece de información apropiada, el consumo de ciertos productos puede significar un serio daño para su salud física y mental. En estas situaciones, donde el costo de informarse privadamente es excesivamente alto, el beneficio social de esa información supera sustancialmente al costo de obtenerla, y dadas las características de bien público que ésta generalmente tiene, el Estado surge como encargado de velar por el bienestar de sus ciudadanos. Esta acción estatal la vemos reflejada principalmente a través del Ministerio de Salud y otras dependencias que se encargan de proteger la salud y seguridad de las personas, así como de la preservación del ambiente.

En otras situaciones, donde la divergencia entre el costo y beneficio social no es tan obvia, la información que exista para la toma de decisiones va a estar dada por la interacción de oferta y demanda de ella.

En su artículo pionero del año 1961, George Stigler analiza, por primera vez, la información como cualquier otro bien, donde existe una demanda y oferta de éste que lleva a la existencia de un nivel de información de equilibrio en el mercado.

Para alcanzar este nivel de equilibrio el consumidor realizaría un proceso de búsqueda de información, el que estaría asociado con sus expectativas de aumento de bienestar al tomar una decisión mejor informada, sea como resultado de obtener un precio más bajo o adquirir un bien de mejor calidad. Por tanto, la demanda derivada de información tiene su origen en el valor marginal asociado a información adicional. A su vez, este valor marginal depende de la cantidad del bien o servicio que el consumidor desea adquirir, de la probabilidad de encontrar un bien o servicio con mejores atributos y de la dimensión del aumento del beneficio esperado. Como se aprecia en el gráfico 1, existe un nivel de equilibrio S^* de información, el que puede variar conforme al valor marginal de la información y del costo de obtenerla y procesarla.

Gráfico 1



El costo de procesar y obtener información está dado básicamente por el costo de búsqueda, que a su vez depende del costo de oportunidad del tiempo empleado en la búsqueda y de otros recursos que se destinen a este propósito. Igualmente, también se debe considerar el costo de comprender y asimilar la información.

El problema que se presenta, y que genera el movimiento de protección del consumidor, es que en muchas oportunidades el nivel de información de

equilibrio con que cuenta el consumidor para tomar su decisión no es el socialmente óptimo y deseable. Esto es especialmente válido cuando el bien o servicio es muy intensivo en atributos de confiabilidad o de conocimiento especializado. Esta situación tiende a ser menos relevante cuando el producto posee atributos que pueden ser inspeccionados y evaluados por el consumidor antes de la compra o cuando tiene atributos que pueden ser experimentados y evaluados después del consumo. En términos generales los servicios tienden a ser más intensivos en atributos experimentables y de conocimiento especializado con respecto a los bienes (Zeithaml 1981).

Otro aspecto que es importante de destacar se refiere a situaciones donde existe asimetría de información. En casos en que el consumidor percibe que existe esta asimetría, él tenderá a castigar los bienes que se le ofrezcan en el mercado, perjudicando a aquellas empresas que ofrezcan bienes de mejor calidad (Akerlof 1978).

Partiendo de la hipótesis de que un consumidor debidamente informado y educado respecto a su conducta de compra en el mercado se encuentra protegido, es interesante y útil analizar cómo los diferentes aspectos de un movimiento de defensa del consumidor afectan tanto a la oferta como a la demanda de información. Así, al entregar información hace disminuir el costo de obtener ésta desplazando la curva de Cmg hacia abajo y, por otra parte, al aumentar el beneficio de esta información desplazando la curva de VMg hacia arriba lleva a que el nivel de información de equilibrio se alcance con mayor cantidad de información disponible para la toma de decisiones.

Si analizamos la oferta de información, ésta debiera ser generada y canalizada hacia el consumidor principalmente por las empresas que venden sus productos en el mercado a través de los medios de comunicación masiva, generalmente. Obviamente, el propósito de estas firmas es que los consumidores informados prefieran sus productos, de tal forma que puedan financiar el costo que significa el proveer esta información. Sin embargo, existirán unas pocas empresas que pretendan obtener las preferencias del consumidor proveyendo información fraudulenta que pueda engañar al público. A partir de la Ley N° 18.223, se reguló la información engañosa, aumentando el costo para la empresa que tenga este tipo de conducta. Esto se logró mediante la existencia de sanciones y multas, facilitando la posibilidad de reclamar a los tribunales de justicia y concediendo indemnizaciones a quienes se vean afectados. La Ley N° 19.496 apunta a cubrir de mejor forma los daños

generados por las empresas, pero en lo que respecta a entregar mayor información no estima mayores cambios. Igualmente, la sola posibilidad de existencia de asociaciones de consumidores y el papel más activo que cumple el SERNAC (Servicio Nacional del Consumidor) aumenta el costo de proveer información engañosa al consumidor.

En algunos casos pueden surgir en el mercado instituciones especializadas para generar y vender información a los consumidores. Sin embargo, este tipo de organizaciones es difícil que exista en mercados pequeños como el chileno, en términos de tamaño y poder adquisitivo, y que además demandan poca información. En la medida en que se expandan los mercados y aumente la demanda de información, aumentan las probabilidades de que estas organizaciones surjan espontáneamente.

Por otra parte, la demanda de información dependerá del análisis costo-beneficio que realice el consumidor. Así, el beneficio será mayor cuanto mayor sea la cantidad del bien que se va a adquirir y mayor será la valoración que realice el consumidor en la medida en que utilice la información para tomar mejores decisiones. Un costo importante de considerar en este proceso de evaluación se refiere al costo de comprender y asimilar dicha información.

El costo de comprender, a su vez, se relaciona con el poder entender y evaluar la información, lo que está en directa relación con el nivel cultural de la persona. Así, el costo de comprender aumenta cuando el nivel cultural de la persona disminuye. En casos extremos, la falta de educación es una fuerte barrera para la comprensión de la información. Esto explica la paradoja de que las personas que menos usan la información, como serían aquellas con bajo nivel de ingreso y educación, son las que más la necesitan y que más se beneficiarían con ella. Desde esta perspectiva, un movimiento de defensa del consumidor que promueva una mayor educación disminuirá el costo de comprender esta información, haciendo aumentar la demanda de ella al lograr una mayor protección del consumidor.

Sin embargo, dada las características de bien público de la educación, es una función prioritaria del Estado educar debidamente a los ciudadanos y así afectar a la demanda de información. Adicionalmente, aquellas empresas que se vean más beneficiadas con un consumidor informado serán las que incentiven esta educación y aquellas que produzcan los bienes con atributos superiores. Por otra parte, los propios consumidores reunidos en asociaciones se deberían

preocupar de educar, junto con informar al público, ya que ellos serán también beneficiados.

Gráfico 2



Tradicionalmente, en el movimiento de protección y resguardo de los derechos de los consumidores participan activamente tres agentes: el Estado, las empresas y los propios consumidores. El gráfico 2 muestra la interrelación de cada uno de ellos y su eventual función en la protección de los consumidores. Estos agentes tienen diversos cometidos y grados de participación en la protección del consumidor en diferentes países. En Chile el esfuerzo mayoritario de protección al consumidor es realizado por el Estado, en tanto que la participación de las empresas y de los consumidores es muy reducida.

Causas del desarrollo del movimiento de defensa del consumidor

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

1. Uno de los factores más importantes es el proceso de industrialización y el desarrollo tecnológico que éste genera como consecuencia. Este proceso ha contribuido a una mayor variedad de los productos fabricados, lo que dificulta su evaluación y comparación por parte del consumidor final. Lo anterior se ha traducido en una mayor asimetría de la información entre productores y consumidores. El movimiento de defensa del consumidor ha surgido como uno de los mecanismos orientados a informar al consumidor y a lograr que los productos cumplan con las especificaciones y aseveraciones de los fabricantes.

2. El aumento de competitividad y la consiguiente proliferación de marcas en los mercados es otro de los factores que inciden en el desarrollo de un movimiento de defensa del consumidor. La decisión de compra se ve dificultada para el consumidor al aumentar la gama de productos imitativos o sustitutivos, aun en el caso de productos de consumo frecuente y bajo costo. Además, lo anterior incrementa la probabilidad de engaños al consumidor o que el producto no cumpla con sus expectativas o con las aseveraciones del fabricante. La lucha de precios, que a su vez implica reducciones de costos y de calidad de insumos y materias primas, ha incidido en esto. En este contexto, la labor de transmisión de información y educación del consumidor que pueda desarrollar un movimiento de defensa de éste adquiere gran importancia.

3. El desarrollo de los servicios con sus características intrínsecas de intangibilidad, inseparabilidad de producción y consumo, y heterogeneidad, constituye otro factor que ha influido en el movimiento de defensa del consumidor. La intangibilidad de los servicios dificulta su evaluación por parte del consumidor y, por tanto, el riesgo percibido en la decisión de compra es mayor. La inseparabilidad de producción y consumo implica que los servicios sólo pueden ser evaluados por el consumidor *ex post*, vale decir, sólo después de realizada su producción y consumo, a diferencia de los bienes tangibles, que pueden ser evaluados *a priori*. La heterogeneidad de los servicios se relaciona con el alto potencial de variabilidad entre una presentación y otra, lo que incide

en el alto grado de incertidumbre y riesgo que enfrenta el consumidor en la decisión de compra.

Por otra parte, existen servicios altamente complejos y difíciles de evaluar, por la gran variedad de atributos relevantes que poseen para el consumidor (ISAPRES, AFP). Por estas razones, la transmisión de información y educación del consumidor, adquiere especial relevancia en el caso de los servicios.

4. La mayor preocupación por la protección del ambiente y la salud de las personas ha impulsado a los consumidores a organizarse para lograr una mejor calidad de vida, eliminando fuentes de contaminación ambiental y el uso de sustancias nocivas.

5. Finalmente, el nivel educacional de la población, conjuntamente con factores socioculturales, incide en la toma de conciencia de los derechos y deberes del consumidor.

En la medida en que mejore el nivel educacional y cultural del consumidor, éste estará en mejores condiciones para exigir el respeto de los derechos mencionados anteriormente.

Evidencia empírica en Chile

Como se planteó en los fundamentos teóricos, los consumidores cumplen un papel importante en la creación y práctica de los derechos del consumidor en la medida en que el Estado le garantiza y permite hacer valer sus derechos.

Con la aplicación de la nueva ley, el Estado ha tenido un doble efecto sobre los consumidores. Por una parte, cubre de mejor forma los daños y problemas que puedan enfrentar éstos, imponiendo sanciones para los infractores. Y, por otra parte, como elemento de representación de los consumidores se instituyó, ya antes de la nueva ley, el Servicio Nacional del Consumidor, el cual es un servicio público funcionalmente descentralizado y con presencia en toda las regiones del país, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

El SERNAC recibe todas las dudas y problemas de los consumidores a través de su Oficina Central y de las Oficinas Comunales de Información al Consumidor (OCIC), distribuidas a lo largo de todo el país. Las personas se

acercan al SERNAC para formular consultas, quejas y reclamos. Las consultas se refieren a un requerimiento de información por parte de un consumidor. En cambio, las quejas corresponden a una manifestación de disconformidad por parte del consumidor ante un problema de consumo, en que el SERNAC actúa como conciliador con el infractor resolviendo el problema por vía telefónica, preferentemente. Finalmente, están los reclamos que corresponden a una manifestación de disconformidad más compleja y profunda; su formulación es escrita y suele darse ante la negativa de solución de una queja. En muchas ocasiones, ante la imposibilidad de resolver amigablemente una queja, el afectado recurre directamente al tribunal competente, no quedando registrada esta información en el SERNAC.

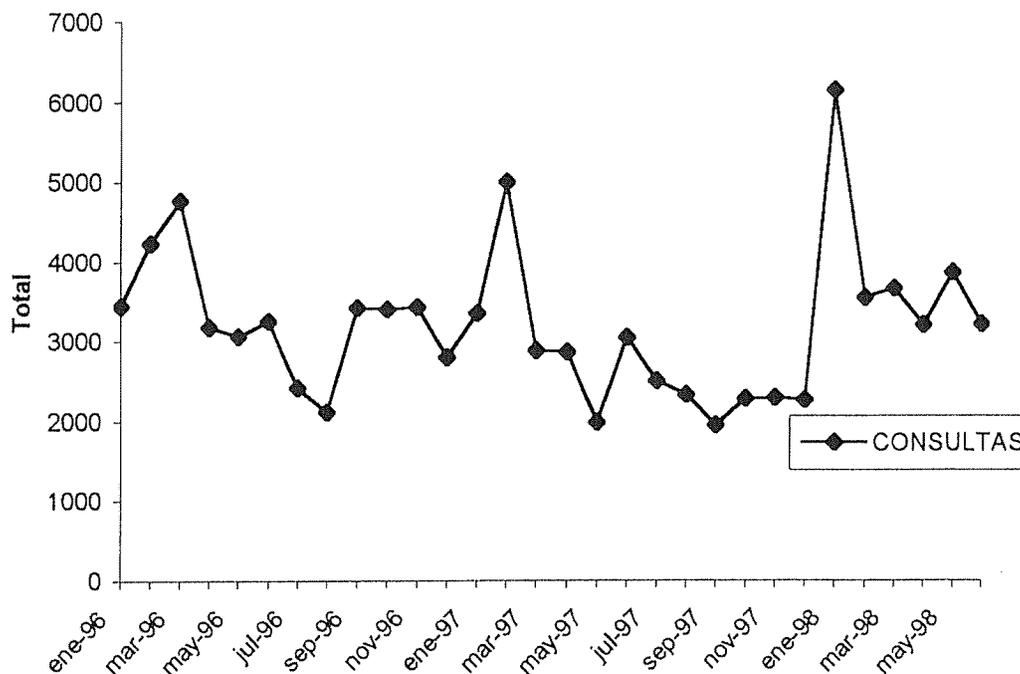
El análisis que sigue se basa en información sobre las consultas y quejas que realizan los consumidores a las oficinas del SERNAC a lo largo de Chile.

Si observamos las cifras correspondientes a las consultas realizadas a partir de enero de 1996 hasta junio de 1998, notaremos inicialmente la existencia de una estacionalidad de los primeros meses de cada año, esto básicamente derivado de las compras realizadas a fines de cada año. También se puede observar, tanto en el cuadro 1 como en el gráfico 3, una tendencia a la baja en el número de consultas hasta el año 1997. Sólo en el primer semestre de 1998 se puede observar un aumento en el número de consultas, las que llegan a 23.648, lo que significa un aumento de 73% con respecto al semestre anterior y de 23% respecto al primer semestre del año anterior. Este aumento en el número de consultas podría deberse a un mayor grado de sensibilidad del consumidor en sus relaciones comerciales con empresas, debido al mayor grado de conciencia de la existencia de este nuevo cuerpo legal. Así, podría argumentarse que debido a la exposición que dieron los medios de comunicación masiva a esta nueva ley el consumidor desea informarse de mejor forma respecto a sus derechos.

Cuadro 1

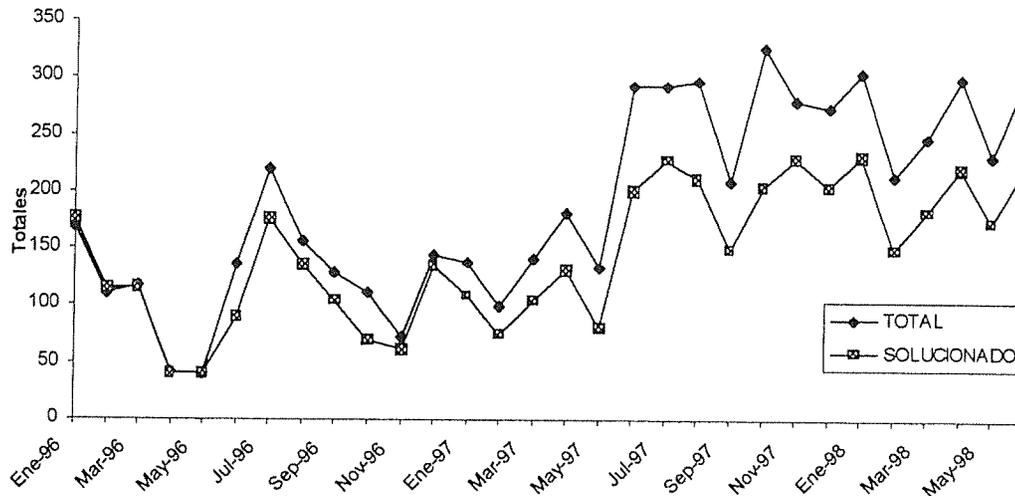
Semestre	1° 1996	2° 1996	1° 1997	2° 1997	1° 1998
Total consultas	21.910	17.597	19.159	13.636	23.648
Tasa crecimiento %		-19,69	8,88	-28,83	73,42

Gráfico 3
Evolución consultas enero 1996 - junio 1998



No obstante lo anterior, la variable de análisis más relevante para estudiar la evolución del movimiento de protección al consumidor en los últimos años es el número de quejas que se observan. En el gráfico 4 se percibe una tendencia al crecimiento en el número de quejas, las que pasan de 985 el primer semestre de 1997 a 1.606 en el primer semestre de 1998. Lo que aparece como muy interesante es que a partir de la entrada en vigencia de la nueva ley no sólo aumenta el número de quejas sino que la solución a éstas se torna mucho menos efectiva. Esta situación puede observarse con claridad en el gráfico 3, donde se muestra que a partir de junio de 1997 la brecha entre el total de quejas y el número de casos solucionados tiende a aumentar.

Gráfico 4
Evolución quejas enero 1996 – junio 1998



Una posible explicación de esta situación es que al aumentar el número de quejas la capacidad del SERNAC se vea sobrepasada y su personal no sea capaz de procesar en forma satisfactoria todas las quejas recibidas. Sin embargo, esta hipótesis pierde validez al observar que el comportamiento de la solución de casos sigue en forma bastante similar, en cuanto a tendencia, el comportamiento de las quejas y éstas no tienden a estabilizarse en un nivel de máxima capacidad, como se esperaría en caso de exceso de demanda. Otra hipótesis que podría explicar este comportamiento es que los consumidores estén más sensibles ante cualquier conducta que ellos perciban como atentatoria a sus derechos y por tanto el SERNAC estaría recibiendo un número mayor de quejas infundadas debido a esta mayor sensibilidad. Una tercera hipótesis es que las empresas estén mucho más seguras respecto a lo que constituye una transgresión a la ley y por tanto estén solucionando sólo aquellas situaciones que realmente puedan tener una evolución poco deseable en caso de llegar al tribunal competente. Esto último podría entenderse como una reacción o consecuencia natural de un mayor número de quejas de los consumidores.

Para analizar esta situación con mayor profundidad se utilizó un modelo *loglineal* que permite determinar la relación entre la vigencia de la ley y la

solución lograda. El modelo estima los coeficientes del logaritmo natural del número esperado de quejas sin solución después de entrada en vigencia la ley. Este modelo se expresa como

$$\ln(m_{11}) = \mu + \alpha_1 + \beta_1 + \gamma_{11}.$$

A continuación se presentan los parámetros estimados por el modelo saturado.

Parameter Estimates

<i>Parameter</i>	<i>Estimate</i>	<i>SE</i>	<i>Z-value</i>	<i>Asymptotic 95% CI</i>	
				<i>Lower</i>	<i>Upper</i>
1	7,5810	,0226	335,67	7,54	7,63
2	,2066	,0304	6,79	,15	,27
3	,0000	,	,	,	,
4	-1,4208	,0512	-27,75	-1,52	-1,32
5	,0000	,	,	,	,
6	,4092	,0646	6,33	,28	,54
7	,0000	,	,	,	,
8	,0000	,	,	,	,
9	,0000	,	,	,	,

El parámetro γ_{11} es igual a 0,4092 y mide la interacción entre el período de vigencia de la ley (después de julio de 1997) y las quejas sin solución. La conclusión es que la probabilidad de no tener solución a las quejas con ley es 1,5 ($e^{0,4092} = 1,5$) veces más alta que la de sin la ley.

Esta conclusión es de difícil interpretación y, tal como ya se comentó, puede deberse tanto a un comportamiento exagerado de los consumidores que se quejan ante cualquier situación como a un mayor celo de las empresas que se han hecho más conscientes de la realidad ante la nueva ley. Esta mayor conciencia puede significar que las empresas hayan mejorado su comportamiento y por tanto no estén dispuestas a aceptar y resolver quejas que no consideran comportamientos indebidos.

La evidencia empírica de las quejas también nos señala que existe una gran diversidad en el tipo de industria y sector en donde ocurre el mayor número

de problemas con el consumidor. Como se observa en el cuadro 2, el sector donde se producen más problemas es el área de los servicios técnicos, sector responsable de 26,29% de las quejas en el primer semestre de 1997 y de 29,58% en igual período de 1998. Esta situación es muy coherente con el planteamiento teórico allí donde los servicios en general son un área de actividad en que el consumidor enfrenta mayores problemas debido a las características propias de éstos, que por una parte producen mucha incertidumbre y por otra parte son muy difíciles de evaluar por el consumidor

Cuadro 2

<i>Materia</i>	<i>Primer semestre 1997</i>	<i>Primer semestre 1998</i>
	Porcentaje del total	Porcentaje del total
Servicios técnicos	26,29%	29,58%
Tiendas por departamentos	8,63%	9,40%
Calzado	4,37%	6,72%
Automotriz	5,89%	5,92%
Electrodomésticos	6,70%	5,79%
Mueblería	5,99%	4,11%
Computación e informática	1,52%	3,67%
Salud	2,13%	3,11%
Educación	2,94%	3,05%
Textil	3,96%	2,55%
Lavasecos	1,62%	2,30%

Fuente: revista "SERNAC Informa", julio 1998.

Si se analizan con mayor detención los distintos ítemes del cuadro 2 se puede observar que en todos aquéllos en que se concentran las quejas existe un alto componente de actividad de servicios y es en éstos precisamente donde ha aumentado aun más el grado de concentración de las quejas que exponen los consumidores. Los ítemes con un menor componente de actividad de servicio, como son los electrodomésticos, muebles y textiles, presentan una significativa

disminución en cuanto al porcentaje de las quejas que se realizan. En el rubro calzado se observa un aumento en el porcentaje de quejas que es difícil de explicar, debido a que es un sector donde el componente servicio no parece ser significativo.

Estos antecedentes permiten entender un poco más el comportamiento de los consumidores ante el advenimiento de la nueva ley. En primer lugar, puede afirmarse que las quejas han aumentado en los sectores más sensibles de la economía en lo que respecta a la satisfacción del consumidor, como son las actividades con un fuerte componente de servicios. Así, los consumidores se han hecho más conscientes de sus derechos y por tanto se quejan con mayor intensidad ante lo que ellos consideran injusticias. Por otra parte, las quejas relacionadas con actividades de servicios son más difíciles de probar por su propia naturaleza y por tanto esto sería otra explicación posible de la disminución de la efectividad del proceso de solución de quejas que tiene el SERNAC. Así, los problemas se presentan en sectores que son más difíciles para evaluar conductas que dañen al consumidor. También podría inferirse a partir de estas cifras que el comportamiento de las empresas que venden bienes tangibles ha mejorado, al observarse una disminución en el porcentaje de quejas en dichos sectores. Con respecto a los reclamos, es difícil inferir conclusiones, debido a que la información disponible no es consistente, además de que parte de las quejas, al no ser resueltas, pasan directamente a los juzgados de policía local de las comunas donde haya ocurrido la infracción. Si analizamos su evolución trimestral veremos que en el primer semestre de 1997 el total de reclamos fue de 1.516, en tanto que en igual período de 1998 fue de 1.624, lo que corresponde a una tasa de crecimiento de 7,12%.

Educación del consumidor

Un aspecto importante en un movimiento de protección al consumidor es la entrega de información para tomar de mejores decisiones. Sin embargo, la piedra angular de un movimiento de protección del consumidor no es la entrega de información *per se*, sino la educación de éste para desenvolverse en mejor forma en una economía de mercado como la chilena. La experiencia de otros países, como los Estados Unidos, donde se provee de mucha información al consumidor, muestra a través de diversas investigaciones que la mayoría de las

personas no usan esta información adecuadamente, debido a una falta de conciencia y educación. Por tanto, una forma efectiva de mejorar la protección del consumidor es enseñarle a éste a buscar, evaluar y usar la información para la toma de decisiones de compra de bienes y servicios. Este tipo de programas debiera orientarse a la enseñanza de los individuos para relacionarse con el mercado, para que así tomen mejores decisiones de compra dados sus valores y estilos de vida. Así, el objetivo de los programas de educación del consumidor debe orientarse a facilitar el proceso de aprendizaje de manera de afectar conducta. Las empresas, por su parte, deben ver en este tipo de iniciativas oportunidades de mercado para fortalecer su posición en un ambiente dinámico y cada vez más competitivo. Las empresas que sean capaces de apoyar y crear actividades de educación del consumidor se diferenciarán de la competencia y podrán así ganar las preferencias del consumidor.

El movimiento de educación del consumidor, junto con aumentar el bienestar que los individuos puedan lograr en el mercado, ayudará a los consumidores más pobres y con menores niveles de educación a desenvolverse en un mercado cada vez más complejo. Además, creará un mercado más competitivo en precio, calidad y servicio entre las empresas que deseen tener las preferencias y satisfacer las necesidades del consumidor. Adicionalmente, la mayor educación puede reducir todo el aparato estatal, que se manifiesta en un conjunto de regulaciones, y los organismos necesarios para su diseño, implementación y control, liberando una cantidad significativa de recursos hacia otros usos. Finalmente, una mayor educación del consumidor aumentará el grado de conciencia de los cometidos de ciudadano en un sistema de libre mercado, interesándose en las decisiones políticas del país.

También es importante mencionar el papel de las asociaciones de consumidores, que en otros países ha sido muy importante en este tipo de procesos. La nueva ley considera que las organizaciones de este tipo tienen que configurarse como corporaciones y fundaciones de derecho privado. Por esta razón, los estatutos de las asociaciones de consumidores deben ser sometidos a la aprobación del Ejecutivo, el cual, en definitiva, les concederá la personalidad jurídica.

Existe a su vez otra manera de conformar asociaciones de consumidores. Las organizaciones de consumidores en el ámbito comunal o local pueden constituirse bajo el amparo de la Ley de organizaciones comunitarias; sin embargo, tendrán la limitación de que no podrán actuar en representación

jurídica de sus asociados en casos de litigio por transgresiones a la Ley del consumidor. En el país ya existe al menos una decena de ellas, creadas con anterioridad a la Ley N° 19.496, por iniciativa de grupos de personas que comparten iniciativas comunes en lo que respecta a situaciones de consumo: la Organización de Consumidores y Usuarios (ODECU), la Coordinadora Nacional de consumidores y Usuarios de Chile (CONADECU), la Liga de Consumidores Conscientes, la Asociación de Consumidores de Valparaíso (ADECOVAL) y la Asociación Nacional de Afiliados a Isapres, entre otras. Todas estas asociaciones cuentan con la función de informar y educar a los consumidores, además de promover la Ley.

Recomendaciones y conclusiones

El movimiento de protección se ha caracterizado en Chile por una participación preponderante del Estado a través de las distintas dependencias que se encargan de velar por la protección y el bienestar de los ciudadanos. Tanto la Ley 18.223 como la 19.496 se han preocupado de fortalecer la protección del consumidor al identificar y sancionar ciertas conductas inadecuadas por parte de las empresas. A la luz de los antecedentes aquí presentados se aprecia que estos cuerpos legales han traído consigo la creación de una mayor conciencia por parte del consumidor, entregándole información y haciéndole más expedito el reclamo cuando tiene algún problema, al poder reclamar directamente al juzgado de policía local sin la intervención de abogados. Existen ciertas limitaciones que los empresarios ven en la nueva ley, como por ejemplo la no definición de una sanción precisa en el caso de daño moral para el consumidor.

A contar de la entrada en vigencia de la nueva ley, los consumidores han hecho valer más sus derechos. Así, en el primer semestre de 1998 se han cursado cerca de ciento ochenta denuncias judiciales contra proveedores de Santiago, sin contar las que se sostienen del año anterior. En su mayoría estas denuncias, basadas en la Ley N° 19.496, corresponden a casos de publicidad engañosa, cobro de precio superior al exhibido, trato vejatorio por falla de sistema de seguridad, etc.

Por otra parte, las actividades de un movimiento de protección al consumidor tienen efecto importante tanto en la conducta de los consumidores como en las prácticas de marketing y de las políticas públicas hacia las

empresas. Dado que todos los agentes que intervienen en la economía se pueden beneficiar con una mayor educación del consumidor, debe ser responsabilidad de cada uno de ellos el implementar programas de este tipo en sus respectivas esferas de acción. El gobierno podría estimular una mayor educación a través de cursos en la educación básica y secundaria. También se podría despertar el interés de la comunidad por medio del desarrollo de seminarios, conferencias y talleres sobre el tema dirigido a empresarios, profesores y público en general. Igualmente, la autoridad puede producir y distribuir información para que los medios de comunicación desarrollen mensajes de educación al consumidor.

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

Los consumidores educados estarán deseosos y capacitados para expresar sus deseos y necesidades a las empresas en investigaciones de mercado u otros métodos de comunicación. Ellos realizarán sus compras cada vez en una mayor proporción en aquellas empresas que provean mayor información acerca de sus productos y servicios. Por otra parte, también el consumidor rechazará aquellos productos más dañinos para la salud y el ambiente que los rodee y buscará indemnización cuando no esté satisfecho con algún producto o práctica de marketing.

Estos cambios que eventualmente produce un movimiento de esta naturaleza en la conducta de las personas aumentarán el grado de conocimiento que las empresas tienen de ella, permitiéndoles reaccionar rápida y efectivamente ante cambios en los deseos y necesidades de los consumidores, reduciendo, por ejemplo, la tasa de fracaso en la introducción de nuevos productos.

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

La mejor protección que puede tener un consumidor está dada por una buena educación para relacionarse con el mercado, junto a una adecuada información para tomar decisiones de compra acertadas. El Estado debe preocuparse de proteger al consumidor sólo en aquellas instancias donde el sector privado fracasa o no es capaz de proveer información y educación para proteger y cautelar sus derechos. En la medida en que se logren niveles superiores de educación se producirán cambios importantes en las relaciones y organización de los mercados, que deben ser vistos por las empresas como una oportunidad de mercado y no como una amenaza para sus intereses.

Referencias

- AKERLOF, D. (1970). "The Market for Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *Quarterly Journal of Economics* 84(3).
- ASSAEL, H. (1998). *Consumer Behavior and Marketing*. South Western College.
- BLOOM, P. y M. SILVER (1976). "Consumer Education: Marketer, Take Heeds", *Harvard Business Review*, enero-febrero.
- CHILE (1983). Ley N° 18.223.
- _____ (1997). Ley N° 19.496.
- _____ (1997). SERNAC. Consumo y calidad de vida.
- _____ (1997). OEDCU. Boletín informativo, agosto.
- _____ (1998). *SERNAC informa*, Boletín N° 7, julio.
- LOUDON, D. y A.J. DELLA BITTA (1984). *Consumer Behavior: Concepts and Applications*. N. York: McGraw-Hill.

- MENDOZA, M.R. (1987). "Marketing de servicios: problemas y estrategias", *Paradigmas en Administración* (10):5-16.
- SHEWE, CH.D. y R.M. SMITH (1980). *Mercadotecnia: conceptos y aplicaciones*. N. York: McGraw-Hill.
- STIGLER, G. (1961). "The Economics of Information", *Journal of Political Economics* 69(3).
- UNIÓN DE CONSUMIDORES DE EE.UU. (1985). Consumer Reports, junio.
- ZEITHAML, V. (1981). "How Consumer Evaluation Processes Differ between Goods and Services" en *J.H. Donnelly y W.R. George, eds., Marketing of Services*. Chicago, Ill.: American Marketing Association.