

FUNDAMENTOS, PRÁCTICA Y RECOMENDACIONES PARA UNA POLÍTICA EFECTIVA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR *

FERNANDO FUENTES H. y EDUARDO SAAVEDRA P. **

Julio, 2012

Resumen

Este trabajo revisa las atribuciones del SERNAC, sus traslapes con otros reguladores y la robustez técnica de sus estudios. No obstante los fundamentos microeconómicos para una política activa de protección de los derechos de los consumidores, este trabajo concluye que en Chile no hay consenso respecto de la importancia, validez y necesidad de tal política, sin perjuicio de la reciente modificación legal en que se fortalece al SERNAC en el ámbito de los servicios financieros. Se entregan siete recomendaciones para fortalecer esta política: revisar la supletoriedad de la ley, crear un tribunal especializado, permitir al SERNAC zanjar ciertas reclamaciones, fortalecer las organizaciones de consumidores, obligar a las empresas a mantener un registro público de reclamos, estudiar restricciones adicionales a inhabilidades y dedicación de directivos del SERNAC; y, perfeccionar los procedimientos en los estudios que lleva a cabo este organismo.

Palabras Clave: Protección, Consumidores, Información, Racionalidad, Contratos, Roles, Institucionalidad

Clasificación JEL: D18, K12

* Este trabajo está basado en el informe elaborado para el Ministerio de Economía “Análisis de Tres Elementos de la Ejecución de la Política de Protección al Consumidor, con Énfasis en la Comparación con las Mejores Prácticas de otros Países”. Se agradecen los comentarios de Soledad Arellano y José Tomás Morel. No obstante, los puntos de vista acá entregados son de nuestra exclusiva responsabilidad.

** ILADES-Universidad Alberto Hurtado. Fuentes: ffuentes@uahurtado.cl, Saavedra: saavedra@uahurtado.cl Correspondencia a Erasmo Escala 1835, Santiago Chile. Fono: (562)8897356. Fax: (562)6920303.

1. INTRODUCCIÓN

La escandalosa práctica de repactación oculta y unilateral de créditos en algunas instituciones del *retail*, siendo el caso de la multitienda La Polar el más bullado aunque no el único, ha dejado en evidencia la necesidad de fortalecer la política de defensa de los consumidores en Chile. Si bien la postura que ha tomado el Ejecutivo apunta en la dirección correcta, promulgando recientemente una ley que busca transparentar más la información hacia los consumidores que compran a crédito en el llamado “Sernac Financiero” (Ley 20.555), la evidencia comparada pone de manifiesto que el camino hacia una política efectiva en la protección de los derechos de los consumidores recién comienza, siendo de suma importancia el fortalecimiento del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) en cuanto a sus competencias y atribuciones, más allá del mercado financiero respecto del cual ha fortalecido recientemente sus atribuciones.

En el marco del tema presentado, este trabajo entrega en primer lugar los fundamentos desde la eficiencia económica, que no son los únicos, que justifican una política activa de protección a los consumidores en una economía de mercado. Estos fundamentos se basan en que tres premisas básicas para el funcionamiento eficiente de una economía de mercado no están en general presentes: la simetría de información, la completitud de contratos y la racionalidad de los consumidores. Basado en esta revisión teórica, el artículo muestra además cómo los países más desarrollados han implementado políticas efectivas de protección a los consumidores, las que contrastadas con la evidencia para Chile deja al desnudo una brecha importante a remediar.

Este trabajo se adentra críticamente en la eficacia y validez de las facultades y herramientas de intervención del SERNAC en los mercados, la distribución de responsabilidades entre esta agencia y otras entidades fiscalizadoras sectoriales, y la robustez de los criterios técnicos empleados para la elaboración de estudios de información comparativa entre proveedores de bienes y servicios.

Una breve revisión de nuestra legislación nos indica que en 1997 se promulga la ley sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (Ley 19.496), iniciativa legal que tuvo un largo trámite legislativo y al decir de algunos estudios entregó menos de lo

esperado.¹ Se establece en este cuerpo normativo que la misión institucional del SERNAC es informar, educar y proteger a los consumidores. Para ello, la ley lo faculta para solicitar información, mediar en controversias, denunciar ante los tribunales las infracciones a la ley y representar a los consumidores en juicios de interés general. Para llevar cabo estas funciones, el mencionado organismo realiza estudios, entre otras actividades, y desarrolla programas de educación en su ámbito de su competencia. Además de lo señalado, el SERNAC recibe consultas y reclamos de los consumidores y articula el funcionamiento de una ventanilla única que agrupa a otras instituciones con facultades de vigilancia de mercados específicos. La misma ley además, en su búsqueda de aumentar la información disponible en los mercados, define y estipula las funciones de las asociaciones de consumidores.

Adicionalmente, se han realizados varias reformas a esta ley, a saber las leyes 19.659, 19.955, 20.416 y 20.555 de los años 1999, 2004, 2010 y 2011, respectivamente. De todas, la más trascendentales corresponden a la reforma del año 2004 y la del 2011. En la primera de ellas se introdujo la figura de los intereses difusos y colectivos, también conocida como acciones de clase, se clarificó el rol, alcance y financiamiento de las asociaciones de consumidores, y se definió y prohibieron los contratos de adhesión, entre otros cambios. Por su parte, en la modificación del año 2011 se trató específicamente los temas relacionados al mercado financiero, tanto en el ámbito de la información disponible para los consumidores como en lo referido al rol del SERNAC en el incremento de la transparencia en dicho mercado. Tanto la ley original de 1997 como sus posteriores reformas apuntan en generar una institucionalidad que proteja los intereses de los consumidores, pero según veremos en este artículo sigue quedando al debe respecto de los alcances de organismos similares en países más desarrollados.

Como se mencionó, y más allá de consideraciones de tipo ético/moral o distributivo, la intervención del Estado en el funcionamiento de una economía de libre mercado sólo se justifica cuando se está en presencia de alguna falla del mercado que éste por sí solo no puede remediar. Estas fallas de mercado se relacionan a la existencia de asimetrías de información entre consumidores y proveedores, a los altos costos de transacción que enfrentan los consumidores particulares frente a las acciones requeridas para garantizar una efectiva aplicación de la ley y a la presencia de racionalidad limitada, en el sentido que

¹ Los trabajos de Engel (1995, 1995a y 1998) sintetizan adecuadamente el estado del arte en Chile de los años 90s, previo a la promulgación de esta ley en 1997.

aunque estuviera toda la información disponible, es imposible de ser procesada por cada consumidor. La literatura económica que sustenta la política de protección a los consumidores radica así en tres cuerpos interdependientes: la economía de la información, la economía de contratos e incentivos y la literatura del marketing estratégico, como aplicación de los avances teóricos en economía del comportamiento de los consumidores.²

La sección siguiente se discute sobre estos problemas y las políticas necesarias para resolver la ineficiencia económica que ellos generan. La sección 3 contrasta la percepción acerca de la necesidad de fortalecer los roles del SERNAC de los actores directamente involucrados en su accionar: asociaciones de empresarios, reguladores sectoriales y asociaciones de consumidores. Finalmente la sección 4 concluye y entrega recomendaciones para fortalecer la política de protección de los consumidores en Chile.

2. FUNDAMENTOS DE EFICIENCIA ECONÓMICA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR

Este capítulo analiza las fallas de mercado focalizadas en la política de protección a los consumidores, estableciendo algunos alcances en relación al diseño de políticas.

A. La Mano Invisible y los Consumidores

El hecho que el libre funcionamiento de los mercados lleve a una asignación eficiente de los recursos cuando se cumplen ciertas premisas básicas, es precisamente lo que establece la “mano invisible” de Adam Smith o más formalmente el Primer Teorema Fundamental del Bienestar. A partir de este teorema, y a su condición central de que exista un mercado para cada bien, es posible justificar la intervención del Estado a través de una política expresa de defensa de los derechos de los consumidores.

Por ello, lo primero es constatar que las externalidades, en la producción y en el consumo, no son un problema en tanto se asignen y transen derechos de propiedad sobre todo activo; pero ello no ocurre en forma perfecta en muchos casos, como la contaminación ambiental por ejemplo. Como lo estableciera Coase (1960), cuando existen costos de

² Algunas referencias que resumen gran parte de las literaturas mencionadas son: Nelson (1977), Grossman (1981), Riley (2000) y Arnott, Greenwald, Kanpur y Nalebuff (2003) para la economía de la información; Ogus (1994) y Cartwright (2001) para los temas de contratos e incentivos; y Simon (1955 y 1967) y Engel (1995b) hacen lo propio en el campo de la economía del comportamiento.

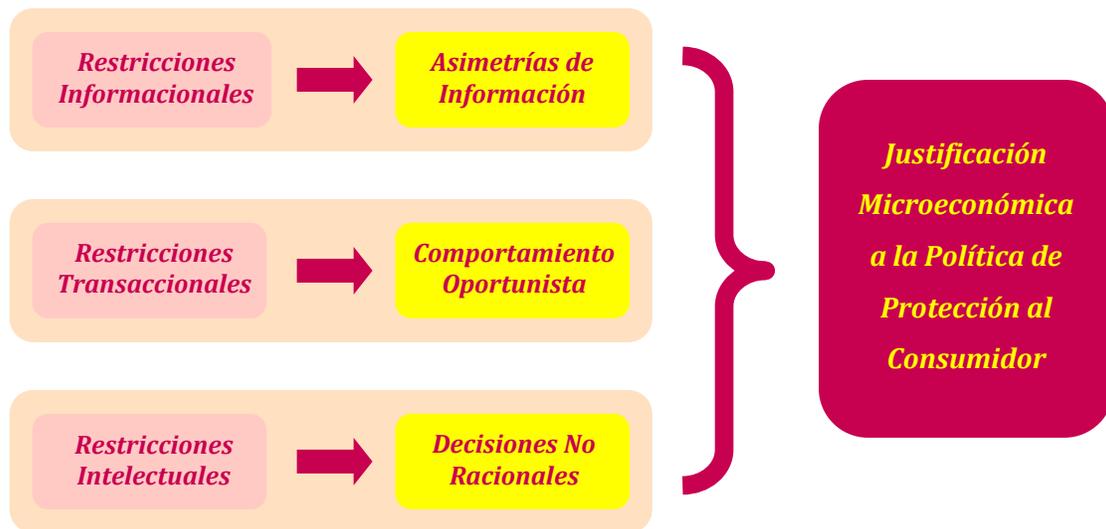
transacción se hace necesaria la intervención del Estado para corregir este problema de externalidad. Llevada esta lógica al tema de defensa de los derechos del consumidor, significa que cuando los costos de transacción son muy elevados, la institucionalidad reguladora focalizada en este ámbito es relevante para asignar eficientemente los recursos.

De igual modo, la provisión de crédito a todo tipo de proyecto rentable o la venta de automóviles usados de buena calidad debieran transarse sin problemas en el mercado, pues “habría un mercado para cada bien”. Lo anterior nuevamente no ocurre en forma taxativa a causa, ahora, de asimetrías de información entre el que vende y quien compra el bien. Hechos como el de asimetrías de información conducen al corazón de la intervención del Estado en defensa de los derechos de los consumidores, donde es posible que el mercado por sí mismo no permita transacciones eficientes, tal como lo expresan Akerlof (1970) y Rotzchild y Stiglitz (1976).

Una tercera disgresión en torno al mercado como asignador eficiente de los recursos surge del axioma que los consumidores prefieren más a menos, lo que en general es un dogma económico que permite entender el comportamiento humano a nivel agregado, pero no tiene por qué ser cierto a nivel de cada individuo. Es más, detrás de esto se supone que los consumidores son racionales en sus decisiones, lo que puede traducirse en que el modelo económico clásico supone tres características de los usuarios que copulativamente deben cumplirse: i) que los usuarios tienen la misma información que las firmas respecto de los bienes que adquieren, en particular respecto de su calidad; ii) que los contratos que gobiernan una transacción en el mercado inhiben la aparición de acciones oportunistas de las empresas y de los consumidores; y, iii) que los usuarios son racionales en la toma de decisiones.

Sin embargo, en la práctica existen restricciones de información que generan asimetrías de información, restricciones transaccionales que dan espacio al comportamiento oportunista y restricciones intelectuales que abren el espacio para decisiones no racionales. Esta idea se resume en la Figura 1.

Figura 1. Fundamentos de la Protección a los Consumidores



B. El Engaño: Asimetrías de Información

En muchos mercados en donde la información es valiosa, el monto y la calidad de la información que los agentes manejan difiere al momento de realizar una transacción. De acuerdo a Shapiro (1982) éste problema de potencial engaño producto de asimetrías de información sería el más importante en el contexto de justificar una política expresa que proteja los intereses de los consumidores. Abundan los casos en donde el comprador tiene menos conocimiento que el vendedor respecto de características básicas del bien que compra, como la calidad de un bien durable (por ejemplo, automóvil) o el conocimiento acerca de las contribuciones que puede entregar el vendedor en una acción de posventa comprometida. Las asimetrías de información per se no son una falla de mercado, contrario a lo que algunos defensores de la protección al consumidor aseguran, pero pueden generar profundas fallas de mercado que requieren de algún grado de protección al consumidor, como se verá a continuación. Akerlof (1970) mostró que las asimetrías derivadas de información oculta llevan a que quienes intercambian en el mercado sean los individuos con las características más negativas, siendo éste el caso extremo que se conoce como selección adversa. En otras palabras, en el mercado habrá una baja producción de bienes de mejor calidad. Es más, puede llegarse al caso extremo en que los oferentes con las mejores

características se excluyan de transar en el mercado, lo que lleva a un mercado incompleto (o a una situación de desaparición de un mercado específico).

Cuando los inescrupulosos pueden imitar fácilmente a los honestos, la selección adversa es la respuesta del mercado a esta falla. Esto ocurre con los llamados bienes de experimentación y de confianza (Nelson, 1974). En los primeros el consumidor sólo descubre su calidad luego de realizada la transacción, como bienes nuevos en el mercado, aquellos cuya calidad demora en ser conocida (como una nueva carrera universitaria), o todos aquellos que requieren un servicio de postventa (garantías de calidad, durabilidad y servicio técnico en bienes durables, por ejemplo). En los bienes de confianza el comprador no descubrirá jamás la característica del bien, como es el caso de los servicios médicos donde la incertidumbre que produce la enfermedad y la falta de conocimientos del paciente requiere de la confianza en el médico y/o la clínica. Algunos mercados, en particular en bienes de experimentación y bajo condiciones puntuales, han creado los mecanismos para reducir o eliminar el problema de selección adversa, tales como la señalización y el *screening* (Riley, 2001).

El primer mecanismo que reduciría el problema de selección adversa se remonta a Spence (1973), quién llamó señalización a la capacidad que tiene el individuo más informado de comunicar a su contraparte la información relevante para la transacción. Veamos tres sencillos ejemplos. El primero es uno donde la alta calidad de un producto puede ser señalada a través de “publicidad sin sentido”, inversión que no pueden replicar los productores de baja calidad pues no rentarán en el futuro cuando los usuarios hayan descubierto la calidad del bien (Nelson, 1974; Kihlstrom y Riordan, 1984; Milgrom y Roberts, 1986). Un segundo ejemplo es el uso de garantías como señal de calidad, pues simplemente a aquellos bienes de menor calidad no les será rentable entregar garantías de mayor alcance y/o duración (Grossman, 1981; Spence, 1989). Un tercer ejemplo es la información estratégica que tiene sentido sólo porque la imitación es costosa, como la venta de autos usados que los propios fabricantes han destinado al *leasing* previamente, lo que señalaría al comprador que las mantenciones se habrían realizado a tiempo y con repuestos originales (Waldman, 1997).³

La otra respuesta de mercado al problema de selección adversa es el *screening*. Rotzchild y Stiglitz (1976) mostraron que en mercados como los de seguros, las empresas

³ Estos ejemplos dejan de manifiesto que la señalización no es posible en bienes de confianza, pues no existe un futuro en donde el mercado eventualmente castigue a quien haya mentido.

son capaces de “identificar” las características de los compradores – y por lo tanto, de eliminar el problema de selección adversa que enfrentan – a través de ofertar planes alternativos de aseguramiento que los consumidores eligen libremente, pero cuyas primas castigan aquellos planes con mayor cobertura, donde la compañía supone que están los clientes más riesgosos. Aún cuando el problema de información asimétrica permanece, pues la compañía cobra en exceso al costo esperado en los planes de mayor cobertura sin distinguir quién es quién en ese grupo, bajo ciertas condiciones la información es finalmente revelada en el mercado.

Otro problema que genera la asimetría de información es el caso de la acción oculta, típicamente de postventa, el cual es conocido como riesgo moral y se entiende como la adopción de conductas diferentes a las originalmente pactadas por aquellos individuos que tienen las peores características. Este riesgo moral lleva a que las condiciones de transacción, como el precio, difieran de las eficientes. Al igual que con selección adversa, bajo ciertas condiciones la parte más informada podría entregar señales que reduzcan el riesgo moral (empresas que construyen reputación de buen servicio, por ejemplo), o el comprador podría fijar mecanismos de incentivos para realizar *screening*.

En suma, la existencia de importantes asimetrías de información en bienes de experimentación y en bienes de confianza conlleva una incompletitud de mercados, producto de la selección adversa y el riesgo moral, situación que raramente puede ser resuelta por completo en el mercado utilizando mecanismos de señalización o *screening*. De allí que se requieran intervenciones concretas en una economía de mercado tendientes a proteger a los consumidores de prácticas de engaño de parte de empresas inescrupulosas.

Una política de protección de los consumidores bajo el argumento de que la información asimétrica termina dañando a éstos, y así al propio mercado, debe en primer lugar tener presente que el mercado puede resolver a través de diversos mecanismos sus propias falencias. En consecuencia, una primera medida es fortalecer la capacidad de éste para crear la información faltante en los consumidores, como por ejemplo permitir que sean las empresas quienes inviertan en reputación o credibilidad. Ejemplo de esto podría ser que las propias empresas entregaran estudios comparados respecto, por ejemplo, a la calidad de sus productos, como regularmente lo hace la industria automotriz a nivel internacional.

Sin embargo, en muchos casos el acceso a la calidad del producto es costosa, el consumidor no es capaz de captar la información que se le entrega o porque el mercado no es capaz de castigar en tiempo y medida a aquellos que diseminan información falsa. En

estos casos se requiere de la intervención del Estado a través de una serie de instrumentos, entre los que se cuenta la entrega de información estandarizada (rotulados de precio unitario o de componentes nutricionales de los productos, por ejemplo), la abolición de normas que evitan la diseminación de información (como la prohibición de comparar precios o calidades con rivales) y la prohibición y castigo de entregar información falsa.

Cuando estas medidas no parecen ser suficientes, es una buena solución que las agencias gubernamentales o las empresas privadas obligadas por el Estado entreguen esta información a través de estudios comparados. Esto es precisamente lo que ha hecho el SERNAC con los estudios de marcas, o los estudios que han llevado a cabo algunas asociaciones de consumidores replicando trabajos que se han realizado en otros países.⁴

C. La Ineptitud: Debilidad Institucional y Comportamiento Oportunista

Los contratos de largo plazo son una forma de realizar transacciones de enorme relevancia en el mundo actual, en donde la capacidad de comprometerse creíblemente a ciertas acciones es de importancia capital. Es así como, los contratos de largo plazo totalmente contingentes a diversos estados de la naturaleza constituyen la única forma de compromiso en un modelo de mercado con incertidumbre. En otras palabras, la “mano invisible” de Adam Smith es perfectamente extendible a un marco en que se realizan transacciones intertemporales en ambientes inciertos, siempre y cuando sea posible contar con esos contratos totalmente contingentes.

En este contexto, la principal función de un contrato de largo plazo es facilitar el intercambio entre un oferente y un demandante, quienes deben realizar inversiones específicas a esa transacción, en forma previa a su concreción. En tal sentido las partes quedan amarradas una a otra, pues la transacción es gobernada por las provisiones marcadas en el contrato y la competencia de otros proveedores o demandantes tiene en este contexto muy poco impacto. Hay que notar que no tiene por qué pensarse en una compra muy particular que requiera enormes inversiones hundidas, bastaría con una simple compra de un bien que requiera de seriedad en su garantía sobre calidad de servicio,

⁴ Los estudios de marca del SERNAC se encuentran disponibles en la página web del organismo www.sernac.cl. Existen un gran número de Asociaciones de Consumidores agrupadas por sector económico o servicio, sin embargo transversal a todas las actividades destacan Conadecus y Odecu. Los estudios que ellos muestran están disponibles en sus propias páginas web, por ejemplo www.conadecus.cl o www.odecu.cl.

de modo de superar cualquier fuente de incertidumbre respecto de su característica a la hora de la compra que sea develada con posterioridad.

Es claro que en este contexto ideal de contratos contingentes de largo plazo no existe la posibilidad de comportamiento oportunista, ni del comprador ni del vendedor. Todo está escrito en el contrato y cualquier intento por salirse de él sería severamente castigado por un juez que, usando una regla claramente preestablecida aplicaría el castigo escrito en el contrato. Sin embargo, la práctica es más compleja que la teoría. Por ello desde los años 60s nuevos desarrollos conceptuales han mostrado las limitaciones del conjunto factible de contratos totalmente contingentes, lo que se conoce como contratos completos. Tal como se vio en el apartado anterior, restricciones informacionales fueron mezcladas con las asimetrías de información en un mismo marco teórico. De este modo, el concepto de contratos incompletos fue introducido por la teoría de costos de transacción económicos (Coase, 1960; Williamson, 1975), y luego extendido al asumir nuevas dificultades para verificar el desempeño contratado, tal como se explica más adelante.

Visto así, se puede entender un contrato incompleto como aquel cuyas variables relevantes para la toma de decisiones no están especificadas, en términos de todas las contingencias posibles de ocurrir. La razón de esta incompletitud en los contratos, que lleva a que jueces o terceras partes encargadas de dirimir una disputa respecto de los compromisos contraídos no lo puedan hacer en forma unívoca, se debe a la presencia de variables y condiciones transaccionales.⁵

Sea por restricciones transaccionales, por carencia de instituciones que cumplan con lo esperado o por razones más complejas, es que en la práctica nos encontramos con que muchas relaciones de intercambio en el mercado son gobernadas por contratos que dejan espacio para el comportamiento oportunista. Esta posibilidad no sólo se restringe a los problemas de subinversión en activos específicos, que es de donde provienen los principales avances en la teoría de contratos incompletos, sino que es mucho más general y se refiere a que agentes racionales utilizarán los espacios que le dejan los vacíos legales para su propio provecho personal, pasando por encima de cualquier acuerdo tácito o explícito previamente entendido.

⁵ La incompletitud de los contratos puede deberse a costos de transacción (costoso especificarlo todo en un contrato o su supervisión posterior) y a otras causas como la incapacidad de los jueces para hacer su tarea, la ambigüedad estratégica en los propios contratos, la imposibilidad de escribir cláusulas indescriptibles, la existencia de tareas no medibles en un contexto de múltiples tareas, o a la complejidad en el ambiente en que se desenvuelve la relación contractual.

Ante este contexto, se entiende la necesidad de crear y fortalecer instituciones capaces de resolver los conflictos entre vendedor y comprador, producto de situaciones no previstas contractualmente al momento de realizar la transacción. Visto el problema de un contrato incompleto como producto de una externalidad, en donde la acción de un individuo afecta los beneficios de su contraparte, y siguiendo a Coase (1960), las leyes e instituciones sociales más eficientes son las que colocan la carga del ajuste que obliga a asumir la externalidad a aquellos que pueden lograrlo con el menor costo posible. O en otras palabras, ante costos de transacción importantes la eficiencia en la asignación de recursos no está garantizada por el libre mercado, sino que se requiere crear instituciones que salvaguarden los derechos de propiedad que se transan en cada relación comercial que envuelve una compra.

En concreto, en el marco de una política de protección de los consumidores se deben agregar los bienes contractuales a los bienes de experiencia y de confianza, como aquellos en donde es posible el engaño, pero ahora posibilitado por la ineptitud de quienes dejaron los espacios abiertos para el comportamiento oportunista. En estos bienes contractuales es crucial comprender la incertidumbre que aqueja al consumidor respecto de los servicios comprometidos por el vendedor, luego de realizada la compra. En consecuencia, para evitar la aparición de un nuevo tipo de selección adversa se requiere la intervención del Estado, a través de fortalecer las instituciones que aseguren el cumplimiento de los contratos, evitando así que la desconfianza mine las bases de la economía de mercado. Desde el punto de vista de crear y fortalecer la institucionalidad para que el mercado funcione sin fricciones, políticas como imponer estándares de calidad, estandarizar procesos y prohibir la comercialización de sustancias peligrosas son todas bienvenidas, aunque necesariamente complementarias a otras ya mencionadas cuando existe asimetría de información.

Adicionalmente, en muchas relaciones contractuales existe una excesiva asimetría en el poder de mercado que tienen las empresas respecto de los consumidores, lo que en el extremo lleva a las empresas a imponer las condiciones del contrato con cláusulas abusivas a sus clientes. Si bien estos contratos están muchas veces prohibidos por ley, el mero hecho de que exista potencial abuso de poder de mercado en contra de los consumidores no es una razón suficiente como para justificar una política que les proteja (Muris, 2002). Es preferible, como se hace en Chile, separar las tareas en organismos que cumplen diferentes fines, evitando el abuso de una posición dominante en los campos de la política de defensa de la libre competencia, con la Fiscalía Nacional Económica y el Tribunal de Defensa de la

Libre Competencia, en lugar de dejar esas tareas en manos de los organismos encargados de proteger los derechos de los consumidores.

D. La Tontera: Consumidores Racionalmente Limitados

Muchas decisiones económicas son tomadas bajo racionalidad limitada, es decir en condiciones en que se contradicen los axiomas básicos de la teoría económica. De los aportes de Simon (1955) en adelante, muchos de ellos resumidos en Rubinstein (1998), se ha podido comprender las consecuencias económicas que tiene la racionalidad limitada para analizar temas complejos. En ese contexto, muchas decisiones son tomadas por prueba y error, siendo posible encontrar decisiones de equilibrio (evolutivo) cuyas consecuencias difieren, aunque no de sobremanera, de las decisiones que tomaría un consumidor racional.

La práctica sin embargo nos muestra que bajo muchas situaciones la racionalidad de los consumidores está limitada incluso a decisiones simples. En una serie de artículos aparecidos en la revista *Journal of Economic Perspectives* entre 1987 y 1991 y entre 1995 y 2003, Richard Thaler junto a varios colegas muestra que regularmente los consumidores incorporan en sus decisiones los costos hundidos, se comportan diferente cuando algo se ha recibido como regalo versus si se ha comprado, se aprecian desviaciones en precios accionarios, entre muchos otros comportamientos definitivamente “anómalos”.⁶

Kahneman y Tversky (1979) explican el aparente comportamiento irracional en muchas decisiones de compra más bien simples, a través de una función asimétrica del valor. Contrario a la teoría de la utilidad esperada que plantea que al tomar una decisión sólo importa el resultado monetario neto, estos autores muestran que los consumidores se comportan como si valoraran más las pérdidas que las ganancias monetarias, separando los diferentes eventos en la mente. Ese modo no racional de comportarse lleva a que expertos en marketing utilicen estrategias a favor de la empresa y en desmedro de los consumidores, tales como: promoción a través de pequeños regalos en lugar de un solo gran regalo, empaquetar la venta de productos como ocurre en las telecomunicaciones, regalar el aire acondicionado aunque el precio de venta sin aire supere al del mismo automóvil con aire de la competencia, o crear un sistema de fidelización como las millas o puntos cuyos regalos resultan más caros que comprarlos directamente.

⁶ Ver el listado de estos artículos al final de Referencias.

Los consumidores cometen además errores aleatorios derivados de la incertidumbre con que toman sus decisiones, y otras veces se cometen errores flagrantemente sistemáticos y reiterados. Los errores aleatorios derivados de decisiones bajo incertidumbre surgen por el uso de la proyección y la creencia de inmunidad que tienen los consumidores. Las decisiones por proyección llevan a tomar en cuenta información anecdótica en lugar de información más objetiva que está disponible en el mercado. La percepción de inmunidad lleva a las personas a creer que los eventos muy negativos tienen una probabilidad mucho menor de ocurrencia. Lo descrito llevaría a la necesidad de normar, por ejemplo, cierto tipo de garantías a fallas de productos, donde el mercado las proveería subóptimamente, o regular seguros catastróficos mal evaluados actuarialmente por estos consumidores excesivamente optimistas (Spence, 1977; Shapiro, 1982).

Otras decisiones, como las “reglas de tumba” son derechamente irracionales. Estos son los casos en donde las personas utilizan tres tipos de mecanismos: la disponibilidad, la representatividad, y el anclaje y ajuste. La disponibilidad se refiere que los consumidores estiman la frecuencia de un acontecimiento por el recuerdo de ejemplos, siendo por lo tanto susceptible de que sus decisiones sean controladas a través de publicidad especialmente dirigida; la representatividad se refiere a que regularmente se trabaja en función de estereotipos, como “si viene de Alemania es bueno”, sin reparar en que puede decir “born in Germany” en lugar de “made in Germany”; por último, el anclaje y ajuste se refiere a que decisiones relativamente complejas son tomadas de acuerdo a estimaciones preliminares que luego son siempre mal ajustadas con información adicional.

Aunque parezca obvio decirlo, la posibilidad de que los consumidores no sean tan racionales puede llevar a vendedores inescrupulosos a aprovecharse de esa condición, e incluso exacerbarla. Tal es el caso de los contratos de adhesión, en donde las condiciones del contrato y el poder de negociación de las partes es tan desigual que los oferentes les imponen a los usuarios cláusulas abusivas que de no ser aceptadas simplemente se les impide la compra. Este es el caso de algunas condiciones en los contratos de créditos con bancos comerciales e incluso con cajas de compensación. Esta posibilidad lleva a diversos países, como se hace en Chile desde el año 2011, a regular el uso de este tipo de contratos, obligando por ejemplo a incluir resúmenes estandarizados que faciliten la comprensión por parte del consumidor.

Otras veces los vendedores suficientemente avezados aprovechan la racionalidad limitada para realizar una venta que, al poco andar, el consumidor descubre que realmente no la deseaba. Algunas legislaciones imponen una ventana de tiempo que permita a los consumidores a arrepentirse de compras del tipo puerta a puerta u otras que signifiquen una fuerte pérdida patrimonial, como bienes inmuebles o automóviles. Peor aún es el caso de las ventas que se realicen en eventos especiales, en donde las bebidas alcohólicas y la actividad de promoción muchas veces influyen en la irracionalidad de una compra. Todas estas normas tienen la particularidad de ser tremendamente efectivas en reducir las ventas abusivas, y a un muy bajo costo para la sociedad, ya que nada impide que quienes racionalmente quieran hacer la compra lo hagan sin costos adicionales.

La irracionalidad de los consumidores lleva también en muchas legislaciones a tomar medidas extremas que limitan o entorpecen el consumo de ciertos bienes, llamados bienes no meritorios (por ejemplo, regular el consumo de cigarrillos en espacios públicos), o a imponer el consumo obligado de bienes meritorios (por ejemplo, obligar el uso del cinturón de seguridad). También hay normas que obligan a tomar medidas de estandarización que establecen igual trato para todos los consumidores, o regulan cómo se informa a los usuarios para evitar el engaño (por ejemplo, definir qué se entiende exactamente por “fat free” o la diferencia entre “water proof” y “water resistant”).

Hay quienes abogan porque en lugar de imponer prohibiciones o estandarizaciones, bastaría con que se educara al público o se le entregara información acerca de las características negativas de un producto en las etiquetas de estos. Definitivamente, si se tratara sólo de una asimetría de información la educación podría ser efectiva, pero cuando los consumidores no son totalmente racionales esa medida es bastante inefectiva. Los consumidores no sólo tienen poca disposición a leer, sino que en tanto sepan menos del mercado menos probable es que entiendan qué están leyendo.

Respecto al etiquetado de información, como se obliga en Chile a informar con letra destacada los compuestos nocivos en alimentos, esta medida es sólo eficaz cuando se trata de individuos racionales. Mathios (2000) encuentra que los *salad dressings* vendidos en una misma cadena de supermercados en USA contenían bastante más información cuando se ofrecían en condados rurales con campus universitarios (y por ende consumidores potencialmente “más racionales”) que cuando se ofrecían en condados rurales sin ese tipo de consumidores. Mathios muestra además que, luego de imponerse la obligación legal de informar en etiquetas los contenidos nutricionales, se redujo en USA significativamente el

consumo de *salad dressings* con alto contenido graso. En otras palabras, informar es bueno pues modifica positivamente los hábitos de consumo, pero no lo es todo ya que no todos son capaces de comprender lo que leen, lo que de acuerdo a Engel (1995) es más probable en países menos desarrollados o con consumidores menos educados.

Se sigue del resultado del trabajo de Mathios, en cuanto a que la obligación de informar llevó a una modificación en los hábitos de consumo, que la realización de estudios en ciertos mercados y su difusión implicarían una mejora en el bienestar de los consumidores. Si se piensa en el ya clásico caso del mercado de las vienasas, el estudio realizado por el SERNAC en el año 1992 no sólo llevó a casi parar el consumo de estos bienes, sino que obligó a muchas empresas del rubro a modernizarse y bajar los niveles de grasa, agua y aditivos, así como a mejorar la mezcla de carne, con el fin de reconquistar a un público que se sintió engañado por el mal producto que se le vendió por años.

Un último elemento interesante de destacar respecto de la racionalidad limitada de los consumidores tiene que ver con el (bajo) poder de la autorregulación. En efecto, la autorregulación parece ser efectiva para resolver conflictos entre las empresas o cuando una publicidad engañosa pueda afectar a toda una industria, pero tal como lo muestran Reich (1992) y Núñez (2007), cuando se trata de bienes de confianza esta autorregulación es insuficiente y se hace necesario complementarla con regulación directa.

E. Alcances para el Diseño de Política

Las posibilidades de “engaño”, “ineptitud” y “tontera” dependen unas de otras y se potencian mutuamente, con lo cual las políticas de protección de los consumidores van a ser más o menos eficientes y eficaces de acuerdo a cómo se ataque cada uno de estos problemas (Rischkowsky y Döring, 2008). La Figura 2 intenta destacar los trasvasijos que existen entre estas justificaciones y las políticas concretas que pueden implementarse.

De esta figura es posible destacar los cuatro elementos que han sido motivo de este trabajo. En primer lugar, una adecuada institucionalidad de protección a los consumidores debe centrarse en los problemas que no sean resueltos por otras agencias. Se ha hecho hincapié en el nexo que existe con la política de competencia, por ser de vieja añoranza de los defensores de los consumidores la idea de que a éstos se les debe proteger de los abusos de los monopolios. Nada más errado si es que ya existe una institucionalidad *ad hoc* para esta falla de mercado. También es muy relevante establecer un diseño institucional

apropiado cuando se analiza la distribución de responsabilidades entre las agencias de protección al consumidor y entidades fiscalizadoras sectoriales, pues se requiere identificar la existencia de normas paralelas o de normas poco claras para efectos de señalar un lugar único e inequívoco donde presentar reclamaciones o consultas. No resolver esto incrementa los costos asociados al ejercicio del derecho establecido en la ley.

Figura 2. Política de Protección a los Consumidores



Un segundo tema central de este trabajo es la robustez de los criterios técnicos empleados para la elaboración de estudios de información comparativa entre proveedores, en el marco del trabajo realizado por el SERNAC. Definitivamente se ha visto que esta requerida justificación se funda en el punto de vista de la microeconomía y por tanto debe ser consistentemente seguida por la autoridad.

En tercer lugar, desde el propio paradigma económico neoclásico se justifica dotar a las agencias de protección al consumidor de las facultades y herramientas de intervención de para proteger a los consumidores, siendo estas facultades reguladoras, fiscalizadoras, de impulso a la autorregulación, entre otras. Actualmente el rol del SERNAC, de acuerdo a la

ley, está íntimamente asociado a la superación de las asimetrías de información, mediante la educación al consumidor y la entrega de información útil para sus decisiones de consumo, el apoyo a la condición de racionalidad limitada, mediante, por ejemplo, la preocupación por una adecuada información en los productos y la disminución de los costos de transacción, y mediante el apoyo jurídico a los consumidores, a través de la posibilidad de hacerse parte en las reclamaciones y la formulación de causas de carácter colectivo.

Por último, los estudios llevados a cabo por el SERNAC debiesen constituir una forma de superación de las asimetrías de información; una reducción de los espacios de divergencias entre vendedores (y productores) y consumidores, desalentando así el comportamiento oportunista de los primeros; y, una reducción del problema de racionalidad limitada de los usuarios.

3. BRECHAS EN EL DISEÑO INSTITUCIONAL EN CHILE

¿Hasta dónde se ha avanzado en Chile en la protección de los consumidores? ¿Están nuestras prácticas a la altura de las mejores prácticas de los países desarrollados? Estas dos preguntas obtendrían una respuesta bien categórica si se hiciera una encuesta callejera: “poco” y “no”, respectivamente. Sin embargo, dichas respuestas estarían sumamente sesgadas por las experiencias recientes en el *retail*. Por ello, es preferible conocer qué responden los diversos *stakeholders* o partes interesadas, las que tienen un elevado conocimiento de la materia: el propio SERNAC, asociaciones de consumidores, asociaciones de empresarios y reguladores sectoriales. Lo que resta de esta sección describe la opinión de estos *stakeholders*, analiza la situación de la protección de los consumidores a la luz de esas entrevistas y finaliza con un recuento de las mejores prácticas a nivel internacional.

A. Protección del Consumidor en Chile: Entrevista a Actores Claves

Tres aspectos de la ejecución de la política de protección al consumidor son de interés revisar: las facultades regulatorias del SERNAC, las responsabilidades de distintas instituciones regulatorias, y la validez de los estudios publicados por el SERNAC. Para ello se recogió la opinión de un conjunto de organizaciones que tienen alguna representatividad de las distintas posiciones frente a estos temas, además del SERNAC: agrupaciones de

empresarios relacionados con el comercio, agrupaciones de consumidores y organismos fiscalizadores sectoriales.

Metodológicamente, se estableció en primer lugar un conjunto de preguntas asociadas al tema genérico de la protección a los consumidores, cómo la visión respecto de la necesidad de esta protección, la eficacia del sistema de multas en operación, la importancia de haber tipificado acciones de naturaleza colectiva en la Ley (año 2004) y sus consecuencias. En segundo lugar se establecieron preguntas relacionadas con las facultades del SERNAC, las que no incluyen la posibilidad de sancionar prácticas y sí las educar a los usuarios, difundir la información y su papel “supletorio” en relación a su participación en dimensiones que no estén contenidas en los marcos regulatorios de otras agencias sectoriales. En este contexto se consultó también sobre la percepción general del rol del SERNAC y el tipo de actividades que realiza o deja de realizar. En tercer lugar se definió un conjunto de preguntas relacionadas con la distribución de responsabilidades entre el SERNAC y otras agencias regulatorias sectoriales, como la delimitación de sus ámbitos de acción o la eficacia de la llamada “ventanilla única” para la recepción de consultas de los usuarios. Por último, se consultó sobre el rol y la pertinencia de los estudios empíricos llevados a cabo por el SERNAC.⁷

Concentrar nuestra tarea en los tres aspectos identificados presupone que existe una duda razonable en relación a la forma en que la política de protección al consumidor se implementa en Chile. ¿Son las facultades que posee el SERNAC apropiadas para efectos de cumplir sus objetivos de política pública? ¿Es ambigua la distribución de responsabilidades entre fiscalizadores sectoriales y el SERNAC?, lo que de ser así actuaría en contra de la certidumbre regulatoria imprescindible para un funcionamiento eficiente de los mercados. ¿Percibe el comercio como razonable los resultados entregados por el SERNAC en sus estudios comparativos de precios y otras variables comerciales?

Una Mirada Global a la Protección a los Consumidores en Chile. Todos los actores entrevistados coinciden en que el modelo de economía de mercado Chileno requiere de una institucionalidad de defensa de los consumidores. Los matices aparecen a la hora de establecer cuáles son los fundamentos de esta intervención del Estado en la actividad

⁷ Se debe aclarar que estas entrevistas nos sirven de contexto, como lo hacen también la revisión de la experiencia internacional y la literatura. Las conclusiones y recomendaciones de este trabajo son responsabilidad nuestra y no necesariamente compartidas por los entrevistados. Con todo, este apartado es descriptivo, dejando para el apartado siguiente nuestro análisis de las entrevistas.

privada. Las asociaciones de consumidores enfatizan con fuerza la existencia de asimetrías de información como la causa obvia y natural para esta intervención, jerarquizando como prioritarias las tareas de protección a los consumidores (de los abusos de las empresas) por sobre la de fomentar los derechos de estos consumidores (a informarse, por ejemplo). Los otros organismos adicionan la necesidad de reglamentar la protección de los consumidores debido a los espacios de deliberación de intereses que quedan abiertos con la actual normativa, tipificando las conductas anti-consumidores, la necesidad de proteger a los agentes del mercado con dificultades para organizarse, la necesidad de normar la entrega de información para que el exceso de ésta no termine afectando a los propios consumidores y la necesidad de superar la carencia de información por parte de los consumidores y su imposibilidad de procesar la información disponible.

A juicio de la mayoría de los entrevistados, las multas no son disuasivas, principalmente por ser las multas máximas estipuladas en la ley de muy bajo monto respecto de los posibles beneficios de infringir la ley. Éstas quedan además al arbitrio de los jueces, manifestándose una enorme disparidad de criterios que quitan eficacia al procedimiento. Un punto hecho por una de las asociaciones de empresas es que para las empresas grandes sería más disuasivo el costo en imagen a la hora de ser multada.

En cuanto al rol de las asociaciones de consumidores, todos concuerdan en que existe una carencia de recursos públicos destinados a apoyarlas. No obstante los matices son fuertes. Obviamente las asociaciones de consumidores preferirían un financiamiento público, evitando el financiamiento de empresas por eventuales conflictos de interés. La mirada del mundo empresarial y del regulador es más lapidaria. Consideran que más allá de sus causas, las asociaciones de consumidores tienen falencias muy graves en su labor, pudiendo ser éstas motivadas por el bajo acceso a recursos financieros o por la presencia de sesgos políticos a priori contrarios a la iniciativa privada.

Las diferencias entre los entrevistados es mayor a la hora de evaluar la necesidad y pertinencia de las acciones de clase en Chile. Las asociaciones de consumidores no sólo avalan su necesidad, sino que además son críticos respecto de cómo la norma quedó redactada en Chile, la que pondría cortapisas a su concreción y atrasarían los procesos. Aunque compartiendo la necesidad de tener acciones de clase tipificadas en la Ley del Consumidor, los reguladores sectoriales entrevistados consideran que las demandas por acciones de clase en Chile han sido muy mal llevadas por los propios demandantes, en particular por los abogados de las asociaciones de consumidores. Tampoco ayudaría el que

los jueces, carentes de conocimientos respecto a cómo operan estas demandas, se pronuncian de inmediato sobre el fondo del problema, antes incluso de declarar su admisibilidad. Las asociaciones de empresas definitivamente disgustan de la figura de acciones de clase en Chile, pues para ellos éstas sólo crean una “industria del reclamo”.

Acercas de las Facultades del SERNAC. Tanto las asociaciones de consumidores como los reguladores sectoriales ven la existencia de conflictos entre el SERNAC y los roles que ellos cumplen o esperan cumplir. Por ejemplo, las asociaciones de consumidores plantean que la labor de atención de reclamos debiera estar radicada en ellas, debiendo el SERNAC principalmente fiscalizar y arbitrar contiendas entre empresas y consumidores; son además críticos de las OSIC, Oficinas de Información al Consumidor a nivel de cada comuna. Los reguladores sectoriales opinan que el SERNAC tiene un rol claro y eficiente desde el punto de vista social, pero en la práctica tiene falencias en el modo en que opera, pues pasaría a tener un rol más bien reactivo a hechos consumados. Son críticos además de ciertas incompatibilidades entre la dirección del SERNAC e intereses políticos, lo que no es nuevo y sin dudas abarca a todas las reparticiones públicas.

La posición de las asociaciones de empresas es nuevamente mucho más crítica. Se ve al SERNAC como una entidad muy dedicada a “buscar la trampa” de la empresa. Comparan a este organismo con la Superintendencia de Bancos (SBIF) para aseverar que se requiere un fortalecimiento muy fuerte en la gestión del SERNAC, pues se trataría de una agencia pública muy poco profesional dado el enorme impacto económico que tienen sus acciones en el mundo empresarial.

Límites y Responsabilidades entre Agencias. El SERNAC señala que aunque sus facultades están razonablemente claras, se producen algunos problemas de coordinación con los reguladores sectoriales debido a la normativa que establece el rol supletorio de la institución, el cual le permite establecer acciones cuando la legislación sectorial no trata explícitamente una determinada situación.⁸ Los fiscalizadores perciben como negativas las acciones del SERNAC, en tanto ellas pudiesen tener efectos negativos en la inversión y el crecimiento del sector bajo su tutela. Si a lo descrito se suma la mencionada facultad

⁸ Cabe destacar que este organismo no tiene facultades amplias de interpretación de la ley, ni puede pasar multas o definir regulaciones, no obstante, tiene atribuciones para solicitar información a las empresas, denunciar ante los tribunales y generar información para publicar y/o educar a los consumidores.

supletoria del SERNAC en la aplicación de la ley, se observan casos en los cuales las interpretaciones de un organismo sectorial pueden diferir de la del SERNAC.⁹

Precisamente, este especial cuidado de los sectores bajo tutela regulatoria es para las asociaciones de consumidores el mayor problema entre los reguladores y el SERNAC, ya que siempre se tiende a priorizar el rol de estabilidad y fomento, por sobre el cuidado de los consumidores. Por otro lado, en cuanto a la ventanilla única, las organizaciones de consumidores señalan que existe una buena coordinación entre las agencias regulatorias sectoriales y el SERNAC. Excepción a esta condición general sería el caso de los temas relativos a la salud y los servicios básicos, donde se presenta un campo nebuloso de atribuciones que hacen difícil la labor de defensa de los derechos de los consumidores.

Para las asociaciones de empresarios, el caso más nítido de conflicto de intereses entre reguladores sería el de la banca, con temas como el cumplimiento de la normativa referida a las tasas de interés máximas en operaciones de crédito comerciales. En el fondo, a diferencia de otros organismos reguladores sectoriales, para ellos el SERNAC se sesgaría en favor de una de las partes. Dicho sesgo se manifestaría en la imposibilidad por parte de las empresas de subsanar fallas que hubiesen cometido, con antelación a la exposición pública del problema, lo cual implica un daño de imagen que es muy relevante para las empresas.

Los organismos reguladores son más críticos y culpan al SERNAC de muchos problemas de coordinación. Nuevamente aparece el ejemplo de qué se entiende por interés en una operación de crédito, para efectos de visualizar si se está cobrando por sobre la tasa máxima convencional. Se argumenta que las interpretaciones del SERNAC no serían consultadas con la Superintendencia respectiva, básicamente debido a la utilización de la facultad supletoria. Esto habría llevado a la aplicación de interpretaciones del SERNAC que serían contradictorias con normas de ámbito reglamentario establecidas por la propia SBIF.

Rol y Pertinencia de Estudios del SERNAC. El SERNAC considera que parte importante de su rol está asociado a la disminución de las asimetrías de información y a la superación de los costos de transacción que hacen inviable la defensa de sus derechos por parte de los consumidores. En este contexto desarrolla tres tipos de estudios: de generación de información comparativa (básicamente de precios), de análisis de la calidad de los

⁹ Un ejemplo de esta naturaleza se observa en los temas relacionados con el cobro de tasas de interés en las casas comerciales, las que según el SERNAC serían superiores a la máxima convencional. En este caso particular, el tema en discusión está centrado en los ítems que pueden considerarse como formando parte del interés del crédito.

productos y servicios, y de verificación del cumplimiento de normativas específicas (por ejemplo, rotulación, garantías e interés en operaciones de crédito). El procedimiento asociado al desarrollo de estudios es complejo, por lo que el SERNAC estima que lo ha mejorado, por ejemplo identificando imperfecciones en la relación consumidor/empresa que se priorizan de acuerdo a la importancia de los mercados para los consumidores, encuestas de opinión pública y datos estadísticos que den a conocer los problemas de los consumidores, canales utilizados por los consumidores para efectuar sus reclamos, e información respecto de territorio, género, grupo étnico y nivel de ingresos.

Para las asociaciones de consumidores, los estudios del SERNAC son útiles no sólo para los usuarios sino además para las propias empresas, ya que las lleva a superar sus falencias y entregar un mejor servicio. Consideran estos organismos que el SERNAC debería dar más publicidad a los estudios que realiza e incluso debiera tener laboratorios propios para el desarrollo de los estudios. Por el contrario, a las asociaciones de empresas les preocupan los eventuales perjuicios económicos asociados al daño en la imagen corporativa producto de los estudios del SERNAC. A ellas les parece inadecuado que el SERNAC emita un juicio, sin que la empresa afectada tenga la posibilidad de establecer sus descargos, en un momento previo a la publicidad del caso.

Para los organismos reguladores, lo que más les preocupa de los estudios del SERNAC es la intromisión de este servicio en temas técnicos, en los que carecería de la adecuada *expertisia*, lo que le llevaría en muchas situaciones a conclusiones incorrectas. Abogan por la necesidad de aclarar los roles de los distintos entes públicos, pues la interpretación de la normativa que hace el SERNAC sesgaría sus estudios, con el consecuente impacto que los reguladores sectoriales intentar evitar.

B. Análisis de la Situación en Chile

Las opiniones de los distintos agentes del mercado muestran que para los reguladores sectoriales y los empresarios no existe la convicción de que la política de protección al consumidor opere eficazmente. Si bien se manifiesta la necesidad de que exista una legislación específica en esta materia – ya que sería difícil argumentar en contra de una línea de trabajo plenamente aceptada en el mundo desarrollado – en términos prácticos se critica las actividades realizadas en el marco de dicha normativa. Estos actores destacan los

posibles abusos y las eventuales pérdidas en que pudieran incurrir las empresas como producto de las acciones llevadas a cabo en el contexto de la ley.

Da la impresión de que en términos culturales nuestro país aún no incorpora plenamente la validez del ejercicio de los derechos de los consumidores, valorándose más intensamente la necesidad de que exista un ambiente propicio para la inversión, el crecimiento futuro y la superación de la pobreza.

Esta suerte de juventud y timidez de nuestra política de protección a los consumidores, se manifiesta en dos elementos. El primero de ellos, ya mencionado, es la reticencia a la validación del rol de la ley y de los organismos que ella funda (por ejemplo, el SERNAC y las asociaciones de consumidores), por parte de los agentes económicos que pueden ver afectados sus intereses, o de otros organismos públicos que poseen objetivos que depende crucialmente de la inversión y el crecimiento. El segundo elemento es la existencia de un marco legal con debilidades para una eficaz ejecución de los objetivos estratégicos de largo plazo de la política de protección a los consumidores. Respecto de éste, cabe destacar los siguientes aspectos de la legislación chilena en materia de protección de los derechos de los consumidores:

- La ley en su artículo 2º bis, establece su carácter supletorio, lo cual deja la mencionada legislación en una posición seguidora respecto de otras legislaciones sectoriales. Esto no sería en principio un problema, pero en la práctica crea “áreas grises”, en que no es evidente cual legislación es la aplicable, el principio supletorio pone a la ley del consumidor en una situación desmejorada.
- De acuerdo a lo establecido en el artículo 57 de la ley, el SERNAC es un servicio que depende del Poder Ejecutivo y que además no tiene ninguna atribución para sancionar el no cumplimiento de la ley. Se limita a ser parte de las causas que finalmente son falladas por los tribunales ordinarios de justicia, en caso de que así lo determinen por estar comprometidos los intereses generales de los consumidores.
- Las asociaciones de consumidores, reguladas en el artículo 5º y siguientes de la ley, tienen limitaciones para su financiamiento, que si bien son atendibles debido a posibles conflictos de intereses, no permiten el desarrollo de una labor real de contrapeso a las empresas, por lo cual su existencia en términos prácticos no refleja el espíritu de la norma establecida.
- Las multas tipificadas en el artículo 24 de la ley no parecen ser de una cuantía que disuadan posibles incumplimientos de la normativa. Este hecho puede llevar a una

completa inoperatividad de la ley, ya que si las ganancias esperadas son mayores que los costos esperados, la acción racional será no cumplir la ley y pagar los costos de esa decisión.

C. Experiencia en Países Desarrollados

Es muy difícil establecer una comparación de carácter general entre las experiencias de regulación sobre la protección a los consumidores entre distintos países o regiones. Lo anterior se debe básicamente a dos razones. Por un lado, Hadfield, Howse y Trebilcock (1998) señalan que la economía de la información y del comportamiento estratégico han puesto un manto de duda sobre las creencias de los enfoques iniciales respecto a las políticas de protección al consumidor, lo cual ha implicado una transición hacia nuevos enfoques empíricos, aun no plenamente incorporados en los diferentes países.

Por otro lado, la definición de las políticas de protección a los consumidores está íntimamente ligada con variables de naturaleza socio-cultural. Bajo esta perspectiva, Strünck (2005) compara las prácticas de USA y Europa, detectando importantes diferencias basadas en variables tales como los grados de cooperación entre los distintos agentes (productores y consumidores) y el rol de los tribunales de justicia. De Ruyter y Kasper (1997), en el contexto de la comparación de las oficinas de protección al consumidor de USA y Holanda, concluyen que una de las mayores determinantes de las diferencias encontradas es el estilo de dirección del personal involucrado.

Respecto de la distribución de responsabilidades entre agencias, las facultades regulatorias y fiscalizadoras del organismo encargado de la protección a los consumidores y el rol de los estudios comparativos de precios y otras variables comerciales, no parece existir literatura especializada que trate directamente estos tópicos. Más bien, hay documentos que entregan ciertos lineamientos generales, a partir de los cuales es posible extraer algunos elementos para identificar los aspectos antes mencionados.

Mejores Prácticas en los Países de la OECD. El informe de la OECD (2006) indica que la política pública debe llevarse a cabo de forma tal que se sobre compensen sus costos, lo cual es relevante cuando considerando por ejemplo una política aparentemente eficaz de incremento de información a los consumidores, puede ser completamente inútil desde la perspectiva de la racionalidad limitada de éstos. Asimismo, se señala que no es evidente

cuándo se debe llevar a cabo una determinada política, si en el momento en que hay clara evidencia de daño a los consumidores o cuando existe un riesgo razonable. Asimismo, si una política implica un costo alto a las firmas, ¿en qué momento se debe llevar a cabo si no es evidente el beneficio a los consumidores (por la presencia de racionalidad limitada), o no es claro el perjuicio en contra de ellos de no implementarla?

De este trabajo de la OECD es posible extrapolar algunos de sus juicios a los temas centrales de nuestro trabajo. Por ejemplo, si existe racionalidad limitada y el costo del desarrollo de ciertos estudios es alto (tanto desde la perspectiva de su costo directo, como del impacto sobre una determinada industria), no es claro que éstos deban realizarse, ya que su beneficio puede ser muy exiguo. Alternativamente, las personas pueden interpretar erróneamente el resultado, dañando en forma permanente a una industria por un problema de carácter puntual. En otras palabras, el trabajo entrega criterios útiles para deducir ciertas conclusiones respecto al rol del SERNAC, sus límites con otros reguladores y el rol de los estudios de mercados.

En un documento posterior (OECD, 2007), se trata la “apertura” de información o *information disclosure* focalizada en las telecomunicaciones y los servicios financieros. Destacan tres conclusiones por su relevancia y aplicabilidad al presente trabajo. Primero, el hecho que si bien la apertura de información obligatoria o *mandatory disclosure* es un importante instrumento en muchos mercados, se requiere explorar sus resultados basados en las consecuencias directas e indirectas sobre los consumidores. En otras palabras, abrir la información debe ser un proceso supervisado, ya que sus resultados prácticos pueden diferir sustantivamente de lo planificado, debido a la existencia de racionalidad limitada. Segundo, las políticas deben ser evaluadas cuidadosamente, ya que la complejidad de la conducta de los consumidores puede llevar a que sus costos superen sus beneficios. Por último, la proporción de consumidores bien informados debe tenerse en consideración en la evaluación del impacto y costo de las políticas. Extrapolando estos resultados a la realización de estudios por parte del SERNAC se concluye que no necesariamente más información es mejor, ya que los costos de ésta pueden ser mayores a sus beneficios, cuando se toma en consideración la complejidad de la conducta de los consumidores.

En otro documento (OECD, 2007a), referido a la resolución de disputas y resarcimiento a los consumidores, se prescribe la necesidad de que los procedimientos aplicables proporcionen a los consumidores acceso a mecanismos justos, fáciles, oportunos y efectivos, sin incluir cargas o costos innecesarios. Este criterio, tiene aplicabilidad al tema

de las atribuciones del organismo público encargado de la protección de la defensa de los derechos de los consumidores, ya que su participación, directa o indirecta, en la resolución de disputas y resarcimiento puede ser esencial para que, desde la perspectiva de un consumidor particular, el beneficio de un determinado reclamo sea mayor que el costo de llevarlo a cabo.

Los Casos de Estados Unidos y Reino Unido. En el caso de USA las actividades de protección a los consumidores se desarrollan en distintas agencias, las que tienen además otras labores a su cargo. Es así como *United States Consumer Product Safety Commission* menciona en su informe del año 2003 que trabaja con la industria y otras partes interesadas en desarrollar estándares voluntarios de seguridad, definiendo y garantizando el cumplimiento de estándares obligatorios de calidad, garantizando el arreglo de productos defectuosos, conduciendo estudios sobre productos potencialmente riesgosos, e informando a los consumidores. Por su parte la *Federal Trade Commission* (FTC) se encarga de proteger a los consumidores del fraude y el engaño. Aparentemente no existe documentación de detalle que explique la forma en que se toman las decisiones para efectos de desarrollar estudios específicos. Por ejemplo, en su reporte anual del 2005 muestra un conjunto de acciones y estudios de casos, sin que se expliciten los aspectos metodológicos involucrados.

De acuerdo a OECD (2008), parte importante de los estudios de la FTC son el resultado de peticiones de otras reparticiones públicas. Se señala además que aunque las fuentes de información para realizar los estudios son diversas, la FTC posee poderes explícitos para solicitar antecedentes. En general se presentan procedimientos y principios que apuntan a garantizar la buena calidad y seriedad de los estudios, por ejemplo se sostiene que la FTC debe someter los datos que utiliza al escrutinio público, antes de que la información sea utilizada en un estudio definitivo.

Para el caso del Reino Unido, este mismo informe de la OECD se refiere a los estudios de mercado que realiza la OFT (*Office of Fair Trading*). En el texto se mencionan algunos criterios para la ejecución de los estudios, desde su selección por razones de conflictividad (entre otras), análisis de datos y publicación. En lo sustantivo, no se entrega un criterio objetivo para la definición del mercado o problema a estudiar, sin embargo, se argumenta expresamente la necesidad de que la calidad de los estudios sea la apropiada, ya que la credibilidad de ellos es crucial para obtener un cambio de conducta cuando es

necesario, o una medida de carácter judicial. Sin embargo, en la sección referida a la Comisión Europea, el texto establece que la selección de temas a investigar se basa en la conflictividad observada (por ejemplo, reclamos) o la percepción de problemas en la operación del mercado, tales como barreras a la entrada o declinación en la tasa de innovación. También se enfatiza el tema de la credibilidad y la transparencia, ámbito en el que se plantea la presentación pública de los resultados de los estudios y consulta abierta para comentar los resultados preliminares, antes de la edición definitiva del texto correspondiente.

Cabe destacar que en el año 2002 la OFT del Reino Unido estableció una guía para el desarrollo de estudios de mercado, tanto desde el punto de vista de la selección del mercado específico como respecto al desarrollo del estudio correspondiente. Entre los criterios para la selección de un mercado se señalan la escala e importancia del problema detectado, la percepción de que los beneficios derivados del estudio sean mayores que los costos del mismo, o la convicción de que la OFT es el organismo adecuado para llevar a cabo la investigación. El proceso de desarrollo de un estudio tiene distintas etapas, desde la revisión preliminar del tema hasta la implementación de un estudio corto o completo. Por otra parte, una vez que se decide realizar el estudio, se publica esta decisión indicando los términos de referencia y alcance del mismo. Posteriormente publica los resultados.

Es interesante notar que si bien todos estos documentos entregan lineamientos sobre cómo se toma la decisión de llevar a cabo un estudio específico, los criterios mencionados son de carácter general, por lo cual no se puede concluir una suerte de “procedimiento objetivo” que conduce a la elección de un mercado. Los criterios generales mencionados suponen una evaluación cuyo carácter y contenido específico no está previamente determinado desde el punto de vista metodológico.

Para terminar, es importante mencionar que la *Internacional Organization for Standardization* (ISO, 1985) entrega recomendaciones para desarrollar estudios comparativos de productos y servicios de consumo. Se señala que la selección de las muestras correspondientes debe ser aleatoria, que los métodos de “testeo” deben coincidir con estándares reconocidos internacionalmente, y que para minimizar eventuales errores puede ser conveniente informar a la o las empresas involucradas los resultados de los test realizados, de modo que éstas puedan efectuar sus comentarios antes de la publicación de la información. Con todo, estas recomendaciones no representan una guía para la selección de mercados específicos a estudiar.

Resumen. Se puede concluir que no parece existir información escrita y publicada que discuta en forma precisa en torno a los tres temas de nuestro interés, es decir a las atribuciones del organismo encargado de velar por los intereses de los consumidores, las eventuales superposiciones entre distintas agencias gubernamentales y los procedimientos para llevar a cabo y publicar estudios específicos relacionados con el tema de la protección de los derechos de los consumidores. Además, la poca información que se ha podido recabar está normalmente referida a organismos que se encargan al mismo tiempo de los temas de competencia y de la protección de los consumidores en un sentido más amplio. Lo anterior hace difícil la simple aplicación de los principios descritos en una agencia como la chilena, que definitivamente no tiene relación alguna con temas de competencia.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La percepción general sobre el rol del SERNAC en Chile y, más en general, de la política de protección a los consumidores, es disímil, dependiendo del tipo de organización que sea consultada. Por un lado, las agrupaciones de consumidores critican la falta de atribuciones del SERNAC y la inexistencia de un mecanismo de financiamiento eficaz para las mencionadas agrupaciones. En un sentido global, se desprende de sus percepciones que en Chile aún existiría un desequilibrio significativo entre la capacidad de las empresas de perseguir su objetivo de maximización de utilidades y la posibilidad efectiva de los consumidores de hacer valer sus derechos.

Las agrupaciones empresariales, por otro lado, manifiestan una cierta desconfianza respecto al proceder del SERNAC. Tienen la percepción de un cierto sesgo en el accionar que podría llevar a perjudicar a las empresas de forma innecesaria. Consideran que hay que dejar un mayor espacio a la autorregulación, ya que el efecto reputación sería más disuasivo que los costos de infringir la ley. Por último, estas agrupaciones expresan temor a la utilización política de las actividades de protección al consumidor, que implicaría un definitivo distanciamiento entre los objetivos sociales de la política y los objetivos privados de los funcionarios gubernamentales. Aunque con matices, los organismos estatales encargados de la fiscalización de sectores específicos concuerdan con esa visión. Para ellos existirían “áreas grises” en las cuales las interpretaciones del SERNAC pueden ser

contradictorias con los objetivos de la agencia sectorial. Lo anterior es el resultado en parte del carácter supletorio de la ley del consumidor, que dejaría un enorme espacio a la interpretación. Asimismo, manifiestan que las acciones del SERNAC podrían implicar daños patrimoniales a las empresas del respectivo sector, que son mayores que los beneficios de dichas acciones.

Concluimos entonces que no se percibe en el país un acuerdo respecto a la importancia práctica que debe tener la política de protección a los consumidores. Una cierta contradicción entre las necesidades de fomento (inversión y crecimientos sectoriales) y las actividades de protección a los consumidores se hace manifiesta en la percepción de los agentes. Al comparar la importancia del tema con lo que ocurre en los países desarrollados, pareciera que la protección a los consumidores es en Chile un bien superior, cuya demanda social se hace más patente cuando los países han logrado un cierto nivel de crecimiento y superación de la pobreza. ¿Cuánto de esto se debe al temor a que la política de protección al consumidor sea exagerada o manipulada por intereses sectoriales o políticos, con el consiguiente efecto negativo en el riesgo de las inversiones? ¿Cuánto se debe a que los sectores empresariales defienden sus propios intereses bajo el argumento erróneo de ser pro libre mercados? Dejamos planteadas esas dudas, no tenemos una respuesta categórica al respecto.

La brecha entre este diagnóstico para la situación de la política de defensa de los consumidores en Chile y el paradigma realista del poder ser queda de manifiesto al revisar los avances teóricos en la materia y los antecedentes disponibles en la práctica en los países desarrollados. En efecto, los avances teóricos en el ámbito de la conducta de los consumidores, los aspectos contractuales y el desarrollo institucional, así como de la economía de la información, ha ido implicando una cierta modificación de los enfoques prácticos aplicados en distintos países. Si bien hay acuerdo en que una política de protección de los derechos de los consumidores es esencial para un eficiente desenvolvimiento de las economías modernas, el criterio costo beneficio debe estar siempre presente, ya que la visión teórica moderna ha desmitificado los aparentes beneficios de las acciones antes implementadas en este ámbito.

La economía de la información enfatiza la necesidad de desarrollar los espacios para que sea el propio mercado el que resuelva los problemas de asimetrías de información que el mismo conlleva. Sin embargo, se abre además el espacio explícito para la intervención pública en tanto complemento de lo que el propio mercado pueda hacer, como por ejemplo,

obligar a entregar cierto tipo de información a los consumidores o incluso la entrega de información directa de parte de organismos públicos. Esta acción de economía pública toma más fuerza aún al incorporar los antecedentes que aporta la economía de contratos incompletos, por cuanto las debilidades de las instituciones para hacer valer los contratos pueden generar prácticas que dañen fuertemente la credibilidad en los acuerdos contraídos. El rol público es en consecuencia mucho más fuerte y se justifica la intervención vía instrumentos como los estándares de calidad y procesos y, por sobre todo, la creación de una institucionalidad capaz de resolver los problemas contractuales eficientemente. Por último, los avances en economía del comportamiento no hacen otra cosa que reforzar la idea antes descrita, incluso en ámbitos en que la protección del consumidor toma definitivamente ese rol protector, cuya raíz no es otra que la regularidad con que los consumidores toman decisiones no racionales, característica que las empresas conocen y utilizan estratégicamente.

En cuanto a las políticas de protección a los consumidores en países desarrollados, quizás con la excepción de Estados Unidos, éstas están frecuentemente radicadas en instituciones con atribuciones mucho más amplias que en Chile, incorporando por ejemplo temas de competencia en el mercado. Este hecho hace muy difícil efectuar comparaciones que sean conceptualmente válidas, ya que las atribuciones institucionales no están acotadas al desarrollo de políticas de protección a los consumidores.

No obstante, en general los países analizados (incluyendo a la OECD) tienen especial atención a los mecanismos de transparencia y objetividad tanto para la elección de qué estudios de mercado realizar, como respecto a las metodologías empleadas y su posterior publicación. Aunque los antecedentes recopilados tienden a centrarse en temas de competencia (con frecuencia radicados en la misma institución encargada de la defensa de los derechos de los consumidores), es pertinente para los estudios que efectúa el SERNAC en Chile tener presente los mencionados mecanismos, ya que son cruciales para la credibilidad de las políticas y la eficacia de la difusión de la información.

En definitiva, los antecedentes recopilados respecto a la percepción en Chile de la política de protección a los consumidores, la necesidad de que esta política exista por razones fundadas en la teoría económica moderna, y la forma en que estos temas son tratados en países con un nivel mayor de desarrollo, tiende a mostrar que:

- Aún es necesario que Chile genere un consenso social respecto a la importancia, la validez y necesidad de que exista una activa política de protección de los derechos de los consumidores.
- La desconfianza respecto a la ejecución de esta política en el país no está solo presente en el mundo empresarial, sino también en otros organismos estatales fiscalizadores sectoriales.
- La debilidad de la política de protección a los consumidores en Chile, manifiesta en facultades muy limitadas del organismo encargado, asociaciones de consumidores débiles y una ley de carácter supletorio, son el reflejo de la falta de consenso antes mencionada.
- Para superar la debilidad y generar consenso, se debe esclarecer la relación entre eficiencia económica y la política de protección a los consumidores, que permita disolver la aparente contradicción entre crecimiento (e inversión) y dicha política. En tal sentido, se debe trabajar para que la ciudadanía perciba que una política de protección a los consumidores es en definitiva una política que protege el libre mercado y no una política anti mercado, como muchas veces se da por sentado.

Las siete recomendaciones que a continuación se presentan constituyen los aspectos centrales que deben tenerse presente para un fortalecimiento de la política de protección a los consumidores en el país, manteniendo el equilibrio con otros objetivos del proyecto de desarrollo nacional.

1. Revisar los ámbitos de discusión respecto a la supletoriedad de la ley, y establecer una comisión de trabajo con las respectivas agencias fiscalizadoras sectoriales, de modo de aclarar, por ejemplo, a nivel reglamentario las dudas que pudieran suscitarse. Una aclaración de este tipo permite una mayor predictibilidad de las acciones que se emprendan, elemento crucial para un buen funcionamiento de la ley. En todo caso, el tema de fondo, más allá del mecanismo formal específico que se utilice para enfrentar el problema, es que exista una instancia de coordinación entre las distintas instituciones involucradas que posibilite un acuerdo de trabajo ex-ante, que sea transparente y vinculante para las agencias gubernamentales.
2. Idealmente, crear la instancia judicial especializada con rango de Corte de Apelaciones en materias económicas que vea, entre otras, estas materias del consumidor. En tal sentido, parece de toda lógica juntar en un tribunal como ese los

- temas vistos por el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia. Así, este nuevo tribunal deberá tener una composición mixta entre abogados y economistas capaces no sólo de agilizar las causas y garantizar resultados predecibles para todas las partes involucradas, sino que además hacerlo con el conocimiento del caso. Debe recordarse que uno de los problemas detectados en el carácter no predecible de las multas, debido a la disparidad de criterios entre los jueces que actualmente ven esas causas. De no haber espacio para la creación de los tribunales económicos, una opción de segundo mejor es que se cree un tribunal paralelo al de Defensa de la Libre Competencia, pero especializado en Protección de los Consumidores.
3. Si tampoco hay espacio político para crear esa institucionalidad, una opción de tercer mejor es establecer legalmente la posibilidad de que el SERNAC pueda determinar en primera instancia el resultado de cierto tipo de reclamaciones, el cual sería vinculante para las partes, las que podrían recurrir a los tribunales en caso de no compartir el fallo. Esto podría definirse para cierto tipo de reclamos, con una cuantía máxima predeterminada. La ventaja de este procedimiento, por sobre lo actualmente vigente, es que disminuye la recurrencia a los tribunales, y al mismo tiempo, para reclamos de poca cuantía realizados por consumidores aislados, pudiera dejar la carga de la prueba en las empresas, en aquellos casos en que el SERNAC favoreciere al reclamante.
 4. Crear algún mecanismo para fortalecer el financiamiento a las organizaciones de consumidores por un período transitorio, de modo de fomentar la profesionalización de sus directivas. Las incompatibilidades presentadas en la ley son correctas, por lo cual se deben buscar alternativas diferentes a la participación directa o indirecta de empresas proveedoras de bienes y servicios. Para un buen funcionamiento de la ley, es importante que las asociaciones de consumidores sean entidades capaces de representar correctamente los intereses de sus afiliados.
 5. En el mismo espíritu de lo establecido en la letra e) del artículo 58 de la ley, respecto a la información sobre sentencias de los tribunales en la aplicación de la ley, parece conveniente definir a nivel reglamentario la obligación de que las empresas tengan un registro público de los reclamos recibidos, de fácil acceso a través de Internet, donde se presenten los estados de las distintas reclamaciones. Este solo acto de publicidad puede representar un incentivo para un trato cada vez más justo a los consumidores, evitando así abusos sin recurrir a los tribunales de justicia.

6. Estudiar el establecer restricciones adicionales a las contempladas en la Ley 19.882, en lo referido a inhabilidad y dedicación exclusiva para que el Director Nacional y los Directores Regionales del SERNAC puedan postular a cargos de representación política. Estas medidas podrían disminuir la probabilidad de que se utilice la institucionalidad pública para efectos de lograr reconocimiento con fines políticos. Lo cierto es que el problema tiene un carácter general que afecta a diversas instituciones de la administración del Estado, por lo cual es necesario pensar en una solución global que no actúe discriminatoriamente respecto a algunas entidades públicas. No obstante, el caso del SERNAC, así como el de otras reparticiones, es particularmente complejo por cuanto es muy fácil generar desde dicho espacio alarma pública con fines estratégicos.
7. Establecer por la vía reglamentaria un protocolo de trabajo que perfeccione los procedimientos para determinar los estudios que lleve a cabo el SERNAC, en el cual deben a lo menos estar representados los siguientes criterios:
 - Transparencia y claridad respecto a la forma en que se deciden los estudios.
 - Condiciones mínimas para que el análisis sea robusto estadísticamente.
 - Protocolo de interacción con las empresas y consumidores interesados, para efectos de que puedan comentar los resultados, antes de su publicación final.
 - Publicidad de los estudios, que debe contemplarla posibilidad de que las empresas superen las deficiencias antes de que publicación.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Akerlof, G. (1970). "The Market for Lemons", *Quarterly Journal of Economics* 80: 488-500.

Arnott, R., B. Greenwald, R. Kanbur y B. Nalebuff editores (2003). Economics for an Imperfect World. Essays in Honor of Joseph Stiglitz, MIT Press.

Cartwright, P. (2001). Consumer Protection and the Criminal Law: Law, Theory, and Policy in the UK, Cambridge University Press.

Coase, R. (1960). "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics* 3(1): 1-44.

De Ruyter, K. y H. Kasper (1997). "Consumer Affairs Departments in the United States and the Netherlands: A Comparative Analysis", *Journal of Consumer Policy* 20: 325-352.

- Engel, E. (1995). "The Basics of Consumer Protection: Principles and Policies", capítulo 6 en C. Frischtack (ed), Regulatory Policies and Reform: A Comparative Perspective, Washington, D.C.: World Bank, 104-130.
- Engel, E. (1995a). "Beyond the Basics of Consumer Protection", capítulo 7 en C. Frischtack (ed), op. cit., 131-143.
- Engel, E. (1995b). "Consumer Protection Policies and Rational Behavior", *Revista de Análisis Económico* 10(2): 183-202.
- Engel, E. (1998). "Protección de los Consumidores en Chile: ¿Por qué tan Poco y tan tarde?" *Perspectivas en Política, Economía y Gestión* 1(2): 145-166.
- Grossman, S. (1981). "The Informational Role of Warranties and Private Disclosure about Product Quality", *Journal of Law and Economics* 24: 461-483.
- Hadfield, G., R. Howse y M. Trebilcok (1998). "Information-Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy", *Journal of Consumer Policy* 21(2): 131-169.
- International Organization for Standardization (1985). ISO Guide 46.
- Kahneman, D., y A. Tversky (1979). "Prospect Theory: An Analysis of Decisions under Risk", *Econometrica* 47: 313-327.
- Kihlstrom, R. y M. Riordan (1984). "Advertising as a Signal", *Journal of Political Economy* 92: 427-450.
- Mathios, A. (2000). "The Impact of Mandatory Disclosure Laws on Product Choices: An Analysis of the Salad Dressing Market", *Journal of Law and Economics* 43(2): 651-678.
- Milgrom, P. y J. Roberts (1986). "Price and Advertising Signals of Product Quality", *Journal of Political Economy* 94(4): 796-821.
- Muris, T. (2002). "The Interface of Competition and Consumer Protection", mimeo presentado en el 29º Conferencia Annual sobre Política y Ley de Competencia Internacional de The Fordham Corporate Law Institute, Nueva York.
- Nelson, P. (1970). "Information and Consumer Behavior", *Journal of Political Economy* 78(2): 311-329.
- Nelson, P. (1974). "Advertising as information", *Journal of Political Economy* 81: 729-754.

- Núñez, J. (2007). "Can Self Regulation Work?: A Story of Corruption, Impunity and Cover-up", *Journal of Regulatory Economics* 31(2): 209-233.
- OECD (1978). Recommendation of the Council Concerning the Establishment of Data Collection Systems Related to Injuries Involving Consumer Products.
- OECD (2006). Roundtable on Demand-Side Economics for Consumer Policy: Summary Report.
- OECD (2007). Roundtable on Economics for Consumer Policy: Summary Report.
- OECD (2007a). Recommendation on Consumer Dispute Resolution and Redress.
- OECD (2008). Policy Roundtables, Market Studies.
- Ogus, I.A. (1994). Regulation: Legal Form and Economic Theory, Clarendon Law Series, Oxford, 1994.
- Reich, N. (1992). "Diverse Approaches to Consumer Protection Philosophy", *Journal of Consumer Policy* 14: 257-292.
- Riley, J. (2001). "Silver Signals: Twenty Five Years of Screening and Signaling", *Journal of Economics Literature* 39: 432-478.
- Rischkowsky, F. y Döring, T. (2008). "Consumer Policy in a Market Economy", *Journal of Consumer Policy* 31: 285-313.
- Rotzchild, X y J. Stiglitz (1976). "Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay in the Economics of Information", *Quarterly Journal of Economics* 87: 629-649.
- Rubinstein, A. (1998). Modeling Bounded Rationality, MIT Press.
- Shapiro, C. (1982). "Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation", *Bell Journal of Economics* 13(1): 20-35.
- Simon, H. (1955). "A Behavioral Model of Rational Choice", *Quarterly Journal of Economics* 69: 99-118.
- Simon, H. (1967). Models of Man, 5ta edición, NY: John Wiley.
- Spence, M. (1973). "Job Market Signaling", *Quarterly Journal of Economics* 84: 355-374.
- Spence, M. (1977). "Consumer Misperceptions, Product Failure and Producer Liability", *Review of Economic Studies* 44(3): 561-572.

Spence, M. (1989). "Warranty as a Signal of Quality", *The Canadian Journal of Economics* 22(1): 50-61.

Strünk, C. (2005). "Mix-Up: Models of Governance and Framing Opportunities in U.S. and EU Consumer Policy", *Journal of Consumer Policy* 28: 203-230.

United States, Consumer Product Safety Commission (2003). Annual Report.

United States, Federal Trade Commission (2005). Annual Report.

Waldman, M. (1997). "Eliminating the Market for Secondhand Goods: An Alternative Explanation for Leasing", *Journal of Law and Economics* 40(1): 61-92.

Williamson, O. (1975). Market and Hierarchies, Free Press.

Serie "Anomalies" en *The Journal of Economics Perspectives (JEP)*

Camerer, C. y R. Thaler (1995). "More Dictator and Ultimatum Games", *JEP* 9(2): 203-219.

Dawes, R. y R. Thaler (1988). "Cooperation", *JEP* 2(3): 187-197.

De Bondt, W. y R. Thaler (1989). "A Mean-reverting Walk Down Wall Street", *JEP* 3(1): 189-202.

Froot, K. y R. Thaler (1990). "Foreign Exchange", *JEP* 4(3): 179-192.

Hines, J. y R. Thaler (1995). "The Flypaper Effect", *JEP* 9(4): 217-226.

Kahneman, D., J. Knetsch y R. Thaler (1991). "The Endowment Effect, Loss Aversion, and Status Quo Bias", *JEP* 5(1): 193-206.

Lamont, O. y R. Thaler (2003). "The Law of One Price in Financial Markets", *JEP* 17(4): 191-202.

Lee, Ch., A. Shleifer y R. Thaler (1990). "Closed-End Mutual Funds", *JEP* 4(4): 153-164.

Loewenstein, G. y R. Thaler (1989). "Intertemporal Choice", *JEP* 3(4): 181-193.

Rabin, M. y R. Thaler (2001). "Risk Aversion", *JEP* 15(1): 219-232.

Siegel, J. y R. Thaler (1997). "The Equity Premium Puzzle", *JEP* 11(1): 191-200.

Thaler, R. (1987). "The January Effect", *JEP* 1(1): 197-201.

- Thaler, R. (1987). "Seasonal Movements in Security Prices II: Weekends, Holidays, Turn of the Month and Intra-day Effects", *JEP* 1(2): 169-177.
- Thaler, R. (1988). "The Winner's Curse", *JEP* 2(1): 191-202.
- Thaler, R. (1988). "The Ultimatum Game," *JEP* 2(4):195-206.
- Thaler, R. (1989). "Interindustry Wage Differentials", *JEP* 3(2): 181-193.
- Thaler, R. (1990). "Saving, Fungibility and Mental Accounts", *JEP* 4(1): 193-205.
- Thaler, R. y A. Tversky (1990). "Preference Reversals", *JEP* 4(2): 201-211.
- Thaler, R. y W. Ziemba (1988). " Parimutual Betting Markets: Racetracks and Lotteries", *JEP* 2(2): 161-174.