



**UNIVERSIDAD ACADEMIA DE HUMANISMO CRISTIANO  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA  
MAGISTER EN GERENCIA PÚBLICA**

**LA POLÍTICA PÚBLICA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO  
CON MOTIVO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA NUEVA NORMATIVA  
FINANCIERA DEL SERVICIO NACIONAL DEL CONSUMIDOR (SERNAC)  
ENTRE LOS AÑOS 2011 AL 2017**

**Alumna: Manzur Zenteno, Débora Ruth**

**Profesor Guía: Escobar Sanhueza, Patricio**

**Tesis Para Optar Al Grado De Magíster En Gerencia Pública**

**SANTIAGO, 2018**

*A mi Marido, Juan Enrique*  
*A mis Padres, Gilberto y Carmen*

## Índice de contenido

	Páginas
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN</b> .....	13
1.1. Planteamiento del Problema.....	13
1.2 Hipótesis de Trabajo.....	22
1.3. Objetivo General.....	22
1.4 Objetivos Específicos.....	22
<b>2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES</b> .....	23
2.1. Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).....	23
2.1.1. Misión del SERNAC.....	24
2.1.2. Visión del SERNAC.....	24
2.1.3. Objetivos Estratégicos del SERNAC.....	25
2.1.4. Productos Estratégicos vinculados a los Objetivos Estratégicos.....	26
2.1.5. Clientes / Beneficiarios / Usuarios del SERNAC.....	28
2.1.6. Estructura Organizacional del SERNAC.....	28
2.2. SERNAC Financiero.....	30
2.2.1. División de Consumo Financiero (DCF).....	39
2.3. Datos SERNAC Financiero.....	41
<b>3. MARCO REFERENCIAL: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATORIAS DEL MERCADO FINANCIERO</b> .....	45
3.1. Políticas Públicas.....	45
3.1.1. Etapas del proceso de Política Pública.....	47
3.2. Políticas Regulatorias.....	60
3.3. Consumidor Financiero.....	65
3.4. Principio de Transparencia.....	69
3.5. Marco Normativo.....	73
3.5.1. Historia de la Ley N° 20.555 que crea el SERNAC Financiero y modifica la Ley N° 19.496.....	73
<b>4. MARCO METODOLÓGICO</b> .....	81
4.1. Metodología a utilizar.....	81
4.2. Población Objetivo y Muestra de Investigación.....	83

4.3. Operacionalización de la Variable de Investigación.....	84
<b>5. DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN.....</b>	<b>85</b>
5.1. Dimensión: Contexto.....	85
5.1.1. Comportamiento del Mercado Financiero antes de la Reforma de la Ley N° 20.555.....	86
5.1.1.1. Indicador: Situaciones que generaron la Modificación a la Ley de Protección al Consumidor en Materia Financiera.....	88
5.1.1.2. Indicador: Aspectos del Mercado Financiero con Mayores Problemas.....	89
5.2. Dimensión: Implementación.....	91
5.2.1. Categoría: Eficacia de la Reforma.....	92
5.2.1.1. Indicador: Solides de la Reforma.....	93
5.2.1.2. Indicador: Confiabilidad de la Reforma.....	96
5.3. Dimensión: Limites.....	98
5.3.1. Categoría: Barreras de la Implementación.....	99
5.3.1.1. Indicador: Aspectos a Mejorar.....	100
5.3.1.2. Indicador: Eficacia y Eficiencia de la Nueva Legislación para Transparentar el Mercado.....	103
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>107</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>116</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>123</b>

## INTRODUCCIÓN

Antes de abordar derechamente el tema de esta Tesis de Grado, es necesario, determinar el concepto de *mercado*, puesto que está involucrado en la forma y fondo de esta investigación, ya que es el escenario donde transcurre las actividades que son objeto de este examen; aclarado el punto, podemos definirlo como el “*contexto dentro del cual toma lugar la compra y venta de mercancías, o en donde se encuentran quienes demandan bienes y servicios con quienes los ofrecen*”. (Sabino, 1991).

“*Aunque en castellano la palabra mercado designa frecuentemente el lugar físico donde se dan tales transacciones, el concepto económico es mucho más abstracto: se refiere al conjunto de interacciones humanas que, si bien, tienen algún punto espacial de referencia, no deben por fuerza limitarse a un lugar determinado*”. (Sabino, 1991).

Las personas como consumidores no son capaces de autoabastecerse para sobrevivir, necesitan imperiosamente contactarse con el mercado o explorar otros nuevos, por tanto, los actores dentro del escenario de mercado, son los *consumidores* y los *proveedores*; como una primera aproximación a su conceptualización se puede decir, que los primeros, son *aquellos que acuden al mercado para satisfacer sus necesidades mediante el consumo de bienes o servicios*; y, los segundos, son los que *ofrecen sus productos o servicios a cambio del cobro de un precio o tarifa*.

Los proveedores y consumidores se desenvuelven en distintos mercados, algunos de ellos, no revisten mayor trascendencia puesto que no se presentan en éstos distorsiones o problemas, son mercados “*simples*” que tienen la característica de ser “*transparentes*”, o sea, el consumidor, conoce toda o la mayor parte del total de la información del producto o servicio que adquiere del proveedor, en este sentido, no hay información oculta.

Complementariamente a la transparencia en este tipo de mercados, aparentemente de competencia perfecta, también están presentes: la *atomicidad*, es decir, gran cantidad de oferentes y demandantes; la *homogeneidad* de productos, o sea, que los productos son iguales; y, el libre acceso y salida del mercado.

La información tiene valor, en tanto genera ventajas competitivas, sea con otros oferentes o respecto a los demandantes.

Por el contrario, no existe transparencia cuando se oculta información y, también, cuando sin derechamente ocultarla, ésta se presenta en términos difíciles de comprender, y así sucede, cuando se utilizan expresiones excesivamente técnicas dentro de los contratos de adhesión<sup>1</sup> que no son fáciles de entender por aquellos que nos los manejan, pues no son de su uso habitual, y de esta forma, podríamos afirmar que en los tiempos que corren “*aquel que posee la información trascendente detenta el poder*”, y ese poder permite dominar no solamente al consumidor sino que a todo un mercado con sus diferentes aristas.

Cuando nos enfrentamos a un ***mercado cuya información es poco transparente, estamos frente a un mercado “opaco”*** y, también, se dice que existe “***asimetría de la información***”.

A fin de acotar un poco más lo relativo a la *asimetría de la información* o “*información asimétrica*”, recogemos algunas de las afirmaciones dadas por Joseph Stiglitz<sup>2</sup> durante su discurso pronunciado en Estocolmo el 2001, al recibir el Premio Nobel de Economía: “*Las imperfecciones en la información son*

---

<sup>1</sup> **Contrato de Adhesión:** Aquel cuyas cláusulas han sido propuestas unilateralmente por el Proveedor sin que el Consumidor, para celebrarlo, pueda alterar su contenido. (Art.1, número 6, Ley N° 19.496, establece Normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores).

<sup>2</sup> Joseph E. Stiglitz junto con George Akerlof y Michael Spence, el 8 de diciembre de 2001, en Estocolmo, Suecia, recibieron el Premio Nobel de Economía (Premio en Ciencias Económicas del Banco de Suecia), por los resultados obtenidos por la Teoría de la Información Asimétrica o Incompleta.

*omnipresentes en la economía: de hecho, es difícil imaginar cómo sería un mundo con información perfecta. Gran parte de las investigaciones que estoy describiendo se centran en las asimetrías de información, el hecho de que diferentes personas saben cosas distintas... Un rasgo esencial de una economía de mercado descentralizada es que las distintas personas saben cosas diferentes y, en cierto sentido, los economistas llevaban mucho tiempo pensando en mercados con asimetrías de información... Aunque tales asimetrías de información surgen de forma inevitable, la medida en que lo hacen y sus consecuencias dependen de cómo se estructura el mercado y, a su vez, el hecho de que se reconozca que aparecerán influye en el comportamiento del mismo". (Stiglitz, 2001)<sup>3</sup>.*

Retomando nuestro análisis, la asimetría, por lo general, no perjudica a los proveedores, siendo siempre la víctima, el consumidor.

Podría expresarse que se está frente a una *asimetría de la información* cuando el consumidor promedio no tiene acceso a la información trascendente de las condiciones contractuales y características del bien o servicios que adquiere, tanto sea porque se le oculta, o porque se la expresa en forma difícil para que no la entienda. Por lo tanto, ***el mercado opaco o poco transparente y la asimetría de la información van de la mano.***

Al mismo tiempo, el proveedor aprovecha otro efecto y defecto que genera la rapidez de las transacciones dentro del sistema de libre mercado, en este <sup>4</sup>sentido, se toman decisiones de consumo con un tiempo e información disponibles, que por lo general, en ambos, no es mucho; este efecto y defecto que

---

<sup>3</sup> De manera complementaria se recomienda leer el siguiente artículo: ***LA INFORMACIÓN Y EL CAMBIO EN EL PARADIGMA DE LA CIENCIA ECONÓMICA***. Joseph E. Stiglitz. Universidad de Columbia. Revista Asturiana de Economía - RAE N° 25 - 2002. Págs. 95 a 164.

<sup>4</sup> Herbert Simon, respecto a la ***racionalidad limitada***, sostuvo lo siguiente: "La racionalidad limitada, la racionalidad que es coherente con nuestro conocimiento actual acerca del comportamiento de la elección humana, supone que quien decide debe buscar las alternativas, tiene un conocimiento notoriamente incompleto e inexacto acerca de las consecuencias de la acción y selecciona acciones que se espera sean satisfactorias -alcanza objetivos al mismo tiempo que satisface restricciones- (Simon, 1997.h).

a la larga genera distorsión de mercado, es la “**racionalidad limitada**” del consumidor, que para esta investigación, se trata del consumidor financiero. La racionalidad limitada, se manifiesta en que a los consumidores les cuesta interpretar la información existente en el mercado, ya sea ésta, información de carácter legal como también, la contenida en el contrato específico redactado por el proveedor. Esta racionalidad limitada se debe a que no todos tienen acceso a información trascendente para la toma de decisiones acertadas; y, por lo tanto, menos aún podrán transmitir e informar a otros de aquel conocimiento que carecen. Por ende, los factores que generan una racionalidad limitada, son; la toma de decisiones con información sesgada y poco confiable; más las limitantes de la capacidad humana para procesar y razonar en base a los datos disponibles; y se le suma, la cantidad de tiempo para tomar la mejor decisión, que como ya sabemos, en la sociedad que se vive cada día es menor.

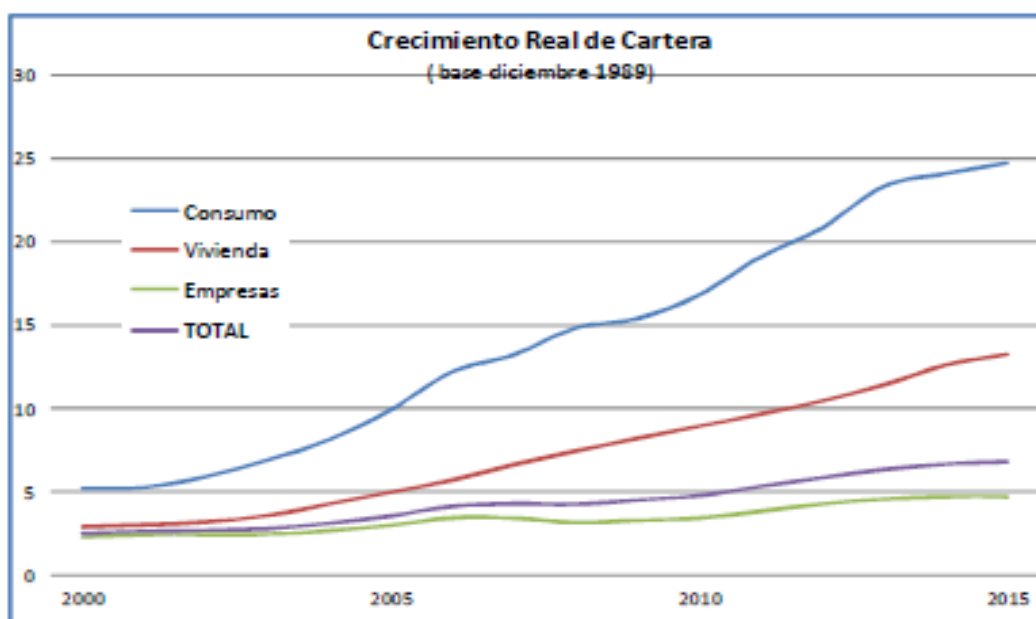
En Chile, el mercado financiero es un mercado asimétrico o de gran asimetría, siendo un ejemplo de éste, el mercado de seguros y otro, es el mercado de telecomunicaciones, que sin ser financiero, es un mercado asimétrico.

El desarrollo de la industria financiera nacional ha sufrido una considerable expansión que ha incrementado 6,8 veces en términos reales la cartera de colocaciones o préstamos de la banca desde la vuelta a la democracia. Este crecimiento se explica en términos simples por tres factores: el primero, una menor regulación de los flujos de capital; el segundo, una vasta diversificación de los instrumentos disponibles y; en tercer lugar, por una total expansión de lo que se ha llamado “bancarización” de la sociedad chilena. Todo lo cual tiene una condición de base, que es el crecimiento de la economía. Por tanto, esto genera *“la incorporación de nuevos segmentos sociales al mercado financiero como demandantes de fondos, para ser destinados al consumo, entre otras necesidades de los hogares. Esta tendencia se ha difundido bajo el concepto de «inclusión financiera».* Tal es así, que la evolución de las colocaciones de la banca en los últimos 25 años muestra una creciente incidencia de los créditos a personas, sean



*préstamos de consumo en sus diversas formas, o financiamientos para fines habitacionales. De hecho, mientras la cartera de colocaciones a empresas se ha multiplicado 4,7 veces, el motor del crecimiento ha estado centrado en el crédito a personas naturales, que se multiplicó por 15. Como se ve en el gráfico siguiente, los créditos de consumo muestran un impresionante dinamismo al crecer casi 25 veces*". (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 6).

**Gráfico N° 1**



Fuente: Gallegos y Escobar, 2015, Estudio de Comisiones sobre Servicios Financieros Minoristas, pág 6.

Frente a esta realidad que comprende el abuso de la asimetría de la información dentro de los distintos mercados relevantes, la autoridad se vio forzada a abordar el tema, y decide enfrentarlo, a través de la implementación de distintas políticas públicas que regulen y normalicen el mercado, el cual adolece de irregularidades y, de este modo, disminuir las brechas de información entre proveedores y consumidores.

Ejemplo de estas irregularidades son las ventas atadas<sup>5</sup> de los bancos, mediante ellas, otorgan créditos hipotecarios a las familias, pero los obligan a tomar seguros con empresas que pertenecen a la misma entidad bancaria. Asimismo, está situación la encontramos en los créditos del retail o multitiendas. En efecto, si se quiere sacar la tarjeta de crédito de una de ellas, se obliga al cliente a contratar un seguro, pero le niegan la alternativa de aceptarlo o no, a pesar de que este tipo de acciones están sancionadas.

No todos los mercados presentan un gran grado de dificultad, están aquellos en donde aparentemente no existen distorsiones que se traduzcan en abusos sobre los consumidores, supuestamente en estos mercados “las condiciones son iguales para todos<sup>6</sup>”, son de este tipo los mercados donde se comercializan, por ejemplo, productos agrícolas y no existe en ellos, grandes asimetrías de la información. A causa de su estructura o conformación, la autoridad no requiere estar constantemente monitoreándolos, como así también, no es imperioso legislar para implementar políticas públicas de control sobre ellos, ya que como se dijo anteriormente, no se generan abusos sobre este tipo de consumidores por las características de este mercado agrícola.

La autoridad, se ha preocupado de los mercados considerados problemáticos, difíciles. Estos, son aquellos que abusan de los consumidores o usuarios a causa de la ignorancia, y en este tipo de hechos, no se está discutiendo del nivel de escolaridad, se está hablando sobre el conocimiento que tiene un consumidor sobre las características de determinados bienes o servicios. No todos los ciudadanos tienen la expertiz para saber cuál es la vida útil de un

---

<sup>5</sup> **Ventas Atadas:** Son aquellos productos que se agregan a una compra sin el consentimiento del consumidor, por ejemplo, seguros de desgravamen, cesantía, seguros de vida, entre otros. Las empresas financieras pueden ofrecer productos y usted es libre de aceptarlos o no, pero puede contratarlos por separado para tener la oportunidad de comparar calidad y precios en otras instituciones. (SERNAC, s/f, págs. 14).

<sup>6</sup> **Competencia:** Capacidad que tienen las empresas de comprar o vender en el mercado. Si las condiciones son iguales para todos, la competencia es perfecta; pero, si una o varias empresas pueden influir sobre los precios y otras condiciones del mercado, entonces la competencia es imperfecta. La competencia imperfecta da lugar al monopolio, oligopolio, el monopsonio y la competencia desleal. (Luna, 2002, pág. 98).

electrodoméstico adquirido en el comercio, así también, no todos tienen el conocimiento técnico frente a sus relaciones con un banco para saber los que es un contrato, una hipoteca; solo conocen parcialmente, el producto financiero que les interesa.

En Chile, el mercado financiero a crecido en base a las colocaciones financieras o prestamos de consumo sobre las familias o personas naturales, y así lo expresa el profesor Gallegos, cuando señala que: *“El motor de la expansión financiera ha estado centrado en el crédito a personas naturales. De hecho, en el periodo 1990 - 2014, la cartera de créditos de consumo ha crecido a una tasa promedio real anual de 13,6% y a un 10,7% lo hicieron los préstamos para vivienda. De esta manera, la llamada “bancaización” se expresa en una tasa de crecimiento anual de 11,5% real de la cartera de créditos a personas”*. (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 2). Como dato que respalda esta afirmación, también, se puede expresar que *“Desde el retorno a la democracia, la industria financiera ha experimentado una notable expansión que ha multiplicado 6,8 veces en términos reales la cartera de colocaciones de la banca. Este crecimiento ha sido acompañado de un proceso de incorporación de nuevos segmentos sociales al mercado financiero en demanda de recursos para satisfacer necesidades de consumo y vivienda de los hogares”*. (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 2).

En la práctica, las normas tarifarias que regulan los mercados financieros son escasas, se hacen pocas, y las que existen son básicas, las cuales fueron creadas al momento de estallar un escándalo por abusos financieros, es decir, por presión de la comunidad, de ahí que los estudios sobre el tema realizados por la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile (CONADECUS), expresan que *“se aprecian debilidades en las actuales regulaciones sobre tarifas. Atendida la amplia libertad que tienen los oferentes para fijar sus tarifas, son escasas las normas que las regulan. Las que existen, se han originado usualmente en la reiteración de situaciones donde las asimetrías de información y de defensa de los derechos de las contrapartes han sido tales que ha sido*

*necesario imponer normas legales o administrativas para proteger el interés general". Un ejemplo de ello, son las tarifas asociadas al uso de tarjetas como medios de pago, cuestión que ha sido abordada por la Fiscalía Nacional Económica y en la cual se han logrado modestos avances en comparación a otras jurisdicciones como Australia o Europa". (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 3).*

Según un estudio de la CONADECUS, existe asimetría de la información, puesto que hay ocultamiento de ésta hacia los consumidores, e incluso muchas veces, se encuentra la información con un grado mayor de dificultad en cuanto a su acceso rápido. Por ejemplo, la información sobre las tasas de interés en los créditos pueden estar ajustadas a lo que señala la Ley pero, no obstante esto, el precio final que paga el consumidor financiero puede ocultar servicios que no son requeridos o necesarios, ni informados para el consumidor, abultando así el costo final del crédito; y, en este sentido, CONADECUS, manifiesta que: *"existen deficiencias importantes que dicen relación con la cantidad y calidad de la información que los oferentes deben poner a disposición de los consumidores financieros (...) el consumidor financiero no tiene un acceso expedito y de fácil comprensión a las diversas comisiones que pueden ser aplicadas por el oferente a los servicios que contrata. No se trata aquí de discutir la razonabilidad de las tarifas, sino de la falta de la disposición al cliente de la información necesaria para comprender cómo su comportamiento en el uso de los servicios contratados puede afectar su costo, de forma que los ocupe de la manera más eficiente posible. Un mal uso de estos servicios por parte de los clientes debilita su capacidad financiera y por esa vía se transforma en un riesgo adicional para el oferente"; riesgo que puede afectar inclusive a la estabilidad del mercado financiero". (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 3).*

## 1. ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

En este numeral, se van a enunciar el Planteamiento del Problema, la Hipótesis de Trabajo y los Objetivos de esta investigación.

### 1.1. Planteamiento del Problema

Existen abusos en el mercado financiero o del crédito por parte de sus proveedores que se desarrolla dentro de un mercado opaco.

En la práctica, es difícil encontrar mercados donde no existan problemas generados por distorsiones de aquel, llámense éstas entre las más conocidas; abuso de poder dominante de mercado, colusión<sup>7</sup>, asimetría de la información, etc. En relación al problema de la opacidad, las reformas han ayudado poco a transparentar el mercado del crédito, es decir, no obstante de las múltiples reformas generadas por la Administración del Estado en los últimos años, las cuales se han plasmado en distintos tipos de normas<sup>8</sup>, y que han propuesto aumentar la información y hacer más comprensible la que ya existe, con el objetivo que los consumidores logren así tomar las mas acertadas decisiones, aún nos encontramos frente a mercados que no podrían afirmarse como aquellos de características transparentes; afirmación que también, es compartida en los estudios de mercado de la CONADECUS (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 7).

Es necesario mencionar que en la opacidad de mercado quedan ocultos los reales precios de los bienes y de los servicios financieros, no siempre se

---

<sup>7</sup> **Colusión:** Acuerdo o maquinación clandestina o secreta para dañar los intereses de otro. (Quijada, 1994, pág. 107).

<sup>8</sup> En los siguientes links del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), se pueden encontrar, tanto las diferentes Leyes, Decretos Supremos y Decretos con Fuerza de Ley que protegen los Derechos de los Consumidores y regulan el consumo de bienes y servicios, como las Guías de Alcance Jurídicos y Financieros de la Ley del Consumidor y otras normas vigentes vinculadas al consumo:  
<https://www.sernac.cl/leyes-y-decretos-relacionados-con-derechos-de-los-consumidores/>  
<https://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/formularios-y-guias/guias-de-alcances-juridicos-y-financieros/>

transparenta el real componente de los precios finales por los servicios financieros.

Es la letra pequeña o letra chica de los contratos de créditos, donde físicamente se han cobijado las prácticas poco transparentes tales como: las comisiones que elevan de sobremanera los precios por el uso del dinero prestado; de esta forma, la conocida “letra chica”, o sea, la que técnicamente es menos a 2,5 milímetros en los contratos, ha cobijado por muchos años, y por regla general, al sitio donde se ha explicado y hecho figurar, que el consumidor de servicios financieros no solamente paga un “arriendo” por el dinero recibido o colocado por el mercado financiero, el cual se representa en la tasa de interés, sino que también, una extensa escala de “comisiones” todas sino la mayoría derivadas de la ejecución de estos servicios. Estos hechos o actividades que pasan a formar parte del precio final pagado por el consumidor del servicio contratado, discrepan de ser de carácter transparente -de esta forma se manifiesta en un estudio de la CONADECUS-. (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 8).

Muchas veces, la asimetría de la información trae aparejada situaciones relacionadas con el desincentivo que se genera en el consumidor para reclamar por productos o servicios defectuosos o nocivos; ese desincentivo se relaciona directamente con los “costos de transacción”, es decir, resulta más caro acudir a la instancia legal (ir a Tribunales por demandas o querellas) que soportar el daño. Un ejemplo sencillo y claro, lo encontramos cuando en el cobro de un crédito se nos cobra adicionalmente, una cantidad mínima, doscientos o trescientos pesos más. La regla general, indica que por ese monto cobrado extra nadie inicia un procedimiento de reclamo ante un Tribunal de Justicia, ya que los costos del reclamo en atención a la regla racional del “costo beneficio” no tiene asidero lógico. En este sentido, una medida de política regulatoria debiera generar procedimientos de reclamo de bajo costo para el consumidor, en caso de que un proveedor inescrupuloso haga uso de esta práctica en forma habitual y masiva cuando se es acreedor de muchos créditos.

Dentro de la asimetría, el perjudicado es el consumidor, esto sucede cuando no existen políticas regulatorias de normalización de conductas, cuyo objetivo es ayudar al más débil de las relaciones contractuales ante el abuso del más fuerte. Esto se da así porque la producción y la puesta en práctica de regulaciones es una ocupación medular de todo Estado. Las regulaciones son indiscutiblemente una de las trascendentales opciones que tienen los Estados para suscitar el bienestar económico y social de sus ciudadanos, al coartar los actos y hechos contrarios a éste.

Como señala el profesor Engel, *“las políticas de protección de los consumidores buscan protegerlos del daño (tanto físico como financiero) que puede resultar del uso personal o en el hogar de bienes y servicios. Su objetivo es ayudar a los hogares a utilizar sus recursos de manera más eficiente. Estas políticas influyen en la información de que dispone un consumidor cuando adquiere un bien o servicio, las destrezas que tiene para procesar esta información, cuán probable es que el uso del producto se traduzca en daño físico, y las alternativas para lograr compensación si estuviera disconforme con lo comprado”*. (Engel, 1999, pág. 2).

Se define política regulatoria o regulación como: *“el sistema racional de instrumentos jurídicos que emplea un Estado para establecer obligaciones y derechos con el propósito de normar la conducta de los particulares y del Gobierno para la protección de intereses sociales legítimamente aprobados”*. (Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., s/f, pág. 3).

Esta definición indica claramente que lo social es el interés jurídico protegido como trasfondo de las políticas públicas.

Como ejemplo de situaciones problemática dentro del mercado financiero nacional a causa de falta de protección encontramos hechos tales como: colusión

de farmacias en precios de medicamentos (Salcobrand - Cruz verde), cobros de comisiones irregulares en tarjetas del retail (Cencosud - Tarjeta Jumbo), terminación abrupta de contratos de cuentas de ahorros (BancoEstado).

En nuestro país existe poca transparencia de información de productos financieros ofrecidos por la web, pues la información es omitida o se da casi oculta a la vista, tal es así, que en un estudio al respecto de la CONADECUS se señala que: *“Sólo 9 de 23 bancos presentan información sobre comisiones y tarifas en sus páginas Web. Al investigar por internet mediante el uso de un buscador (“googlear”), se obtienen los datos de 5 entidades adicionales, mientras en las otras 9 simplemente no se encuentra información. La situación no es mejor en el caso de las tiendas del “retail”, cuya información de tarifas no se encuentra claramente identificada en los sitios web. El proceso de búsqueda para llegar a ella requiere de una exploración ardua en los respectivos sitios hasta localizar los modelos de contrato y luego escudriñarlos para hallar las cláusulas dónde aparecen las tarifas. Al comparar la transparencia con que se proporciona la información sobre tarifas y comisiones por parte de las entidades de crédito en Chile versus lo que se observa en Latinoamérica, se tiene que el sistema chileno se sitúa en último lugar entre 10 países Sudamericanos evaluados por el Banco Mundial mediante un índice de profundidad de la información crediticia. Lo anterior, a pesar que Chile es el país que tiene una relación créditos a PIB del orden de 120%, la más alta de la región”*. (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 4), ver Cuadro N° 1.

Persiste el problema de la asimetría de la información cuando la información entregada al público por las entidades crediticias es difícil de comprender, esto se ve cuando ellos, informan sobre las tarifas y comisiones por el servicio financiero de los bancos. Un ejemplo de esto lo encontramos en lo referido a los productos cuenta corriente, tarjeta de débito, línea de crédito y tarjeta de crédito, respectivamente.



**Cuadro N° 1**  
**Índice de Profundidad de la Información Crediticia \*/**  
**Período 2010 - 2014**

Países	2010	2011	2012	2013	2014
Argentina	6	6	6	8	8
Bolivia	6	6	6	7	7
Brasil	5	5	5	7	7
Chile	5	5	4	6	6
Colombia	5	5	5	7	7
Ecuador	6	6	6	8	8
Paraguay	6	6	6	8	8
Perú	6	6	6	8	8
Uruguay	6	6	6	8	8
Venezuela	3	3	4	7	7

\*/ El índice mide las normas que afectan el alcance, la accesibilidad y la calidad de la información crediticia disponible por medio de registros públicos y privados de crédito. El índice abarca el rango del 0 al 8; los valores más altos indican que se dispone de mayor información crediticia, ya sea de un registro público o una agencia de información privada, para facilitar las decisiones relacionadas con el crédito.

Fuente: Gallegos y Escobar, 2015, Estudio de Comisiones sobre Servicios Financieros Minoristas, pág 31.

Al respecto, CONADECUS, opina que la característica general de la información disponible es la amplia variedad de formatos; en muchos casos, se adjunta extensas y complicadas ilustraciones que especifican una extensa casuística y opciones que permiten la aplicación de sanciones o también rebajas a las precios ya determinados o establecidos, dejando como desenlace una gran incertidumbre con relación al cobro efectivo que cabe utilizar en escenarios de la vida real (Gallegos y Escobar, 2015. pág. 23), es decir, situaciones de esta índole generan asimetrías y consiguen a la larga desinformar al consumidor. Es tanta la información dada y en condiciones poco comprensibles, y en algunos casos, desagradables a la vista por el formato físico que las contiene, por ejemplo, letra pequeña (letra inferior a 2,5 que el mínimo tamaño autorizado por Ley N° 19.496 en contratos de adhesión), colores poco gratos y que dificultan su fácil lectura

(contradiendo de esta forma la normativa de la Ley N° 19.496 que señala en contratos de adhesión que sea “claramente legible”).

El acontecimiento de todas las situaciones problemáticas mencionadas en el párrafo anterior, es lo que ha empujado al Estado de Chile para preocuparse de regular aún más las condiciones en que se efectúan las transacciones del mercado, pero no solamente éste es el único motivo, puesto que la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha colaborado en este sentido, y así lo menciona en sus recomendaciones, al expresar que *“El mandato del Comité de Política Regulatoria de la OCDE consiste en brindar asistencia a los países miembros y no miembros a fin de formar y fortalecer la capacidad para la calidad y la reforma regulatoria. El Comité recibe el apoyo de personal perteneciente a la División de Política Regulatoria de la Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE. El enfoque particular de dicha Dirección en el diseño institucional y la implementación de políticas públicas privilegia el aprendizaje mutuo y la difusión de las mejores prácticas bajo diferentes condiciones sociales y del mercado. El propósito es ayudar a los países a construir mejores sistemas de Gobierno e implementar políticas públicas a nivel tanto nacional como regional que conduzcan a un desarrollo económico y social sostenible”*. (OCDE, 2012, pág. 2).

A mayor abundamiento, la OCDE aporta todavía más al delimitar el problema de esta investigación, poniendo énfasis en el detonante de las crisis económicas puesto que transparentan todas las fallas subyacentes en la estructura de los mercados, sosteniendo en este sentido que *“La crisis financiera y económica global ha puesto al descubierto fallas muy importantes en la gobernanza y la regulación, las cuales han minado la confianza en las instituciones públicas y privadas por igual. En medio de la incertidumbre económica actual, resulta primordial establecer un marco regulatorio nacional eficaz para lograr mercados transparentes y eficientes en aras de recuperar la confianza y restablecer el crecimiento”*. (OCDE, 2012, pág. 3).

Está claro que el problema estriba en el abuso por falta o mala política pública por parte del Estado en los mercados relevantes más asimétricos, de tal forma, que estas prácticas deterioran un estado de derecho, y así lo afirman las recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria de la OCDE cuando dice, que *“la democracia y el Estado de derecho dependen de marcos regulatorios sólidos, y los refuerzan”*; y, así también, menciona que *“las regulaciones bien diseñadas pueden generar beneficios sociales y económicos significativos, los cuales son mayores que los costos de la regulación, y contribuir al bienestar social”*. (OCDE, 2012, pág. 3).

Paralelamente, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), también, emitió varias Directrices para la Protección del Consumidor, donde se enuncian un conjunto de principios que establecen las principales características que deben tener las Leyes de Protección del Consumidor, las Instituciones encargadas de aplicarlas y los Sistemas de compensación para que sean eficaces. Además, se indica que los Estados miembros (Gobiernos) deben formular y aplicar Leyes, Normas y Reglamentos nacionales y regionales.

Una de esas Directrices fue la del año 1985<sup>9</sup> -que son las primeras-, y complementariamente, las Directrices Ampliadas de 1999<sup>10</sup>, en ambas se pide la Protección Económica de los Consumidores; y más recientemente, en el año 2016, en la Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo, se habló sobre “Promoción y Protección de los Intereses Económicos de los Consumidores” y se abordan desde otro punto de vista, aún más amplias, las Directrices en materia de Consumo al expresarse que “los Programas de Educación e Información del Consumidor, deben abarcar aspectos importantes de la Protección del Consumidor, como los siguientes: h) Servicios Financieros”.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> Para mayor información ver el siguientes link: <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/naciones-unidas-oacute-directrices-51887699>

<sup>10</sup> Para mayor información ver el siguientes link: <https://unctad.org/es/Docs/poditccclpm21.sp.pdf>

<sup>11</sup> Para mayor información ver el siguientes link: [https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditccclpmisc2016d1\\_es.pdf](https://unctad.org/es/PublicationsLibrary/ditccclpmisc2016d1_es.pdf)

De esta forma, la presente Tesis de Magíster, se propone determinar: ***¿cuál es el impacto que ha tenido el sistema financiero en el esfuerzo por alcanzar mejor transparencia del mercado de productos financieros?***

Se indagará, en base a esta pregunta de investigación, el motivo que tuvo el Gobierno de turno (2011) y sucesivos para modificar las Leyes correspondientes, dando paso a una política financiera, qué hechos lo impulsan, y dentro de éstos se podrían incluir hechos sociales del acontecer nacional e internacional como son los organismos internacionales que influyen sobre las decisiones de Gobierno en el país, como por ejemplo, la ONU, OCDE, Tratados de Libre Comercio (TLC), etc. Aún más, cabe interrogarse dentro de este margen, si la modificación legal que generó estas normas financieras del SERNAC, a partir del año 2011, ¿fueron las primeras o anteriormente existían otras que no surtían efecto o eran mal aplicadas?.

Como dato al margen, hay que mencionar la fortaleza que ha adquirido el mercado financiero desde la vuelta a la democracia en nuestro país, el cual se ha cimentado en las colocaciones o préstamos hacia las familias por sobre el crédito a las empresas; de tal forma, que los estudios de mercado señalan: *“las colocaciones de la banca en los últimos 25 años muestra una creciente incidencia de los créditos a personas, sean préstamos de consumo en sus diversas formas, o financiamientos para fines habitacionales. De hecho, mientras la cartera de colocaciones a empresas se ha multiplicado 4,7 veces, el motor del crecimiento ha estado centrado en el crédito a personas naturales, que se multiplicó por 15. En otras palabras, la tasa promedio de crecimiento real anual de las carteras de créditos de consumo y vivienda en el periodo 1990 - 2014 ha sido de 13,6% y 10,7%, respectivamente, promediando el total de la cartera de personas una tasa de 11,5% real. Ello, contrasta con la tasa de crecimiento de las colocaciones a empresas que, aunque también significativa, alcanza solamente a 6,4% real. El efecto de esta evolución en la industria ha sido un notable cambio en la composición de la cartera, más que duplicándose en ella, la participación del*

crédito a personas". (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 7), -ver Cuadro N° 2-.

**Cuadro N° 2**  
**Cartera de Colocaciones**

<b>AÑO</b>	<b>EMPRESAS</b>	<b>PERSONAS</b>	<b>TOTAL</b>
<b>1989</b>	81,3	18,7	100,00%
<b>2014</b>	57,8	42,2	100,00%

Fuente: Gallego y Escobar, 2015. Estudio de Comisiones sobre Servicios Financieros Minoristas, pág. 7.

Todos estos datos dan a conocer que el mayor consumidor dentro del mercado financiero son las familias, y es allí donde se encuentra la mayor asimetría a causa de la poca transparencia de la información para este sector del mercado, que es el más frágil debido a todo el contenido que por lo general, no es transmitido o es transmitido a medias por las entidades financieras, en comparación a la claridad del mercado que detenta el proveedor financiero mirado desde su vereda, esto en toda índole de productos y escenarios de comercialización.

Se debe necesariamente examinar la política regulatoria del mercado financiero implementada por el gobierno de turno el año 2011, que dio paso a la modificación de la Ley N° 19.496, también, llamada Ley del Protección de los Derechos de los Consumidores (LPC), donde aparecen normas que regulan las ofertas y contratos de los bancos y el retail en el tema de los créditos. Han pasado seis años desde su puesta en marcha, dando paso a cuestionamientos tales como: cuál ha sido su efecto; cómo se ha implementado; ha sido bien evaluada; cómo lo percibe la sociedad, los consumidores<sup>12</sup>, usuarios<sup>13</sup> o clientes<sup>14</sup>; ha cambiado la conducta de los bancos e instituciones financieras; es necesario, volver a modificar la Ley, o tal vez, es imprescindible, diseñar e implementar otras

<sup>12</sup> **Consumidor:** Individuo que utiliza un bien o servicio para satisfacer una necesidad, es decir, aquel que consume el bien o servicio. (SUDERE, 2002, pág. 50).

<sup>13</sup> **Usuario:** Destinatario o consumidor final de los servicios públicos. (SUBDERE, 2002, pág. 203).

<sup>14</sup> **Ciente:** Individuo que se beneficia con la utilización o consumo de los bienes o servicios producidos por una organización. (SUBDERE, 2002, pág. 41).

políticas públicas paralelas.

## **1.2. Hipótesis de Trabajo**

Considerando el problema detectado, se ha planteado la siguiente hipótesis de trabajo:

***“La implementación del SERNAC Financiero a partir del año 2011 es una herramienta en el control de los abusos del mercado financiero que permitiría transparentarlo, desde el enfoque de los derechos del consumidor”.***

La presente Tesis de Magíster, se ha trazado como eje central, evaluar si las modificaciones a la Ley N° 20.555 que introduce normas de regulación financiera a la Ley N° 19.496, han conseguido cumplir con el objetivo planteado en el párrafo anterior, introduciendo mejoras al control sobre la actividad financiera en el mercado y, a su vez, permitiendo un grado de transparencia de aquel.

## **1.3. Objetivo General**

Determinar la efectividad del SERNAC Financiero en el cumplimiento de su labor de transparentar mercados financieros opacos mediante la implementación de políticas públicas entre los años 2011 al 2017.

## **1.4. Objetivos Específicos**

- a) Determinar los aspectos motivacionales que generaron la reforma del año 2011.
- b) Determinar la eficacia de las reformas implementadas con la creación del SERNAC Financiero como política pública.
- c) Determinar los límites o eficacia de las reformas implementadas.

## 2. ANTECEDENTES INSTITUCIONALES

A continuación, se van a presentar, los antecedentes relativos al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), para lo cual se describirán, tanto su misión como visión; sus objetivos estratégicos y productos asociados; y su estructura organizacional; así como lo concerniente a la nueva institucionalidad, denominada SERNAC Financiero, creada por medio de la Ley N° 20.555 que viene a complementar la Ley N° 19.496 de Protección al Consumidor.

### 2.1. Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC)

El Servicio Nacional del Consumidor, denominado SERNAC, fue creado el 24 de febrero de 1990 mediante la Ley N° 18.959, y es un organismo del Estado, perteneciente al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, de carácter autónomo, descentralizado y desconcentrado regionalmente, que tiene como rol fundamental *informar, educar, orientar* y proteger a los consumidores. (<http://www.economia.gob.cl/acerca-de/servicios-dependientes>).

Este Servicio Público reemplazó a la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO), que tuvo, básicamente, como labor: *“procurar la orientación destinada a implementar acciones que permitirán la transparencia del mercado mediante la información y educación de los consumidores”*. (SERNAC, 2012, pág, 6).

Cabe señalar que desde la creación del SERNAC en 1990 bajo el gobierno del Presidente Patricio Aylwin Azocar (1990 - 1994), los diferentes Gobiernos de turno de la época hasta el primer gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2010 - 2014), han promulgado diversas normativas jurídicas vinculadas a los derechos de los consumidores.

Durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz - Tagle (1994 - 2000), se promulgaron las Leyes N° 19.496 que establece Normas sobre Protección de los

Derechos de los Consumidores (publicada el 7 de marzo de 1997), la cual tiene por objeto normar las relaciones entre proveedores y consumidores, establecer las infracciones en perjuicio del consumidor y señalar el procedimiento aplicable en estas materias; y, N° 19.659 que establece Sanciones a Procedimientos de Cobranzas Ilegales (publicada el 27 de diciembre de 1999), respectivamente.

En el gobierno de Ricardo Lagos Escobar (2000 - 2006), por su parte, se promulgó la Ley N° 19.955 que modifica la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores (publicada el 14 de julio de 2004).

En el primer gobierno de Michelle Bachelet Jeria (2006 - 2010), en tanto se promulgó la Ley N° 20.416 que fija Normas Especiales para las empresas de Menor Tamaño (publicada 3 de febrero de 2010).

Y, en el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010 - 2014), como se verá más adelante, se promulga la Ley N° 20.555 que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor (publicada el 5 de diciembre de 2011).

### **2.1.1. Misión del SERNAC**

Este Servicio Público tiene como Misión “*informar, educar y proteger a los consumidores ciudadanos, mediante un marco técnico de eficacia, eficiencia y transparencia de la acción institucional y de los mercados, y del rol responsable, activo y participativo de cada uno de sus actores*”. (<https://www.sernac.cl/acerca/>).

### **2.1.2. Visión del SERNAC**

Siendo su Visión institucional, la de “*ser líderes en el servicio a la ciudadanía, y referentes a nivel nacional e internacional en la protección,*



*información y educación a los consumidores, fortaleciendo una cultura de respeto a sus derechos, vigilando el comportamiento de las empresas en los mercados y promoviendo una participación ciudadana activa en materias de consumo”.* (<https://www.sernac.cl/acerca/>).

### **2.1.3. Objetivos Estratégicos del SERNAC**

Este organismo público, se ha planteado los siguientes objetivos estratégicos:

- 1) *“Mejorar la transparencia y eficiencia de los mercados a través de su vigilancia, el desarrollo de estudios e investigaciones, la difusión de información y la acción coordinada con la institucionalidad respectiva, particularmente en los mercados donde se detectan prácticas especialmente lesivas a los consumidores y/o los que presenten mayores fallas y distorsiones.*
- 2) *Generar cambios en los comportamientos para el consumo responsable y la protección de los derechos del consumidor, mediante el desarrollo de competencias en cada uno de los actores del mercado y del fortalecimiento del Sistema Integrado de Protección al Consumidor, especialmente, respecto de los consumidores más vulnerables.*
- 3) *Mejorar el estándar de protección de los consumidores reforzando las actuales acciones institucionales, así como su penetración en nuevos mercados y temas de consumo.*
- 4) *Fortalecer la participación ciudadana con foco en el rol e impacto de los consumidores ciudadanos en los incentivos del mercado y la profesionalización y especialización de las Asociaciones de Consumidores. Y,*
- 5) *Consolidar una Gestión de Excelencia que permita encauzar de manera fluida y positiva los procesos de cambio, innovación y fortalecimiento institucional, con equipos altamente especializados, colaborativos y*

*comprometidos con un adecuado ambiente laboral*". (SERNAC, 2018, pág. 55).

#### **2.1.4. Productos Estratégicos vinculados a los Objetivos Estratégicos**

A los objetivos estratégicos precedentes se le vincularon los siguientes productos estratégicos:

El primer producto estratégico, que abarca dos ámbitos, se vincula a los objetivos estratégicos números 1, 3 y 4, respectivamente.

***“Generación de Información:*** *Levantar y analizar información calificada para la generación de productos de información, orientados a transparentar los mercados a través de la detección potencial de inequidades o situaciones que afecten los derechos de los consumidores para fomentar la toma de decisiones de consumo consientes, autónomas, críticas y responsables, así como contribuir en el desarrollo institucional de iniciativas que mejoren la normativa correspondiente y a responder a necesidades específicas del quehacer del SERNAC.*

***Información y Difusión:*** *Informar a los/as consumidores/as sobre temáticas relevantes en materia de consumo y el quehacer institucional del SERNAC, mediante la gestión de la estratégica comunicacional del Servicio, sus canales y productos de difusión, el relacionamiento con los medios de comunicación y la generación de campañas informativas*". (SERNAC, 2018, págs. 56-57).

El segundo producto estratégico, que abarca cuatro ámbitos se vincula a los objetivos estratégicos números 1 y 2, respectivamente.

***“Orientación a la ciudadanía sobre sus deberes y derechos como consumidor:*** *Orientar y asesorar a los consumidores frente a una*

*inquietud o problemática en materia de consumo, sea ésta o no de competencia del SERNAC.*

**Responder a consultas de la ciudadanía.**

**Tramitación de Reclamos:** *Mediación entre proveedor y consumidor para resolver controversias en materia de consumo, de la cual podría resultar un acuerdo prejudicial entre las partes.*

**Protección de intereses generales, colectivos y difusos:** *Soluciones masivas, prejudiciales (mediaciones) o judiciales frente a transgresiones a la normativa de impacto en los intereses colectivos o difusos de los consumidores". (SERNAC, 2018, pág. 57).*

El tercer producto estratégico, se vincula a los objetivos estratégicos números 1, 3 y 4, respectivamente.

*"Diseñar, desarrollar e implementar metodologías y productos educativos que busquen contribuir a fortalecer una cultura de consumo responsable, orientados a ser desarrollados en espacios educativos, de participación social, y/o a la ciudadanía, en general". (SERNAC, 2018, pág. 57).*

Y, el cuarto producto estratégico, que abarca dos ámbitos, se vincula al objetivo estratégico número 4.

**"Fondo Concursable para Asociaciones de Consumidores (AdC):** *Apoyar técnicamente el proceso de financiamiento de las iniciativas de las Asociaciones de Consumidores legalmente constituidas, a través del Fondo Concursable para AdC.*

**Fortalecimiento de competencias de las Asociaciones de Consumidores:** *Implementación de acciones de relacionamiento, intercambio de información, formación y apoyo técnico a las AdC". (SERNAC, 2018, pág. 57).*

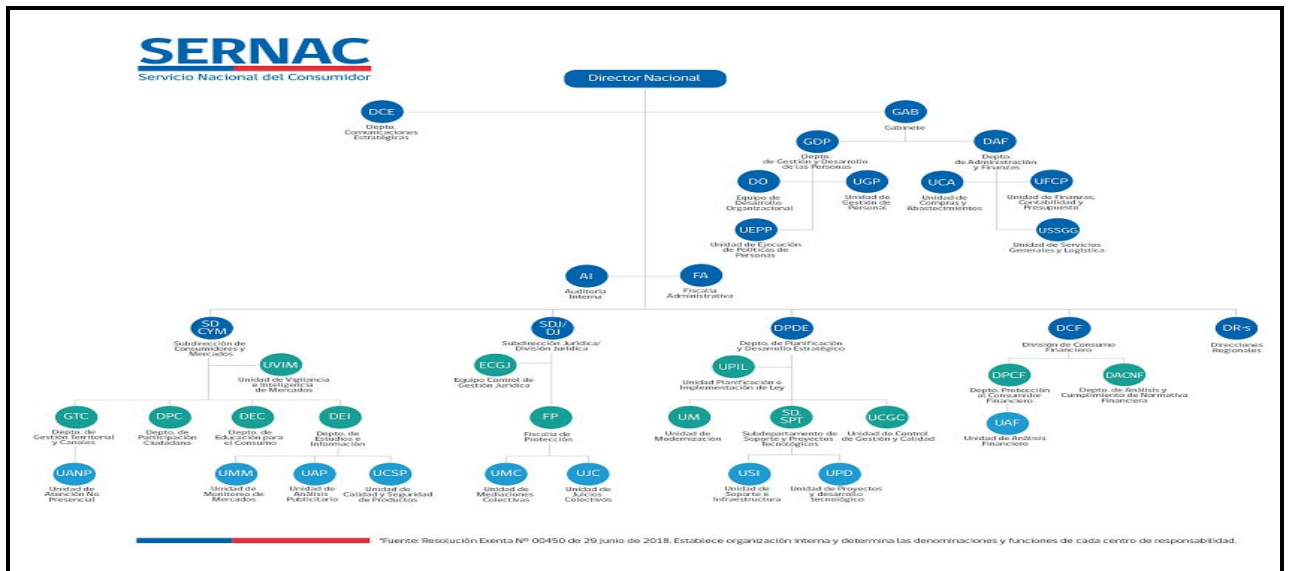
## 2.1.5. Clientes / Beneficiarios /Usuarios del SERNAC

En términos generales corresponderían a: "Público masivo. consumidores/as en general, es decir, toda la comunidad". También a "consumidores/as afectados/as en sus intereses individuales o colectivos en materias de consumo". Además, del "público de educación primaria, secundaria, y superior"; y, los "distintos grupos de Organizaciones; Asociaciones de Consumidores, ONG vinculadas a materias de consumo y proveedores organizados". (SERNAC, 2018, pág. 57).

## 2.1.6. Estructura Organizacional del SERNAC

Este Servicio Público a partir de lo señalado en la Resolución Exenta N° 00450, de 29 de junio de 2018, establece su actual organización interna y determina las denominaciones y funciones de cada Centro de Responsabilidad, que da origen al siguiente organigrama institucional.

Organigrama N° 1



Fuente: <https://www.sernac.cl/organigrama.html>

El SERNAC, cuenta con la siguiente estructura organizacional y equipo Directivo (Ver Tabla N° 1).

**Tabla Nº 1**  
**Estructura Organizacional y Equipo Directivo del SERNAC**

<p><b>I. DIRECCIÓN NACIONAL:</b></p> <p>1. Gabinete de la Dirección Nacional (GAB)</p> <p>1.1 Dirección Regional Metropolitana</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad de Atención de Público</li> <li>- Unidad Judicial</li> </ul> <p>1.2 Departamento de Administración y Finanzas (DAF)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad de Compras y Abastecimientos (UCA)</li> <li>- Unidad de Finanzas, Contabilidad y Presupuesto (UFCP)</li> <li>- Unidad de Servicios Generales y Logística (USSGG)</li> </ul> <p>1.3 Departamento Gestión y Desarrollo de Personas (DGP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Equipo de Desarrollo Organizacional (staff) (DO)</li> <li>- Unidad de Gestión de Personal (UGP)</li> <li>- Unidad de Ejecución de Políticas de Personas (UEPP)</li> </ul> <p>2. Departamento de Comunicaciones Estratégicas (staff) <b>(DCE)</b></p> <p>3. Auditoría Interna (staff) (AI)</p> <p>4. Fiscalía Administrativa (staff) (FA)</p> <p>5. Direcciones Regionales (DRS)</p> <p><b>II. DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO ESTRATÉGICO (DPDE)</b></p> <p>1.1 Unidad de Control de Gestión y Calidad (UCGC)</p> <p>1.2 Unidad Planificación e Implementación de Ley (staff) (UPIL)</p> <p>1.3 Equipo de Modernización (staff) (UM)</p> <p>1.4 Subdepartamento de Soporte y Proyectos Tecnológicos (SD.SPT)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad de Soporte e Infraestructura (USI)</li> <li>- Unidad de Proyectos y Desarrollo tecnológico (UPD)</li> </ul> <p><b>III. DIVISIÓN DE CONSUMO FINANCIERO (DCF)</b></p> <p>1. Departamento Protección al Consumidor Financiero (DPCF)</p> <p>1.1. Unidad de Análisis Financiero (UAF)</p> <p>2. Departamento de Análisis y Cumplimiento de Normativa Financiera (DACNF)</p> <p><b>IV. SUBDIRECCIÓN JURÍDICA / DIVISION JURIDICA (SDJ/DJ)</b></p> <p>1. Equipo Control de Gestión Jurídica (staff) (ECGJ)</p> <p>1.1. Fiscalía de Protección (FP)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Unidad de Mediaciones Colectivas (UMC)</li> <li>- Unidad de Juicios Colectivos (UJC)</li> </ul> <p><b>V. SUBDIRECCIÓN DE CONSUMIDORES Y MERCADOS (SD CYM)</b></p> <p>1. Unidad de Vigilancia e Inteligencia de Mercados (Staff) (UVIM)</p> <p>2. Departamento de Educación para el Consumo (DEC)</p> <p>3. Departamento de Gestión Territorial y Canales (GTC)</p> <p>3.1. Unidad de Atención No Presencial (UANP)</p> <p>4. Departamento de Estudios e Inteligencia (DEI)</p> <p>4.1. Unidad de Calidad y Seguridad de Productos (UCSP)</p> <p>4.2. Unidad de Monitoreo de Mercados (UMM)</p> <p>4.3. Unidad de Análisis Publicitario (UAP)</p> <p>5. Departamento Participación Ciudadana (DPC)</p>
--

Fuente: SERNAC, Resolución Exenta Nº 00450, de 29 de junio de 2018, pág. 3.

Estructura que además, es funcional no solo a sus actuales lineamientos y prioridades, que son determinadas por la autoridad, sino que también, a sus

necesidades y desafíos como Servicio Público, todo en pos de la consecución de sus objetivos y cumplimiento de sus metas institucionales.

También, esta organización interna, tiene como propósito que los Centros de Responsabilidad, logren una mayor y mejor coordinación entre ellos.

## 2.2. SERNAC Financiero

El Presidente Sebastián Piñera (2010 - 2014), en su Mensaje Presidencial 21 de mayo del año 2010, Cuenta Pública Sectorial, respecto al Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, en el ámbito sectorial, al aludir a la situación actual de las Políticas Pro Competencia, manifestó lo siguiente en relación a la Protección de los Consumidores:

*“En este ámbito, se cuenta desde el año 1997 con la Ley N° 19.496, que establece los derechos de los consumidores, las obligaciones de los proveedores, las sanciones por incumplimientos y las funciones y recursos del Servicio Nacional del Consumidor. Esta Ley ha mostrado gran dinamismo, lo que se manifiesta en la gran cantidad de mociones parlamentarias que se han presentado para introducir mejoras.*

*En el último tiempo, el Ejecutivo también ha mostrado interés en su **perfeccionamiento**, con el envío de un **Proyecto de Ley** referido a los **mecanismos de reparación de los consumidores frente a infracciones de los proveedores y al mercado del crédito**. Asimismo, este interés se ha manifestado en la tramitación de un **Reglamento sobre el mercado del crédito** y otro sobre la exhibición de precios de las farmacias”. (BCN, 2010, pág. 181).*

A partir de lo enunciado, el Gobierno de la época, envió el 30 de julio de 2010, a la Cámara de Diputados, el Proyecto de Ley modifica la Ley N° 19.496,

sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor, también, denominado Proyecto de Ley de SERNAC Financiero o que Crea el SERNAC Financiero (Mensaje N° 207 - 358).

Posteriormente, el 1 de octubre de 2010, el Ejecutivo presenta indicaciones a dicho Proyecto (Mensaje N° 332 – 358). El 3 de diciembre de 2010, se presentan otras indicaciones del Ejecutivo a este Proyecto (Mensaje N° 533 - 358). Y, el 1 de agosto del 2011, el Presidente Sebastián Piñera, da a conocer las nuevas indicaciones al Proyecto de Ley que crea el SERNAC Financiero, y en una de las partes de su discurso se puede rescatar lo siguiente: *“La defensa de los derechos de los consumidores ha estado siempre en el corazón de nuestro Programa de Gobierno<sup>15</sup>. Fue un compromiso que asumimos durante la campaña, fortalecer el SERNAC, crear el SERNAC Financiero y establecer un mejor mecanismo que logre compatibilizar lo que es la libertad de emprendimiento, la innovación, que es absolutamente necesaria en nuestro país, con la debida defensa de los legítimos derechos de nuestros consumidores, que también, tienen deberes, pero también tienen derechos. Y, de esa forma lograr, una mayor armonía en la relación entre las empresas y sus consumidores, apuntando a crear una verdadera cultura de protección y respeto de los derechos de todos nuestros consumidores”*. (BCN, 2011, pág 684).

Una vez aprobadas las últimas indicaciones al Proyecto de Ley en comento, el 25 de noviembre del 2011, el Presidente Sebastián Piñera en compañía de los Ministros de Hacienda y Economía de la época, promulgó la Ley que da lugar a la creación del SERNAC Financiero, y en una de las partes de su discurso, resaltó lo siguiente: *“(…) la iniciativa promulgada apunta directamente “a crear nuevos derechos para los consumidores, básicamente a estar bien informados y a ser respetados; a crear nuevas obligaciones para las empresas, informar a sus*

---

<sup>15</sup> Ver Programa de Gobierno, para el Cambio, el Futuro y la Esperanza Chile 2010 – 2014, Así queremos Chile. Sebastián Piñera. Coalición por el Cambio, página 24, El Programa contempla tres ejes para alcanzar estos objetivos.....

*consumidores, respetar sus derechos; pero, también, apunta a fortalecer las facultades y la potencia del SERNAC y la creación del SERNAC Financiero, para que estos derechos no solamente sean buenas intenciones, sino que sean realidad, que cambie para mejor la vida de millones y millones de chilenos que son consumidores". (SERNAC, 2011).*

Finalmente, el 5 de marzo de 2012, entró en vigencia la Ley N° 20.555, que fue publicada el 5 de diciembre de 2011 en el Diario Oficial, que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor. Normativa que va a complementar a la Ley de Protección del Consumidor, y donde su aplicación y administración, como se verá más adelante, estará a cargo de una nueva División al interior de este Servicio Público.

Es a partir de este nuevo marco legal, que se da origen al denominado "SERNAC Financiero". Al respecto, cabe señalar, que en su momento, se emitió una Minuta SERNAC Financiero.

Siendo el objetivo central de la Ley N° 20.555 "*fortalecer los derechos de los consumidores de productos y servicios financieros*"<sup>16</sup>. De manera paralela, los objetivos específicos de esta normativa, se centraron en:

1. "Crear un SERNAC más fuerte con una División especializada, «**SERNAC Financiero**<sup>17</sup>», el que puede:
  - o **Pedir información y entregarla a consumidores para que tomen decisiones informadas.**

---

<sup>16</sup> Esta nueva normativa se aplica a todos los productos y servicios de índole financiero, como créditos de consumo, créditos hipotecarios, tarjetas de crédito, líneas de crédito, prestados tanto por Bancos e Instituciones Financieras, como de Establecimientos Comerciales, Compañías de Seguros, Cajas de Compensación, Cooperativas de Ahorro y Crédito u otros proveedores de servicios crediticios, de seguros y, en general, de cualquier producto financiero. (<http://editorparlamentario.bcn.cl/content/marquesina-portal/folleto-bcn-sernac-financiero>).

<sup>17</sup> **SERNAC Financiero**: Es una Ley que entrega nuevos derechos a los Consumidores en el mercado financiero y establece obligaciones a las Empresas que ofrecen créditos como son los Bancos, Casas Comerciales, Financieras y Cajas de Compensación. (SERNAC, s/f, pág 13).



- *En caso de detectar infracciones, incentiva la **conciliación** entre proveedor y consumidor.*
  - *Contar con **Ministros de Fe**<sup>18</sup> para certificar los hechos en Tribunales.*
2. *Establecer la **información mínima** que deben tener los contratos de servicios financieros.*
  3. *Crear el **Sello SERNAC**<sup>19</sup>, que certificará a empresas previa revisión a sus principales contratos.*
  4. *Faculta al Gobierno a dictar **Reglamentos** que faciliten la ejecución de la Ley de Protección al Consumidor. Y,*
  5. *Promueve la **publicación de los precios de los productos** que se ofrecen **on-line**". (<http://www.economia.gob.cl/ley-sernac-financiero>).*

En efecto, "para la aplicación y monitoreo de la Ley del SERNAC Financiero, se creó una División dentro del SERNAC a nivel central llamada División de Consumo Financiero<sup>20</sup> -ver Organigrama N° 2-, de la cual dependen Dos Departamentos y una Unidad; el Departamento de Certificación y Contratos, el Departamento de Protección al Consumidor Financiero, y la Unidad de Análisis Financiero". (SERNAC, 7 de marzo de 2012).

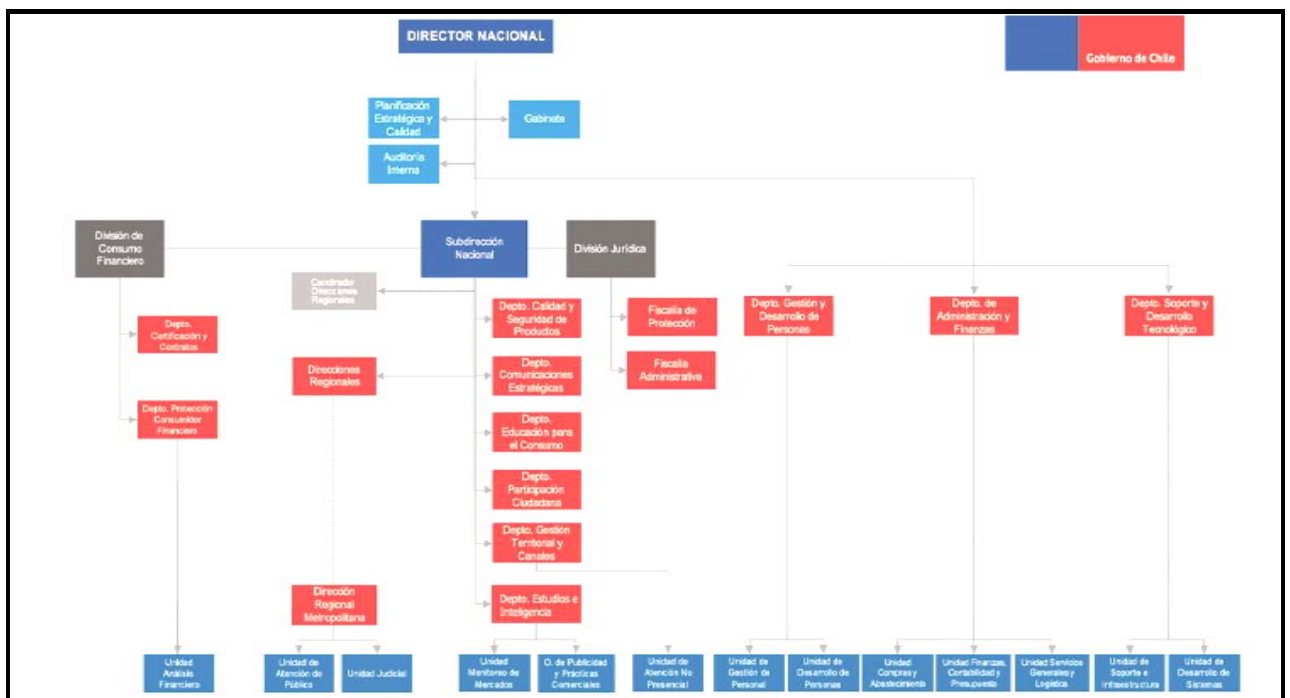
<sup>18</sup> **Ministro de Fe:** Son funcionarios del SERNAC que verifican el cumplimiento de la Ley SERNAC Financiero y confeccionan un acta donde dejan constancia de la inspección realizada. (SERNAC, s/f, pág 12).

<sup>19</sup> **Sello SERNAC:** Es un sello o logotipo, de carácter voluntario y que entregará el SERNAC a las Empresas con contratos que haya revisado y verificado y que cumplan con las normas de la Ley del SERNAC Financiero. El Sello es una garantía de que no se pasarán a llevar ninguno de los derechos del Consumidor. (SERNAC, s/f, pág 13). De manera complementaria, en relación a los denominados **Productos** con Sello SERNAC: El SERNAC va a revisar los contratos de los siguientes productos: Tarjetas de Crédito y Débito; Cuentas Corrientes, Cuenta Vista y Línea de Crédito; Cuentas de Ahorro; Créditos Hipotecarios; Créditos de Consumo; y, Seguros asociados a los productos financieros señalados anteriormente. (SERNAC, s/f, pág 12).

<sup>20</sup> Esto se materializó con la dictación de la Resolución Exenta N° 522 del 23 de marzo de 2012, donde se estableció la nueva organización interna de este Servicio Público, determinando las denominaciones y funciones, respectivas. Posteriormente, se dictaron las siguientes Resoluciones Exentas: N° 963, del 27 de agosto de 2014, que Modifica la Estructura de la Subdirección Nacional del SERNAC; N° 1339, de 2015, que Establece Organización interna y determina las denominaciones y funciones de cada Centro de Responsabilidad; N° 0676, del 3 de junio de 2016, que Establece Organización interna y determina las denominaciones y funciones de cada Centro de Responsabilidad; y, la actual Resolución Exenta N° 00450, de 29 de junio de 2018, que Establece Organización interna y determina las denominaciones y funciones de cada Centro de Responsabilidad, ésta última Resolución Exenta, deja sin efecto, cualquier otra organización interna anterior.

Por lo tanto, las disposiciones de la Ley N° 20.555, permitieron el establecimiento de nuevas facultades en materia financiera, a fin de proteger a los consumidores de este particular tipo de mercado que ofrece productos y servicios financieros. Además, se impusieron nuevas obligaciones a las empresas financieras, y el SERNAC asumió nuevas facultades, al respecto.

## Organigrama N° 2 Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) Año 2012<sup>21</sup>



Fuente: SERNAC, Balance de Gestión Integral Año 2012, pág. 28.

Desde ese momento (marzo 2012), se empieza hablar del consumidor financiero, quien adquiere, tanto Nuevos Derechos (Ver Tabla N° 2), como Nuevas Obligaciones como Deudor (Ver Tabla N° 3).

<sup>21</sup> El Organigrama del SERNAC del año 2012, es muy distinto al que regía antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 20.555, que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor, si se compara con la estructura organizacional que existía en el año 2010, al respecto ver página 20 del Balance de Gestión Integral Año 2010 de este Servicio Público, disponible en [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-75251\\_doc.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-75251_doc.pdf)

## Tabla Nº 2 Derechos del Consumidor Financiero

- *Tiene derecho a cerrar su cuenta en 10 días sin que le pongan problemas. Es decir, si ya no quiere tener la tarjeta del Banco o la multitienda, y ya pagó lo que debía, puede terminar el contrato y dejar de recibir los cobros que significa mantenerlas.*
- *Tiene derecho a que no lo “amarren” con otros productos y servicios que no pidió. Esto es, si quiere sacar la tarjeta de una multitienda, no lo pueden obligar a que también contrate un seguro. Las empresas podrán ofrecer productos asociados al crédito, pero siempre usted tendrá la libertad de aceptarlos o no.*
- *Si compra algún producto asociado deberá estar en un contrato (anexo) aparte y manifestar su voluntad de contratarlo mediante su firma.*
- *Tiene derecho a que las empresas no le cambien las condiciones o costos del contrato si no está de acuerdo. Por ejemplo, si tiene la tarjeta de una multitienda o un banco, no le pueden subir las comisiones o los precios que le informaron en el contrato.*
- *No le pueden poner límites a los medios de pago electrónicos en caso que el cliente tenga cuenta en otro Banco.*
- *Todas las promociones de productos y servicios financieros deben indicar costo total.*
- *La cotización que le entregue en Banco o multitienda debe estar vigente a lo menos por 7 días.*
- *Está prohibido que le envíen a su domicilio o lugar de trabajo, productos o contratos representativos de ellos que no haya solicitado.*
- *Tiene derecho a que no lo limiten a comprar con la tarjeta emanada de la misma casa comercial donde está comprando.*
- *Prohibición de cobrarle comisión ni hacerle firmar un nuevo contrato por cambiar el plástico de la tarjeta.*
- *Tiene derecho a que se cancele la hipoteca en 15 días y que la hipoteca sólo garantice el crédito y no todas las deudas que usted tenga.*
- *Tiene derecho a recibir la información relativa al costo total del producto o servicio contratado, lo que comprende conocer la Carga Anual Equivalente (CAE)<sup>22</sup>.*
- *Deben informarle por escrito las razones del rechazo a la contratación de un producto o servicio financiero, las que deben fundarse en razones objetivas, es decir, no lo pueden discriminar cuando solicite un crédito u otro producto o servicio financiero.*
- *Tiene derecho a exigir que las condiciones de contratación de un crédito u otras operaciones financieras sean objetivas y estén establecidas en forma previa y públicamente.*

<sup>22</sup> **Carga Anual Equivalente (CAE):** Es un indicador que se informa en porcentajes y que representa la carga financiera. Este indicador incorpora todos los cargos del crédito y los traduce en un porcentaje, que le permite comparar y cotizar de manera más fácil, más rápida y con mucha más información. (SERNAC, s/f, pág 11).

## Continuación Tabla N° 2 Derechos del Consumidor Financiero

- *Puede exigir la oportuna liberación de las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, como una hipoteca o prenda, una vez que se hayan extinguido todas las obligaciones, es decir, cuando pague completamente su crédito u otra operación financiera y usted no le deba nada al proveedor.*
- *Cada vez que un bien es ofrecido en garantía, éste debe tasarse. Usted tiene derecho a elegir al tasador de bienes de la lista de tasadores que presente la institución financiera.*
- *Y, tiene derecho a conocer la liquidación del crédito a su solo requerimiento. Esto quiere decir que le tienen que informar el total que usted debe cuando así lo solicite.*

Fuente: <https://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/consumidor-financiero/preguntas-frecuentes-del-consumidor-financiero/>

## Tabla N° 3 Deberes del Deudor

- **Informarse** sobre los productos y servicios ofrecidos (precio, condiciones de contratación, etc.). Esto implica preguntar todo lo que no entienda y exigir la Hoja Resumen<sup>23</sup> para conocer las condiciones más importantes de su crédito.
- **Comparar.** Con la vigencia de 7 días de las cotizaciones podrá comparar los precios de los créditos para ver cuál es el que más le conviene antes de aceptar una deuda.
- **Comprar o contratar servicios en el comercio establecido**, lo que significa exigir la copia de los contratos.
- **Leer detalladamente los contratos** antes de firmarlos para comprender totalmente su contenido. Los contratos de las empresas que tengan Sello SERNAC, están revisados previamente por el SERNAC.
- **Exigir el cumplimiento de las promesas del mensaje publicitario.** Y,
- **No hacer denuncias imprudentes** en contra de las empresas. Es decir, denuncias sin fundamento para perjudicar económica o moralmente.

Fuente: SERNAC, Manual SERNAC Financiero, pág. 15.

Otro actor importante dentro del mercado financiero son las empresas financieras, a las cuales la nueva normativa, les impuso una serie de nuevas obligaciones, al ser proveedores de productos y servicios financieros, sobre todo en lo relativo a información y publicidad. (Ver Tabla N° 4).

<sup>23</sup> **Hoja Resumen:** Es una hoja donde va toda la información relevante de un crédito y que debe acompañar a todos los contratos de adhesión de productos o servicios financieros. Es una hoja tipo donde uno puede comparar y entender mucho más claramente lo que está contratando. Permite conocer las características del producto o servicio ofrecido y compararlo con lo que ofrecen otras instituciones financieras. (SERNAC, s/f, pág 11).

**Tabla Nº 4**  
**Obligaciones de los Proveedores (Empresas Financieras)**

- *Informar la Carga Anual Equivalente o CAE en toda su publicidad a través de un medio masivo o individual, ejemplo televisión, prensa escrita, o volantes publicitarios de la empresa donde se promocione el producto. Esta publicación debe señalar claramente el valor de una cuota o la tasa de interés de referencia.*
- *Respetar las cotizaciones, las cuáles no podrán tener una vigencia menor a 7 días hábiles desde su comunicación al público.*
- *Informar todos los precios, tasas, cargos, comisiones, costos, tarifas, condiciones y vigencia de los productos ofrecidos conjuntamente.*
- *Si la empresa ofrece ventas conjuntas de productos, ejemplo una cuenta corriente + un crédito, debe informar los valores y condiciones si se contrataren separadamente estos productos y con la misma relevancia que la cuota o tasa de interés de referencia, en cuanto a tipografía de la gráfica, extensión y ubicación.*
- *Otorgar obligatoriamente una escritura de cancelación de las hipotecas a los 15 días de terminadas las obligaciones caucionadas, es decir, la empresa tiene 15 días para alzar la hipoteca una vez que se paguen todas las obligaciones del crédito hipotecario.*
- *Incluir una hoja resumen en los contratos de adhesión y en las cotizaciones con las principales cláusulas del contrato, lo que permite conocer las características del producto o servicio ofrecido y compararlo con otras instituciones financieras.*
- *Informar todos los productos que consten en los contratos de adhesión y los cobros por servicios prestados.*
- *Indicar el costo total de las promociones de productos y/o servicios.*
- *Informar periódicamente los productos otorgados mediante contratos de adhesión.*
- *Difundir información para los consumidores, que explique las características y condiciones para ser un aval, fiador y codeudor.*
- *Publicar información sobre el monto del precio, lo que deberá comprender el valor total del bien o servicio, incluidos los impuestos correspondientes, además de las características y prestaciones esenciales de los productos o servicios en las páginas Web de las instituciones financieras.*
- *Además, las empresas que se obtengan Sello SERNAC deberán cumplir con las siguientes obligaciones adicionales.*
- *Someter los contratos a revisión del SERNAC, así como cualquier modificación que se haga a los contratos que ya cuenten con dicho Sello, de manera que cumplan con la normativa exigida.*

#### **Continuación Tabla N° 4** **Obligaciones de los Proveedores (Empresas Financieras)**

- *Contar con un Servicio de Atención al Cliente (SAC)<sup>24</sup>, el que debe contestar los reclamos de los consumidores dentro de los 10 días hábiles siguientes. En caso que la respuesta sea satisfactoria para el consumidor, el proveedor debe cumplir con lo resuelto en un plazo no superior a 5 días hábiles.*
- *Y, Someterse a un sistema de mediación y arbitraje, para los casos en que la respuesta del Servicio de Atención al Cliente no sea satisfactoria para el Consumidor.*

Fuente: <https://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/consumidor-financiero/preguntas-frecuentes-del-consumidor-financiero/>

Por su parte, el SERNAC, va a detentar nuevas facultades relacionadas con la designación de determinados Funcionarios del Servicio para cumplir tareas de fiscalización y la solicitud de información y documentación a los proveedores. (Ver Tabla N° 5).

#### **Tabla N° 5** **Nuevas Facultades del SERNAC**

- *Designar como Ministros de Fe a ciertos Funcionarios del Servicio que podrán certificar los hechos que infrinjan la Ley. Esto significa que serán una especie de Fiscalizadores que podrán constatar en terreno si se produce una infracción y levantar un Acta que servirá de prueba en Tribunales.*
- *Además, el SERNAC tendrá la facultad de solicitar información a los proveedores, los que estarán obligados a proporcionarla siempre que se trate de antecedentes y documentación que sea solicitada por escrito y que diga relación con la información básica comercial de los bienes y productos ofrecidos al público (definida en el Artículo 1 de la Ley de Protección al Consumidor) dentro del plazo que señale el SERNAC, el que no puede ser inferior a 10 días hábiles.*

<sup>24</sup> **Servicio de Atención al Cliente (SAC):** Son Funcionarios del SERNAC que verifican el cumplimiento de la Ley SERNAC Financiero y confeccionan un acta donde dejan constancia de la inspección realizada. Son Oficinas que las empresas con sello, están obligadas a tener para responder las inquietudes, quejas y reclamos de sus clientes. Con la nueva Ley estas Oficinas deberán responder a los consumidores en un plazo de 10 días hábiles, desde la presentación de la queja o reclamo. Si el consumidor no queda conforme puede solicitar la designación de un Mediador o Árbitro Financiero. La empresa que no cumpla arriesga multas de hasta 50 Unidades Tributarias Mensuales (UTM). En caso de que no cumpla con lo resuelto por el Mediador o Árbitro, arriesga multas de hasta 750 UTM y a que le quiten el Sello SERNAC. (SERNAC, s/f, págs. 12 y 13).

## Continuación Tabla N° 5 Nuevas Facultades del SERNAC

- *Y, además, los proveedores, también, están obligados a entregar al SERNAC toda otra documentación que se les solicite por escrito y que sea estrictamente indispensable para ejercer las atribuciones del Servicio, la que solo podrá referirse a información relevante para el consumidor o que éste consideraría para sus decisiones de consumo. La solicitud no puede incluir la entrega de antecedentes que tengan más de un año de antigüedad a la fecha del respectivo requerimiento, o que la Ley califique como secretos (como el caso del secreto bancario), o que pueda considerarse información privilegiada.*

Fuente: <https://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/consumidor-financiero/preguntas-frecuentes-del-consumidor-financiero/>

### 2.2.1. División de Consumo Financiero (DCF)

Tomando en cuenta el actual Organigrama del Servicio Nacional del Consumidor, de acuerdo a la Resolución Exenta N° 00450, de 29 de junio de 2018, la **División de Consumo Financiero (DCF)** depende jerárquicamente del Director Nacional y de ella, dependen, tanto el **Departamento Protección Consumidor Financiero (DPCF)**, que tiene adscrita la **Unidad de Análisis Financiero (UAF)**, como el **Departamento de Análisis y Cumplimiento de Normativa Financiera (DACNF)**.

Siendo las **responsabilidades / funciones** del Jefe de esta División, las siguientes:

- *“Evaluar y verificar el fiel cumplimiento de la Ley, Reglamentos y demás normativa aplicable en materia de protección de los derechos de los consumidores, en el ámbito financiero.*
- *Generar información veraz, oportuna y especializada en materia de consumo financiero, de acuerdo a los lineamientos de la Institución cumpliendo con los estándares de calidad, según requerimientos internos y externos en base a directrices generales.*
- *Apoyar la labor de vigilancia en los mercados financieros para la protección de los consumidores finales, especialmente, tratándose de prácticas*

*engañosas, fraudulentas o que afecten, especialmente, a los consumidores vulnerables.*

- *Monitorear el Mercado Financiero, verificando las actuaciones de los proveedores, específicamente, con respecto a la información de la Carga Anual Equivalente (CAE) y otros conceptos introducidos por la Ley N° 20.555, solicitando, entre otra, Información Básica Comercial (IBC) de servicios y productos financieros.*
- *Entregar soporte y respuesta inmediata a requerimientos de usuarios y clientes, generando información especializada y confiable para dar respuestas oportunas a reclamos y consultas en materia de consumo financiero, de acuerdo a las políticas de la Institución.*
- *Gestionar y coordinar la elaboración de denuncia para su posterior presentación en Juzgados de Policía Local, por los incumplimientos vinculados a la Ley N° 20.555.*
- *Entregar las directrices y apoyo técnico para la tramitación de mediaciones colectivas por parte de las DR'S -Direcciones Regionales-, conforme al procedimiento vigente.*
- *Entregar apoyo técnico y estratégico en la elaboración y tramitación de acciones colectivas en materias financieras.*
- *Entregar soporte en actuaciones de Ministros de Fe en la suscripción de acuerdos de Mediación y Arbitraje.*
- *Otorgar insumos para salidas en materia financiera de Ministros de Fe, visar las Actas y consolidar el contenido de las mismas.*
- *Revisar solicitudes de Sello SERNAC por parte de proveedores, de acuerdo a normativa legal vigente, constatando el cumplimiento de condiciones legales para el otorgamiento, mantención y revocación del mismo.*
- *Evaluar la legalidad de los nombramientos de postulantes al Registro de Mediadores y Árbitros Financieros<sup>25</sup>, elaborando la nómina pública*

---

<sup>25</sup> Al respecto el SERNAC Financiero ha emitido una **Guía del Mediador Financiero** que contiene: Obligaciones del Mediador; casos en que el Mediador puede ser eliminado del Registro; Materias de mediación; Etapas del proceso de mediación; Contenido mínimo de la Propuesta de Acuerdo; y, Honorarios del Mediador, respectivamente.



respectiva, manteniéndola actualizada, disponible en sitio Web, especificando su asignación comunal y funcionamiento”.  
[\(https://www.sernac.cl/acerca/organigrama/division-de-consumofinanciero/\)](https://www.sernac.cl/acerca/organigrama/division-de-consumofinanciero/).

### 2.3. Datos SERNAC Financiero

A continuación, como parte final de los antecedentes institucionales del SERNAC Financiero, se da a conocer alguna información cuantitativa, que ha sido obtenida, tanto de la página web como de documentos de este Servicio Público.

Durante el periodo 2014 - 2018 se recibieron 1.158.506 Reclamos para su tramitación ante las empresas (SERNAC, BGI 2017).

**Cuadro Nº 3**  
**Reclamos en Materia Financiera**  
**Según Tipo de Cierre**  
**Distribución Porcentual**  
**Período 2011 – 2017**

<b>AÑOS</b>	<b>PROVEEDOR ACOGE RECLAMO</b>	<b>PROVEEDOR NO ACOGE RECLAMO</b>	<b>PROVEEDOR NO RESPONDE RECLAMO</b>	<b>TOTAL</b>
<b>2011</b>	68.2	24.9	6.9	100.0
<b>2012</b>	64.0	32.6	3.3	100.0
<b>2013</b>	61.3	36.8	1.9	100.0
<b>2014</b>	60.1	38.2	1.7	100.0
<b>2015</b>	62.1	35.4	2.5	100.0
<b>2016</b>	60.4	38.0	1.6	100.0
<b>2017</b>	53.1	37.5	9.4	100.0

Fuente: SERNAC.

La información que se enuncia a continuación tiene como referencia lo publicado en la página web del SERNAC, el 18 de enero de 2018.

En el año 2017, las categorías enunciadas por cierre alcanzaron en valores absolutos a 311.452 reclamos durante el período enero - diciembre, donde 165.341 reclamos financieros fueron acogidos por los proveedores, en cambio

116.779 reclamos no fueron acogidos por éstos; y, 29.332 reclamos financieros no fueron respondidos por el proveedor, respectivamente.

A nivel de tipos de mercados, tenemos que durante el año 2017, el 16.97% de los reclamos se concentraron en el mercado financiero, que equivale a 57.118 reclamos, y a nivel de productos reclamados, el 6.61% correspondió a tarjetas de multitiendas, donde la cantidad de reclamos llegó a 22.321.

Respecto a Mediaciones Colectivas<sup>26</sup>, en el período 2016 – 2017, el mercado financiero, que incluye Bancos, Financieras, Cajas de Compensación y Cooperativas de Ahorro y Crédito concentró la mayor cantidad, llegando a 35.

A nivel de Juicios de Interés General, el sector financiero sumó durante los años 2016 y 2017, 464 denuncias, siendo este tipo de mercado, el con más juicios de esta clase. ([www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)).

Otra información que se puede presentar dentro del mercado financiero es la que tiene relación con las Tarjetas del Retail<sup>27</sup>, la cual fue publicada en la página web del SERNAC, el 30 de noviembre de 2017, donde se hace una comparación

---

<sup>26</sup> **Mediación Colectiva.** Es una herramienta que apunta a que el problema de consumo colectivo o masivo, se resuelva en una instancia voluntaria para el proveedor en beneficio de todos los afectados, buscando para aquellos, una solución técnicamente suficiente y que puede contemplar:

– Cambio de la conducta del proveedor.

– Comunicaciones: Los mecanismos que el proveedor deberá disponer para poner en conocimiento de los consumidores afectados la propuesta de solución.

– Comprobabilidad: Los mecanismos que el proveedor deberá disponer para demostrar ante el SERNAC el cumplimiento efectivo e íntegro de la implementación de la propuesta de solución.

La Mediación Colectiva implica un proceso transparente e igualitario para todos los proveedores que, de cara a los consumidores, estén disponibles para solucionar el problema de consumo que ha escapado de lo individual.

Sus etapas van desde Apertura de la Mediación hasta Cierre de la Mediación Colectiva, pasado por Empresa acepta o rechaza participar de la Mediación; Instancias de diálogo; Aprobación o rechazo de propuesta de solución; Implementación de la solución; y, Acreditación de cumplimiento. ([www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/mediaciones-colectivas/](http://www.sernac.cl/proteccion-al-consumidor/mediaciones-colectivas/)).

<sup>27</sup> La información enunciada se puede encontrar con mayor profundidad en el siguiente Informe del SERNAC, denominado Ranking del Mercado Financiero. Sub-Mercados Banca y Tarjetas de Crédito relacionada al Retail. Primer semestre 2016 Segundo semestre 2017, disponible en [https://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2017/11/30\\_11\\_17-Ranking-Banca-Retail-octubre-2017.pdf](https://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2017/11/30_11_17-Ranking-Banca-Retail-octubre-2017.pdf)

entre el primer semestre de 2016 y primer semestre del 2017, respectivamente.

Durante el primer semestre de este año 2017, el SERNAC recibió 26.826 reclamos en contra de las entidades del mercado financiero, mientras que durante el mismo período del año anterior fueron 23.660, lo que se tradujo en un aumento de un 13,4%.

Las Tarjetas de Crédito relacionadas al Retail subieron su participación de reclamos en el mercado financiero, pasando de 45,5% durante el primer semestre del 2016 a 48% en el mismo período de este 2017.

En tanto, la Banca, disminuyó su participación de reclamos en el mercado financiero, pasando de 39,7% en 2016 a 38,2% en 2017; situación que también, se dio en las Cajas de Compensación, donde bajaron, de un 5,8% a un 5,1%, respectivamente.

Por otro lado, las Tarjetas de Crédito relacionadas al Retail concentraron la mayor cantidad de reclamos en el segundo semestre del 2017, con un 48% de los casos; en segundo lugar, se ubicó la Banca, con un 38,2%.

Es decir, entre las Tarjetas del Retail y la Banca sumaron un 86% del total de los reclamos recibidos por el SERNAC. Le siguen las Cajas de Compensación (5,1%); las Empresas de Cobranzas (3,4%); las Empresas de Créditos Automotor (2,2%); las Cooperativas de Ahorro y Crédito (2%); y Otros (1,1%), respectivamente.

Por otra parte, los productos financieros más reclamados en la Banca, durante el primer semestre del año 2017 fueron: crédito de consumo/crédito automotriz, con 22,8%; las cuentas corrientes (21,3%); y las tarjetas de crédito/avance en efectivo, con un 17,8%.

Y, a nivel de reclamos, tenemos que el principal motivo de reclamo corresponde a casos donde los consumidores no reconocen la transacción por clonación y/o suplantación (16%); le siguen los reclamos respecto a que las entidades no reversan cargos mal efectuados (14,9%); y, en tercer lugar, cobranzas extrajudiciales abusivas (11,3%). ([www.sernac.cl](http://www.sernac.cl)).

### 3. MARCO REFERENCIAL: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS REGULATORIAS DEL MERCADO FINANCIERO

Como marco referencial de esta investigación tenemos en primer lugar, a las Políticas Públicas; en segundo término, las Políticas Regulatorias y, dentro de ésta, la transparencia de mercado, siendo este último, el escenario donde transcurre el problema y, a la vez, donde se hacen patentes las fuerzas de mercado y se aplican las soluciones presentes en las políticas regulatorias; en tercer lugar, se hablará del Consumidor Financiero; y, finalmente, del Principio de Transparencia de la Función Pública, pues dicho marco permite una perspectiva teórica para el tratamiento del problema de investigación.

A continuación, se pasan a desarrollar los temas de este marco de referencia o teórico:

#### 3.1. Políticas Públicas

Las **políticas públicas**: A éste fenómeno social y político se lo define como **“La capacidad que tienen los sistemas públicos de gestionar las demandas y los problemas públicos, y de fabricar una política: Policy Matters”** (Boussagnet, Jacquot y Ravinet , 2009, pág. 339).

Pero, el termino es muy amplio como para encerrarlo en tres líneas, por esa razón, *“No podemos encerrarnos en un concepto exclusivamente positivo de las políticas públicas. «Una política puede consistir en no hacer nada». Este tipo de «no -decisión» resulta extremadamente relevante en la formación de las «Agendas» o Programas de actuación públicos. Deberíamos, también, incluir en nuestro análisis los impactos o resultados no esperados, pero originados por la actividad desencadenada por la puesta en práctica de la política. Por otro lado, no debemos engañarnos por el uso del término «políticas públicas». De hecho, nos interesan aquellas políticas en cuya acción desempeñan organismos públicos*

*papeles, o roles claves, pero no obligadamente exclusivos*". (Subirats, 1994, pág. 30).

Según Subirats, se trata de *"reconstruir el proceso, es decir, la serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. Un problema entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública."* Y, aún más, él agrega que: *"Ello implica sin duda que tal definición dependerá de la subjetividad propia del análisis, de sus «lentes conceptuales»"* (Subirats, pág. 30). Por esta razón, se dice que toda política pública se define subjetivamente por el observador, y *"comprendiendo normalmente un conjunto de decisiones relacionadas con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones. El proceso de formulación y puesta en práctica de esa política se desarrolla en un ciertos periodos de tiempo y puede comportar la existencia de diversos sub-procesos"*. (Subirats, pág. 30).

Por lo general, los objetivos presentes en las políticas públicas se definen en sus comienzos, *"aunque su posterior desarrollo puede ir modificando esos mismos objetivos originales"*. Con respecto a los resultados, se dice que *"los resultados finales deberán ser contrapuestos a las primeras intenciones"*. (Subirats, pág. 30).

**Tabla Nº 6**  
**Relaciones entre el Proceso de Formación e Implementación de las Políticas Públicas y su Análisis**

<b>Identificación Problema</b>	<b>Formulación Política</b>	<b>Decisión</b>	<b>Implementación</b>	<b>Evaluación</b>
Diagnosis ¿Cuál es el problema? ¿Qué sucederá si no actuamos?	¿Cómo formular el Plan de Acción? ¿Qué objetivos? ¿Opciones?	¿Factores políticos presentes?	¿Influencias en el proceso de puesta en práctica? ¿Información?	¿Definición de éxito? ¿Estándares de evaluación? ¿Consecuencias?

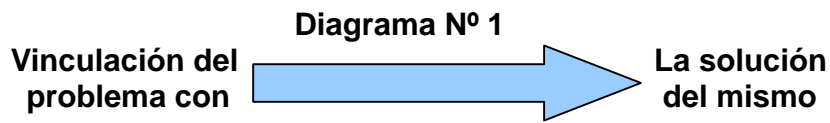
Fuente: Subirats, Joan, 1994, Página 31.

Después de estudiar la tabla de relaciones entre el proceso de formación e implementación de las políticas públicas, debemos considerar que: “La investigación orientada en torno a las políticas públicas es una necesidad no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas”. (Subirats, 2004, pág. 32). La razón de existencia de este análisis que muestra la tabla precedente, da a conocer que los procesos públicos son perfectibles, tanto desde su génesis, cuando se identifica el problema hasta la evaluación, cuando se controlan los efectos producidos por la política pública implementada.

### 3.1.1. Etapas del Proceso de Política Pública

- La **primera etapa**, parte con la **definición del problema**, para resolver esto se hace la pregunta de ¿Cuál es el problema?, de esta forma lógica se le puede identificar. Un ejemplo de esta situación como **problema** sería para la presente investigación: *la poca transparencia del mercado financiero, ya que este problema se podría generar por la falta de una regulación precisa.*

Se debe, también, entender, que “No existen los problemas «objetivos». Debemos «construir», estructurar nuestra propia (la del analista) definición del problema a plantear y resolver”. (Subirats, 1994, pág. 34). En este sentido, todo depende de la percepción de una misma realidad, pues la realidad no es igual para todos, varía en razón de las personas y el momento en que ellas, se encuentren. Como no son objetivos los problemas, “son artificiales, en el sentido que responden a una decisión voluntaria de que existan y se resuelvan. Los problemas, así, no tienen vida propia al margen de los individuos o grupos que lo definen”.... “Los problemas y sus soluciones están relacionados constantemente. De la misma manera que hay muchas definiciones de un problema, hay muchas soluciones para un mismo problema”. (Subirats, 1994, pág. 36).

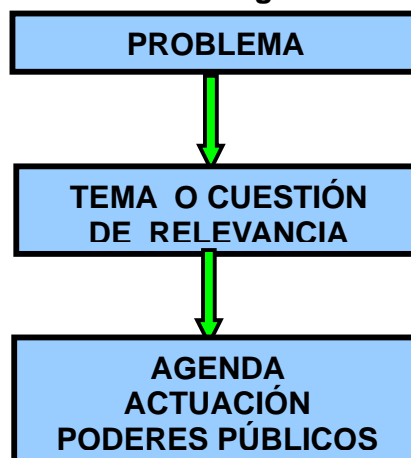


Elaboración propia.

Los problemas son lo que separa la realidad de lo que desearíamos que fuera, pero para que esto sea productivo, no solamente hay que quedarse en las discrepancias sino que también, hay que subrayar las diferencias entre lo que es y lo que debería ser, *“pero, al mismo tiempo, articulando una solución que permita salvar la distancia”*. (Subirat, 1994, pág. 36). Ellos, los problemas, al ser una construcción analítica, se les puede imprimir dinamismo, es decir, *“a medida que se va «solucionando» el problema planteado, de hecho lo que sucede es que cambia la oportunidad de mejora planteada, cambia el problema, en un proceso continuo de aprendizaje”*. (Subirats, 1994, pág. 37).

Existe una diferencia entre *«tema»* y *«problema público»*, ya que para que un tema pase a ser un problema público necesita de la suficiente relevancia para ser catalogado como un problema por parte de los Poderes Públicos, y por tal razón, apto para integrar el Programa o Agenda de tales Poderes Públicos; y así, *“muchas veces, la consideración.....depende de una previa batalla por la definición del problema entre los distintos actores presentes”*. (Subirats, 1994, pág. 38).

**Diagrama Nº 2**  
**Proceso de formación de la Agenda institucional**



Fuente: Subirats, Joan, 1994, pág. 38.



El por qué determinados problemas pasan a formar parte de la Agenda de actuaciones de los Poderes Públicos en desmedro de otros; encuentra su respuesta en las prioridades de los temas, “*otorgando status de problema público a determinados temas y no a otros*”. (Subirats, 1994, pág. 38); en todo caso, las prioridades están determinadas por falta de recursos, presiones (de protestas de los sectores afectados, de los sectores influyentes del aparato burocrático, de grupos que representan intereses sociales, de grandes grupos afectados, por politización del tema, etc.), falta de voluntad política, etc.

“*El acceso al Programa o Agenda, depende en buena parte del nivel de crisis o escándalo que ha asumido el tema o cuestión planteado*”. (Subirats, 1994, pág. 40). Un ejemplo, lo encontramos en los cobros excesivos de intereses del caso Falabella dentro del retail en las tarjetas de crédito, que tomo niveles de escándalo. “*En estos casos, los efectos de la crisis sobre el programa de actuaciones puede ser de desplazamiento, de expansión o de transformación (Jones, 1984, págs.57 y ss.). En el caso del desplazamiento aludimos al hecho de la pérdida de status de problema público a resolver debido a la situación de crisis planteada. En el caso de expansión nos encontramos en el caso de que la crisis provoca un reforzamiento de una o más áreas de actuación pública, y en el caso de transformación hacemos referencia a la posible modificación de la situación debido a un nuevo establecimiento de prioridades*”. (Subirats, 1994, pág. 40).

En nuestro caso, los cobros abusivos por parte del retail en los intereses de tarjetas de crédito o cobros sorpresivos, fue una de las tantas aristas de la crisis del problema de poca transparencia dentro del mercado financiero, crisis que genera una expansión del problema dentro de la agenda pública, puesto que empuja a la autoridad pública a modificar la legislación no una sino que varias veces.

Los aspectos que son importantes para considerar en la formación de la Agenda de actuación pública, son los presentados en la Tabla Nº 7:

**Tabla Nº 7**  
**Formación de la Agenda de actuación Pública**

<b>Aspectos Importantes</b>	Los <b>hechos</b> : Nos preguntamos sobre la importancia de los hechos, cantidad de afectados. Hay que definir el problema: ¿es problema?, ¿para quién? ¿intensidades del problema constantes? ¿varía?.
	La <b>organización de los grupos presentes</b> : Desde la visión del organismo público: ¿Cuál es la organización de los grupos? ¿Número de miembros afectados de la organización, relevancia? ¿Cuál es la estructura del grupo, su organización y jerarquía? ¿Cuál es la estructura de liderazgo y vías de acceso?.
	<b>Problemática de la representación</b> : Es la relación de los mecanismos afectados y su presentación política: Los afectados tienen acceso directo a los decisores públicos? ¿Hay empatía entre los afectados y los hacedores de política? ¿Hay apoyo o solidaridad?.
	<b>Estructura decisoria</b> : se refiere a ¿Cuál es la relación formal entre actores relevantes y afectados?. Tradición o capacidad de respuesta del sistema: Es importante saber cuál es la tradición de respuesta de los poderes públicos antes este tipo de problemas y su capacidad de respuesta.
	<b>Liderazgo</b> : Hay que preguntarse por el proceso de selección de los líderes, su grado de autoridad y capacidad o estilo de conexión.

Tabla desarrollada en base a los planteamientos de Subirats, 1994, pág. 40. Elaboración propia.

- La **segunda etapa**, se refiere a las **alternativas de actuación y análisis de prospectiva**<sup>28</sup>, **toma de decisiones y fijación de objetivos**: Cuando ya está definido el problema que estará presente en la Agenda pública, se procede a presentar las posibles alternativas de acción y las probables consecuencias de estas últimas; así, también, puede hacer una recomendación de aquella acción que le parece más viable a su juicio.

Por otro lado, Subirats, expresa que *“Se trata, en primera instancia de, aprovechar toda la información acumulada sobre el problema para transformarla*

<sup>28</sup> **Prospectiva**: conjunto de análisis y estudios realizados con el fin de explorar o predecir el futuro, en una determinada materia”. (RAE., 1992, pág.1.680).

*en información sobre las alternativas de acción posible. Este trabajo de prospectiva resulta básico para anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones a emprender y controlar el curso de la acción (...) se trata de un método de producción sobre situaciones sociales futuras, basándose en la misma naturaleza de los problemas planteados. Al establecer nuestras opciones estamos de hecho, implícita o explícitamente, estableciendo nuestras propias previsiones acerca del futuro. Lógicamente este trabajo de prospectiva no puede adivinarnos el futuro, pero puede facilitar la tarea a los decisores públicos, asistiéndoles ante los riesgos de la incertidumbre y del cambio, y explorando las implicaciones de las opciones de política pública". (Subirats, 1994, pág. 48). En el fondo, el real objetivo de una prospectiva, es reducir lo más que se pueda el marco de incertidumbre sobre lo que sucederá en el futuro.*

El problema que se presenta en el análisis de prospectiva es la falta de datos fiables y lo cambiante del futuro, la falta de actualizaciones de los datos así como su credibilidad, más los costos económicos y, también, considerar el tiempo que se necesita para su realización.

El estudio de prospectivas de las políticas públicas puede tomar diferentes formas dependiendo de la fuente a utilizar y la línea que se siga de argumentación. Así las cosas, se pueden generar como formas de prospección las "proyecciones", "predicciones" y, también, "conjeturas".

La primera, es decir, las *proyecciones*, utiliza líneas de tendencias, tanto históricas como actuales, compara con políticas utilizadas en el pasado si es que los nuevos problemas gozan de similares características; se suma a esto, las opiniones argumentativas de expertos en el tema que sirven para argumentar. La segunda, o sea, las *predicciones*, utiliza asunciones teórica, como los son: las leyes teóricas, proposiciones, analogías, etc. En otras palabras, expresa las causas y los efectos; las analogías sirven como apoyo o reforzamiento argumentativos. La tercera forma de prospectiva, son las *conjeturas*; "nos

*encontramos ante un tratamiento subjetivo de la prospectiva, basado en opiniones sobre la evolución futura de la sociedad, opiniones basadas en argumentos intuitivos (...), o en el consenso mayoritario de la élite intelectual. También, se pueden usar argumentos de motivación basados en los objetivos, valores o intenciones de los proponentes". (Subirats, 1994, pág. 49).*

En el análisis de prospectivas hay que distinguir entre objetivo general y concreto, los dos, son proyecciones o lo que se espera del futuro. En los objetivos generales *"su formulación es muy amplia y global (...), mientras que en los objetivos concretos se establecen ya definiciones más específicas y operativas"*. (Subirats, 1994, pág. 50).

Ahora bien, el objeto de análisis de prospectiva puede consistir en:

- Examinar las consecuencias de una política ya existente.
- Examinar las posibles consecuencias de nuevas políticas.
- Ayudar a establecer los contenidos de nuevas políticas, o
- Analizar los posibles apoyos de que gozarán las propuestas de nuevas políticas entre los sectores afectados por una u otra razón en las diversas fases de su puesta en práctica. (Según razonamiento de Subirats, 1994, pág. 50).

En todo caso, no hay que perder de vista que el objetivo de la prospectiva, es sopesar las consecuencias de las distintas determinaciones o elecciones, presentando argumentaciones de carácter persuasivo, los cuales ayuden a resolver problemas de los Poderes Públicos; tampoco dejar de lado, que el ambiente reinante en las políticas públicas es muy politizante y que de toda decisión se tratará, quiéralo o no, sacar una ventaja de este tipo, ya sea directa, indirecta o quizá abusivamente.

En lo que respecta a la **toma de decisiones**, esto es la capacidad de elegir entre las distintas alternativas, se *“centra esencialmente en la definición de objetivos y la fijación de las opciones o vías de acción a seguir. Un enfoque analítico del proceso de decisión política tratará de plantear con claridad la pregunta ¿qué quiero hacer y qué orden de prioridades me marco dado lo limitado de mis recursos? (...), aquí nos interesa conocer cuál es el futuro deseado”*. (Subirats, 1994, pág. 53).

Una **política pública es variable**, puesto que en el estudio de las decisiones sobre ellas, existe intervención de un gran número de actores que interactúan entre sí, y ello, influye en los *output* generados por las decisiones.

Las decisiones tomadas son fruto de las presiones, compromisos coaliciones y, también, de las negociaciones entre una multiplicidad de actores relacionados por interdependencias; ellos, pueden ser guiados por intereses opuestos pero, son interdependientes.

*“En general, podríamos afirmar que en la medida que varían los actores presentes y el tipo de decisiones a tomar varía así mismo el proceso decisional. Se puede afirmar, también, que a mayor complejidad en la toma de decisiones y en el número de actores e intereses presentes se logrará probablemente una mejor comprensión del proceso decisional acudiendo a explicaciones de carácter instrumentalista o “casual”. Por otro lado, conviene admitir que en el proceso decisional pueden concurrir no solo intereses contrapuestos entre actores sino también racionalidades de actuación distinta”*. (Subirats, 1994, pág. 58).

El número de actores en el proceso decisional lo enriquece, puesto que los distintos intereses que se puedan presentar en un número mayor de actores, generan otras perspectivas de acción en la toma de decisiones.

*“No resulta difícil admitir que los políticos expresan básicamente una racionalidad que tiende a maximizar su consenso electoral y, por ende, a prolongar e incrementar su poder. Los burócratas tenderían a maximizar los recursos financieros y humanos a su disposición. Se podría hablar incluso de distintas racionalidades en relación a las distintas especialidades técnicas presente en el proceso: racionalidad legal, economicista, tecnológica, etc.”.* (Subirats, 1994, pág. 58).

La racionalidad de carácter política estará presente, ya que el ambiente donde se desarrolla como se dijo anteriormente, es muy politizante, tratando de sacar provecho en las circunstancias que se le presenten, no obstante eso, la multiplicidad de actores enriquece el proceso de toma de decisiones. En las sociedades modernas los agentes políticos son por esencia los partidos, pero no son los únicos agentes o representantes de grupos sociales, *“sin embargo, se dan muchos otros agentes, como ser grupos de interés y aún instituciones -por ejemplo, burocracias, tecnocracias, militares, el clero o académicos-”.* (Nef, 1991, págs. 173 – 174), que están presentes en la arena política.

En relación a los **objetivos**, se señala que: *“a menudo los objetivos de las organizaciones complejas, como la mayoría de las que podemos entender comprendidas en la denominación de Administración Pública, son difusos, poco claros, poco específicos e internamente inconsistentes. Por muchas razones, los objetivos declarados como tales por la organización pueden no coincidir con los objetivos «reales» o, como mínimo, como los objetivos de los individuos o grupos más poderosos de esa organización. Ello, no puede llegar a afirmar que los objetivos no tienen apenas importancia en el funcionamiento de una organización. Si los objetivos son razonablemente específicos, resultan adecuados a las dimensiones y necesidades de la organización y son generalmente aceptados como válidos por la misma, pueden dotar de sentido y dirección a las diferentes políticas y programas emprendidos”.* (Subirats, 1994, págs. 65 y 66).

Es conveniente para todo individuo que tenga intención de formular, implementar o evaluar un determinado Programa de acción a realizar, hacerse preguntas, tales como: ¿Que pretendo conseguir? y ¿Cómo sabré si lo he conseguido? Si se plantea estas interrogantes al inicio de la acción a realizar y en el transcurso de la implementación, se puede evaluar si los objetivos fijados son operativos y, también, si es que ha existido desviaciones entre la puesta en práctica y la estrategia.

Se hace necesario, elaborar un “listado de preguntas o cuestiones” que la organización puede ir planteándose y que permiten una labor de introspección y consenso en el seno de la misma: Siguiendo el razonamiento de Subirats, éstas serían: “¿Dónde estamos? ¿Dónde queremos llegar? ¿Cuáles son las dificultades que impiden llegar al objetivo deseado? ¿Qué es lo que se precisa de otras instancias u organismos? ¿Qué es lo que se requiere de cada uno en el propio organismo encargado de la acción administrativa? ¿Cómo abordar objetivos múltiples? ¿En qué momento se puede hablar de éxito de la organización? ¿Debería cuantificarse el nivel de consecución de objetivos? ¿En qué condiciones podemos asegurar la relevancia del éxito?, y por último, ¿Qué hacer en caso de que no se cumplan los objetivos previstos?”. (Subirats, 1994, págs. 66 a 69).

No se puede dejar de mencionar la **importancia de los costos** en cualquier toma de decisiones, puesto que ellos, son una preocupación y un problema, pues hay que preguntarse: cuánto costará llegar a los objetivos elegidos, cómo se cuantificarán los costos, y como puede ser disuasoria este esfuerzo para llegar a un segundo objetivo. Se presentan, también, otros tipos de limitaciones u obstáculos a parte de los costos, y ellos, son por ejemplo: limitaciones tecnológicas, legales, políticas, presupuestarias, de mecanismos de distribución, temporales (en qué momento se producirán las consecuencias de la acción), de efectos (puesto que los efectos de la acción emprendida pueden ser positivos o negativos, y aún más, pueden presentarse en los límites externos, es decir, fuera de la zona proyectada como objetivo y eso puede modificar una

decisión de objetivos).

- La **tercera etapa**, la **puesta en práctica de la política pública**; se la define como **“el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos (el programa y la agenda) y las acciones emprendidas (desde el punto de vista subjetivo) para alcanzarlos**. -Pressman - Wildavsky, 1973, pág. XXI-”. (Subirats, 1994, pág. 72). La decisión en este proceso viene *“de los diversos organismos o personas del Legislativo o del Ejecutivo estatutariamente capacitados para hacerlo”*. (Subirats, 1994, pág. 72).

*Implementar*, es sinónimo de poner en práctica, y es *“aplicar un programa de acción a un problema planteado -Thoenig, 1985, pág. 30-”*. (Subirats, 1994, pág. 73).

En lo que se refiere a las políticas públicas y, en especial, a sus puestas en práctica, es que como señalan los estudios: *“La tendencia general pone el acento hoy en la necesidad de aprender de lo que se ha hecho. Aprender de los fracasos, pero sobre todo aprender de los éxitos. De aquellas políticas que han logrado un grado de satisfacción de objetivos. En el fondo se es cada vez más consciente de que los análisis de la políticas públicas y es estudio de los problemas de puesta en práctica de las mismas es sobre todo un proceso de aprendizaje. El punto de partida es la formulación de la política (la fase preimplementadora), los resultados de la misma es el punto de llegada (la fase post-implementación), y en su comparación reside el perpetuo objetivo del cálculo del análisis de las políticas públicas. El grado en que el diseño original, los objetivos han sido redefinidos a lo largo del proceso implementador representa el nivel de aprendizaje conseguido durante el mismo. Y en ese aprendizaje, en esa redefinición de los objetivos de partida, han podido influir muchos factores”*. (Subirats, 1994, pág. 83).

Dentro de los que es *implementación*, corresponde un papel muy importante a la burocracia, puesto que ella, no es solamente una simple ejecutora que mira



con indiferencia las decisiones que otros toman legítimamente facultados para ello. Ella, tiene un papel importante en los procesos de determinación e implementación de la política, como por ejemplo: *“Controla la información y su misma capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los Programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse”* (Subirats, 1994, pág. 91). Así, también, posee una *“red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la Administración Pública se mantienen con el exterior de la administración y con la misma cúpula decisional”*. (Subirats, 1994, pág. 91). Y, por última, permanecen posicionadas en las estructuras de diseño e implementación de las políticas en cuestión.

Otro aporte teórico es el dado por Eugenio Lahera (2005), quien señala que para mejorar la *implementación* de las políticas públicas se hace necesario: Primero, *“mejorar la comunicación y participación”*, la que no solo se refiere a definir una imagen, también, se requiere *“planificar una agenda de comunicación pública que defina qué es lo que se quiere transmitir, a quienes, cuándo y cómo se va a lograr”*. Para realizar bien esta tarea, es necesario, *“además de contar con políticas pública eficaces, (...) cumplir requisitos como congruencia, credibilidad, oportunidad, persistencia, cercanía, y capacidad de evaluar objetivamente la efectividad de la comunicación”*. (Lahera, 2005, pág. 5).

En América Latina, uno de los principales comunicadores es por lo general el Presidente, por esa situación, en la Agenda de los Gobernantes, se debe incluir la idea de emitir mensajes que *“incrementen, mantengan el apoyo y confianza de los ciudadanos”*. (Lahera, 2005, pág. 5). Debe existir una interacción entre el Gobierno con el medio político, social, económico y, también, cultural, lo cual requieren de un trabajo definido, pues podemos visualizar el carácter multidimensional del proceso de la política pública, el cual de por sí es complejo, y donde interactúan dimensiones políticas, jurídico-normativa, técnica, financiera y socio-cultural.

Segundo, *“cambiar la interacción con el sistema político”*, esto conlleva establecer los grupos para el trabajo adecuado en el Congreso con los Parlamentarios. A su vez, hay que *“sistematizar la relación con los dirigentes de los Partidos Políticos y las Comisiones o grupos funcionales relacionados con las respectivas políticas”*. (Lahera, 2005, pág. 6).

Y, Tercero, *“aumentar la eficacia del núcleo estratégico del Gobierno”* (Lahera, 2005, pág. 6), esto se refiere a generar cambios al interior del Gobierno en cada una de las etapas de análisis de las políticas públicas.

- La **cuarta etapa**, se refiere a la **evaluación de las políticas públicas**. Los métodos de evaluación de los Programas de Gobierno permiten un mayor y mejor conocimiento de ellos, por parte de los ciudadanos, así, también, lo hacen los que desarrollan los Programas y son protagonistas de aquellos en la Administración Pública; puesto que la información que la evaluación arroja sirve para la administración. Podríamos reconocer que los ciudadanos están interesados en lograr **eficacia** y **eficiencia en la aplicación de las políticas públicas**, puestos que ellos, son los principales afectados, más aún para aquellos que se sienten tocados directamente, y esto se traducirá en buenas o malas noticias para aquellos.

*“Partiendo de la hipótesis de que toda política deja en su puesta en práctica ciertas trazas que permiten el estudio de su impacto, se trataría de responder un tipo de consideraciones que plantean temas como el de la eficacia de esa política, el grado de satisfacción que se ha alcanzado o su nivel de eficiencia. El preguntarse sobre la eficiencia de una determinada política implica en buena parte preguntarse sobre la implementación de la misma (...) En este sentido, ciertas políticas pueden resultar poco eficaces, a pesar que logren sus objetivos que en su diseño se planteaban, ya que sostiene cargas administrativas excesivas o son excesivamente costosas en términos de su gestión”*. (Subirats, 1994, págs. 98-99).

Existen tres tipos de evaluación; la primera, busca la **determinación de resultados**, es decir, trata de indagar cuáles son las debilidades o los espacios problemáticos del planteamiento del Programa, todo esto con miras a mejorarlos en el futuro. La segunda, es **la evaluación formativa o correctora**; ésta hace un estudio y análisis del funcionamiento del Programa para determinar si existe alguna dificultad en su puesta en práctica y así tratar de mejorarlas. La tercera, es **la evaluación de balance o conclusiva**; ésta reúne la información de los resultados obtenidos al finalizar el Programa implementado y hace un juicio de valor global y objetivo confrontándolo con Programas alternativos o similares. (Subirats, 1994, págs. 102 -103).

Finalmente, a modo de síntesis, en lo que tiene relación al ciclo de las políticas públicas, se presenta el siguiente diagrama elaborado por Eugenio Lahera, -ver Diagrama N° 3 -, en donde se especifican las características de ésta, siendo la primera, el hecho que las políticas públicas tienen a los menos 3 aspectos principales. “*uno interno al Gobierno, uno Comunicacional-participativo y otro Político-Legislativo*”; y, la segunda, que “las políticas públicas están siempre en una o más etapas, no siempre consecutivas, que corresponden a su origen, diseño, gestión y evaluación.” (Lahera, 2005, pág 5).

**Diagrama N° 3**  
**La Mandala de las Políticas Públicas**



Fuente: Lahera, 2005, pág 5.

### 3.2. Políticas Regulatorias

Las **Políticas Regulatorias**: Son políticas públicas cuyo origen como ya sabemos está en el actuar del Estado preocupado de las necesidades sociales; y es por tal razón, que para mejorar el funcionamiento del mercado se requiere de un Estado con capacidades y una planificación de las políticas públicas.

Respecto al concepto “**regulación**” tenemos que: “*El término regulación se utiliza como sinónimo de intervención del Estado; en tanto que **desregulación**, expresa la idea contraria de suprimir los intervencionismos que se estiman innecesarios, a fin de que la economía recupere su agilidad al liberarla de trabas burocráticas*”. (Tamares y Gallego, 1994, pág. 454).

Según Miguel Solanes, *“El término regulación no es un vocablo profesional unívoco. Sin embargo, en esta disciplina tiene una acepción común que es la de **control habitual enfocado sobre actividades importantes para la comunidad, efectuado por una entidad pública**. Es un concepto legal con raíces político – económicas, que derivan de la tensión filosófica de dos extremos de la organización económica: el mercado y el interés público”*. (Solanes, 1999, pág. 7). En el extremo del mercado, existe libertad con restricciones muy limitadas para conseguir el interés personal. En el otro extremo, es decir, en el interés público, el Estado, trata de fomentar comportamiento que teóricamente no tendrían lugar sin su intervención. La regulación, en función de objetivos de interés público, se justifica en la promoción y defensa del interés colectivo.

En este sentido, estas políticas se expresan dentro de un mercado del cual se ha hablado con anterioridad; y es el Estado, el que diseña estas políticas. *“El Estado -la maquinaria y el poder del Estado-, puede ser un recurso o una amenaza para cualquier industria. Con su poder para prohibir u obligar, para tomar o dar dinero, el Estado puede ayudar o dañar selectivamente a un gran número de industrias”*. (Ariño Ortiz, 2003, pág. 39), y en ese sentido, *“las tareas centrales de la **teoría de la regulación económica**, son explicar quién recibirá los beneficios o cargas de la regulación, qué forma tomara la regulación y los efectos de la misma sobre la asignación de recursos”*. (Ariño Ortiz, 2003, pág. 39). **Las políticas regulatorias son manifestación del Derecho Público, y son regulación en materia económica**, y por ende, son hechos primordiales que piden nuestra acción, puesto que afectan a los grandes poderes de asignación de recursos, así, también, afectan los poderes que definen los derechos y las cargas con las cuales el Estado conforma la vida económica. De igual forma la doctrina señala que: *“En este contexto, la regulación es una directiva cuyo objeto predicado es la regulación del interés público a través de normas de derecho público, que el Estado aplica en forma coercitiva y centralizada”* (Solanes, 1999, pág. 7).

El actuar de la autoridad estatal y sus órganos dentro del mercado deben ser también regulados, de este modo se garantiza la libertad de las acciones de los privados, es decir, brindarle un *“espacio de libres transacciones y operaciones económicas, que llamaremos mercado, sea suficiente y ofrezca los grados de libertad que necesitan sus protagonistas”*. (Ariño Ortiz, 2003, pág. 40).

El concepto de *mercado* *“se refiere al conjunto de interacciones humanas que, si bien, tienen algún punto espacial de referencia, no deben por fuerza limitarse a un lugar determinado”*; también, se lo define como *“lugar en el que se juntan la oferta y la demanda para efectuar transacciones”*. (Luna, 2002, pág. 241). Otra conceptualización de este término y que de alguna manera, está asociada a los tiempos actuales es la de Conway: *“Lugar donde los compradores y vendedores se encuentran (con frecuencia, virtualmente) para comerciar con bienes y servicios”*. (Conway, 2012, pág. 210).

De por sí, en el mercado, la Ley es facilitadora y no imperativa como en el derecho público a tal punto que, su aplicación la acuerdan y aprueban los individuos en forma libre y no imperativa, nace en forma libre producto de acuerdos individuales. No debemos dejar de lado la idea de que nos encontramos en un sistema de tendencias de libre mercado, donde los actores, llámese a estos *consumidores* y *proveedores*, se mueven libremente dentro de los parámetros que le brinda el mercado.

En este sentido, el Banco Mundial (BM) en su Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM) del año 1997, «El Estado en un mundo en transformación», aconseja a todos los países que los proveedores privados competitivos participen en sectores que antes eran reservados al sector público.

El Banco Mundial señaló que hay conciencia de la complementariedad entre lo que hace el Estado y el mercado; aún más, el Informe subraya que el Estado es esencial para asentar las bases institucionales que requiere el mercado,

y por tal razón, es importante, por ejemplo, la credibilidad de las normas estatales y de las políticas y la coherencias con que se aplican estas normas o intenciones del Estado; las cuales, pueden ser trascendentales para atraer la inversión privada cuando este contenido de normas y actividades estatales es propicio para la inversión privada, es decir, para que se desarrolle el mercado se necesitan bases institucionales que son creadas por el Estado, así a los privados les dan ganas de invertir en la economía de un país.

Es así, como se puede vislumbrar que tenemos **dos presencias instrumentales en las políticas regulatorias**, que son, **la regulación** manifestada en la **Ley que contiene la política regulatoria**; y, **el regulador** que se manifiesta en el **ente regulador**, es decir, un órgano del Estado, que para nuestro caso de estudio, es el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC).

En la actual situación mundial de globalización no solo las empresas compiten y cooperan, también, lo hacen los Estados. La más de la veces se comenta que la mayor calidad y competitividad de mercado genera desarrollo, cuando en realidad **para lograr mayor cooperación y competitividad de mercados, es necesario una mejor regulación, es decir, tener mejor cooperación y competitividad de sus regulaciones**, y también, de su administración y sistema de justicia. *“El conjunto de estas regulaciones, instituciones y Administraciones Públicas refleja de forma decisiva la potencialidad de un Estado, y de ello, dependerá su capacidad para atraer inversiones y consolidar una democracia económica y social -Ballbé y Padrós, 1997-”* (Ballbé y Cabedo, 2013, pág. 1).

*“Otra de las viejas creencias es que la soberanía de un país se defiende con un ejército pensando solo en el mantenimiento de la integridad territorial, cuando lo que vemos -y más en el mundo actual-, es que la soberanía de un país es fundamentalmente la soberanía económica y financiera, y que el ejército que debe mantener y defender esta soberanía ya no es el militar tradicional, sino unos*

*profesionales especializado en inteligencia económica y derecho financiero junto con unas administraciones altamente preparadas para competir y combatir en el capitalismo global, cada vez más voraz y depredador*". (Ballbé y Cabedo, 2013, pág. 1).

La desprotección a causa de la desregulación a la que se vieron enfrentadas los Estados nace del modelo de libre mercado, cuyo beneficio es el desarrollo económico y el dinamismo de mercado, pero que también, genera estragos puesto que no garantiza los derechos económicos ni la protección de los ciudadanos, ya que se tiende a crear asimetrías en la información del mercado a causa de la poca transparencia de éste. Los mercados poco transparentes, es decir, con distorsiones creadas por los agentes que gozan de mayor poder en éste no generan condiciones justas para los consumidores.

En EE.UU., donde ha primado la política neoliberal por muchas décadas, han existido regulaciones del mercado, es decir, por más de 75 años, se implementaron políticas de control del mercado en forma progresiva desde la crisis o crash de 1929. Estas políticas de control de mercado específicamente parten con el Presidente Roosevelt pero, *"los cimientos creados por Roosevelt fueron destruidos progresivamente con medidas de desregulación y privatización"* (Ballbé y Cabedo, 2013, pág. 5), se acaba el capitalismo regulado; uno de los pilares jurídicos era la competencia regulatoria, control y supervisión de mercado representada en la *Securities and Exchange Commission*<sup>29</sup> y la *Commodity Futures Trading Commissions, CFTS*. Este proceso desregulatorio se inicia en la década de los 90', pero, algunos expertos lo sitúan, específicamente, el año 2000, por la promulgación de dos leyes desregulatorias. La desregulación de mercado

---

<sup>29</sup> La creación de una administración especializada para el control y regulación del mercado financiero: la Securities and Exchange Commissions (SEC). En 1933 se creó esta Comisión Reguladora de Mercado de Valores. Su primer presidente fue Joseph Kennedy, padre de John F. Kennedy, que había sido especulador en Wall Street y conocía bien las artimañas de la bolsa. Roosevelt fue criticado por este nombramiento y se hizo popular la consigna que todavía tiene plena actualidad: "don't let the fox guard the henhouse" (no dejéis al zorro vigilando el gallinero). Pero Kennedy era un zorro que había hecho ya su fortuna, y persiguió con efectividad a todos los especuladores voraces durante el año de su mandato. (Manuel Ballbé y Yaiza Cabedo, Revista del CLAD, Nº 57, Octubre 2013, págs. 3-4).



manifestada en EE.UU. fue la causa principal de la crisis financiera de 2008, y queda como ejemplo de que los mercados no se regulan solos puesto que tienden a crear distorsiones que los enferman, pagando los costos los ciudadanos que operan como espectadores.

### 3.3. Consumidor Financiero

El *consumidor financiero*: Los agentes de mercado o participantes de éste, son los *proveedores* y *consumidores*. Los consumidores son definidos en la Ley del Consumidor -Ley N° 19.496-, Artículo 1, letra a) como: “*Persona natural o jurídica que en virtud de un acto jurídico oneroso adquieren o disfrutan como destinatarios finales bienes o servicios*”. A su vez, el concepto de **finanzas** se explica como: “*Disciplina que tiene por objeto los negocios bancarios, bursátiles o mercantiles*”; la segunda acepción, señala: “*Conjunto de recursos monetarios que dispone una persona para satisfacer sus necesidades o para invertir*”. (Rodrigo Quijada, 1994, pág. 271).

Por tanto, el consumidor financiero, viene a ser aquella persona que acude a los bancos u otra institución financiera a solicitar crédito para satisfacer sus necesidades.

El consumidor financiero no se encuentra definido como tal en la legislación nacional, no se hace una distinción conceptual entre *consumidor genérico* y *consumidor financiero*, muy por el contrario, se los engloba en la misma normativa sobre consumo presente en la Ley N° 19.496; sin embargo, dentro de esta Ley, existen una determinada cantidad de Artículos que regulan materias sobre consumo financiero en forma específica.

En Chile, el mercado financiero, al cual tiene acceso este tipo de consumidor, según Artículo 17 B de la Ley N° 19.496, está conformado por los “*servicios crediticios, de seguros y, en general, de cualquier producto financiero,*

*elaborado por Bancos e Instituciones financieras o por Sociedades de apoyo a su giro, Establecimientos Comerciales, Compañías de Seguros, Cooperativas de Ahorro y Crédito, Cajas de Compensación, y toda Persona natural o jurídica proveedora de dichos servicios o productos”.*

Este listado ya incluye el mercado crediticio de emisores de tarjetas de crédito no bancarias de casas comerciales o retail; como dato sobre este tema, según el Banco Central, “*en Chile, circulan más de 10,6 millones de tarjetas de crédito activas, de las cuales aproximadamente un 45% son emitidas por entidades no bancarias*”. (Comunicado BCCH-SBIF, 2012, pág. 1).

Desde el año 2011 en adelante, gracias a la modificación de la Ley N° 19.496, se incluyeron normas reguladoras del mercado financiero; situación que anterior a la modificación estaba regulada solamente por la Ley General de Bancos y Ley Orgánica del Banco Central, Ley N° 18.010 sobre operaciones de crédito de dinero. Se destaca de la modificación a la Ley del Consumidor, el Artículo 3, inciso 2°, sobre los derechos del consumidor de productos o servicios financieros; ellos, son un catálogo de derechos básicos en materia financiera. Se cumple de esta forma con la obligación de informar a los consumidores por parte de los proveedores de servicios financieros de toda índole y que están consagrados en el Artículo 3, inciso 1°, letra b) señalando que son derechos básicos de los consumidores: “*El derecho a una información veraz y oportuna sobre bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos, y el deber de informarse responsablemente de ellos*”.

Pesa como obligación de todo consumidor cumplir con el deber de informarse responsablemente, es decir, no solamente son derechos, también, incumbe deberes.

En relación al perfil del actual consumidor en nuestro país que se ha bancarizado, puesto que ha ingresado al mercado financiero como clientes demandantes de los productos a segmentos de la sociedad que en tiempos pasados no tenían acceso a estos, por ser del grupo social de menores ingresos. *”Aunque la incorporación de sectores más amplios de la población al crédito pone a su alcance una oferta de bienes antes impensada, no necesariamente todo acceso da lugar a un incremento de bienestar. Mientras el caso del financiamiento de la vivienda es un ejemplo positivo en este aspecto, la expansión del endeudamiento para financiar comportamientos compulsivos de consumo está lejos de constituir efectos virtuosos, en particular en las sociedades contemporáneas donde las campañas publicitarias y de marketing «crean» necesidades nuevas”.* (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 7).

El consumidor financiero se mueve dentro del mercado financiero; el mercado financiero nacional se caracteriza por un importante **grado de opacidad del mercado**, a pesar de las reformas presentes en los últimos años, y dirigidas como política pública a incorporar más información y hacer más inteligible la ya existente, con el objetivo de que los consumidores puedan tomar mejores decisiones; y aún, así, estamos en presencia de un mercado que no podría calificarse como transparente.

Como dato, sobre el grado de bancarización del mercado financiero tenemos que informar que nuestro país se ha bancarizado mucho más que otros países, como por ejemplo, si se toma de referencia el volumen de crédito bancario en proporción al PIB en *“América del Sur es del 49,1% y la de la Zona Euro 159,1%. La proporción de crédito bancario respecto al PIB en el caso de Chile es del 115,5%, ubicándose ese valor más cerca de los resultados de los países desarrollados”* (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 14).

Pese a lo alto de la cifra de bancarización en Chile, este gran desarrollo del mercado financiero según estudios de CONADECUS, no va acompañado de la

entrega de información relevante para los consumidores de este tipo de mercado, manteniendo así la opacidad o poca transparencia de este último; tal es así que del estudio realizado por esta institución, se señala que las comisiones bancarias tiene como característica general que la información que se entrega al consumidor se da en variados formatos que en *“muchos casos se acompaña de largas y complejas explicaciones que detallan una extensa casuística y alternativas que dan lugar a la aplicación de castigos o rebajas a las tarifas establecidas, dejando como conclusión una gran incertidumbre respecto al cobro efectivo que cabe aplicar en situaciones de la vida real”*. (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 22). En palabras simples, se afirma que lejos de informar sobre las comisiones, lo que se logra es desinformar al consumidor, puesto que se da la información en términos complejos para los clientes financieros, enturbiando así la transparencia de mercado.

Con respecto al mercado financiero del retail, éste, también, presenta poca transparencia o un grado de opacidad. Como se señaló anteriormente, retail, es un término anglosajón, que se refiere a la venta que se hace en el comercio al detalle o por menor, por parte de las tiendas o comercio minorista.

Las tiendas minoristas pasan a formar parte del mercado financiero en forma paulatina (años 60 - 70), donde en un comienzo, la ganancia estaba dada por el margen de comercialización de los productos vendidos para luego generar su fuerte de ganancias en *«spret» que es el margen financiero de la venta al crédito*”. (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 23).

Se masifica la venta al crédito con la introducción en el mercado del producto tarjeta de créditos propietarias de las tiendas. Ellas, eran usadas sólo en la tienda que las emitía, y ya el margen de ganancia estaba dado por el spreat, el cual se abultaba por los intereses altos que se cobraban. Con el pasar de los años, estas tarjetas de crédito se transforman en tarjetas multipropósito, es decir, se afilia al comercio, usándose como medio de pago en todo tipo de transacción

comercial. En la última década, las tiendas del retail son aceptadas como emisores de tarjetas globales de transacciones comerciales, tales como por ejemplo, Visa, Mastercard; con estos últimos servicios financieros, se empieza a mimetizar con la banca y se utiliza modelos de comisiones muy parecidos a están última.

El estudio llevado a cabo por CONADECUS se centró en las comisiones cobradas a sus clientes por estas tiendas minoristas, las que dan cuenta de la poca transparencia en la información ofrecida, lo que tergiversa el costo real del producto vendido.

La opacidad se presenta, tanto en el mercado financiero bancario, como en el mercado financiero ofrecido por el retail de las grandes tiendas de departamento. Según estudios de CONADECUS (Gallegos y Escobar, 2015, pág. 30), en la banca, de 14 entidades observadas, no se presenta información clara de las comisiones y tarifas en páginas web o simplemente de plano no se presentan. En cuanto al retail, la información en internet es de difícil acceso, requiriendo una exhaustiva búsqueda.

En la autoridad recae la responsabilidad de generar políticas públicas que controlen en producir un mercado con menos opacidades para lograr una mayor protección de los derechos del consumidor financiero.

### **3.4. Principio de Transparencia**

Este Principio se encuentra consagrado en la Ley N° 20.285 (Promulgada el 11 de agosto de 2008 y publicada con fecha 20 de agosto de 2008). En el Artículo 1° de este cuerpo legal se establece el Principio de Transparencia de la Función Pública y, a su vez, lo regula, así también, se preocupa según este mismo Artículo de *“el derecho de acceso a la información de los órganos de la Administración del Estado, los procedimientos para el ejercicio del derecho y para su amparo, y las excepciones a la publicidad de la información”*. De este Artículo se infiere que el

Legislador en el espíritu inspirador de la Ley le da importancia a la gestión nítida de la información dispuesta hacia los ciudadanos, en los que se incluyen los consumidores de productos financieros.

Así, también, el Principio es aplicable a instituciones como el SERNAC, que es el órgano que vela por lograr una transparencia de mercado con la aplicación de políticas públicas diseñadas para ese efecto, y en ese sentido, lo manifiesta el Artículo 2 de la Ley N° 20.285 señalando que “*Las disposiciones de esta Ley serán aplicables a los Ministerios, las Intendencias, las Gobernaciones, los Gobiernos Regionales, las Municipalidades, las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública, y los Órganos y Servicios Públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa*”. A su vez, este Principio se aplica, tanto para transparencia activa, como para transparencia pasiva. La primera, se refiere al deber que pesa sobre todo órgano del Estado para disponer en forma abierta a los ciudadanos la información generada por ellos, utilizando para ese cometido el uso de páginas web. Y, La segunda, los obliga a entregar información cuando un ciudadano se la requiera<sup>30</sup>.

Al cumplir el Principio de Transparencia de la Función Pública, el SERNAC ayuda a los consumidores, puesto que los informa de como se implementa políticas públicas y, a su vez, de los derechos que los ciudadanos en su calidad de consumidores disponen; en este sentido, el Artículo 3 hace mención de que “*la función pública se ejerce con transparencia, de modo que permita y promueva el conocimiento de los procedimientos, contenidos y decisiones que se adopten en ejercicio de ella*”. De este modo, la Ley de Transparencia de los actos administrativos, ayuda a vislumbrar el mercado en todas sus aristas, en las cuales se incluye el mercado financiero.

---

<sup>30</sup> Para mayor información sobre el tema de transparencia activa y pasiva ver el siguiente link <https://www.camara.cl/camara/media/seminarios/democracia/10/ley.pdf>. Página 1.

Una vez aclarado y comentado la importancia de este Principio, se lo puede definir como *“aquel que consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración, así como la de sus fundamentos, y en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, a través de los medios y procedimientos que al efecto establezca la Ley”* (Artículo 4, inciso 2º, Ley N° 20.285).

El Principio de Transparencia conoce límites que están descritos en su Artículo 5 al señalar que pese a que existe la obligación de dar la información no procedería cuando existen excepciones que establece esta Ley en comento, y las previstas en otras Leyes de quórum calificado.

El Artículo 5, en su inciso segundo, amplía el ámbito de aplicación de este Principio cuando informa que también tiene el carácter de pública la información elaborada o creada con el presupuesto público y toda otra información que este en poder de los Órganos de la Administración, cualquiera sea su formato, soporte, fecha de creación, origen clasificación o procesamiento, a menos que éste sujeta a las excepciones ya señaladas anteriormente en el mismo Artículo 5, inciso primero.

A su vez, en el Párrafo Segundo llamado “De la Publicidad de la Información de los Órganos de la Administración del Estado”, de la Ley N° 20.285, donde se encuentran el ya mencionado Artículo 5º, también, se hace extensivo el carácter público de la información, cuando en el Artículo 6º se expone que no solo los actos sino que también los documentos que han sido materia de publicación en el Diario Oficial y todos aquellos que tengan alguna relación con las funciones, competencias y responsabilidades de los Órganos de la Administración del Estado, los cuales deberán estar a disposición permanente del público y, a su vez, en los sitios electrónicos del Servicio respectivo, extendiéndolo de esta manera a las páginas web. El Servicio respectivo, en cumplimiento de su labor de publicidad, deberá llevar un registro actualizado en las Oficinas de Información y Atención del

Público usuario de la Administración del Estado.

A mayor abundamiento, el Título IV, llamado “Del Derecho de Acceso a la Información de los Órganos de la Administración del Estado” en su Artículo 10° señala que *“Toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condicione que establece esta Ley”*. Es decir, da derecho a los consumidores para exigir información en busca de un mercado más transparente. De esta forma, se les facilita a los ciudadanos en su calidad de consumidores, el derecho a la información, logrando que la autoridad administrativa participe activa y pasivamente en la búsqueda de la transparencia de mercado; siendo crucial su presencia en esta búsqueda, y construcción de un mercado menos turbio.

Este derecho al acceso a la información, según lo dispone el Artículo 10°, comprende la facultad de los ciudadanos para llegar a las *“informaciones contenidas en Actos, Resoluciones, Actas, Expedientes, Contratos y Acuerdos”*, así también, a toda aquella información hecha con *“presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte en el que se contenga, salvo las excepciones legales”*.

Sin otro particular, el acceso a la información que se establece como una obligación por parte de la Administración del Estado de Chile, se transforma en la otra arista de la situación, en un derecho exigible por los ciudadanos consumidores, esto en el marco de una transparencia pasiva desde el punto de vista de la Administración; todo lo cual redundará en una mayor transparencia del mercado financiero local, siendo esta Ley N° 20.285 un aporte, tanto en su dimensión de transparencia activa como pasiva para logro de la transparencia de mercado.



### 3.5. Marco Normativo

#### 3.5.1. Historia de la Ley N° 20.555 que crea el SERNAC Financiero y modifica la Ley N° 19.496

La Historia de la Ley N° 20.555, cuyo Mensaje Presidencial N° 207-358 de fecha 30 de julio de 2010, señalaba que *“Modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor”*. (BCN, 2011, pág. 5).

Los antecedentes y fundamentos generales de la modificación se basaban en que: *“Las empresas tienen incentivos para prestar un mejor servicio a sus clientes cuando los consumidores están bien informados y cuentan con una variedad de opciones comparables de donde elegir”*. (BCN, 2011, pág. 5). Efectivamente, el mercado se desarrolla mejor cuando los ciudadanos en su calidad de consumidores están en conocimiento de todas las aristas que componen el mercado financiero y las características de los productos ofrecidos en él, tanto de sus ventajas como de sus desventajas. *“Un objetivo central de la acción del Servicio Nacional del Consumidor, por tanto, es favorecer condiciones tales que las empresas informen eficazmente a los consumidores y éstos decidan libremente con quien desean contratar. Esto cobra especial relevancia al constatar que los proveedores de los bienes y servicios presentan una oferta cada vez más amplia, y a veces complejas, de alternativas al consumidor”*. (BCN, 2011, pág. 5).

A su vez, también, se toca en el Mensaje Presidencial, el tema de la transparencia de mercado, señalando que: *“El Estado ha acompañado este proceso por medio del establecimiento de un sistema destinado a la mejora en la información que se entrega a los distintos actores y a la promoción del entendimiento entre proveedores y consumidores. No obstante, **es posible todavía percibir en algunos mercados asimetrías de información tanto***

**respecto de la relación de consumo como respecto a la eficacia y oportunidad de los procedimientos para resolver las desavenencias que puedan existir entre las partes en las fases posteriores a la celebración del contrato respectivo**". (BCN, 2011, págs. 5 y 6) Y, en relación a las Leyes que gobiernan este mercado poco transparente señala: *"En algunas disposiciones de las Leyes indicadas, no siempre se destacan las obligaciones de los Prestadores de servicios o proveedores de bienes respecto a la obligación de informar eficazmente a los consumidores de manera tal que éstos puedan decidir libremente con quien les conviene contratar, o bien contar con información eficaz que le permita evaluar el costo que les significa cambiarse de prestador del servicio cuando se trata de relaciones en las que media un contrato que se extiende en el tiempo, e incluso los intereses, comisiones y costos de salida o término del contrato con una institución financiera"*. (BCN, 2011, págs. 7 y 8).

**"En particular, hemos constatado la existencia de estas asimetrías en el mercado de servicios financieros para particulares, donde las atribuciones actuales del Servicio Nacional del Consumidor no han sido suficientes para resolverlas. Por tanto, consideramos indispensable fortalecer la protección del consumidor de servicios financieros, de telecomunicaciones y de transporte público de pasajeros, entre otros, a través de la dotación de mayores atribuciones y competencias al referido Servicio Nacional del Consumidor, perfeccionando la entrega de información y realizando estudios que reduzcan las asimetrías de información. Estas atribuciones servirán también en otros mercados regulados de similares características al financiero"**. (BCN, 2011, pág. 6 ).

Se sabe que la regulación del mercado financiero sostenía en distintas instituciones y cuerpos legales, tales como: las Superintendencias, tanto de Bancos e Instituciones Financieras -SBIF-<sup>31</sup> (Ley General de Bancos), como de

---

<sup>31</sup> La Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), de acuerdo a lo mandado por Ley General de Bancos, tiene como función *"supervisar las empresas bancarias y otras instituciones financieras, en resguardo de los depositantes u otros acreedores y del interés público"*, (<https://www.sbif.cl/sbifweb/servlet/ConozcaSBIF?indice=7.5.1.1&idContenido=521>).

Valores y Seguros -SVS-<sup>32</sup> (Ley que rige a las Compañías de Seguros), más la normativa del Banco Central (Ley Orgánica del Banco Central, Compendio sobre Normas Financieras); y, también, las normativas especiales que regulan diversos aspectos, además, de los subsectores del mercado financiero, tales como: Ley de Sociedades Anónimas; Ley de Cuentas Corrientes Bancarias y Cheques; Ley para las Operaciones de Crédito de Dinero; Ley de Impuestos de Timbres y Estampillas; Ley que rige a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP); pero, como se sabe, ese apoyo no era suficiente; y, en este sentido, el Mensaje Presidencial, lo reconoce y lo manifiesta, expresando lo siguiente: *“En este contexto, si bien, **las Superintendencias y Organismos Públicos con atribuciones fiscalizadoras a cargo de velar por el cumplimiento de las referidas Leyes especiales han ido desarrollando, en coordinación con el Servicio Nacional del Consumidor, plataformas destinadas a recibir y tramitar los reclamos de los consumidores, el objeto que constituye la preocupación primordial de esas Superintendencias y Organismos, es el que dice relación con el desarrollo de la actividad económica que les corresponde supervisar, lo que no siempre es coincidente con los intereses del consumidor. Este objeto, en cambio, lo tiene y lo satisface el Servicio Nacional del Consumidor**”*. (BCN, 2011, pág. 7).

En el Mensaje mencionado, se apoya la idea del párrafo anterior proporcionando información porcentual de los reclamos, de la siguiente forma: *“Para formarse una idea cuantitativa de la situación que existe en las relaciones de consumo de ciertas actividades económicas, en los procedimientos relativos a la*

---

<sup>32</sup> Actualmente, corresponde a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), que a partir del mediodía del lunes 15 de enero del 2018 reemplazo a la Superintendencia de Valores y Seguros. La CMF fue creada por la Ley N° 21.000 (Promulgada el 10 de febrero del 2016 y Publicada el 23 de febrero del 2017) y le corresponde *“en el ejercicio de sus potestades, velar por el correcto funcionamiento, desarrollo y estabilidad del mercado financiero, facilitando la participación de los agentes de mercado y promoviendo el cuidado de la fe pública. Para ello deberá mantener una visión general y sistémica del mercado, considerando los intereses de los inversionistas y asegurados...y, velar porque las personas o entidades fiscalizadas, desde su iniciación hasta el término de su liquidación, cumplan con las leyes, reglamentos, estatutos y otras disposiciones que las rijan”* -Art. 1-. (BCN, disponible en <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1100517>)

*solución de desavenencias entre las partes, cabe señalar que durante 2009 el Servicio Nacional del Consumidor recibió aproximadamente 328 mil consultas y 170 mil reclamos. De estos últimos, el 27% correspondió al sector de servicios financieros y seguros, y el 26% al sector de telecomunicaciones. Es decir, más de la mitad de los reclamos atendidos por dicho Servicio están concentrados en mercados regulados por Leyes especiales". (BCN, 2011, pág. 7).*

Se cierra el Mensaje Presidencial contenido en la Historia de la Ley N° 20.555 con las siguientes palabras: *"Por ello, se ha estimado necesario reforzar el rol que el Servicio Nacional del Consumidor puede cumplir en esta materia, de manera que, en coordinación con los reguladores sectoriales, pueda **exigir que los proveedores de bienes y prestadores de servicios entreguen información oportuna y eficaz**, para que el consumidor conozca de manera cabal el costo del bien o servicio que recibe y el costo de poner término a una relación de consumo que se mantiene en el tiempo y respecto de las cuales resulta muy difícil apreciar las diferencias entre las diversas empresas oferentes". (BCN, 2011, pág. 8).*

Este Proyecto de Ley no escapa a la **dimensión de la evaluación donde se utilizan indicadores de desempeño como son: eficiencia, eficacia, economía y calidad**; tal es así, que en el trámite de constitucionalidad de la Cámara de Diputados, intervino el señor Hernán Calderón (Presidente de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios de Chile), quien trajo a colación una de las dimensiones de la evaluación mencionados en este Proyecto de Ley, señalando que: *"**para que el Proyecto tenga verdadera eficacia en la protección de los derechos de los consumidores o usuarios de servicios financieros, es indispensable que se modifiquen otras disposiciones de la Ley N° 19.496**" (BCN, 2011 pág. 123);* puesto que según él, no bastaba con los cambios propuestos en el Proyecto, ya que los cambios de Ley deberían abarcar mayores instancias de consumo financiero, es decir, llegar a más consumidores. En este sentido, según Bonnefoy y Armijo, **eficacia**, es: *"El grado de cumplimiento de objetivos, a cuantos usuarios o beneficiarios se entregan los bienes o servicios,*

*que porcentaje corresponde del total de usuarios*". (Bonney y Armijo, 2005, pág. 30).

En el tercer trámite de constitucionalidad de la Cámara de Diputados, interviene el Honorable Senador señor Pérez Varela, quien coincidió en apreciar que este Proyecto representa un avance significativo respecto de la situación actual, y expresó: "*En cuanto a cuál servicio asignar las nuevas atribuciones, **consideró preferible aprovechar la eficiencia probada del SERNAC**, en lugar de aumentar la burocracia, y trajo a colación que cuando más Funcionarios participaron en las licitaciones de obras públicas, más irregularidades se produjeron*". (BCN, 2011, pág. 182). Al referirse a la **eficiencia**, el concepto de ésta dice que es: "*La productividad de los recursos utilizados, es decir, cuántos recursos públicos se utilizan para producir un determinado bien o servicio*". (Bonney y Armijo, 2005, pág. 30).

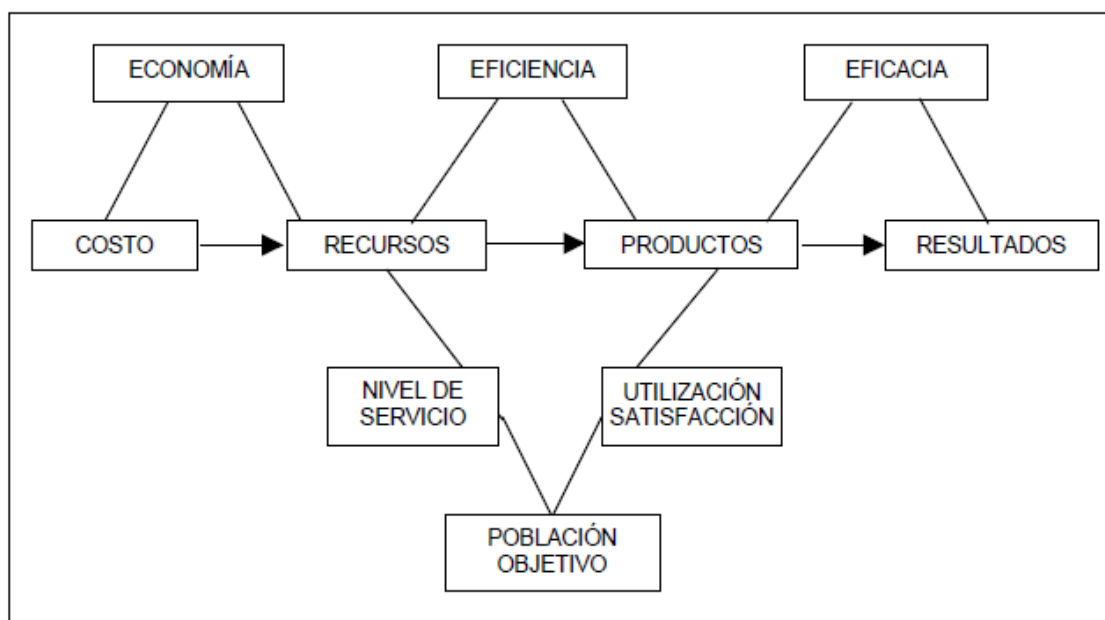
No cabe duda que para implementar una modificación de Ley, donde se dota de más atribuciones a un Servicio Público, se hace necesaria que éste sea aquel que cumple con los parámetros de eficiencia en la labor pública.

Con respecto a la **calidad** de los servicios financieros, estos en el primer trámite de constitucionalidad del Proyecto de Ley, son catalogados de mala calidad, dándose situaciones como sería, por ejemplo, la dificultad que se puede presentar en cerrar cuentas bancarias, y así lo hace saber el Mensaje Presidencial de la Ley en comento. El concepto de **calidad** da cuenta de "*Cuán oportunos y accesibles a los usuarios son los bienes y servicios entregados*". (Bonney y Armijo, 2005, pág. 30).

En relación a la **economía**, ésta se refiere a "*Cuan adecuadamente son administrados los recursos utilizados para la producción de los bienes y servicios*". (Bonney y Armijo, 2005, pág. 30).

Términos que se engloban dentro de los objetivos que persigue la modernización del Estado, y que a su vez, son un desafío, que en este caso, como señaló en su oportunidad el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial, es el de las **3 E**, o sea, **Eficiencia, Eficacia y Economía** -Ver Diagrama N° 4-, al que se le ha sumado la **C** de **Calidad**, todos ellos, también, dentro del marco de un segundo desafío como es el de la democracia y el control ciudadano.

**Diagrama N° 4**  
**Interrelaciones desde la perspectiva del Proceso productivo**  
**entre Economía, Eficiencia y Eficacia**



Fuente: Bonnefoy y Armijo, 2005, pág. 23.

Gran parte del Proyecto de la Ley N° 20.555, se refiere a la información que se debe entregar al *consumidor financiero*; esa información en manos del consumidor repercute en la buena administración de los recursos. Los recursos bien administrados por las familias son, a su vez, recursos que se ahorra el Estado en posibles querrelas infraccionales individuales o demandas colectivas, de esta forma, no se saturan los canales naturales de la administración de justicia ante acciones judiciales que se podrían haber evitado si mediara una información clara,

eficaz y oportuna hacia el *consumidor financiero* por parte del mercado de esa índole. Un ejemplo de esta necesidad de información se manifiesta en el Proyecto de Ley, en el segundo trámite de constitucionalidad del Senado, donde se da a conocer la necesidad de dictar los **Reglamentos de Información al Consumidor de Tarjetas de Crédito Bancarias y no Bancarias, de Créditos Hipotecarios, de Créditos de Consumo, de Información sobre Condiciones para Otorgamiento y Renovación del Sello SERNAC**. (BCN, 2011, pág. 680, Artículo 62<sup>33</sup>).

Al respecto, el 13 de julio de 2012, se publican en el Diario Oficial los Decreto N° 41 que Aprueba Reglamento sobre “Sello SERNAC”; Decreto N° 42 que aprueba Reglamento sobre Información al Consumidor de Créditos Hipotecarios; Decreto N° 43 que aprueba Reglamento sobre Información al Consumidor de Créditos de Consumo; y, Decreto N° 44 que Reglamento sobre Información al Consumidor de Tarjetas de Crédito Bancarias y No Bancarias, respectivamente.

Por tanto, la dimensión de la evaluación de desempeño se encuentra presente en la dimensión del Proyecto de Ley o ideas de una Ley, antes de que

---

<sup>33</sup> Ley N° 20.555 Modifica Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de Atribuciones en materias Financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor. Artículo 1, numeral 11. Agregase el siguiente **Artículo 62**.

"Artículo 62.- El Ministerio de Economía, Fomento y Turismo dictará uno o más Reglamentos para regular las disposiciones de esta Ley. Tratándose de materias regidas por Leyes especiales, el Reglamento correspondiente llevará, además, la firma del Ministro del respectivo sector.

En el ejercicio de esta facultad, se dictarán, a lo menos, los siguientes Reglamentos:

1. Sobre información al consumidor de tarjetas de crédito bancarias y no bancarias.
2. Sobre información al consumidor de créditos hipotecarios.
3. Sobre información al consumidor de créditos de consumo.
4. Sobre la organización y funcionamiento para la constatación de las condiciones de otorgamiento, mantención y revocación del sello SERNAC por el Servicio Nacional del Consumidor, incluyendo las normas necesarias para la organización y funcionamiento del servicio de atención al cliente y del Sistema de Solución de Controversias.

Los proveedores que deban modificar los contratos de adhesión suscritos con antelación a la entrada en vigencia de los Reglamentos señalados en este Artículo, para adecuarlos a las disposiciones de éstos, en aquellas materias que no afecten la esencia de los derechos adquiridos bajo el régimen legal anterior, deberán, a su costa, enviar por cualquier medio físico o tecnológico a los consumidores un anexo que detalle las modificaciones, en un plazo que no exceda de noventa días contado desde la publicación de dichos reglamentos, o de su modificación, en su caso.". (BCN, 2011, pág. 12).

ésta tenga vida en la esfera legal de la Administración en la regulación del mercado y todas sus aristas las cuales, se encuentran comprometidas.

La Ley N° 20.555, fue promulgada con fecha 28 de noviembre de 2011, y se publicó con fecha 5 de diciembre de 2011 y entró en vigencia 90 días después de su publicación, salvo el inciso tercero del Artículo 55 A<sup>34</sup>, relativo al Sello SERNAC, que entró en vigencia el 1 de julio de 2012.

---

<sup>34</sup> Ley N° 20.555 Modifica Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de Atribuciones en materias Financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor. Artículo 1, Agregase el siguiente **Artículo 55 A**.

“Artículo 55 A - El Servicio Nacional del Consumidor tendrá sesenta días para pronunciarse sobre una solicitud de otorgamiento de sello SERNAC, contados desde la fecha de recepción del o los contratos respectivos, en la forma que determine dicho Servicio mediante resolución exenta.

Excepcionalmente, y previa solicitud fundada del Servicio Nacional del Consumidor, el Ministro de Economía, Fomento y Turismo, mediante resolución exenta, podrá extender este plazo hasta por ciento ochenta días adicionales, si el número de contratos sometidos a su consideración excede la capacidad de revisión detallada del referido Servicio.

**Si el Servicio Nacional del Consumidor no se pronuncia en el plazo indicado en el inciso primero o, en su caso, dentro del plazo extendido conforme al inciso anterior, el o los contratos sometidos a su conocimiento contarán con Sello SERNAC por el solo ministerio de la Ley”.** (BCN, 2011, pág. 6).



## 4. MARCO METODOLÓGICO

Lo señalado en el marco referencial, nos aproxima a determinar dentro de este marco metodológico, mediante la utilización de las herramientas apropiadas, si es que el órgano SERNAC a través de la nueva normativa financiera ha cumplido el objetivo de política pública de proteger al consumidor del mercado financiero; mercado que desde antes de la implementación ya revestía características de opacidad en perjuicio del consumidor. Opacidad que como antes se señaló, se reflejaba, por ejemplo, en cobros abusivos, cuyo origen nunca fue informado, tanto de intereses como de servicios adicionales no requeridos por el consumidor, cláusulas enredosas, etc.

### 4.1. Metodología a utilizar

A partir del año 2011, la Ley N° 20.555 modifica la Ley del Consumidor Ley N° 19.496. Dicha modificación adiciona Artículos a la Ley N° 19.496, el contenido de la adición se refiere a la incorporación de normas de carácter financiero, regulando de forma expresa un mercado de características opacas por falta de transparencias en las transacciones que se efectuaban hasta esa fecha.

De tal forma, se trata de determinar, si la Política Pública que crea el SERNAC Financiero ha cumplido su objetivo de transparentar el mercado financiero nacional desde su implementación; se utiliza, por tanto, una variable de tiempo transaccional, que por ende, cubre desde el año 2011 hasta el año 2017.

Para completar esta investigación, se utilizará un ***tipo de estudio exploratorio***, con ***técnica de recolección de la investigación basada en entrevistas*** a actores determinantes dentro del mercado financiero, es decir, usará como **método, las entrevistas** a personas destacadas en el ámbito financiero nacional.

El enfoque será de **carácter cualitativo con tendencia etnográfica / fenomenológica**, puesto que la primera, o sea, la *etnográfica*, se refiere al “*modo de vida de una unidad social o grupo de individuos (...)*” (Icard y Pulpón, 2012, pág. 97) que para el presente caso de estudio, se manifiesta en un grupo social que acuden al mercado financiero; el método etnográfico, se caracteriza, porque: en primer lugar, la *obtención de datos* se realiza a través de la *observación* y las *entrevistas*, “*donde se interroga a los individuos para conocer sus percepciones y opiniones* (Guach, 1997; Patton, 2002; Sprandley, 1980)”. (Icard y Pulpón, 2012, pág. 98). Se señala que a la *observación* suele seguir la *entrevista*, método que profundiza y clarifica cuestiones que escapan a la observación del Investigador. La segunda característica, se refiere a la *selección de los sujetos informantes*, es decir, se escoge en forma específica un grupo de informantes situado en un contexto concreto, son informantes que representan al grupo en estudio que para nuestro caso, son *personas que representan una opinión sobre el mercado financiero* en análisis. La tercera característica, es la *relación Participante - Investigador*, ellos, comparten tiempos e intereses semejantes y, a través de charlas, el Investigador, toma conocimiento sobre las actuaciones del grupo investigado que se sitúan en un contexto concreto; los *Informantes* que se entrevistan, le dan acceso a vivencias al Investigador. La cuarta y última característica, se refiere a la dimensión *émica y ética*, en ella, “*el Investigador debe adoptar una perspectiva émica, es decir, estudiar los comportamientos desde el interior de la cultura (o situación), escuchar la voz de los que verdaderamente saben del fenómeno vivido*”, (Icard y Pulpón, 2012, pág. 98) que para el estudio en particular, están representados en aquellas *personas que tienen un conocimiento cabal de cómo se desarrolla el mercado financiero desde la implementación de la reforma de la Ley N° 19.496, por medio de la Ley N° 20.555 del año 2011*; a su vez, “*la perspectiva ética se refiere al marco teórico que el Investigador trae desde afuera, sus abstracciones o las explicaciones científicas de la realidad* (Boyle, 2005)”. (Icard y Pulpón, 2012, pág. 99).

La segunda, es decir, la *fenomenológica*, en un estudio de este tipo, se analizan la esencia o naturaleza de los fenómenos conscientes, describe aquello en lo que estamos inmerso a diario, por tanto, la fenomenología “(...) *estudia el mundo tal como se presenta en la (...) experiencia -fenomenología hermenéutica-*. Se considera que la persona forma un todo con su entorno por lo que su realidad solo puede ser entendida dentro de un contexto”. (Icard y Pulpón, 2012, pág. 99), (...) “*la fenomenología es el cuestionamiento del mundo en el que vivimos, los secretos e intimidades del cual se someten a examen (Morse y Field, 1995; Morse, 2005)*”, (...) “la fenomenología a través de la reflexión, permite alcanzar el conocimiento directo” (Metodología, Icard y Pulpón, 2012, pág. 100). Se señala que en ella, se destacan tres componentes o partes que son: El *acto mental*, el *objeto* y la *relación* entre ambos.

Para nuestro ejercicio práctico, el acto mental, está dado por la pregunta de que si ¿Será transparente el mercado financiero?. El objeto, estaría dado en la figura del mercado financiero con nueva legislación que lo regula en forma específica a partir del 2011. La relación entre objeto y acto mental, está en determinar si se ha transparentado el mercado financiero a partir de la nueva regulación del año 2011 (Ley N° 20.555).

Como ya se señaló, la obtención de datos en el método fenomenológico y etnográfico, es a través de la entrevista en profundidad; por tal motivo, la ***técnica de análisis se hará sobre el contenido de las entrevistas***. La unidad de observación o análisis, se focalizará en la Institución SERNAC, y representantes de instituciones de análisis del mercado financiero, siendo este su universo.

#### **4.2. Población Objetivo y Muestra de Investigación**

La población objetivo de esta investigación serán personas con conocimiento acerca respecto del funcionamiento del mercado financiero en lo que tiene relación con los derechos de los consumidores de bienes y servicios de este

tipo. La muestra es intencionada, o sea, que ésta es por conveniencia y, por lo mismo, es de carácter no probabilística.

La muestra estará conformada por un grupo de 4 personas, donde dos de ellas, están relacionadas con del Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC); otra es miembro de la Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS); y una de la Organización de Consumidores y Usuarios (ODECUS), quienes a través de sus respuestas a las preguntas de la entrevista nos permitirán conocer aspectos relativos a la nueva normativa del SERNAC sobre materia financiera, pues se abordaran ámbitos inherentes tanto al contexto que dio lugar a esta nueva iniciativa legal el año 2011 como a los resultados de su implementación; así como también, a las limitaciones que ésta ha tenido desde su aplicabilidad hasta el 2017, a fin de dar respuesta a la pregunta de la presente investigación, al cumplimiento de los objetivos de la misma y a la validación de su hipótesis de estudio.

#### 4.3. Operacionalización de la Variable de Investigación

La operacionalización de la presente investigación es en principio, la que se detalla a continuación:

**Tabla Nº 8**  
**Dimensiones, Categorías y Subcategorías**

<b>Dimensiones</b>	<b>Categorías</b>	<b>Indicadores</b>
<b>Contexto</b>	Comportamiento del Mercado Financiero antes de la Reforma de la Ley Nº 20.555.	Situaciones que generaron la Modificación a la Ley de Protección al Consumidor en Materia Financiera.
		Aspectos del Mercado Financiero con Mayores Problemas.
<b>Implementación</b>	Eficacia de la Reforma.	Solides de la Reforma.
		Confiabilidad de la Reforma.
<b>Limites</b>	Barreras de la Implementación.	Aspectos a Mejorar.
		Eficacia y Eficiencia de la Nueva Legislación para Transparentar el Mercado.

## **5. DESARROLLO Y ANÁLISIS DE LA INVESTIGACIÓN**

En este apartado se va a realizar un análisis de la fase correspondiente a la Entrevista a Informantes claves, a fin de describir las dimensiones asociadas a la variable de investigación.

Para lograr lo anterior, se hará una reconstrucción del discurso global de los Informantes claves de lo mayor a lo menor, es decir, de lo más significativo a lo menos importante.

A cada dimensión de análisis se le va a designar una categoría específica, y a partir de ello, se van a determinar los indicadores correspondientes.

Las dimensiones de análisis serán: Contexto, Implementación y Limitaciones, respectivamente.

### **5.1. Dimensión: Contexto**

Lo que se busca en la presente Dimensión es saber, por un lado, como era el comportamiento mercado financiero, antes de la publicación de la Ley N° 20.555 respecto de la información que se entregaba a los consumidores; y, por otro, las razones que llevaron a la modificación de la Ley de Protección del Consumidor, así como las aristas de este tipo de mercado que presentaban mayores problemas.

Como sabemos el consumo en materia financiera no es fácil de abordar, dado que está enmarcado por características donde prima el conocimiento en conceptos técnicos-económicos, se suma a ello, la poca información que transparentaban los proveedores financieros a sus clientes potenciales, y otras malas prácticas que estaban institucionalizadas en el mercado, y que hasta antes de la reforma se las consideraba normales, no obstante por eso no dejaban de ser

abusivas. Por lo tanto, nos encontramos ante una situación muy adversa para el consumidor en un mercado que es complejo de por sí.

#### **5.1.1. Categoría: Comportamiento del Mercado Financiero antes de la Reforma de la Ley N° 20.555**

La información transmitida por el mercado financiero antes de la Ley N° 20.555 era escasa, por lo tanto, no transparentaba todas las condiciones que ofrecía el proveedor financiero en lo relativo a los créditos, por consiguiente el mercado era opaco. Dichos proveedores cumplían con lo mínimo en las exigencias legales de aquel momento, conducta que es muy racional para un oferente, ya que no estaban dispuestos para hacer un esfuerzo a favor del consumidor.

En ese sentido, el Entrevistado N° 1, señaló que: *“la información financiera no es fácil de digerir, de administrar por el Usuario final por varias razones; una, por un lenguaje excesivamente técnico, esto se explica, a su vez, por que los productos financieros tiene una complejidad técnica, entonces, no es fácil hablar, digamos cosas difíciles en términos faciales, o sea, el mercado financiero da cuenta de palabras del tipo: tasa de interés, interés compuesto, (...) aceleración, mora, etc. (...) entonces, efectivamente, había la necesidad de mejorar la información. Uno, en qué términos creo yo, hacerla más expedita, más simple, más sencilla; dos, procurar a lo mejor, homologar ciertos indicadores para facilitar la comparación para aquellos consumidores que tuvieran esa conducta deseable desde Homo Economicus de comparar previo a contratar”*. (Lorenzini, enero 2018).

En relación al término *Homo Economicus*, podemos indicar, que esta expresión tiene relación con el comportamiento de las personas en un ámbito tan particular, como es el mundo económico. Sin embargo, la economía del comportamiento, sostiene que la idea del *Homo Economicus* tiene un equivocado supuesto de que los seres humanos, es decir, las personas son racionales, pero,

la realidad, nos muestra que las personas actúan de manera irracional, o parcialmente racional, dado que esa racionalidad es acotada o limitada.

Por su parte, el Entrevistado N° 2, añadió que: *“si bien, habían problemas, éstos se centraban en la poca información que disponían los consumidores. Es decir, el mundo financiero es difícil de comprender, pero más aún, cuando no se da la información necesaria”*. (Funcionario SERNAC, febrero 2018).

Antes de la creación del SERNAC Financiero, el Proveedor cumplía con el mínimo de los estándares legales en materia de información al consumidor de productos financieros. En todo caso, la legislación existente en ese momento, era la que manejaba la SBIF, la cual era menos exigente para salvaguardar los derechos de los consumidores en relación a la información que las instituciones financieras debían entregar.

Respecto a ello, el Entrevistado N° 3, manifestó que: *“la Ley era antes menos exigente, (...), tampoco hay que ser necesariamente acusador contra el oferente, él tiene que hacerlo dentro del marco que fija la Ley, si lo está haciendo, esta bien; entonces, es un problema más bien del Legislador, de la institucionalidad que puede ser insuficiente. Entonces, sí, era opaco y se prestaba para muchos abusos, por que estaba el contrato de adhesión y estaba la venta atada y, efectivamente, la gente de repente iba a tomar un crédito y resulta que le vendían la tarjeta, la cuenta corriente, la línea de crédito y veinte mil cosas que no necesitaba, pero así estaba la cosa organizada”*. (Gallegos, febrero 2018).

La venta atada que menciona el Entrevistado, era una práctica muy común antes de la implementación de la Ley N° 20.555, que actualmente, las prohíbe bajo ciertas condiciones. Ella consistía, en que al consumidor financiero cuando tomaba un crédito, en la mayoría de los casos, del tipo hipotecario o de consumo, se le obligaba a contratar otros productos con la misma empresa financiera que otorgaba el crédito; productos que no necesitaba o que podría adquirirlos con otro

oferente en términos o condiciones más ventajosas para el adquirente.

#### **5.1.1.1. Indicador: Situaciones que generaron la Modificación a la Ley de Protección al Consumidor en Materia Financiera**

Con anterioridad a la Ley N° 20.555, que aborda los temas del consumo en materia financiera, y que modifica el escenario existente hasta el 2011, los reclamos ante la autoridad, estaban liderados por los reclamos en materia financiera.

Sobre esto, el Entrevistado N° 1, señaló que: *“un diagnóstico que tenía identificable el SERNAC, de cuales eran las industrias o los ámbitos más reclamados en sede del SERNAC, y ahí, los rankings estaban siempre mayoritariamente liderados por reclamos en materia del mercado financiero”*. (Lorenzini, enero 2018).

No hay que olvidar el bullado caso “La Polar” como detonante con las repactaciones ilegales unilaterales de los créditos, el cual la autoridad no controló sino cuando explota el problema en los medios de comunicación el año 2011, pero que empezó a tomar el perfil que ahora conocemos, cuando en el año 2010 llegan las primeras denuncias al SERNAC, organismo que interpuso una demanda colectiva en junio de 2011.

En tanto, el Entrevistado N° 3, expresó que: *“lo que gatilla esto fue el caso La Polar, esto es lo que gatilla, pero, también, un contexto, que es el enorme núcleo de reclamos contra los servicios financieros, particularmente, del retail, más que en la banca, el retail, porque la banca es un poquito más ordenadita, el retail no es ordenado, porque no es su negocio. (...) eso genera un montón de malas prácticas y líos (...) En general, no solamente en el retail, también, en la banca”*. (Gallegos, febrero 2018).



Sabemos que existe sobreendeudamiento en Chile, y que si no existiera un control más exhaustivo sobre el mercado financiero, se acrecentaría un problema de política pública. Más aún sabiendo que el retail, se ha convertido en cuasi banco, con elevadas tasas de interés y escasa regulación; donde las familias de bajos ingresos solo pueden acceder al crédito vía retail; y se exponen a tasas de interés elevadas en un mercado leonino.

Respecto a esto, el Entrevistado N° 1, dijo que: *“(...) uno ya tenía conocimiento en Chile de que había la epidemia del sobre endeudamiento, por ejemplo, que es un gran problema de política pública en el mercado financiero”*. (Lorenzini, enero 2018).

Antes del 2011, los organismos controladores del mercado financiero, eran el SERNAC y la SBIF, pero el límite de jurisdicción de cada uno de ellos no estaba claro, puesto que las Leyes que regulan la materia generaban una superposición de competencias. Esto traía problemas a los consumidores porque el ámbito de competencia legal no era claro. Faltaba una política regulatoria específica que ordenara el área financiera.

En ese sentido, el Entrevistado N° 4, expuso que: *“Las contiendas de competencias, básicamente, pues el consumidor debía saber, específicamente, quien los ayuda en problemas con el mercado financiero, no sabían donde ir, al SBIF o al SERNAC, no sabían. Para que el consumidor tuviera más certeza donde recurrir y que no hubiera contienda entre el SBIF y el SERNAC”*. (Larenas, marzo 2018).

#### **5.1.1.2. Indicador: Aspectos del Mercado Financiero con Mayores Problemas**

Antes de la puesta en práctica de la Ley N° 20.555, los cobros de las empresas financieras eran desordenados y poco claros, especialmente las

empresas del retail más que la banca, puesto que ellos tenían menos regulación.

El Entrevistado N° 1, al respecto dijo: *“El desglose pormenorizado de cobros por una, de darle la claridad al consumidor, al cliente, de que es lo que yo le voy a cobrar y por que ítem, entonces, no estaba claro ni tan “asincerada” esa conversación entre una institución financiera y el cliente; y segundo, lo de opacidad, en relación a la falta de claridad de los distintos cargos y cobros, hacia muy difícil o imposible a un sujeto comparar”*. (Lorenzini, enero 2018).

El mercado financiero no transparentaba la información relevante para los consumidores. Como se señaló anteriormente, el proveedor no asinceraba sus cobros.

Por su parte, el Entrevistado N° 2, enunció: *“La poca transparencia de información en materia bancaria, retail y seguros”*. (Funcionario SERNAC, febrero 2018).

En tanto, el Entrevistado N° 4, expresó que: *“Hacer todo más críptico y engorroso para que el consumidor no pudiera entender, cual era la mejor oferta que tenía para poder elegir (...), vender seguros y disfrazarlos por interés”*. (Larenas, marzo 2018).

Se buscaba que el consumidor no pudiera descifrar los contratos u ofertas que se le presentaban, mientras más dificultosa su lectura y comprensión, menor es la claridad y transparencia de las condiciones contractuales, y a la larga menos transparencia del mercado.

Por su parte, el Entrevistado N° 3, señaló que: *“Las condiciones de los servicios y los productos del crédito en particular, que nunca se clasificaban bien, entonces, la gente no sabía en que compromiso se estaba metiendo, no entendía, y el sistema no tenía ningún incentivo para aclararle la duda”*. (Gallegos, febrero

2018).

Además, de la poca claridad de las ofertas y condiciones de estas, existían otras malas prácticas entre muchas, como por ejemplo, la más recurrente, que es obligar a los consumidores a contratar productos que no querían o no necesitaban; éstas eran las llamadas ventas atadas, que anteriormente explicamos. Se amparaba esta situación en el vacío legal, puesto que no había Ley que las prohibiera.

Para el Entrevistado N° 2, *“Se daban mucho, las ventas atadas, donde el crédito estaba asociado a un producto de la misma empresa”*. (Funcionario SERNAC, febrero 2018).

## **5.2. Dimensión: Implementación**

Esta segunda Dimensión busca enunciar como ha sido la implementación o puesta en marcha de la Ley N° 20.555, es decir, los resultados que se han alcanzado desde su publicación el 2011. Para ello, pensando en la eficacia de la reforma financiera del SERNAC, se indagará, tanto respecto a la solidez, como a la confiabilidad de las medidas impulsadas por el SERNAC Financiero en el período 2011 – 2017.

Una vez que la Ley N° 20.555 es promulgada y publicada, comienza su aplicación en la realidad imperante en ese momento. De esta puesta en práctica de la norma en comento, surgen resultados, puesto que su accionar sobre el mercado debiera generar un cambio en la sociedad, una transformación de la realidad y, por ende, una transformación de las conductas del mercado financiero.

Esta es una política pública, cuyo éxito se medirá por la categoría eficacia de la reforma. Para este análisis, se tomará en cuenta como indicadores la solidez y confiabilidad de las medidas de política pública que se tomaron en materia de

consumo, que para el caso preciso, es el consumo financiero.

La solides, dará cuenta de aquellas medidas que son coherentes en relación al problema de mercado imperante al momento de la implementación, serán coherentes y, por tanto sólidas, aquellas medidas que son capaces de transformar y solucionar un problema determinado, son políticas diseñadas a la medida del problema. Serán confiables, aquellas medidas que no afecten negativamente al mercado financiero, que lo transformen para su bien.

### **5.2.1. Categoría: Eficacia de la Reforma**

En esta categoría, cuando nos referimos a la eficacia de la reforma, alude al nivel de cumplimiento de los objetivos planteados en la política pública contenida en la Ley N° 20.555, que crea el SERNAC Financiero, con el objetivo claro de transparentar un mercado determinado, pensando siempre en la protección de los consumidores.

Ahora, lo importante es analizar en base a las entrevistas que tan satisfactorios han sido los resultados obtenidos desde la puesta en marcha de la Ley en cuestión. Determinar si se han cumplido o no los objetivos, y en que grado; siempre teniendo en cuenta los indicadores tales como: solides y confiabilidad de la reforma.

Se ha consultado a los Entrevistados y ellos, afirman que la Ley se cumple en la mayoría de los casos por parte de los proveedores financieros, es decir, las normas de carácter imperativo de la Ley se cumplen en su mayoría.

Al respecto el Entrevistado N° 2, expresó que: *“Ha tenido buena aplicación, ya que el problema era la falta de información, por lo tanto, fue coherente la política pública”. (...)* *“La mayoría ha acatado he informado como la Ley obliga”*. (Funcionario SERNAC, febrero 2018).

Sin embargo, existen aquellas normas que son de carácter discrecional o voluntarias, como por ejemplo, el Sello SERNAC <sup>35</sup> a la cual, ningún proveedor se ha sumado. Que ningún oferente se haya sumado, no es casual ni inocente. Responde a una política de colusión por parte de los agentes del sistema para volver irrelevante la política propuesta. Eso es importante porque supone un esfuerzo conjunto por cautelar la opacidad existente en el mercado financiero. Esa opacidad no es una condición casual de la cual algunos agentes obtienen beneficios. Es una construcción perfectamente racional.

Tal como lo señaló, el Entrevistado N° 3: *“Hubo oposición de los oferentes, como es el caso del Sello SERNAC”*. (Gallegos, febrero 2018).

#### **5.2.1.1. Indicador: Solides de la Reforma**

Toda puesta en práctica de una política pública crea resultados. Estos pueden ser los buscados, los deseados o muy por el contrario, obtener aquellos que se trataban de evitar; tal vez los resultados logrados pueden ser inesperados, en el sentido que nunca se imaginaron que pudieran acontecer, llámese a esto satisfactorio o insatisfactorio. Ante los resultados obtenidos se permite determinar la eficacia o ineficacia de una política pública.

En esta investigación, el indicador solides de la reforma realizada a través de la Ley N° 20.555, da cuenta de determinar cuan coherentes han sido las medidas de carácter financiero implementadas, teniendo en consideración el tipo mercado existente en nuestro país y su problema de poca transparencia u opacidad; donde la información transmitida por los oferentes financieros era sesgada, constituyendo esto, una mala práctica que perjudicaba a los consumidores de este mercado relevante.

---

<sup>35</sup> **Sello SERNAC:** Es un sello o logotipo, de carácter voluntario y que entregará el SERNAC a las Empresas con contratos que haya revisado y verificado y que cumplan con las normas de la Ley del SERNAC Financiero. El Sello es una garantía de que no se pasarán a llevar ninguno de los derechos del Consumidor. (SERNAC, s/f, pág 13).

Aquellas medidas implementadas en la Ley N° 20.555 que revestían el carácter de normas del tipo imperativas, es decir, que obligaban a los proveedores financieros a realizar un tipo de conducta, como por ejemplo, entre las más relevantes, y que marcaron un hito dentro de esta política pública, como es la llamada CAE o Carga Anual Equivalente; sin duda, son de carácter sólido, en el sentido de que permiten transparentar el mercado, ya que obliga a los proveedores financieros a informar sobre los costos totales de los créditos, permitiendo que los consumidores puedan comparar entre las distintas ofertas de mercado y saber cuanto realmente debe pagar; situación que antes de la Ley N° 20.555 era un misterio para los consumidores, puesto que como ya sabemos, los términos financieros, son de difícil comprensión para el ciudadano medio, por revestir el carácter de términos técnicos.

Al respecto, el Entrevistado N° 1, expresó lo siguiente: *“Incluir el costo total del crédito, incluir la hoja resumen que desagregue y pormenorizadamente indique los cobros, las comisiones y los cargos; esa implementación, yo diría que si se ha cumplido, las empresas lo cumplen, el SERNAC lo exige, presenta denuncias cuando la publicidad no se indica la Carga Anual Equivalente o CAE respectiva de una Institución financiera”*. (Lorenzini, enero 2018).

En el mismo sentido opinan los Entrevistado N° 2 y N° 4, al señalar que hay eficacia en la solides de las medidas implementadas por la política pública de transparentar el mercado por medio de la Ley N° 20.555.

Para el Entrevistado N° 2: *“el problema era la falta de información, por lo tanto, fue coherente la política pública (...) la información se entrega y esto ayuda a que el mercado sea menos opaco”*. (Funcionario SERNAC, febrero 2018).

Y, el Entrevistado N° 4, indicó: *“Yo, la veo en que dentro del SERNAC, existe una Unidad que se dedica a este tema y, en la CAE, en lo relativo, a la simplificación de los contratos”*. (Larenas, marzo 2018).

Ahora, en lo relativo a aquellas normas que son de carácter discrecional, en un tema que no es de opacidad directamente, sino por ejemplo, de cláusulas abusivas<sup>36</sup>. En estas normas contenidas en la Ley N° 20.555, donde los proveedores no están obligados a realizar un tipo de conducta, y que por lo tanto, se les da libertad para cumplir si es que quieren una conducta propuesta en la política pública, ahí específicamente, no existe solides; puesto que por más ingeniosa y brillante que sea la medida de política pública expresada en una norma; al darle libertad al proveedor financiero para acatarla si es de su agrado, no lo va hacer. Un ejemplo de esto, lo encontramos en el Sello SERNAC, donde los proveedores tuvieron temor de adscribirse a él. Han pasado ya 6 años de la Ley N° 20.555, y nadie le ha presentado un contrato al SERNAC para que se vise el contenido de él, y así, ganar el Sello correspondiente.

Para el Entrevistado N° 1: *“Es un tema que no es de opacidad sino que dice relación con cláusulas abusivas, ahí la reforma, pretendió como corregir eso, a través de un Sello de confianza que se iba a denominar Sello SERNAC, para que las empresas voluntariamente acudieran al SERNAC para someterse a la revisión del propio SERNAC, y una vez ahí revisado, poder comercializarlo como un Sello de confianza”*. (Lorenzini, enero 2018).

Se pensaba que los consumidores iban a querer contratar con aquellas empresas que tuvieran el Sello de la autoridad, es decir, contratos financieros avalados por la autoridad. En otras palabras, pensando en la eficacia, la solides de esta parte de la política implementada, no dio el resultado esperado.

El Entrevistado N° 1, expresó lo siguiente: *“Pretendió que los proveedores iban a acudir felices, digamos a solicitar el Sello, lo cual era una ingenuidad terrible de parte de la autoridad, y no sucedió, y parece que nada indica que va ha*

---

<sup>36</sup> **Cláusulas abusivas:** Es una frase o párrafo del Contrato de Adhesión que corresponde a un desequilibrio entre los derechos de los Consumidores y las obligaciones de la Empresa. Por ejemplo, cuando la Empresa no se hace responsable frente a cobros indebidos o alzas de precios sin justificación alguna. Son cláusulas que Usted debe identificar y que pueden ser anuladas. (SERNAC, s/f, pág 11).

*suceder*". (Lorenzini, enero 2018).

En tanto el Entrevistado N° 3, opinó que: "*Hubo oposición de los oferentes a diversas normas, como es el caso del Sello SERNAC*". (Gallegos, febrero 2018).

#### **5.2.1.2. Indicador: Confiabilidad de la Reforma**

Pensando que las medidas que se tomen de política pública con carácter financiero, y que transparentan el mercado sean confiables, en el sentido que se experimente eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, y que no afecten negativamente a este mercado; se va analizar el cumplimiento o no de las metas planteadas por la autoridad con el grado de confiabilidad esperado. Por tanto, encontramos, eficacia en una medida de política financiera cuando, se cumplen los objetivos de ésta sin afectar negativamente al mercado relevante, como lo es el financiero.

En este punto, nuevamente, hay que hacer una distinción en lo que son aquellas medidas de política que permiten llegar a una transparencia de mercado plasmada en normas imperativas que informan al consumidor, como por ejemplo, la obligación de informar la Carga Anual Equivalente o CAE, las cuales son respetadas por lo proveedor financieros, permitiendo transparentar el mercado.

Para el Entrevistado N° 1: "*Yo creo que la norma era bastante clara, y hubo y ha habido un cumplimiento bastante razonable o bastante alto*". (Lorenzini, enero 2018).

Con respecto a aquellas normas de la Ley N° 20.555 que no son de carácter imperativo sino que discrecional, es decir, normas de política pública que dejan en libertad el criterio de los proveedores para realizar una conducta, ellas no han tenido un resultado como el que se esperaba, en otras palabras, no fueron tomadas en cuenta por los proveedores y, por tanto, nunca se plasmaron en



conductas que transparentaran el mercado al entregar información importante para los consumidores financieros. Un ejemplo de esto, lo reiteramos en el Sello SERNAC. Este Sello no fue de interés para los proveedores financieros, por esa causa, no refleja que esa norma de la política pública sea calificada como de eficacia, no refleja, tampoco, confiabilidad, en el sentido que produzca un efecto positivo sobre el mercado.

Al respecto, el Entrevistado N° 1, señaló que: *“Y respecto a que tan confiable ha sido lo de la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero en lo que dice relación con el Sello SERNAC, no pues, ninguna confianza, no ha tenido ninguna fiabilidad, partiendo por la autoridad, uno, no ha hecho nada. Esto se impulsó poco y mal en el Gobierno de Piñera (...), nadie optó por el Sello SERNAC....nunca más en la vida un Funcionario de SERNAC y del Ministerio de Economía abrió la boca para invitar, para pronunciarse, para motivar y gestionar la política pública de obtención del Sello SERNAC que esta en la Ley (...) La ley es un instrumento jurídico transversal apolítico, (...) ahí lo que puede ver uno, es muy poca confianza de la propia autoridad”*. (Lorenzini, enero 2018).

Otro Aspecto de la Ley que da ejemplo de la poca capacidad para generar confiabilidad, lo encontramos en la norma de la Ley N° 20.555 que señala que el consumidor financiero puede elegir el Tasador cuando pide un crédito en viviendas. Pero, en la realidad práctica, las personas normales no conocen a Tasadores, ni como acceder a ellos; por tanto, nunca elige al Tasador, se lo asigna el Banco o Institución financiera.

Para el Entrevistado N° 3: *“Hay otras cosas que no son tan prácticas, como el tema del Tasador, la verdad es que en la práctica, no ocurre, porque además que ventajas tiene el consumidor en términos de elegir al Tasador, sino conoce a nadie que sea Tasador; el que tiene el negocio armado, es evidente que tiene el Tasador”*. (Gallegos, febrero 2018).

### **5.3. Dimensión: Límites**

La tercera y última Dimensión de análisis, aludirá a las limitaciones que en la práctica se han dado con la puesta en marcha del SERNAC Financiero, para lo cual se indagará sobre la transparencia de la información; sobre cuan eficaz y eficiente ha sido esta nueva legislación respecto a la transparencia de este tipo de mercado, sobre si se ha dado una mejora en calidad en la protección de los derechos de los consumidores y, si a juicio de los Entrevistados, hay aspectos que se deberían mejorar en esta Reforma Financiera impulsada por este Servicio Público.

En una política pública existen límites, situaciones que hacen que las medidas contempladas en ella, no surtan el resultado esperado o deseado. Puede que se cumplan los objetivos totalmente, y eso, por tanto, sea satisfactorio y calificado como un logro. Puede suceder también que se cumpla parcialmente el objetivo buscado, y eso igualmente, es bueno, pero esa parcialidad, da indicios de que hay cosas que mejorar en el camino. Pero, puede acontecer además que los objetivos no se cumplan, lo que dará paso a una nueva política pública que replantee la que no dio resultado. En este apartado se verán estas situaciones para saber en qué escenario se encuentra la política pública contenida en la Ley N° 20.555.

La Dimensión denominada Límites, contempla una categoría llamada Barreras de la implementación, como aquello que ha impedido o dificultado la puesta en práctica de la política pública que transparenta el mercado financiero. El indicador de esta Dimensión, esta constituido por los aspectos a mejorar en la política pública en análisis.

### 5.3.1. Categoría: Barreras de la Implementación

En cuanto a las situaciones que han impedido o dificultado la obtención de un buen resultado en la puesta en marcha de la política de transparentar el mercado financiero, se pueden divisar realidades como son aquellas de carácter cultural y social. Hay barreras que no dicen relación con los proveedores, puesto que la información está, pero no todos los consumidores financieros logran entender esa información, no tienen un buen manejo de la información.

Al respecto, el Entrevistado N° 1, señaló que: *“Estamos en Chile, un país de Latinoamérica, un país pobre en el cual, todavía existen tasas de analfabetismo relevantes...en las regiones más extremas o rurales, existen tasa grandes de analfabetismo...y, dos, los que no son analfabetos, (...) no tienen buen manejo de comprensión, y los que si tienen buen manejo de comprensión, por ejemplo, (...) un ingeniero, puede entender pero, toman decisiones muy rápidas, muy intuitivas ”*. (Lorenzini, enero 2018).

Ante la pregunta relativa a las barreras de implementación de la Ley N° 20.555, uno de los Entrevistados dio a entender que a los consumidores les cuesta tomar conocimiento de las Normas.

Entrevistado N° 2: *“Les cuesta tomar conociendo de sus derechos, es decir, la norma está, pero ellos, los consumidores, no la usan o les cuesta”*. (Funcionario SERNAC, febrero 2018).

Ante la consulta a un Entrevistado sobre las barreras, se señala que también, hay otras barreras que son de comportamiento defensivo de los oferentes, si ellos, no ven una ventaja, no van a inclinarse por los cambios. La ventaja debió haberse acordado en una Mesa de Trabajo conjunta entre oferentes y autoridad.

Entrevistado N° 3: *“Las barreras son de comportamiento estratégico de los oferentes...en el sentido de (...), me conviene más ir por ese lado y prefiero mantenerme como estoy, (...) si los oferentes no ven una ventaja clara a largo plazo (...) no van a recibir bien ese tipo de legislación, y de hecho, (...) el caso del Sello SERNAC, no era para ellos estratégicamente atractivo y se restaron, (...); tal vez debió haber una negociación previa más profunda de lograr compromisos. (...) Faltó manejo político para construir compromisos”.* (Gallegos, febrero 2018).

Consultando a otro Entrevistado, éste señaló como barrera el hecho de la poca competencia que existe en el mercado.

Entrevistado N° 4: *“La barrera central es que estamos en un mercado financiero donde la posición dominante la tiene el emisor del crédito y el Banco; y la enorme falta de competencia que hay entre las entidades bancarias”.* (Larenas, marzo 2018).

El problema de falta de competencia se expresa mejor, por ejemplo, cuando se toca un tema de inmovilidad de los créditos, es decir, en otros países, como EE.UU., el cliente del banco puede trasladar su crédito hipotecario a otro Banco que le ofrece menos tasa de interés, eso genera competencia.

Para el Entrevistado N° 4: *“El Banco capta al usuario con condiciones financieras más ventajosas, como son menor tasa de interés y traslada el crédito hipotecario de un Banco a otro, esto le da competencia al mercado y le da al Usuario una mayor libertad”.* (Larenas, marzo 2018).

#### **5.3.1.1. Indicador: Aspectos a Mejorar**

La puesta en práctica de una política pública no es un asunto fácil, es por tanto, algo difícil y complejo, ya que tiene que coordinar y tener en cuenta distintos aspectos; como por ejemplo, el nivel de educación de los ciudadanos, o también,

tomar en cuenta el interés particular del ciudadano medio.

Según los Entrevistados, el mejoramiento de la política que busca transparentar el mercado financiero, pasa por hacer previamente por parte de la autoridad un estudio, un diagnóstico o evaluación antes de llegar y diseñar una política pública de este carácter.

Por lo tanto, según la opinión de las entrevistas, ahora lo que se debiera hacer es diagnosticar y medir cuales fueron las consecuencias de la regulación., sino se hace esa evaluación, se hará nuevamente una reforma desordenada.

Para el Entrevistado N° 1: *“No hay en Chile, una cultura de evaluación de una legislación y una regulación, o sea, los Legisladores tiran la norma, quedan ahí, si se cumple, bien, si no se cumple, bien. Si generaron cambios, no cambios; si aumentaron los costo, si produjo eficiencia o ineficiencia (...), si generaron otras distorsiones, (...) es lamentable, y Chile esta en la OCDE. Usted, dicta una norma para que haga un estudio antes, y una vez que tenga esa norma, haga un estudio expost para ver como le fue con la norma; y Chile no tiene eso”.* (Lorenzini, enero 2018).

Este Entrevistado se queja de que no hay en Chile una cultura de evaluación de una legislación y una regulación. Se señala que hay poca cultura de las autoridades por evaluar el trabajo legislativo o regulatorio en general; señalando que se hacen reformas por un gusto político.

Para el Entrevistado N° 1: *“Lo que haría metodológicamente, desde una perspectiva de política pública en serio, sería hacer lo que dice la OCDE, que evalúe con un instrumental adecuado, ver indicadores, ver comportamientos, ver costos. Lo que si agregaría (...), sería lo que dice relación con la economía del comportamiento, o sea, tener muy presente como se despliegan en el mercado los seres humanos (...) Tendría presente los aportes que entrega la economía del*

*comportamiento en materia de protección del consumidor*". (Lorenzini, enero 2018).

Otro aspecto a mejorar es educar a los consumidores en aquellas materias de naturaleza financiera, pues al consumidor le afecta mucho la falta de educación financiera.

Para el Entrevistado N° 4: "La reforma tendría que (...) hacer un aporte sustantivo a la educación financiera", quien dice, además, *"Calcular la CAE es difícil, (...) hay cosas que son incompatibles para el ojo normal, porque son palabras técnicas. Nosotros desde hace 8 años hacemos Talleres de Ecuación Financiera una vez a la semana en las comunas de Santiago, en la Juntas de Vecinos; y cuál fue la conclusión, es que la gente no entiende la diferencia entre un débito y un crédito (...) pero no conocen de que si uno se atrasa le pueden caer las penas del infierno"*. (Larenas, marzo 2018).

Por otro lado, en una de las entrevistas, al consultar por los aspectos a mejorar en la Ley N° 20.555, la cual viene a complementar a la Ley N° 19.496; lo que permitiría transparentar el mercado, por medio de la información que se estaría dando al consumidor, en un mercado que adolecía de características opacas. Este Entrevistado trajo a colación la Ley N° 18.010 Para las Operaciones de Crédito de Dinero -publicada el 27.06.1981<sup>37</sup>-, la cual define las operaciones de crédito de dinero y regula la forma de determinar los intereses en dichas operaciones y los límites de estos.

Este Entrevistado afirma que para que una modificación legislativa realmente transparente el mercado, es decir, una política pública que realmente transparente el mercado, se hace necesario modificar la Ley de Operaciones de

---

<sup>37</sup> La Ley N° 18.010, fue modificada el 26.06.2004 por la Ley N° 19.951, la cual estableció normas, tanto sobre aplicación de intereses cuando opera una cláusula de aceleración, como de protección de los Deudores en los procesos de repactación.

Crédito, por que el marco legal es absolutamente obsoleto, pues esa Ley es de 1981, cuando el crédito era muy restringido.

Entrevistado N° 4: *“La reforma tendría que atacar primero la Ley de Operaciones de Crédito (...)”. “ El marco legal esta absolutamente obsoleto, la Ley de Operaciones de Crédito es de los años ochenta y uno, cuando el crédito era básicamente, el hipotecario, no había mucho crédito de consumo, casi no existía; entonces, dentro de esa situación de bastante opacidad algunas cosas han venido a ayudar un poco”.* (Larenas, marzo 2018).

Entonces, él afirma que para lograr una real transparencia de mercado es necesario modificar Leyes que forman un todo en el marco jurídico-normativo que acompañan este tipo de políticas en un mercado específico y relevante, como lo es, el de consumo financiero, y que son de trascendentes, como la Ley de Operaciones de Crédito de Dinero.

#### **5.3.1.2. Indicador: Eficacia y Eficiencia de la Nueva Legislación para Transparentar el Mercado**

Para determinar si una política pública cumple con el o los objetivos planteados en su diseño es necesario determinar si ha sido eficaz y eficiente. En este punto, los Entrevistados dieron su parecer de como ellos evaluaban la política contenida en la Ley N° 20.555, cuyo objetivo era transparentar el mercado financiero hacia los consumidores de ese rubro.

Uno de los Entrevistados, aduce que la Ley es eficiente a medias, o muy poco eficiente, ya que esta diseñada para el Homo Economicus, o sea, una persona racional. El consumidor, es irracional, no es Homo Economicus, toma decisiones con otros parámetros.

Entrevistado N° 3: *“Eficaz, en el sentido de educar, de transparentar el mercado, se puede decir que muy poco, no cumple su objetivo y más que nada, es por un tema del Homo Economicus, esta Ley ni esta diseñada para este individuo, por ende, eficiente tampoco ha sido, ya que no ha cumplido su objetivo, pues no basta con entregar la información, falta compromiso del Legislador y del mundo financiero. Eficaz no es, hay aspectos de la Ley N° 20.555 que no se cumplieron jamás, por mencionar el Sello SERNAC, los Ministros de Fe, ambos nunca fueron utilizados”.* (Gallegos, febrero 2018).

Con respecto a los Ministros de Fe, *“habían ciertos Funcionarios que podían ser Ministros de Fe, y de alguna manera, su declaración era prueba, pero que pasaba, en eso la Ley fue bien desprolija, pues si había un error o no era exacta la declaración que tomaba este Funcionario, entonces, ese Funcionario era objeto de una sanción, y así lo dice La Ley. Entonces, un Funcionario Público no lo va hacer porque si comete un error en el rut, en la dirección, el apellido; entonces, ese Funcionario Público queda en tela de juicio, bajo una amenaza; por lo tanto, los Ministros de Fe, no se aplican. Es imposible poner a un Funcionario Público en la disyuntiva de arriesgar su trabajo”.* (Preámbulo de la Entrevista N° 3).

Consultado otro de los Entrevistados ante la misma pregunta de cumplimiento de la Ley N° 20.555 con la eficacia y eficiencia, su respuesta es aún más negativa que la anterior, pues niega tajantemente que se cumplan esos parámetros.

Entrevistado N° 1: *“ No, no lo creo, porque no ha tenido ningún nivel de eficacia ni de eficiencia, porque el Legislador obvió que los consumidores son seres humanos normales, no sujetos que tengan una capacidad intelectual de comprensión de abstracción, de funciones matemáticas intuitivas (...) estamos en Chile, (...) todavía existen tasas de analfabetismo (...); los que no son analfabetos, digamos, no tienen buen manejo de comprensión”.* (Lorenzini, enero 2018).



Este Entrevistado, señala asimismo, que la ineficacia se debió también, a que el Legislador *“no tuvo en cuenta el comportamiento económico real que tenemos las personas en el mercado (...) porque no tienen más tiempo (...), porque suponen que uno tiene todo el tiempo y que uno le da importancia a leer (...) la hoja resumen o la publicidad previo a contratar, ese supuesto fue fatal para el legislador, porque no lo tuvo en vista”*. (Lorenzini, enero 2018).

El Entrevistado añade que *“Lo que si le agregaría a una eventual reforma, sería lo que dice relación con la economía del comportamiento, o sea, tener muy presente como se despliegan en el mercado los seres humanos (...) que son personas que tienen formas de tomar decisiones, (...) tienen poco tiempo, toman muchas decisiones en un entorno muy complejo, y que más información, no siempre es mejor”*. (Lorenzini, enero 2018).

Ahora bien, la consulta no siempre fue negativa, en palabras que para otros Entrevistados, cumplió en cierta medida con la eficacia y la eficiencia, solo por el hecho de convertir el problema financiero en un tema público.

Entrevistado N° 4: *“ Más o menos, por que ha sido eficaz en términos que ha puesto en el tapete que existe un mercado financiero y que unos tiene Derechos, y ha sido eficaz en instalar este tema en la opinión pública, pero ha sido relativamente deficiente en términos de la resolución de los problemas del consumidor”*. (Larenas, marzo 2018).

El Entrevistado señala, además, que la Ley debería *“hacer un aporte sustantivo a la educación financiera”* (Larenas, marzo 2018).

Solo uno de los Entrevistados, antes la consulta de cumplimiento en términos de eficacia y eficiencia para transparentar el mercado hacia los consumidores de servicios financieros por parte de la política pública de la Ley N° 20.555, respondió positivamente.

Entrevistado N° 2: *“Si, ha sido eficaz, ha transparentado, porque entrega la información, tal como lo señalé (...) Ahora, lo segundo, la eficiencia, claro, cumple, las instituciones financieras dan la información, aunque nadie a pedido Sello SERNAC. Al informar, de cierto modo, transparenta el mercado”*. (Funcionario SERNAC, febrero 2018).

Este Entrevistado agrega que *“siempre existen dificultades para transmitir toda esta información al consumidor para que ellos, como destinatarios y beneficiarios de la norma, la apliquen y exijan sus derechos”*. (Funcionario SERNAC, febrero 2018).

## CONCLUSIONES

### **Conclusiones para objetivo Aspectos Motivacionales que generaron la Reforma Financiera del SERNAC el año 2011:**

- La reforma financiera impulsada por el Poder Ejecutivo, que implicó una modificación en el marco jurídico-normativo, responde a una política pública de carácter financiero, que dio paso a la elaboración, presentación y tratamiento del Proyecto de Ley modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de atribuciones en materias financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor, que una vez promulgada, corresponde a la Ley N° 20.555.
- El mercado existente antes de la reforma financiera del año 2011, no transparentaba toda la información necesaria para entender las condiciones en las que se desarrollaban las transacciones financieras, tomando en deferencia que las Leyes eran menos exigentes, por consiguiente, el mercado era opaco. Los proveedores en el mejor de los casos, cumplían con el mínimo de las normas o estándares legales que regulaban el mercado en aquel entonces. Hay que tomar en consideración, que el mercado financiero es de una difícil comprensión en relación a la terminología aplicada en él; el lenguaje utilizado en él, de por sí, requiere un margen de análisis.
- Antes de la implementación del SERNAC Financiero como política pública, los reclamos ante la autoridad estaban liderados por aquellos concerniente a las materia financieras; pero lo que gatilló o detonó el problema fue el bullado caso La Polar el año 2011, con las repactaciones ilegales de crédito en forma unilateral, que la autoridad no controló sino hasta que el problema se hizo insostenible y público. Esto se presenta dentro del contexto de un mercado con alto endeudamiento de las familias, donde abundaban los

reclamos contra los servicios financieros, en especial del retail, más que de la banca.

- Los organismos reguladores del mercado financiero en ese momento eran la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF), la Superintendencia de Valores y Seguros (SVS) y el SERNAC. Entre estos organismos existía contienda de competencias, puesto que en la legislación no eran claras las áreas de regulación que le correspondía a cada uno. Esta superposición de competencias generaba problemas en los consumidores, puesto que ellos, no tenían claro donde hacer un reclamo en caso de necesitarlo.
- Dentro del todo en el mercado financiero el mayor problema se presentaba en el retail más que en la banca, porque ellos, tenían menos regulaciones, ya que no se les aplicaba la normativa de la SBHF, porque no son bancos. La práctica que destacaba era la opacidad de la información que se le entregaba al consumidor, no existía claridad en las recaudaciones por los distintos cobros y cargos, era todo críptico y engorroso para que el consumidor no pudiera entender lo que realmente contrataba y pagaba; inclusive se llegaba al extremo de obligarlos a contratar productos que no eran solicitados o queridos por el consumidor, por ejemplo, las ventas atadas. Todas estas prácticas generaban una poca transparencia del mercado, sin duda era un mercado opaco, donde el sistema tampoco ofrecía formas de transparentarlo.

### **Conclusiones para objetivo Eficacia de la Reformas Implementadas con la Creación del SERNAC Financiero:**

- En relación a las medidas implementadas por la Ley N° 20.555, se puede concluir que ellas no cumplieron plenamente las expectativas generadas en un principio; la razón de este resultado, está en que en aquellas normas de

carácter imperativo, el proveedor financiero se vio obligado a cumplirlas, es decir, la Ley N° 20.555 se cumple en este tipo de normas de política reguladora, en la mayoría de los casos; por lo tanto, en ese aspecto, ha sido eficaz, puesto que los proveedores financieros entregan la información transparentando el mercado, un ejemplo de esto, es la CAE o Carga Anual Equivalente, donde los proveedores entregan el costo total del crédito. Este aspecto de la política pública es de carácter sólido, ya que son capaces de transformar y solucionar un problema determinado, puesto que permite transparentar el mercado. Sin embargo, están presentes en la política implementada, aquellas normas que no son de carácter imperativo, son más bien del tipo discrecional o voluntarias, como por ejemplo, el Sello de confianza llamado Sello SERNAC, a la cual ningún proveedor se ha sumado. Que ningún proveedor se haya sumado, no es casual ni inocente. Responde a una política de colusión por parte de los agentes del sistema financiero para volver irrelevante la política propuesta. Este aspecto de la política pública contenida en la Ley N° 20.555, no reviste para nada el carácter de sólido, muy por el contrario, perpetúa la opacidad del mercado. Faltó en esta normativa el carácter imperativo, puesto que el dejar en libertad de acción al proveedor respecto de la realización de una conducta, ellos, prefieren no hacerla. También, se puede señalar, que faltó más diálogo de la autoridad con los proveedores para comprometerlos a cumplir con aquellos aspectos de las normas contenidas en la política pública que no eran de carácter imperativo.

- Hay aspectos de la política pública que son confiables, en el sentido que se experimenta eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, y no afectan negativamente al mercado financiero permitiendo transparentarlo, en este caso, están las normas imperativas, como es la CAE ya antes mencionada; no cabe duda que con ella, se entrega información relevante sobre los créditos y sus costos, lo que permite transparentar el mercado, y así la política implementada cumple su objetivo fundamental. Pero, nuevamente

existe otro aspecto, donde no concurre la confiabilidad en la eficacia del cumplimiento del objetivo de la política, puesto que no transparentan el mercado; esto se experimenta en la normas de tipo discrecional o voluntarias, en las cuales el proveedor no se siente obligado a cumplirlas, ejemplo de esto, es el mentado Sello SERNAC; claro está que el proveedor, no quiere perder las ventajas que aún el sistema le quiere proporcionar. Faltó en este aspecto, cuando se diseñó la política, un acuerdo serio de la autoridad con el empresariado financiero, donde lograra comprometer a éste último con los principios de la política que se estaba implementando, en suma, faltó manejo político para construir compromisos.

#### **Conclusiones para objetivo Límites de la Reforma implementada:**

- Dentro de los límites se encuentran aquellos que son de carácter cultural y social, ellos han impedido que se de un buen resultado en la puesta en marcha de la política de transparentar el mercado financiero. Son estas barreras aquellas que no dicen relación con los proveedores, ya que la información se encuentra presente en las transacciones financieras, pero sucede que no todos los consumidores financieros logran entender la información que para ellos está dispuesta. Dentro de estas barreras culturales y sociales están el analfabetismo financiero que aún existe en el país; existen otros que sin ser analfabetos, no tienen manejo de comprensión financiera. Otro tipo de barreras son aquellas que dicen relación con el comportamiento defensivo de los oferentes, puesto que si ellos no ven una ventaja, no se van a inclinar por los cambios; en este sentido, cualquier ventaja debió haberse acordado en una Mesa de Trabajo conjunta conformada por autoridad, oferentes y representantes de los consumidores como las Asociaciones de Consumidores, tratando de formar un compromiso serio al respecto.

- Otra de las barreras que se presentan en la implementación y que limitan la aplicación de una política pública, que para el caso particular, es aquella que transparenta el mercado financiero, es la barrera de enorme falta de competencia que existe entre las entidades financieras, en especial, las de perfil bancario. La realidad es que estamos en un mercado financiero donde la posición dominante la tiene el emisor del crédito, un ejemplo de esta situación, la encontramos en que los créditos hipotecarios no se pueden trasladar de un banco a otro, que si lo puede tener en tasa de interés más bajas, eso sucede en EE.UU., no en Chile, porque los bancos no quieren competir, y cuando hay poca competencia, los mercados se complican en contra del consumidor, más aún, si lo mantiene cautivo. Otra muestra de nula competencia, es el hecho de que ninguna entidad financiera quiso sacar Sello SERNAC y entrar al mercado compitiendo con los que no tenían Sello; el Sello era una buena arma de competencia, era un Sello de confianza, donde los que lo obtenían estaban visados por la autoridad.
  
- Con respecto a los aspectos a mejorar y que limitaron esta política pública llamada SERNAC Financiero; esos aspectos están conformados por la falta de estudios previos, antes de diseñar una política pública la autoridad debe evaluar cuales son las dimensiones del problema, no llegar y formular sin visualizar la magnitud del problema, haciendo reformas por el solo gusto político. Tampoco existe en Chile, la cultura de evaluación de la legislación, pues hay poca cultura de las autoridades por evaluar el trabajo legislativo o regulatorio en general. Otra de las falencias, estriba en la falta de educación financiera de los consumidores, puestos que no existe una política seria que eduque a los consumidores en esta materia que es de por sí compleja.
  
- Otro aspecto a mejorar y que ayudaría a transparentar el mercado financiero, es la actualización de la normativa existente, ya que las normas de carácter financiero que existen y regulan el mercado desde hace ya muchas décadas son atemporales, por ejemplo, es el caso de la Ley de

Operaciones de Crédito N° 18.010, que define las operaciones de crédito de dinero y regula la forma de determinar los intereses de dichas operaciones, la cual esta obsoleta como marco jurídico-normativo que por naturaleza es coadyuvante en materia de regulación financiera; esta Ley es del año 1981, de épocas donde el crédito en Chile era muy restringido, generada, específicamente, para el crédito hipotecario de esos años, situaciones como ésta, no transparentan el mercado, muy por el contrario, lo opacan.

- La reforma con las limitantes ya mencionadas, no ha sido eficaz, no ha cumplido totalmente la función de transparentar el mercado financiero, en este sentido, ha sido poco eficaz, puesto que la Ley N° 20555, esta diseñada para el Homo Economicus, no para un consumidor que tienen problemas de comprensión y poca escolaridad; y en donde no han existido campañas serias para educar al consumidor financiero. Por lo tanto, en el ambiente en el que se implementó la Ley N° 20.555, difícilmente cumple su objetivo de transparentar el mercado financiero, lo cumple a medias; estas circunstancias, merman su eficiencia.

### **Conclusiones Generales**

En cuanto a la efectividad del SERNAC Financiero en el cumplimiento de su labor de transparentar mercados financieros opacos mediante la implementación de políticas públicas entre los años 2011 al 2017, se llega a las siguientes conclusiones:

- La reforma financiera implementada por el SERNAC, implicó modificaciones en el marco jurídico-normativo, lo que se tradujo en la elaboración, presentación, tratamiento y aprobación tanto de nuevas Leyes y Decretos, como de nuevas Resoluciones, Reglamentos -sobre información al consumidor de créditos de consumo; de créditos hipotecarios; y, de tarjetas de crédito- y Manuales -SERNAC Financiero-, que fueron imprescindibles



para que el nuevo esquema de protección de los derechos de los consumidores de bienes y servicios financieros, no solo tuviera la legalidad precisa para ponerla en práctica, sino que también hiciera efectivo el objetivo de la Ley N° 20.555, que era, además de dotar de nuevas atribuciones / facultades al SERNAC para proteger a los consumidores en materias financieras, establecer nuevas exigencias -obligaciones- para los proveedores de este tipo de servicios y productos, y deberes a los deudores.

- En cuanto al análisis de efectividad de las medidas implementadas por el SERNAC Financiero a partir de sus nuevas facultades, cabe destacar el Sello SERNAC y el nuevo deber de información que tienen los proveedores financieros para con los consumidores, y que se plasma en la CAE (Carga Anual Equivalente).
  
- Con respecto al Sello, no constituye un instrumento de regulación robusto, el cual en su momento fue ampliamente lidiado y publicitado, pero hasta el día de hoy, ninguna empresa del rubro financiero -Bancos e Instituciones Financieras, como de Establecimientos Comerciales, Compañías de Seguros, Cajas de Compensación, Cooperativas de Ahorro y Crédito u otros proveedores de servicios crediticios, de seguros y, en general, de cualquier producto financiero-, se ha adherido a él. En ese sentido, no se puede afirmar que este instrumento generado por la Ley N° 20.555 transparente el mercado financiero, por ende, no es eficaz como instrumento en su objetivo de transparentar el mercado.
  
- En relación al deber de información financiera que deben transparentar los proveedores de este mercado específico y relevante, se refleja en la CAE, este instrumento permite hacer llegar la información financiera importante hacia los consumidores, y al SERNAC cuando se le solicita, ha sido un instrumento de valor, ya que al proporcionar la información transparente el

mercado financiero, el cual es un mercado de por sí complejo, lo que ha permitido, además que los consumidores de los productos y servicios financieros -Tarjetas de Crédito y Débito; Cuentas Corrientes, Cuenta Vista y Línea de Crédito; Cuentas de Ahorro; Créditos Hipotecarios; Créditos de Consumo; y, Seguros asociados a los mismos-, puedan en base a la información transmitida tomar decisiones informadas en materia crediticia; sin duda, la CAE ha sido efectiva en el logro de transparencia del mercado, y nivelar en parte la asimetría de la información en favor de los consumidores financieros.

- Otro aspecto, dentro del cual se logra cierto grado de efectividad y que ayuda a transparentar el mercado financiero, es el hecho de que ordena los organismos de regulación de dicho sector, puesto que antes de la implementación de la política pública del SERNAC Financiero, no estaba suficientemente claro cual era la institución pública que debía solucionar los problemas de ese tipo. Existían la SBIF, la SVS y el Banco Central con sus Acuerdos respectivos, pero eso no era suficiente puesto que las funciones de cada institución se superponían sobre las otras, generando desorden en la solución de los problemas de índole financiera.
  
- Un aspecto que no se ha desarrollado suficientemente por la autoridad y que ayudaría a transparentar aún más el mercado, es la educación responsable para el consumo financiero, es decir, que el Estado desarrolle una política de Educación Financiera, esto le ayudaría al consumidor promedio para entender las partes más importantes de la esfera financiera. El mercado financiero, tiene características complejas, con vocablos complicados que sobrepasan el entendimiento de un consumidor promedio, se requiere un nivel de abstracción desarrollado, más el uso de habilidades matemáticas. No cabe duda que las políticas implementadas en el ámbito financiero, han ayudado a transparentar el mercado desde el enfoque de los derechos de los consumidores, pero para que las

herramientas implementadas en la nueva política pública de la Ley N° 20.555 aumenten su efectividad, más allá de lo que ya se ha logrado, como por ejemplo, la edición algunas guías por parte del SERNAC, donde se plasman los criterios institucionales respecto a determinadas materias de la LPC (garantía legal, comercio electrónico, publicidad, entre otras), se hace necesario que el Estado, tome el reto de concebir una política pública destinada a la Educación Financiera a largo plazo; con el objetivo de mejorar la capacidad de entendimiento de este tipo de consumidores.

- Las normas de carácter financiero que protegen e informan a los consumidores, están hechas para el Homo Economicus, o sea, para un individuo con racionalidad financiera, característica de la que se adolece por su ausencia en los consumidores promedio en nuestro país, puesto que les falta ese tipo de racionalidad, dado que en ellos, prima la racionalidad limitada, ya que se enfrentan a la toma de decisiones con ciertos límites, como son la información parcial o poco fiable, los límites de la mente humana para razonar y procesar datos, y la cantidad de tiempo disponible para seguir un curso de acción, esto se podría superar a través de la Educación Financiera; sobre todo en temas como el alto endeudamiento y la mínima coherencia en las decisiones de consumo de las familias.
- Finalmente, el SERNAC Financiero, como institución, radicada en la División de Consumo Financiero (DCF) con sus Departamentos y Unidad respectiva, a partir de la vigencia de la Ley N° 20.555 en marzo del 2012, en el fondo es una sumatoria de normas de carácter financiero, las que se incorporan a la Ley de Protección del Consumidor (LPC) como un modelo elevado para el mercado del crédito, sin ser un régimen legal alternativo, más que nada es una serie de normas específicas en la materia que se aplican suplementariamente a las normas generales de protección del consumidor presentes en la legislación desde el año 1997.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ariño Ortiz, Gaspar (2003), Principios de Derecho Público Económico. Modelo de Estado, Gestión Pública, Regulación Económica. Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Balboltín Rozas, Patricio (2013), Determinación de agentes económicos predominantes y regulación, en Boletín FAL (Facilitación del Transporte y el Comercio en América Latina y El Caribe, Edición 328, Número 12 de 2013, Unidad de Servicios de Infraestructura. División de Recursos Naturales e Infraestructura, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36156/FAL\\_328\\_es.pdf;jsessionid=8C1FBB2E7C31F046411D19C9FFF17907?sequence=1](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36156/FAL_328_es.pdf;jsessionid=8C1FBB2E7C31F046411D19C9FFF17907?sequence=1)
- Balbontín Rozas, Patricio (2002), Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones en América Latina, en Serie Gestión Pública N° 25, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Ballbé, Manuel y Cabedo, Yaiza (2013), La necesidad de administraciones reguladoras en Latinoamérica para prevenir los ataques especulativos, los riesgos financieros y la defensa de los consumidores, en Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 57, Octubre, Caracas, Venezuela.
- Banco Mundial – BM (1997), Informe sobre el Desarrollo Mundial (IDM) 1997. El Estado en un mundo en transformación. Resumen, Washington D.C. Estados Unidos de América.
- Barria Lorenzini, Jaime (2012), SERNAC Financiero: Fundamentos y Perspectivas. Santiago de Chile, en Revista de Derecho N° 2, págs. 267 a 280. Escuela de Postgrados de la Universidad de Chile, Diciembre de 2012, Santiago de Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (1984), Establece procedimiento ante los Juzgados de Policía Local.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (1989), Ley N° 18.840, Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (1997), Ley N° 19.496, establece

Normas sobre Protección de los Derechos de los Consumidores.

- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (2008), Ley N° 20.285 sobre acceso a la información.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (2009), Decreto N° 13, Reglamento de la Ley N° 20.285 sobre acceso a la información.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (2011), Historia de la Ley N° 20.555. Modifica Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de Atribuciones en Materias Financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (2011), Historia de la Ley N° 20.555 que crea el SERNAC Financiero y modifica la Ley N° 19.496.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (2011), Ley N° 20.555 Modifica Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, para dotar de Atribuciones en Materias Financieras, entre otras, al Servicio Nacional del Consumidor.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (2012), Decreto N° 41 Aprueba Reglamento sobre “Sello SERNAC”.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (2012), Decreto N° 42 Aprueba Reglamento sobre Información al Consumidor de Créditos Hipotecarios.
- Biblioteca del Congreso Nacional -BCN- (2012), Decreto N° 43 Aprueba Reglamento sobre Información al Consumidor de Créditos de Consumo.
- Bonnefoy, Juan Cristóbal y Armijo, Marianela (2005), Indicadores de desempeño en el sector público, en Serie Manuales N° 45, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie; y, Ravinet, Pauline (2009), Diccionario de Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo E. (1998), Más allá del Consenso de Washington: La hora de la Reforma Institucional, Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y El Caribe, Banco Mundial, Washington D.C., Estados Unidos de América.

- Cámara de Diputados de Chile (2008), Oficio N° 7.513, 11 de junio de 2008, Valparaíso, Chile.
- Cámara de Diputados de Chile (s/f), Establece una multa y otros derechos a favor de los usuarios de servicios públicos domiciliarios y tarjetas de crédito afectados por cobros o facturaciones indebida. Boletín N° 3.898-03.
- Cámara de Diputados de Chile (s/f), Informe de la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo recaído en los Proyectos que modifican la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, en lo relativo a sancionar a quien no preste un servicio previamente contratado; regular los errores de facturación, y establecer una multa y otros derechos a favor de los usuarios de servicios públicos domiciliarios y tarjetas de crédito afectados por cobros o facturaciones indebidas. Boletines N° 3.817-03, 4.597-03 y 3.988-03.
- Cámara de Diputados de Chile (s/f), Segundo Informe de la Comisión de Economía, Fomento y Desarrollo recaído en los Proyectos que modifican la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, en lo relativo a sancionar a quien no preste un servicio previamente contratado; regular los errores de facturación, y establecer una multa y otros derechos a favor de los usuarios de servicios públicos domiciliarios y tarjetas de crédito afectados por cobros o facturaciones indebidas. Boletines N° 3.817-03, 4.597-03 y 3.988-03.
- Canuipan, Kharla (2012), Los tres factores que explican el fallido SERNAC Financiero, en Diario La Tercera, de 30 de octubre de 2012.
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (s/f), Guías para la Mejora Regulatoria Municipal. Análisis de Políticas Regulatorias.
- Comunicado BCCH-SBIF (2012), El Banco Central de Chile y la Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras publican para consulta Regulación sobre Tarjetas de Crédito, 28 de septiembre del 2012.
- Conway, Edmund (2012), 50 cosas que hay que saber sobre Economía, Ariel, Buenos Aires, Argentina.

- Engel, Eduardo (1999), Notas sobre asimetría de la información, septiembre, disponible en [https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2008/2/IN71A/1/material\\_docente/bajar?id...](https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2008/2/IN71A/1/material_docente/bajar?id...)
- Gallegos A. Álvaro y Escobar Patricio (2015), Estudio de Comisiones sobre Servicios Financieros Minoristas, Proyecto financiado por el Fondo Concursable del SERNAC, CONADECUS, agosto, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile – Dirección de Prensa (2016), Discurso de S.E. la Presidenta de la República. Michelle Bachelet Jería, en visita a Programa de Educación Financiera del SERNAC en el marco del Día Mundial del Consumidor, 16 de marzo de 2016, Santiago de Chile.
- Gobierno de Chile, Mensaje Presidencial 21 de Mayo del Año 2010. Cuenta Pública Sectorial, Santiago de Chile, disponible en <https://www.bcn.cl/historiapolitica/obtienearchivo?id=recursolegales/10221.3/22933/1/20100521.pdf>
- Icart Isern, M. Teresa y Pulpón Segura, Anna M. -Coords.- (2012), Cómo elaborar y presentar un proyecto de investigación, una tesina y una tesis. (Metodología 19). Universidad de Barcelona, Barcelona, España.
- Lahera P., Eugenio (2004), Política y políticas públicas, en Serie Políticas Sociales N° 95, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Lahera P., Eugenio (2006), Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?, en Revista del CLAD Reforma y Democracia, Núm. 35, junio, 2006, pp. 1-10. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533667002>
- Luna Osorio, Luis (2002), Terminología del Comercio Internacional Siglo XXI, PUDELECO Editores S.A., Quito, Ecuador.
- Libertad y Desarrollo (2010), SERNAC FINANCIERO Boletín 7094-03, 1 de octubre, Santiago de Chile, disponible en <https://www.lyd.org/lyd/biblio/RL-971-7094-03-SERNAC%20financiero.pdf>
- Muñoz G., Oscar - Editor. (1996), Después de las privatizaciones: Hacia el Estado regulador. CIEPLAN. Corporación de Investigaciones Económicas

- para Latinoamérica - DOLMEN Ediciones S.A., Segunda edición, Santiago de Chile.
- Neff, Jorge (1991), Política, Administración y Políticas Públicas: Un Análisis Sistémico, en Política. Revista de Ciencia Política. Volumen N° 28, diciembre, pp. 155-184, Instituto de Ciencia Política, Universidad de Chile, Santiago de Chile.
  - OECD (2012), La Evaluación de las Leyes en Chile. Resumen Ejecutivo. OECD Publishing, disponible en <https://www.oecd.org/about/50194073.pdf>
  - OCDE (2012), La Evaluación de Leyes y Regulaciones. El caso de la Cámara de Diputados de Chile. OECD Publishing, disponible en [http://www.evaluaciondelaley.cl/foro\\_ciudadano/site/artic/20121105/asocfile/20121105171918/la\\_evaluaci\\_\\_n\\_de\\_leyes\\_y\\_regulaci\\_\\_npr.pdf](http://www.evaluaciondelaley.cl/foro_ciudadano/site/artic/20121105/asocfile/20121105171918/la_evaluaci__n_de_leyes_y_regulaci__npr.pdf)
  - OCDE (2012), Recomendación del Consejo sobre política y gobernanza regulatoria, disponible en <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Recommendation%20with%20cover%20SP.pdf>
  - OCDE (2013), Estudios Económicos de la OCDE. Chile, Octubre de 2013, Visión General. OECD Publishing, disponible en <https://www.oecd.org/eco/surveys/Overview%20Chile%20spanish.pdf>
  - Quijada, Rodrigo (1994), Diccionario Jurídico, Editorial Jurídica CONOSUR, Santiago de Chile.
  - Real Academia Española - RAE (1992), Diccionario de la Lengua Española, Tomos I y II, Vigésima Primera Edición, Madrid, España.
  - Roa Ramírez, José (s/f), Servicio Nacional del Consumidor. Gestión 2005 - 2010 y perspectivas de futuro. Santiago de Chile, disponible en <https://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2012/04/cuenta-de-gestion-Sernac-de-2005-a-2010.pdf>
  - Sabino, Carlos (1991), Diccionario de Economía y Finanzas, Caracas, Venezuela, disponible en <http://www.eumed.net/cursecon/dic/dic-cs.htm>
  - Servicio Nacional del Consumidor - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2018), Balance de Gestión Integral Año 2017, marzo 2018, Santiago de Chile, disponible en <http://www.economia.gob.cl/wp->



- content/uploads/2017/04/10.-SERNAC.pdf
- Servicio Nacional del Consumidor - Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2012), Balance de Gestión Integral Año 2012, Santiago de Chile, disponible en [http://www.dipres.gob.cl/597/articles-103963\\_doc\\_pdf.pdf](http://www.dipres.gob.cl/597/articles-103963_doc_pdf.pdf)
  - Servicio Nacional del Consumidor - SERNAC (2012), Revista 80 años del Servicio Nacional de Consumidor, Santiago de Chile, disponible en <https://www.sernac.cl/wp-content/uploads/2012/04/revista-80-anos-del-Servicio-Nacional-del-Consumidor-de-Chile.pdf>
  - Servicio Nacional del Consumidor - SERNAC (s/f). Manual SERNAC Financiero, Santiago de Chile.
  - Servicio Nacional del Consumidor - SERNAC (2011), Presidente Piñera destaca que clase media será la más beneficiada con el nuevo SERNAC Financiero, 25 de noviembre de 2011, en «Noticias Protección derechos», disponible en <https://www.sernac.cl/264702/>
  - SERNAC Financiero (s/f), Guía del Mediador Financiero - Versión 1.0, Santiago de Chile.
  - Simon, Herbert Alexander (2011), El Comportamiento Administrativo. Un estudio de los procesos de decisión en las organizaciones administrativas. Con observaciones, notas y referencias de Pedro Alejandro Basualdo, 1ª. Ed. ERREPAR, Buenos Aires, Argentina.
  - Solanes, Miguel (1999), Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado, en Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 2, CEPAL - Naciones Unidas, Santiago de Chile.
  - Stiglitz, Joseph E. (2002), La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica. Universidad de Columbia, en Revista Asturiana de Economía – RAE N° 25, pp. 95 - 164, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2305220.pdf>
  - Subirats, Joan (1994), Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración, Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP). Colección Estudios, Madrid, España.
  - Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo - Ministerio del

Interior (2002), Diccionario de Administración Pública Chilena, Segunda edición, octubre, Santiago de Chile.

- Tamames, Ramón y Gallego, Santiago (1994), Diccionario de Economía y Finanzas, Alianza Editorial, Madrid, España.
- Tribunal Constitucional de Chile (2018), Sentencia sobre el proyecto de ley que modifica la Ley N° 19.496, sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, correspondiente al Boletín N° 9.369-03, Comunicado de prensa de 18 de enero de 2018, Santiago de Chile.

## **ANEXOS**

## ENTREVISTA Nº 1

**Sr. Jaime Lorenzini Barria**

**Fecha: 31 de Enero de 2018**

**A.- Del contexto que dio lugar a la iniciativa legal:**

**1.1.- ¿A su juicio, cómo era el “comportamiento del mercado financiero” según usted, antes de la Ley Nº 20.555, en relación a la información transmitida al consumidor?**

**R:** En relación a la información que se entregaba al consumidor, uno podía identificar varias cosas, no era una información fácil de digerir, de administrar por el usuario final por varias razones; uno, por un lenguaje excesivamente técnico, esto se explica, a su vez, por que los productos financieros tienen una complejidad técnica, entonces, no es fácil hablar, digamos cosas difíciles en términos fáciles, o sea, el mercado financiero da cuenta de palabras del tipo: tasa de interés, interés compuesto, que se yo, aceleración, mora, etc. Existen una serie de conceptos que no son fáciles, cuota, bueno, en fin. Pero, dicho eso, pese a eso, más bien dicho, no era fácil el acceso a la información, por ejemplo, si uno quería cotizar y tener simulaciones en distintas instituciones financieras, en el supuesto que el consumidor promedio tuviera ese comportamiento económico racional de que antes de contratar quisiera comparar ¿por qué? Por que eran productos que no eran muy homologables, algunos incluían un seguro, otros no incluían un seguro, a veces se consideraba un cargo de una determinada forma, y en el otro, no, sino que estaba como comisión no como cargo; por consiguiente, no era muy práctico comparar, porque unos decían, lo que pasa es que usted me esta comparando una pera y yo soy una lechuga, entonces, uno compara peras con peras, y lechugas con lechugas, manzanas con manzanas. Entonces, efectivamente, había la necesidad de mejorar la información. Uno, en que términos creo yo, hacerla más expedita, más simple, más sencilla; dos, procurar a lo mejor, homologar ciertos indicadores para facilitar la comparación para aquellos consumidores que tuvieran esa conducta deseable desde el *homo economicus* de comparar previo a contratar.

**1.2. ¿A su juicio, qué situaciones según usted, generaron o impulsaron la modificación a la Ley del Consumidor?**

**R:** La situación me parece que era un diagnóstico que tenía identificable el SERNAC, de cuales eran las industrias o los ámbitos más reclamados en sede del SERNAC, y ahí, los ranquin estaban siempre mayoritariamente liderados por reclamos en materia del mercado financiero, por una parte, y en el mercado de telecomunicaciones, por el otro; por consiguiente, para la autoridad, dado que existen muchos reclamos en un área, eso

razonablemente, justificó que una manera de solucionar esos problemas que tantos reclamos habían, era a través de una reforma a la Ley de Protección del Consumidor.

Esto fue una reforma del año 2011, por lo menos creo que se dio a conocer el 2010, no en ese entorno, uno ya tenía conocimiento en Chile de que había la epidemia del sobre endeudamiento, por ejemplo, que es un gran problema de política pública en el mercado financiero. Ese es un tema social, cultural, económico, multifactorial, tiene muchas dimensiones, tiene un tema de salud pública. Las personas sobreendeudadas, dicen los Informes de Psiquiatría de la Royal Psiquiatric del Reino Unido, que las personas sufren trastornos, depresión por que están angustiadísimas con el sobreendeudamiento, o sea, es económico, es cultural, es social, es de salud, tiene muchas aristas, entonces, eso estaba. Había variables de entorno social presentes, claro el sobreendeudamiento, era el principal y, lamentablemente, esta normativa digamos, no abordó ese principal problema.

**1.3.- ¿A su juicio, qué aspectos del mercado financiero revestían el mayor problema de poca transparencia u opacidad?**

**R:** El desglose pormenorizado de cobros por una, de darle la claridad al consumidor, al cliente de que es lo que yo le voy a cobrar y por que ítem, entonces, no estaba claro ni tan “asincerada” esa conversación entre una institución financiera y el cliente; y segundo, lo de opacidad, en relación a la falta de claridad de los distintos cargos y cobros, hacia muy difícil o imposible a un sujeto comparar, entonces, esa falta de claridad en el cobro incidía o afectaba la posibilidad de comparación, porque uno no podía comparar cosas de naturaleza distinta, porque el banco, uno, establecía ciertas comisiones y ciertos cargos y ciertos cobros; el banco, dos, establecía ciertas comisiones y ciertos cargos con otra condición, con otra denominación, con otra estructura, por consiguiente, eso afectaba la transparencia de mercado.

**B.- De los resultados de la implementación**

**2.1.- ¿A su juicio, pensando en la eficacia de las reforma, qué tan sólidas (coherentes en relación al mercado) han sido la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero 2011 – 2017?**

**R:** Depende diría yo, depende de cual de todas las normas de la reforma. Una primera parte, dice relación con el establecimiento de una serie de deberes de información a los proveedores de productos y servicios financieros, tales como: incluir la Carga Anual Equivalente. Incluir el costo total del crédito, incluir la hoja resumen que desagregue y pormenorizadamente indique los cobros, las comisiones y los cargos; esa implementación, yo diría, que sí se ha cumplido, las empresas lo cumplen, el SERNAC lo exige, presenta

denuncias cuando en la publicidad no se indica la Carga Anual Equivalente o CAE respectiva de una institución financiera, esa es una parte de la reforma. Otra parte de la reforma, distinto de la opacidad, salvo que todo el cuestionario sea solo de las normas del SERNAC Financiero, en lo que dice relación con la opacidad, es un tema que no es de opacidad sino que dice relación con cláusulas abusivas, ahí la reforma, pretendió como corregir eso, a través de un sello de confianza que se iba a denominar sello SERNAC, para que las empresas voluntariamente acudieran al SERNAC para someterse a la revisión del propio SERNAC, y una vez así revisado, poder comercializarlo con un sello de confianza, bajo la lógica de que los consumidores iban a privilegiar contratar con una empresa que tuviera un sello de confianza de una autoridad que tenía mucho prestigio y sigue teniéndolo en un mercado, como lo es el SERNAC. En ese contexto, a la pregunta sobre la eficacia de esa reforma, bueno, nulo; ¿solides?, ninguno, porque hubo un mal diseño de la política, considerando que primero el SERNAC, es un sujeto que litiga y que utiliza la denuncia por los diarios y que es muy agresivo con los proveedores, y así procura que se porten bien, pero, al mismo tiempo, pretendió, olvidando eso, pretendió que los proveedores, por otro lado, iban a acudir felices, digamos a solicitar el sello, lo cual era una ingenuidad terrible de parte de la autoridad, y no sucedió, y parece que nada indica que va a suceder.

**2.2.- ¿A su juicio, pensando en la eficacia, qué tan confiables (sin riesgos) han sido la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero 2011-2017?**

**R:** Yo, volvería a distinguir entre la regulación del SERNAC Financiero, en lo que dice relación con deberes de información; y, por otro lado, esta solución que procuraba corregir no un tema de opacidad, sino de cláusulas abusivas vía sello SERNAC. Bueno, en el primero, yo creo que la norma era bastante clara, hubo y ha habido un grado de cumplimiento bastante razonable o bastante alto, si dice relación con la confianza de la regulación. Ahora los bancos y las instituciones financieras ponen la CAE, ponen el costo total del crédito, pueden haber desviaciones, y no lo pone, y le pasan una multa en una denuncia; esta bien, pero da la hoja resumen, ahora si eso ha contribuido a mejorar el problema, para nada, porque eso supone que el sujeto que recibe la información, es un sujeto que tiene educación financiera, que tiene buenos hábitos de entendimiento, de comprensión lectora, que sabe hacer operaciones matemáticas simples, que tiene un nivel de abstracción, que cuando uno le habla de un porcentaje entiende lo que es un porcentaje del total; por consiguiente, en la población chilena los índices de la OCDE, de la Superintendencia de Bancos y de otras instituciones dan cuenta que la gente tiene un grado de analfabetismo funcional brutal, por consiguiente, no entiende nada. Entonces, la información, está, se cumple, pero no es utilizada; entonces, eso respecto de la información. Y, respecto a que tan confiable ha sido lo de la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero en lo que dice relación con el sello

SERNAC, no, pues, ninguna confianza, no ha tenido ninguna fiabilidad, partiendo porque la autoridad, uno, no ha hecho nada. Esto se impulsó y poco y mal en el Gobierno de Piñera, porque era un Proyecto de Ley bajo la administración Piñera, nadie optó al Sello SERNAC; hubo cambio de gobierno, una nueva administración, de Bachelet 2014, y nunca más en la vida, un Funcionario del SERNAC y del Ministerio de Economía abrió la boca para invitar, para pronunciarse, para motivar y gestionar la política pública de obtención del sello SERNAC que estaba en la Ley, la Ley es la Ley, la Ley no es de ni Piñera, ni Bachelet, ni de Lagos, ni de nadie; la Ley es un instrumento jurídico transversal apolítico, las Leyes no son de un partido o de otro, entonces, ahí lo que puede ver uno, es una muy poca confianza de la propia autoridad, de la administración de Bachelet respecto de una política pública que hizo otro gobierno.

### **2.3.- ¿A su juicio, dónde persisten las malas prácticas?**

**R:** Bueno, en que subsisten los problemas de acceso a la información, porque pese a que le hayan impuesto, y en general, las instituciones financieras lo cumplen, la hoja resumen, ponen la publicidad, y en los soportes respectivos, ponen la CAE, el costo total del crédito, etc., la gente no entiende nada ni se preocupa de esto, entonces, esa mala práctica de distorsión de mercado, de esa asimetría de información, no se ha mejorado, porque las personas pese a que tienen el contrato y lo firman, ahora con una hoja inicial que se llama hoja resumen, como no leen nada o si lo leen, no entienden, persiste la mala práctica de tener un mercado, digamos no muy transparente para ese consumidor, entonces, pareciera que la solución no va por la línea de imponer más y más deberes de información, sino que pensar el problema desde otro punto de vista, a lo mejor, educar a los consumidores y que ellos, con la información disponible, la valoren, la usen.

### **C.- De las limitaciones que se evalúan**

#### **3.1.- ¿A su juicio, pensando en la normativa existente, qué aspectos deben mejorarse en esta nueva legislación y que contribuyan para transparentar la información hacia el consumidor?**

**R:** Bueno, aquí hay una decisión de política pública que es lo mismo que sucede en materia de alimentos en que también, la autoridad ha procurado y pretendido que se va a solucionar el problema de la obesidad en Chile, poniéndole etiqueta a los productos de alto colesterol para que nunca más nadie en la vida digamos, se le ocurra comer una papa frita ni un superocho, porque tiene altos contenidos de sodio la papa frita, y alto contenido de calorías y grasas el superocho. Entonces, aquí ha pasado lo mismo, se impuso estos deberes de información, los bancos y las instituciones financieras en mi visión, lo han cumplido, y eso ha encarecido el crédito a los consumidores, porque más papel, más horas de Abogados, de Ingenieros, de procesos, de sistemas hacen que esto ahora, se cobre un

poquitito más y si más encima el consumidor no lee nada, o sea, esta recibiendo lo mismo y más caro, o sea, fue la antipolítica pública.

¿Qué aspectos deben mejorarse para transparentar la información al consumidor? Bueno, yo, diría a mi juicio, no seguir persistiendo en que obligar vía legal o reglamentaria de que los proveedores entreguen más y más información, porque va a ir aumentando los costos, y los consumidores no van a ir leyendo, sino que pensar el problema desde otra perspectiva, generar e identificar otros mecanismos de acceso a la información que no necesariamente vengan de parte del banco o de la tarjeta de crédito del operador, por ejemplo, una campaña en serio, robusta de mediano y largo plazo, con indicadores de resultado en educación financiera hacia el público consumidor; el trabajo que pudieran hacer las asociaciones de consumidores; mejorando el entendimiento y la importancia de las personas hacia el acceso al crédito, y reforzando una política de que antes de sacar un crédito, por favor compare, comparar, es bueno, etc., o sea, medidas.

¿Cómo podría mejorarse en esta nueva legislación? Yo, diría que habría que hacer antes que inventar, es decir, antes de generar una nueva Ley y Reglamento, evaluar el impacto que tuvo esta legislación del SERNAC Financiero, ver si sirvió para algo, por que sino lo único que uno esta haciendo como autoridad, es generar más y más papeles que se llaman normas legales que no sirven para nada, entonces, en circunstancias que existen otros mecanismos a disposición del público consumidor que no necesariamente son que una norma legal le imponga al Banco de Chile, digamos, establecer más información, otros mecanismos son los que acabo de explicar, una labor del Estado en educación y labores de los órganos intermedios de la sociedad, como son las asociaciones de consumidores.

**3.2.- A su juicio, cree usted, que la nueva legislación ha sido eficaz y eficiente para transparentar el mercado hacia los consumidores de servicios financieros?**

**R:** No, no lo creo, porque no ha tenido ningún nivel de eficacia ni de eficiencia, porque el Legislador olvido que los consumidores son seres humanos normales, no sujetos que tengan una capacidad intelectual de comprensión de abstracción, de funciones matemáticas intuitivas, estamos en Chile, un país de Latinoamérica, un país pobre en el cual, todavía existen tasas de analfabetismo relevantes, hay regiones en las cuales, en Santiago, digamos, no se nota mucho, pero en las regiones, digamos, más extremas o rurales existen tasas grandes de analfabetismo, por consiguiente, si eso es así, el Legislador olvido que los seres humanos, o sea, los analfabetos da lo mismo cuanta información uno le ponga, si no saben leer; y, dos, los que no son analfabetos, digamos, no tienen buen manejo de comprensión, y los que si tienen buen manejo de comprensión, por ejemplo, el público profesional, un Abogado, un Médico, un Dentista, que se yo, un Ingeniero, pueden entender, pero andan apurados en la vida, entonces, no tienen, no



quieren darse el tiempo para eso, entonces, toman decisiones muy rápidas, muy intuitivas; entonces, ahí si ha sido eficiente o eficaz, para nada. Y ¿por qué fue ineficaz? Porque no tuvo en cuenta el comportamiento económico real que tenemos las personas en el mercado, uno no se va a detener en la estantería de un supermercado a leer la etiqueta durante cuarenta y cinco minutos, sino que lo que uno va a hacer, va a echar el tarro porque tiene que llegar a la casa a ver la teleserie o que la señora lo está esperando, o porque no tiene más tiempo, por consiguiente es muy limitada la herramienta de los deberes de información, porque suponen de que uno tiene todo el tiempo y que uno le da importancia a leer el etiquetado, la hoja resumen o la publicidad previo a contratar, ese supuesto fue fatal para el Legislador, porque no lo tuvo en vista.

**3.3. A su juicio, cree usted, que existe una mejora en calidad en la protección de los consumidores de servicios financieros, reflejándose ésta en mayor información y accesibilidad de ella?**

**R:** Los consumidores tienen mayor información, porque esta disponible, porque en la publicidad está, porque en la hoja resumen está; ya, ahora, ¿Si eso a mejorado la calidad? No. Bueno, partiría al revés, digamos, es lamentable que en una política pública de este nivel no haya habido ningún indicador de resultado de ésta y de otras políticas regulatorias, ni de la Ley de etiquetado nutricional, ni del SERNAC Financiero, ni la reforma tributaria, ni nada. No hay en Chile, una cultura de evaluación de una legislación y una regulación, o sea, los Legisladores tiran la norma, quedan ahí, si se cumple, bien, si no se cumple, bien, si generaron cambios, no cambios, si aumentaron los costos, si produjo eficiencia o ineficiencia, si generaron otras distorsiones, les importa un bledo, digamos, a la autoridad, es lamentable, y Chile está en la OCDE desde el 2010, porque tiene que tomar ese lineamiento muy en serio, dice no, no, no, los países que están en este Club, deben ponerse más inteligentes en el proceso regulatorio, usted, dicta una norma para que haga un estudio antes, y una vez que tenga una norma, haga un estudio expost para ver como le fue con la norma; y Chile, no tiene eso. Ha habido en el Ministerio, y no se que tan actualizado está, una División que pretendió hacer esto, que no es fácil, digamos, pero hay poca cultura de las autoridades de evaluar el trabajo legislativo o regulatorio, en general.

Yo, voy a contestar como estacialista, como académico que estoy en el mercado, digamos, en esta perspectiva con un instrumental muy básico, que son la experiencia que uno tiene en contacto directo con los actores de mercado; y en ese sentido, ¿si ha mejorado la calidad que tienen los consumidores en este ámbito financiero por tener mayor información? No; y ¿Por qué? De nuevo lo mismo, porque para la señora María, claro, la información está, pero no la entiende o no se da el tiempo para leerla, no la internaliza, por consiguiente, la verdad es que no solo le mejoró la calidad, la empeoró, porque ahora por último la legislación hubiera sido neutra,

bueno, sino lee, no lee, quedó donde mismo. No, lo que yo estoy diciendo, es que le aumentaron los costos, porque la hoja resumen, el cálculo en la CAE, poner la información, entregar un contrato escrito con todos estos anexos, tiene un costo, y esto se le traspasa al consumidor, si así funciona el mundo; entonces, no le mejoró la calidad, la empeoró.

**3.4.- ¿A su juicio, existen barreras que hayan dificultado la implementación de la Ley N° 20.555?**

**R:** A ver, de nuevo yo haría el clic en lo que dice relación con los deberes de información, y con lo que dice relación con la regulación de la Ley N° 20.555, de lo que dice relación con el sello SERNAC para custodiar la validez de cláusulas abusivas. Respecto de lo primero, yo, creo que se ha implementado y se ha implementado bien y no ha habido una conducta contumaz o de contrariedad de parte de los proveedores, los proveedores se sometieron, los bancos, las instituciones financieras, los que dan créditos automotrices, entregaron información, ahora que eso sirva, eso no es culpa de ellos, no sirve para nada. En ese sentido, no han habido barreras que dificulten la implementación, mayoritariamente, lo cumplen. Pero, ¿cuál es la barrera que ha dificultado que se implemente bien esto? La barrera no dice relación con los proveedores, dice relación con algo cultural y social, que la gente no sabe leer, digamos.

En el segundo elemento, ahí si pondría haber una barrera, podría no ser materia de la investigación lo que dice relación con el sello SERNAC, que es parte de la regulación del SERNAC Financiero, ahí si que han habido barreras, y se identifican barreras que son: la poca colaboración que tuvieron y que mantienen, digamos, los operadores de mercado, como los bancos y de otros operadores, y de otros operadores del retail financiero para querer acceder al sello SERNAC, ahí si yo, diría que hay una barrera invisible, no formal, que los propios privados no querían colaborar.

**3.5.- ¿A su juicio, qué cosas le agregaría o mejoraría a la reforma?**

**R:** Bueno, yo, partiría por, antes de hacerle un cambio, lo que indicaba antes, es evaluar el cambio, eso me parece que es clave, diagnosticar y medir cuáles fueron las consecuencias de la regulación, qué externalidades se produjeron, qué costos se generaron, qué distorsiones nuevas, lamentablemente, pudieron haber aparecido por la regulación. Sin esa evaluación, uno va hacer una reforma al tun – tun, por un gusto político; entonces, lo primero que yo, haría, metodológicamente, desde una perspectiva de una política pública en serio, sería hacer lo que dice la OCDE, que evalúe con un instrumental adecuado, ver indicadores, vea comportamientos, vea costos. Lo que si le agregaría a una eventual reforma, sería lo que dice relación con la economía del comportamiento, o sea, tener muy presente como se despliegan en el mercado los seres humanos, que son sujetos, que soy yo, que es mi vecino, que son personas

que tienen una forma de tomar decisiones, en que tienen muy poco tiempo, tienen que tomar muchas decisiones en un entorno muy complejo, y que mas información, no siempre es mejor, porque confunde mas, entre las etiquetas, la hoja resumen y todo lo que tenga que ver, entonces, yo, tendría presente en una reforma, los aportes que entrega la economía del comportamiento en materia de protección al consumidor.

**3.6.- ¿A su juicio, cómo afecta al mercado financiero el fallo del Tribunal Constitucional de este mes de enero del año 2018?**

**R:** A mi juicio, ni le quita, ni le pone, en el sentido de que dado que la solución de los problemas está, mayoritariamente, en el propio comportamiento de los consumidores, el hecho de que el Tribunal Constitucional no le haya permitido al SERNAC que aplique sanciones, no habría solucionado el tema. En general, en esta materia, lo que uno ve en relación con la información y la opacidad, es que las empresas cumplen, no se, si de buena o mala gana, pero cumplen, por consiguiente, lo que uno puede identificar durante, desde 2011, desde la vigencia de la norma, 2012 a la fecha, no es que este tapizado de denuncias por falta de entrega de la información de todos los componentes del SERNAC Financiero, la CAE, la hoja resumen, la tasa de interés, no nada, pueden haber desviaciones y siempre las van haber, digamos, pero uno, mayoritariamente, no ve que haya un comportamiento negativo y que justificaría de que el SERNAC, a entonces, si no quiere hacerlo a la buena, lo hace a la mala, y yo le voy aplicar una sanción; los proveedores han entregado la información, por consiguiente, es neutro creo yo; el Tribunal Constitucional, al no darle facultades sancionatorias no incide en la materia, porque los proveedores, en general, están cumpliendo, ahora que eso sirva para algo, eso es otro problema, y eso tampoco, se resuelve con el fallo del Tribunal Constitucional, porque aunque le hubiera dado facultades sancionadoras, el problema de la opacidad no se soluciona ni siquiera entregando más información.

## ENTREVISTA Nº 2

**Funcionario del SERNAC**

**Fecha: 9 de Febrero de 2018**

**A.- Del contexto que dio lugar a la iniciativa legal:**

**1.1.- ¿A su juicio, cómo era el “comportamiento del mercado financiero” según usted, antes de la Ley Nº 20.555, en relación a la información transmitida al consumidor?**

**R:** Bueno, si bien, había problemas, estos se centraban en la poca información que disponían los consumidores. Es decir, el mundo financiero es difícil de comprender, pero más aún, cuando no se da la información necesaria para aquel que quiere tomar un crédito, por ejemplo. Antes de 2012, no se transparentaba la información requerida para tomar una decisión de esta índole. Ahora, la información está, la mayoría cumple, sino todos, la mayoría, lo hacen.

**1.2.- ¿A su juicio, qué situaciones según usted, generaron o impulsaron la modificación a la Ley del Consumidor?**

**R:** Son situaciones que levantaron gran revuelo en el país, como es el caso La Polar, eso generó que se viera con otros ojos las relaciones financieras entre consumidor y proveedor. El mercado financiero, y en eso están los bancos, retail y los seguros, no estaban siendo analizados, faltaba una política pública que los obligara a poner CAE, hoja resumen, etc. No entregaban mucha información relevante, y nadie los obligaba.

**1.3.- ¿A su juicio, qué aspectos del mercado financiero revestían el mayor problema de poca transparencia u opacidad?**

**R:** Sin duda, la poca transparencia de información en materia bancaria, retail y de seguros. Se daba mucho, las ventas atadas, donde el crédito estaba asociado a un producto de la misma empresa, no digamos que ahora no pasa, pero es mas controlado y menor.

**B.- De los resultados de la implementación**

**2.1.- ¿A su juicio, pensando en la eficacia de las reforma, qué tan sólidas (coherentes en relación al mercado) han sido la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero 2011 – 2017?**

**R:** Ha tenido buena aplicación, ya que el problema era la falta de información, por lo tanto, fue coherente la política pública, pero se nota que existe un problema de tipo educacional, social de base. Sucede que usted, le puede

dar mucha información a los consumidores; sin embargo, no toman conciencia de lo que se le informa. La información se entrega, y esto ayuda a que el mercado sea menos opaco, pero no se la toma por todas en las decisiones financieras.

**2.2.- ¿A su juicio, pensando en la eficacia, qué tan confiables (sin riesgos) han sido la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero 2011-2017?**

**R:** Sí, confiable, se puede decir que sí. Aunque siempre existirá uno que otro proveedor financiero que puede no respetar la norma, pero la mayoría lo hace, es decir, informa la CAE, etc., por lo tanto, la mayoría aplica la norma e informa. Sobre el sello SERNAC, hasta el momento, nadie lo tiene, y es que existe temor de perderlo una vez que se obtenga, y ahí ser objeto de críticas o mala fama.

**2.3.- ¿A su juicio, dónde persisten las malas prácticas?**

**R:** No es que persistan las malas prácticas en un segmento determinado del mercado financiero, lo que pasa, es que como ya dije, la mayoría ha acatado e informado como la Ley obliga, nadie quiere recibir una sanción pero, siempre existen fugas o determinados proveedores que no cumplen, la mayoría, acata la norma.

**C.- De las limitaciones que se evalúan**

**3.1.- ¿A su juicio, pensando en la normativa existente, qué aspectos deben mejorarse en esta nueva legislación y que contribuyan para transparentar la información hacia el consumidor?**

**R:** Claro, todo siempre puede ser mejor; sin embargo, creo que las normas están bien, pues la información se esta entregando, puede que parte de los consumidores no la entienda; sin embargo, la información está. Pasa que una limitación, como se respondió anteriormente, está en que a algunos consumidores les cuesta comprender lo que se le informa.

**3.2.- A su juicio, cree usted, que la nueva legislación ha sido eficaz y eficiente para transparentar el mercado hacia los consumidores de servicios financieros?**

**R:** Si, ha sido eficaz, ha transparentado, porque entrega la información, tal como lo señalé en la pregunta anterior. Ahora, lo segundo, la eficiencia, claro, cumple, las instituciones financieras dan la información, aunque nadie a pedido Sello SERNAC. Al informar, de cierto modo, transparenta el mercado.

**3.3.- A su juicio, cree usted, que existe una mejora en calidad en la protección de los consumidores de servicios financieros, reflejándose ésta en mayor información y accesibilidad de ella?**

**R:** A mejorado, puesto que la información que se le entrega ayuda a que se tomen mejores decisiones, pero sin duda, falta, puesto que el SERNAC quisiera hacer, como institución dedicada a protección de los consumidores, más cosas, pero es muy pequeña en comparación a otras de otros países, donde son más grandes y con más facultades.

**3.4.- ¿A su juicio, existen barreras que hayan dificultado la implementación de la Ley N° 20.555?**

**R:** Sin duda, son barreras relacionadas con el acceso a la información de los consumidores respecto a sus derechos, a los consumidores, les cuesta tomar conocimiento de sus derechos, es decir, la norma está, pero ellos, los consumidores, no la usan o les cuesta. En relación a los proveedores, ellos, en cierta forma se resisten cuando, por ejemplo, no usan el Sello SERNAC, claro, no es obligatorio, pero eso se ve como una resistencia.

**3.5.- ¿A su juicio, qué cosas le agregaría o mejoraría a la reforma?**

**R:** De agregarle, serían normas que reflejen un mayor control del mercado, especialmente, de aquellos mercados delicados, como el financiero, o sea, del crédito, a su vez, siempre existe dificultad en transmitir toda esta información al consumidor para que ellos, como destinatarios y beneficiarios de la norma, la apliquen y exijan sus derechos

**3.6.- ¿A su juicio, cómo afecta al mercado financiero el fallo del Tribunal Constitucional de este mes de enero del año 2018?**

**R:** Mucho, puesto que lo limita grandemente, le quita facultades que son necesarias en un mercado muy complejo como es el financiero, esto va en desmedro de los consumidores de todo tipo de mercado, no solo del financiero, puesto que era importante tener facultades sancionatorias y ya no las hay. Más aún, para el año 2019, el SERNAC no podrá actuar como intermediario entre proveedor y consumidor, o sea, el consumidor se va, directamente, a interponer sus reclamos a los Juzgados.

## ENTREVISTA Nº 3

**Sr. Álvaro Gallegos (CONADECU)**

**Fecha: 15 de Febrero de 2018**

### **Preámbulo:**

El consumidor financiero, como son conceptos abstractos, tiene enormes dificultades para entender de qué diablos se trata. Antes de esta Ley, tu hablabas con gente que se dedica a los créditos de consumo en la banca, entonces, ellos, defienden su mercado de cuotas; no saco nada con explicarle al consumidor, a su potencial cliente, no saco nada con explicarle, cuál es la tasa, porque no entiende. Entonces, esto se transforma en un mercado de cuotas, entonces, si yo, ofrezco un crédito de 36 meses y la cuota son 100 lucas y el señor las puede pagar no hablo más. Si en la puerta de al lado, en la misma vereda, en la misma cuadra, le dan el crédito a 36 meses, pero son 90 lucas, el tipo se va ir para allá, es un mercado de cuotas. Entonces, ellos, en los letreros, en los avisos de propaganda de sus créditos, siempre tenían una tabla, en donde lo importante era la cuota, ¿puedo pagar la cuota? Si puedo pagar la cuota, entonces, tomo el crédito; me explico, entonces, ese es el tema. Cuando tú tienes problemas de analfabetismo funcional, la verdad es que cualquier esfuerzo en entrega de información, esta bien, pero su efecto, es muy limitado, esta en un campo estéril; de hecho, el Ministro Longeira, tan poco celebre hoy día, pero en esa época, estaba de Ministro de Economía, él fue el que impulsó esto; entonces, él dijo en una ocasión, en uno de estos seminarios con empresarios, dijo solo el 2 por ciento de la población sabe calcular un porcentaje, entonces, de que estamos hablando, le meten un contrato de veinte páginas y no entiende nada, si es que lo pidiera. Bueno, entonces, ahí hay un tema. Entonces, todo este asunto, que va en la línea de lo que se llama los esfuerzos que ha hecho la autoridad financiera, bienvenido sea, pero sus efectos, son marginales. De alguna manera, este proyecto del SERNAC Financiero, caía en esa trampa, porque obligaba a las empresas financieras a entregar información sobre el producto, las condiciones, pero eso no iba a ser digerible por el consumidor, entonces que plantearon adicionalmente, fue decir: bueno, lo que hay que hacer aquí es que vamos a instituir un sello SERNAC.Cuál es la idea de ese sello SERNAC, la idea no es mala, porque en muchos países avanzados, porque éste es un problema de los contratos de adhesión, entonces, esos contratos que nadie entiende y que nadie lee; los oferentes tienen que enviarlo a una entidad reguladora, a un SERNAC X, y esa institución tiene un depósito de contratos y fiscaliza eventualmente que esos contratos se atengan a las normas legales y reglamentarias; bueno, en Chile, eso no ocurrió finalmente, porque simplemente los empresarios se negaron. Hay un tema reputacional ahí, pero es absurdo, ellos, dicen, si yo hago un esfuerzo y obtengo sello SERNAC y hago publicidad con el sello SERNAC y, después el SERNAC me fiscaliza y encuentra que no estoy cumpliendo con lo que ellos piensan que debe ser el estándar, me quitan ese sello, entonces, yo tengo que dar una explicación al mercado; hay un tema reputacional bastante rebuscado; la verdad es que simplemente yo creo que lo

que hubo fue rechazo a la norma.

Entonces, ahí tenemos un problema de difícil resolución; en que se basó, en la famosa CAE, que cambió la publicidad desde la cuota a un número, que tampoco nadie entiende que es la CAE, que es el costo anual equivalente, entonces, te dice cual es el costo de su crédito en términos estandarizados de un año, nadie entiende eso. No te lo puedo decir formalmente, seriamente, pero yo tengo serias dudas de que realmente se esté fiscalizando, me explico, es decir, si hay un banco o financiera que esta ofreciendo un crédito con CAE 22, ¿alguien va y revisa como se calculó ese 22? yo creo que no hay capacidad para fiscalizarlo, pero bueno. Todo esto que te estoy contando esta dentro de un cierto marco conceptual, y ese marco conceptual, es que el consumidor es racional, y al ser racional, él requiere información para tomar su mejor decisión, se supone que dentro de esa racionalidad, el consumidor analiza esa información, la procesa y llega a una conclusión y de acuerdo a sus necesidades particulares resuelve cual es su mejor opción, eso es lo que se llama el *Homo Economicus*. Para el *Homo Economicus* esta Ley le era útil, porque le entregaban información que antes no se la entregaban y, además, le permitía ir uno por uno por los productos, no como antes que te mandaban una venta atada, entonces, esta Ley, la prohíbe, eso es positivo; entonces, uno por uno ves si te conviene o no te conviene dentro del concepto del *Homo Economicus*, es decir, el tipo que es racional, suma, resta, calcula, multiplica, divide y logra obtener diversos resultados y de acuerdo con sus necesidades puede encontrar cual es la mejor opción, la pregunta es, si ese *Homo Economicus* es representativo del consumidor financiero. Bueno, hace poco un señor Richard Thaler, se ganó el Premio Nobel de Economía (2017), y él, es uno de los impulsores junto con otros economistas relevantes de una cosa que se llama la “*economía del comportamiento*”, los españoles, hablan de “*economía conductual*”, en inglés, es *behavioral economics*; ellos, plantean que el concepto del *Homo Economicus*, no representan lo que hacen los consumidores y, en general, las personas, sino que toman decisiones que bajo ese concepto del *Homo Economicus*, son totalmente irracionales, y que la gente tiende más que a ser *Homo Economicus*, a ser irracional en sus decisiones, bueno, se ganó el nobel, el señor; bueno, hoy día hay una escuela del comportamiento que para los economistas racionales, entre comillas “ortodoxos”, “neoclásicos”, todo ese esfuerzo que se estaba haciendo sobre la economía del comportamiento era algo desperdiciado. Pero, bueno, este señor, demostró a través de una serie de ejercicios, investigaciones, consultando a la gente, haciendo encuestas, en que se le entregaban opciones a las personas, pregunta ¿Usted qué haría en tal caso? y las respuestas en su gran mayoría, no era de *Homo Economicus*. Entonces, él distingue entre los “*econs*”, los que son equivalentes a los racionales, los que toda decisión la toman de acuerdo a la economía tradicional, los *econs*; y los otros, son los humanos, estos no son impulsivos, ellos, tiene una manera distinta de tomar sus decisiones. Te voy a poner un caso: Hay un concierto de unos artistas atractivos, se agotan las entradas que valían 100 dólares, y un señor compra en el mercado secundario o de reventa, lo compra a 1.000 dólares. Entonces, la pregunta es ¿el día del concierto, usted tiene que viajar 1 hora en auto para llegar al lugar y por situación climática difícil, un temporal, todo el mundo se queda en la



casa digamos; entonces, a los que compraron el billete en el mercado formal por 100 dólares, les preguntan ¿ustedes, irían al concierto? Entonces, los señores en su mayoría dicen, no, no voy con este clima, entonces, pierden los 100 dólares. Le preguntas a los que compraron a 1.000 dólares, y los tipos van, porque les costó 1.000 dólares. ¿Es eso racional? Desde el punto de vista de los *econs*, no deberían ir, los racionales los *Homo Economicus* no van, pero, sin embargo, los humanos van, ese, el que gastó 1.000 dólares. Entonces, la pregunta es ¿por qué va? Los racionales tienen claro un concepto que se llama “costos hundidos”, o sea, si yo gasté algo ayer, ya lo gasté, no tengo como recuperar esa plata, por lo tanto, no es relevante, no tiene valor, nunca lo voy a recuperar, ya lo gasté; para su decisión, no es relevante cuánto le costó el boleto o ticket, pero en los conductuales, si es relevante. Entonces, el costo hundido, que es un concepto totalmente extendido acá en esta zona de los racionales, no tiene cabida en los conductuales, entonces, la gente toma decisiones distintas a las que tomaría el *Homo Economicus*, ahora tú lo ves no solamente en las conductas de las personas, tú lo ves en las conductas de las empresas cuando se meten en un proyecto y han gastado un montón de plata, y la cuestión no está funcionando y dicen, haber, veamos que hacemos, uno de los argumentos que va a surgir arriba de la mesa es, ya hemos gastado un millón de dólares, de ejemplo, en que las personas tales, no podemos dejarlos botados, se resisten mucho a hacer las pérdidas, pero la verdad, es que no es relevante, es un costo hundido. Así como ese, hay un montón de ejemplos, en que las personas toman decisiones distintas a lo que se define como *Homo Economicus*; entonces, esta Ley esta pensada para el *Homo Economicus*. Mira, esto está relacionado con un tema financiero, hace mucho tiempo atrás, me tocó hacer un trabajo sobre el tema de tarjetas de crédito, es bien singular esa área, porque desde el punto de vista económico, los mercados de las tarjetas, en general de esos medios de pago, se llaman mercados de dos lados. Te lo voy a ejemplificar con un periódico, un diario; cuando tú compras en El Mercurio y te cuesta 1.000 pesos, y te llega un periódico de este volado, pesado, tu dices, esta cuestión vale más de mil, en trabajo, papel, etc. Entonces, como es posible que te vendan este diario a mil, toda la logística para que te llegue el diario a tú casa en bolsa, es un costo enorme que no esta reflejado en la luca que te cobran, ¿por qué? Porque ese periódico vende avisaje, entonces, los ingresos relevantes para ese diario, es el avisaje. Si ellos, no tienen lectores, no van a tener avisaje, obvio, por lo tanto, para ellos, lo importante, es tener lectores, y por lo tanto, a los lectores les subsidian el precio del avisaje, pues si tengo un millón de lectores, sí tengo avisaje, como hago para tener más lectores, poco menos que regalándoles el diario, de ahí que existan diarios gratuitos, por ejemplo, ellos, se pagan con el avisaje, son mercados de dos lados, donde se tiene que equilibrar los dos lados. En el caso de las tarjetas de crédito, es exactamente lo mismo, porque para que una tarjeta de crédito tenga sentido tiene que ser aceptada por el comercio, el comercio tiene que decir si, acepto que un señor que me traiga la Masterplop, yo acepto, porque la Marterplop tiene cien mil o un millón de titulares, entonces, hay un mercado. Entonces, en este mercado de tarjetas, tú también necesitas tener muchos titulares, entonces que haces tú que manejas ese negocio, a los titulares o consumidores, les subsidian el precio; y ¿cómo lo haces? Bueno, los bancos acá te cobran unas comisiones anuales de

miedo, comparados con otros mercados, porque acá hay una fuerza de poder dominante de los oferentes muy grande, pero si tú compras con tarjeta de crédito te dan puntaje para lo que sea, millas, dólares premio, etc.; si tú eres racional como consumidor lo que haces es consumir con la tarjeta porque te sale más barato al final. En cambio, al comercio no le subsidian nada, al contrario, le cobran super caro, cuando tú pagas una compra con tarjeta en supermercado a ellos, les descuentan el 2 % o el 2,5%, él vendió 10 lucas pero, le llegaron 9.750 cuando le pagan. Más caro que los créditos de consumo, obviamente, más caro que las líneas de crédito, es más caro que todo, y la razón es que es un crédito que no tiene garantía de ninguna cosa, por eso es caro. La pregunta es ¿por qué la gente contrata con una tarjeta? Y, es porque sólo ve esta parte, la primera que te conté, es decir, es muy fácil y, entonces, la gente se mete en esto pensando en que siempre va a ocupar la tarjeta exclusivamente para compras nunca para financiamiento, pero a la larga o la corta un altísimo porcentaje, 60 o 70% de los tarjeta habientes, finalmente, se endeuda con las tarjetas y le sale carísimo, no debería tomar la tarjeta, pero la toma. Entonces, hay un estudio de un señor Ausubel que hace todo ese ejercicio y encuentra que el consumidor tienen una conducta irracional respecto de estas tarjetas, porque toma la tarjeta sin ponderar que a la hora de los quibos se va a endeudar; entonces, los emisores explotan esto, porque los tienen estudiados, no es una cuestión azarosa. El ejercicio que hacen estos tipos, es el comportamiento del consumidor. El consumidor, es irracional, no es un *Homo Economicus*, entonces, toma decisiones con otros parametros, entonces, esta Ley del SERNAC ¿esta hecha para el *homo economicus*?. Bien, conducta irracional del consumidor, el analfabetismo funcional, la resistencia de los oferentes; todas estas cosas han hecho que esta Ley sea un fracaso, no hay vuelta; y se agregó un tema que tiene muy complicado a los oferentes que es el tema del *consentimiento*, porque esta Ley no nace por generación espontanea, se derivó a raíz del caso de La Polar; ese es el que gatilla esto porque hacen las reprogramaciones unilaterales a la gente y la gente no sabía que lo estaban reprogramando y su cuota se estaba eternizando, y los intereses se estaban multiplicando, donde un artículo de 50 lucas terminaba costando un millón. Entonces, nació el tema del consentimiento y esta Ley aborda esta cosa, y dice que cada producto tiene que ser aceptado en forma expresa por el consumidor; y ese tema, es un caos, esa es una traba, eso es meterle arena a los rodamientos del negocio financiero, por eso los bancos están resistiendo, por eso nunca les gustó esta cuestión y, en general, a ningún oferente del servicio financiero le gusta esto. Esta cosa fracasó por ese lado, no hubo capacidad de convencer a la gente de la banca, ellos alegaron que mira yo tengo un millón de contratos ¿Cómo voy a lograr que para ese millón de contratos venga la gente y expresamente diga algo, si el consentimiento tácito no corre? Y, ellos, tienen cierta razón, ya que la gente tampoco va a firmar, así como no lee. Entonces, esta cuestión tiene su origen en eso, en una crisis que fue el tema de La Polar, y sale esta redacción, y yo diría que la cosa positiva, es el tema de la venta atada que la prohíbe, porque en todo el mundo con economías relativamente serias no existe eso. El tema de los contratos de adhesión, también, es positivo que se intervenga pero, no ha resultado mucho, y en otras cosas, esta Ley fue un fracaso porque se puso trampas, por ejemplo, el tema de los Funcionarios SERNAC que era el

Ministros de Fe, habían ciertos Funcionarios que podían ser Ministros de Fe, y de alguna manera, su declaración era prueba, pero que pasaba, en eso la Ley fue bien desgraciada, si hay un error o no es exacta la declaración, entonces, ese señor era sujeto de una sanción, y así lo dice la Ley; entonces, un Funcionario público no lo va hacer porque si comete un error en el rut, en la dirección, en el apellido, entonces ese Funcionario público queda en la situación, en la contingencia bajo amenaza, por lo tanto, los Ministros de Fe, no se aplican. Después de las exigencias de información, hay una serie de restricciones para pedirla, no puede ser más antigua de tanto, no puede ser estratégica, todas definiciones que las hace el oferente reprochado, el reprochado dice, no, esa información es estratégica y no te la puedo dar, y el plazo es estrecho, esto tenía su propia trampa, nunca iba a operar, es imposible poner un Funcionario publico en la disyuntiva de arriesgar su pega, esa no es parte de la cultura de un Funcionario público, es como si al Carabinero que es ministro de fe, al pasar un parte y se equivoca en la matricula o el color del auto lo sancionaran, no tendría ni un Carabinero pasando un parte, y la prueba, también, pierde su valor probatorio. Esto estaba destinado al fracaso absoluto, ahora, igual sirvió para agitar el tema, pero más allá de eso, no.

**A.- Del contexto que dio lugar a la iniciativa legal:**

**1.1.- ¿A su juicio, cómo era el “comportamiento del mercado financiero” según usted, antes de la Ley N° 20.555, en relación a la información transmitida al consumidor?**

**R:** Era un mercado opaco. Los oferentes, normalmente, hacen todo lo que se les exige de acuerdo a la Ley, es decir, ellos, cumplen con los mínimos, pero nadie esta disponible o muy pocos están disponibles para hacer un esfuerzo adicional, es una conducta muy racional del oferente, no tiene sentido para ellos hacer algo más, se autoprotege, lógico, porque tiene que prevenir situaciones de conflicto, o sea, cumple con un mínimo la Ley. Bueno, la Ley era antes menos exigente, una cuestión media opaca; habían problemas que tampoco el oferente no puede resolver, no pueden resolver el analfabetismo funcional, tampoco hay que ser necesariamente acusador contra el oferente, el tiene que hacerlo dentro del marco que le fija la Ley, si lo esta haciendo, esta bien; entonces, es un problema más bien del Legislador, de la institucionalidad que puede ser insuficiente. Entonces, si era opaco y se prestaba para muchos abusos, por que estaba el contrato de adhesión y estaba la venta atada y, efectivamente, la gente de repente iba a tomar un crédito y resulta que le vendían la tarjeta, la cuenta corriente, la línea de crédito y veinte mil cosas que no necesitaba, pero así estaba la cosa organizada.

**1.2.- ¿A su juicio, qué situaciones según usted, generaron o impulsaron la modificación a la Ley del Consumidor?**

**R:** Uno, lo que gatilla esto fue el caso La Polar, esto es lo que gatilla, pero, también, un contexto, que es el enorme núcleo de reclamos contra los servicios financieros, particularmente, del retail, más que en la banca, el retail, porque la banca es un poquito más ordenadita, el retail no es ordenado, porque no es su negocio. Tengo que ser más preciso, el negocio del retail hoy día, es el financiero más que el de la compra y venta pero, su cultura, es de la compra y venta, por lo tanto, son poco precisos en la parte financiera y eso genera un montón de líos, malas prácticas. En general, no solamente en el retail, también, en la banca, en general, hay un ordenamiento de como deben los empleados comportarse para tener éxito en su carrera dentro de su organización, y eso es cumplir con metas, metas de venta, metas de ingreso, metas; y, entonces, ese señor se transforma en un tipo agresivo y termina siendo un tipo de malas prácticas con tal de anotarse un puntito; se ve en las farmacias, el tema de cuando tú vas a una entidad financiera a cerrar tu cuenta corriente, la resistencia es feroz, se demoran caleta en cerrarte la cuenta y a un montón de cosas los tipos se resisten, porque su medición de desempeño esta con metas; entonces, metas de números de cuentas, metas de créditos; antes te ponían problemas, hoy día no, es más fácil. Por ejemplo, lo típico era las famosas garantías, terminaban de pagar un crédito hipotecario y el banco no alzaba automáticamente las garantías, son puras maniobras defensivas, obviamente hay un mal entendimiento de lo que eso significa, esta todo pagado, pero, sin embargo, el Funcionario se resiste; hoy día están obligados a alzar, si está funcionando, porque los bancos en eso son más ordenaditos, pero el retail, es menos ordenadito, de hecho no tienen supervisor, por lo tanto, ellos, se sienten que están listos; tienen una supervisión muy ligera respecto de las tarjetas de crédito que emiten, pero es muy ligera; a raíz del caso La Polar, se las incluyó en el perímetro regulatorio, pero es muy liviano todavía, son informes anuales, casi informal.

**1.3.- ¿A su juicio, qué aspectos del mercado financiero revestían el mayor problema de poca transparencia u opacidad?**

**R:** Bueno, básicamente, las condiciones de los servicios y los productos del crédito en particular, que nunca se clasificaban bien, entonces, la gente no sabía en que compromiso se estaba metiendo, no entendían, y el sistema obviamente no tenía ningún incentivo para aclararle la duda, de partida, porque, normalmente, el consumidor tampoco planteaba esa duda, era una situación bastante difícil de resolver, porque yo tengo que aclararle al señor que su casa va a estar hipotecada, que significa el gravamen cierto, o sea, usted, no puedo vender la casa mientras yo no lo autorice, eso ahuyenta al señor, pero si el señor que te esta vendiendo el crédito hipotecario, te explica claramente que esto significa que usted no puede vender la casa sin

mi permiso, bueno ese señor capaz que se asuste y vaya a otro banco, y en ese otro banco nadie le dice nada, a entonces, me comprometo. Entonces, no hay incentivos para explicarle a los consumidores la realidad de los compromisos que asume, entonces, hay un tema.

## **B.- De los resultados de la implementación**

### **2.1.- ¿A su juicio, pensando en la eficacia de las reforma, qué tan sólidas (coherentes en relación al mercado) han sido la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero 2011 – 2017?**

**R:** Bueno como hemos hablado, esas normas están ideadas para un cierto comportamiento de los consumidores, ese comportamiento no se da en la realidad, cuando hay analfabetismo funcional por más información que se le entrega al consumidor, eso tiene efectos muy marginales y, finalmente, además, hubo oposición de los oferentes a diversas normas, como es el caso del Sello SERNAC y, finalmente, tenía sus propios problemas internos la regulación, como lo hemos conversado, esto que los Ministros de Fe estaban bajo amenaza, la verdad es que esto al final no prospera, simplemente no prospera, no hay resultados.

### **2.2.- ¿A su juicio, pensando en la eficacia, qué tan confiables (sin riesgos) han sido la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero 2011-2017?**

**R:** Hay algunas cosas que son positivas como es la prohibición de las ventas atadas, como la obligación de las garantías, como el alzamiento de las garantías, hay otras cosas que no son tan prácticas, como el tema del tasador, que el consumidor financiero puede elegir el tasador, la verdad es que en la práctica, no ocurre, porque además que ventaja tiene el consumidor en términos de elegir un tasador, sino conoce a nadie que sea tasador; el que tiene todo el negocio armado, es evidente que tiene el tasador. Entonces, hay algunas cosas positivas, pero son marginales.

### **2.3.- ¿A su juicio, dónde persisten las malas prácticas?**

**R:** Primero, todavía hay deficiencia en la divulgación de las condiciones crediticias o de los créditos, hay deficiencia en términos de que no hay, salvo en la banca, donde hay un desarrollo mayor, prácticamente, ningún oferente financiero tiene un tutorial que explique; usted, se mete al internet, al sitio del oferente y diga: ya crédito hipotecario, crédito de consumo y se le explique eso, bueno en el caso de los bancos, muchos tienen, no necesariamente perfectos, pero por lo menos tienen algo. Usted, se va a otros oferentes de créditos, compañía de seguros, cajas de compensación o en el retail, no existe, entonces, hay un problema. Después, en el caso que haya conflicto, donde lo que se espera, es que los oferentes dispongan de un camino, una mediación posible, algo donde pueda circular ese reclamo

para que sea eficaz, prácticamente, ninguno tiene aquello y, por lo tanto, el consumidor no tiene respuesta ante el oferente; en los bancos tuvieron un tiempo una cosa que se llamaba el Defensor del Cliente, algo así, y operó en cierta medida, pero nunca ha sido ni muy publicitado y tampoco, ha sido tan efectivo; entonces, finalmente, la gente termina reclamando o a través del Ejecutivo de cuentas que es una barrera, o finalmente, a través del SERNAC, convertidos, básicamente, en reclamo, y reclamo que no tiene mucho efecto, porque el SERNAC no tiene capacidades, facultades suficientes, por lo tanto, lo que hace, es trasladar el reclamo al oferente, el oferente da una respuesta, y transmite esa respuesta y la cosa no avanza mucho; entonces, es una situación compleja y la verdad, es que de repente puede ser más práctico para el consumidor que se siente afectado recurrir directamente al Juzgado de Policía Local con o sin la asistencia de una Asociación de Consumidores, porque a través del SERNAC, es poco factible. Entonces, hay un tema ahí de la divulgación, problemas de regulación, problemas en términos de la educación financiera, un tutorial que expliquen a que se está metiendo uno cuando entra en un contrato financiero; la mediación, como se resuelve cuando hay un conflicto, ahí hay cosas que están atrasadas todavía.

### **C.- De las limitaciones que se evalúan**

#### **3.1.- ¿A su juicio, pensando en la normativa existente, qué aspectos deben mejorarse en esta nueva legislación y que contribuyan para transparentar la información hacia el consumidor?**

**R:** Bueno, como hemos conversado, sin duda que es mejor más transparencia que menos transparencia, pero como también hemos conversado, la información a la que accede el consumidor puede ser reprochada por una ínfima minoría del consumidor financiero, aquellos que son más ilustrados y no por la gran mayoría, e incluso entre los ilustrados, usted, encuentra que no funcionan con los contenidos de racionalidad, sino que con otros criterios, y también, terminan siendo esas personas muy preparadas, profesionales de alta preparación, también, terminan siendo bastante analfabetos en materia financiera y cometen, también, muchos errores en esa línea. La información es importante pero, también, quien recibe la información.

#### **3.2.- A su juicio, cree usted, que la nueva legislación ha sido eficaz y eficiente para transparentar el mercado hacia los consumidores de servicios financieros?**

**R:** Eficaz, en el sentido de educar, de transparentar el mercado, se puede decir que muy poco, no cumple su objetivo y más que nada, es por un tema del *Homo Economicus*, esta Ley no está diseñada para ese individuo, por ende, eficiente tampoco ha sido, ya que no ha cumplido su objetivo, pues no basta con entregar la información, falta compromiso del Legislador y del mundo

financiero. Eficaz no es, hay aspectos de la Ley N° 20.555 que no se han cumplido jamás, por mencionar el sello SERNAC, los Ministros de Fe, ambos nunca fueron utilizados.

**3.3.- A su juicio, cree usted, que existe una mejora en calidad en la protección de los consumidores de servicios financieros, reflejándose ésta en mayor información y accesibilidad de ella?**

**R:** No, como antes ya se dijo, no ha mejorado la calidad, si hay normas, pero falta mucho, a mejorado, pero poco. La información está, pero no es para el consumidor normal, y el mundo financiero tampoco ayuda, pues cumple con lo mínimo; ellos, los del mundo financiero, la mayoría se ajustan a la normativa, pero nada más. En lo relacionado a accesibilidad, ésta en algunos aspectos, es difícil, como por ejemplo, la información que se da en páginas web por parte de los bancos esta oculta para el consumidor, esta debajo de muchas pestañas.

**3.4.- ¿A su juicio, existen barreras que hayan dificultado la implementación de la Ley N° 20.555?**

**R:** Las barreras son de comportamiento estratégico de los oferentes. Comportamiento estratégico en el sentido de bueno, me conviene más ir por ese lado o prefiero mantenerme como estoy, o sea, si los oferentes no ven una ventaja clara a largo plazo, la verdad, es que no van a recibir bien este tipo de legislaciones y de hecho, en el caso del Sello SERNAC, no era para ellos, estratégicamente atractivo y simplemente se restaron, y cuando se restan, bueno; tal vez, debió haber una negociación previa más profunda de lograr compromisos de los oferentes con asociaciones gremiales de sus oferentes. Es posible que haya habido una sensación por parte del oferente de ser como quien dice, la parte acusada y eso probablemente generó una resistencia, porque ellos, no querían, sin dudas ser comparados a La Polar, por que para ellos, La Polar, es un advenedizo, y porque me van a medir a mi con el mismo recelo que miden a La Polar, si ahí hubo un fraude interno, fraude controlado se llama, la propia administración genera el fraude, entonces, esos tipos para el stablishman financiero, bueno, son gente, no los representa, ellos, no son nosotros, somos distintos, nosotros tenemos normas, códigos de conducta, etc. Entonces, hay una conducta defensiva que tiene sus razones, no los voy a apuntar con el dedo por eso; pero, obviamente que faltó tal vez mayor manejo político o mejor manejo político para construir compromisos, pero sin duda que seguimos atrasados como sociedad, como país en las normas respecto de los consumidores financieros, eso no cabe ninguna duda. Ahora, hay otros factores, son mucho más estructurales, la concentración de los mercados, etc. Chile, es un país pequeño, pero eso no impide, porque eso se arguye como una razón para no aceptar determinadas regulaciones, pero la verdad, por ejemplo, Israel que es más chico que Chile, tiene normas mucho más estrictas, funciona razonablemente bien, entonces, porque aquí no iba a

funcionar, entonces, yo creo que eso es solo un argumento estratégico, para resistirse, pero no es algo; claro, les gusta compararse con EE.UU., que es grande, agresivo, pero en general, cuando una economía quiere ser civilizada tiene que aceptar, y aquí el problema está en que todos los mercados son tan concentrados, entonces, el poder político que pueden ejercer en los oferentes organizados es muy superior al poder político que pueden ejercer los consumidores desorganizados, atomizados y su única fuente de poder por así decirlo es a través de las líneas políticas en el Congreso, que es de dudosa eficacia digamos, porque, finalmente, pueden terminar siendo capturados, por ejemplo, Ley de estacionamientos; o las Asociaciones de Consumidores que son organizaciones bastante precarias, débiles, y algunas, si tienen presencia mediática, y pueden ejercer influencias.

Ahí hay un tema reimportante que quiero dejar conversado, porque a veces se piensa que los consumidores organizados entre comillas “enemigos de los oferentes”, no es así, porque en una economía de este tipo, donde hay oferentes y consumidores, por lo tanto, hay un mercado, lo que debiera ocurrir, es que ese mercado funcionase bien, porque eso beneficia en el largo plazo a los consumidores pero, también, a los oferentes, eso le da cohesión a ese mercado, le da transparencia, le da confianza, porque todo funciona con confianza, entonces, no es una cuestión de una confrontación, sino que todo lo contrario, hay un común denominador o conjunto de intersección por decirlo en términos matemáticos entre consumidores y oferentes, donde hay un espacio natural de convergencia y de negociación que sea aceptable para ambos grupos. Creo que confrontarlos como si fuera una lucha de clases, no tiene ningún sentido. Entonces, claro, hay un tema ahí a veces, algunos ven, desde el lado de los oferentes, que concesiones puede significar pérdidas en el corto plazo, y ese es un problema.

### **3.5.- ¿A su juicio, qué cosas le agregaría o mejoraría a la reforma?**

**R:** Cuáles son los estándares que debe tener un mercado para que funcione de manera fructífera la actuación dentro del mercado tanto para proveedores y consumidores, para que ambos salgan satisfechos de las transacciones que se hacen ahí, en un lugar natural, donde se juntan los oferentes y los consumidores y ambos tienen que salir beneficiados con aquello, las transacciones del mercado tienen que ser beneficiosa para ambos; es parte de los conceptos de economía, desde Adam Smith, llegan dos tipos a un mercado, hacen una transacción libre, un acuerdo libre de voluntades de ambas partes y ambos ganan, eso es lo que uno debería lograr, pero cuando los mercados se oligopolizan se produce una extracción del excedente del consumidor hacia los oferentes, entonces, nosotros, deberíamos tratar de tener un mejor mercado, un mercado donde el objetivo sea que las partes puedan hacer transacciones libremente, sin presiones y sin situaciones donde las opciones del consumidor se restrinjan, que es lo



que normalmente ocurre. Supongamos en salud que opción real tiene el consumidor, esta metido en una ISAPRE, el 20% de la población; la verdad que tus opciones son poquitas, la ISAPRE te va decir, estos son los prestadores, es muy limitado, y así, prácticamente, en todos los mercados existen limitaciones a las opciones que pueden tomar un consumidor, eso debiera permitirse. Lo que nosotros, como consumidores organizados, lo que debiéramos intentar lograr, es que haya un mejor mercado, y eso significa igualdad de condiciones, capacidad de obtener condiciones razonable, pero cuando ese poder esta desnivelado y esta más del lado del oferente, éste tiende a imponer sus condiciones, es natural, hay una asimetría, no solamente de información sino que una asimetría de poder y, el oferente, siempre tiene como quien dice “el sartén por el mango”, y puede sacar ventaja de aquello. Bueno, aquí vemos, esta línea aérea que deja botado a sus pasajeros. Ahí, hay una serie de normas como en muchos mercados que hacen que los consumidores tengan que soportar contingencias más allá de lo razonable; el caso de las líneas aéreas, el tema de la sobreventa que es aceptado en ese mercado, pero que le impone una carga al consumidor del pasaje aéreo, él no esta consciente de esa carga pero, las líneas aéreas para maximizar el uso de capacidad de pasajes, sobrevenden, hay mecanismos de compensación, pero no es lo deseable. Bueno, los mercados pueden mejorarse.

**3.6.- ¿A su juicio, cómo afecta al mercado financiero el fallo del Tribunal Constitucional de este mes de enero del año 2018?**

**R:** Evidentemente que tiene impacto, porque lo que hace ese fallo, es reducir ciertas atribuciones que tenía el SERNAC. Ahora bien, el tema principal, es que hubo una concepción original de ese Proyecto que era difícilmente posible que se tradujera en realidad por una cierta invasión jurisdiccional, sacaban a los Juzgados de Policía Local de las contiendas de los consumidores y era absorbido por el SERNAC, y de ahí venía esa disyuntiva que pasaba a ser juez y parte. Entonces, se interpretó por el Tribunal Constitucional que eran excesivas esas facultades que se otorgaban al SERNAC y en eso, es lamentable, porque en concreto, es un problema de la técnica legislativa que se uso, en que en algunos Artículos del Proyecto de Ley se incorporaron más facultades que ya tenía el SERNAC y que no eran disputadas, se incorporaron facultades adicionales que si eran disputadas, y el Tribunal Constitucional, eliminó un Artículo completo, y quedo el SERNAC con menos facultades, en muchos casos.

## ENTREVISTA Nº 4

**Sr. Estefan Larenas (ODECU)**

**Fecha: Marzo de 2018**

### **Preámbulo:**

Sufrimos la explosión del mundo del crédito a finales de los 80', en los 90', la cuestión explota a un nivel nunca visto en la medida que se posiciona el retail como un emisor de tarjetas, algo que antes era exclusivo de los bancos, se mete el retail, y se mete a los sectores a los cuales la banca no alcanzaba, y desde ahí, penetra a sectores de ingresos medios y bajos o de inestabilidad laboral. Todo esto quiere decir, que el bum se produce en esa época con una legislación sobre operaciones de crédito que data del año 1984, la ley 18' ?, llamada Ley de Operaciones de Crédito, esa Ley hasta el momento, no ha sido modificada y si usted, revisa la página del Congreso, por lo menos hay unas 15 mociones para modificarla. ¿Por qué es importante esta Ley? Porque a propósito de opacidad o claridad, hay un tema que es muy importante acá, que es ¿cuál es la posición dominante que tiene el emisor del crédito en relación con el usuario?; ¿cuál es el punto de partida? El punto de partida, es esta Ley que habla del anatocismo que es el cobro de intereses sobre intereses, lo cual encárese el crédito. Lo mismo, es la cláusula de aceleración que acelera el cobro del total del crédito cuando hay una mora; esos elementos que son sumamente importantes para lo que usted está estudiando, son los que no se movieron con el SERNAC Financiero.

Nosotros participamos en la discusión del la Ley SERNAC Financiero y, obviamente, pusimos este tema. El marco del SERNAC Financiero debe ser en ese contexto, no puede uno escaparse de eso ¿Por qué? El SERNAC financiero se produce porque había una contienda de competencia entre el SERNAC y la SBIF en el primer gobierno de Bachelet. Luego, se crea este SERNAC Financiero en el primer gobierno de Piñera para resolver los temas de contienda de competencia.

Lo positivo de esta Ley SERNAC Financiero, es la creación del CAE (Carga Anual Equivalente). Hago un paréntesis, el SERNAC no reconoce al SERNAC Financiero, puesto que dentro del aparato del SERNAC hay un equipo que trabaja con los temas financieros, eso es lo que logró el SERNAC Financiero, que hubiera alguien que se dedique, exclusivamente, a los temas financieros, porque la SBIF tiene una sección relacionada con el cliente pero, no es importante para la SBIF.

SERNAC, una Unidad especializada pero, no tiene mayores facultades, entonces, el tema sigue siendo opaco desde el punto de vista de que, como yo usuario, voy a defenderme de ciertas cosas, pongo como ejemplo, las transferencias electrónicas, y a usted, le hacen el phishing, donde le copian el código verificador de la tarjeta y le obligan a tomar seguro para la tarjeta por parte del banco. Si usted, no tiene seguro, el banco no se hace cargo de las perdidas que sufra la tarjeta.

Pero, sabemos que el banco con o sin seguro debe hacerse cargo por el debido cuidado que debe tener el banco con sus clientes, el deber de diligencia, es del banco.

En Chile, que me hablan a mi de transparencia en el mercado financiero, cuando no son capaces de resolver algo con diligencia, algo tan elemental como devolver el dinero que salió de una tarjeta por un fraude como el phishing que sufre un cliente sin seguro contratado contra fraudes, situación que si tiene respaldo en otros países, donde en menos de 24 horas te lo reponen; pero, en Chile, se demoran dos meses con contrato de seguros incluido, y si no tienes seguro, la pelea es grande para que puedan devolverte algo. Todo esto lo saben los bancos, están a sabiendas de que hay una industria del pirateo electrónico, y es más grave, porque existe una negligencia evidente del banco.

Hay toda una inversión tecnológica que no se ha hecho o se ha hecho a medias, es decir, más allá de la cuestión técnica que me puedan alegar los bancos, aquí yo me pongo en la posición del usuario que no se le perdió la tarjeta, que no se le cayó la billetera en la calle, que no lo asaltaron y que simplemente le robaron la información porque el banco es negligente, entonces, el SERNAC Financiero para que me podría servir a mi.

¿Que es lo que contribuye, también, a la opacidad? Primero, la Ley de Operaciones de Crédito; segundo, la falta de educación financiero y; tercero, la inmovilidad del crédito; que quiero decir con esto, en países como EE.UU., existe la portabilidad del crédito, es decir, si el banco capta al usuario con condiciones financieras más ventajosas, como son menor tasas de interés y traslada el crédito hipotecario de un banco a otro, esto le da competencia al mercado y le da al usuario una mayor libertad y, por lo tanto, al banco lo obliga a tener una tasa de interés menor.

¿Cuáles son las virtudes del SERNAC Financiero? Primero, para mi, han sido la CAE, Carga Anual Equivalente. Segundo, el SERNAC Financiero, es una sección especializada dentro del SERNAC, eso es un avance, porque el mundo financiero es mucho más complejo que otros. El avance, también, estaría relacionado en que esas personas tienen mayor capacidad para mediar con el banco que una persona común y corriente, tengo un apoyo.

Cuáles son las limitaciones, que desde el punto de vista de la persecución, la sanción, son exactamente las mismas, nada, y que esta dentro de un contexto donde el crédito, es caro en Chile, porque primero, hay muy poca competencia y, en definitiva, lo ven débil y se lo tragan al otro, es un mercado cerrado. Y, lo que al usuario le afecta mucho, es la falta de educación financiera, donde el marco legal está absolutamente obsoleto, la Ley de Operaciones de Crédito es de los años ochenta y cuatro, cuando el crédito era, básicamente, el hipotecario, no había mucho créditos de consumo, casi no existía; entonces, dentro de esa situación de bastante opacidad algunas cosas han venido a ayudar un poco. Y, hoy con la reforma a la Ley que no sabemos como va a terminar, podría ser que al fortalecer

la capacidad funcionaria del SERNAC hubieran más personas dedicadas a este tema, a la mediación, al arreglo con las empresas, pero el, por ejemplo, el SERNAC Financiero, no ha hecho absolutamente nada con los temas relacionados, salvo con casos de superación de la tasa máximo convencional, disfrazando intereses por comisiones.

Respecto a la educación financiera, calcular la CAE, es difícil, incluso para los ingenieros. Usted, revise un contrato que es un tema complicado. Hay cosas que son incomprensibles para el ojo normal, porque son palabras técnicas. Nosotros desde hace ocho años hacíamos talleres de educación financiera una vez a la semana en las comunas de Santiago, en las Juntas de Vecinos; y cuál fue la primera conclusión, es que la gente no entiende la diferencia entre un débito y un crédito; y, la segunda, conocen poco del comercio electrónico, pero no conocen de que si uno se atrasa, le puede caer las penas del infierno, como la tasa de aceleración, el interés compuesto; no saben que con 12 cuotas voy a pagar más que con 4 cuotas, más haya de las cosas psicológicas, sociales, de que la tarjeta es una prolongación del sueldo, y se endeudan más allá de lo que pueden pagar, y no saben que si se atrasan en cuatro cuotas le pueden ejecutar sus bienes.

Es un tema demasiado complejo, donde las últimas estadísticas de un año atrás, había un millón de juicios ejecutivos. Uno ve que hay gente que llega con ese problema y debía 300 pero, ahora, debe 1 millón. A veces, el banco puede negociar sin ejecutar y, en ese caso, le depositan lo que se debe en la Cuenta del Tribunal, pero los bancos, lo entregan a las oficinas de los Abogados, porque para ellos, es un negocio. Hay todo un engranaje, donde el banco puedo mantener un Estudio de Abogados, porque es un negocio la renegociación de la deuda, por ejemplo, el Banco de Chile que tiene 4 pisos de un edificio para eso. Aquí el problema central, es que tenemos una legislación proproveedor, donde los bancos tienen una tremenda rentabilidad, por ejemplo, una cartola de banco cobra interés antes de que llegue el tiempo de cobrar la deuda.

El SERNAC no tiene facultades por más que sus Directores tengan la mejor de las intenciones, hay falta de racionalidad en el consumidor, pero dentro de un mercado estrecho.

El Sello SERNAC era una certificación, cuya idea central, era que se prefiriera por los consumidores para llegar a los consumidores, pero no funcionó, porque no se creyó por algunos Parlamentarios, no se impulsó con fuerza, pero para los proveedores bancarios, no hubo incentivo, tenían temor de ganar el sello y después perderlo, y eso era peor.

**A.- Del contexto que dio lugar a la iniciativa legal:**

**1.1.- ¿A su juicio, cómo era el “comportamiento del mercado financiero” según usted, antes de la Ley N° 20.555, en relación a la información transmitida al consumidor?**

**R:** La información a mejorado con la CAE, yo destacaría la CAE.

**1.2.- ¿A su juicio, qué situaciones según usted, generaron o impulsaron la modificación a la Ley del Consumidor?**

**R:** Las contiendas de competencias, básicamente, pues el consumidor debía saber, específicamente, quien los ayuda en problemas con el mercado financiero, no sabían donde ir, al SBHF o al SERNAC, no sabían. Para que el consumidor tuviera más certeza donde recurrir y que no hubiera contienda entre el SBHIF y el SERNAC.

**1.3.- ¿A su juicio, qué aspectos del mercado financiero revestían el mayor problema de poca transparencia u opacidad?**

**R:** Todos, en el enchufar seguros y disfrazarlo como interés, en hacer todo más críptico y engorroso para que el consumidor no pudiera entender, cual era la mejor oferta que tenían para poder elegir.

**B.- De los resultados de la implementación**

**2.1.- ¿A su juicio, pensando en la eficacia de las reforma, qué tan sólidas (coherentes en relación al mercado) han sido la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero 2011 – 2017?**

**R:** Yo, la veo en que dentro del SERNAC, existe una Unidad que se dedica a este tema y, en la CAE, y en lo relativo, a la simplificación de los contratos.

**2.2.- ¿A su juicio, pensando en la eficacia, qué tan confiables (sin riesgos) han sido la aplicación de las medidas del SERNAC Financiero 2011-2017?**

**R:** Sí, en lo poco que hay, sí; aunque no se si la gente entenderá la CAE, no se si la gente entenderá que los contratos son más simples. Aquí lo único que la gente puede entender, es cuando alguien lo ayuda, si el SERNAC Financiero me ayuda a mí a resolver un cobro indebido con la tarjeta de crédito, ¿me ayuda o no me ayuda? Respondo que sí, y es en parte, porque hay gente especializada que me ayudará o dirá, si tengo la razón o no.

**2.3.- ¿A su juicio, dónde persisten las malas prácticas?**

**R:** Las malas prácticas están en las ventas de seguros, cuando se eximen de los deberes de diligencia que tienen los bancos, en este caso, para protegerse, en este caso, de fraudes, de dateo electrónico, y en las cláusulas abusivas que siguen existiendo en los contratos bancarios.

**C.- De las limitaciones que se evalúan**

**3.1.- ¿A su juicio, pensando en la normativa existente, qué aspectos deben mejorarse en esta nueva legislación y que contribuyan para transparentar la información hacia el consumidor?**

**R:** No, si no se mejora la Ley en general, no veo ninguna posibilidad.

**3.2.- A su juicio, cree usted, que la nueva legislación ha sido eficaz y eficiente para transparentar el mercado hacia los consumidores de servicios financieros?**

**R:** Más o menos, porque ha sido eficaz en términos de que ha puesto en el tapete que existe un mercado financiero y que uno tiene derechos, y ha sido eficaz en instalar este tema en la opinión pública, pero ha sido relativamente deficiente en términos de la resolución de los problemas del consumidor.

**3.3.- A su juicio, cree usted, que existe una mejora en calidad en la protección de los consumidores de servicios financieros, reflejándose ésta en mayor información y accesibilidad de ella?**

**R:** Muy relativo, ya dije, la CAE, si es un servicio financiero, es la CAE, es por eso que es relativo.

**3.4.- ¿A su juicio, existen barreras que hayan dificultado la implementación de la Ley N° 20.555?**

**R:** La barrera central es que estamos en un mercado financiero donde la posición dominante la tiene el emisor del crédito y el banco; y la enorme falta de competencia que hay entre las entidades bancarias.

**3.5.- ¿A su juicio, qué cosas le agregaría o mejoraría de la reforma?**

**R:** Muchas cosas, primero, la reforma tendría que primero atacar la Ley de Operaciones de Crédito; y, segundo, tendría que hacer un aporte sustantivo a la educación financiera.

**3.6.- ¿A su juicio, cómo afecta al mercado financiero el fallo del Tribunal Constitucional de este mes de enero del año 2018?**

**R:** Por su puesto que lo afecta enormemente, porque nosotros teníamos la posibilidad que el SERNAC tuviera ciertas facultades para poder dictar normas y para poder sancionar administrativamente sin tener que recurrir a los Tribunales y eso cayó, por lo tanto, si cae para una persona que le salió mal el microondas, como va hacer para el tema de las tarjetas en el mercado financiero, es decir, en el ejemplo que di anteriormente, o sea, si comprueba que hicieron fishing, ergo la negligencia es del banco, devuélvanle la plata al consumidor en 15 días, pero eso no sucede.