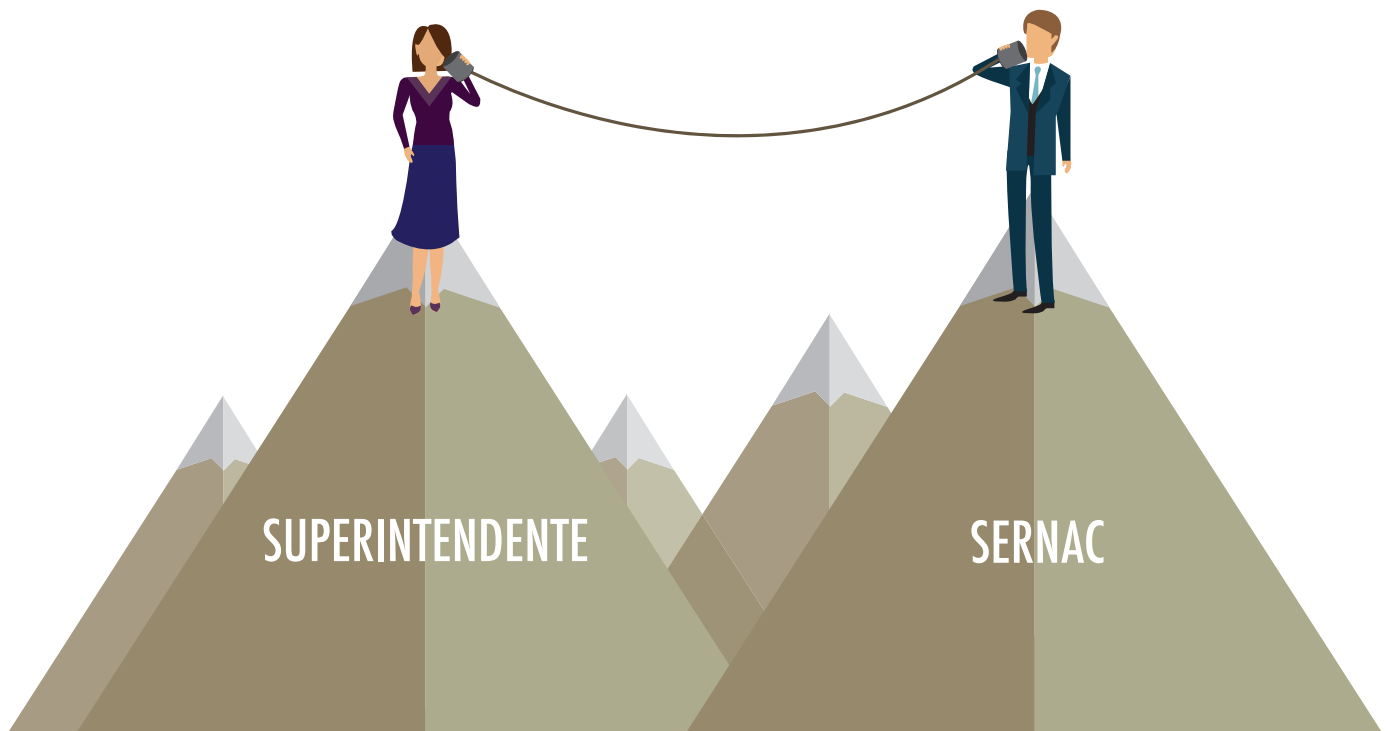


## DIAGNÓSTICO

**GRAVE DESCOORDINACIÓN:**  
Evidente falta de claridad en la distribución de competencias entre los reguladores sectoriales y el SERNAC

## PROPUESTAS

**REGULACIÓN POR OBJETIVOS Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**



# ACLARANDO LAS REGLAS DEL JUEGO

## PROPUESTAS PARA MEJORAR LA COORDINACIÓN ENTRE EL SERNAC Y LOS REGULADORES SECTORIALES

En un estudio anterior de Espacio Público abogamos por fortalecer las atribuciones del SERNAC y transformarlo en “un león con dientes”. Varias de nuestras propuestas fueron recogidas en el actual proyecto de ley y todo indica que, cuando la ley se apruebe, el SERNAC será una institución más fuerte. Sin embargo, aún existe un vacío importante en cómo el SERNAC debe

interactuar con otros organismos públicos. La descoordinación con los reguladores sectoriales genera una serie de problemas tanto para consumidores como para las empresas. Por eso, es necesario determinar la forma de distribuir competencias entre el SERNAC y estos reguladores, así como fomentar mecanismos de coordinación entre las instituciones.

**Eduardo Engel y Diego Pardow**

Este estudio fue realizado gracias al apoyo de la Fundación Konrad Adenauer Stiftung (KAS).

**Conformado por un grupo de profesionales de distintas disciplinas, Espacio Público es un centro de estudios independiente, de centroizquierda, que tiene como objetivo contribuir a mejorar el debate, diseño y ejecución de políticas públicas, con el fin de desarrollar mejores oportunidades para todas y todos.**

---

ESPACIO PÚBLICO

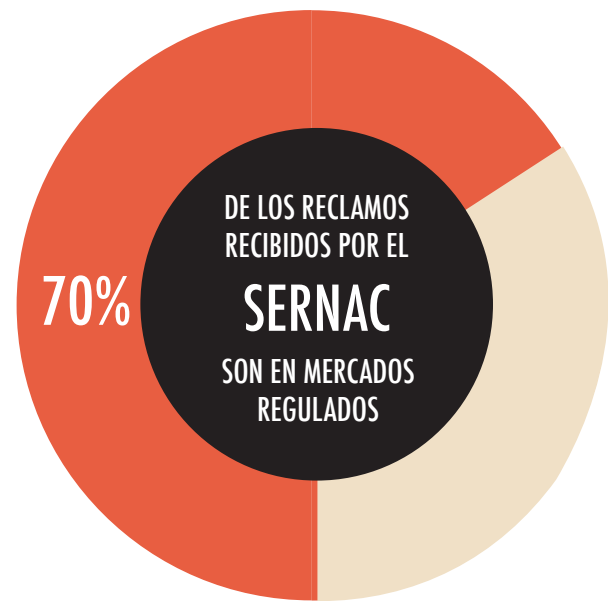
Santa Lucía 188 piso 7, Santiago de Chile

(56 2) 2335 4307

contacto@espaciopublico.cl

**[www.espaciopublico.cl](http://www.espaciopublico.cl)**

# ¿Por qué el fortalecimiento del SERNAC que se propone hoy no es suficiente?



Datos entregados por SERNAC, 2014.

Actualmente no hay una distribución precisa de facultades entre reguladores sectoriales, como la Superintendencia de Bancos, la Subsecretaría de Telecomunicaciones o la Superintendencia de Servicios Sanitarios, y el SERNAC. Los reguladores velan por el funcionamiento de sus respectivos mercados pero también asumen ciertas funciones de protección a los consumidores. Así, por ejemplo, ante un problema con el servicio de telefonía móvil, el consumidor debe recurrir a la Subsecretaría de Telecomunicaciones, no al SERNAC. Y, en general, estos reguladores privilegian la supervisión técnica de sus respectivos ámbitos, dejando indefenso al consumidor.

El SERNAC tiene como misión proteger a los consumidores, pero no tiene la potestad de inmiscuirse en los problemas de ciertas industrias. Cuando lo hace, es percibido como un riesgo, por ejemplo, para la estabilidad del sistema bancario o para la calidad del servicio sanitario. "El SERNAC no entiende las complejidades de este rubro", se escucha con frecuencia. ¿Cómo se organizan los distintos entes públicos para asegurar que las empresas den cumplimiento a lo que prometen a sus usuarios, sin comprometer otros objetivos técnicos que también son relevantes para el bienestar de la población?

Este desafío no está resuelto. Al enfrentarse ambos mundos, las autoridades muchas veces se contradicen, duplican esfuerzos o no actúan cuando deben hacerlo. Los consumidores quedan en el descampado y las empresas sumidas en la confusión, o actuando estratégicamente para intentar sacar provecho de este enmarañado juego.

**“Existe una superposición entre las principales medidas regulatorias del sector. Esto que acaba de ocurrir (Caso CENCOSUD), con la exigencia del consentimiento expreso para el alza de las comisiones, es un claro ejemplo de la descoordinación normativa a la que ha estado sometida la industria desde hace algunos años”.**

Claudio Ortiz, presidente del Retail Financiero  
La Tercera, 12 de mayo de 2013

# Grave descoordinación

Evidente falta de claridad en la distribución de competencias entre los reguladores sectoriales y el SERNAC.

En sus inicios, el SERNAC estaba completamente subordinado a los reguladores sectoriales; sus facultades le permitían apenas actuar como un promotor de intereses, asimilándose más a una ONG que a una superintendencia. En la reforma de 2004 se introdujo el artículo 2 bis en la Ley del Consumidor, que estableció un conjunto de excepciones que relativizaron la preeminencia de dichos reguladores. Ello fue permitiendo al SERNAC aumentar progresivamente su nivel de intervención en mercados regulados, pero la regla de distribución de competencias pasó a ser compleja y su interpretación fue haciéndose cada vez más problemática.

El actual proyecto de ley mantiene este complicado sistema de distribución de funciones, pero entrega nuevas atribuciones al SERNAC que incluso agravan el problema. Debido a que las nuevas atribuciones siguen la lógica de las superintendencias, el desafío es doble:

- **El SERNAC** pasaría a tener atribuciones para interpretar la

ley con alcance general, siendo necesario armonizar las normas que emita con las normas de los reguladores sectoriales.

- **El SERNAC** tendría atribuciones para cursar multas administrativamente, haciendo necesario que la coordinación con el regulador sectorial también se produzca en el ámbito sancionatorio.

La descoordinación actual también se explica, en parte, por la desigualdad de recursos materiales y humanos entre el SERNAC y los reguladores sectoriales. La experiencia de las comisiones de coordinación en el ámbito financiero muestra que la existencia de vacíos normativos puede resolverse solo en la medida en que todos los órganos involucrados se reconozcan recíprocamente como una contraparte válida. Esa igualdad hoy no existe con el SERNAC y, como consecuencia, este no es visto como par al momento de abordar materias técnicas de cierta complejidad.

## CÓMO LLEGAMOS HASTA AQUÍ: EL SERNAC Y SUS CAMBIOS DE ENFOQUE EN EL TIEMPO

**1997 - 2004**

**SERNAC COMO PROMOTOR DE INTERESES:**

- El **SERNAC** se crea en 1997.
- El regulador sectorial tiene primacía absoluta (sin excepciones), el **SERNAC** queda subordinado bajo criterio de especialidad.
- El **SERNAC** carece de atribuciones regulatorias y de fiscalización, se limita a realizar estudios, influir en la agenda pública y actuar como mediador.

**2004 - 2014**

**MODELO ACUSATORIO:**

## PROBLEMAS QUE LA NUEVA REGULACIÓN NO RESUELVE



### ACTUACIÓN CONTRADICTORIA

**Ejemplo:** aumento por parte de CENCOSUD de comisión de su tarjeta JumboMas solo notificando a usuarios

- **SBIF** permitía aumentar las comisiones de tarjetas de crédito previo aviso por carta.
- **SERNAC** exige consentimiento del consumidor.
- Finalmente la Corte Suprema intercede a favor del **SERNAC** y **SBIF** dicta nueva circular.



### ACTUACIÓN SUCESIVA

**Ejemplo:** colusión de FASA con otras farmacias para fijar precios

- **FASA** alcanza acuerdo con **FNE** (rebaja de multa a cambio de colaboración) y el **SERNAC** (procedimiento de compensación a los consumidores).
- Luego de esto, ocurre una iteración de procesos sancionatorios (nuevas multas de la **SVS** y **SERNAC**, demandas colectivas de consumidores, juicios criminales contra ejecutivos)



### PASIVIDAD RECÍPROCA

**Ejemplo:** repactación unilateral por parte de LA POLAR de las deudas de sus clientes

- **SBIF** entendía que empresas de retail estaban excluidas de su regulación, **SVS** confiaba en veracidad de información entregada por auditores, auditores confiaban en veracidad de información entregada por **La Polar**.
- Responsabilidades no delimitadas dejaron vulnerables a los consumidores.

• Reforma de 2004 establece una regla compleja de distribución de competencias (intereses individuales y colectivos, aspectos procesales y sustantivos).

• El **SERNAC** fiscaliza bajo un sistema acusatorio (sin atribuciones para cursar multas y actuando como parte denunciante frente a un tribunal).

• El **SERNAC** carece de facultades para interpretar la ley de manera general, salvo situaciones de regulación impropia (Sello SERNAC, rotulación de alimentos).

2014 - A LA FECHA

MODELO INQUISITIVO  
(PROYECTO DE LEY EN DISCUSIÓN):

• Mantiene sistema complejo de distribución de competencias, pero agrava problemas aplicando diseño institucional de superintendencias.

• El **SERNAC** cursa multas administrativamente: afectado puede reclamar después ante tribunales.

• El **SERNAC** interpreta la ley con alcance general: existe proceso de consulta con el regulador sectorial y comité interministerial de coordinación.

# Propuestas para aclarar las reglas del juego y lograr una mejor coordinación entre organismos estatales

Así como no parece razonable pedirle al SERNAC que se preocupe de todas las consecuencias sistémicas involucradas en la resolución de un conflicto, tampoco sería razonable pedirle al regulador sectorial que tenga como otro de sus objetivos directos el preocuparse del consumidor. Desde esta perspectiva, proponemos que la Ley del Consumidor reconozca la necesidad y conveniencia de un espacio regulatorio compartido, y distribuya las competencias entre el SERNAC y los reguladores sectoriales de acuerdo con sus objetivos. Además, proponemos generar las instancias y mecanismos para que los distintos organismos se coordinen.

## 1 PROPUESTA

### Coordinación interinstitucional

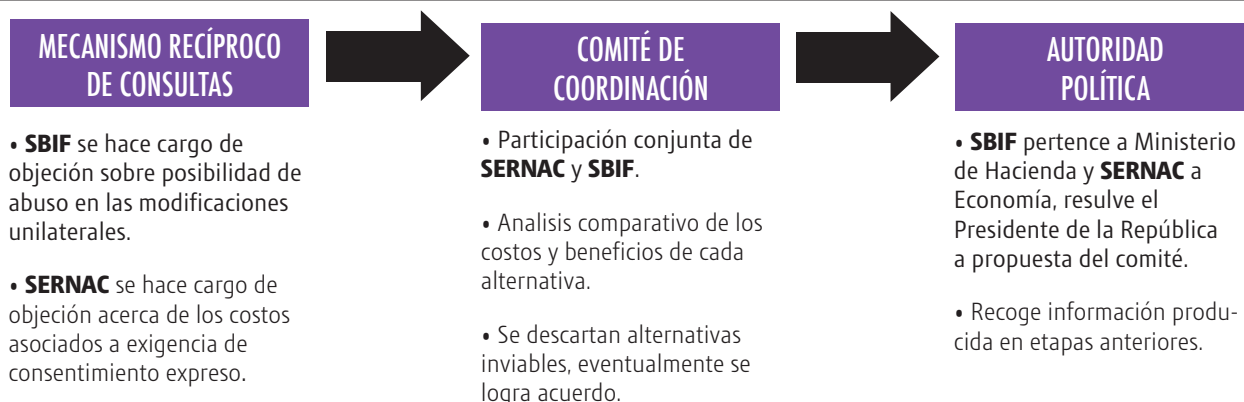
1. Mecanismo de consultas recíproco: tanto el SERNAC como organismos sectoriales tienen el deber de solicitar al otro su opinión técnica. Ambos fundan sus decisiones regulatorias siguiendo criterios OCDE sobre análisis de impacto.

2. Un comité de coordinación, con la participación de todos los organismos involucrados y bajo la secretaría técnica del SERNAC, actúa como mediador cuando diferencias subsistan. También se preocupa de fomentar uniformidad de criterios.

3. La solución de diferencias regulatorias descansa en última instancia en una autoridad política, quien debe resolver fundadamente y a propuesta del comité de coordinación. Alternativamente, puede radicarse la disputa en un tribunal con sensibilidad económica, como el Tribunal de Libre Competencia.

4. La efectividad de este mecanismo requiere equiparar los recursos materiales y la capacidad técnica de los equipos del SERNAC con aquellos de los reguladores sectoriales. En esta materia, el proyecto de ley en discusión representa un avance en la dirección correcta.

### Cómo hubiese funcionado este esquema en el caso del incremento en las comisiones de tarjetas de crédito (caso CENCOSUD):



## 2 PROPUESTA

### Regulación por objetivos

Reemplazar el actual artículo 2 bis de la Ley del Consumidor por uno que refleje un modelo de "cumbres gemelas": el SERNAC y los organismos sectoriales supervisan las mismas industrias, pero con objetivos distintos y complementarios:

1. Superintendencias, SUBTEL y otros organismos sectoriales quedan como reguladores prudenciales: solo se preocupan de la integridad y estabilidad del sistema.
2. SERNAC queda como regulador conductual: concentra todas las atribuciones relacionadas con servicio al cliente, deberes de información, etc.

Atendido que el sistema de cumbres gemelas funciona sobre la base de una suerte de síntesis regulatoria (surgida de la interacción entre dos órganos públicos con intereses contrapuestos), resulta fundamental que cada regulador tenga su rol claramente definido. La facultad de mediación que tiene actualmente el SERNAC confunde su rol como regulador conductual, en tanto requiere que tome una posición imparcial, mientras el sistema de cumbres gemelas necesita de una agencia que tome partido por el consumidor. Las atribuciones relacionadas con la litigación colectiva también confunden su rol como regulador conductual, ya que la reparación de daños busca satisfacer a consumidores específicos, mientras que en el modelo de cumbres gemelas debe preocuparse de un interés abstracto. Por ello, proponemos el traspaso de las funciones de litigación colectiva y mediación a las asociaciones de consumidores.

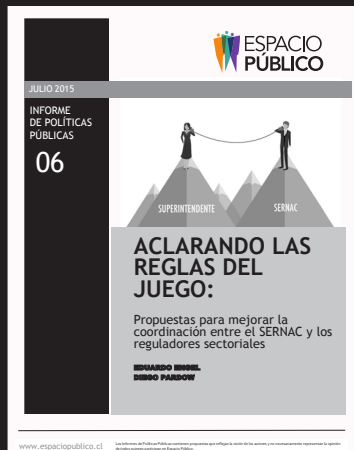
#### ACTUALMENTE:



#### REGULACIÓN POR OBJETIVOS: MODELO DE CUMBRES GEMELAS



## INFORME N°6



Para un análisis en profundidad, que contiene un diagnóstico más amplio y el listado completo de nuestras propuestas, ver el Informe de Políticas Públicas N° 6 - "Aclarando las reglas del juego: Propuestas para mejorar la coordinación entre el SERNAC y los reguladores sectoriales", disponible en [www.espaciopublico.cl](http://www.espaciopublico.cl)



Para los antecedentes generales que sirvieron de insumos para la elaboración de nuestras propuestas, ver el siguiente Documento de Referencia, también disponible en nuestra página web:

- Diego Pardow, "**Hacia una mejor coordinación entre las instituciones públicas relacionadas con la protección al consumidor**", Documento de Referencia N°24.

## Otras publicaciones de ESPACIO PÚBLICO

- Eduardo Engel, Ernesto Muñoz y Andrea Repetto, "**Hacia una sociedad sin abusos: Propuestas para una protección eficaz de los consumidores**", Informe de Políticas Públicas N°1, agosto de 2013.
- Alejandro Aravena, José de Gregorio e Iván Poduje, "**Vía rápida para reducir la desigualdad: Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades**", Informe de Políticas Públicas N°2, octubre 2013.
- Alejandro Carrasco, Dante Contreras, Gregory Elacqua, Carolina Flores, Alejandra Mizala, Humberto Santos, Florencia Torche y Juan P. Valenzuela, "**Hacia un sistema escolar más inclusivo: Cómo reducir la segregación escolar en Chile**", Informe Políticas Públicas N°3, mayo 2014.
- Andrea Butelmann, Nicole Nehme, Marcos Vergara, Guillermo Paraje y Fabián Duarte, "**Tratamiento para un enfermo crítico: Propuestas para el sistema de salud chileno**", Informe de Políticas Públicas N°4, agosto de 2014.
- Eduardo Engel, Alejandro Ferreiro y Emilia Ríos, "**Más democracia para Chile: Propuestas para avanzar hacia una saludable relación entre dinero y política**", Informe de Políticas Públicas N°5, diciembre de 2014.

