

# CIUDADANÍA, MERCADO Y VIOLENCIA ESTRUCTURAL EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO: ABANDONO Y EXCLUSIÓN DEL CIUDADANO CONSUMIDOR EN CHILE

MARCELO BARRÍA BAHAMONDES<sup>1</sup>

RESUMEN

En este ensayo proponemos una reflexión crítica acerca de las transformaciones causadas por el proceso de modernización estatal chileno de los últimos 20 años, específicamente sobre la idea de ciudadanía, y las tensiones provocadas entre sociedad civil y Estado, las que han derivado en la aparición de una nueva clase de ciudadano desprovisto mayormente de su rol político y centrado más en su faceta de consumidor de bienes y servicios, en un contexto donde la privatización de lo público genera un alto grado de incertidumbre respecto de la protección de los derechos individuales, especialmente en la esfera económica, lo que se manifiesta en un aumento del nivel de violencia estructural en la sociedad, y una sensación progresiva de abandono del individuo por parte de un Estado cada vez más reducido y alejado de sus funciones primordiales.

Palabras clave: Ciudadano/consumidor, sociedad de mercado, privatización de lo público, abusos empresariales, violencia estructural.

---

<sup>1</sup> Antropólogo Social, Universidad de Chile. Correo electrónico marcelo.barria.b@gmail.com.

## ABSTRACT

*In this essay we propose a critical reflection about the changes caused by the Chilean state modernization process in the last 20 years, especially on the idea of citizenship, and the tensions between civil society and the State which have resulted in the emergence of a new class of citizen, largely devoid of its political role and focused more on his role as consumer of goods and services in a context where privatization of the public sphere creates a high degree of uncertainty regarding the protection of individual rights, especially in the economic sphere, which is manifested in an increasing level of structural violence in society, and a progressive sense of abandonment of the individual by the State, which is increasingly away from its primary functions.*

*Key words: Citizen/consumer, market society, privatization of the public sphere, corporate abuse, structural violence.*

Fecha de recepción: 4 de noviembre de 2013

Fecha de aceptación: 27 de noviembre de 2013

## INTRODUCCIÓN

La finalidad de este ensayo<sup>2</sup> es generar una reflexión crítica respecto de los elementos esenciales que han determinado el proceso de modernización del Estado chileno en los últimos 25 años y sus efectos —previstos o no— sobre nuestra idea de ciudadanía contemporánea, los que han dado paso al surgimiento a una forma de inclusión social altamente controlada, despolitizada, enajenante y precaria, expresada a través de la paradoja del “ciudadano-consumidor”, cuyo principal signo visible es la sensación de desamparo que posee esta nueva clase de ciudadano promovida desde las instituciones estatales.

La adopción de un paradigma economicista como espíritu rector de la modernización del Estado ha favorecido la lenta pero segura incubación de una crisis de gobernabilidad —y por ende, de legitimidad política— cuyo rasgo más palpable es la relación excluyente y vertical que el Estado posee con la sociedad civil, y cuyos efectos son

---

<sup>2</sup> Este ensayo se basa en los datos empíricos recogidos durante la realización de la investigación para la tesis de pregrado “La paradoja del ciudadano-consumidor: Representaciones sociales sobre las garantías institucionales de protección de los derechos del consumidor”, realizada por el autor durante el segundo semestre del año 2011, y aprobada en mayo de 2013 por la respectiva comisión de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.

reconocibles no solo en las justas y aún pendientes reivindicaciones de los movimientos sociales actuales, sino que además en una serie de problemáticas sociales cuya maduración y exposición está latente por el momento; de hecho, si observamos más detenidamente, todas estas situaciones de conflicto tienen como denominador común el fenómeno de la “privatización de lo político”, cuyas consecuencias negativas han decantado en “cuellos de botella” institucionales llegado el momento de enfrentar las demandas de la sociedad civil.

En este contexto, la ciudadanía debe hacer frente no solo a una agudización del modelo económico neoliberal, sino que además al proceso de cooptación –por parte de las esferas económicas– de un Estado que se aleja de las funciones más tradicionales que le dan su razón de ser, y donde su justificación política se desvanece bajo el peso de una antropología jurídica animada por una racionalidad económica capitalista, la que da vida a una nueva forma limitada de concepción de ciudadanía –promovida “desde arriba”– caracterizada por la “jibarización” del horizonte utópico político y por una constante e imparable contracción de aquellas instituciones cuya función es esencial para el desarrollo y la justicia social.

Todos los procesos anteriormente mencionados se observan con más claridad a través de la aún muy urgente problemática de la defensa de los derechos del ciudadano en su faceta de consumidor, en especial si tomamos en cuenta las experiencias que han tenido en los últimos años las asociaciones de consumidores en su lucha por conseguir que las garantías institucionales de protección de sus derechos funcionen de manera real y efectiva. Este ensayo pretende por tanto ilustrar –tomando como referencia la experiencia de CONADECUS<sup>3</sup>– acerca de las carencias y la situación de abandono en que el actual modelo de Estado ha mantenido a la sociedad civil, evidenciando así las paradojas de la vida política de un Estado que hace tiempo perdió el rumbo de su misión esencial de integración social, y donde los ciudadanos

---

<sup>3</sup> La Corporación Nacional de Consumidores y Usuarios (CONADECUS), no es la más grande en términos numéricos, es de todas formas la que se presenta como la más importante actualmente en cuanto impacto mediático y presencia política respecto de las demás asociaciones de consumidores, e inicia sus actividades en 1996, originalmente con la denominación de “Consejo de Consumidores y Usuarios de Chile”, constituyéndose luego como corporación sin fines de lucro bajo la antigua legislación del Código Civil para las corporaciones, obteniendo su personalidad jurídica por Decreto N° 979 del Ministerio de Justicia, publicado en el *Diario Oficial* el 16 de noviembre de 2000.

deben recorrer un agotador y áspero camino para lograr hacer valer sus legítimas pretensiones.

## DESARROLLO

En la última década hemos sido testigos de una serie de discusiones y polémicas vinculadas con los reiterados abusos y escándalos financieros que se han destapado especialmente gracias a la labor de los medios de comunicación, como por ejemplo el de la colusión de precios de las farmacias, la lucha para conseguir el derecho a retractación en la matrícula de entidades de educación superior, los abusos constantes de las isapres y sus modificaciones unilaterales de los contratos de sus afiliados, las malas prácticas de las AFP, el brutal escándalo de La Polar contra sus clientes cuyas deudas fueron repactadas unilateralmente y de forma fraudulenta, la “colusión de los pollos”, etc., lo que sumado a la esperable molestia ciudadana ha logrado por fin generar una masa crítica que ha permitido poner el tema en discusión –con mayor o menor énfasis– en las agendas de las instancias de poder político y legislativo, permitiendo así crear estas nuevas normativas y proyectar otras más.

Sin embargo, detrás de estos sucesos concretos, ¿qué fenómenos políticos, sociales y culturales se enmarcan en esta aparente apertura a las demandas ciudadanas por mayor protección de sus derechos? ¿Es posible calcular los límites reales –no discursivos ni imaginarios– de la capacidad del Estado para satisfacer las legítimas demandas ciudadanas, más allá de esta medida excepcional?, y lo más importante, ¿por qué debemos mantenernos escépticos respecto de las posibilidades de transformación y mejora del actual modelo de gestión estatal respecto de la protección de nuestros derechos ciudadanos? Para poder acercarnos a una respuesta de estas preguntas, debemos abordar en primer lugar aquellos presupuestos doctrinarios que estructuran y determinan los principios que animan la gestión del Estado chileno, así como también aquellos procesos ligados al devenir histórico del concepto de ciudadanía y las transformaciones que ha sufrido en el tiempo, y en segundo lugar, y con el fin de graficar de manera más específica y concreta estos fenómenos y situaciones generales, se torna imperativo lograr conocer más sobre percepción que poseen las organizaciones de consumidores en Chile, ya que son quienes de primera mano conocen las concomitantes detrás de la violencia cotidiana que se ejerce contra el ciudadano por parte de la empresa privada.

## PRIMERA PARTE: ASPECTOS TEÓRICOS

## 1. El desarrollo del concepto de ciudadanía y los derechos ciudadanos en el contexto del Estado moderno

En primera instancia, ¿qué debemos entender por ciudadanía? Aquí la definición de Zapata-Barrero se torna bastante aclaratoria al afirmar que esta consiste en “una identidad y una práctica autorizada y legalmente reconocida que permite a la persona actuar públicamente frente a otras identidades que también son personales pero no autorizadas públicamente desde las instancias estatales. La ciudadanía es, pues, la identidad que debe manifestar la persona cuando se relaciona con las instituciones estatales, y es la única que las instituciones estatales reconocen como legalmente válida para relacionarse con las personas”<sup>4</sup>. Por esta razón, siempre que se hable de ciudadanía, deberá uno situarse en la confluencia de la relación entre el individuo y el Estado.

La idea de ciudadanía puede además entenderse –para los efectos de este ensayo– a partir de dos concepciones básicas de la cultura política moderna y que corresponden a dos grandes tradiciones diferentes: la liberal y la republicana. Para la primera, la ciudadanía posee un estatus ligado a un conjunto de derechos garantizados por ley, en especial respecto de los derechos políticos que están en la base de la representación legítima; la ciudadanía por tanto es una categoría social de carácter abstracto que a partir del mero hecho de la nacionalidad permite identificar a los individuos sin atención a las particularidades socioculturales ni a los grupos de pertenencia o preferencias políticas<sup>5</sup>.

La segunda concepción está asociada a la tradición republicana, donde la ciudadanía se aplica a los individuos que participan de alguna forma en la vida asociativa política y social. Tanto en la primera como en la segunda acepción, el concepto de ciudadanía se refiere esencialmente a la relación de los individuos con la vida política, pero en la tradición republicana el posicionamiento activo, el compromi-

---

<sup>4</sup> ZAPATA-BARRERO, Ricardo en: OCHMAN, Marta, “Sociedad civil y participación ciudadana” en: *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 9 n° 27 (2004). Universidad del Zulia. Venezuela, p. 477.

<sup>5</sup> FERRO, Mariano, “Consideraciones sobre las tensiones de la ciudadanía moderna” en: *Revista Lecciones y Ensayos*, N°86 (2009), Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

so cívico y la participación resultan ser elementos esenciales para la unidad política de la sociedad, mientras que en la concepción liberal aquellos términos resultan potencialmente amenazantes para el desarrollo de la libertad individual<sup>6</sup>. Ante esto, es posible enfrentar o contraponer las esencias de ambas concepciones de ciudadanía, y los tipos de sociedades que de manera ideal surgirían de la predominancia de una u otra, ya que los ejes en que radican y se inspiran tales transitarán desde una idea básica de libertad personal, hacia una más compleja de justicia social.

De esta forma, y durante el siglo XX, el proyecto de Modernidad, al menos en Occidente, ha promovido un proceso masivo de incorporación de la población en la ciudadanía total, basándose en un vínculo ideal fundado en un contrato social que consolida la idea de ciudadanía como poseedora de una serie de derechos formales y más aun, de una real integración a la sociedad política; esta idea de ciudadanía, desarrollada por el ensayo clásico de T.H. Marshall<sup>7</sup> en 1950, estaría compuesta no solo por la presencia de derechos políticos y legales, llamados “de primera generación”, sino también por derechos sociales o de “segunda generación” (derechos económicos, sociales y culturales como el derecho al empleo, a tener un ingreso mínimo, a la educación, a la vivienda, a la salud, así como también los derechos del consumidor)<sup>8</sup>.

## 2. La “publicitación de lo privado” *versus* la “privatización de lo público” en el proceso de transformación de los estados modernos

En el marco de las transformaciones de la ciudadanía en la modernidad tardía, es necesario revisar brevemente una serie de conceptos, dimensiones y dicotomías que permitirán entender de mejor manera cómo es que el proceso de modernización estatal –y en especial su afán de privatización de lo público– se relaciona con el surgimiento del ciudadano-consumidor. En primer lugar debemos destacar la relación entre lo político y lo económico y su vínculo con las relaciones no igualitarias e igualitarias; en ese sentido, es recién con el nacimiento de la economía política que surge la diferenciación entre relaciones

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> “Ciudadanía y clase social” de 1950.

<sup>8</sup> YOUNG, Jock, *La Sociedad Excluyente: Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*, Ediciones Jurídicas y Sociales Marcial Pons S.A., Madrid-Barcelona, 2003.

políticas y relaciones económicas entre los individuos, o en otras palabras entre la sociedad política (o de desiguales) y la sociedad económica (de iguales, al menos formalmente). Esto mismo, mirado desde el punto de vista del sujeto que conforma cada una, puede entenderse también como la sociedad del ciudadano (“*citoyen*”) cuyo interés radica en el bien público, *versus* la sociedad del burgués (“*bourgeois*”) cuyo afán se centra en el interés particular de cada individuo, y es a partir de esta distinción entre la esfera política y la esfera económica que surge la diferenciación entre esfera pública y esfera privada<sup>9</sup>.

Respecto de esto último, es menester mencionar la larga y antigua discusión teórica sobre el porqué de la necesidad de la primacía de lo público sobre lo privado; esta pugna ideológica se basa en la contraposición del interés colectivo por sobre el interés individual, así como en la idea de la irreductibilidad del bien común ante la suma de los bienes individuales. En la práctica, la primacía de lo público implicaría un aumento de la intervención estatal en la regulación coactiva del comportamiento individual, así como de los grupos que componen la sociedad; sin embargo, también es necesario tener en cuenta que la primacía de lo público por sobre lo privado –y por extensión, de la política por sobre la economía– es solo aparente, ya que como veremos luego, uno de los rasgos esenciales del Estado moderno actual es la primacía de la economía por sobre la política<sup>10</sup>.

En este sentido, se hace necesario considerar que existen dos procesos que fluyendo de forma relativamente paralela –y muchas veces entrecruzada– han caracterizado el desarrollo de las sociedades industriales contemporáneas: por un lado, el de la publicitación de lo privado, y por otro, el de la privatización de lo público. El primero es, básicamente, la ya mencionada intervención de los poderes públicos en la regulación de la esfera de la economía (y por ende, la consiguiente primacía de lo público); el segundo consistirá, por otro lado, en aquello opuesto de lo que había previsto Hegel –la imposición del Estado como totalidad ética a la fragmentación de la sociedad civil– es decir, se manifestará como un proceso donde las relaciones contractuales (típicas de “lo privado”) no han sido relegadas a las esferas inferiores de las relaciones entre individuos o grupos sociales, sino que al

<sup>9</sup> BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría política general de la política*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F, 1996.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

contrario, han surgido y se ha expandido su lógica en el nivel superior de las relaciones políticamente relevantes<sup>11</sup>.

Estos dos procesos descritos no serían incompatibles, y de hecho tienden a compenetrarse mutuamente; la publicitación de lo privado apunta hacia la subordinación de los intereses individuales al interés colectivo representado por el Estado que busca abarcar más espacio en la sociedad civil; la privatización de lo público, al contrario, pretende reivindicar los intereses privados a través de la formación de grandes grupos organizados que se apropian y utilizan el aparato estatal para conseguir sus objetivos particulares<sup>12</sup>.

Finalmente, es necesario acotar el alcance de la relación entre Estado y Sociedad Civil, dimensiones que se vinculan de forma análoga a la esfera de lo público y lo privado<sup>13</sup>, respectivamente. La dicotomía entre estos conceptos ciertamente es más aguda que los revisados anteriormente, ya que es difícil definir a uno sin referirse negativamente al otro; ante esto, y en función de los objetivos de esta investigación, pensamos que la definición más operativa –aunque restrictiva– de Estado es la de “aquel conjunto de aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo”<sup>14</sup>. Por otro lado, la sociedad civil, en una concepción más amplia e igualmente operativa puede definirse como “aquel lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, religiosos que las instituciones estatales tienen la misión de resolver, mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos”<sup>15</sup>. Esta definición puede ser aún más precisa si consideramos que quienes componen la sociedad civil son “las clases sociales, o más ampliamente, los grupos, los movimientos, las asociaciones, las organizaciones que las representan... al lado de las organizaciones de clase (están) los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de derechos civiles, etc.”<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> *Ibíd.*

<sup>12</sup> *Ibíd.*

<sup>13</sup> Además de las dicotomías ya mencionadas anteriormente y comprendidas por la política y la economía, el interés colectivo y el interés particular, el ciudadano y el burgués, las sociedades verticales (desiguales) y horizontales (entre iguales), el derecho público (la ley) y el derecho privado (el contrato), etc.

<sup>14</sup> BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y...*, p. 39.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y...*, p. 43.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

Se destaca el hecho que, desde un punto de vista más sistémico, la sociedad civil sea vista como el punto donde se forman las demandas (*input*) que luego son dirigidas hacia el sistema político, y respecto de las cuales este está obligado a dar una respuesta (*output*); de esta manera, la dicotomía sociedad civil/Estado puede ser visualizada como el contraste entre la cantidad y calidad de las demandas por un lado, y por otro por la capacidad de las instituciones para dar respuestas a estas, y este aspecto a su vez está estrechamente relacionado con requisitos esenciales para el buen funcionamiento de las democracias modernas como son la gobernabilidad y la legitimidad. Respecto de la primera, es reconocido el hecho de que una sociedad se vuelve más ingobernable en cuanto más aumentan las demandas de la sociedad civil y no aumenta de forma proporcional la capacidad del Estado para darles una respuesta adecuada; respecto de la segunda, y de forma copulativa con la primera, la ingobernabilidad tiene como efecto una crisis de legitimidad que acarrea el cuestionamiento de la validez de las decisiones que toman las instituciones y autoridades que ejercen el poder, generándose un proceso de deslegitimación y una consecutiva (hipotética) relegitimación que ha de surgir del seno de la sociedad civil, donde se estructuran los espacios de consenso y nuevas fuentes de legitimidad política<sup>17</sup>.

### *2.1. El Estado en la modernidad tardía y su organización en torno a la economía capitalista. La transformación del ciudadano en consumidor*

Las características y el devenir del ciudadano en su faceta de consumidor están íntimamente ligadas con la forma en que se ha estructurado histórica, política y económicamente el Estado moderno, esto porque en las sociedades modernas, el Estado renuncia a la concentración de funciones de control en el marco de una única organización, distribuyéndose por tanto tales funciones esenciales para la sociedad entre diferentes sistemas de acción: la administración pública, de justicia, el ejército son dirigidas por el aparato estatal enfocados hacia la realización de fines colectivos; otras funciones quedan despolitizadas y son transferidas a subsistemas no estatales, especialmente el sistema económico capitalista, que logra un nivel superior de diferenciación sistémica de esta manera<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> *Ibíd.*

<sup>18</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*, Editorial Taurus, Madrid, España, 1990.

De esta manera, uno de los rasgos más importantes que deriva del proceso de modernización estatal es la separación del Estado de la sociedad civil, lo que se traduce en una especificación funcional del aparato del Estado; así, el Estado moderno es al mismo tiempo Estado administrativo y Estado fiscal, dedicado por tanto esencialmente a tareas administrativas, traspasando las tareas productivas –percibidas hasta el momento dentro del marco del poder político– a una economía de mercado diferenciada del aparato estatal, dedicándose solo a regular las condiciones generales de producción, es decir, lo referente a la infraestructura y normativa jurídica necesarios para que el intercambio capitalista de mercancías fluya, así como la organización del trabajo en la sociedad. Así, el mercado puede ser organizado y controlado políticamente, sin embargo obedece a una lógica propia que se distancia del control estatal<sup>19</sup>.

La economía capitalista, ante este proceso de desarrollo, corona su fortalecimiento con el surgimiento de su principal mecanismo de control sistémico: el dinero. Este es un medio que se especializa en la función que representa para la sociedad la actividad económica –desligada ahora del Estado– y se convierte en la base de un subsistema emancipado en gran medida de contextos normativos. De esta manera, la economía capitalista ya no puede entenderse como un orden institucional en sí, sino que más bien lo que se institucionaliza es el medio de cambio, por lo que el sistema diferenciado a través del dinero representa en su conjunto una porción de socialidad que está libre de contenido normativo<sup>20</sup>.

De esta manera, el sistema capitalista se caracterizará por hacer transitar por canales monetarios tanto el tráfico interno de las empresas entre sí como su intercambio con los entornos no económicos, como son la vida doméstica de los individuos y el Estado mismo. La economía, por tanto, se transforma en un subsistema gobernado monetariamente en la medida en que empieza a regular el intercambio con los demás sistemas sociales a través del medio dinero; esto implicará por tanto que el aparato del Estado se tornará dependiente del subsistema economía (que se encuentra regido por un medio de control sistémico) lo que generará a su vez una reorganización de su

---

<sup>19</sup> HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, España, Editorial Paidós, 1999.

<sup>20</sup> HABERMAS, Jürgen, 1990, *op. cit.*

lógica interna que conducirá a que el poder político quede asimilado a la estructura de un medio de control sistémico como es el dinero<sup>21</sup>.

Como mencionábamos anteriormente, la concepción marshalliana de ciudadanía, surgida a mediados del siglo XX, tuvo su auge especialmente durante la hegemonía del Estado de Bienestar en los países occidentales. Sin embargo, a partir de los años 70, con la crisis de ese tipo de Estado y el aumento incesante de los flujos globales financieros y de información y las redes transnacionales de riqueza, los estados empezaron a verse obligados a adoptar estrategias de integración del sistema de producción y consumo al mercado global. En este proceso, el Estado-nación, que era hasta ese momento el punto de referencia indiscutido y objeto de ciudadanía, perdió gran parte de su soberanía, y el impacto de aquello en la sociedad se tradujo en una contracción privatista de la esfera pública<sup>22</sup>.

Este proceso de expansión de las lógicas privatistas en el mundo occidental, desarrollado en las últimas décadas del siglo XX, se logra complementar con un tipo de subjetividad crecientemente individualista. Ante esa situación, y en opinión de diferentes autores, se produce una lenta pero imparable transformación del ciudadano, el cual es reemplazado por el consumidor<sup>23</sup>, a quien el mercado le ofrece la siguiente promesa: en este nuevo orden de cosas, y a diferencia del Estado, el mercado no busca imponer un orden simbólico articulador, sino más bien un sustrato normativo que comprenderá a todos por igual (en la medida que puedan consumir)<sup>24</sup>.

## *2.2. El rol de la modernización estatal chilena y la subsidiariedad en el surgimiento del “ciudadano-consumidor”: consolidación de una “sociedad de mercado”*

La crisis del modelo desarrollista de los últimos treinta años, sumado al imparable proceso de globalización y la fuerte influencia del neoliberalismo en las economías latinoamericanas pueden explicar el porqué del paso de un Estado transformador a la transformación del mismo –bajo el imperativo de la modernización– siendo estas varia-

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> FERRO, Mariano, “Consideraciones sobre las...”.

<sup>23</sup> *Ibíd.*

<sup>24</sup> DUSCHATZKY en: FERRO, Mariano, *op. cit.*

bles esenciales para entender la vigencia y hegemonía de los modelos, enfoques y diseños de las políticas públicas que surgen de su seno. En este contexto, el proceso de modernización del Estado se ha expresado en la mayoría de los casos a través de reformas al aparato administrativo, así como a través de la búsqueda de la descentralización político administrativa, siendo ambos aspectos asociados a un proceso fundamentalmente político de construcción y/o consolidación de la democracia funcional a los presupuestos modernizadores<sup>25</sup>. En el caso chileno, podemos observar que a partir de la segunda mitad de la década de 1990, se genera seriamente una propuesta gubernamental de modernización cuya finalidad era alcanzar mayores grados de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de las políticas públicas y los servicios anexos a ellas. Esta propuesta tenía una orientación de tipo económico-administrativo, cuyo eje radicaba en el desarrollo de las capacidades gerenciales del aparato público; para eso, se optó por estrategias que pudieran llevar adelante cualitativa y cuantitativamente procesos de modernización cuyo énfasis radicaría derechamente en la lógica del mercado y de la administración empresarial<sup>26</sup>.

Para poder llevar adelante las innovaciones proyectadas por este plan de modernización de la gestión pública, se tomó como referente un conjunto de principios innovadores necesarios para lograr el objetivo propuesto. De estos, los más destacables serían los vinculados al deseo de darle una visión estratégica a la gestión pública, la búsqueda de la dignificación de la función estatal, la necesidad de reorientarse hacia el individuo concebido ahora como usuario, la búsqueda de la descentralización y la eficacia en la consecución de resultados, entre otros. Se genera por tanto en 1997 un “Programa Estratégico” orientado hacia seis áreas con sus respectivas líneas de trabajo<sup>27</sup>: Recursos humanos; Calidad de servicio y participación ciudadana; Transparencia y probidad de la gestión pública; Gestión Estratégica; Institucionalidad del Estado; Comunicación y Extensión.

---

<sup>25</sup> ESCOBAR, Alejandro, “Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década” en: *Revista Austral de las Ciencias Sociales*, N° 8 (2004).

<sup>26</sup> SANTIBÁÑEZ, Dimas, “Estrategia de modernización de la gestión pública: el paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la eficiencia” en: *Revista MAD*, N° 3 (2000), Departamento de Antropología. Universidad de Chile.

<sup>27</sup> *Ibid.*

Otro elemento central de este proceso de modernización estatal está ligado a la búsqueda de la profundización en la economía de mercado, lo que junto a la búsqueda de la desburocratización y mayor eficiencia y eficacia de la gestión estatal tendría como finalidad que las fuerzas privadas del mercado intervinieran para suministrar la mayor parte de los bienes y servicios que el Estado eventualmente no pudiera o lograra concretar de manera adecuada<sup>28</sup>. En otras palabras, lo que proyectaba a través de estas reformas de la gestión estatal era no solo una transformación en pro de la eficiencia, sino que una búsqueda de un proceso de modernización cuya vitalidad y sustentabilidad social dependiera por un lado de la consecución de la reducción del aparato estatal, y por otro del fortalecimiento y promoción de la inversión de la empresa privada; el Estado por tanto quedaría definido y limitado solo a funciones subsidiarias y con una presencia de tipo complementario en la vida económica<sup>29</sup>.

El mercado, por tanto, toma una posición central ante la retirada del Estado; en opinión de Lechner, este es un fenómeno típico de los países latinoamericanos, donde no solo es posible encontrar una economía capitalista de mercado, sino que además es posible distinguir que su trayectoria se dirige rápidamente hacia “sociedades de mercado”, es decir, sociedades donde las normas, actitudes y expectativas se dan en función del mercado<sup>30</sup>. Para Güell<sup>31</sup> esta retirada del Estado es parte de un proceso multicausal de disolución de lo público que se arrastra desde el tiempo de la dictadura militar de Pinochet, y busca en la práctica hacer desaparecer a la sociedad como actor, siguiendo la tradición “thatcheriana” que afirmaba que la sociedad no existe, y que solo existen los individuos; esto era parte de una estrategia política que deseaba impedir que los grupos organizados se adjudicaran la capacidad para intervenir sobre la marcha de la sociedad (a excepción de la corporación militar, la que se identificaba con la nación misma). De esta manera, la solución para anular el crecimiento de la sociedad (civil) fue el mercado, a modo

---

<sup>28</sup> HADDAD, P., Sarmiento, E. en: SANTIBÁÑEZ, Dimas, *op. cit.*

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> LECHNER, N. en: MASCAREÑO, Aldo, “Diferenciación funcional en América latina: los contornos de una sociedad concéntrica y los dilemas de su transformación” en: *Revista Persona y Sociedad*, 2000.

<sup>31</sup> GÜELL, Pedro, “Desarrollo Humano y ciudadanía en Chile: los nuevos desafíos” en: *Revista POLIS*, Vol. 4 Nº 12 (2005), Universidad Bolivariana de Chile.

de “mecanismo autorregulado” que en América Latina se invocó masivamente para producir un sucedáneo de sociedad sin tener que invocar a la sociedad. Ante estas condiciones, el Estado salió del centro, el mercado no proveyó de centro alguno y la sociedad inició un movimiento centrífugo hacia el individualismo.

De esta forma, para este paradigma modernizador el bienestar del ciudadano es garantizado de mejor forma si se les hace entrega de sus derechos a modo de “cliente” de los servicios públicos (privatizados en mayor o menor grado); a través del enfoque de la eficiencia se buscará que estos derechos sean satisfechos con el mínimo de recursos posibles, mediando un cobro por los servicios y simplificando los trámites para su satisfacción, etc. El enfoque contractualista (propio de la esfera privada y no de la pública) por su lado redundará en una ampliación competitiva en la oferta de los servicios y su calidad, una mejor información y transparencia, la elaboración de cartas de compromisos con la ciudadanía y otras medidas cuya finalidad es lograr que el ciudadano-consumidor o “ciudadano-cliente” adquiera mayor conciencia y capacidad de exigencia del servicio que le corresponde<sup>32</sup>. Se promueve, por tanto, desde el mismo Estado, la idea del ciudadano reducida y entendida como un “consumidor racional de bienes públicos” que ha de delinear su comportamiento a partir de los patrones y racionalidad de un mercado capitalista<sup>33</sup>.

Como efecto de lo anterior, es posible esperar también la promoción de la participación ciudadana bajo estos presupuestos, es decir, enmarcada en una concepción donde los sujetos son considerados clientes o consumidores, desligándolos de su rol de sujetos políticos<sup>34</sup>, por lo que

---

<sup>32</sup> Esta idea de la relación de consumo del sujeto con el Estado queda expresada con total claridad en el Octavo Compromiso de las Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación, texto denominado “Un Gobierno para los Nuevos Tiempos” del año 1994. Acá se declara expresamente que lo que se desea es “avanzar (emos) hacia el fortalecimiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. La conexión entre los servicios públicos y los usuarios representa de hecho la expresión de esas relaciones” (Ver RAMÍREZ, Álvaro V, “Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000), 2001”. Versión resumida de estudio de caso realizado por el autor para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Santiago, Chile).

<sup>33</sup> SANTIBÁÑEZ, Dimas, *op. cit.*

<sup>34</sup> Según Güell, el efecto de esto es observable en el siguiente hecho: “para constituir sus referencias compartidas, las personas diversas y dispersas, huérfanas de Estado y

su capacidad de crítica y control que trasciende sus intereses particulares se verá fuertemente limitada, operando esto a favor de una relación más mercantil que política con las instituciones estatales; estamos por tanto atestiguando una fuerte despolitización de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, enmarcada en procesos más amplios de fragmentación y exclusión social, política y económica que caracterizan no solo la realidad chilena sino que la de la mayoría de los países de la región<sup>35</sup>.

### 3. La(s) violencia(s) en el contexto de una sociedad de mercado. Inclusión y exclusión de la sociedad civil en el paso a la Modernidad Tardía

En este escenario de distanciamiento entre ciudadano y Estado ya expuesto, es posible considerar la posibilidad de que estemos ante una crisis de la transición de la Modernidad hacia una Modernidad tardía como la que menciona Young cuando habla del movimiento o paso desde una sociedad incluyente a una excluyente, es decir, desde una sociedad “cuyo énfasis estaba en la asimilación o incorporación, a otra que separa y excluye. Esta erosión del mundo incluyente de la Modernidad... consiste en procesos de desagregación tanto en la esfera de la comunidad (auge del individualismo) como en la esfera del trabajo (la transformación de los mercados laborales). Ambos procesos son el resultado de las fuerzas del mercado y su transformación por los actores humanos involucrados”<sup>36</sup>.

Young<sup>37</sup> resalta el hecho de que tanto el proceso de desagregación comunitario como el laboral son ambos productos de las fuerzas transformadoras del mercado capitalista, y que es posible encontrar un nexo entre el impacto generado por los cambios de las relaciones en el mercado con las expectativas y el concepto de ciudadanía, las que a su vez han modificado el transcurso actual de la construcción

---

agobiadas de individuación, tuvieron que recurrir entonces a los temas y voceros que les quedaron disponibles: el consumo, la vida privada, las aspiraciones biográficas, el cuerpo, los miedos, el deporte. El espacio en que ha tendido a ocurrir esta conversación pública está delimitado por el mercado, sus lenguajes y objetos; por los medios de comunicación de masas y por las dinámicas del destape cultural, así como por la pérdida del miedo al conflicto” (*op. cit.* p. 4).

<sup>35</sup> ESCOBAR, Alejandro, *op. cit.*

<sup>36</sup> YOUNG, Jock, *La Sociedad excluyente...*, pp. 21-22.

<sup>37</sup> *Ibíd.*

social de una agenda sobre las situaciones de riesgo y su control. Esto, unido a otros factores, alteraría significativamente la percepción que la comunidad pueda tener sobre el nivel de inseguridad con que debe maniobrar día a día en múltiples ámbitos de la vida cotidiana, o en otras palabras, sobre el grado efectivo de garantía, exigibilidad y respeto de sus derechos que puede obtener de parte de la acción del Estado en su doble faceta de ciudadano-consumidor.

Se trataría, por tanto, de un panorama donde la sociedad no solo estaría impulsada por una inseguridad progresiva que decantaría en un importante grado de escepticismo respecto de las reales garantías sobre sus derechos ciudadanos, sino que también por demandas crecientes en la misma dirección, ya que “las mismas fuerzas del mercado han hecho que nuestra identidad sea precaria y nuestro futuro poco seguro, generando, asimismo, un aumento constante en nuestras expectativas como ciudadanos, y lo que es más importante, han engendrado un profundo sentido de reivindicaciones frustradas y deseos no cumplidos”<sup>38</sup>. En síntesis, estas demandas y deseos coartados, así como la necesidad de seguridad y el sentimiento de desamparo ante las agresiones corporativas privadas e institucionales tendrían un mismo origen: una sociedad mercantilizada que excluye la participación del ciudadano, pero “que anima a la voracidad como consumidor... (en un) mercado que incluye, pero solamente de forma precaria”<sup>39</sup>.

Por otro lado, la problemática de las expectativas ciudadanas insatisfechas y la marginación social detrás de la exclusión política hacen necesario considerar otro importante factor que caracteriza cotidianamente las relaciones entre ciudadano-consumidor, empresa privada y Estado en el contexto de una sociedad de mercado: nos referimos a la verticalidad o asimetría de poder en que se dan estas relaciones, los dispositivos normativos (en un sentido foucaultiano) y demás estructuras que derivan necesariamente en la imposición de una disciplina, normatividad y/o finalmente violencia por parte de unos sobre otros.

En ese contexto, se torna útil recurrir a la idea de “violencia estructural”, desarrollada por Johan Galtung<sup>40</sup> en el marco del concepto

<sup>38</sup> YOUNG, Jock, *La Sociedad excluyente...*, p. 9.

<sup>39</sup> YOUNG, Jock, *La Sociedad excluyente...*, p. 23.

<sup>40</sup> GALTUNG, Johan, “Cultural Violence” en: *Journal of Peace Research*, Sage Publications Ltd, agosto, vol. 27, N°3 (1990), disponible online en: <http://www.jstor.org/stable/423472>

de “violencia cultural”, siendo esta última definida como “aquellos aspectos de la cultura, la esfera simbólica de nuestra existencia... que puede ser usada para justificar o legitimar la violencia directa o estructural”<sup>41</sup>. Este autor, a través de su “Teoría de la Violencia” establece que esta posee una triple dimensión: Directa, Estructural y Cultural, y propone una definición de violencia, entendida como una negación evitable de las necesidades humanas<sup>42</sup>.

Para Galtung, la “violencia directa” es la violencia manifiesta, es el aspecto más evidente de esta, siendo su expresión física, verbal o psicológica. Por otro lado, la “violencia estructural” –que es la que nos interesa principalmente para los efectos de esta investigación– es “la violencia intrínseca a los sistemas sociales, políticos y económicos que gobiernan las sociedades, los estados y el mundo. Su relación con la violencia directa es proporcional a la parte del iceberg que se encuentra sumergida en el agua”<sup>43</sup>. En este “triángulo de la violencia”, sus aristas se diferencian entre sí por la temporalidad o extensión con que se concretan los tipos de violencia que abarca. De esta forma, la violencia directa es entendida como un “evento”, la violencia estructural es un “proceso” con subidas y bajadas, y la violencia cultural es “invariable”, es decir, se mantiene básicamente igual por largos periodos, dada la lentitud del cambio cultural<sup>44</sup>.

Pero ¿por qué hacer tanto énfasis en la violencia, y especial en sus vertientes estructural y cultural en el caso de los abusos contra los consumidores? Porque para Galtung la violencia cultural permite que la violencia directa y estructural se vean –e incluso se sientan– como correctas, o al menos no incorrectas. Aun más, como señala el mismo autor, “...el estudio de la violencia cultural aclara la forma en que el acto de violencia directa y los hechos de violencia estructural son legítimos y por tanto considerados aceptables en sociedad. Una de las maneras en que la violencia cultural funciona es a través del cambio del color moral de un acto desde ‘rojo/equivocado’ a ‘verde/correcto’, o al menos a ‘amarillo/aceptable... otra forma de funcionamiento es

<sup>41</sup> GALTUNG, Johan, “Cultura Violence”, en:..., p. 291.

<sup>42</sup> CALDERÓN, Percy, “Teoría de conflictos de Johan Galtung” en: *Revista Paz y Conflictos*, N° 2, Instituto de la paz y los conflictos, Universidad de Granada, España, 2009.

<sup>43</sup> CALDERÓN, Percy, “Teoría de conflictos...”, p. 75.

<sup>44</sup> GALTUNG, Johan, *op. cit.*

hacer que la realidad se opaque, cosa de que no podamos ver el hecho o acto violento, o al menos no considerar tal acto como violento”<sup>45</sup>.

En síntesis, estas reflexiones en torno a los tipos de violencia, al ser contextualizadas en el ámbito de los abusos empresariales, se tornan trascendentales ya que nos dan mejores chances para entender mejor el por qué de dos grandes situaciones: por un lado, la tolerancia de las instituciones jurídicas a las formas de violencia económica corporativa, y por otro nos permite comprender mejor la reluctancia y el escepticismo de los individuos ante los mecanismos institucionales de solución de conflictos.

## SEGUNDA PARTE: ASPECTOS EMPÍRICOS<sup>46</sup>

### 1. Las asociaciones de consumidores en Chile según el PNUD. Rasgos esenciales

Según lo establecido por el estudio “El poder: ¿para qué y para quién?” del año 2004 desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la primera de las asociaciones de defensa del consumidor en Chile se fundó en 1985, y su número recién empezó a incrementarse a partir de 1990 con el retorno de la democracia. Se trata por tanto de un fenómeno nuevo considerando que al menos en Estados Unidos la primera asociación de consumidores surge en 1908.

Las asociaciones de consumidores tienen como finalidad informar, educar y crear conciencia entre la población de sus derechos como

<sup>45</sup> GALTUNG, Johan, *op. cit.* p. 292.

<sup>46</sup> La investigación realizada en CONADECUS (unidad de estudio) se basó esencialmente en el uso de un enfoque constructivista, el cual hace énfasis en la experiencia vivida por los actores sociales –lo emic con prevalencia por sobre lo etic– subrayando en especial “el perspectivismo y relativismo de todo conocimiento, pretendidamente objetivo, de la realidad social. El constructivismo surge contra el objetivismo, contra el realismo empírico, contra el esencialismo. La realidad, la verdad, no solo se descubren, sino que se construyen” (Valles, 59:1999).

En cuanto a las técnicas de levantamiento de información, se aplicaron tres: por un lado observación no participante, la cual al igual que otras técnicas de observación tiene un rol crucial y primario en cualquier investigación de carácter etnográfico en cuanto estas representan aquellos “procedimientos en los que el investigador presencia en directo el fenómeno que estudia... (sin que) manipule el contexto natural donde tiene lugar la acción que investiga” (Valles, 143:1999) y por otro entrevistas

consumidores. Los medios que utilizan para esto son variados, y están determinados en parte por la forma de organización y las estrategias de gestión escogidas, las que a su vez se encuentran influidas por el tipo de personalidad jurídica que pueden asumir (fundaciones o corporaciones), lo que hace que su impacto en la población tenga un rango localizado. Según datos del Servicio Nacional del Consumidor, en el año 2004, existía solo un par de grupos de consumidores organizados, sin embargo actualmente son más de 70 a lo largo de todo el país, existiendo en Santiago al menos 20 de los más importantes. En palabras simples, su función es básicamente representar a grupos de consumidores afectados por un mismo problema a través de juicios colectivos<sup>47</sup> contra empresas, sin embargo, también tienen una función social referida a la necesidad de agruparse en función de la vieja consigna de “la unión hace la fuerza”.

En Chile –según los estudios del PNUD– las asociaciones de consumidores poseen estructuras débiles y tienen un reducido contacto entre ellas. Adicionalmente, el escaso financiamiento del que disponen las obliga a competir por los pocos fondos públicos existentes, lo que dificulta aún más la creación de redes de cooperación entre ellas. En cuanto su tamaño, las asociaciones de consumidores son por lo general pequeñas, y participan muy pocas personas de manera permanente. Los miembros o “socios” de estas son –en su mayoría– clientes a los que alguna vez se les entregó algún servicio, y que se compro-

---

conversacionales informales y entrevistas semiestructuradas. Las primeras se caracterizan por “el surgimiento y realización de las preguntas en el contexto y en el curso natural de la interacción (sin que haya una selección previa de temas, ni una redacción previa de preguntas)” (Valles, 180:1999), mientras las segundas son una forma de aproximación empírica a la realidad social especialmente adecuada a la comprensión significativa e interpretación profunda de la conducta de los actores sociales, tomando en consideración sus orientaciones internas, creencias valores, deseos, imágenes preconscientes, movimientos afectivos, etc. (Ortí, 2000).

Estas entrevistas fueron realizadas no solo a los miembros de la comunidad que componen la orgánica directiva de la corporación y que tienen diferentes funciones dentro de ella, como por ejemplo el presidente, el vicepresidente, la secretaria ejecutiva, el tesorero, etc., sino que además a los socios que acuden y participan regularmente a las asambleas o reuniones de CONADECUS, obteniéndose por tanto diferentes percepciones del mismo fenómeno.

<sup>47</sup> Ante la necesidad de regular adecuadamente la relación entre consumidores y empresas, se promulga en febrero de 1997 la Ley del Consumidor, estableciendo nuevas y más claras reglas para el intercambio de bienes y servicios.

meten solo excepcionalmente como socios activos. En general, no se trata de organizaciones que estén centradas en el tema de la participación, sino más bien en la entrega de un servicio ya sea esté ligado a la entrega de información o la realización de asesorías.

Este tipo de organizaciones posee un bajo número de profesionales permanentes a su cargo, y gran parte de sus directivos suelen ser dirigentes sociales, principalmente en regiones. Para el estudio del PNUD, este bajo nivel de profesionalización y especialización es percibido como una debilidad, ya que estas organizaciones se encuentran insertas en un área especializada y complejo, como lo es la del consumo y los derechos económicos.

En cuanto a las dificultades que tienen para desarrollar su trabajo, la principal de ellas es la escasez de fondos monetarios, ya que los recursos que perciben llegan principalmente a través de fondos del Estado, en algunas ocasiones a través de cooperación internacional y casi siempre se sostienen gracias al trabajo voluntario. Como es natural, este tipo de organizaciones no puede recibir recursos desde empresas, para no comprometer su trabajo, por lo que al estar al margen de la lógica comercial, les cuesta generar proyectos económicamente rentables.

A modo de recuento de los últimos diez años de desarrollo de estas organizaciones en Chile, es posible decir que existe un pequeño capital de personas preocupado por el tema del consumo, sin embargo –según el estudio– su nivel de institucionalización y cooperación con otras entidades como los medios de comunicación sería en general más bien bajo; desde las organizaciones se critica el hecho de que las empresas ejerzan presiones indebidas a los medios de comunicación, de modo que estos últimos ven limitada su posibilidad de cumplir una función de control ciudadano de forma independiente y paralela a la que podría realizar el SERNAC<sup>48</sup>, la agencia estatal encargada de la resolución de conflictos entre consumidores y empresas.

---

<sup>48</sup> El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) es una agencia estatal cuya misión es exclusivamente proteger los derechos de los consumidores. El SERNAC tiene como misión la de informar, orientar y educar al consumidor de bienes y servicios en relación a sus derechos y obligaciones, con el fin de mejorar su calidad de vida y su integración al proceso de desarrollo económico y social del país, y de paso lograr –aunque sea de forma indirecta– un mayor nivel de transparencia de los mercados de productos.

El SERNAC realiza labores informativas, educacionales y de orientación de los consumidores cuando estos tienen reclamos, sin embargo, existen varios temas relevantes

2. Relaciones de poder entre ciudadanía y empresa. Percepción de la relación entre discurso y praxis empresarial ante el acto de consumo y los conflictos derivados de este.

La relación entre consumidor y empresa está llena de asperezas y dificultades que en cierto modo configuran un “*ethos* del consumo”, generando una dinámica que obviamente involucra a ambas partes y que se caracteriza por una lucha agónica entre los intereses de los involucrados. Esta dinámica agónica, negativa, fricativa y beligerante impacta directamente en las expectativas ligadas a la garantía del cumplimiento de la contraparte de quien ejerce un acto de consumo; en otras palabras, es parte de la percepción de los consumidores la idea de que en el caso de presentarse alguna dificultad o problema en la entrega de un bien o servicio, la solución implicará un alto costo económico y/o personal.

En ese contexto, la relación entre empresa y consumidor se caracteriza por tener los siguientes rasgos en su constitución histórico-política:

- a) Cambios históricos en la relación empresa-consumidor: El tipo de relación abusiva actual es de desarrollo histórico reciente, en contraposición a una dinámica “antigua” caracterizada por una relación entre (micro) proveedor, es decir, almacén o tienda de barrio, y un consumidor que era víctima de “infracciones artesanales”<sup>49</sup> no necesariamente masivas; al contrario, la dinámica contemporánea se caracterizaría por una relación entre (macro) proveedores y consumidores sujetos a infracciones profesionales masivas<sup>50</sup>.

---

de la protección a los consumidores que no competen al SERNAC, lo que puede llevar a conflictos de competencia entre el SERNAC y la superintendencia correspondiente (como la de Valores y Seguros, Isapres, Bancos, etc.) y una menor eficiencia en la resolución de conflictos (Ver ENGEL, Eduardo, “Protección de los consumidores en Chile. ¿Por qué tan poco y tan tarde?” en: *Serie Economía*, Nº 35 (1998), Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile).

<sup>49</sup> Como por ejemplo el vendedor que tiene una balanza mal calibrada a sabiendas.

<sup>50</sup> Como por ejemplo el cobro de comisiones, cargos de mantención, impuestos de administración y otros de valor ínfimo, pero que aplicados a todos los usuarios se multiplican y disparan hacia cifras millonarias.

- b) Asimetría de poder entre empresa y consumidor: esta asimetría se expresa principalmente a través de tres dimensiones:
- Económica: apunta a la hegemonía que ejercen las empresas en la cotidianidad del acto de consumo y tiene que ver con aspectos como la determinación de los precios, las condiciones de pago, y la forma del servicio, donde la libertad contractual del individuo se reduce simplemente a poder adquirir o no el bien o servicio.
  - Jurídica: ante las injusticias del sistema económico, la opción judicial posee un costo fácilmente abordable para la empresa, pero gravoso o inalcanzable muchas veces para el individuo.
  - Informativa: el mercado real en que se mueve el consumidor dista de la imagen idealizada de los economistas ya que el individuo no solo no posee información plena para tomar las mejores decisiones económicas, sino que además carece del conocimiento técnico para entender la complejidad de los instrumentos jurídico-económicos a los que se ve sometido.
- c) El monopolio como catalizador o impulsor del abuso: se percibe –a modo de “regla perentoria”– una relación directa entre la presencia de monopolios (u oligopolios en su defecto) y el desarrollo y predisposición a los abusos, irregularidades y malas prácticas contra los consumidores. Esto surge de la constatación empírica de que en la medida de que una empresa o compañía carezca de competidores, la actitud o respuesta manifestada hacia los consumidores será cada vez más agresiva, desconociendo o ignorando los reclamos y sometiénolos a una disciplina autoritaria basada en la burocratización de las soluciones, su dilación injustificada, o simplemente la denegación de una solución acorde con las garantías establecidas por ley.
- d) Existiría además no solo un desconocimiento de los derechos del consumidor por parte de muchas empresas, sino que además la imposición de un alto grado de verticalidad y autoritarismo en las relaciones entre empresa y consumidor, y que redundan en un estilo de vinculación con los individuos donde predominarían los actos de violencia psicológica en contra de los consumidores que no se aferran a la disciplina impuesta desde arriba.
- e) La suma de los elementos mencionados redundan en que esta actitud, receptividad o predisposición negativa de las empresas ante cualquier exigencia del cliente sea percibida por los consumidores como el efecto esperable de un discurso donde no hay espacio para

una vinculación social real y sincera con el individuo/consumidor, es decir, donde no existiría una intencionalidad para relacionarse en términos transparentes y humanamente aceptables, sino que al contrario, se buscaría imponer una lógica o racionalidad perniciosa cuya esencia va en desmedro del individuo.

### 3. Principales problemas en la relación empresa-consumidor. Percepción de los mecanismos empresariales de solución de conflictos.

De forma complementaria a los elementos que caracterizan la relación empresa-consumidor, existe consenso entre los entrevistados respecto del tipo de conflictos recurrentes que podemos encontrar y respecto de los cuales la exigencia de las garantías de cumplimiento eficaz de los derechos de estos últimos –cuando el consumidor eventualmente los conoce– se torna indispensable. Estos conflictos, contextualizados en su origen por la síntesis de los elementos enunciados anteriormente, también terminan caracterizando el vínculo social entre empresa y consumidor, otorgándole un tinte donde destacan la coerción de la empresa al consumidor, el autoritarismo o verticalidad y la desconfianza mutua.

Los conflictos más recurrentes son:

- a) Discriminación: diferenciación en el trato y venta de productos a personas de distintos (o más bajos) estratos.
- b) Sobreendeudamiento: facilitación fraudulenta de crédito, con intereses o condiciones abusivas no explícitas.
- c) Repactaciones ilegales: cambios unilaterales de la empresa de las condiciones, plazos e intereses de una deuda.
- d) Publicidad engañosa: presencia de condiciones falsas en la oferta de un bien o servicio.
- e) Desconocimiento de las garantías legales y convencionales.
- f) Fraudulenta de productos, especialmente farmacológicos.

Es necesario recalcar el hecho de que los conflictos enumerados no tienen un origen derivado exclusivamente de los elementos que caracterizan la relación empresa-consumidor (enunciados en el punto 2 de esta segunda parte) sino que también dependen de las posibilidades legales concretas de exigir el cumplimiento y respeto de los derechos del consumidor, las que como veremos más adelante, son casi siempre altamente onerosas.

En cuanto a los mecanismos de solución de conflictos de las empresas actualmente, la percepción de los entrevistados apunta a que se caracterizan por poseer al menos tres rasgos en común:

- a) No existe uniformidad ni un protocolo claro al respecto: cada empresa ofrecerá distintas formas o maneras de solucionar un conflicto, tomando en consideración aspectos como la cuantía (valor) del problema en cuestión y la reacción del individuo que exige algo a la empresa.
- b) Los modelos empresariales de solución de conflicto se relacionan directamente con el sector del comercio en que se produce el conflicto, esto porque el nivel o envergadura de los negocios puede variar mucho de uno a otro, lo que implica mayor o menor grado de desarrollo estructural y diferenciación funcional, lo que redundará –según sea el caso– no solo en un mayor o menor interés en resolver problemas derivados del acto de consumo, sino que además en la presencia o ausencia de estructuras administrativas destinadas para la resolución de conflictos, como por ejemplo las “oficinas de atención al cliente”.
- c) Las oficinas de atención al cliente se presentan como los únicos nexos administrativos creados exclusivamente para vincularse positivamente con los consumidores: se trata de una parte de la estructura de la empresa cuya labor es gestionar adecuadamente –y directamente con el consumidor– la solución de un conflicto, al menos en una primera instancia.

La percepción de la labor de estas oficinas es, sin embargo, más negativa de lo esperado, ya que se piensa que solo en el rubro del retail (supermercados, multitiendas) existe una mayor posibilidad de soluciones expeditas y eficaces; respecto de otras áreas el nivel de certeza descende aún más, transformándose derechamente en un escepticismo creciente.

#### 4. Percepción del ciudadano-consumidor de las garantías de protección de sus derechos por parte de la institucionalidad pública

Este punto es clave para entender el fondo de la problemática elegida, en cuanto aborda el vínculo y la percepción que poseen los consumidores respecto de su relación con las instituciones del Estado que cumplen la función de proteger y garantizar el cumplimiento de

los derechos del consumidor. De este tipo de relación con tales instituciones o marcos normativos (la ley como tal, SERNAC, Tribunales de justicia, etc.) surgirán una serie de tensiones, expectativas y quiebres que caracterizarán no solo el nivel de exigibilidad de los derechos en cuestión sino que además contextualizarán de forma mucho más precisa el panorama general de la protección al consumidor en Chile.

#### *4.1. Sobre la valoración de la política gubernamental y la ley de protección de los derechos del consumidor en los últimos años*

En este ámbito se reconoce que ha habido un mejoramiento o avance respecto de las condiciones en que deben desenvolverse los consumidores y sus organizaciones, así como en lo referente al respeto de sus derechos, tomando como punto de referencia el vacío que había al respecto antes de la dictación de la ley de derechos del consumidor (1997), la que estableció garantías mínimas para quien realiza un acto de consumo.

Estos avances se han traducido en modificaciones a la ley que se expresan a través de nuevas herramientas jurídicas de defensa del consumidor, así como la creación de un fondo concursable para que las organizaciones de consumidores puedan desarrollar su trabajo; sin embargo, y como contraparte de estos avances, según la percepción de los miembros de la corporación hay mucho que carece de sustento real detrás del discurso gubernamental de la integración y participación social, redundando esto en una relación vertical y limitada donde las formas predominan por sobre los cambios de fondo, y el control y la sospecha respecto de la asociatividad de los individuos es un elemento permanente en la relación con los organismos estatales.

En cuanto al estado de avance de los derechos del consumidor, la percepción general es que estos parecen ser suficientes desde el plano teórico, sin embargo en la práctica su exigibilidad se hace difícil, esto no solo por dificultades operativas en la activación de estas garantías (como por ejemplo, por su desconocimiento tanto por empresas como consumidores) sino que también por la existencia de vacíos en los mecanismos institucionales que deberían garantizar estos derechos. Esta sensación de insuficiencia se justificaría por la convicción de los entrevistados que la regulación de las empresas es muy insuficiente o prácticamente nula, recayendo toda la responsabilidad en un Estado que ha privilegiado –ideológicamente– la autorregulación del mercado entre privados antes que la imposición de normativas que

equilibren la relación entre consumidores y proveedores. De esta forma, la ausencia de regulación decanta en un abandono de los actores más débiles (los consumidores) ante las reglas del juego que impone el libre mercado.

Sobre esto último, la sensación predominante es que existiría una desconfianza y rechazo solapado de las autoridades gubernamentales respecto del desarrollo y empoderamiento de ciudadanos-consumidores, así como en lo relativo a que estos puedan obtener mayores grados de participación política que deriven en decisiones vinculantes sobre los asuntos que les conciernen directamente. Este recelo gubernamental se expresaría expresamente a través del débil impulso y fuerte control que se da al crecimiento de las organizaciones civiles, manifestado a través de una rígida regulación que les prohíbe recibir recursos monetarios privados, para así depender totalmente de los escasos fondos que entrega el Estado a través de un concurso anual, limitando por tanto su función social, su crecimiento y la creación de nuevas organizaciones.

#### *4.2. El rol del SERNAC: percepción de su desempeño como institución gubernamental garante de los derechos del consumidor*

El Servicio Nacional del Consumidor es la agencia gubernamental encargada de intermediar en la solución de los conflictos entre privados relacionados con el ámbito del consumo. Su rol es definido esencialmente como de mediación entre el individuo y la empresa, sin mayores poderes especiales de fiscalización ni posibilidad de impartir sanciones a quienes transgreden la ley, ya que esto es privativo de las superintendencias correspondientes a diferentes áreas de la economía.

La percepción de los entrevistados respecto de la labor de SERNAC se caracteriza por estar llena de escepticismo y de bajas expectativas sobre la realidad del apoyo y defensa institucional especializado que le otorga el Estado a los derechos de los consumidores y finalmente a la ciudadanía como tal. Entre los elementos más característicos de la labor de SERNAC encontramos los siguientes:

- a) Falta de coherencia: La percepción apunta a que existiría una distancia muy grande por cubrir entre la imagen del discurso del SERNAC como real “solucionador de problemas” de la ciudadanía-consumidora y su verdadera capacidad práctica para encontrar una salida justa a los conflictos con las empresas. Esto

se fundamenta básicamente en el hecho de que el SERNAC solo realiza una labor de intermediación básica, es decir, recibe el reclamo o transgresión de derechos del consumidor y se la redirige a la empresa que comete el abuso, esperando –en el mejor de los casos– que su intercesión genere la suficiente atención para que la empresa en cuestión otorgue una solución justa al consumidor.

- b) Bajo nivel de conexión con la realidad de la calle: Si bien se valora el trabajo del SERNAC con las asociaciones de consumidores, se critica su funcionamiento por estar en un nivel alejado de las preocupaciones de los ciudadanos comunes y corrientes, en especial en lo referente al trabajo comunitario de difusión de sus derechos.
- c) Dificultad de acceso a la información y burocracia del sistema: es bien sabido que un reclamo bien estructurado y con la información clara y precisa tiene muchas más posibilidades de ser atendido que uno con deficiencias informativas; aquí se produce una paradoja ya que la entidad especializada del Estado que debe ofrecer la orientación necesaria para poder hacer exigibles los derechos del consumidor, muchas veces derive a los ciudadanos a otras organizaciones de consumidores para una atención más precisa, como pasa con CONADECUS.

Este hecho, sumado a la percepción de que el SERNAC adolece en mayor o menor grado de los mismos vicios que otras oficinas estatales (burocracia, lentitud en la atención, largas filas de espera, desidia informativa) se traduce en que los usuarios que acuden en búsqueda de protección ante algún abuso empresarial se encuentran con que si bien el trato puede ser correcto, no existe muchas veces una solución eficiente para el problema que lo aqueja, lo que inevitablemente lleva a una sensación de insatisfacción respecto de las garantías que desde el ámbito administrativo entrega el Estado a la ciudadanía para proteger sus derechos.

- d) Reducción del rol político del Estado y naturalización del abandono: los consumidores asociados perciben que la institución posee una visión política de mundo poco comprometida con lo social, y que no solo se observa en las actuales limitantes del proceso de empoderamiento de la ciudadanía-consumidora, sino que además por la reducida “identidad de consumidor” que se promueve en el discurso estatal impuesto verticalmente, el cual carece de los requisitos mínimos para lograr desarrollar en un futuro cercano

una mayor autonomía ciudadana que se exprese –al menos– en un conocimiento más acabado de sus derechos.

Este discurso proveniente “desde arriba” habla mucho de una visión de lo que es el Estado y el rol cada vez más ajeno que posee este en la regulación de la economía, así como habla también respecto del necesario equilibrio de poderes que permitirían al ciudadano-consumidor enfrentar de manera más provechosa y menos lesiva las asimetrías de poder ya enunciadas; todo esto redundaría, por tanto, en una crítica al Estado por el abandono en que se encuentra el ciudadano ante un mercado que carece mayormente de consideraciones éticas o jurídicas por los derechos de este.

#### *4.3. El rol de los tribunales de justicia: evaluación y percepción de las garantías e instancias jurídicas de defensa de los derechos del consumidor*

La llegada a tribunales es la instancia menos deseada por la ciudadanía, ya que implica una serie de costos adicionales, dilaciones, trámites y en síntesis, un aumento de la complejidad en la resolución del conflicto. Por otro lado, implica también aventurarse en la última posibilidad de lograr una solución justa a su problema, y dar un paso mayor en cuanto los costos que significa echar a andar la maquinaria judicial. Por lo mismo, esta instancia es muchas veces evitada y omitida, no solo por el encarecimiento ya mencionado, sino que también porque no existen mecanismos de ayuda estatal para enfrentar este nivel de enfrentamiento, haciendo impracticable por tanto la garantía de defensa de los derechos del consumidor.

De esta manera, la percepción de los miembros de la corporación respecto del trabajo de defensa de sus intereses por parte de los tribunales de justicia posee al menos tres grandes elementos en conflicto:

- a) Existencia de fuertes desigualdades en el acceso a una defensa jurídica efectiva de los derechos transgredidos: esta percepción, fundamentada en hechos concretos cotidianos, apunta a que llegado el momento de tener que recurrir a los tribunales de justicia se produciría una tremenda asimetría de poder entre el ciudadano consumidor y la empresa denunciada; el principal fundamento de esto yace en que la ley establece que no es obligatorio para el ciudadano –quien realiza una denuncia– la contratación de un aboga-

do que lo asesore para acudir al juzgado de policía local, que es la instancia competente para ver asuntos de la ley del consumidor.

Independientemente del problema del costo que implica contratar los servicios especializados de un abogado, existe una asimetría de información de base entre el consumidor que denuncia y la empresa, ya que estas últimas suelen tener un *staff* de abogados permanente y experimentado, con conocimiento absoluto de las leyes del consumidor. De esta manera, la única instancia de una defensa jurídica gratuita para la ciudadanía es la Corporación de Asistencia Judicial, la que no tiene contemplada entre sus funciones el asistir casos relativos a la ley del consumidor, por lo que los ciudadanos que asisten a pedir ayuda a este organismo se ven en la obligación de defenderse solos o contratar un abogado particular. De esta forma, es posible decir que el derecho a recurrir a tribunales existe, sin embargo en la práctica aquello resulta ser de alta complejidad y baja probabilidad de éxito dado el poco o nulo conocimiento de la ley por parte del consumidor, en el caso de que haga valer su derecho a acudir sin abogado a tribunales.

- b) El problema de los costos de la defensa y la extensión de los juicios: Como se enunciaba en el punto anterior, la ley permite que el ciudadano se presente ante tribunales y haga una denuncia sin necesidad de contratar a un abogado, sin embargo, en términos prácticos, esto resulta altamente ineficiente ya que el conocimiento técnico especializado es clave para obtener una solución satisfactoria.

Por otro lado, la sensación existente respecto a la diligencia con que se resuelven estos procesos judiciales es negativa; se recalca el hecho de que iniciar un litigio puede demorar años debido no solo a la lentitud con que se desarrolla el proceso judicial, sino que también por la gran cantidad de resquicios que la ley otorga a la contraparte (empresas) para dilatar el avance del juicio, el cual puede derivar en resultados inciertos y muchas veces bastante poco beneficiosos para el consumidor.

La actitud del consumidor, por tanto, apunta hacia el rechazo y la evitación de la instancia judicial individual, ya que esta se proyecta como sumamente ardua, desgastante y altamente onerosa desde el punto de vista económico.

- c) El sesgo político y/o ideológico en la aplicación del derecho: al recurrir a tribunales, se observa que el desarrollo del proceso no es mecánico o regular, sino que al contrario, está compuesto de una mezcla o combinación de factores donde no hay una certeza

absoluta respecto de los resultados previstos; tales elementos son dependientes de variables técnicas (conocimiento cabal de la ley) como humanas (actuación oportuna de las partes en el proceso judicial).

Adicionalmente habría un factor esencial vinculado al poder político-decisional de los jueces: este elemento tiene que ver con que más allá de la normal expectativa de que los jueces tomen una decisión jurídica con apego a normas estrictas de derecho, existe también la convicción de que se hace presente muchas veces un sesgo en la interpretación de los abusos —o delitos— empresariales denunciados, lo que repercute en que los resultados de un juicio se vean alterados —negativamente muchas veces— en función de la tendencia ideológica con que fallan e interpretan la ley algunos jueces.

Esta percepción de los entrevistados sobre este sesgo o tendencia de los jueces los divide en dos grupos: aquellos que son favorables a la correcta aplicación del derecho y la defensa del consumidor, o “salas buenas”, y aquellos que no son favorables en la aplicación del derecho ni en la defensa del consumidor y que favorecen a las empresas en sus fallos, o también conocidas como “salas malas”.

Se torna evidente por tanto el hecho de que tener que litigar en una de las “salas malas” es sinónimo de que será muy difícil lograr un resultado positivo para el consumidor, o de que derechamente el juez fallará a favor de la empresa involucrada en la demanda del consumidor, a pesar de la legitimidad de esta, sobreponiendo su postura ideológica por sobre la justa aplicación del derecho.

En síntesis, es posible observar que la evaluación que hacen los entrevistados respecto de la labor de las instituciones públicas analizadas es en general bastante deficiente, ya sea por las limitaciones derivadas de una labor y un enfoque de gestión poco eficaz (SERNAC), carente de herramientas jurídicas y atribuciones efectivas, y por otro lado, por las dificultades y costos asociados a la exigibilidad de los derechos en cuestión llegado el momento de llevar el conflicto a los tribunales de justicia, a lo que se suman los concomitantes culturales que se pueden encontrar ahí, las que dificultan aun más la posibilidad de obtención de una solución justa para el consumidor, generando por tanto situaciones de violencia estructural (denegación de justicia) que se suman a las de violencia directa sufridas previamente por el ciudadano-consumidor posteriormente al acto de consumo.

## CONCLUSIONES

### 1. Crisis de identidad en una sociedad de consumo: el desgaste en la producción de ciudadanía

Como se ha podido observar, el conjunto de representaciones sociales que posee el grupo estudiado apuntan hacia una visión altamente crítica respecto de los efectos negativos que afectan a la sociedad de forma transversal; en ese sentido, su percepción respecto a la marcha estructural del sistema económico y la forma en que este determina la vida política es bastante sombría, ya que su conformación de identidad de ciudadano —comprendiendo dentro de esta categoría la de consumidor— posee rasgos que la caracterizan por surgir en oposición a los presupuestos con que el sistema político busca generar ciudadanía y participación social.

Esto último se explica por el carácter “*sui generis*” de esta producción de ciudadanía, determinada por los presupuestos imperativos de una sociedad de consumo en pleno desarrollo y expansión; como hemos visto, la promoción “desde arriba” de un concepto de ciudadanía despolitizado y provisto de una inocua participación se enmarca dentro de los rígidos límites impuestos verticalmente por la institucionalidad democrática de nuestro país, con la finalidad de mantener el statu quo a costa de fracturar aspectos sensibles de la percepción social sobre la institucionalidad y su legitimidad ante la ciudadanía.

Esta trasposición y naturalización de los presupuestos y la lógica del mercado a la vida social, al punto de promover tácita pero no invisiblemente una sociedad de mercado/consumo, es percibida principalmente a través de dos grandes fenómenos que a la vez se presentan como problemáticas cuya solución está lejos de ser vislumbrada: por un lado, la lenta subsunción de la lógica economicista en detrimento de una identidad ciudadana más vinculada a lo político, a través de la privatización de aquello que era entendido como parte de lo público, conduciría necesariamente a un debilitamiento y vulneración de los derechos esenciales de los individuos, y paralelamente a la deconstrucción de aquellos elementos no funcionales a la identidad deseable dentro de una sociedad de consumo tan poco regulada como la chilena. Por otro lado, la dependencia necesaria de bienes y servicios en este tipo de sociedad se ve exacerbada por una frenética dinámica de consumo cuyos efectos son invisibilizados no solo por la falta de manejo de información del consumidor, sino que además por una fuerte

presión social y mediática que busca promover el posicionamiento y la diferenciación social a través del consumo de ya no solo bienes suntuarios masivos<sup>51</sup> –en contraposición a como antiguamente se constituía la distinción dentro de las clases más elevadas– sino que además a través de formas de vincularse socialmente cuyo eje principal es el acto de consumo<sup>52</sup>.

Adicionalmente, es posible observar la siguiente paradoja: a pesar de que los miembros de CONADECUS poseen la convicción de que el individuo es primero ciudadano y luego consumidor, su labor y motivación de acción colectiva se basa en la percepción empírica de que tanto la institucionalidad pública como la empresa privada privilegian y reducen lo identitario al ámbito del consumo; en el caso de la primera, al promover la idea del ciudadano-consumidor y reducir drásticamente su participación política, y la segunda, al buscar invadir aquellos espacios de la vida privada o de las relaciones sociales que aun no han sido cooptados por la lógica del consumo (como el caso de los dichos de Paulmann antes mencionados). La manifestación de esta paradoja redundara por tanto en el desarrollo de una visión escéptica respecto no solo de la construcción de ciudadanía real sino que además en la creencia de que existe una atrofia de los derechos ciudadanos, cuya existencia sería más formal que substancial, lo que se verá respaldado por su percepción negativa sobre el modelo económico y sus efectos políticos y culturales sobre la sociedad, y la desconfianza con que el Estado se relaciona con las organizaciones ciudadanas

## 2. El *ethos* del consumo: discursos y prácticas empresariales como fuentes de conflicto en la visión de mundo de los miembros de CONADECUS

La idea de un “*ethos* del consumo”, visto desde la óptica del consumidor, y como herramienta conceptual-analítica, nos permite

---

<sup>51</sup> Como el Iphone, los tablets y toda la larga serie de “gadgets” cuya posesión y exposición son altamente valoradas.

<sup>52</sup> Un ejemplo clarísimo de esto son las declaraciones del empresario Horst Paulmann cuando el miércoles 12 de septiembre, durante su participación del “Chile Day” en la Bolsa de Metales de Londres, afirmó que “la vida en familia se hace cuando miles y miles de personas van a los centros comerciales”.

acercarnos de manera más reflexiva y crítica a una visión de mundo empresarial cuya expansión inevitablemente es causa de conflictos, roces y disputas, y cuyo desarrollo y naturalización no hace sino que cimentar y aumentar el nivel de violencia estructural de la sociedad chilena. En ese sentido, los datos que maneja este estudio –a pesar de tener un rango limitado– apuntan hacia la idea de que la manifestación concreta actual de esta visión de mundo y su praxis impacta real y negativamente las garantías de exigibilidad de los derechos del consumidor generando por tanto una dinámica fricativa y perjudicial que está lejos de hacer creíble la retórica empresarial referente al rol fundamental de estas en el desarrollo y progreso de todo el país, así como a su supuesta responsabilidad social.

Sobre este último punto, es importante insistir sobre las fuertes disonancias que encontramos entre el discurso y la práctica empresarial, y donde los elementos característicos de esta última configuran un tipo de relación cuyos rasgos más evidentes son la impersonalidad y deshumanización del vínculo con el consumidor, la verticalidad y exclusión respecto del individuo en la toma de decisiones que le conciernen, la mala capacidad de respuesta (mal servicio) ante las demandas de consumo en condiciones monopólicas, la agresividad en el manejo de los conflictos que se traduce en la imposición de una disciplina, y finalmente en la promoción –a modo de modelo de gestión para el incremento de ventas– de malas prácticas contra los consumidores.

Este último elemento de la relación entre empresa y consumidor se torna especialmente interesante desde la perspectiva de la antropología jurídica ya que es posible proyectar la existencia y promoción de una subcultura empresarial con rasgos delictivos<sup>53</sup>, cuya organización

---

<sup>53</sup> El concepto de subcultura criminal surge en la década de los 40 en el seno de la sociología jurídica/criminal, y presupone la existencia de una sociedad donde existe una pluralidad de valores que coexisten, los que a su vez son divergentes y respecto de los cuales se organizan determinados grupos delictivos.

Una subcultura (criminal) se caracteriza principalmente por: a) poseer un conjunto de rasgos diferenciales respecto de los valores predominantes, los que institucionalizan una visión de mundo; b) poseer un sistema de valores relativamente autónomo de la cultura dominante; c) tener una organización interna que regula las relaciones entre sus miembros, similar a la estructura de una sociedad convencional; d) representar un mecanismo sustitutivo de participación social a nivel micro, donde gracias a esta organización y valores sui generis se adquieren sentimientos de pertenencia e identidad. Ver GARCÍA-PABLOS, Antonio, *Tratado de Criminología* –3ª edición–, España, Editorial Tirant lo Blanch, 2003.

y puesta en marcha se basa en valores opuestos a los de una ética de consumo óptima, y donde la transparencia, el respeto por el individuo, el aprecio por la justa competencia y la armonía social no son considerados aspectos que importe proteger ni sustentar ante la urgente necesidad de generar ganancias.

Si bien no es el objetivo principal de esta investigación el abordar con profundidad un hallazgo tan importante como este, de todas formas es posible pensar esta temática como una importantísima fuente de investigación sobre el *ethos* del consumo ya no solo desde la perspectiva de los consumidores, sino que desde la visión de las organizaciones empresariales, las que suelen construir sus propios conceptos para definir su actuar ya sea en términos positivos (“liderazgo”, “emprendimiento”) o en términos negativos y eufemísticos (“malas prácticas”, “irregularidades de gestión”). La importancia de unir ambas visiones radica en poder reflexionar y contrastar ambos enfoques con la finalidad de deconstruir una “visión de mundo” hegemónica —altamente deshumanizada— para poder así dar más claridad a aquellos aspectos que, ya naturalizados y oscurecidos convenientemente, son los que causan tanta fricción y desconfianza entre empresa y consumidor y que deben ser reformulados para evitar profundizar el grado de violencia estructural que, como ya podemos vislumbrar, caracteriza las relaciones sociales dentro de la esfera económica.

### 3. La “no solución”: el callejón sin salida de la normatividad autonómica que rige los mecanismos empresariales de solución de conflictos

Como se ha podido observar, las condiciones que determinan al acto de consumo —el *ethos* del consumo— desde la perspectiva de los consumidores estudiados son percibidas como sumamente desfavorables para ellos, y configuran un panorama donde el rasgo más destacable en la relación entre empresa y consumidor es la fuerte asimetría de poder existente entre ambos.

La asimetría de poder representa el mayor obstáculo no solo para los aspectos éticos referentes a como debería funcionar —con un mínimo de equidad— la esfera del consumo, sino que además su existencia anula cualquier justificación teórica referente a la supuesta “autorregulación del mercado”, donde hipotéticamente las conductas carentes de ética sufrirían el castigo de parte de los consumidores al evitar consumir una marca perjudicial; esto en la realidad ha probado

ser distinto dada la dependencia que existe entre los consumidores de más bajos ingresos respecto de la adquisición de determinados bienes.

Adicionalmente, la asimetría de poder representa uno de los elementos que más distorsión produce en el ámbito de la solución de los conflictos entre empresa y consumidor; en este punto debemos distinguir dos ámbitos esenciales donde se percibe su influencia: a) los mecanismos de solución de conflictos de la empresa, y b) los mecanismos de solución de conflictos institucionales.

Respecto de los mecanismos empresariales de solución de conflictos<sup>54</sup>, la asimetría de poder se torna esencial para poder comprender el porqué de las formas en que estos se manifiestan, y cómo la correlación de poder implícita permite que automáticamente el consumidor se transforme en un sujeto pasivo y vulnerable, contraviniendo los presupuestos ideológicos del mercado que afirman la igualdad entre las partes que convienen un acto jurídico-económico (es decir, un acto de consumo).

La inexistencia de esta supuesta igualdad en el plano se fundamenta en que las prácticas empresariales apuntan precisamente hacia una efectiva coerción sobre el consumidor, impidiendo que exista un consenso equitativo de la salida al conflicto, sino que más bien una aceptación pasiva de las condiciones en que se pretende solucionar este. Este “consenso bajo coerción” es lo que da origen a la idea de una “no solución” como símbolo general detrás de los mecanismos de solución de conflictos de muchas empresas.

La “no solución”, entendida como el ápice de los mecanismos de solución de conflictos de algunas empresas, habla de soluciones ad hoc tomadas unilateralmente por parte de las empresas, sin seguir ni un protocolo ni un apego a las normas –al menos en primera instancia– dada la excesiva libertad de maniobra que desde la asimetría de poder existente se posee. Esta misma libertad de movimiento explica por qué en la percepción de los consumidores las soluciones ofrecidas varían de sector en sector de la economía, y por qué en algunos rubros afectados por mayor competencia (retail, multitiendas) la voluntad por resolver positivamente un problema es mayor que en otros donde existen oligopolios o monopolios, donde en el mejor de los ca-

---

<sup>54</sup> Es necesario recordar que los conflictos recurrentes señalados por los entrevistados son: discriminación social (en el trato); sobreendeudamiento, repactaciones unilaterales, publicidad engañosa, desconocimiento de garantías legales y ventas fraudulentas.

son abundan las explicaciones pero las acciones encaminadas a un fin del conflicto son nulas.

#### 4. Imágenes de la institucionalidad y su defensa de los derechos del consumidor: ausencias, presencias y apariencias

El estudio de la institucionalidad que garantiza la exigibilidad de los derechos del consumidor ha resultado tener un carácter multidimensional; esto se expresa no solo por la ubicuidad de las normas que protegen al consumidor, sino que además por la coexistencia de organismos administrativos y jurídicos que poseen una misma función —velar por los intereses de los consumidores— pero que trabajan en distintos planos normativos; de esta forma, nos encontramos ante una heteronomía múltiple, formalmente sincronizada, pero cuyos vacíos e incoherencias se hacen presentes en la percepción de la corporación.

Es así como la percepción general de los entrevistados sobre la política gubernamental de defensa de los derechos del consumidor dista de ser óptima; esto porque existiría una falta de voluntad política “desde arriba” que se torna funcional al modelo de gestión empresarial que se ha llevado adelante con la modernización estatal chilena, es decir, de carácter paternalista y muy al estilo del espíritu del despotismo ilustrado: todo para el ciudadano (consideradas sus necesidades desde la óptica del tecnócrata), pero sin el ciudadano.

Uno de los ejemplos más claros de la aparente falta de voluntad política, es el rol que toma el SERNAC como “eje vinculante ante conflictos” entre el individuo y la empresa privada. Su misma esencia traiciona su finalidad: se trata de un organismo intercesor, que no posee poderes especiales para fiscalizar ni sancionar administrativa (multa) o civilmente (indemnización), lo que evidentemente genera una gran distancia entre las buenas intenciones emanadas de su discurso y las posibilidades reales de actuar y ejercer una función política equilibrante (considerando la asimetría de poder ya mencionada entre consumidor y empresa) a favor de los individuos. A esto se debe sumar la visión crítica de los miembros de la corporación referente a que el SERNAC posee una baja conexión o sensibilidad con la realidad cotidiana de los consumidores y sus respectivas asociaciones, por lo que se hace mucho más difícil generar a nivel institucional un *feedback* básico con la ciudadanía que pueda orientar mejor el accionar del organismo estatal; la percepción que queda por tanto es que aparentemente estaríamos ante de una forma solapada de promover

la regulación autonómica —con las distorsiones ya conocidas— como fuente principal de resolución de conflictos, dejando la intervención administrativa estatal en un segundo plano, carente de las herramientas y estructuras organizativas adecuadas para corregir los excesos del mercado de forma permanente y efectiva.

En cuanto a los tribunales de justicia, ellos merecen especial atención no solo porque representan un poder del Estado independiente, sino que además porque son la última instancia de protección al consumidor cuando la búsqueda de salidas autónomas ha fallado y la mediación del SERNAC no ha sido fecunda; a pesar de esto, llama la atención que la imagen de los tribunales no sea positiva entre los consumidores entrevistados, esto porque la mera idea de tener que acudir a ellos para corregir abusos o ilegalidades está vinculada con el inicio de un proceso de complejidad mayor que implica una serie de costos económicos, de tiempo y anímicos que no todos los individuos están decididos a afrontar.

En este punto encontramos otra de las paradojas de la institucionalidad, quizás la más grave de todas, que es la referente a la ausencia de necesidad de hacerse de un abogado para enfrentar adecuadamente las instancias judiciales; como se pudo establecer, la ley del consumidor no exige la comparecencia de un abogado por parte del demandante en los juzgados de policía local, sin embargo no disponer de asesoría técnica significa una fortísima desventaja y una asimetría muchas veces fatal para el consumidor que desconoce los manejos y argucias técnicas jurídicas.

Somos testigos por tanto ante una evidente ironía: la ley otorga una serie de derechos al consumidor, pero no contempla los mecanismos para que estos derechos puedan ser exigidos eficazmente en tribunales, dejando en total abandono al ciudadano en su defensa. Esto es reforzado más aun por el hecho de que la Corporación de Asistencia Judicial, organismo estatal encargado de asesorar y representar a la ciudadanía en tribunales gratuitamente, no tiene considerado en sus atribuciones la representación judicial de ciudadanos en casos relativos a la ley del consumidor, por lo que las únicas opciones que quedan son contratar un abogado particular (con el costo que eso implica) o simplemente cesar de exigir los derechos correspondientes; este último escenario, bastante recurrente, nos habla de una situación de profunda desigualdad y falta de legitimidad del sistema jurídico, aumentando así aun más los niveles de violencia estructural y esta-

bleciendo una brecha profunda entre consumidores y empresas que profundiza aun más la asimetría de poder ya conocida.

A pesar de lo pesimista que pueda parecer el panorama descrito, es necesario decir que el callejón sin salida que representa esta situación de negación institucional de justicia no es el peor rasgo observado por los entrevistados en la labor de los tribunales. En ese sentido, el aspecto que más destaca por lo preocupante y pernicioso es la existencia de una percepción de que habría “salas buenas” y “salas malas” en los tribunales, las que como se ha mencionado antes, implicarían en el primer caso una buena disposición para con el consumidor en la justa aplicación del derecho ante un conflicto, y en el segundo caso una mala disposición con el consumidor y un sesgo positivo soterrado a favor de la empresa privada.

Este sesgo ideológico se expresaría a través de una interpretación reluctante por parte de los jueces de los abusos denunciados por parte de los consumidores, favoreciendo de esta manera el proceder de las empresas y reforzando los dispositivos de violencia estructural/cultural ya enunciados (derechos que no pueden ser exigidos, organismos que no tienen atribuciones fiscalizadoras, etc.). Llama por tanto la atención el hecho de que esta institucionalidad pudiera tener tantas fallas o incoherencias, por lo que sería razonable hacerse la pregunta referente a si estamos ante un escenario político-jurídico donde de forma casual ha predominado un mal diseño e implementación de normas jurídicas, políticas públicas y organizaciones burocráticas, o si estamos ante algo aun más sutil, deliberado y complejo que se relaciona con un deseo de naturalización de determinados presupuestos ideológicos, es decir, con la implantación de una “visión de mundo” de cómo ha de ser lo público, donde los límites al ciudadano se han impuesto solapadamente y de forma estructural a través del proceso de modernización del Estado, en especial si consideramos que esta ha tenido como eje orientador la búsqueda de la racionalidad económica y la lógica empresarial, que son precisamente los mismos presupuestos ideológicos de una forma de vinculación que causa tanta fricción o conflicto con los consumidores, al menos en la versión o modalidad con que la hemos conocido en Chile.

De esta forma, la mirada radical y categórica de los entrevistados respecto del fracaso del modelo económico y especialmente acerca de la falta de eficiencia real de las instituciones que deben garantizar el respeto por sus derechos fundamentales se fundamenta en la experiencia de lo cotidiano, donde la constatación de un Estado ausente

—muchas veces sordo, mudo y ciego ante los abusos— y una política de creencia ciega en la buena fe y la autorregulación del mercado impacta seriamente en la calidad de vida de los individuos, generando situaciones que trascienden la esfera de lo económico, afectando incluso seriamente su salud física y psicológica. Tales situaciones, atestiguadas por los miembros de la corporación durante el cumplimiento de su trabajo, nos hablan de un fenómeno que va más allá de la mera ausencia de normativa heterónoma que regule los abusos o del mal manejo financiero individual; nos habla de cómo hemos podido desarrollar una sociedad autófaga, hedonista, condescendiente ante las pulsiones que excita el marketing y la publicidad, y de cómo estas “masas desechables” —en palabras de uno de los entrevistados— son usadas para aumentar las ventas a corto plazo sin pensar en la sustentabilidad del negocio porque tal como atestiguan los miembros de la corporación, “siempre habrá alguien más esperando en la puerta”. Así, la máxima hobbesiana de que “el hombre es el lobo del hombre” se reifica, renovándose y fundiéndose en una antropología jurídica predatoria y deshumanizante donde la naturalidad del abuso y la persistencia del abandono son realidades que lamentablemente ya no conmueven.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría política general de la política*, México, Editorial Fondo de Cultura Económica, 1996.
- CALDERÓN, Percy, “Teoría de Conflictos de Johan Galtung” en: *Revista Paz y Conflictos*, N° 2 (2009), Universidad de Granada, España.
- ENGEL, Eduardo, “Protección de los consumidores en Chile. ¿Por qué tan poco y tan tarde?” en: *Serie Economía*, N°35 (1998), Centro de Economía Aplicada, Departamento de Ingeniería Industrial, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- ESCOBAR, Alejandro, “Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en América Latina en la última década” en: *Revista Austral de las Ciencias Sociales*, N°8 (2004), Chile.
- FERRO, Mariano, “Consideraciones sobre las tensiones de la ciudadanía moderna” en: *Revista Lecciones y Ensayos*, N°86 (2009), Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- GALTUNG, Johan, “Cultural Violence” en: *Journal of Peace Research*, Sage Publications Ltd, agosto, vol.27, N°3 (1990), disponible online en: <http://www.jstor.org/stable/423472>

- GARCÍA-PABLOS, ANTONIO, *Tratado de Criminología* –3ª edición–, España, Editorial Tirant lo Blanch, 2003.
- GÜELL, Pedro, “Desarrollo Humano y ciudadanía en Chile: los nuevos desafíos” en: *Revista POLIS*, Vol. 4 Nº12 (2005), Universidad Bolivariana de Chile.
- HABERMAS, Jürgen, *Teoría de la Acción Comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*, España, Editorial Taurus, Madrid, 1990.
- HABERMAS, Jürgen, *La inclusión del otro. Estudios de Teoría Política*, España, Editorial Paidós, 1999.
- MASCAREÑO, Aldo, “Diferenciación funcional en América latina: los contornos de una sociedad concéntrica y los dilemas de su transformación” en: *Revista Persona y Sociedad*, 2000.
- OCHMAN, Marta, “Sociedad civil y participación ciudadana” en: *Revista Venezolana de Gerencia*, Vol. 9 Nº 27 (2004), Universidad del Zulia. Venezuela.
- ORTÍ, Alfonso, *La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo* en: *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*, Compilación de Manuel García Ferrando, Jesús Ibáñez y Francisco Alvira –3ª edición–, Editorial Alianza, España, 2000.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) 2004. “Desarrollo humano en Chile. El poder: ¿para qué y para quién?”. Impreso en Chile.
- RAMÍREZ, Álvaro, *Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000)*, Versión resumida de estudio de caso realizado por el autor para optar al grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile. Santiago, Chile, 2001.
- SANTIBAÑEZ, Dimas, “Estrategia de modernización de la gestión pública: el paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la eficiencia” en: *Revista MAD*, Nº 3 (2000), Departamento de Antropología. Universidad de Chile.
- VALLES, Miguel, *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*, España, Editorial Síntesis S.A., 1999.
- YOUNG, Jock, *La Sociedad Excluyente: Exclusión social, delito y diferencia en la Modernidad tardía*, España, Ediciones Jurídicas y Sociales Marcial Pons S.A., 2003.