FACULTAD DE DERECHO
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

ETIQUETAS SOCIALES COMO HERRAMIENTAS REGULATORIAS. CONTEXTUALIZACIÓN, JUSTIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS.

Investigación para optar al grado de Magíster en Derecho LLM, Mención Derecho Regulatorio

Profesor Guía: Juan Eduardo Ibáñez Gomien
Alumno Investigador: Daniel Smith Benavente

Talca, mayo, 2020.

I. Resumen

II. Introducción

1. ¿Qué es la Regulación? ¿Por qué es necesaria? ¿Cuáles son los principales instrumentos de regulación?
2. La Regulación Social
3. La Etiqueta Social

III. Mayor desarrollo del concepto "Etiqueta Social"

1. Generalidades
2. Aportes relevantes desde las Ciencias Económicas al rol de la empresa en la sociedad y al surgimiento del etiquetado
3. Limitaciones de las Etiquetas Sociales
4. Alternativas a Etiquetas Sociales
5. Caso del Etiquetado Ambiental y Normas ISO de la Serie 14.000
6. Experiencia comparada en el Etiquetado Social

IV. Admisibilidad de la Etiqueta Social como instrumento en la Literatura Regulatoria

1. Justificación como falta de información.
2. Justificación como corrección de efectos colaterales
3. Justificación como poder de negociación desigual
4. Justificación como Regulación Social
5. Conclusiones

V. Distintas Alternativas al Regular

1. Obligatoriedad o Voluntariedad de la Etiqueta
2. Administración
3. Forma de otorgamiento
4. Objeto del Etiquetado
5. Foco de la regulación y efectos que esta causa

6. Homologación de normas de etiquetado
7. Validez Internacional

VI. ¿Cómo regular?

1. ¿Qué productos regular? ¿A quién regular?
2. ¿Dónde Regular? ¿Qué aspectos "sociales" deben ser atendidos?
3. Voluntad Política y Social
4. Viabilidad económica de la etiqueta para oferentes y consumidores
5. Características de la Etiqueta
6. ¿Cómo obtener la información para su publicación en las etiquetas?

VII. Justificación de la Etiqueta Social en el Contexto chileno

1. Contexto normativo de interés
2. Etiquetas Sociales en Chile
3. Notas comunes del etiquetado en Chile
4. Decálogo de Buenas Prácticas para el etiquetado en Chile
5. Otras regulaciones de interés en Chile
6. Consagración de una norma de etiquetado

VIII. Conclusiones

I. RESUMEN

Los mercados y los consumidores han cambiado desde antaño. Hoy no se guían solo por oferta y demanda, y por eso han irrumpido distintas iniciativas que buscan hacer del mercado un lugar más transparente y justo.

Por otra parte, el fenómeno de la regulación, propio de las ciencias económicas y jurídicas, ha evolucionado a lo largo de los años. Hoy, en línea con las demandas de los mercados y consumidores, la literatura ha comenzado a admitir motivos no solo económicos, sino también sociales. Dentro de estos últimos, especial relevancia tienen aquellos orientados a la obtención de información, siendo uno de estos las etiquetas sociales.

En el presente trabajo se propone una contextualización de este instrumento como herramienta regulatoria, relevando sus aportes, limitaciones y herramientas alternativas, analizando su admisibilidad dentro de la literatura regulatoria y analizando las distintas opciones que tiene el regulador en su adopción y elementos que deben ser tenidos en cuenta por este.

Por último se analiza su situación en el contexto normativo chileno, se analizan etiquetas sociales chilenas y recomendaciones generales para la concreción de una norma de etiquetado virtuosa para nuestro país. Lo anterior dada la importancia de regular a tiempo, habida cuenta de la inquietud e interés existente en el mercado y que tenderán a intensificarse en los próximos años, considerando además que podrían importar un gran provecho para una mayor equidad social en Chile.

II. INTRODUCCIÓN

1. ¿Qué es la Regulación? ¿Por qué es necesaria? ¿Cuáles son los principales instrumentos de regulación?

La regulación es un fenómeno jurídico que ha sufrido grandes transformaciones a la luz del Derecho y de las ideologías predominantes desde mediados del Siglo XX hasta nuestros días.

Más allá de las influencias de las poderosas economías mundiales cercanas a la planificación central de mercado, o a las occidentales, cuyos sistemas jurídicos principalmente se abocaban a reducir los excesos de regulación, lo cierto es que, como señala García, en Chile entre las décadas del 40 y del 70 del siglo XX, se observó una gran expansión del Estado regulador, mientras que hacia las décadas de los 80 y 90, el proceso se orientó hacia la privatización y desregulación. (García, 2010).

En medio de este proceso, que tal como en Chile, ocurrió en varias economías del mundo, se dio origen a la teoría del *Public Choice*, la cual sostiene la relevancia de la existencia de regulación por parte del Estado en ocasiones específicas en la que se producen "fallas de mercado". Esto implica que en ciertas situaciones en el que el mercado no es capaz de dar eficientemente una solución a una necesidad, se hace necesario que el Estado regule ese sector del mercado. Estas "fallas" de naturaleza económica que justifican la intervención del Estado, serían a grandes rasgos, los monopolios; los oligopolios y restricciones importantes a los mercados competitivos; la información asimétrica que afecta las relaciones entre consumidores y vendedores; las externalidades, consistentes en la afectación que ciertas actividades producen a terceros, y no reflejándose en los precios; problemas de coordinación, entre otros. (Ogus, 2002).

Esta teoría recibió críticas, principalmente agrupadas bajo la teoría del interés privado, lideradas por el premio nobel, Joseph Stiglitz. Estas se basan en una mirada "*escéptica de la ocurrencia de acciones humanas y colectivas guiadas por la promoción del bien común por sobre el individual*" (Romero, 2008). Es decir, que muchas veces el remedio puede ser más nocivo que la enfermedad, y una intervención del Estado puede ser más distorsionadora del mercado que creadora de condiciones de competencia.

Más allá de estos debates, baste por ahora contextualizar brevemente la regulación. En este sentido es que De La Cruz, define regulación como: *"…conjunto de normas o de acciones específicas impuestas por la autoridad pública, que interfieren directa o indirectamente en el mecanismo de asignación de recursos en el mercado, alterando las decisiones de demanda y oferta de los consumidores y empresas…*" (De La Cruz, 2002). En cuanto a las condiciones que deben existir para regular, Stiglitz señala: *"…cuando la información es imperfecta y los mercados incompletos (especialmente en los países en desarrollo) la mano invisible funciona de modo muy deficiente*" (identificando el concepto "mano invisible" con el que señalaba Adam Smith en la obra "*La riqueza de las naciones")*, señalando luego: "*El sistema de mercado requiere de Derechos de propiedad claramente establecidos y tribunales que los garanticen…*" (Stiglitz, 2002).

En definitiva, y siguiendo a Stiglitz se hace importante establecer regulaciones para alcanzar la competencia e información perfectas, necesarias para que los mercados sean eficientes, los cuales según Stephen Breyer pueden ser clásicas o alternativas, y pueden adoptar distintas formas. Entre las que se consideran "clásicas", se cuentan la fijación de tarifas por costos e históricas, asignación de recursos según interés público e histórica, establecimiento de estándares, evaluación individualizada y obligaciones de entregar información. Dentro de las "alternativas" se cuentan los mercados desregulados supervisados a través de normas de defensa de la competencia, regulaciones para revelar información, impuestos, asignación por el mercado, negociaciones, cambios en las reglas de responsabilidad y la nacionalización (Breyer, 1979).

2. La Regulación Social

La literatura regulatoria moderna, ha discutido sobre la necesidad de que los motivos para regular sean únicamente económicos, es decir, solo enfocados en la eficiencia de los mercados. Al respecto, Ogus señala que entre las justificaciones no económicas más importantes están la justicia distributiva y el paternalismo (Ogus, 2002).

Por su parte Stiglitz señala que en circunstancias ideales los individuos pueden alcanzar parámetros "Pareto eficientes" (es decir, nadie puede mejorar más sin empeorar la situación

de otro), pero cuando esas circunstancias no son las ideales, la intervención del gobierno podría aumentar la eficiencia o la equidad social. (Stiglitz, 2009).

Es decir, la literatura se ha planteado nuevas justificaciones al regular, amparados en causas no solo económicas, sino que también motivaciones adicionales, de los cuales existe un acotado desarrollo en el Derecho nacional.

El mismo Stiglitz va más allá, y señala: "*aunque los mercados sean eficientes, pueden no producir resultados socialmente deseables. Los ricos y poderosos pueden explotar a otros en forma eficiente: las ganancias de unos son compensadas con las pérdidas de otros, y en la jerga económica tradicional, siempre que eso sucede los mercados son eficientes. Nadie puede estar mejor sin hacer que otro esté peor. Pero tales resultados son socialmente injustos, e inaceptables. Los gobiernos imponen normas para evitar esa explotación y lograr otros objetivos sociales*". (Stiglitz, 2009).

En el mismo sentido Bustamante ya señalaba "*las regulaciones procuran alterar sus resultados a favor de unos u otros, buscando la equidad o la eficiencia*". (Bustamante, 1993).

3. La Etiqueta Social

El regulador cuenta con múltiples instrumentos a la hora de establecer una regulación social. Algunos de estos están orientados a la obtención de información, como las auditorias sociales, las obligaciones de información y los códigos de conducta. Dentro de los instrumentos orientados a la obtención de información está el etiquetado, que es definido por el Consejo de la Comunidad Europea como "cualquier palabra, (referencia) particular, marca comercial, marca registrada, dibujos o símbolos en cualquier empaque, documento, aviso, marca o cartón que se acompañe o refiera a los productos" (Consejo de la Comunidad Europea, 1991).

También la literatura ha entendido las etiquetas como "*palabras y símbolos asociados con productos u organizaciones, las cuales buscan influenciar las decisiones económicas de un grupo de interesados, proveyendo una garantía sobre el impacto de un proceso de negocios en otro grupo de interesados*" (Zadek *et al*. 1998). El principal aporte de las

etiquetas lo constituye el hecho que entregan información sobre condiciones ambientales y sociales de producción que acompañan la etiqueta (Fliess *et al*. 2007).

Es así como, mediante una información oportuna y simplificada sobre ciertos aspectos del producto o del productor, los consumidores, sean estos públicos o privados, finales o intermedios, podrán considerar estos elementos en su decisión de consumo. Es decir, no solo bajo los cánones tradicionales (como precio o calidad del producto), sino también en criterios como los sociales o ambientales o la circunstancia de ser la empresa responsable socialmente o creadora de "valor compartido". De esta manera, se informa cabalmente a los consumidores, los que ahora pueden preferir productos conforme a su conciencia y preferencias, generando un incentivo a las empresas para que su producción sea, por ejemplo, social o ambientalmente responsable.

En el mismo sentido, "*la percepción de los consumidores indica que adecuadas cantidades de información de alta calidad que se comuniquen a ellos pueden jugar un rol significativo en el desarrollo de su comportamiento de compras éticas en general*" (De Pelsmacker *et al*. 2005).

Así es como este trabajo se propone hacer una aproximación jurídica a un instrumento de relativa baja intervención, tales como lo son las Etiquetas Sociales como herramienta de Regulación Social, contextualizarlas a la luz de la literatura jurídica regulatoria y en concreto responder a las interrogantes acerca de la justificación de una herramienta de esta naturaleza en Chile y que características debiera tener, considerando el desarrollo de conceptos como la Responsabilidad Social Empresarial, la Creación de Valor Compartido y la Sustentabilidad.

III. MAYOR DESARROLLO DEL CONCEPTO "ETIQUETA SOCIAL"

1. Generalidades

De manera de tener un contexto general respecto del etiquetado, señalaremos brevemente a quienes están dirigidos, los efectos que produce en los consumidores y ciertas clasificaciones y condiciones para que sean efectivas.

Los sistemas de etiquetado buscan influir en la conducta de los consumidores. Al constituir una respuesta a una necesidad de proveer de mayor información en el mercado, su enfoque principal son los consumidores finales, de lo cual existen numerosos ejemplos que se irán desarrollando en este trabajo. Lo anterior, sin perjuicio que también podrían buscar producir efectos sobre consumidores intermedios. Al respecto asociaciones como Forest Stewardship Council (FSC) y The Council on Economic Priorities Accreditation Agency (CEPAA), están orientadas a influir en decisiones de integrantes de la cadena productiva y no de consumidores finales, e influenciando incluso a eslabones fuera de esta cadena. (Zadek *et al*. 1998). Dada esta circunstancia es que los efectos de las etiquetas pueden llegar a ser muy amplios en los mercados.

Las etiquetas sociales buscan producir ciertos efectos sobre los consumidores, los que se denominan "ventana" y "espejo". Aquel refiere a que las etiquetas muestran a los consumidores cómo el producto fue o no fue producido. El efecto espejo, en tanto, refiere a que mediante su compra el consumidor se beneficia al identificarse de manera positiva socialmente. De esta manera cambian los patrones de consumo al disminuir el costo de encontrar, comprar y usar ciertos bienes. Las etiquetas sociales impactan de esta manera directamente en los productores, e indirectamente influenciando el comportamiento de las compañías no participantes e incentivando a los *policy makers* a que el Estado tenga un rol más preponderante. Todo lo anterior acompañado de productos competitivos (calidad, precio), información proveída por el Estado y los privados (educando la importancia de preferir este tipo de productos), y haciendo efectivamente disponible tanto el sello como los productos que lo llevan. (Zadek *et al*. 1998).

Respecto del efecto espejo, existen casos en los que se ha demostrado de qué manera los consumidores también han tomado decisiones "éticas" en el mercado, aun sin necesidad de

la etiqueta. Un ejemplo de esto a nivel internacional lo constituyen el caso Nike, empresa que en los años 90 fue objeto de múltiples denuncias de maltrato laboral, trabajo infantil, salarios irrisorios, entre otros. Se iniciaron campañas contra la compañía, a las cuales los consumidores reaccionaron, evitando comprar productos de la empresa. La cotización bursátil de Nike llegó a los peores en la historia, forzando a la empresa a tomar medidas. (Ver De Tienne y Lewis, 2005).

En otra línea, la Ley chilena de etiquetado de alimentos, si bien cuenta hasta con observaciones por parte de la OMC (por sus efectos distorsionadores a la libre competencia) efectivamente modificó los hábitos de los consumidores. La evidencia muestra que al año 2017 un 86% de los encuestados conocía la Ley, el 52% de los participantes reconoció que cambió de marcas y el 66% dejó de comprar ciertos productos. (Encuesta Observatorio Shopper Experience 2017 OLA 2). Es decir, la incidencia que la etiqueta ha tenido en las decisiones de los consumidores es indesmentible.

Ambos casos se citan para ilustrar que los consumidores si pueden tomar decisiones éticas en el mercado y que un sistema de etiquetado con adecuada información, y agregándole la confianza de los consumidores, puede ser efectivo.

En cuanto a la clasificación de las etiquetas, destacan las sociales –en estudio-, las ecológicas (que son las más desarrolladas a nivel mundial), las de sustentabilidad y las energéticas.

A su vez las etiquetas sociales admiten varias clasificaciones de las cuales por ahora baste señalar que la etiqueta social puede ser otorgada por distintas instituciones (auto otorgada, ONG, el Estado, entre otros) y por distintos procedimientos: auto-declaración o certificación de proceso o resultados por tercera parte.

Por último y en cuanto a su eficacia, las etiquetas deben contener información disponible y comprensible y que refieran a temas sensibles. Lo anterior ya que temas más sensibles para los consumidores tienen más posibilidades de ser exitosos (unidos a sentimientos públicos fuertes y con acciones civiles subyacentes) (Zadek *et al*. 1998). Otro elemento de gran importancia para la eficacia de los sistemas de etiquetado, junto con los ya mencionados, es la certidumbre de que la información que se entrega es real. Etiquetar en base a información no fidedigna terminará minando la confianza del mercado, no generando así los efectos positivos esperados. Fundamental también para su eficacia es la sencillez del sistema,

acompañado de una fuerte aplicación de las reglas a los regulados. Por sofisticado que sea el diseño, sin una adecuada comprensión y aplicación de reglas, derivará en el fracaso de la regulación, (Romero, 2005) por lo que es preferible una regulación simple, pero con efectiva sanción, que normas complejas, pero con bajas posibilidades de ser sancionado ante una infracción.

Las etiquetas, en suma, deben cumplir ciertas condiciones para su éxito y vienen a ser un positivo medio para canalizar las preocupaciones de los consumidores y una vía efectiva para comunicar a los consumidores (mucho más visible que los reportes de empresas o códigos de conducta) (Zadek *et al*. 1998).

2. Aportes relevantes desde las Ciencias Económicas al rol de la empresa en la sociedad y al surgimiento del etiquetado

Como ya hemos señalado, las etiquetas pueden ser una valiosa herramienta, a través de la cual se busca informar a los consumidores final o intermedios. Estas pueden informar sobre diversos aspectos, tales como: los procesos de producción, ciertas características específicas de los productos, la manera de relacionarse de la empresa con sus grupos de interés (stakeholders), entre otras. Las características de las etiquetas han sido desarrolladas por las ciencias económicas y el Derecho se ha preocupado de regular aquellas bases contenidas en leyes particulares, como la de protección de los derechos de los consumidores; pero sin desarrollar una sistematización respecto de lo que significan las etiquetas, los presupuestos de validez y de legitimidad, así como un estándar deseable.

En este contexto, considerando el liderazgo e influencia que las ciencias económicas tienen en la evolución de modelos productivos y de relación de las empresas, es que se contextualizan a continuación los principales desarrollos a nivel privado e internacional-público que estas ciencias han efectuado en este ámbito de las etiquetas sociales, mencionando la forma como la empresa se ha hecho cargo de sus estándares productivos y de su relación con los stakeholders.

A mediados del Siglo XX surgió la inquietud en la sociedad respecto al rol que las empresas debían jugar, proceso del que surgió la Responsabilidad Social Empresarial (RSE). La Comisión de las Comunidades Europeas la define como "*concepto con arreglo*

al cual las empresas deciden voluntariamente contribuir al logro de una sociedad mejor y un medio ambiente más limpio... [que] se expresa frente a los trabajadores y, en general, frente a todos los interlocutores de la empresa, que pueden a su vez influir en su éxito." (Comisión de las Comunidades Europeas, 2001). Este enfoque tradicional de la RSE surge de la idea de una oposición natural entre los objetivos de la sociedad y de la empresa, y considerando la necesidad de los empresarios de mejorar la reputación e imagen de sus corporaciones, se vio como necesario que estos realicen ciertos actos filantrópicos, con su debida publicidad, para mostrar que los intereses de la empresa van más allá de la búsqueda de utilidades.

Este revolucionario concepto de la RSE ganó detractores desde el ámbito académico, siendo posiblemente el más notable el caso de Milton Friedman. Temiendo Friedman que la RSE podría repercutir en una captura de la empresa por parte de los gerentes para sus propios objetivos, sin *accountabilty* de ninguna especie, señala: "*allí hay una, y solo una responsabilidad social en los negocios, [la cual es] usar sus recursos e involucrarse en actividades destinadas a incrementar las utilidades tanto como se pueda, dentro de las reglas del juego, las cuales son, involucrarse en una abierta y libre competencia sin fraude o engaño*" (Friedman, 1970), solo dejando las "buenas obras" a las personas naturales. Para Friedman, el rol de los gerentes es aumentar el valor de la acción –pues ello conlleva una valoración adecuada al desarrollo de la empresa, lo que es óptimo para la sociedad, pues genera utilidades y, en definitiva, los accionistas pueden realizar con ella las buenas obras que deseen.

Años después el concepto de RSE comenzó a ser cuestionado, ya que "*relaciones públicas y campañas en los medios, cuyo núcleo es a menudo un lustroso reporte de RSC, que muestra las buenas obras sociales y ambientales de la empresa… acumulan anécdotas sobre iniciativas no coordinadas para demostrar la sensibilidad social de la empresa*", "*se enfocan en la tensión entre sociedad y empresa más bien que en su interdependencia… El resultado es a menudo una mezcolanza inconexa de actividades filantrópicas y de RSC, desligadas de la estrategia de la empresa y sin ningún impacto social significativo ni capacidad de fortalecer su competitividad a largo plazo*" (Porter y Kramer, 2006).

Así es como el concepto evolucionó hasta lo que se denominó Responsabilidad Social Empresarial Estratégica, la que busca generar valor compartido. Lo anterior se logra

transformando actividades de la cadena de valor para beneficio tanto de la sociedad como de la empresa, como sería, por ejemplo, contratar empresas locales de transporte o proveedores locales de alimentos que permitan generar trabajo y riqueza como parte de la cadena de suministros de la empresa. También, en este desarrollo, tiene un rol relevante la "filantropía estratégica", la que viene a mejorar capacidades en ciertos contextos sociales, para así poder mejorar la gestión de la empresa, por ejemplo, capacitando y después contratando ese mismo capital humano, reduciendo así costos de selección. (Ver Porter y Kramer, 2006).

La RSE estratégica evolucionará definitivamente al concepto de "creación de valor compartido", la que asumiendo la existencia de "*una percepción muy amplia de que las compañías prosperan a costa de la comunidad"*, propone el principio del valor compartido, el que "*involucra crear valor económico de una manera que también cree valor para la sociedad al abordar sus necesidades y desafíos*" (Porter y Kramer, 2011). De esta forma, el valor compartido reconoce que las necesidades sociales -y no solo las económicas tradicionales- son las que definen los mercados. Así, en definitiva, los beneficios para la sociedad son mucho mayores, ya que en general las empresas son más eficientes que los gobiernos y las ONGs, que son los tradicionalmente encargados de los "problemas sociales" (Ver Porter y Kramer, 2011). "*La creación de valor compartido es parte integral de la rentabilidad y la posición competitiva de la empresa. Aprovecha la experticia y los recursos únicos de una empresa para crear valor económico mediante la creación de valor social*" (Porter y Kramer, 2011).

Siguiendo a estos autores, la creación de valor compartido se puede alcanzar al volver a concebir productos y mercados, redefiniendo la productividad en la cadena de valor y construyendo *clusters* de apoyo para el sector, en torno a las instalaciones de la empresa. El primero de estos se basa en la pregunta acerca de si el producto es bueno para los clientes.

De ser así, será finalmente la sociedad la beneficiada, ya que -en general- será más eficiente en hacer el *marketing* que motive a los clientes a optar por productos que beneficien a la sociedad. Ejemplos son el consumo de comida saludable, en la que las empresas serán más persuasivas en la importancia de ésta que las ONGs o el Estado, o la ampliación de las empresas a mercados más desventajados, como la bancarización de sectores vulnerables,

cubriendo espacios importantes, con gran potencial, y dando oportunidades al desarrollo económico y progreso social.

El segundo de estos consiste en redefinir la productividad de la cadena de valor, ya que las externalidades también pueden producir un costo a las empresas, aunque no existan regulaciones o impuestos especiales al respecto. Aspectos como el uso de la energía, logística y recursos (reduciendo el consumo de plástico, o los envíos lejanos), abastecimiento (apoyando a los pequeños productores que son los que suplen de materias primas a las grandes empresas), distribución, productividad de los empleados (mediante mejores salarios o mejores coberturas de salud) o la ubicación (dejando de preferir la producción en países lejanos, comprando a productores locales), son ámbitos en los que el valor compartido propone mejorar la productividad.

Un *cluster,* en tanto, es "*una concentración geográfica de firmas, empresas relacionadas, proveedores de productos y servicios e infraestructura logística en un área particular*" (Porter y Kramer, 2011), a lo cual autores como Díaz añade instituciones, asociaciones de empresarios, etc. (Díaz, 2013). Apoyar a estos *clusters* en los ámbitos débiles, los que a su vez pueden significar una carga para las empresas, serán mucho más eficientes que los programas de RSE, generando así un impacto positivo en la comunidad (*cluster*), y viéndose la empresa beneficiada por esto, al menos en el largo plazo Lo anterior habida cuenta que "*La responsabilidad social está enfocada más allá de la maximización del beneficio, mientras que el valor compartido tiene como objetivo integrar la maximización del beneficio*" (Díaz, 2013).

En tanto, y desde una perspectiva pública-internacional, otro desarrollo de importancia ha sido la sustentabilidad corporativa o empresarial. Este concepto de sustentabilidad se señala, por primera vez de manera destacada como responsabilidad intergeneracional, en el informe Brundtland como "*desarrollo humano que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*" (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, 1992). Luego será Elkington el que desarrollará la sustentabilidad en sus pilares económico, social y ecológico.

La sustentabilidad rápidamente se configuró como una meta macro tanto para empresas, Estados y ONGs. La relación entre los desarrollos privados (RSE y Valor Compartido) con

la Sustentabilidad es innegable, y de hecho siempre aquellos serán medios para esta, la que se configura como meta, puesto que el equilibrio de los tres pilares es lo que puede asegurar la satisfacción de las necesidades en el largo plazo.

La etiqueta se configura, en este contexto, como un medio idóneo para transmitir información relevante, y así equilibrar las asimetrías, se refieran estas a las actividades de RSE, al compromiso de la empresa con la creación de valor compartido o a la condición de sustentable de las operaciones o productos de la empresa. Ahora bien, el gran desafío consiste en cómo lograr que la información que contiene la etiqueta modifique o incentive los hábitos de los consumidores. Solo así podremos calificar a las etiquetas de exitosas.

Debemos añadir finalmente que características o enfoques de las empresas productoras, tales como el hecho de ser estas pequeñas o medianas empresas, funcionar estas bajo el modelo de cooperativas, el hecho de ser estas empresas locales (sean nacionales o regionales), funcionar en base a modelos de economía circular o buscar la equidad de salarios o de género, entre otros, son también desarrollos interesantes y susceptibles de etiquetado.

3. Limitaciones de las Etiquetas Sociales

A continuación expondremos los problemas que pueden acarrear los esquemas de etiquetado, agrupándolas en (i) posibles afectaciones de los mercados, (ii) en la falta de efectividad de la etiqueta y (iii) en posibles consecuencias no queridas para los beneficiarios.

3.1 Posibles afectaciones de los mercados

Dentro de los riesgos que implica para los mercados, uno de gran importancia son las distorsiones que podría acarrear. Cobo señala: "*Uno de los grandes temas que toda regulación debe considerar antes de implementarse, consiste en evaluar los efectos anticompetitivos que puede acarrear. Uno de los principales es hacer inalcanzables para las pequeñas empresas los requisitos mínimos establecidos, en caso de estándares o aprobaciones previas. En el caso de las etiquetas, estos son menores puesto que no existirá prohibición de comercialización de sus productos, pero de todas maneras podría implicar*

un importante desincentivo por parte de la demanda, puesto que de hecho el objetivo de la etiqueta es alentar el consumo de los productos bien evaluados" (Cobo, 2017). Por lo que si bien, en caso de etiquetas es un riesgo menor, no podemos desconocer, existe.

En la misma línea, Ogus señala como riesgos de las obligaciones de información, el mayor gravamen que supone una obligación de esta naturaleza para las pequeñas empresas en comparación a las grandes, lo que puede terminar por beneficiar a estas últimas y la amenaza que puede representar para las industrias más innovadoras, siendo perjudicadas y beneficiando así a las más tradicionales en sus procesos (Ogus, 1994). Es decir, es relevante el efecto que pueden tener sobre las pequeñas y medianas empresas. Al ser empresas con poco personal y con alta diversidad de funciones que cumplir, son instituciones para las que, la carga de certificaciones, condiciones laborales por sobre el legal (en especial si las grandes empresas deciden participar de los esquemas de etiquetado), o la disminución en su participación de mercado por no poder alcanzar el etiquetado, podría significar un detrimento importante para estas.

Otra posible distorsión en los mercados consiste en que las etiquetas terminen por ser barreras de entrada para productos provenientes de países en vías de desarrollo. Al respecto: "*Los impactos del eco-etiquetado en el comercio internacional también se han convertido en una manzana de la discordia, con muchos países en desarrollo que plantean su preocupación de que las etiquetas ecológicas pueden ser barreras comerciales de facto, particularmente cuando los criterios se relacionan con el proceso de producción del bien afectado*". (Zadek *et al*. 1998). El problema se acrecienta cuando lo certificado por la etiqueta son los procesos, y no solo los resultados, pero lo cierto es que las ventajas competitivas de producciones en países en vías de desarrollo, muchas veces se basan en condiciones de trabajo o de salud, entre otros, inaceptables para los estándares que las etiquetas pretenden imponer.

La contracara a este problema lo constituyen los productos de mercados más desarrollados, encarecidos por el etiquetado. Supóngase productos etiquetados para el mercado local e internacional sufren un alza en los precios, lo que podría incidir en una baja de competitividad de los productos etiquetados en relación a los no etiquetados en mercados internacionales. La promoción de las etiquetas nacionales en el exterior, esquemas integrados de etiquetado con los principales países destino de exportaciones (o lo que

denominaremos “validez internacional” en el capítulo IV) y esquemas de etiquetado de bajo costo, esquemas de ayudas estatales, o certificaciones simplificadas, acompañadas de esquemas voluntarios de etiquetado podrían ser alternativas para mitigar estas limitaciones.

3.2 Falta de efectividad de la etiqueta

Desde un punto de vista de la efectividad de las etiquetas, es necesario señalar que hay productos más idóneos que otros para un esquema de etiquetado, y no todos los problemas sociales son abarcables con este. En efecto, si no existe una importante sensibilidad previa con respecto a un tema determinado (con ONGs, u organizaciones sociales idealmente detrás de este) y si no se escogen los productos adecuados para llevar a cabo el etiquetado, este posiblemente no será exitoso.

Lo anterior, habida cuenta que la etiqueta solo incentiva o condiciona comportamientos del consumidor, pero en caso alguno los dirige. Es por esto que el consumidor no se sentirá interpelado a incorporar en su decisión de consumo, junto a los factores tradicionales como precio o calidad, otros factores si no existe una sensibilidad previa. Considerando a modo ejemplar las multitudinarias manifestaciones por mayor igualdad en Chile iniciadas en octubre del año 2019, probablemente etiquetas que aseguren una mayor equidad tendrían un efecto mucho mayor después de esa fecha que la que habrían tenido antes. En tanto, los productos a escoger también deben ser idóneos, debiendo preferirse los productos ofrecidos al público en general, los productos rastreables o identificables por el consumidor, o los que cuenten con una identidad clara.

3.3 Posibles consecuencias no queridas para los beneficiarios.

En cuanto a los beneficiarios de la regulación, debemos considerar que el establecimiento de estándares mayores puede acarrear consecuencias sociales no queridas. Por ejemplo, dado el incentivo para la contratación de mujeres que pueda ser reflejado en una etiqueta de “equidad de género” o similar, pueden generarse incentivos para “contrataciones ficticias”, o que al intentar mejorar remuneraciones de los empleados, estos se vean bajo amenaza de trabajar horas extras sin pago adicional, o la perdida de ciertos beneficios que para la

empresa implicaban un esfuerzo, no mejorando en suma (o incluso empeorando) las condiciones de los beneficiarios. "*Las etiquetas pueden servir para resaltar y recompensar las mejores prácticas simplemente desplazando y no mejorando los estándares bajos*". (Zadek *et al*. 1998).

Otro riesgo consiste en la eventual pérdida de confianza de los consumidores en las etiquetas. Si una etiqueta pierde su credibilidad, los efectos contra todo lo que sea "comercio ético" o contra cualquier sistema de etiquetado podrían ser muy nocivos. Por esto es que es muy importante la transparencia y simpleza del sistema, la fijación de un estándar adecuado, los procesos establecidos y éticamente correctos, junto a la educación del consumidor. "*Para el grupo de consumidores, la autoridad y credibilidad de la etiqueta probablemente sea más importante que la exactitud de la información*". (Zadek *et al*. 1998).

Otra variante importante respecto de la eficacia del etiquetado lo constituye la eventual falta de normas de caducidad, pudiendo mantenerse como bien evaluados productos o productores que han dejado de cumplir los estándares o que, existiendo estas normas pero por falta de fiscalización, no se exige a las empresas retirar el sello en sus productos.

Por último, otra eventual limitante es la falta de claridad sobre los estándares respetados por los productores intermedios. Es decir, existe una preocupación legítima sobre cómo asegurar al mercado que estos productores de la cadena han respetado los parámetros que se declaran cumplir en el producto final. Al efecto, algunas medidas de mitigación de tal problema pueden ser certificación simplificada, atender al principio de realidad que aplica, por ejemplo, el Derecho del Trabajo; y promover la contratación de empresas sub-contratistas que, a su vez, ya estén certificadas (acreditando de esta manera el cumplimiento a todo nivel de los estándares de la etiqueta). Comprar servicios o productos intermedios también etiquetados podría ser una solución a este problema, privilegiando sistemas de auto-fiscalización, pues se entiende que el productor que pone a venta un producto etiquetado puede (y debe) fiscalizar que el estándar se cumpla durante toda la cadena de producción.

En suma, los riesgos para el mercado, los productores, los consumidores, e incluso los beneficiarios existen. Por esto es importante que el esquema que se escoja sea el adecuado, con la transparencia debida, y con un foco de beneficiarios preciso.

4. Alternativas a Etiquetas Sociales

Ogus desarrolla distintos tipos de regulaciones sociales, encontrándose las etiquetas sociales dentro de estas, pero reconociendo además una variedad más amplia, las que pueden clasificarse en los diversos niveles de intervención que estas regulaciones implican. En orden de intensidad, podemos distinguir: (i) obligaciones de información; (ii) estándares y (iii) aprobación previa

En las **obligaciones de información**, están primeramente las obligaciones de información de precios, cantidad y calidad. En el primero de estos destaca el problema que plantean los casos de productos vendidos en *packs* de cantidades variables, por lo que la indicación del "precio por unidad", o en referencia a unidades estandarizadas es necesaria. En nuestra legislación la Ley N° 19.496 junto a su Reglamento, regula esta situación al establecer normas de Protección de los Derechos de los Consumidores, en particular respecto al precio unitario de los productos. También se expone el caso de las compras mediante transacciones crediticias, donde el autor señala la necesidad de aclarar el "real" precio final, incluyendo intereses y otros pagos.

Respecto a las obligaciones de informar cantidad y calidad, de las primeras se señala la necesidad de contar con unidades de medida simples y estandarizadas (comparación de libras con kilos o galones con litros) El artículo 32 de la ya citada Ley de Protección a los Consumidores señala: "*la información básica comercial de los servicios y de los productos… deberán efectuarse en idioma castellano en términos comprensibles y legibles en moneda de Curso legal y conforme al sistema general de pesos y medidas aplicables en el país*…".Respecto de las segundas, la importancia radica en la necesidad de que exista información, ya que de no haberla, la calidad de los productos en el mercado siempre tenderá a la baja, al no poder el consumidor distinguir los "buenos" de los "malos" productos, reconociendo siempre la dificultad que esto supone especialmente relativas a la subjetividad que implica, y a la existencia de "bienes de experiencia" de los que su calidad se advierte después de un cierto lapso. La ya descrita dificultad para disponer y hacer comprensible esta información sugiere la necesidad de hacer un análisis respecto a la real

necesidad de exigir dicha información puesto que los costos para generarla podrían ser altos.

Las etiquetas sociales se circunscriben en este ámbito de regulación, puesto que implican una información (voluntaria u obligatoria) para que los participantes del mercado decidan respecto de una cierta calidad referente a las condiciones de producción, o de prestación de un servicio. Parece interesante señalar el artículo 28 de la Ley de Protección del Consumidor el que señala: "Comete infracción a las disposiciones de esta ley el que, a sabiendas o debiendo saberlo y a través de cualquier tipo de mensaje publicitario induce a error o engaño respecto de:… f) Su condición de no producir daño al medio ambiente, a la calidad de vida y de ser reutilizable o reciclable". Si bien parece clara la intención del legislador de proteger la calidad de vida del consumidor, no es menos cierto que la voz "calidad de vida" podríamos entender incluye la calidad de vida de quienes han participado en su fabricación, así como sin dudas la voz "medio ambiente" no se refiere solo a el daño que pueda causar una vez adquirido, sino que también se refiere al daño que pudo haber causado en su proceso de manufactura. Nos parece un atisbo claro de regulación en el mismo sentido que el propuesto por la etiqueta social.

Respecto a los grados más intensivos de regulación, Ogus desarrolla los **estándares**, los que a su vez en orden ascendente de regulación reconocen los de objetivo, los de desempeño y los estándares específicos (conocidos en inglés como "*target standards, performance standards* y *specification standards"*). Los primeros -target standards- refieren a que la norma se concentra solo en el producto final o resultado, no siendo regulando el proceso (es decir, ni la producción –inputs-, ni la inversión –outputs-). Como ejemplo de esto se cita que en la producción de juguetes, estos deben no ser nocivos para la salud, siendo libre para el fabricante el cómo producirlos.

Los segundos -performance standards- dicen relación a la necesidad de cumplir ciertas condiciones de calidad claramente establecidas, como podrían ser los casos de estándares sobre emisión de ruido o polución, pero dejando la elección de los medios para cumplir con el estándar al productor. Por último, los estándares específicos -specification standards- ordenan determinados materiales o maneras de producir, puesto que no incluir estos

suponen un resultado no querido. Las normas relativas a *air bags* o las normas de producción de neumáticos son ejemplos citados.

Por último, la forma de regulación más intensiva es aquella que exige **aprobación previa**. Esta consiste en la necesidad de tener un permiso o licencia de un cuerpo regulatorio antes de emprender una actividad. Tiene el claro propósito de prevenir la ocurrencia de hechos socialmente no deseables, con costos muy altos. Esta es una forma de regulación no deseable en principio, dados los altos costos de examinación de todos los antecedentes y las pérdidas de bienestar que surgirán si se utiliza para fines anticompetitivos, además de que la uniformidad y estandarización propios de la regulación limitarán de manera importante la innovación. Solo ciertos tipos de circunstancias la justifican, aquellas donde las consecuencias pueden ser tan catastróficas o la aversión social tan alta que el escrutinio previo es preferible que aplicar sanciones *ex post* (como el caso de accidentes nucleares) y en casos en que dada una actividad con diversas características, la aprobación previa funciona como registro o certificación, lo que es especialmente útil en casos de provisión de servicios, lo que en definitiva ayuda a reducir los costos de información al facilitar el acceso a las personas, constituyéndose en definitiva como un forma de regulación de información (Ogus, 1994).

5. Caso del Etiquetado Ambiental y Normas ISO de la Serie 14.000

Dado que el desarrollo de modelos de etiquetados es mucho mayor en el ámbito ecológico y la cercanía entre este tipo de etiquetado y el social por el tipo de interés que oferentes y consumidores tienen, siendo además ambos pilares del desarrollo sostenible, es que analizaremos brevemente su desarrollo.

Existen muchos sellos, algunos con gran éxito, especialmente en Europa, donde podemos reconocer el ángel azul alemán, el cisne blanco nórdico o la Etiqueta Ecológica Europea (también conocido como “Flor Europea”), todos los cuales buscan entregar información a los consumidores respecto a las condiciones y prácticas ambientales de las empresas y productos. Otros ejemplos similares podemos encontrar en países como Canadá, Japón, EEUU, Austria o Corea del Sur.

Los grandes propósitos de la ecoetiqueta consisten en la diferenciación que hacen de un producto, ya que entrega cierta información clara respecto a este en relación a otros sin etiquetado; en aumentar la credibilidad de los productos que aparentan ser "verdes" (especialmente en los casos de los ecoetiquetados Tipo I y III como veremos); y reducir asimetrías de información (Schumacher, 2010). Las semejanzas con los etiquetados sociales se hacen por tanto aún más evidentes.

Lo que tienen en común gran parte de estas etiquetas, es que forman parte de los etiquetados de la serie 14.000 del Organismo Internacional de Estandarización (ISO), el que busca establecer sistemas de calidad aplicables a empresas de todo el mundo. Cuenta con representantes de varias naciones, las que son representadas por sus respectivos Institutos Nacionales de Normalización. En el caso de Chile, este es representado por el Instituto Nacional de Normalización chileno, el que es una Fundación de Derecho Privado sin fines de Lucro, creada por CORFO.

La señalada serie 14.000, está compuesta por varias normas, dentro de las cuales se distinguen algunas orientadas a Sistemas de Gestión Ambiental, otras a Etiquetas Ecológicas y Declaraciones ambientales de productos, otras a Huellas ambientales y por último un grupo de análisis de ciclos de vida. En el grupo de "Etiquetas Ecológicas y Declaraciones Ambientales", contamos la norma ISO 14020 que establece principios generales en la materia, la norma ISO 14021 que establece las Autodeclaraciones Ambientales (o Tipo II), la norma ISO 14024 que establece el etiquetado ecológico tipo I (casos del Ángel Azul, el Cisne Nórdico y la Flor europea) y la norma ISO 14025 que establece el etiquetado ecológico Tipo III.

Estas normas, que son internacionales y por tanto su certificación es válida en los países adheridos a ISO, son de naturaleza voluntaria para las empresas, las que buscan la etiqueta con el objeto de mejorar su imagen, por el compromiso con el medio ambiente y la sustentabilidad ecológica. Pero a su vez, desde una perspectiva sistémica, esta promueve la eficiencia económica, al ser más económico que controles regulatorios más costosos, promueve la competencia entre oferentes y empodera a los consumidores al darles más información.

El ecoetiquetado de tipo II, consiste en autodeclaraciones voluntarias, la que se hicieron necesarias por "la proliferación de afirmaciones ambientales", lo que creó la necesidad de

normas claras que consideraran todos los aspectos del ciclo de vida de los productos. Es decir, son *"afirmaciones ambientales sin certificación por una tercera parte independiente"* (Norma ISO 14021). Ejemplos clásicos de este tipo de información son las declaraciones contenidas en empaques donde se señala ser un producto reciclable, ser "amigable con la capa de ozono", o ser "libre de fosfatos", y están asociados a estrategias de comunicaciones de los interesados en ser identificados de esa forma (D'Souza *et al*. 2006).

El etiquetado de tipo I, en cambio otorga al obtenerse una licencia la que consiste en *"documento dado bajo las normas de un sistema de certificación por el cual un organismo de etiquetado ambiental otorga a una persona u organismo el derecho al uso de etiquetas ambientales Tipo I para sus productos, de acuerdo con las normas del programa de etiquetado ambiental"* (Norma ISO 14024). Estos etiquetados buscan informar al consumidor de manera clara sobre sus ventajas ambientales, con una revisión constante acerca de que los estándares continúen cumpliéndose para portar el logo (Abarca y Sepulveda, 2001). Ejemplos de esta son los ya citados casos del Ángel Azul, Cisne nórdico y la Flor europea.

En tanto, el etiquetado de tipo III, contiene información cuantitativa con alto nivel de detalle, basadas en índices de ISO, y por certificadoras independientes (Cereceda *et al.* 2012). También conocidas como "Declaraciones ambientales de productos" (DAP), se basan metodológicamente en el ciclo de vida de estos. El alto nivel de detalle que tiene este tipo de declaraciones, hace que estén orientadas preferentemente a la comunicación entre oferentes, aunque también podría ser comunicada a los consumidores (Norma ISO 14025), el que en todo caso probablemente tendrá dificultades para asimilar esta información, salvo públicos más instruidos en la materia. Ejemplos de esto son las etiquetas que informan el consumo de ciertos artículos como los eléctricos o automóviles.

Dentro de las principales fortalezas del sistema de etiquetado ecológico por ISO, se cuenta con que es un sistema internacional, con normas claras y por tanto las etiquetas serán válidas no solo dentro de un territorio particular, no siendo siquiera necesario un proceso de homologación, además de la certidumbre que las normas ISO producen en los consumidores. En contraste, estas etiquetas pueden ser de muy alto costo para ciertos tipos de empresas; se observa la ausencia de una etiqueta conocida y única por el mercado, lo

que debilita el nivel de conocimiento de una iniciativa de este tipo entre los consumidores; los Estados no suelen comprometerse para masificar el conocimiento e incentivar el consumo de productos con este tipo de etiquetas; y la ocurrencia de discordancias entre acreditadores en el mundo en relación a las Reglas de Categorización de Productos, que hace que aumente la desconfianza hacia estos ecoetiquetados al no poder garantizarse que todos cumplan efectivamente las mismas condiciones (Minkov *et al,* 2015).

6. Experiencia comparada en el Etiquetado Social

El modelo de etiquetas sociales, en general se ha dado por objetivo alcanzar estándares supranacionales -y no locales-, lo que dificulta su capacidad efectiva de cumplimiento, dado que requieren de estrategias de *enforcement* muy costosas (entendiéndose como aplicación o ejecución de la Ley), puesto que fiscalizar realidades fuera de una jurisdicción determinada es muy complejo, legal y económicamente. Todo esto ha incidido en que los principales etiquetados sociales comparados (Café Max Havelaar, Rugmark, la etiqueta de Comercio Justo, entre otros) se basen en estrategias de altos precios y con perfil *Premium*, haciéndole muy difícil a estos productos salir de sus nichos de mercado y competir con productos masivos, no produciendo, en definitiva, efectos significativos en el comercio a nivel global.

Otro problema que se ha verificado es que a veces las etiquetas, por sus limitaciones antes descritas, no bastan, y se hace necesario, junto con el etiquetado, otras medidas para reducir las asimetrías de información y explicitar ciertos estándares contenidos en la elaboración o en el producto en sí. Un ejemplo lo constituye el caso Rugmark en India, en el que los niños que trabajaban en el mercado de las alfombras fueron removidos de sus puestos de trabajo para que las empresas proveedoras en occidente pudieran acreditar condiciones laborales sin trabajo infantil. Una vez removidos, tuvieron que buscar alternativas de subsistencia, trabajando en otros mercados más peligrosos o quedando sin trabajo y sin una red de apoyo. Los empresarios locales de alfombras que no contrataban niños no se vieron beneficiados, y la mayoría tuvo importantes pérdidas (Zadek *et al*. 1998), experiencia que nos lleva a suponer que las etiquetas, si bien pueden mejorar ciertos estándares, no son suficientes para atacar problemas sistémicos de un país o región, especialmente cuando subsisten

diferencias de estándares muy relevantes entre países desarrollados y países en vías de desarrollo o subdesarrollados

Existen también casos de certificación a nivel nacional. Un ejemplo paradigmático en EEUU y Latinoamérica lo constituyen las "*Empresas B"*, las que postulan que "*la mejor manera de provocar un cambio social o ambiental es a través del mercado*" (BID, 2014). Dado que nos referiremos a ellas más adelante, baste por ahora señalar que contemplan un esquema nacional en cada uno de los mercados en que participan, lo que nos parece más susceptible de éxito.

En cuanto a casos relevantes en el ámbito nacional, estos serán analizados en el Capítulo VI, los que complementarán este análisis.

IV. ADMISIBILIDAD DE LA ETIQUETA SOCIAL COMO INSTRUMENTO EN LA LITERATURA REGULATORIA

Este capítulo propone el estudio de las justificaciones que podría tener una regulación como un etiquetado social, a la luz de la Literatura Regulatoria, intentando encuadrar esta herramienta dentro de algunas de las justificaciones que existen en la materia.

1. Justificación como falta de información.

Siguiendo al profesor Breyer, "*la regulación gubernamental está diseñada a veces para suplir la información inadecuada que se brinda al consumidor o para reducir los costos de obtención de información adecuada para el consumidor*". (Breyer, 1979).

El primero de los motivos dice relación a la necesidad de intervenir en ocasiones que los proveedores busquen engañar a los consumidores, mediante información no fidedigna y no sea realista suponer que estos puedan salir del engaño. Si bien este es un tema de importancia, la solución de este problema no puede entregarse al etiquetado. Lo anterior, habida cuenta que existiendo un tercero que certifique información (condición necesaria en los esquemas de etiquetado), esta no debiera tener problemas acerca de su veracidad, salvo que se efectuare un engaño al regulador, pero siendo esto último improbable.

En segundo término, se justifica una intervención en los casos en que los consumidores no pueden evaluar razonablemente la información disponible, dada la falta de experiencia o conocimiento en un ámbito determinado. Esta brecha de información si es susceptible de cerrarse mediante una etiqueta, ya que justamente lo que hace esta es acercar la información al consumidor. Ejemplo de este tipo de etiquetado es el Etiquetado de Alimentos que rige en nuestro país, puesto que es información disponible en los empaques, pero que al no poder ser asimilada por los consumidores, mediante un etiquetado se simplifica la transmisión de información, no significando la regulación una obligación de hacer disponible la información, sino de simplificar la ya existente.

Por último, la regulación se justifica cuando el mercado es insuficientemente competitivo para proveer toda la información requerida. Ante esto el Estado podría regular obligando a transparentar información. La etiqueta podría ser muy adecuada, ya que sería la manera de

incentivar y disponer dicha información. Se trata de proveer de información que en su mayoría no existe, y solo una vez "existiendo", será informada (como en el caso del sello S).

En suma, podemos estimar que una regulación de etiquetado social podría perfectamente fundarse en un problema de información (en concreto de disponibilidad y de asimilación por parte de los consumidores). Esta deberá compararse con otros métodos informativos, que podrían ser más eficientes.

2. Justificación como corrección de efectos colaterales

El consumidor final suele entender que el costo que se debe pagar por un producto, es lo que ha costado producirse (industria, *know how*, salarios, tributos, utilidad). Sin embargo hay ocasiones en que hay ciertos costos que finalmente no se pagan, y dada esa circunstancia es que el regulador interviene para que alguien (generalmente el productor), incorpore estos costos.

"*La regulación se justifica frecuentemente por la necesidad de compensar el hecho de que el precio de un producto no refleje los principales costos que su producción o uso imponen a la economía*" (Breyer, 1979).

Generalmente estas justificaciones regulatorias se da en casos ligados al medioambiente, donde suele ocurrir que existe un perjuicio a terceras personas o al patrimonio ambiental que no se incorpora en los costos formales de producción, y dado que los costos de transacción son muy altos para los perjudicados, acciones legales legítimas quedan en el tintero. Esto ya que las personas harán valer sus derechos solo cuando los beneficios esperados sobrepasen a los costos. "*Externalidades que afectan a un gran número de personas, pero solo imponen una pequeña perdida sobre cada individuo en particular, no serán internalizadas*" (Ogus, 2002). Así también podríamos entender que hay costos sociales, sin duda no queridos, que no están siendo incorporados por el productor.

Ciertamente habría muchas herramientas posibles para la incorporación del costo por parte del productor, siendo el etiquetado uno de los posibles. Tendría este la virtud de traspasar a los consumidores la decisión acerca de cuál es el precio que el productor debe pagar, por lo que la regulación sería poco intensiva, e iría además de la mano con la valoración que el

consumidor hace del costo desde una perspectiva dinámica, lo cual en un costo social es fundamental, pues las valoraciones que hacemos de estos costos son precisamente dinámicas (lo que entendíamos como sueldo ético hace 50 años probablemente será distinto a lo que entendemos por él hoy, o las exigencias que hacemos a las empresas acerca de cómo relacionarse con su medio). Otra dificultad que salva este tipo de regulación es que la determinación de este costo podría ser excesivamente engorrosa y distorsionadora, pues fijar un *quantum* desde la administración central podría derivar en excesivos riesgos de regulación por interés. Es por esto que Breyer señala que más que determinar ese costo, se intenta crear incentivos que dirijan la conducta en una dirección deseable, de todas maneras debiendo preferirse los instrumentos menos distorsionadores.

El problema de este tipo de regulación, es que este costo que los consumidores harían pagar no será basado en parámetros objetivos, sino más bien subjetivos, por lo que el precio podría terminar siendo excesivo o demasiado bajo.

Siguiendo a Breyer, otras herramientas ante los efectos colaterales, son el establecimiento de estándares (el que generalmente se busca evitar por la dificultad de su administración, por los daños a la competencia y el eventual congelamiento tecnológico), impuestos y bonos transables. Los dos primeros tienen el perjuicio de ser más restrictivos que las etiquetas. El último caso aplica solo en materia ambiental.

3. Justificación como Poder de Negociación Desigual

Breyer reconoce esta justificación como una "justificación menor" de la regulación, lo que implica que no se basta a sí misma para explicar una regulación, pero es útil como apoyo a "justificaciones mayores".

En general las relaciones que justifican un etiquetado social nacen de relaciones desiguales. Un ejemplo está en el Derecho del Trabajo, donde lo que este busca es equilibrar una relación de por si asimétrica. El Estado al no poder obligar a los empleadores a tomar decisiones inconvenientes a sus intereses más allá del Derecho Laboral, lo que si puede hacer es generar incentivos a efectos de minimizar fenómenos nocivos, como el desempleo o el bajo crecimiento económico.

"*Donde la división existente del poder de negociación es "desigual", puede pensarse que la regulación se justifica para lograr un mejor balance*" (Breyer, 1979). Entre empleadores y trabajadores que obtienen un sueldo mínimo, o empleadores y mujeres buscando insertarse en el mercado laboral, entre muchos otros casos que podrían presentarse, existe efectivamente una asimetría de negociación. Esta obviamente ya ha buscado ser corregida por otros instrumentos más coercitivos, por lo que podría ser interesante una herramienta más sutil, con menos riesgos de distorsión.

4. Justificación como Regulación Social

Los avances regulatorios en los EEUU de los años 70, llevó a que la literatura de la época acuñara el concepto de "Regulación Social", para distinguirla de la tradicional Regulación Económica.

Autores como Barry Mitnick o Lester Salamon, identifican las regulaciones sociales como aquellas que causan impactos directos en la población, con un objetivo de protección social de los ciudadanos o la regulación de los derechos de estos y su bienestar, en contraposición a las regulaciones económicas, que se orientan al control de los mercados y el funcionamiento competitivo de estos (Mitnick, 1980 y Salamon, 2002).

Al respecto el profesor Anthony Ogus distingue entre las regulaciones sociales, las que *"... se ocupan de temas como la salud y la seguridad, el medio ambiente, cuidado del consumidor; y suele tener justificación en externalidades y asimetrías de información*" y las regulaciones económicas, las que se fundan generalmente en las demás fallas, como monopolios o problemas de coordinación (Ogus, 2002).

Pareciera que la auténtica justificación del etiquetado residiría en las regulaciones sociales, pues no puede desconocerse que son regulaciones en beneficio de ciertos grupos pertenecientes a la población, justificándose por lo demás concretamente en problemas de información.

Al respecto el profesor Tony Prosser señala: "*Debería ser posible trasladar las metas sociales en términos de fallas de mercado*" (Prosser, 2006), y con respecto a la regulación en concreto de la información, nuevamente Ogus indica que estas podrían tener una gran relevancia en relación a las metas distributivas (Ogus, 1994).

5. Conclusiones

El objeto del etiquetado no es sino proveer de información a los consumidores, a objeto de que puedan tomar decisiones. Ogus enseña que lo más eficiente para reducir costos de información es hacer económica dicha información al consumidor, tesis a la que adherimos en oposición a la literatura que propone que dados los riesgos asociados a la recepción, asimilación, y toma de decisiones en base a la información, podría ser más conveniente que el regulador tome las decisiones en lugar del consumidor en el mercado.

Es por tanto, a nuestro juicio que esta propuesta de Etiquetado Social tendría la naturaleza de regulación social, buscando corregir una asimetría de información, cuya herramienta serían las etiquetas. Por tanto una causa de naturaleza económica (la asimetría de información), da paso a una justificación regulatoria de naturaleza económica (problema de la información inadecuada o asimétrica, visto en el punto 1 de este capítulo) o a una justificación regulatoria de naturaleza no económica (regulación social, la que apunta a la justicia distributiva).

Sin embargo no hay que olvidar que la literatura regulatoria también admite regulaciones multi causales, y más aún en casos de regulaciones sociales. Al respecto Tony Prosser señala: "*yo no estoy sugiriendo que la solidaridad social provee por sí misma la justificación para la regulación. En muchos casos la falla de mercado será la razón, o más bien el requisito previo para la regulación…* [aunque no] *necesariamente la regulación social tiene que estar detrás de la regulación económica*" (Prosser, 2006).

Por esto, si bien nuestra postura acerca de la naturaleza de esta regulación es la ya expresada, más allá de la justificación concreta, en la medida que exista una falla que valide una regulación (como lo son al menos la asimetría de información y las externalidades), el regulador tendrá que tomar una decisión, en la medida que sea un instrumento idóneo, en virtud de los análisis que de un tipo de regulación como la propuesta implican. En la medida que se ausente alguno de los elementos necesarios para un mercado eficiente de los que señala Stiglitz (Competencia e Información perfecta, Derechos de Propiedad claros, con Tribunales que los garanticen), se justificará una intervención, en la medida que esta "*logre a un costo bajo los fines de política que los observadores racionales considerarían de interés público*" (Breyer, 1979).

V. DISTINTAS ALTERNATIVAS AL REGULAR

El regulador cuenta con distintas alternativas al momento del diseño de un sistema de etiquetas sociales. En este, serán fundamentales las condiciones existentes, y deberán atenderse a los riesgos y beneficios buscados. Es decir, al momento de discriminar entre las opciones, será fundamental el contexto existente, no habiendo mejores o peores opciones *a priori*. En varias de estas alternativas, nos referiremos al caso de las normas de la serie ISO 14.000 ya que constituyen el caso más exitoso de etiquetado del que ya nos hemos referido.

1. Obligatoriedad o Voluntariedad de la Etiqueta

En el diseño de la regulación, este es un tema de gran relevancia, puesto que los costos, posibles distorsiones, entre otros aspectos, podrían depender de esta definición.

Considerando la novedad que supone una regulación de este tipo en el contexto chileno, pudiendo ser por tanto, objeto de resistencias, la voluntariedad pareciera ser un punto de partida más seguro.

A lo anterior, debemos considerar que un programa de etiquetado voluntario, como bien señala Romero, es razonable estimar será más económico (Romero, 2005), y que tendrá menos efectos adversos a la competitividad. En última instancia debemos considerar que un esquema voluntario puede ser suficiente incentivo bajo la amenaza de pasar a ser obligatorio, y que de hecho es perfectamente posible que esto ocurra dada la naturaleza dinámica que tienen las regulaciones. De hecho en la literatura se señala que generalmente los estándares exitosos que comienzan siendo voluntarios, terminan por ser obligatorios (Kong *et al*. 2002). Existen casos en Chile en ese sentido, los que veremos más adelante.

Como contrapartida debemos considerar que ante mercados atomizados o ante la ausencia de acuerdos con los actores más relevantes, (siendo siempre deseable que existan estos acuerdos) los esquemas voluntarios debieran ser ineficientes, por lo que sería, preferible un esquema obligatorio. Además los actores que tengan un bajo estándar social debieran en principio restarse de los programas voluntarios, no recibiendo el "castigo" de los consumidores, y adhiriendo solo los actores con un "buen" comportamiento, no pudiéndose así distinguir a los "malos" (dado que no participan), de los "buenos" (que si participan). Es

por esto que en un esquema voluntario, la educación es fundamental, por lo que es también recomendable uno obligatorio en caso de no poder el Estado brindar esta educación.

Es por lo anterior que es fundamental que el Estado juegue un rol de información, difusión y negociación (estrategias informales de *enforcement*). En la medida que los consumidores sean conscientes que los productos sin etiqueta social (en esquemas voluntarios), presumiblemente no son responsables socialmente, este debiera ser suficiente incentivo para las empresas a cambiar su conducta. En el caso de ser obligatorio, los medios informales de todas formas ayudarían a sensibilizar y darle mayor efectividad al programa. Estrategias de promoción como apoyo de cadenas de ventas o vendedores, anuncios publicitarios, listas de modelos de mercado e información en puntos de venta y de Regulación por amenaza o negociación, como acuerdos con la industria o asociaciones gremiales, ganando tiempo, confianza, información, disminuyendo incertidumbre, evitando la eventual obligatoriedad de la regulación y flexibilizando (Romero, 2005) son herramientas que auxiliaran al modelo para su éxito, especialmente si es voluntario.

En caso que se optare por la obligatoriedad, y en cuanto a la proporción de empresas que sería deseable alcance un buen estándar, la OCDE señala respecto a etiquetas ecológicas (realidad en nuestra opinión, asimilable al de etiquetas sociales), que es recomendable que solo entre el 5% y el 30% de los productos en una determinada categoría lo alcance. (OCDE, 1997). De esa manera, los consumidores tienen posibilidad de encontrar productos que cumplan el criterio, realmente prefiriendo a los socialmente responsables por sobre los no responsables.

2. Administración

Otra decisión que debe tomar el regulador dice relación con la existencia de una agencia administradora del sistema.

En caso de no estimarse esta necesaria, serían los mismos productores los que adosarían a sus productos las etiquetas, pudiendo hacer un paralelo al caso de las etiquetas tipo II, regulados en las normas ISO 14.001, 14.020 y 14.021.

En caso de si haberla, sería un tercero, el cual velaría por el cumplimiento de los estándares pudiendo ser estas organizaciones de la Sociedad Civil o el Estado (sea como agencia

independiente o como servicio del gobierno central). La literatura señala al respecto que las "*soluciones privadas deben preferirse, ya que permiten a los agraviados resolver sus problemas directamente, evitando así la intervención estatal*" (Ogus, 2002).

En la misma línea, Romero señala: "*No basta para justificar la intervención correctora del Estado con que se acredite la existencia de una falla de mercado, sino que se debe tener conciencia que el Estado en su intento por remediar una falla puede también fracasar irrogando costos incluso superiores…*" (Romero, 2005). Dentro de estos posibles costos podemos enumerar las distorsiones que la regulación puede producir en el mercado, los costos propios de la regulación a cambio de beneficios insuficientes (escasa información, poco importante información, poco creíble información) y el riesgo siempre latente de captura de los regulados al regulador (desarrollado por la Teoría del interés privado).

Una agencia de naturaleza estatal tiene como ventaja su credibilidad, su capacidad de asegurar que el sistema de etiquetado se perpetuará en el tiempo (al no depender de una agencia privada que podría no poder seguir dando sus servicios), entre otras.

En tanto, si el riesgo de captura a un regulador público es alto, lo es aún más en caso de instituciones privadas que certifiquen lo expresado en la etiqueta, por lo que este riesgo está siempre latente.

A todo evento, sea un proceso llevado por organismos públicos o privados, deben existir protocolos y estándares bien definidos con anterioridad y conocidos por el mercado conforme a los cuales estos o aquellos deberán ceñir su actuación.

Es relevante además la mutua influencia que se producirá entre el Estado y la Sociedad Civil, si esta última desarrolla el etiquetado. La existencia de etiquetas privadas puede impulsar al Estado (así como ONGs o grupos de interés) a tomar medidas que las fortalezcan, apoyen o incluso las regulen (conforme a lo recientemente expuesto).

Todo lo anterior no obsta las otras importantes funciones que debe cumplir el Estado en el proceso: campañas informativas sobre las etiquetas, concesión de ayudas para reducir los costos derivados del proceso de acreditación y para las adaptaciones necesarias para alcanzar los estándares fijados (como subvenciones o incentivos fiscales) y mediante la preferencia de estos productos por las organizaciones del Estado. (Bañegil y Chamorro, 2003). En ese mismo sentido, se cuentan también otras herramientas que tiene el Estado,

varias de las cuales ya han sido señaladas: incentivar la educación en responsabilidad social, facilitar el dialogo y la cooperación, premios anuales, incentivos fiscales, entre otras.
Una última opción consiste en la implantación centralizada por parte de organismos internacionales, sean estos asociaciones de países (ONU, OCDE), como ONGs de alcance mundial o continental.
Por lo expuesto, en nuestra opinión el Estado debe proveer de la institucionalidad certificadora en caso de que asuma la gestión del proceso, o debe contribuir a acreditar a los organismos certificadores, en caso que sean privados los que certifiquen la condición social de los productos. Lo anterior en línea con el ejemplo que las normas ISO en su serie 14.000 nos dejan.

3. Forma de otorgamiento

Ante la intención (u obligación) de una empresa de ser calificada en el contexto de una etiqueta social, esta puede ser, siguiendo las normas de la serie 14.000 de ISO respecto al eco-etiquetado, fruto de una auto declaración (Tipo II) o de una certificación por tercera parte (Tipos I y III). Estas últimas tienen como tercero certificador a una empresa, la que siguiendo los parámetros establecidos en la norma (en este caso internacional), certifica en base a la información provista por el interesado.
Es interesante notar que dado que la etiqueta tipo I se basa en lo ecológico de un producto específico, mientras la tipo III en un proceso (o "ciclo de vida"), estas últimas se asemejan más a lo que un etiquetado social requiere, puesto que de un producto terminado, o un servicio prestado, no puede deducirse la calidad de los trabajos, el *ratio* de remuneraciones o la igualdad de trato entre hombres y mujeres, o nacionales y extranjeros.
Otra decisión que habría de ser tomada es que tipo de institución hará el análisis. Mientras en el caso de las normas ISO, es realizado por agencias privadas dedicadas especialmente a esto, con normas claras e internacionales, en el etiquetado social podría preferirse un esquema nacional considerando que un esquema internacional, tan robusto como la serie 14.000 podría demorar años en prosperar. Además podrían preferirse agencias públicas (como una superintendencia) o privadas, pero con una regulación estricta de todas las

condiciones, de manera que problemas como los que sufren las normas ISO con las Reglas de Categorización de Productos, no ocurran.

4. Objeto del etiquetado

Otro gran dilema, consiste en la decisión entre escoger un modelo de etiquetado a los productos o de la empresa como un todo. Ambos modelos presentan ventajas comparativas, por lo que la decisión deberá tener en cuenta especialmente los objetivos que se busquen.
Etiquetar al fabricante tiene como principal ventaja la sencillez del sistema. Con estándares más simples, puede evaluarse la empresa como un todo. Otra ventaja de la certificación del productor, es la simplificación en la transmisión y retención de la información para los consumidores, mientras que la de producto puede generar confusión entre estos, pero a su vez ser más precisa respecto a los impactos positivos y negativos (constituyendo otro ejemplo de cómo a veces los consumidores requieren información, pero no un exceso de esta). Además, si lo que se busca certificar es la RSE, la creación de Valor Compartido o la sustentabilidad de la empresa, este esquema será más adecuado. A diferencia del etiquetado ecológico, posiblemente el etiquetado a la empresa sea una opción más viable, ya que las condiciones sociales de producción serán iguales para todos los productos (son los mismos trabajadores, los mismos *clusters*, etc.), a diferencia del ecológico donde diferentes productos tienen diferentes calidades ambientales.
En tanto, la principal ventaja de la acreditación al producto reside en que posiblemente existirán empresas que no podrán certificarse completamente, pero si a un producto en particular, logrando así que hayan más productos en la oferta de productos sociales.

5. Foco de la Regulación y Efectos que esta causa.

Una decisión de relevancia, será poner el foco en la amplitud o en la profundidad. El primero refiere al número de personas que la regulación alcanzará, (conocimiento de la etiqueta, porcentaje de empresas involucradas en esta, entre otros) mientras que el segundo dice relación con la magnitud del impacto en los individuos (porcentaje de beneficio para beneficiarios y de gasto para consumidores). Analizando ambos en conjunto, podrá

estimarse el impacto total de la regulación. (Zadek *et al*. 1998). Puede suponerse que un esquema de regulación que contemple muchos parámetros sociales (a modo ejemplar, equidad de salarios y de género, flexibilidad laboral, vínculos con la comunidad, modificación virtuosa de procesos), podrá tener impactos más profundos, al incentivar a las empresas a tener un buen comportamiento en todas las áreas. En tanto la amplitud del impacto dependerá principalmente de la obligatoriedad del sistema. Un esquema obligatorio hará más visible el etiquetado al mercado, además del conocimiento que alcanzará por el solo hecho de su imposición.

Como es lógico, menor amplitud tendrán los esquemas voluntarios, siendo importantes los incentivos que el Estado, la sociedad civil o el mercado dirijan a las empresas para su adopción. A mayor amplitud e impacto que se opte en la regulación, será mayor el riesgo que se correrá en caso de fracaso del etiquetado, y mayores los beneficios en caso de ser exitosa. Es por esto recomendable la cautela del regulador, y la mayor rigurosidad al diseñar y aplicar la regulación si se busca que sea amplia y profunda.

6. Homologación de normas de etiquetado

Existiendo una administración que regule los procesos y licencia de uso del etiquetado, esta puede plantearse crear normas comunes a varios tipos de productos, productores e información a disponer, así como también podrían ser normas específicas a cada rubro.

La homologación es la "*publicación de un documento normativo nacional basado en una norma internacional pertinente, o endoso de la norma internacional como poseedora del mismo estatus de un documento normativo nacional, y cuyas desviaciones con relación a la norma internacional se han identificado*" (Instituto Nacional de Normalización).

Así, podría suponerse una norma común a todos los etiquetados en un país, independiente del producto que se trate, el origen, u otras características, basada en una norma internacional, o adoptando la norma internacional como parámetro. La ventaja de esta forma sería la simplicidad para quienes quieran acreditar su condición de social, pues existiría un solo método. La dificultad residiría en el riesgo de no poder crear un solo proceso apto para distintos tipos de productos, y en caso de crearse este, que no sea efectivo, o no logre acreditar las condiciones que la etiqueta señala, o las que el mercado

espera que señale. Nuevamente el ejemplo de las normas ISO es importante, ya que constituyen un buen ejemplo de una norma homologada y exitosa.

Cabe mencionarse que en Chile, al menos en el ámbito público, no existe una directriz al respecto, puesto que hay distintas entidades del Estado que entregan distintas etiquetas y que acreditan distintas condiciones, siendo característico en el Estado chileno la extensión inorgánica del etiquetado. Para poder homologar a nivel del Estado sería necesaria una importante labor de coordinación, y de fijación de objetivos, a nivel central, por una agencia especializada, o por un servicio que se abocara a dicha labor.

7. Validez Internacional

En relación a lo anterior, el etiquetado en Chile podría tener una validez en el extranjero, así como el extranjero tener validez en Chile. Solo ONGs muy poderosas, o los Estados en un esfuerzo mancomunado, con procedimientos y objetivos comunes podrían hacer esto posible.

El mayor beneficio consiste en que se otorga igualdad de oportunidades para los competidores en los países adheridos, ya que todos tendrán la oportunidad de acreditarse o no. El principal problema consiste en la traba que puede significar para empresas de pequeño tamaño o de economías en vías de desarrollo al encarecer sus costos.

Ejemplos de esto los constituyen los ya citados esfuerzos de la UE por generar etiquetados para todos sus países miembros, y nuevamente el ejemplo de la normas ISO en el ámbito ecológico.

VI. ¿CÓMO REGULAR?

Existen ciertos elementos que deben ser siempre tenidos en cuenta a la hora de diseñar un sistema de etiquetado. A continuación se revisan los más importantes.

1. ¿Qué productos regular? ¿A quién regular?

Es de importancia regular productos en los que el etiquetado pueda tener impacto. En ese sentido la literatura ha identificado como "buenos candidatos" a etiquetas sociales a los productos comprados y consumidos por el público general o "masivo", que sean identificables (como los que tienen marcas determinadas), que cuenten con una fuerte asociación y con una identidad social determinada, como el vestuario, productos en que el precio no sea el único elemento a tener en cuenta, que sean fácilmente rastreables y productos claramente asociados a un proceso particular de producción (como los *commodities* en la agricultura). (Zadek *et al*. 1998). Debe considerarse en todo caso, que este listado es considerando por norma general en esquemas internacionales de etiquetado, los que usualmente se enfocan a consumidores de países desarrollados, acreditando condiciones de producción de países subdesarrollados, y que tienen un perfil de alto costo, apuntando a nichos específicos, y siendo productos de baja manufacturación.

Otro aspecto relevante a considerar es el rubro o empresa del cual proviene el producto. Hay rubros más aptos para las etiquetas sociales, siempre debiendo considerarse los objetivos que el regulador privilegie con el etiquetado. Es así como mercados muy estacionarios (como la agricultura), tendrán más dificultades para acreditarse si se busca equidad de salarios, ya que el cálculo de los valores será complejo. O en rubros con baja formalización, en los que un género es predominante (como la construcción) si lo que se busca es la equidad de género, o la existencia de sindicatos cuando la empresa que acredita es pequeña. Este tema es de gran importancia, puesto que información inexacta (como consecuencia del establecimiento de parámetros en productos o rubros equivocados) o etiquetados ineficaces, incapaces de generar impactos, pueden llevar a crisis de credibilidad, que en el caso de las etiquetas puede tener efectos devastadores.

2. ¿Dónde Regular? ¿Qué aspectos "sociales" deben ser atendidos?

Las etiquetas sociales suelen caracterizarse por tratarse sobre comercio justo o ético. El comercio justo apunta a fortalecer la posición económica de sectores marginados, apoyando especialmente a pequeños productores, mientras el comercio ético apunta a asegurar estándares básicos y erradicar conductas de abuso, y se enfoca en grandes empleadores en países sub desarrollados. (Zadek *et al*. 1998). Generalmente las etiquetas abordan aspectos puntuales, aunque también hay las que certifican estándares más completos. Ejemplos de estas últimas las encontramos en la SA 8000, la ISO 9001 o la OHSAS 18001, las que establecen estándares en torno a temáticas como Trabajo infantil, Trabajos forzados, Salud y seguridad en el trabajo, Libertad de asociación y derecho de negociación colectiva, Discriminación, Medidas disciplinarias, Horario de trabajo, Remuneración y Sistema de gestión (Heras y Arana, 2012).

Como se ha señalado, en general estos sistemas de etiquetado pretenden mediante su disposición al público en países desarrollados, incentivar la solución de problemáticas de los países subdesarrollados. Esta situación complejiza en parte importante el éxito del etiquetado, pues el apoyo político cuenta así con obstáculos, al buscar soluciones en otros países, además que el desconocimiento de las realidades de las naciones a las que se pretende auxiliar (como es el caso del trabajo infantil asociado a las alfombras en India), la relativa escasez y falta de organización de estas iniciativas y todo lo anterior sumado a la gran diferencia cultural entre compradores y beneficiarios (ya que por ejemplo compradores del primer mundo entienden como positivo desincentivar el trabajo infantil, cuando esta es efectivamente la única forma de sobrevivir de los menores de edad en ciertos países), hace que el éxito de estos proyectos de etiquetado se hagan bastante ilusorios.

En cambio, sistemas de certificación ya analizados como los de sistema B, persiguen beneficios para los trabajadores, la comunidad y el medioambiente, pero funcionan a escala local, lo cual parece un enfoque más acotado y real, y así más susceptible de éxito.

Con respecto a los aspectos sociales a atender, es importante que sean aquellos que los consumidores consideren de importancia, y que los beneficiarios puedan realmente ser beneficiados con esta. Debe existir coincidencia entre lo que el consumidor cree de la

realidad del beneficiario, y la efectiva realidad de este. No será útil la etiqueta si busca solucionar problemas que no son reales, o si busca solucionar problemas que siendo reales, no generen incentivo a los consumidores.

Por último, debemos señalar a la RSE, la Creación de Valor Compartido y la Sustentabilidad, los que podrían ser otros excelentes candidatos a ser informados con las etiquetas. Queda en estos casos pendiente el desafío de la credibilidad de la información, a consecuencia de no ser usualmente esta información corroborada por un órgano externo.

3. Voluntad Política y Social

Ambas son necesarias para crear una regulación. Generalmente la "voluntad" social es condición previa a la "voluntad" política. Con respecto a aquella, la efectividad de las etiquetas aumenta en la medida que son vinculadas a sentimientos públicos fuertes y a acciones civiles subyacentes (Zadek *et al*. 1998). Breyer acota: "*El que la reforma pueda realizarse depende de la producción de un plan práctico para el cambio y del desarrollo de apoyo político suficiente para lograr el cambio*" (Breyer, 1979).

4. Viabilidad económica de la etiqueta para Oferentes y Consumidores.

Otro aspecto importante consiste en que la etiqueta no aumente desmedidamente los precios de los productos, especialmente en los casos de etiquetados voluntarios. Siempre es preferible una etiqueta "ligera", que no distorsione los precios o la calidad, evitando así llevar la demanda del producto que se decide etiquetar a la baja.

Si los precios variaran con la etiqueta, la mejor alternativa será necesariamente establecerse en productos donde el precio no sea un factor relevante, los cuales en general son escasos, y son más bien de alto precio o "de nicho" no generando un impacto tan significativo. Como ya se ha señalado, en el caso internacional ha ocurrido que los productos etiquetados tienden a ser de una línea *Premium*, perdiendo así fuerza en el impacto que la etiqueta puede lograr en el mercado y los beneficiarios. Otra alternativa a etiquetas que hagan más costosos los productos, son los esquemas obligatorios de etiquetado, lo que tampoco puede evitar la pérdida de competitividad en mercados internacionales. Por todo esto es que deben

siempre preferirse esquemas que no encarezcan los productos, o los hagan menos competitivos.

5. Características de la etiqueta

En consideración a que muchos de estos productos están orientados a consumidores finales, los cuales en general no tienen un conocimiento experto, es fundamental que la etiqueta sea comprensible, simple y uniforme. A este respecto, un buen ejemplo lo constituye el diseño de las etiquetas de la Ley de Etiquetado de Alimentos, la que ha logrado los resultados esperados en su diseño.

Existen, siguiendo a Romero, distintos tipos de etiqueta. Primeramente están los "sellos de aprobación", que se limitan a certificar el cumplimiento de ciertos estándares, las "etiquetas comparativas", que permiten comparación con otros modelos análogos, y por último las etiquetas "puramente informativas", las que se limitan a proporcionar información, sin comparar o estandarizar (Romero, 2005).

Nos limitaremos a señalar en este punto, que el primero de los modelos señalados parece el más apropiado, puesto que por la naturaleza propia de lo que se busca informar, lo cual no es una característica del producto, sino de las condiciones bajo las cuales fue producido, se complejiza la confección de un *ranking* entre productos (etiquetas comparativas), mientras que respecto de las puramente informativas, la necesidad de simpleza y atendiendo al conocimiento de quienes tomarán en muchos casos las decisiones (compradores inexpertos), no aconseja una mera información "social" a la usanza de la "información nutricional" de los productos. Mismo problema enfrentan las ya mencionada etiquetas ecológicas de tipo II. Señalan ser ecológicas o amigables con el medio ambiente, pero de manera auto declarada y sin un parámetro de comparación, redundando en definitiva en información que no modifica decisiones de consumo. En ese sentido, hay experiencia internacional que muestra como a veces es necesaria una cierta flexibilidad en los criterios, puesto que los consumidores no requieren de información excesiva, pero debe siempre apoyarse congruentemente entre lo que expresan y lo que los consumidores entienden que estas son. (Zadek *et al*. 1998).

Otro elemento a considerar, es la forma de las etiquetas. Al respecto, y en relación a la Ley de Etiquetado de alimentos chilena, "*pareciera ser que la advertencia en formato de un octágono negro con un disco "pare" es, inequívocamente, algo negativo y que sin duda, advierte de un peligro, cosa que no sucede en los otros formatos que no están calificando o estigmatizando, ni llevan a pensar que se trata de un alimento nocivo en sí mismo. Existen otros formatos que facilitan la comparación respecto de los contenidos y sus excesos, al considerar el rótulo de la normativa chilena, la única posibilidad de comparación de productos similares es respecto del número de rótulos que tiene el envase*" (Cobo, 2017). En este sentido las etiquetas deben preferentemente reforzar imágenes positivas, y no funcionar a modo de boicot, ya que no se busca causarle un perjuicio a una marca. Presumiblemente si el etiquetado de alimentos hubiera sido voluntario, pocas empresas habrían adherido considerando la forma de las etiquetas y el incentivo de esta, al resaltar lo negativo más que los atributos positivos.

6. ¿Cómo obtener la información para su publicación en las etiquetas?

Como ya se ha señalado, esta es una pregunta de gran interés, puesto que una información errada, puede en definitiva terminar más distorsionando que regulando, y en definitiva creando nuevos problemas más que solucionando los originales.

Se advierten tres formas distintas de obtener información con distintos grados de complejidad y fiscalización, debiendo preferirse siempre en el orden que se proponen:

a) <u>Recurrir a información que ya existe y es indubitada.</u> Antes de cualquier tipo de fiscalización, hay que atenerse a los datos que ya existen en el mercado, o que otros órganos de control han recabado. Una inmensa parte de la información que está disponible, simplemente no es asimilable por los consumidores, por lo que se genera una asimetría más basada en la capacidad de retener la información por parte de los consumidores, que en la (in) existencia de esta. Un ejemplo de esto lo constituyen las sentencias condenatorias a las empresas en materia laboral.

b) <u>Obtener información aun no disponible, privilegiando sistemas de contrapesos.</u> Esta consiste en solicitar información a la empresa, con previo chequeo de grupos al interior de la misma que tengan interés, los cuales corroborarán la información o la

desacreditarán. De esta manera se establece un primer filtro, al interior de la misma empresa, la que al tener intereses concordantes con la empresa (el éxito de esta), pero no idénticos (como por ejemplo obtener mejores remuneraciones, o una mayor participación de la mujer en el gobierno social), constituirá una importante traba a datos no fidedignos. Su éxito no está garantizado, sea porque los grupos que se busca incentivar, como mujeres, jóvenes o inmigrantes, simplemente no tienen representación en la empresa, o porque los mismos empleadores tienen poderosos incentivos para forzar la aceptación de las organizaciones en caso de fiscalización. Es por estos motivos que debe acompañarse de la fiscalización de estos datos, aunque el sistema de contrapesos debiera facilitar el proceso. Esta es una ventaja del etiquetado social en relación a otros etiquetados, en los que no hay un incentivo directo dentro de la misma empresa, como en el caso de las etiquetas ambientales. La cantidad de mujeres involucradas en el gobierno social, mínimos éticos de remuneración para los trabajadores de la empresa, porcentajes máximos de sobre remuneración para los directivos en relación a los demás trabajadores de la empresa, o creación de valor compartido al interior de la empresa como podría ser un porcentaje de trabajadores de la empresa con estudios financiados por la misma, son buenos candidatos a etiquetas sociales.

c) Fiscalización de los Organismos facultados al efecto. Este nivel debe tratar de evitarse en la medida que es el más costoso, y la posibilidad que las empresas puedan evitar estas fiscalizaciones crece de manera considerable. Ejemplos de esta la constituyen todo lo que diga relación con agentes externos a la empresa, puesto que al estar fuera estos últimos del radio de acción de esta, detectar la disconformidad de estos grupos de interesados será más difícil por parte de los fiscalizadores. Prácticas de creación de valor compartido en relación a *clusters* o a cadenas productivas en general pertenecen a modo ejemplar a esta clasificación.

VII. JUSTIFICACIÓN DE LA ETIQUETA SOCIAL EN EL CONTEXTO CHILENO

Analizados ya varios elementos de relevancia en torno al etiquetado social, se propone en este capítulo un análisis acerca de cómo ha sido incorporado en nuestro país, y de cómo acentuar sus virtudes y morigerar sus defectos.

1. Contexto normativo de interés

Los etiquetados sociales transmiten información al mercado, para que los consumidores tomen las mejores decisiones. Así, sea bajo naturaleza de regulación económica o social, toda regulación busca modificar conductas de los actores en el mercado.

En Chile existen normas tanto de origen nacional como internacional, y jurisprudencia que reconocen ciertos Derechos que pese a su consagración explícita en una norma de *hard law* no reciben una tutela suficiente por parte del Estado. Si bien podría discutirse acerca de lo complejo de dar cumplimiento a esas condiciones, lo cierto es que la norma lo señala, y no siempre se advierte una voluntad lo suficientemente decidida para su materialización. A modo ejemplar, la Constitución en el art. 1° señala: "El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece". Parece claro que la voz "mayor realización material y espiritual posible" es bastante clara respecto a conceptos como "nivel adecuado de vida", "creación de puestos de trabajo para los más desventajados", "conciliación de vida familiar y trabajo", "sustentabilidad", entre muchos otros.

En sintonía con lo anterior, el último inciso del artículo 1°, señala como deberes del Estado "…promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional". Puede suponerse al respecto que la preferencia por empresas locales, contratación de personas en desempleo crónico, sueldos éticos, equidad étnica, de género, y de personas con discapacidades, o la formación y contratación de personas por las empresas en

conexión con su medio, serían maneras de dar cumplimiento cabal a lo preceptuado por la norma.

La misma Constitución en su artículo 19 "asegura a todas las personas" un extenso catálogo de garantías, entre las cuales se cuenta "La igualdad ante la Ley. En Chile no hay personas ni grupos privilegiados" (equidad étnica, de género); el Derecho a la Educación, debiendo el Estado fomentarla "en todos sus niveles" (educación, formación y capacitación en las empresas); la Libertad de trabajo, teniendo las personas derecho a una "justa retribución" y prohibiéndose "cualquiera discriminación que no se base en la capacidad o idoneidad personal" (salario ético, equidad), entre otros. Pese a esta completa consagración, Chile es por ejemplo el país más desigual de la OCDE, brecha que disminuye solo atenuadamente con el apoyo del Estado, lo que expresa la desigualdad de la economía chilena y la ineficacia de las políticas destinadas a corregirla. Al respecto la OCDE señala: "*la desigualdad tiene un efecto negativo sobre el crecimiento económico. La desigualdad de ingresos disminuye la inversión en la educación de las personas más vulnerables y obstaculiza la movilidad*". (OCDE 2015 a).

En suma, la Constitución reconoce Derechos con una insuficiente tutela, y si bien es común la naturaleza declarativa de las cartas magnas, lo que usualmente repercute en extensos catálogos de Derechos de difícil cumplimiento, no es menos cierto que tienen una vocación de cumplimiento, puesto que las Constituciones tienen al menos una naturaleza orientativa de los mercados, la jurisprudencia y la política social, y por tanto el Estado debería utilizar todas las herramientas de las que disponga.

Existe además variada normativa que busca directamente mejorar las condiciones de vida de las personas mediante distintas herramientas regulatorias, la que podríamos calificar como "Legislación Social".

Ejemplo paradigmático de esta es la Ley N° 20.595, que crea el ingreso ético familiar y el Programa "seguridades y oportunidades", la que busca mediante acompañamiento, acceso preferente a programas sociales y transferencias condicionadas del Estado apoyar a ciertos grupos vulnerables (familias, mayores de edad extremadamente vulnerables, personas en situación de calle y menores de edad con una persona significativa privada de libertad) y que estas puedan aumentar su capital social, salir de la pobreza y vivir una vida en mejores condiciones. En el mensaje del proyecto de Ley, se señala como diagnóstico "la pobreza y

la desigualdad social en Chile siguen siendo inaceptablemente altas" y como objetivo de la norma "hacer de Chile un país más integrado y menos desigual".

En el ámbito del Trabajo, la Ley N° 20.348, resguarda el Derecho a la igualdad en las remuneraciones. Esta norma, entre otras modificaciones, introduce en el Código del Trabajo el artículo 62 bis, que establece el principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres. Más allá de la efectividad que una norma de este tipo pudiera tener, denota la intención del Estado de imponer condiciones laborales equitativas, lo que es urgente si consideramos la importante disparidad de salarios en Chile. La OCDE señala al respecto en su informe "La búsqueda de la igualdad de género" (OCDE 2015 b), que la disparidad en Chile alcanzó en 2015 el 21,5%, alcanzando así el quinto lugar en los países del grupo con mayor brecha de salarios entre hombres y mujeres.

Otros ejemplos, ahora en el ámbito del Derecho del Trabajo, los constituyen la Ley N° 20.281, que prohíbe pagar un salario inferior al ingreso mínimo, o la Ley N° 20.422, que establece normas sobre igualdad de oportunidades e inclusión social de personas con discapacidad.

Aportando una mirada desde la óptica de los Derechos Humanos, los que inspiran tanto la normativa nacional, como los Tratados Internacionales, es que podemos reconocer en estos posibilidades ciertas para el desenvolvimiento de las etiquetas sociales. Admitiendo varias clasificaciones, nos limitaremos a seguir la clásica distinción entre "generaciones de Derechos", siendo así los de Primera generación los que se relacionan a Derechos civiles y políticos, y que exigen del Estado un deber de abstención; los de segunda generación a Derechos económicos, sociales y culturales; y los de tercera a Derechos de los pueblos y de la Solidaridad, exigiéndose en las últimas dos generaciones, en general, una acción positiva del Estado. Temáticas sociales que podrían ser exitosamente tratadas a través de etiquetas reciben consagración en estos catálogos de Derechos, otorgándoles así una posibilidad real y no solo ilusoria de cumplimiento. Por ejemplo dentro de la primera generación tenemos los Derechos de no trato discriminatorio por razones étnicas o de género; en la segunda, el Derecho a un nivel de vida adecuado y educación, en la tercera, al desarrollo que permita una vida digna.

Por último, los Tratados Internacionales ratificados por Chile, los que reciben aceptación en nuestro cuerpo normativo mediante el artículo 5° de la Constitución, también consagran por

parte del Estado, Derechos que las etiquetas pueden contribuir a que la ciudadanía pueda disfrutar. Así por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, protege, entre otros, el Derecho a una vida digna, equidad de género, no discriminación por razón de raza, entre otros.

En suma, atendida que muchas de estas normas de *hard law* no logran en la práctica ser exigibles, y así producir efectos reales, es que herramientas de *soft law* como las etiquetas podrían ser aportes interesantes y posiblemente más efectivos. Si bien no podría exigirse su cumplimiento de manera coercitiva, en la práctica se verán materializadas en la vida de las personas.

2. Etiquetas Sociales en Chile

a. Introducción

El desarrollo en Chile de las etiquetas sociales ha sido escaso e inorgánico. Pese a esto, y en línea con los desarrollos de otros países, hay un creciente interés por las ya mencionadas estructuras de Responsabilidad Social Empresarial, sustentabilidad, y crecientemente por los esquemas de creación de Valor Compartido.

Respecto de los avances de RSE en Chile, podrían citarse los importantes esfuerzos privados, entre los que se encuentran múltiples empresas con sus guías al respecto, los que por su variedad y extensión no ahondaremos. Desde el punto de vista público podemos contar la Ley N° 20.382, que introduce perfeccionamientos a la normativa que regula los gobiernos corporativos de las empresas, en cuya tramitación se señaló, según consta en su historia fidedigna, "*mejores gobiernos corporativos son indispensables para el surgimiento de empresas más eficientes y que alcancen resultados de manera sustentable, teniendo presente no solamente los intereses de determinados accionistas, sino de todos los actores involucrados, incluidos sus clientes, proveedores y las comunidades con que las empresas se relacionan*" (Historia de la Ley N° 20.382).

Otro esfuerzo del Estado para promover el desarrollo sostenible, lo constituye el proyecto que actualmente se encuentra en el Congreso para crear las "empresas de beneficio e interés colectivo", que se caracterizarían en caso de prosperar en la discusión, por incluir en su objeto social el impacto positivo o la reducción de algún efecto negativo en la comunidad y el medio ambiente, obligándose además, entre otras responsabilidades a presentar un

informe anual de sustentabilidad. Otros desarrollos interesantes son el Consejo de Responsabilidad Social para el Desarrollo Sostenible, e incluso esfuerzos en el ámbito mercantil, como lo son los artículos 50 bis y 52 de la Ley N° 18.046, sobre sociedades anónimas.

En suma, estamos en presencia de un interés cada vez mayor tanto por parte de los privados como del Estado por dar cabida a concepciones del mercado abiertas a un concepto de desarrollo más amplio que el económico tradicional.

Parte de este desarrollo ha conducido al establecimiento de etiquetas sociales en nuestro país, los que a continuación se analizarán. Para su mejor organización se propone la estructura de los pilares de la Sustentabilidad ya revisados en el capítulo II.

b. Sellos vinculados a Sustentabilidad Económica.

El "Sello SERNAC", que se originó desde el SERNAC financiero, es un sello que se otorga a las empresas en sus contratos de adhesión de productos financieros previa solicitud. Los requisitos son que cuenten con un servicio de atención al cliente, que permitan acudir al consumidor a un árbitro financiero en caso que la respuesta del servicio de atención al cliente no haya sido satisfactoria, y la disposición al SERNAC de todos sus contratos de adhesión relacionados a productos financieros, para la revisión de este (art. 55, Ley 19.496, que establece normas sobre la protección de los derechos de los consumidores). Este sello fue aprobado mediante una modificación de la Ley de Protección del Consumidor, la cual cuenta además con un reglamento que "establece la organización y funcionamiento para la constatación de las condiciones de otorgamiento, mantención y revocación del Sello SERNAC" (Reglamento "Sello Sernac"). El sello es voluntario y se entrega a las instituciones financieras una vez que ha acreditado que sus contratos de adhesión cumplen con los estándares. A la fecha ha fracasado, pues no hay instituciones que se hayan interesado en obtenerlo.

Otro ejemplo de sello económico lo constituye el sello Pro Pyme, el que es administrado por el Ministerio de Economía a través de su división de empresas de menor tamaño. Este tiene por objetivo incentivar el pago a las micro, pequeñas y medianas empresas en un lapso no mayor a 30 días, al destacar mediante el otorgamiento del sello a las grandes sociedades que se comprometen a hacer pagos oportunos. El requisito mínimo para postular

a este es ser una gran empresa que sea provista por al menos un 5% de empresas medianas y/o pequeñas. Este sello ha tenido en general buenos resultados, puesto que 195 empresas han obtenido el sello a enero de 2019, lo que se ha traducido en un beneficio para 150 mil Pymes que obtienen pagos más oportunos (Entrevista 1). Sin embargo, la Ley 21.131 publicada en enero de 2019, le plantea un gran desafío, ya que establece como plazo máximo para pago de facturas el plazo de treinta días para todas las operaciones en Chile. Sus artículos transitorios establecen un plazo de dos años desde la publicación para la entrada en vigencia de la restricción comentada, y en el intertanto el plazo máximo será de sesenta. Esto constituye un claro ejemplo de cómo ciertos etiquetados inician voluntarios para luego volverse obligatorios, y plantea el desafío de la reinvención de la etiqueta Pro Pyme, puesto que nunca una etiqueta debe incentivar el mero cumplimiento de la Ley.

El sello cooperativas en tanto, es un sello que administra el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Busca visibilizar este tipo de asociaciones y ampliar sus oportunidades de negocio. Están consagradas en el DFL N° 5 del año 2004, la que las define como: "asociaciones que de conformidad con el principio de la ayuda mutua tienen por objeto mejorar las condiciones de vida de sus socios" (DFL 5) y que además contemplan iguales derechos y obligaciones entre sus socios, con el objeto de tender a la inclusión.

El Departamento de Cooperativas del Ministerio tiene entre sus obligaciones, conforme al artículo 108 de la mencionada norma, el fomento del sector cooperativo. Esto se realiza, entre otros instrumentos, por el sello cooperativas.

c. Sellos vinculados a Sustentabilidad Social

Otro sello del Estado, es el "Chile Inclusivo", el que consiste en un "reconocimiento público que entrega el Gobierno de Chile a través del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS), a organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas de todo tamaño o rubro, que demuestren ejemplaridad en materia de inclusión de personas en situación de discapacidad" (Bases Sello Chile Inclusivo, 2017). Al obtenerlo las empresas pueden optar a una serie de capacitaciones, la posibilidad de tener mayor exposición pública y ser "proveedores inclusivos" (en conformidad a la Directiva N° 17 de Contratación Pública), lo que aumenta sus posibilidades de ser adjudicados en licitaciones

Públicas. Los criterios para obtenerlo dicen relación con organizaciones inclusivas con sus empleados, evaluando especialmente la inclusión laboral, la existencia de espacios públicos accesibles y de un modelo de Gestión y Desarrollo Inclusivo, por medio del que se obtiene el sello "Chile inclusivo Oro", para el cual deben acreditarse procesos, entornos, productos, servicios, accesos y acciones en general acordes a los principios internacionales relativos a los Derechos de las personas en situación de Discapacidad. Si bien cuenta con ochenta y siete instituciones que lo han obtenido (considerando entidades públicas y privadas), actualmente se encuentra en evaluación pues a enero de 2019 se encuentra suspendido en su otorgamiento, puesto que han aumentado las obligaciones contenidas en normas legales y reglamentarias a tal punto, que los estándares del reconocimiento se han visto alcanzados por la norma, situación similar a lo ocurrido con el sello Pro Pyme (Entrevista 2).

La Dirección de compras y Contratación pública, cuenta en tanto con el "sello mujer", el cual consiste en un incentivo para que las mujeres que provean al Estado, tengan mejores posibilidades de adjudicarse licitaciones públicas, en caso que la respectiva institución contemple en las Bases criterios de selectividad en base a un enfoque de equidad de género. Lo anterior fundado en el artículo 23 del Reglamento de Compras que contempla la posibilidad de incluir "criterios y ponderaciones a ser asignados a los oferentes derivados de materias de alto impacto social". Los únicos requisitos substanciales consisten en que sea una mujer la que provee, en caso de personas naturales, y en caso de personas jurídicas, que una o varias mujeres sean propietarias del 51% de la sociedad y que la Gerente o representante legal sea mujer. (Directiva ChileCompra N° 20, 2015). Según datos de ChileCompra a febrero de 2019, 9.075 empresas cuentan con el sello, lo que habla de su éxito (Entrevista 3).

En el mismo ámbito de acción, el sello Iguala Conciliación es otorgado por el Servicio Nacional de la Mujer a aquellas organizaciones laborales que se certifiquen bajo la Norma Chilena de Igualad de Género 3262, aprobada por el Instituto Nacional de Normalización. Con esta, las organizaciones están en condiciones de asegurar una conciliación de la vida laboral, personal y familiar. Esta surge luego de la implementación de su antecesora, la etiqueta de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género, en la que ochenta instituciones fueron certificadas, y donde la experiencia terminó por demostrar que estas Buenas Prácticas no eran incorporadas de manera real en las empresas, puesto que

dependían de la buena voluntad de la administración social. Esto hizo necesario la acreditación mediante el Instituto Nacional de Normalización, de manera de certificar los procesos y hacerlos estables en el tiempo, surgiendo así el Sello Iguala Conciliación. Pese a que es una temática de alto impacto en la opinión pública, el sello no ha tenido demasiado éxito, pues solo doce empresas en Chile lo han obtenido (donde solo Codelco aporta con cinco divisiones, la casa matriz y la vicepresidencia de proyectos) (Entrevista 4). Esto creemos, se explica por la alta dificultad que suponen las normas chilenas del INN y por la falta de evidencia de la obtención de un beneficio por parte de las empresas.

Otro de los sellos de sustentabilidad social era el sello "Más por Chile" del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, el que se otorgó durante unos años y que buscaba fomentar y abrir espacios para que la sociedad civil (empresas, fundaciones, entre otros) aportaran a personas en situación de vulnerabilidad. Este sello se caracterizó por no establecer parámetros medibles y estables en el tiempo (como otros sellos lo han hecho con el Instituto Nacional de Normalización) en torno a los cuales se justificaba, siendo más bien finalmente un premio a prácticas o conductas puntuales de RSE. Justamente por esa falta de rigor técnico, terminó por desaparecer.

d. Sellos vinculados a Sustentabilidad Ambiental

Los acuerdos de producción limpia son una "estrategia de gestión productiva y ambiental que permite combinar la preocupación por el entorno, la comunidad y el desarrollo sustentable" (Página web del Consejo Nacional de Producción Limpia)**.** Es impulsado por el Consejo de Producción Limpia, organismo con dependencia de la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático CORFO, y a su vez del Ministerio de Economía. De los APL, se puede obtener un Certificado de Cumplimiento APL, el que se entrega a las empresas que cumplen completamente sus parámetros o un sello APL (distintivo gráfico). Los sellos pueden ser utilizados por cualquier empresa que previamente haya obtenido el certificado. De las 2.900 empresas que lo han obtenido solo cien han cumplido los trámites que se exigen para el uso del sello (Entrevista 5). Estimamos que su escaso éxito se debe principalmente a los trámites que deben realizarse para obtener el sello (el que hace más gravosa su obtención) y el bajo conocimiento del sello en el mercado, lo que redunda en no entregar un beneficio claro a las empresas. El hecho de que el certificado sea un éxito y el

sello un fracaso, en circunstancias que la certificación implica acreditarse por el Instituto Nacional de Normalización, siendo el sello un trámite sencillo en relación al certificado, es una muestra clara de que aunque la temática de la producción limpia interesa a las empresas, el sello no agrega valor, lo que determina el desinterés de las empresas.

Por otra parte, el sello 100K, es un sello que otorga el Servicio Nacional de Turismo a aquellos "restaurantes sustentables" que adquieran sus productos a no más de cien kilómetros de distancia desde su domicilio comercial, y que sean comprados directamente a los productores. Lo anterior con el objeto de reducir la huella de carbono por su transporte y a la vez por los mismos motivos del "Comercio Justo".

e. Sellos vinculados a los tres tipos de Sustentabilidad.

Por último tenemos los casos de etiquetas que por su amplitud, es dificultoso catalogarlos en alguna de las categorías antedichas.

El Servicio Nacional de Turismo -SERNATUR- cuenta junto con el sello Q, el que certifica el nivel de atención que ofrecen los servicios de alojamiento turístico en Chile, siendo la responsable de la emisión el INN con la distinción S, la cual garantiza a los clientes de alojamientos turísticos, tour operadores y agencias de viaje, que la empresa opera bajo criterios sustentables, en los ámbitos socio-cultural, ambiental y económico. Tiene como principal ventaja que es de un menor costo que los sellos que instituciones certificadoras privadas puedan otorgar, y sus criterios de evaluación son definidos por "Global Sustainable Tourism Council (GSTC), organismo internacional y referente mundial en acreditación y promoción de prácticas de turismo sustentable vinculado a la Organización Mundial del Turismo (OMT)" (Página web de Chile sustentable). Entre sus criterios, se encuentran calidad del empleo, prosperidad local, equidad social, bienestar de la comunidad, entre otros. La distinción S cuenta con tres niveles, los que acreditan un mayor o menor nivel de sustentabilidad, el que además considera un estándar de evaluación diferente en casos de micro empresas, siendo por tanto más exigente con medianas y grandes empresas (Página web de Chile Sustentable b). Así, en Chile existen 125 alojamientos y tour operadores que cuentan con el sello S nivel 1, cuarenta y uno con el sello nivel 2 y solo cuatro con el sello nivel 3. Es interesante que el sello S contempla

también la categoría "Sello S tipo H", la que tiene por objeto homologar etiquetas otorgadas por la GSTC en el extranjero.

El organismo que finalmente entrega la distinción S, es la Mesa Nacional de Sustentabilidad Turística, la que fue creada mediante un convenio marco público-privado el año 2013, la que vota sobre la procedencia del otorgamiento de la distinción tras un auto diagnóstico, una consulta regional y auditoría externa en terreno (Página web de Chile Sustentable c).

En tanto en la Sociedad Civil, también existe un esfuerzo notable en el ya mencionado "Sistema B". Este consiste en una agencia acreditada, certificadora de ciertos estándares de las empresas por las cuales estas, junto con perseguir las legítimas utilidades para sus socios, buscan generar un impacto positivo a nivel económico, social y ambiental, buscando "*que la sociedad pueda gozar de una prosperidad compartida y más duradera*" (Honeyman, 2015).

La certificación B, acredita estándares en relación a tres ámbitos. El primero de estos es "beneficios para los trabajadores" dónde se genera el impacto al buscar que se paguen sueldos éticos, que la empresa trabaje con *ratios* de salario entre los sueldos más altos y más bajos de entre 5 a 1 a 10 a 1, subsidiar al desarrollo profesional y capacitaciones, reorientaciones profesionales e indemnizaciones por término de contrato, flexibilidad laboral, realizar encuestas regulares sobre satisfacción u opciones especiales de compra de participación accionaria. El segundo de estos ámbitos dice relación con "beneficios para la comunidad", dónde se cuentan la creación de oportunidades de trabajo para la población crónicamente desempleada, asociaciones con fundaciones de beneficencia, la preferencia por empresas locales, entre otros. En cuanto al ámbito "medioambiente", se cuentan auditorías ambientales, incentivos a medios de transporte alternativos, y al reciclaje. (Honeyman, 2015).

En este modelo se certifica toda la empresa, no un producto o aspecto determinado de ella, y exige un alto estándar lo que tiene un alto impacto en el proceso de conversión a empresa B. Otro elemento a considerar es su escasa difusión en Chile, teniendo como consecuencia que las pocas empresas que logran acreditar no exponen en general en sus productos el "logo B", considerando que no generará prácticamente ningún efecto en los consumidores, y en consecuencia escasos retornos, dado el desconocimiento en el mercado por la falta de

apoyo público, publicidad y las pocas empresas certificadas. Todo lo anterior incide en un escaso interés en la certificación, lo que a su vez genera que en las compras que las empresas, personas o el Estado tengan que hacer prácticamente no exista una "alternativa B", y cuando la haya por la falta de costumbre o conocimiento, sencillamente el consumidor no la considere.

Es por esto que, si bien en cuanto al foco de este etiquetado, no se ha caracterizado por su amplitud, en cuanto a su profundidad se ha constituido como una experiencia muy interesante al "revolucionar" en la práctica las empresas que han optado por el sello.

3. Notas Comunes del Etiquetado en Chile

A partir de los etiquetados estudiados, puede señalarse como nota común que si bien los organismos administradores del etiquetado buscan fomentar ciertas conductas, no existe claridad acerca de los resultados de estos instrumentos, lo que dificulta su eficacia. De hecho no fue posible hallar en la mayoría de los casos descritos información oficial acerca de los resultados de los sellos, como lo serían cantidad de sellos otorgados, impacto que generan, evaluaciones cuantitativas y cualitativas de sus resultados, entre otros, y no existiendo tampoco documentación formal acerca de la experiencia de estos.

Cabe destacar que en un contexto de sellos marcadamente liderados por el Estado, el caso del sello de Sistema B, el que está administrado por una agencia privada la que ha ido generando las condiciones para tener aceptación por parte de los mercados, constituye un caso interesante, especialmente considerando la nula publicidad y apoyo que tienen del Estado., A enero de 2019, 119 empresas chilenas contaban con esta distinción y seis empresas con operaciones en Chile también la tenían.

En cuanto a los etiquetados administrados por el Estado, existen tanto casos de éxito (como los casos de sello Mujer o sello Pro Pyme) como fracasos (sello más por Chile, sello SERNAC). El factor de éxito o fracaso no dice relación con la dimensión de la sustentabilidad a la que pertenece, sino que más bien se relaciona con la importancia que la temática tiene para la opinión pública, con ciertas excepciones como los Acuerdos de Producción Limpia. Los fracasos de ciertos sellos han obedecido, a problemáticas no suficientemente visibilizadas, o donde no se ha instaurado la idea que son problemáticas

susceptibles de solución a través de los mercados. Para que alcancen un impacto mayor se hace necesario un esfuerzo del Estado o la sociedad civil para visibilizarlas o hacer patente que son problemas abordables por los mercados, o con herramientas de *soft law*.

Otra característica común del etiquetado en Chile dice relación a que prácticamente todos los casos estudiados son sellos administrados por el Estado, tanto por ministerios como por Servicios Públicos, y a ninguno de estos el Estado les ha dado una importancia preponderante, como si lo ha sido el etiquetado de alimentos. Todas han nacido como propuestas de entusiastas promotores que sin embargo no han encontrado el mismo entusiasmo desde las autoridades, logrando aun así en ciertos casos un relativo éxito.

Otras características comunes son el gran desorden y falta de coordinación que impera, existiendo sellos de distintos ministerios y servicios, todos los cuales no tienen prácticamente ninguna relación o potenciación conjunta; la escasa posibilidad de homologación con sellos otorgados en el extranjero (salvo el caso mencionado del sello S); el hecho de haber sido creados por meros Actos Administrativos y muy excepcionalmente por la Ley, lo que como se verá instala incertidumbre sobre su validez, además de suponer la pérdida de una oportunidad de instalar el tema en la discusión pública, y realzarlo con un acuerdo político, lo que conspira para su éxito.

Finalmente cabe mencionarse que en ciertos casos el etiquetado ha liderado la posterior norma que fija como mínimo lo que antes era objeto de etiquetado, casos que hemos revisado con el sello Pro pyme y con Chile Inclusivo, lo que abriría perspectivas de un eventual mayor interés en el instrumento por parte de la autoridad, lo que hasta ahora no ha ocurrido.

4. Decálogo de Buenas Prácticas para el etiquetado en Chile

Considerando la experiencia nacional y comparada, y el desarrollo de esta herramienta en la literatura, podemos listar las siguientes recomendaciones para un etiquetado social exitoso en Chile:

a) El etiquetado idealmente no debe implicar una carga para las empresas o los mercados, y en ningún caso una que estos no puedan soportar. Es por esto fundamental que los sistemas

de etiquetado busquen causar la menor distorsión posible, y la adhesión de una organización a una etiqueta, debe ser lo suficientemente no gravosa como para que esta sea viable económicamente.

b) La etiqueta debe estar disponible para los consumidores, es decir visible en el empaque, o en la publicidad y la información que supone esta debe ser oportuna, simplificada, de calidad y adecuada. Es necesario además que exista la información acerca de que organizaciones o sociedades han obtenido la etiqueta, de modo de ayudar al consumidor a elegir esos productos, y así generar el incentivo en la empresa.

c) La organización certificadora, que en la mayoría de los casos nacionales estudiados es el Estado, debe promocionar y educar respecto a este instrumento para que pueda ser efectivo. Si los consumidores desconocen las etiquetas, o no entienden su significado y de qué manera implican un beneficio para la sociedad, difícilmente se aprovechará su potencial. Consumidores conocedores y empoderados, harán que el esfuerzo etiquetador sea fructífero y valorado.

d) Deben preferirse productos masivos, identificables, que causen identificación, competitivos (en calidad y precio), y a escala local pues son los mejores candidatos a generar impactos con el etiquetado. También es importante el rubro del que se trate, ya que por género o estacionalidad por ejemplo, pueden no ser buenos candidatos.

e) Debe privilegiarse la sencillez del sistema, pero las reglas deben aplicarse fuertemente. Lo anterior redundará en una mayor confianza de los consumidores en el etiquetado, lo que es fundamental para que cause los efectos deseados.

f) En caso alguno el estándar del etiquetado puede estar a nivel con el de la Ley. Debe siempre ser más exigente que el mínimo legal, puesto que si no, se caería en una identificación de los productos lo que no beneficia a aquellos con un estándar social superior. Al respecto es necesario que los productos etiquetados como socialmente responsables compongan sólo entre un 5% y un 30% del mercado.

g) Debe acompañarse el etiquetado de programas complementarios, especialmente cuando la elección de los consumidores pudiera redundar en un perjuicio para otros sectores productivos o de la sociedad.

h) Es necesaria una identificación entre la realidad que busca modificar la etiqueta y las creencias del consumidor. En caso de no ser así, inducirían las etiquetas a error en los consumidores y la desconfianza recaería sobre el mercado, perjudicando así no solo a la etiqueta no fidedigna, sino que también las demás etiquetas.

i) Debe existir previamente al establecimiento de una etiqueta una voluntad política y social amplia, necesidad especialmente crítica si la etiqueta fuera obligatoria. Para lo anterior, que el regulador interactúe con el mercado antes de imponer un criterio, que el etiquetado sea aprobado por el poder Legislativo, aunque no sea legalmente necesario o tomar para el etiquetado temas que ya son parte importante de la agenda pública, siendo esta última la estrategia más recurrente en los etiquetados ya vistos del Estado, son elementos facilitadores de la necesaria voluntad previa.

j) Para generar un mayor impacto, hacer más efectivos los necesarios esfuerzos de difusión del etiquetado y generar un estándar único de etiquetado, al menos las etiquetas o sellos del Estado deben actuar coordinadamente. Tal como se ha revisado, los sellos del Estado funcionan de manera completamente inorgánica, entregadas generalmente a esfuerzos particulares de Ministerios o servicios. Se hace necesaria una agencia coordinadora que aúne los esfuerzos, o concentrar estas atribuciones en algún órgano ya existente, al modo que ISO hace con el etiquetado ecológico.

k) Por último, es indispensable que tanto los productores como los consumidores perciban que los productos con etiqueta implican un beneficio. Si ese beneficio se traduce en mayores utilidades para la empresa o una mayor satisfacción al consumidor, las posibilidades de que el etiquetado sea exitoso aumentan considerablemente, y aún más si existe un beneficio para la sociedad o sectores particulares desaventajados en esta.

5.- Otras regulaciones de interés en Chile

Además de los etiquetados y la legislación social, existen otras regulaciones en Chile que son propiamente Sociales.

Primeramente tenemos el caso de la Ley N° 20.928, que modificó la Ley General de Servicios Eléctricos, introduciendo tres mecanismos: la equidad tarifaria residencial, el reconocimiento a la generación local y un descuento adicional para comunas en donde exista alta generación de energía. El legislador la fundamenta en las diferencias de precio entre comunas y otras externalidades (Yáñez y Montero, 2016), constituyéndose en un caso en que se reguló por motivos no solo económicos.

En la misma línea y respecto a normas sobre información, la Ley de Protección del Consumidor regula en su artículo 3° los Derechos y Deberes básicos del Consumidor, estableciéndose en la Letra b, "El derecho a una información veraz y oportuna sobre los bienes y servicios ofrecidos, su precio, condiciones de contratación y otras características relevantes de los mismos, y el deber de informarse responsablemente de ellos" (art. 3°, Ley N° 19.496, que Establece Normas sobre la Protección de los Derechos de los Consumidores), con la evidente intención de abreviar la brecha informativa entre oferentes y consumidores.

Además la Ley toma en consideración las desigualdades que surgen de las asimetrías de información como factor de relevancia: el artículo 24 considera como un criterio para la fijación de las multas a las infracciones a la Ley, las asimetrías de información entre infractor y víctima.

Por último, la misma norma señala en la letra d del señalado artículo 3°, la obligación del proveedor de proteger el medio ambiente, lo cual no deja de ser interesante, considerando la confluencia histórica que los temas sociales y ambientales tienen en muchos lugares del mundo, incluyendo las etiquetas, y considerando los ya señalados casos de Etiquetas de sustentabilidad ecológica.

6.- Consagración de una Norma de Etiquetado

Atendida la relevancia que pueden tener las etiquetas, nos parece de interés analizar las vías del regulador para normar el etiquetado en Chile. Hasta ahora, se ha valido de distintos medios, las que se analizarán, en consideración a los medios que estimamos idóneos para la materialización señalada.

En caso que se optare por un esquema de etiquetado obligatorio, y siguiendo a Romero, debemos señalar que el artículo 19 N° 21 de la Constitución asegura a todas las personas "el derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen", debiendo entenderse que es el legislador el llamado a regular, en caso que pudiera verse afectada una actividad económica. Es por esto que debiera existir aprobación legal en caso de ser la etiqueta obligatoria. (Romero, 2005).

Si se optara por un esquema voluntario, como es el caso de las etiquetas sociales chilenas estudiadas, bastaría promulgación basada en la potestad reglamentaria autónoma del Presidente de la República, puesto que no habría una particular afectación de los derechos de los regulados, no cayendo así en nuestra opinión en la reserva legal que la Constitución establece. Esto no obsta que para captar apoyo social y político, existan procesos de discusión similares a los de la Ley, los que serían de provecho para el éxito de la norma. Pese a lo señalado, los sellos en Chile en su gran mayoría han sido constituidos por meros Actos Administrativos, por lo que su Constitucionalidad y legalidad en algunos casos parece al menos discutible.

Como ejemplo paradigmático de sello aprobado por Ley, está la ya señalada de "etiquetado de alimentos". Esta establece parámetros obligatorios de cumplimiento para los productores, lo que obligó la dictación de una norma de carácter legal para su consagración. Esta se regula además por su reglamento, el que establece el detalle de la composición de los alimentos a etiquetar, las características de la etiqueta, entre otros aspectos.

En el ámbito de los sellos sociales que ya han sido estudiados, el artículo 55 de la Ley 19.496, que establece normas sobre la protección de los derechos de los consumidores, mediante su modificación por la Ley 20.555, estableció el "Sello Sernac", el que se otorga a solicitud de parte una vez acreditadas ciertas condiciones definidas por la Ley. Si bien este sello no es de cumplimiento obligatorio, su consagración por medio de norma de rango legal despeja cualquier posible incertidumbre respecto a su validez.

Pero como ya se señalaba, la conformidad de los sellos a la Constitución puede, sin embargo, volverse más problemática a la hora de estudiar aquellos que no han sido regulados en la Ley, sino que por medio de Actos Administrativos, entre los que pueden encontrarse Decretos Supremos y Resoluciones Exentas. Lo anterior puesto que desde nuestra perspectiva no es del todo pacífica la instauración de una norma de general aplicación y estable en el tiempo, aunque esta no tenga efectos coercitivos, es decir, voluntario, a través de un instrumento que no sea la Ley o un Reglamento.

Al respecto, el artículo 3° de la Ley de Procedimiento Administrativo define los actos administrativos y los distingue en su forma entre Decretos Supremos y Resoluciones, siendo ambos ordenes escritas con poder de decisión, teniendo las primeras como origen al Presidente de la Republica o un ministro por orden de este y las segundas a autoridades administrativas dotadas de poder de decisión.

Respecto a la extensión que pueden llegar a tener los actos administrativos, el artículo 37 bis de la misma norma acepta expresamente que estos puedan tener un alcance o carácter general, consagrando la distinción que la doctrina ya sustentaba entre "simples resoluciones" y "resoluciones reglamentarias". Su reglamento contenido en el Decreto N° 20, de mayo del 2018, en su artículo 6° las define como "toda decisión formal que emita un órgano de la Administración del Estado en la cual se contengan declaraciones de voluntad realizadas en el ejercicio de una potestad pública, que se encuentren destinadas a producir efectos permanentes y que afecten a un número indeterminado de personas".

Delo anterior se desprende que hay un elemento que se hace necesario para que los etiquetados estén apegados a la Constitución, el cual lo constituye el hecho de estar en ejecución de una potestad pública, puesto que se hace necesaria una norma que entregue al órgano la atribución en las materias a regular. Es decir, se hace necesario que mediante Ley se entregue expresamente la facultad o al menos mediante una norma legal de cobertura para que desde ella el regulador pueda normar infra legalmente, siempre con el nivel de especificidad necesaria.

Pero además, debemos agregar un segundo elemento de relevancia, el que señala el artículo 48 de la Ley 19.880: "Deberán publicarse en el Diario Oficial los siguientes actos administrativos:

a) Los que contengan normas de general aplicación o que miren al interés general; b) Los que interesen a un número indeterminado de personas;…". La norma no nos deja lugar a dudas, los actos creadores de etiquetas deben ser publicados en el Diario Oficial.

Además de estos dos requisitos, la norma señala la obligación para estos Actos Administrativos que la materia a regular no sea de dominio legal y en este caso que la Resolución o el Decreto Supremo cumpla con los requisitos de forma exigibles a los actos de contenido general, elementos en los que no ahondaremos ya que no parecen ameritar discusión.

Debemos por tanto analizar si los sellos vigentes en nuestro país cumplen con estos dos elementos, de manera de considerar su consagración conforme a la Constitución o no.

Uno de los casos ya analizados es el "sello Pro Pyme" del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, el cual está consagrado en el Decreto Supremo 127 y publicado el 21 de octubre de 2011. Además la Ley 20.416 en su artículo tercero entrega al Ministerio las obligaciones de impulsar el desarrollo de las empresas de menor tamaño, generar las coordinaciones para que se formulen las políticas y planes de fomento para este tipo de empresas y la de impulsar una política general para el desarrollo de estas empresas. Todo lo anterior hace en nuestra opinión que exista una clara potestad que faculta al ministerio a la creación de la etiqueta, siendo por tanto su constitucionalidad inobjetable.

Un caso de mayor complejidad lo constituye el sello "Empresa Mujer" de la Dirección de Compras y Contratación Pública. La directiva de contratación pública N° 20 de fecha 12 de noviembre de 2015, la que jurídicamente es aprobada por resolución exenta, con el objeto de recomendar mejores prácticas, y en aplicación de lo que dispone el artículo 30 letra a de la Ley 19.886 y en el 104 bis de su Reglamento, aporta un "Enfoque de género en materia de compras públicas", de la cual se siguió luego la resolución exenta N° 322 B del año 2016, por el que se creó el sello "Empresa Mujer". Esta directiva se funda en la función legal de la Dirección de asesorar a los organismos públicos y establecer políticas y condiciones de uso del sistema de información de compras, lo que en virtud del citado artículo 30 letra a) de la Ley 19886, le permite emitir orientaciones y recomendaciones generales. El sello se crea dada la necesidad de fomentar la participación femenina en los proveedores del Estado. Nos parece en definitiva, que se está ejerciendo una potestad pública legalmente otorgada por lo que no habría problema desde este punto.

Sin embargo, si bien es una norma que no impone ni limita derechos de terceros, es permanente en el tiempo y es de general aplicación, y se ha constituido mediante un Acto Administrativo, en este caso bajo la forma de resolución exenta de un órgano descentralizado la que no fue publicada en el Diario Oficial, por lo que en nuestro criterio esta Resolución debiera ser publicada para ser plenamente valida en la vida del Derecho. El hecho de haber sido aprobada por Resolución Exenta, absteniéndose del control jurídico de la Contraloría General de la República tampoco ayuda, puesto que un eventual pronunciamiento del órgano de control podría habernos dado más luces.

Caso distinto ocurre respecto al sello "Chile Inclusivo" del Servicio Nacional de la Discapacidad. La Ley N° 20.422 en su artículo 4° señala: "Es deber del Estado promover la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad", y mandata al Estado para impulsar y aplicar "medidas de acción positiva para fomentar la eliminación de barreras arquitectónicas y promover la accesibilidad universal" (artículo 23), y exigir "medidas de acción positiva para fomentar la inclusión y no discriminación laboral" (artículo 43). Por último y como corolario, el artículo 61 del mismo cuerpo normativo señala: "Créase el Servicio Nacional de la Discapacidad, servicio público funcionalmente descentralizado y desconcentrado territorialmente, que tiene por finalidad promover la igualdad de oportunidades, inclusión social, participación y accesibilidad de las personas con discapacidad". Es claro el mandato del legislador de buscar vías para promover la integración de las personas con discapacidad, una de las cuales es el sello.

Si bien el sello no ha sido publicado en el Diario Oficial, por lo que si siguiéramos el criterio utilizado respecto del sello "Empresa Mujer" tampoco pudiera avalarse su conformidad con el marco normativo, este sello se entrega tras aprobación de estándares contenidos en Bases Administrativas aprobadas por la respectiva resolución exenta. El premio se otorga por dos o tres años dependiendo de la calidad aprobada, y con la particularidad que si bien está destinado a un número indeterminado de instituciones, este no es permanente en el tiempo, puesto que las Bases tienen un periodo acotado de vigencia, así como también el sello, que caduca transcurrido el tiempo de vigencia. Es por esto que nos parece conforme al ordenamiento jurídico.

Respecto del sello S, el artículo 2° de la Ley N° 20.423 señala: "El turismo constituye una actividad estratégica para el desarrollo del país, siendo prioritaria dentro de las políticas de

Estado, por lo que éste deberá promoverla de modo armónico e integral, impulsando su crecimiento sustentable en conformidad con las características de las regiones, comunas y localidades del país", siendo por tanto bastante clara la potestad del Estado en nuestra opinión respecto a esta temática.

El problema, como hemos visto en otras etiquetas, se presenta respecto a la publicidad exigida por la Ley de Procedimiento Administrativo dada su pretensión de estabilidad y universalidad. No solo se ha creado el sello, sino que además una institucionalidad al respecto, la Mesa Nacional de Sustentabilidad Turística, sin resolución alguna. Este no es un caso de falta de publicidad del acto administrativo sino de inexistencia, dada la falta de acto administrativo sustentador. El único atisbo de institucionalidad lo constituye el "convenio marco" público-privado del año 2013, el que en nuestra opinión, si bien es muy valioso de cara al éxito del sello, no constituye siquiera acto administrativo, por lo que por sí solo, mal podría generar efectos a la vida del Derecho.

Otro caso de interés lo constituye el sello Iguala – Conciliación del Servicio Nacional de la Mujer. La Ley 19.023 que crea este servicio, dispone en su artículo 2° las funciones de este organismo, entre las que se encuentra implementar políticas orientadas a la equidad de género y la igualdad de derechos, ejecutar programas que velen por la plena participación de las mujeres en los ámbitos laboral, social, económico y cultural, entre otros. Tal como en los casos anteriores, las atribuciones han sido otorgadas, y el organismo respectivo las ejerce.

Sin embargo en este caso nuevamente se evidencia una carencia en relación al deber de publicidad. La Resolución Exenta N° 2548 del Servicio Nacional de la Mujer de 2013 creó el sello y lo dotó de un Reglamento, los que contienen una norma chilena, elaborada por el Instituto Nacional de Normalización. El problema, nuevamente reside en la obligatoriedad de cumplir con el artículo 48 de la Ley de Procedimiento Administrativo, dado que este acto administrativo jamás fue publicado, y tiene una evidente pretensión de universalidad y permanencia en el tiempo. Solo en sus últimas disposiciones establece la orden de ser publicada en la página web del servicio de origen, lo que en nuestra opinión de modo alguno subsana el requisito del mencionado artículo 48 al ser claro que esta debe practicarse en el Diario Oficial. En nuestra opinión este es otro caso en el que un

pronunciamiento de la Contraloría General de la República hubiera sido de provecho, pero dada su aprobación mediante Resolución Exenta, esto siquiera existe.

Por último, los Acuerdos de Producción Limpia están consagrados en el artículo 10° de la Ley N° 20.416, contando además con el Decreto N° 160 del año 2012, el que encomienda en su artículo 3° al Consejo Nacional de Producción Limpia, entre otras, las funciones de estudiar y proponer medidas para la gestión y coordinación pública en el fomento a la Producción Limpia y la coordinación de acciones tendientes a fomentar la producción limpia, por lo que al igual que los casos anteriores, entendemos que existe atribución legal suficiente.

En cuanto al sello, este está aprobado por la Resolución Exenta N° 289 del Consejo de Producción Limpia del año 2009, y pese a que la Resolución Exenta N° 1015 de 2009, la que aprueba el procedimiento del certificado, está publicada en el Diario Oficial la ya citada Resolución Exenta N° 289 no cuenta con dicha publicación, por lo que en nuestra opinión no se atiene a la norma. Al igual que en el caso anterior, el no pronunciamiento de la Contraloría General de la República nos priva de un pronunciamiento al respecto.

Como se ha visto, del estudio general de la normativa puede concluirse que existe un grave problema con la publicidad de los actos administrativos creadores de los sellos. Generalmente las instituciones crean los sellos dentro de su competencia, pero no cumplen con la formalidad de su publicación, sin la cual la Ley no permite puedan dar origen a Actos Administrativos reglamentarios, y por tanto no podrían entenderse universales y permanentes, por lo que como hemos visto hay varios sellos que requieren este requisito para poder ser inobjetable en la vida del Derecho. A lo anterior debe agregarse que en varios casos el Acto Administrativo que les da origen es una Resolución Exenta de Toma de Razón de la Contraloría General de la República, por lo que tampoco existe un examen de dicho órgano respecto a la juridicidad de dichos actos.

Urge que las instituciones subsanen esta situación con el objeto de alcanzar el éxito en vista de las consecuencias legales que podría esta situación acarrear.

VIII. CONCLUSIONES

En el Derecho Regulatorio, las regulaciones sociales son una creación en desarrollo y las etiquetas sociales prácticamente no han tenido un tratamiento jurídico desde esta perspectiva regulatoria, y en el Derecho chileno simplemente no han sido tratadas.

Dado lo anterior, es que se ha intentado en este trabajo hacer una revisión de la literatura regulatoria, buscando encontrar el espacio que las etiquetas sociales pueden tener como herramienta, y se ha discutido sobre las opciones del regulador a la hora de su diseño, ciertos elementos a considerar necesarios en este tipo de regulación y el espacio que le cabría en el Derecho chileno, sin olvidar las limitaciones que una herramienta de este tipo puede tener.

En tiempos en que se hace cada vez más evidente la necesidad de hacer de nuestro país uno más justo y con menos desigualdades, es que es importante cuestionarse el rol que los mercados y particularmente productores o empresas y los consumidores pueden jugar. Existe el riesgo que las exigencias de sectores sociales y la tentación de sectores políticos, académicos y reguladores sea complementar los ingresos o beneficios autónomos de las familias abusando de los subsidios del Estado, para lo cual serán necesarios mayores tributos, especialmente impuestos para financiar esos apoyos. Otra alternativa será exigir un mayor compromiso de las empresas para con sus trabajadores, en relación a remuneraciones, condiciones, trato, entre otros, alejándolas posiblemente de manera incómoda de los equilibrios de mercado, y posiblemente arriesgando a las empresas responsables a un fracaso. En suma, hablamos de circunstancias potencialmente distorsionadoras de los mercados, lo que debe evitarse, así como también debe estimularse que en los mercados y la sociedad exista una equidad mínima garante de paz social y creando así condiciones que permitan a todos la mayor realización material y espiritual posible y promoviendo la integración armónica de todos los sectores de la nación, como nuestra Constitución establece.

Considerando que *"la mejor manera de provocar un cambio social o ambiental es a través del mercado"* (BID, 2014) es que se hace urgente incentivar esta herramienta y que el Estado asuma seriamente el rol que puede jugar considerando los bajos costos y los altos retornos que las etiquetas pueden reportar a la sociedad.

Este trabajo ha sido, en suma, un esfuerzo sincero por actualizar al Derecho a los tiempos actuales, en los que vemos como se hace cada vez más necesaria una participación más activa de todos los actores, incluyendo al mercado y a las empresas en los esfuerzos que ya realizan la Sociedad Civil y el Estado, en algunos de los cambios que Chile necesita.

BIBLIOGRAFÍA

ABARCA Rodolfo y SEPULVEDA Sergio. Ecoetiquetado. Un instrumento para diferenciar Productos e Incentivar la Competitividad. Cuaderno Técnico N° 17. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

BAÑEGIL Tomás y CHAMORRO Antonio. Diez años de la etiqueta ecológica europea. Un análisis crítico de su situación y perspectivas futuras. 2003.

BASES SELLO CHILE INCLUSIVO. Disponibles en: https://www.sellochileinclusivo.cl/resources/descargas/categorias/BASES_OFICIALES_SCLI_2017.pdf Año 2017.

BID, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. El fenómeno de las empresas B en América Latina. 2014.

BREYER Stephen. Analizing regulatory failure: mismatches, less restrictive alternatives and reform". Harvard Law Review. 1979.

BUSTAMANTE Jorge. Desregulación. Entre el Derecho y la Economía. Abeledo-Perrot. Buenos Aires. 1993.

CERECEDA Gabriel, BASTÍAS Rossana y BARRA Ana María. Revisión de Indicadores de Comunicación de Aspectos Ambientales para el Consumo de Productos Sustentables. Hábitat Sustentable, volumen 2. 2012.

COBO, Nicolás. Ley de rotulación de alimentos de Chile: ¿Traba comercial o protección de la salud? Revista de Direito Internacional. Brasilia. 2017.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas. 2001.

COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO. Nuestro futuro común. Madrid, Alianza Editorial. 1992.

CONSEJO DE LA COMUNIDAD EUROPEA. Consejo de Regulación N 2092 de 1991.

DFL 5. DECRETO CON FUERZA DE LEY N° 5. Fija texto refundido, concordado y sistematizado de la Ley General de Cooperativas. Año 2004.

DE LA CRUZ, Juan. "Principios de Regulación Económica en la Unión Europea". Instituto de Estudios Económicos, Madrid. 2002, Pág. 126.

DE PELSMACKER Patrick, JANSSENS Wik y MIELANT Caroline. Consumer values and fair-trade beliefs, attitudes and buying behaviour. International Review on Public and Non Profit Marketing. 2005.

DÍAZ, Nelson. De la sostenibilidad al valor compartido: Gerencia Estratégica de los Grupos de Interés. Daena: International Journal of Good Conscience. 2013.

DIRECTIVA CHILECOMPRA N° 20, disponible en: https://qa.chilecompra.cl/2016/11/directiva-n20/ Año 2015.

D'SOUZA Clare, TAGHIAN Mehdi, LAMB Peter y PERETIATKO Roman. Green decisions: demographics and consumer understanding of environmental labels. International Journal of Consumer Studies. 2006.

DE TIENNE Kristen Bell y LEWIS Lee W. The Pragmatic and Ethical Barriers to Corporate Social Responsibility Disclosure: The Nike Case. Journal of Business Ethics. 2005.

ENTREVISTA 1. Pablo Richards Tejo, Encargado área de Capacitación y Gestión. División de Asociatividad y Economía Social. Ministerio de Economía de Chile.

ENTREVISTA 2. Karen Jorquera Fuentes, Directora Regional Servicio Nacional de la Discapacidad, Región del Maule.

ENTREVISTA 3. Marcelo Arellano Gómez, Gestor Nacional de Contratos, Chile Proveedores.

ENTREVISTA 4. Andrea Figueroa Espinosa, Encargada de buenas prácticas laborales con equidad de género, Servicio Nacional de la Mujer.

ENTREVISTA 5. Jorge Morales Guerrero, Jefe de Gestión de Acuerdos de Producción Limpia, Consejo Nacional de Producción Limpia.

FLIESS Barbara, LEE Hyung-Jong, DUBREUIL Olivia y AGATIELLO Osvaldo. CSR and Trade: Informing consumers about social and environmental conditions of globalised production.

FRIEDMAN, Milton. The social Responsibility of Business is to Increase its Profits. The New York Times Magazine. 1970.

GARCIA, José Francisco. Criterios para fortalecer la revisión judicial de la regulación económica en Chile. Revista Actualidad Jurídica. 2010.

HERAS Iñaki y ARANA Germán. La responsabilidad social corporativa y la norma SA 8000: un análisis de su adopción en las organizaciones cooperativas. 2012.

HISTORIA DE LA LEY N° 20.382, Biblioteca del Congreso Nacional, Chile. 2009.

HONEYMAN, Ryan. Manual para empresas B. Negocios como fuerza positiva para mejorar el mundo. Editorial El Mercurio Aguilar. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE NORMALIZACIÓN. Cita disponible en: http://www.inn.cl/que-se-entiende-por-homologacion-o-adopcion-de-normas

KONG Nancy, SALZMANN Oliver, STEGER Ulrich y IONESCU-SOMERS Aileen. "Moving Business/Industry Towards Sustainable Consumption: The Role of NGOs". 2002.

MINKOV Nikolay, SCHNEIDER Laura, LEHMANN Annekatrin, FINKBEINE Matthias. Type III Environmental Declaration Programmes and harmonization of product category rules: status quo and practical challenges. Journal of Cleaner Production. Volume 94. 2015.

MITNICK Barry. The Political Economy of Regulation. Creating, Designing and Removing Regulatory Forms. New York: Columbia University Press. 1980.

OCDE. "ECO-LABELLING: ACTUAL EFFECTS OF SELECTED PROGRAMMES". 1997.

OCDE a. "¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia en Chile?" 2015.

OCDE b. "La búsqueda de la igualdad de género" 2015.

OGUS, Anthony. "Regulation: Legal Form and Economic Theory". Hart Publishing. 1994.

OGUS, Anthony. "Regulatory Institutions and Structures". En Annals of Public and Cooperative Economics 73:4. 2002.

PÁGINA WEB DE CHILE SUSTENTABLE. Información disponible en (http://www.chilesustentable.travel/distincion/antecedentes/).

PÁGINA WEB DE CHILE SUSTENTABLE b. Información disponible en (http://www.chilesustentable.travel).

PÁGINA WEB DE CHILE SUSTENTABLE c. Información disponible en (http://www.chilesustentable.travel/distincion/pasos/).

PÁGINA WEB DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN LIMPIA. Información disponible en http://www.produccionlimpia.cl/

PORTER, Michael y KRAMER, Mark. Estrategia y Sociedad. Harvard Business Review, América Latina. 2006

PORTER, Michael y KRAMER, Mark. La Creación de Valor Compartido. Harvard Business Review, América Latina. 2011.

PRODUCCIÓN LIMPIA. Información disponible en www.produccionlimpia.cl.

PROSSER, Tony. Regulation and Social Solidarity. Journal of Law and Society. 2006.

ROMERO, Juan José. Regulación de la eficiencia energética. Revista de Derecho Administrativo Económico. 2005.

ROMERO, Juan José. ¿Capturados por nuestra suspicacia? Algunas aproximaciones acerca del origen, desarrollo y extinción de las regulaciones. Revista Chilena de Derecho, vol. 35, pp. 9-35. 2008.

SALAMON Lester. The Tools of Government. A Guide to the New Governance
Oxford: Oxford University Press. 2002.

SCHUMACHER Ingmar. Ecolabeling, consumers´ preferences and taxation. Ecological Economics, Volume 69. 2010.

STIGLITZ, Joseph. "El malestar en la globalización". Editorial Taurus. Págs. 114-115. 2002.

STIGLITZ, Joseph. "Regulation and failure". En "New perspectives on regulation". 2009

YAÑEZ Eduardo y MONTERO Cristián. Ley de equidad tarifaria. Desde la regulación económica a la regulación social. El Mercurio Legal. 2016.

ZADEK Simon, LINGAYAH Sanjiv y FORSTATER Maya. Social Labels: Tools for Ethical Trade. 1998.