

Advance Copy

*La versión final estará
disponible en breve*

***Marco legal reglamentario e
investigación sobre el comportamiento de
los consumidores de los servicios de
telecomunicaciones en
América Latina***



El presente informe sobre el Marco legal reglamentario e investigación sobre el comportamiento de los consumidores de los servicios de Telecomunicaciones en América Latina se llevó a cabo por decisión de la Oficina Regional de la UIT y en estrecha colaboración con la CITEL.

Amélia Alves, experta consultora de la UIT, llevó a cabo el trabajo de campo y escribió el presente informe, el cual fue a su vez revisado por el Sector de Desarrollo de la UIT.

La consultora agradece la colaboración de las Instituciones de protección y de defensa del consumidor, de los reguladores y del tercer sector de Latinoamérica.

© UIT 2014

Reservados todos los derechos. Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse por ningún procedimiento sin previa autorización escrita por parte de la UIT.

Las designaciones empleadas en la presente publicación y la forma en que aparezcan presentados los datos que contiene, incluidos los mapas, no implican, por parte de la UIT, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Prefacio del Director de la BDT, Brahima Sanou

Es para mí un gran placer presentar este estudio preparado por la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (BDT) de la UIT, en colaboración con la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL). El objetivo de este informe es proporcionar un análisis de las mejores prácticas con respecto al consumidor de servicios de telecomunicaciones en los países latinoamericanos en el marco de tres aspectos importantes de la economía de mercado: **el marco de protección jurídica y la protección al consumidor, la investigación de los marcos regulatorios sobre el comportamiento del consumidor y, la satisfacción y la percepción de la calidad.**

El análisis de estos tres aspectos se realiza anclado en las variables sociales, demográficas y económicas de los países de América Latina y tiene como objetivo, entender la composición de las fuerzas del mercado a partir de la estructura de estas sociedades.

Haciendo uso de herramientas de investigación y trabajo de campo, este estudio proporciona análisis y debates sobre los marcos normativos existentes, delineando si el marco legal en vigor efectivamente protege y defiende a los consumidores de servicios de telecomunicaciones y, si los reglamentos adoptados permiten la competencia en el mercado, entre otros. Además se presenta una guía de mejores prácticas para orientar a los países en la adopción de medidas regulatorias exitosas para controlar y supervisar la competencia en el mercado y para diagnosticar la calidad y la satisfacción del consumidor.

El desarrollo de este trabajo ha permitido verificar que a pesar de las diferencias y particularidades existentes en los países en la región en cuanto a los marcos normativos en vigor, el escenario es bastante similar en lo que respecta a la insignificante cantidad de quejas presentadas por los consumidores, que se traduce en una mala interpretación por parte de los proveedores de servicios, de que la mayoría de los clientes están satisfechos con la calidad de los servicios prestados, lo que afecta el esfuerzo y la inversión requerida de dichos proveedores para la solución de problemas.

De este estudio y en base al modelo de competencia instalado en América Latina, los datos indican claramente una falta de participación activa de los consumidores de servicios de telecomunicaciones en el modelo existente. Esta afirmación puede ser explicada por los diferentes modelos de consumo y la capacidad de las personas para ejercer control sobre las instituciones reguladoras y proveedores de servicios.

Estoy seguro de que las conclusiones y recomendaciones de este estudio así como la guía de mejores prácticas podrán ser una importante herramienta para apoyar a los miembros de América Latina en el establecimiento o la mejora de sus marcos normativos para garantizar los derechos y la protección de los consumidores de servicios de telecomunicaciones, de manera a contribuir en la mejora de la calidad de los servicios prestados y la competencia en el mercado.

Índice

	<i>Página</i>
1 Introducción	1
2 Objetivos del estudio	6
2.1 Objetivo general	
2.2 Objetivos específicos	
3 Marco teórico	7
4 Metodología	47
4.1 Elaboración del plan de trabajo	47
4.2 Análisis documental	49
4.3 Búsqueda de información in situ	50
4.4 Análisis de indicadores sociales, económicos y de variables del sector de telecomunicaciones	52
4.5 Recogida de datos primarios por medio de cuestionario	52
4.6 Elaboración de la Guía de mejores prácticas en la región	59
5 Resultados	60
5.1 Análisis de indicadores sociales, económicos y de variables del sector de telecomunicaciones	60
5.2 Recogida de datos primarios por medio de cuestionario	78
6 Discusión y conclusiones	110
7 Recomendaciones y Guía sobre las mejores practicas reglamentarias y de satisfacción y calidad en América Latina	124
8 Bibliografía	135
9 Anexos	138
Anexo 1	139
Anexo 2	142

1. Introducción

El comportamiento del consumidor ha sido definido como la adquisición, consumo y disposición de productos, servicios, tiempo e ideas por medio de unidades de toma de decisión (Jacoby, 1975, 1976).

En paralelo al hecho de que se considere el comportamiento del consumidor como un tema digno de atención por parte de la academia y de los agentes del mercado, se encuentra el reconocimiento del papel de la investigación sobre el consumidor cuando se trata de desarrollar y de evaluar políticas públicas. En cuanto a los trabajos relevantes que existen sobre este tema, el estudio del comportamiento del consumidor aparece en una gran variedad de investigaciones, una de cuyas fuentes principales es el *Journal of Public Policy and Marketing*. La retrospectiva sobre las investigaciones realizadas con enfoque en políticas públicas en las que se ve implicado el consumidor salió publicada hace más de 10 (diez) años, tanto en el *Annual Review of Psychology* como en otros periódicos (Lavarie & Murphy, 1993).

Por tanto, se le empezó a dedicar atención a la calidad de la prestación de servicios de telecomunicación en el campo de la psicología del consumidor o de la psicología económica. Esta cuestión se volvió relevante, en especial, después de la Segunda Guerra Mundial, por la aparición de un fenómeno distinto del mero liberalismo clásico del siglo XIX: el neoliberalismo, que constituye una reacción teórica y política contra el Estado intervencionista y de bienestar amplio (Anderson, 1996). En el nuevo modelo de Estado desarrollado en América Latina, en general, a partir de los años de 1970, la eficiencia administrativa pasó a constituir una preocupación fundamental; o sea, se trataba de transponer al servicio público la eficiencia económica que los mercados alcanzan en la producción de bienes y servicios, a los que caracterizan, erróneamente, con la condición de público. En el Estado neoliberal, los propios consumidores constituyen evaluadores de la prestación del servicio y de las políticas del Estado, además de suponer un incentivo a la competencia. Por tanto, el modelo de mercado presupone que las reglas para la prestación de los servicios sean justas al darles oídos a los intereses de la sociedad y al hacerla partícipe en un proceso de evaluación democrático y fiable. La

competencia ha de garantizar también los intereses sociales, ya que resulta necesario que haya siempre un compromiso de las prestadoras de servicios con los valores humanos, sociales; en síntesis, con el propio bienestar de la sociedad.

Los procedimientos reglamentarios deben incluir objetivos destinados a la modernización de la red, a mejorar el nivel de rendimiento de la infraestructura, investigación y desarrollo, entrenamiento, patrones de seguridad pública, patrones de calidad realistas anclados en la percepción del consumidor, dado que el regulador ha de actuar en pro de los intereses de la sociedad.

Regular, en realidad, implica, entre otras acciones, el tomar medidas tales como gestionar el ecosistema del mercado, buscando el equilibrio entre las fuerzas actuantes por medio de instrumentos que minimicen la concentración en monopolios, e intentando reducir la asimetría entre proveedores de servicios, por un lado, y consumidores, por otro. La participación de la sociedad, caracterizada por su capacidad crítica a la hora de juzgar el acceso a la información, así como los papeles desempeñados por los diversos agentes, garantiza que la competencia funcione para ofrecer una calidad y eficiencia mejores a los servicios, y un bienestar y satisfacción al consumidor. Resulta imprescindible que quienes proveen un servicio público investiguen sobre las necesidades, expectativas, deseos y percepciones de la calidad de su rendimiento que tienen los usuarios de sus servicios. Disponer de estudios de esa naturaleza permite construir escenarios reglamentarios que redundan en una ganancia social, puesto que se encuentran anclados en los intereses de la sociedad, por lo que producen un modelo de gestión de servicios más adecuado a los intereses de todos los involucrados en el sector de telecomunicaciones de los distintos países.

Los estudios sobre el consumidor lograron grandes avances a partir de la década de 1980, cuando surgió la llamada investigación del consumidor posmoderna, con importantes líneas de investigación más interesadas en la interpretación y en el lado cualitativo a la hora de definir los atributos mensurables. Posteriormente, con las privatizaciones ocurridas en América Latina, se dio inicio a un proceso de concienciación con relación al hecho de que la satisfacción de los clientes constituye una variable clave a la hora de entender los comportamientos

posteriores del consumidor, y eso también en el área de prestación de servicios de carácter público. Algunos estudios proporcionaron comparaciones intersectoriales de las relaciones entre la satisfacción de los consumidores y la estructura de los mercados (nivel macro), así como de los intereses de las empresas por conocer la calidad tangible por parte del usuario y la satisfacción de sus clientes (nivel micro). La investigación sobre la calidad de servicios y la satisfacción del consumidor viene ganando espacio cada día que pasa, aunque se den, en la psicología de mercado y en otros sistemas del saber, desacuerdos conceptuales sobre sus objetivos y sobre la forma de cómo están imbricados en un modelo de gestión de servicios.

En efecto, este estudio se pretende reflexionar sobre el funcionamiento de tres ejes estructurados de la economía de mercado: el **marco legal jurídico de protección y defensa del consumidor, los marcos reglamentarios de investigación sobre el comportamiento del consumidor, y, finalmente, la satisfacción y percepción de calidad**. El análisis de todos estos factores se realizada anclado en las variables sociales, demográficas y económicas de los países de América Latina. Se pretende, de este modo, entender la composición de las fuerzas de mercado a partir de la estructura de dichas sociedades.

Este documento se centra, específicamente, en la sistematización del marco teórico, la metodología y resultados del estudio.

En ese contexto, se plantean las cuestiones siguientes:

1. ¿El encuadramiento jurídico legal definido por los órganos del Estado funciona efectivamente en lo tocante a la protección y la defensa de los consumidores de la región?
2. ¿Las resoluciones y regulaciones emitidas por los reguladores permiten realmente que haya competencia de mercado?
3. ¿Los estudios e investigaciones sobre el comportamiento del consumidor, si existen, se usan para gestionar la competencia en el sector económico de las telecomunicaciones de la región?

4. ¿La sociedad está verdaderamente representada por medio de instituciones de clase?

5. ¿Hay buenas prácticas que emanan de la confluencia de las acciones de los agentes del ecosistema de mercado?

Para dar respuestas a esas preguntas, se delineó una secuencia de acciones investigativas, con un soporte en procedimientos científicos de carácter cualitativo y cuantitativo.

Así, este estudio se concreta en la elaboración de una guía de buenas prácticas, para orientar a los países de la región en lo relativo a la situación actual en cuanto a la protección de los consumidores del sector de telecomunicaciones, en cuanto a los instrumentos reglamentarios que controlan y supervisan la competencia, y, también, en cuanto a los instrumentos disponibles para diagnosticar la calidad y la satisfacción de los consumidores.

A dicho efecto, se plantearon algunos postulados:

Postulado 1 – Más allá del encuadramiento jurídico legal de los reglamentos publicados por los reguladores, existe poca comprensión por parte de los consumidores sobre cómo funciona el sector económico de las telecomunicaciones.

Postulado 2 – Es probable que, con base en los datos primarios y secundarios recogidos, se confirme empíricamente un modelo teórico que explique la falta de participación de la sociedad en las cuestiones de consumo relacionadas con la tecnología de las telecomunicaciones.

Bajo el enfoque de este postulado, por ejemplo, las buenas prácticas dependen (1) de las variables que controlan el mercado como marcos reglamentarios, de supervisión, satisfacción y calidad; (2) y del desarrollo económico del capital cultural de la sociedad. De este modo, cuanto mayor sea su capital cultural, mejor sabrá la gente qué hacer con la información que le hacen llegar las instituciones de protección y de defensa del consumidor;

cuanto menor sea su capital cultural, más se someterán las personas sumisas a las verdades y valores constituidos por terceros.

Postulado 3 – Independientemente del encuadramiento jurídico legal, de la actuación de los órganos reguladores y del papel de las asociaciones del tercer sector, el modelo de mercado consolidado en América Latina para las telecomunicaciones se caracteriza por su desorganización debido a las características culturales de la región. Se trata de un problema de estructura, y no de coyuntura. Cuando la sociedad permanece enajenada y al margen de una reflexión acerca de cómo funciona el mercado, el incrementar la competencia parece más complejo. Eso podrá redundar en bajo *market share*, con, por ejemplo, un nivel elevado de reclamaciones en ciertos países, frente a prácticamente ninguna en otros.

Postulado 4 – Se constata una ausencia de políticas públicas para el sector.

2. Objetivos del estudio

2.1 Objetivo general

Desarrollar un estudio regional sobre las "Mejores prácticas en relación con el consumidor de servicios de telecomunicaciones en los países latinoamericanos" centrado en la protección de los derechos de los consumidores.

2.2 Objetivos específicos

2.2.1 Localizar los aspectos principales y asociarlos a indicadores sociales y económicos. Aspectos referentes al encuadramiento jurídico legal de protección al consumidor – conjunto de leyes que tratan de las relaciones de consumo con la preocupación de promover la defensa y resguardar al consumidor; al campo de lo reglamentario – conjunto de normas, resoluciones y regulaciones que arbitran las prácticas de mercado; y al comportamiento de los consumidores – proceso de opción por ciertos bienes, productos y servicios, consumo y desecho, todos asociados a indicadores sociales y económicos.

- 2.2.2 Indicar las mejores prácticas para la región – conjunto de procedimientos jurídicos que tiene por objetivo proteger y defender a los consumidores, de regulaciones que controlan y supervisan la competencia, y de estudios sobre calidad y satisfacción del consumidor.
- 2.2.3 Hacer recomendaciones para proteger los derechos de los consumidores, adaptadas a la situación de los países latinoamericanos.

3. Marco teórico

El Atlas iberoamericano de protección al consumidor (Brasil, Ministerio de Justicia, 2013, edición bilingüe) fue organizado por las agencias gubernamentales de protección al consumidor, en nivel de Estado, en la región de Iberoamérica, y forma parte de las conclusiones de la Declaración de la Ciudad de Buenos Aires, del 23 de septiembre de 2011. El Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC), compuesto por los países miembros Brasil, Argentina, Uruguay, Portugal, España y por otros 14 más, hizo una compilación de las leyes, normas e información referentes al trato de la prestación de servicios en las diversas áreas, con énfasis en la protección de los consumidores, en Iberoamérica, por medio de la integración de las agencias gubernamentales. Se contó con la participación de la sociedad civil, por medio de organizaciones no gubernamentales (ONG), representadas por la Consumers International – Federación Mundial de Organizaciones de Consumidores. El documento del FIAGC tiene por objetivo servir de referencia para investigaciones y estudios en el área, así como ser una referencia normativa y de atención a las demandas sociales. Se espera que sea útil como intercambio de información de interés común en la región y de subsidios para construir políticas públicas.

El Atlas, que se publicó en portugués y español, clasifica los datos obtenidos según las variables siguientes: (1) Régimen legal aplicable, (2) Estructura para la aplicación del derecho del consumidor, (3) Solución de conflictos, (4) Derecho material, (5) Regulación de temas específicos como régimen de publicidad sobre productos y servicios, protección de datos personales, medio ambiente y

sustentabilidad, venta a crédito y uso de tarjetas de crédito (también en función de débito), *e-commerce*, educación para el consumo, (6) Consideraciones finales y (7) Testimonios de la sociedad civil en la defensa del consumidor en Iberoamérica.

Para tales efectos, en el sentido de interpretar y sintetizar mejor los hallazgos del Atlas del FIAGC, en el contexto de la presente investigación los países se agruparon por medio del criterio de proximidad geográfica.

El estudio se organiza así: (1) Grupo 1 – Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay; (2) Grupo 2 – Chile, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela; (3) Grupo 3 – Cuba, Haití, Santo Domingo; (4) Grupo 4 – Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.

En general, esos países pasaron, casi simultáneamente, por cambios de rumbo en su economía, lo que tuvo consecuencias graves sobre la conducta social de sus miembros entre las décadas de 1980 y 1990. De acuerdo con Bresser-Pereira (1991), este episodio se debió al enfoque adoptado por Washington y, en especial, por los países de la OCDE¹, según el cual la crisis de América Latina solo se podría ver superada mediante la realización de algunas reformas. Este enfoque es oriundo del consenso keynesiano y de la teoría del desarrollo elaborados en las respectivas décadas de 1940 y 1950. Las concepciones teóricas derivadas de la objetividad económica y centradas en una derecha neoliberal incitaron sobremanera los ánimos de los dirigentes latinos. Según Bresser-Pereira (1991), son en principio dos las causas de los problemas socioeconómicos de Latinoamérica: (a) un exceso de regulación, la protección elevada y la intervención del Estado, con empresas estatales que constituían verdaderos modelos de ineficiencia debida a la falta de inversión; (b) un populismo económico considerable, que desembocaba en una escasa capacidad de controlar el déficit público, lo que ocasionaba demandas económicas constantes. A todo eso se le añadía, por ende, una intensa burocracia, también con ineficiencia estatal.

¹ La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) es una organización internacional e intergubernamental que agrupa los países más industrializados de la economía de mercado. Tiene su sede en París, Francia. En el ámbito de la OCDE representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información y definir políticas para maximizar el crecimiento económico y el desarrollo de los países miembros.

De acuerdo con Williamson (1990), citado por Bresser-Pereira (1991), el enfoque de Washington se resume, literalmente, a diez acciones definidas así:

- a) disciplina fiscal destinada a erradicar el déficit público;
- b) cambio de prioridades en relación con los gastos públicos, eliminando subsidios y aumentando los gastos con salud y educación;
- c) reforma tributaria, con aumento de impuestos si ello fuera inevitable, pero considerando que “la base tributaria debería ser amplia y las tasas marginales deberían ser moderadas”;
- d) las tasas de interés tendrían que definir las el mercado y que ser positivas;
- e) la tasa de cambio también la tendría que determinar el mercado, aunque habría que garantizar, a la vez, que fuese competitiva;
- f) el comercio debería ser liberalizado y estar orientado hacia el mercado exterior (no se le concede prioridad a la liberalización de los flujos de capitales);
- g) las inversiones directas no deberían sufrir restricciones;
- h) las empresas públicas tendrían que ser privatizadas;
- i) las actividades económicas no podrían verse reguladas;
- j) el derecho a la propiedad debe volverse más seguro (p. 8-17).

Las excesivas intervenciones del Estado, la burocracia y la ineficiencia estatal convergían hacia una declarada necesidad, cada vez mayor, de privatizar las empresas públicas y de desregular las actividades económicas. Este argumento generó los movimientos en búsqueda de un nuevo paradigma económico para los países de la región a lo largo de las dos últimas décadas del siglo XX. Se esperaba, así, que las inversiones privadas substituyeran a las públicas (Bresser-Pereira, 1991). Son ejemplos clásicos de esta línea Alemania y Japón, países en los que el

Estado tuvo un papel de relevancia en el desarrollo a fines del siglo XIX y principios del XX, pero que siguió después por una tendencia cada vez más de menor participación. Se entiende el papel suplementario del Estado en América Latina, en relación al mercado, que, en efecto, ejerce un papel muy estratégico, de coordinador y de incentivador del ecosistema de mercado. Así, las economías capitalistas suponen un resultado mixto obtenido a partir de la coordinación por parte del mercado y del Estado. De esta manera, de lo que se trata es de conseguir la eficiencia administrativa, o sea, de incorporar al servicio público la eficiencia económica que consiguen los mercados a la hora de producir bienes y servicios, con lo que se caracteriza erróneamente su condición de “públicos” (Alves, 2005). Según Alves (2005), los mercados, por su cuenta, no están preparados para encontrarles respuestas adecuadas a los nuevos desafíos, lo que deja claro el hecho de que los ciudadanos necesitan la regulación para proteger su salud, el medio ambiente, el patrimonio público y la propia competencia. Una buena gobernanza se origina en instituciones que implican más, y no menos, regulación.

Sin embargo, lo que Bresser-Pereira destaca es que, cuando se inmoviliza al Estado por una crisis fiscal, la economía queda enyesada, paralizada, con lo que se pasa a sufrir las consecuencias del enfoque alternativo, el de Washington, el de la crisis fiscal que defiende la reducción o cancelación de la deuda pública y la definición de una nueva política industrial y tecnológica, además de las políticas sociales y del medio ambiente, que también están previstas en la propuesta de Washington. Se tienen, por tanto, dos importantes vertientes teóricas que acabaron dominando el ambiente de negocios y la economía en América Latina en los últimos veinte años. Está, por un lado, el Estado, como mediador y regulador del desarrollo, y, por otro, el combate al populismo económico y el control de la deuda pública. Un detalle sobre el “enfoque nacional-populista”: “Este enfoque rechaza cualquier tipo de ajuste del Estado, defiende que los déficits fiscales y los salarios más altos resultan funcionales reforzar la demanda agregada y el crecimiento, niega que la intervención estatal sea demasiado intensa y que la estrategia proteccionista de sustitución de importaciones haya llegado a su fin” (Bresser-Pereira, 1993; la traducción es nuestra).

Resaltan las reformas sustanciales concretadas en América Latina, por un lado, y el efecto de dichas transformaciones sobre la economía de mercado, la conducta y el bienestar de las personas, por otro. Así, cuando los ciudadanos se organizan, en el ámbito de la sociedad civil, por medio de organizaciones públicas no estatales (ONG) o de comités de ciudadanos, con el fin de controlar agencias estatales, se observa una de las principales formas de responsabilidad, o control social (Alves, 2005).

En ese contexto, cuando resulta posible la evaluación y la comparación, se está ante una competencia administrada. Y, finalmente, cuando los evaluadores son los propios consumidores, se puede hablar de un “casi-mercado”, ya que ha de haber una cantidad suficiente que le ofrezca al consumidor un abanico de opciones. La competencia funciona para mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios prestados. La legitimidad de las organizaciones, sin embargo, requiere un nivel de compromiso que atañe a determinados valores: valores humanos, valores sociales (Alves, 2005). En efecto, no hay dudas sobre la necesidad de las privatizaciones y la liberación del comercio, así como de que el Estado ejerce un papel relevante en el desarrollo económico y social de los países de América Latina. Es importante observar que las reformas implantadas en la región se iniciaron en Chile y se expandieron más tarde a los demás países. A la cultura populista se la culpa por la dilación a la hora de implantar las reformas. Y es en esa característica, peculiar en la cultura de América Latina, en la que residen las cuestiones de protección del consumidor, de la educación para los derechos humanos, de la participación de la sociedad civil en el modelo de mercado impuesto por las reformas del Estado en la región de América Latina. Además de lo expuesto, lo que se plantea ha venido afectando, históricamente, a un nuevo factor determinante de acción gubernamental: la exigencia moral.

La exigencia moral, además de la protección del Estado contra el nepotismo y la corrupción, trata acerca del nivel de compromiso que tiene que tener las prestadoras de servicios con los valores humanos y sociales; en fin, para con el bienestar de la sociedad y para con el ecosistema como un todo. En última instancia, resulta necesario que la competencia garantice los intereses sociales (Alves, 2005).

Bresser-Pereira (2001) destaca que, en el nuevo Estado social-liberal, los propios consumidores serán los evaluadores de la prestación del servicio y, en teoría, de las políticas del Estado. En este sentido, se presupone que las reglas para la prestación de los servicios serán justas cuando la sociedad se relacione con el mercado de dos maneras: (1) cuando se les da oídos a sus intereses; y (2) cuando participa en un proceso de evaluación democrático y fiable.

En efecto, no hay dudas de que esa recurrencia epistémica tiene una importancia fundamental a la hora de analizar documentos como el atlas producido por la FIAGC, tal como otros documentos objeto de investigación documental.

Análisis del encuadramiento jurídico legal para el Grupo 1: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

La Imagen 1 presenta a los cuatro países del Grupo 1 del Atlas FIAGC.



Imagen 1 – Países del Grupo 1.

El régimen legal aplicable está bien diseñado en casi todos los países que constituyen este Grupo, con excepción de uno de ellos, que no tiene previsión

constitucional. Cuando surgen, excepcionalmente, conflictos o colisiones dentro del ordenamiento jurídico en esos casos, prevalece la acción legal más favorable al consumidor, estando prevista la tutela penal en todos los países excepto tan solo uno.

Por lo que se refiere a la disponibilidad de estructuras que aseguren la aplicación del derecho del consumidor, se da, de igual manera, la constitución de una autoridad administrativa legal que puede imponer sanciones como instrumento contingentario, con descentralización nacional y representación del gobierno en nivel internacional en algunos de los países del Grupo, excepto en uno de ellos. Existen entidades civiles no gubernamentales que se hacen presentes en el ejercicio de los derechos de los consumidores, en ciertos países con apoyo gubernamental financiero y/o administrativo. Un problema identificado reside en el hecho de que puede haber una alta rotación de los miembros de las asociaciones de clase, lo que genera inestabilidad e incluso falta de credibilidad. Se percibe un grado de implicación escaso por parte de la sociedad civil en lo tocante a las cuestiones relacionadas con el consumo.

Sobre la resolución del conflicto, se constata que la insatisfacción del consumidor, cuando él mismo la identifica, llega por medio de acciones de carácter individual y colectivo. Dichas acciones pueden tener lugar de manera individual y /o colectiva, lo que varía de un país a otro, y los métodos usados para solucionar los conflictos son básicamente la conciliación y el arbitraje.

En lo que atañe al derecho material, se deja sentir una preocupación por la información en las relaciones de contrato, estando previsto el combate contra las cláusulas abusivas en la propia Ley de Defensa del Consumidor, así como en regulaciones específicas sobre los contratos de adhesión a diferentes servicios. Los daños causados a los consumidores, o la responsabilidad civil del proveedor, presentan carácter objetivo y, de la misma forma, está prevista la responsabilidad por la fabricación de los productos y sus defectos, así como la responsabilidad solidaria de los integrantes de la cadena de consumo (desde la fabricación hasta el desecho). Por lo que se refiere al registro integrado de consumidores, no existe un ente en el poder público que disponga de esos datos. Los registros catalogados se

encuentran, únicamente, en casos de reclamaciones ante situaciones excepcionales, con la categorización de dichas quejas y un cómputo estadístico de las denuncias/problemas y/o de los sectores implicados, con su publicación correspondiente en las páginas web de los órganos de defensa del consumidor.

Sobre la regulación de temas específicos, se identificó la legislación específica para controlar la publicidad engañosa, abusiva o comparativa, administrada por la misma autoridad pública que se ocupa de la Ley de Defensa del Consumidor y por entes gubernamentales específicos, dependiendo del tipo de relación de mercado de que se trate: medicamentos, alimentos, etc.

Por lo que se refiere a la protección de datos, también hay legislación propia que prevé principios generales en materia de protección de datos. De igual manera, lo mismo ocurre acerca de la problemática de consumo sostenible, con administración específica en algunos casos y amplia, en otros. La Ley de Defensa del Consumidor dispone acerca del uso de tarjetas de crédito – compra y débito, con autoridades responsables de la materia. El *e-commerce* (comercio electrónico) está medianamente controlado por parte de la Ley de Defensa del Consumidor, así como la educación para el consumo. Aun con la introducción transversal del tema en los currículos escolares en casi todos los países, la capacitación del consumidor no siempre ha tenido lugar gracias a esa integración. Y, finalmente, existe divulgación del tema en nivel académico, en algunos casos tan solo dentro del curso de Derecho civil como asignatura complementaria.

Análisis del encuadramiento jurídico legal para el Grupo 2: Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

La Imagen 2 presenta a los cinco países seleccionados para el Grupo 2 del Atlas FIAGC.



Imagen 2 – Países del Grupo 2.

El régimen legal aplicable en esta región está previsto constitucionalmente en la casi totalidad de los países que la componen, y se dispone de legislación específica sobre la defensa del consumidor. En casos de conflictos entre el derecho de los consumidores y otras normas, tan solo no prevalece el derecho del consumidor en uno de los países; en otros, por su parte, se da una tendencia a que los tribunales se pongan a favor de los consumidores. En algunos países, se deja sentir el entendimiento de que no hay conflictos sino controversias propias de la vía civil, penal y administrativa. Por otro lado, no hay previsión de una tutela penal y las relaciones de consumo en unos países; en otros, ella sanciona la adulteración o modificación en la calidad, cantidad o peso de artículos considerados oficialmente de primera necesidad.

En lo que se refiere a la disponibilidad de estructuras que garanticen la aplicación del derecho del consumidor, existe la constitución de una autoridad administrativa legal que puede imponer sanciones como instrumento contingentario, sin descentralización nacional, y una representación del gobierno en nivel internacional en general. En otros casos existe descentralización con unidades instaladas en las regiones de los países, con el objetivo de atender a más personas. Las sanciones que pueden imponer los órganos de protección y defensa del consumidor son o bien multas (carácter civil), o cuentan con carácter penal. En lo que se refiere a las entidades civiles no gubernamentales, estas se hacen presentes en el ejercicio de los derechos de los consumidores, aunque su forma de actuación varía de un país a otro, sin el soporte gubernamental. A esas asociaciones se las invita a participar en foros y otros espacios en los que se tratan y se debaten las cuestiones que afectan a las relaciones de consumo.

Sobre la resolución del conflicto, se constata, en este Grupo, la existencia de un procedimiento específico para atender a ese fin. Sin embargo, en ciertos países los procesos jurídicos son simplificados y bastante rápidos, mientras que, en otros, se los remite a los tribunales administrativos para la realización de impugnaciones administrativas. La defensa del consumidor puede asumirla el propio consumidor, individualmente, cuando se trata de un caso solo le afecta a él mismo o bien a un grupo muy reducido de consumidores. Se buscan métodos de resolución de conflictos por medios administrativos, con prácticas diferenciadas de resolución y de negociación entre proveedores y consumidores. Por lo tocante a los mecanismos judiciales disponibles para los consumidores, se puede hacer uso de la Ley Orgánica de Protección del Consumidor. Existe, también, la posibilidad de resoluciones alternativas de conflictos, por medio de la institución responsable de la protección y defensa de los consumidores, siempre que resulte necesario.

En lo que atañe al derecho material, se percibe una preocupación por aplicar el principio de la información en las relaciones de contrato, con protección contra cláusulas abusivas y regulaciones sobre contratos de adhesión, en la totalidad de los casos. De igual modo, se regulan los contratos a distancia. Sobre la responsabilidad civil del proveedor, se constituye de forma solidaria; aunque en ciertos países exista

discusión jurídica sobre si la responsabilidad es objetiva o subjetiva, en algunos queda bajo la responsabilidad del proveedor y, en otros, tiene carácter objetivo. Los delitos, los defectos, la responsabilidad relativa a la fabricación de los productos y a la prestación de servicios, la responsabilidad entre los integrantes de la cadena de consumo: todos ellos se ven todos controlados por medio de la ley de defensa del consumidor. Se dispone de registros de quejas catalogados en una minoría de los casos, para este grupo regional. Cuando se divulgan estos datos, se hace por medio de *rankings*.

Sobre los aspectos de la regulación para la autorización de temas considerados especiales, la ley de defensa del consumidor, en esta región, y algunos decretos, se ocupan de las cuestiones relacionadas con el contenido publicitario, así como de la publicidad engañosa, abusiva y comparativa. En algunos casos, se exige la obligatoriedad de cumplir las condiciones anunciadas en la publicidad. A continuación, se encuentra una regulación sobre la autorización y control de la publicidad, y sobre la promoción de alimentos procesados, como también sobre la protección de datos personales. En ciertos casos existe una autoridad especial que se encarga de la supervisión general de la publicidad, independientemente de aquella que protege específicamente los derechos de los consumidores. Aquí vale la pena observar en detalle la legislación peruana, que cuenta con una de las legislaciones más avanzadas de la región en lo relativo a cuestiones publicitarias. El régimen de protección de datos personales resulta reciente, por lo general, en algunos países; en otros, por su parte, todavía está en construcción por parte de instituciones responsables, en la gran mayor parte de los casos. Sobre la protección del medio ambiente y el consumo sostenible, también existe control legal, así como una ley específica sobre la materia en términos de protección al consumidor. Dicho control sobre la responsabilidad del cuidado ambiental, en algunos casos, lo ejercen organismos, constitucionalmente, de manera autónoma; como, por ejemplo, el Consejo Nacional del Ambiente, en Perú. En otros países no se dispone de una autoridad legalmente constituida para el asunto. Es interesante destacar que, en uno de esos países, la ley determina los deberes del consumidor en relación a las normas de reciclaje y de consumo sostenible. Por ende, determina, entre otras cosas, la obligación del proveedor de lanzar campañas

educativas. En el trato de las ventas y/o compras con tarjeta de crédito, la propia ley de defensa del consumidor regula la materia. En otros casos, hay leyes específicas que regulan la protección del consumidor en lo tocante a los servicios financieros prestados por las entidades del sector financiero. Casi que en la mayoría de los casos, se dispone de una institución responsable de ese aspecto de regulación, que, en general, es la que se ocupa del sistema financiero del país. En lo que se refiere al comercio electrónico, de manera genérica, la misma ley de defensa del consumidor suele regular la cuestión; en otros casos, hay una ley de comercio electrónico y ambas disponen acerca de las cuestiones relacionadas a esa área. En otros países, como Perú, no existe una ley específica al respecto. En la ley de defensa del consumidor de los países de este Grupo, está previsto que el consumidor tiene derecho a la educación para el consumo. Ese procedimiento ocurre de manera diferente en los distintos países. Se aborda bajo dos condiciones: en profundidad o en extensión. Consideramos que se actúa en profundidad cuando la legislación establece en detalles los procedimientos de acción; se hace en extensión cuando se cita, por ejemplo, que el consumidor sólo tiene derecho al acceso a las normas creadas para su protección en las relaciones de consumo. Los cursos de posgrado existentes en el área están bajo la coordinación de los cursos de Derecho en general, aunque también se da la inexistencia de cursos superiores en esta área.

Análisis del encuadramiento jurídico legal del Grupo 3: Cuba, Haití y República Dominicana.

La Figura 3 presenta los tres países seleccionados para el Grupo 3 del Atlas FIAGC.



Imagen 3 – Países del Grupo 3.

Se observa, en este grupo en concreto, que, de los tres países encuadrados en la región por medio del criterio adoptado, sólo uno colaboró con el Atlas (Brasil, Ministerio de Justicia, 2013). Veamos, entonces, cuáles son los hallazgos en lo relativo a la República Dominicana.

El régimen legal aplicable para la República Dominicana cuenta con amparo constitucional desde el año 2010. La legislación específica que trata de la protección de la defensa del consumidor es la Ley General de Protección al Consumidor del país. En lo que respecta a la solución de conflictos, la ley es transversal, al abordar todos los aspectos de las relaciones de consumo para todos los tipos de servicios. En casos de conflictos entre las disposiciones de la ley de que se trata y la regulación específica de sectores de la economía – como bancos o telecomunicaciones, entre otros –, la resolución del conflicto será siempre pro consumidor. Se identifica la existencia de tutela penal.

Sobre la estructura disponible para garantizar la aplicación de los instrumentos de protección y de defensa del consumidor, se identifica, sin la presencia de una estructura independiente, la presencia del Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor, que actúa de forma descentralizada en el país. Con relación a los tipos de sanciones, la ley establece que, al conciliarse, los consumidores y proveedores cuentan con un procedimiento para la resolución extrajudicial de sus conflictos, antes de iniciar el procedimiento administrativo que puedan interponer ante la Junta Directiva Ejecutiva Pro Consumidor. Colaboran, en la protección y la defensa del consumidor, entidades civiles y asociaciones debidamente registradas en el Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor. Conforme lo previsto, cuentan con el apoyo gubernamental y actúan por medio de la Pro Consumidor. La representación internacional del país en foros y el trato de cuestiones específicas sobre la protección y defensa del consumidor se realizan por medio del Director Ejecutivo de la Pro Consumidor.

La resolución de conflictos en la República Dominicana se da como consecuencia de la responsabilidad civil, en la que todos, conforme la ley, serán responsables solidariamente conforme el derecho civil. Por tanto, tal responsabilidad resulta solidaria en todos y entre todos los miembros de la cadena de comercialización. La responsabilidad criminal se extiende al agente culpable del delito, que será tipificado según lo previsto en el código penal. Existen dos instrumentos básicos a los que puede recurrir el consumidor siempre que sea necesario: la Constitución de la República y la propia Ley General de Protección de los Derechos de los Consumidores. De igual manera, está prevista la práctica de resoluciones alternativas, lo que constituye una de las atribuciones del Director Ejecutivo de Pro Consumidor.

Cuestiones de Derecho material. Se percibe que la ley no es completamente clara sobre el derecho a la información en los contratos. Haciendo un paralelo con el código de defensa del consumidor brasileño, en su artículo sexto, inciso tercero y los artículos octavo, noveno y décimo; por ejemplo, se entiende que no hay respuesta objetiva a la pregunta en cuestión. Y de igual manera la respuesta sobre la existencia de control de cláusulas abusivas no está bien operada. En Brasil, se

encuentra normalizada la protección de la práctica abusiva en los capítulos cinco (5) y seis (6) de la sección cuatro (4) del Código de Defensa del Consumidor. A continuación, al preguntarse sobre la regulación de los contratos de adhesión, de igual modo, no se identificó objetivamente esa problemática normativa en el ámbito de la ley brasileña que versa sobre la protección del consumidor. La regulación de contratos a distancia, por su parte, está bien definida. Sin embargo, la objetividad o subjetividad de la responsabilidad civil del proveedor no queda claramente definida en la Ley de Defensa de Protección al Consumidor de la República Dominicana. Los delitos existentes en las relaciones de consumo son cohibidos y/o abordados, conforme lo dispuesto aquí:

Art. 104 Las infracciones en materia de consumo serán objeto de las sanciones correspondientes, mediante previa instrucción del expediente, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o de otra orden que se puedan dar.

Considerando las relaciones de consumo, el artículo 105 de esta ley se ocupa de la responsabilidad relativa a la fabricación del producto y a la prestación de servicios. Las cuestiones relacionadas con defectos o fallos del producto y del servicio aparecen tratadas, respectivamente, en los artículos de números 63 y 64 de la Ley General de Protección de los Derechos de los Consumidores. Sobre la existencia de responsabilidad compartida por parte de todos los integrantes de la cadena de consumo, se observa que, directamente, no se dispone de ninguna instrucción prevista en la ley en cuestión. De la misma forma, en Brasil el Código de Defensa del Consumidor tampoco deja clara esa cuestión. Sobre la constitución de una base de datos con registros de reclamaciones y datos de los consumidores, se observa su inexistencia en la República Dominicana, en contraposición a lo que ocurre en Brasil con el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor – SNDC (Brasil, PR, CC, 1997), que cataloga los registros de quejas.

Por lo que se refiere a la regulación de temas especiales, la Ley General de Protección de los Derechos del Consumidor clasifica el régimen de publicidad sobre productos y servicios objetivamente por medio de su artículo 88. Más adelante, se afirma que la autoridad responsable de controlar estas contingencias es el propio consumidor. En materia de protección de datos, no hay regulación específica. Sobre

el consumo sostenible, existe en el país otra ley que trata sobre las cuestiones de protección y defensa del medio ambiente, y del desecho, sin que necesariamente exista una autoridad institucionalizada que se ocupe de esta problemática. Es importante observar que ese hecho puede fragilizar sobremanera este enfoque de la regulación sobre el cuidado con el medio ambiente y, así, la ley pierde la capacidad de establecer medidas efectivas para su cumplimiento. Se trata acerca del uso de tarjetas de crédito, entre otros, en otra Ley, la Financiera y Monetaria, que regula ese tipo de servicio. Para este aspecto en concreto, se dispone de una institución responsable por la materia; sin embargo, para el comercio electrónico no se cuenta con institución encargada de su administración. La educación para el consumo está prevista en ley y tan solo una universidad imparte cursos sobre derecho de los consumidores.

Análisis del encuadramiento jurídico legal del Grupo 4: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, México, Honduras y Guatemala.

La Imagen 4 presenta a los siete países seleccionados para el Grupo 4 del Atlas FIAGC.



Imagen 4 – Países del Grupo 4.

Se trabaja con el 83,3% de los países que constituyen este Grupo para proceder al análisis documental de la normativa investigada por el Atlas (Brasil, Ministerio de Justicia, 2013).

El régimen legal aplicable en los países del Grupo 4, casi en su mayor parte, posee el amparo de la Constitución, además de leyes específicas constituidas para cuidar de los intereses y proteger a los consumidores. Uno de los países del Grupo informa que no tienen lugar conflictos entre el derecho del consumidor y otras normas de derecho público y privado, con tutela penal para los delitos practicados contra los consumidores. Otro país ya ha añadido que los conflictos no son de ámbito jurisdiccional y que tampoco hay tutela penal. En otros países, existen tribunales especializados en materia de protección y defensa del consumidor. Esos tribunales aplican las referidas normas, de forma privada. Existe la tutela penal en la protección del consumidor por la veracidad de la publicidad, o por la exigencia de pagar una cantidad más elevada que la que está prevista en principio, por ejemplo.

Por lo que se refiere a la existencia de una estructura física que proteja y se ocupe de la gestión de la problemática del consumidor, existen instituciones especialmente definidas para ese fin, sin descentralización nacional, en casi la totalidad de esos países y, en uno de ellos, se da la descentralización por medio de oficinas regionales. Hay sanciones previsibles y pasibles de ser aplicadas por parte del órgano de defensa del consumidor, en algunos casos, de orden administrativo, penal y civil. En otros, se limitan a la esfera administrativa. Las asociaciones de protección y de defensa de los consumidores se constituyen con la atribución de interferir en la calidad de un tercer interesado, y se ven apoyadas por el poder ejecutivo. En ciertos países del Grupo, no se caracteriza la existencia de asociaciones o de consejos que sean integrantes de estas entidades civiles. Además de eso, participan en foros y/o otras actividades afines. La representación internacional del país le corresponde, por lo general, a la institución gubernamental que tiene la atribución de cuidar y de proteger a los consumidores.

Para la práctica de la resolución de conflictos, se hace una especie de investigación previa, o un procedimiento para localizar fraudes, antes de poner una denuncia, sin que ya haya posibilidad de acciones colectivas en la justicia en algunos

casos. En otros, no hay previsión de un procedimiento específico definido. En otros casos, por su parte, existe la posibilidad de optar por resoluciones alternativas de conflictos en el campo de la justicia, aunque no exista, en algunos países, una regulación expresa en cuanto a la posibilidad de iniciar acciones civiles públicas generales o colectivas específicamente en materia de defensa del consumidor. En otros casos, el consumidor puede actuar directamente en la esfera judicial. Se constató además la práctica de resoluciones alternativas de conflictos en el área de protección y defensa del consumidor, como, por ejemplo: acuerdo, conciliación, mediación y arbitraje, todos bien operados por medio de la ley.

En lo que se refiere al derecho material, la ley se preocupa por garantizar el derecho a la información en las relaciones contractuales, con especificación sobre cláusulas abusivas, contratos de adhesión y prestación de servicios a distancia. Sobre la responsabilidad civil del proveedor, ella es o bien subjetiva, cuando la ley no prevé responsabilidad, que ha de ser comprobada, o bien, en otros países, objetiva. Existen delitos en las relaciones de consumo que, en general, se sancionan por medio de pena de prisión o de multa; en algunos países del Grupo, los delitos más comunes son: publicidad engañosa, venta de productos caducados, usura, fraude. Deben ser retirados inmediatamente del mercado aquellos productos, provenientes de un fabricante o proveedor, que causen daños a la salud del consumidor. De igual manera, tienen responsabilidad sobre fallos o defectos del producto todos los representantes de la cadena de consumo. El poder público mantiene archivos de datos sobre las diatribas relacionadas con el consumo, con lo que puede proveer estadísticas o publicaciones, de manera general, sobre las relaciones de consumo, siempre que sean solicitadas. También hay países que no poseen esas bases de datos y otros no divulgan los datos de modo alguno.

Al abordar la cuestión sobre temas especiales, se observa, en casi la totalidad de los países, la existencia de regulación sobre contenidos publicitarios, publicidad engañosa, abusiva o comparativa. La Comisión Nacional del Consumidor es la responsable de controlar la materia publicitaria, con lo que dispone de una regulación especial para tales fines. En algunos países, por ejemplo, la responsabilidad está a cargo del Consejo Nacional de Publicidad; en otros, no hay

regulación sobre la protección de datos personales de los consumidores. Sobre la cuestión del medio ambiente y del consumo sostenible, hay un conjunto de normas, de manera general, en los países del Grupo, con una institución designada para ese fin, pero se da una necesidad importante de fortalecer los procesos operacionales constituidos. Algunos países disponen de una regulación especial sobre compras y ventas con el uso de tarjetas de crédito, pero todavía no cuentan con una regulación sobre el comercio electrónico. Existen programas de educación ciudadana para el consumo, coordinados en sociedad con el Ministerio de Educación, casi en la totalidad de los países. Estas cuestiones se abordan en los posgrados solamente de forma transversal; en otros países, no hay ningún curso de posgrado sobre el tema que nos ocupa.

Otro documento relevante y usado como fuente documental es el informe titulado "Diagnóstico regional sobre la protección y la calidad del servicio al usuario", del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL, 2013), el regulador de telecomunicaciones de Perú, país considerado en el marco de este Estudio.

El OSIPTEL se describe de la manera siguiente:

Somos el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, una entidad pública descentralizada encargada de regular y supervisar el mercado de servicios públicos de telecomunicaciones, independiente de las empresas operadoras. El OSIPTEL está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Fue creado el 11 de julio de 1991 mediante Decreto Legislativo N° 702, e inició sus actividades con la instalación de su primer Consejo Directivo el 26 de enero de 1994.

Nuestro Reglamento General (Decreto Supremo N° 008-2001-PCM) fue publicado en el diario "El Peruano", el 2 de febrero de 2001².

El OSIPTEL es miembro de un Grupo de Trabajo sobre Protección y Calidad del Servicio al Usuario en el ámbito de América Latina. Este grupo de trabajo lo creó y lo administra el Foro Latinoamericano de Órganos Reguladores de

² OSIPTEL, disponible en <http://www.osiptel.gob.pe/>. Acceso el 15/11/2013.

Telecomunicaciones – REGULATEL (1998). Los objetivos de este grupo son los siguientes:

El Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones - REGULATEL congrega actualmente a veinte organismos reguladores de telecomunicaciones de América Latina y tres de Europa, teniendo entre sus principales objetivos:

- Facilitar el intercambio de información sobre el marco y la gestión regulatoria, los servicios y el mercado de telecomunicaciones entre los países miembros del Foro.
- Promover la armonización de la regulación de las telecomunicaciones para contribuir a la integración de la región.
- Identificar y defender los intereses regionales buscando posiciones comunes en foros internacionales.

En ese sentido, mediante Acta del XV Plenario de REGULATEL, firmada el 13 de noviembre del año 2012, se aprobó la propuesta de conformar un grupo de trabajo sobre Protección y Calidad del Servicio al Usuario, con el objetivo de desarrollar acciones coordinadas de mejores prácticas y compartir experiencias sobre protección y calidad de atención al usuario de los servicios de telecomunicaciones.

El grupo de trabajo en cuestión asumió las siguientes atribuciones:

El presente estudio tiene como objetivo, analizar los modelos de regulación de los países que cuentan con representación en el foro de REGULATEL, e identificar el régimen de protección y calidad de atención al usuario de los servicios de telecomunicaciones, lo cual permitirá proponer nuevas estrategias y modificaciones en las normas sobre protección al usuario, contribuyendo a la creación de un régimen regulador reconocido a nivel internacional.

Para realizar el diagnóstico regional sobre la protección y la calidad del servicio al usuario, el OSIPTEL utilizó una metodología basada en la aplicación de un cuestionario con veinte cuestiones clasificadas en siete dimensiones, cuyo detalle de los atributos evaluados se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1 – Relación de dimensiones y respectivos atributos del cuestionario utilizado en el diagnóstico regional sobre la protección y la calidad del servicio al usuario de la OSIPTEL (2013).

Dimensiones	Atributos investigados
I. Regulación de la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación específica en materia de protección a usuarios de servicios de telecomunicaciones 2. Normas de protección al consumidor y su aplicación al sector telecomunicaciones 3. Autoridad de protección de derechos de usuarios
II. Regulación de la calidad de atención al usuario por parte de las empresas operadoras	<ol style="list-style-type: none"> 1. Normas sobre calidad de atención al usuario por parte de las empresas operadoras 2. Supervisión de la calidad de atención al usuario por parte de las empresas operadoras
III. Procedimiento de reclamo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Procedimiento específico para la solución de reclamos de usuarios de servicios de telecomunicaciones 2. Etapas y plazos del procedimiento de reclamo de usuarios de servicios de telecomunicaciones 3. Etapa previa de solución de conflictos 4. Notificación electrónica de resoluciones administrativas
IV. Regulación en materia de equipos terminales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organismo encargado de conocer y resolver los problemas con los equipos terminales que pueden ser materia de reclamo 2. Tipos de casos que pueden ser materia de reclamo por problemas con equipos terminales 3. Facultades para intervenir en las condiciones técnicas y/o económicas de equipos terminales
V. Regulación de contratos de servicios de telecomunicaciones	No se definió ningún atributo
VI. Seguridad ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reglamentación sobre el mal uso de servicios de telecomunicaciones 2. Reglamentación relacionada con el uso de equipos terminales móviles robados o hurtados
VII. Política institucional: Acercamiento al usuario	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medición de expectativas de los usuarios sobre la satisfacción de los servicios de telecomunicaciones 2. Políticas de acercamiento al usuario 3. Derechos de los usuarios de servicios de telecomunicaciones para personas con discapacidad

A continuación, el análisis de los resultados del estudio del OSIPTEL se presenta según cada una de las dimensiones anteriores, dado que la teoría sobre la construcción de los cuestionarios establece que se atribuyan los ítems a los factores o a las dimensiones en función de la pertinencia que tengan en el concepto operacional de la dimensión o factor. Empíricamente, dicho procedimiento se realiza por medio de una técnica de correlación multivariante.

La descripción detallada sobre el encuadramiento jurídico legal no constituye, de forma exclusiva, la propuesta de este estudio, sino el cruce de esos hallazgos con otros, a fin de buscar una mejor caracterización del ambiente de competencia, teniendo como base los tres ejes estructuradores presentados en la metodología.

I. Sobre la dimensión y regulación de la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones.

Se identifica la normativa constituida en los países que están contemplados en el Atlas de la FIAGC. Se nota que no hay un encuadramiento jurídico legal específico para el sector de telecomunicaciones. Lo que sí existe es un marco legal para todos los servicios practicados en los respectivos países. Además, la investigación realizada sobre este tema en particular por la FIAGC, aunque contemple prácticamente las mismas dimensiones, resulta más detallado en términos de atributos, lo que puede traer de cierta forma un entendimiento mejor sobre la realidad jurídica de cada país. Cuanto mayor sea el número de atributos, mayor será el entendimiento sobre la realidad estudiada y la evidencia empírica queda mejor caracterizada.

Los países, en general, poseen representantes legales para el trato de las cuestiones de consumo. En su mayoría, las instituciones que se ocupan de la protección y la defensa de los consumidores son las responsables de gestionar el proceso definido en el encuadramiento jurídico legal, y son las mismas que constituyen, en este aspecto en concreto, el grupo de trabajo de REGULATEL y de la FIAGC. Queda claro que se da un engranaje efectivo y un intercambio de conocimientos entre ellas. Se identifica, en algunos países, un conflicto de gestión y aclaración sobre quién tiene que hacer las cosas. Se deja sentir que no deberá haber injerencia en los procesos de quien se ocupa de la normativa jurídica y de quien se encarga de administrar la competencia por medio de normas y regulaciones específicas.

II. Sobre la regulación de la calidad y de los cuidados de las operadoras.

Se considera que la calidad en la prestación de servicios es un punto y aparte en la economía de mercado. Se presentan algunos hallazgos del grupo de trabajo de REGULATEL. Se observa que, aunque la calidad resulte un tema importante en un ambiente competidor y que se investiga por medio de la cantidad de *players*, se queda corto bajo los dos atributos investigados en ese ítem. Se identifica que se aborda de manera superficial en el contexto del encuadramiento jurídico legal y que, en las regulaciones específicas del sector económico de telecomunicaciones, cuando se contemplan, se quedan cortos, según el grupo de trabajo de REGULATEL, tanto en su supervisión como en su intensidad. Se hace notar que el

35% de los países objeto de estudio de REGULATEL/OSCIPTTEL y de la FIAGC están preocupados por la cantidad y la calidad en cuanto al instrumento de gestión de la competencia. El Cuadro 2 presenta a los países que poseen regulaciones específicas sobre calidad, de acuerdo con el estudio del REGULATEL (OSIPTTEL, 2013).

Cuadro 2 – Países que poseen regulaciones específicas sobre “calidad” (OSIPTTEL, 2013).

País	Reglamento
1. Argentina	Reglamento General de clientes del servicio básico telefónico y Reglamento General de clientes de servicios móviles. Reglamento de calidad de servicio, Res. n° 5-SC/2013 por QoE. Proyecto Reglamento de los usuarios de los servicios de comunicaciones móviles. Resolución SC n° 12/2013, que propone un modelo y establece el proceso de consulta pública y audiencias en el interior del país. Regulación de gestión de la calidad del servicio de comunicación multimedia – RGQ-SCM, aprobada por la Resolución n° 574, de 28 de octubre de 2011.
2. Brasil	Regulación de la gestión de la calidad de la prestación de servicio móvil personal – RGQ-SMP, aprobada por la Resolución n° 575, de 28 de octubre de 2011. Reglamento de gestión de calidad de la prestación de servicios telefónicos fijos conmutados – RGQ-STFC, aprobado por la Resolución n° 605, de 26 de diciembre de 2012.
3. Colombia	Resolución CRC 3066, de 2011.
4. Costa Rica	Reglamento sobre el régimen de protección al usuario final de los servicios de telecomunicaciones y Reglamento de prestación y calidad de los servicios.
5. Cuba	Existen directrices del comité ministerial de calidad percibida.
6. México	Plan Técnico Fundamental de calidad del servicio local móvil, publicado en el Diario Oficial de la Federación en agosto de 2011.
7. Perú	Reglamento de calidad de los servicios públicos de telecomunicaciones. Reglamento de calidad de atención a usuarios por parte de las empresa operadoras de servicios de telefonía fija y de servicios públicos móviles

Se constata que Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, México y Perú son los países de América Latina que tienen la debida preocupación con el constructo “calidad”. Se observa que Chile presenta una regulación específica sobre “calidad”, pero que no consta en el estudio de REGULATEL/OSIPTEL.

En realidad, por la instalación de un modelo de competencia en América Latina parece evidente que uno de los puntos, objeto de gestión, debería ser el constructo “calidad”. Por ende, el sector de estandarización de la Unión Internacional de Telecomunicaciones ha venido tratando sistemáticamente este constructo por medio de Recomendaciones y Resoluciones.

Sobre la supervisión, el documento de REGULATEL no deja claro si la ejercen de manera efectiva los reguladores. En teoría, el cumplimiento de la ley y su supervisión parecen inherente al proceso de administración de la competencia, aunque no siempre exista apoyo de las políticas públicas ni recursos financieros para realizar la supervisión por parte de las instituciones competentes.

III. Sobre el procedimiento de reclamo.

Se considera que un reclamo es un constructo bastante relacionado con la calidad, pues forman parte de un mismo paradigma. Así, Alves (2005), por medio de un análisis factorial, comprueba esta teoría usada en Brasil para los brasileños, con indicadores de calidad definidos por la Agencia Nacional de Telecomunicaciones en la Resolución n. ° 317, de 27 de septiembre de 2002.

Por ello, a fin de confirmar esta teoría se realiza un análisis de los componentes principales (PC) que produjeron los resultados presentados en el Cuadro 3.

Cuadro 3 – Matriz factorial de los indicadores de calidad (Alves, 2005).

Indicador	Componente			
	1	2	3	General
1 - Tasa de reclamaciones	0,709			-0,410
2 - Reclamo de cobertura y congestionamiento	0,653			-0,484
3 - Tasa de atención del centro de atención		0,818		0,692
4 - Tasa de respuesta al usuario				
5 - Tasa de atención al público		0,818		0,761
6 - Número de cuentas con reclamo de errores	0,907			-0,620
7 - Tasa de llamadas originadas completas			0,899	0,498
8 - Tasa de establecimiento de llamadas			0,533	0,419
9 - Tasa de caída de llamadas			0,903	0,653
Autovalor	1,750	1,338	1,909	2,696
%Var	58,339	66,923	63,632	33,697
Nº ítems	3	2	3	8
Alfa	0,43	0,49	0,51	0,62
Lambda	0,46	0,49	0,53	0,70

Los tres componentes analizados pueden interpretarse de la forma siguiente:

- Componente 1: reacción del usuario
- Componente 2: *software* (atención)
- Componente 3: *hardware* (red de la prestadora)

Componente General: Calidad de la empresa.

Así, el constructo calidad lo definieron empíricamente los tres componentes, conforme se muestra en la Imagen 5.

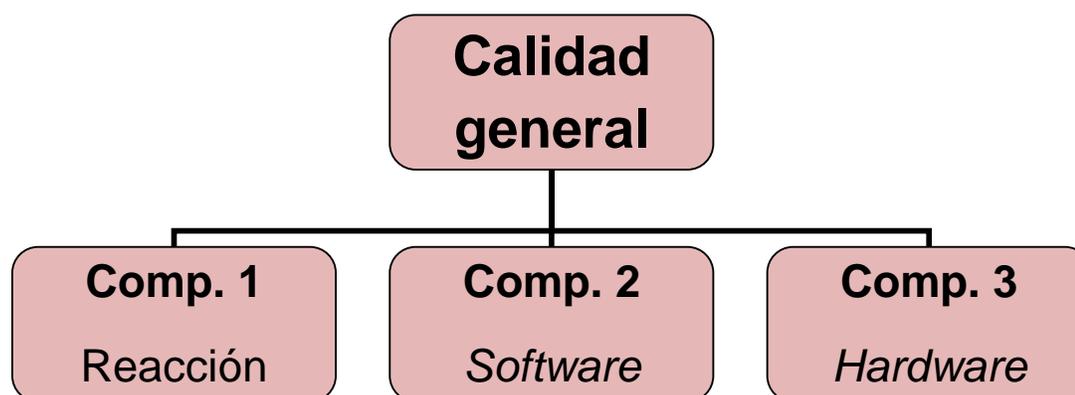


Imagen 5 - Composición de los indicadores de calidad de la regulación de ANATEL.

Los atributos usados en el estudio del REGULATEL/OSIPTTEL sobre reclamaciones tratan: (1) procedimientos de reclamaciones; (2) plazos; (3) etapa de resolución de conflicto, (4) notificación.

Veamos entonces cuáles fueron los hallazgos. La gran mayoría de los países, un 95%, presentan procedimientos regulados por normas en lo que se refiere a las reclamaciones y sus procedimientos, aunque no tengan, en su marco reglamentario, regulaciones específicas sobre calidad. Eso es interesante porque parece haber una cierta desorganización a la hora de comprender el concepto de calidad. Sobre el atributo 2, relativo a los plazos, la mayor parte de los países adopta el ámbito de la primera instancia en el que el reclamo lo trata la propia empresa. Sobre el atributo 3, “los países cuentan con mecanismos alternativos de solución de conflictos tales como conciliación y arbitraje” (OSIPTTEL, 2013). La responsabilidad de ejercer la mediación en estos conflictos varía de país a país. A veces le corresponde al regulador, otras al órgano de protección y de defensa del consumidor. Se cree que, más allá que de quién se ocupe de la cuestión, lo importante consiste en descubrir qué procedimiento produce resultados mejores y el bienestar entre proveedor y consumidor. Se postula que la mejor alternativa sería tratar el tema en la primera instancia y resolver la controversia allí mismo. Mientras que, en ciertos países, la devolución del estatus del reclamo se hace por vía electrónica, “en otros casos es un servicio adicional y que no sustituye el servicio personalizado” (OSIPTTEL, 2013). Entonces, las estadísticas indican que el 60% de los países proceden a la

devolución y el 40% no. Este hecho se vuelve un problema a la hora de constituir ciclos efectivos y sistémicos de gestión de la calidad.

IV. Regulación de materias sobre equipos terminales.

Sobre la regulación de materias relacionadas con la prestación de servicios de telecomunicaciones, el grupo de trabajo del REGULATEL se preocupó por: (1) organismos encargados de conocer y resolver los problemas; (2) tipos de casos que pueden ser objeto de reclamaciones; (3) la existencia de algún tipo de intervención sobre las condiciones técnicas y económicas de los equipamientos terminales. De los países investigados, el 95% atribuyen la responsabilidad de investigar sobre este tipo de reclamaciones a los Órganos de Protección y Defensa del Consumidor. O sea, a este problema se lo trata fuera de las normas del consumidor, lo que supone una dualidad en el trato de los problemas existentes en las relaciones de consumo (OSIPTEL, 2013). Dicho tratamiento dual puede causarles, hasta cierto punto, confusión a los consumidores a la hora de saber de qué trata cada cual, cuándo y bajo qué circunstancias. Considerando aquello que puede ser objeto de reclamo en el caso específico de equipamientos, en muchos de los países no está claro sobre qué temas puede reclamarse cuando se acentúa la dualidad sobre la cual se habló antes. En algunos países en los que la autoridad es el organismo regulador, este tipo de materia es inherente a la prestación del servicio en sí. Acerca de la existencia de una regulación y la homologación de los equipamientos que faculte la intervención en las condiciones técnicas y/o económicas, la mayoría de los países indica que sí, aunque un tercio haya señalado que no existen esas facultades. Entre ellos, están: México, Panamá, Paraguay, Argentina y El Salvador. Por otro lado, los países que han respondido afirmativamente no especificaron en qué casos intervienen las condiciones técnicas o económicas sobre equipamientos.

V. Regulación de contratos de servicios de telecomunicaciones.

Para esta dimensión en concreto, no se abrieron atributos de evaluación. Sin embargo, las consideraciones del OSIPTEL (2013) son claras al indicar que existen dos grandes mecanismos para garantizar que los contratos de los servicios de telecomunicaciones se ajusten a lo dispuesto en las normas de cada país: la

fiscalización *ex post* de los contenidos de los contratos y la revisión previa de cada modelo de contrato. Sobre la revisión previa, es interesante citar que el Servicio Nacional del Consumidor SENARC de Chile, juntamente con el regulador, se centró en este propósito y consiguió la revisión de una cantidad de contratos significativa. Esta acción tiene un impacto positivo, puesto que desacelera la cantidad de reclamaciones cuyo origen está en los contratos.

VI. Seguridad al ciudadano.

Esta dimensión está siendo evaluada según dos atributos: (1) mal uso, o uso indebido de las telecomunicaciones; (2) terminales robados.

Se puede ver que no hay un tratamiento uniforme sobre el uso indebido o inadecuado de los servicios de telecomunicaciones, a la hora de controlar actos ilícitos como, por ejemplo, los cometidos por los presos en las penitenciarías. En general, los países cuentan solo con la legislación penal. En Brasil, por ejemplo, este tipo de problemas se resuelve en el ámbito del código penal brasileño. El órgano regulador posee dos regulaciones que tratan sobre este tema específicamente, que son la Regulación del Servicio Móvil Personal, aprobada por la Resolución nº 477, de 7 de agosto de 2007, y la Regulación del Servicio Móvil Personal, aprobada por la Resolución nº 477, de 7 de agosto de 2007.

Según el Estudio del OSIPTEL, si se pudiera, se establecería un mínimo de obligaciones para las empresas que pudiera controlar el uso indebido de la estructura de las telecomunicaciones, como la actualización de registros, identificación de los números llamados, suspensión de las llamadas prohibidas realizadas dentro de las cárceles, cancelación del servicio siempre que se identifique que el mismo se usa para cometer delitos. Se sugiere un mayor intercambio de ideas sobre el trato en las cuestiones de aparatos robados y/o pedidos.

VII. Divulgación a los consumidores.

Esta dimensión se construye por medio de tres (3) atributos. En primer lugar, se ocupa de la satisfacción y de las expectativas de los consumidores. Sobre este

constructo, se observa que tan solo el 40% de los países poseen investigaciones relacionadas con la satisfacción del consumidor.

Dos problemas conceptuales se pueden identificar en esta dimensión, que dificultan trabajar con esa teoría. La satisfacción es la actitud constituida por el consumidor tras el consumo de un producto o servicio. En una escala de 100 puntos, por ejemplo, ese fenómeno puede ser positivo o negativo. La satisfacción está relacionada con la posventa. Las instituciones estudiadas, a través del cuestionario del OSIPTEL, trataron la satisfacción y expectativa como constructos intercambiables, cuando en realidad son diferentes. Además, podemos constatar que la expectativa es una variable relacionada con la preventa. Es una variable motivacional derivada de la evaluación anticipada de los resultados que la compra del producto o del servicio podrá producirle al consumidor. Alves (2005) hace una revisión en la bibliografía disponible al respecto en la que deja clara la caracterización de los constructos:

Parece razonable que se aplique el modelo de expectativa al comportamiento del consumidor por la cantidad de alternativas de acciones que el individuo puede adoptar en relación a marcas o productos que puede comprar.” (Alves, 2005, p. 28; la traducción es nuestra)

Así, puede ser que esa confusión conceptual pueda haber llevado a los encuestados a dar respuestas sobre entendimientos diferentes. En efecto, independientemente de quién busque la información, el regulador o las instituciones de protección y defensa del consumidor, es necesario un alineamiento previo de los conceptos. En Brasil, el regulador usó parámetros de la investigación cualitativa y cuantitativa para evaluar el constructo satisfacción, que es la atribución de Anatel (ANATEL, 2003; ANATEL, 2013). Esa investigación sirve para que el regulador administre la competencia y todos los agentes que poseen la misma concepción sobre en qué consiste, en realidad, la satisfacción. Un modelo de pre y postest sobre los indicadores de calidad puede caracterizar las expectativas del consumidor, ya que la calidad sería la comparación de las expectativas antes, y después de la compra y del consumo.

Las políticas de información a los consumidores, a su vez, están bajo la responsabilidad de las instituciones de protección y de defensa de los consumidores.

Ha de observarse que la información tiene una relación de orden con las expectativas y las opciones de los consumidores, en el ámbito de lo que llamamos cognición social. La información se hace necesaria para que los consumidores procedan con sus opciones en atención a sus expectativas. Según Vroom y Maier (1961), citados por Alves (2005, p. 72), el comportamiento de las personas resulta de opciones conscientes entre alternativas. No se debe olvidar que, de acuerdo con los presupuestos de la cognición social, la memoria y percepción de los hechos pueden verse influenciadas por sucesos o información que resulten congruentes con las expectativas del individuo (Kunda, 1999), citado por Alves (2005, p. 71).

En lo atinente a la cuestión de la inclusión de los consumidores que poseen cualquier tipo de diversidad, la mayoría de los países posee una regulación de carácter general.

Otro documento considerado importante para delimitar ese estudio fue el resultado de la encuesta realizada por la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL). La CITEL (1994) tiene la misión de:

Facilitar y promover el desarrollo integral y sostenible de las telecomunicaciones/TIC en las Américas con base en los principios de universalización, solidaridad, transparencia, equidad, reciprocidad, no discriminación, neutralidad tecnológica y optimización de recursos, teniendo en cuenta el medioambiente y el desarrollo humano sostenible y beneficiar a la sociedad en todos los países de la región.³

La Resolución 175 del Comité Consultivo Permanente I: Telecomunicaciones/Tecnologías de la Información y la Comunicación (CCP I) decidió solicitar que la CITEL enviara a las Administraciones miembros el cuestionario elaborado por la Relatoría sobre Derechos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones. Las respuestas a dicha encuesta fueron analizadas y se presentan a continuación:

³ Comisión Interamericana de Telecomunicaciones – CITEL, disponible en <https://www.citel.oas.org/es/paginas/default.aspx>. Acceso el 17/11/2013.

Cuestionario utilizado en la encuesta:

- 1- ¿Existe en su país una regulación específica sobre los derechos de los usuarios en materia de telecomunicaciones? Por favor, descríbala y adjunte la misma.
- 2- ¿Existe en su país alguna otra regulación sobre derechos de los usuarios de carácter general, que pueda ser utilizada de manera supletoria? Por favor, descríbala y adjunte la misma.
- 3- ¿Existe en su país alguna entidad encargada de proteger los derechos de los usuarios en materia de telecomunicaciones? Por favor, descríbala e incluya las formas generales de contacto con la misma.
- 4- ¿Existe en su país algún procedimiento específico para la resolución de controversias entre prestadoras de servicios de telecomunicaciones y usuarios? Por favor, descríbala y adjunte la misma.
- 5- En caso de contar con una entidad y procedimiento encargado para proteger los derechos de los usuarios, ¿cuál es el plazo previsto (en número de días) para la resolución del conflicto? Describa cada fase del procedimiento y el tiempo que lleva cada una.
- 6- ¿Su regulación contempla procesos de arbitraje para la resolución de los conflictos? Por favor, explíquelos y adjunte cualquier documento relacionado con ellos.
- 7- En caso de existir una entidad y un procedimiento encargados de proteger los derechos de los usuarios, ¿tiene el usuario otra vía para recurrir contra esa decisión, o es la definitiva? Por favor, descríbala y adjunte los documentos relacionados con ella.
- 8- ¿Existe una regulación específica sobre los servicios telefónicos? Por favor, descríbala y adjunte los documentos.
- 9- ¿Existe en su país una regulación específica sobre los contratos de los servicios de telecomunicaciones? Por favor, explíquela y adjunte cualquier documento relacionado con ella.
- 10- ¿Existe en su país una regulación sobre llamadas molestas o perturbadoras (como el cobro de deudas por teléfono)? Por favor, descríbala y adjunte documentos.

11- ¿Existe en su país regulación sobre el correo de voz? Por favor, descríbala y adjunte la reglamentación relacionada con la misma.

12- ¿Existe en su país regulación sobre la tasación de llamadas? Por favor, descríbala y adjunte la reglamentación relacionada con la misma.

13- ¿Existe en su país la portabilidad numérica? Por favor, descríbala, indique en qué fecha se puso en marcha, qué servicios están autorizados para ser portados y adjunte la reglamentación relacionada con la misma.

14- ¿Existe en su país regulación sobre publicidad engañosa, específicamente en materia de telecomunicaciones? Por favor, descríbala y adjunte la reglamentación relacionada con ella.

15- ¿Existe en su país reglamentación que establezca mecanismos de prevención y sanción contra la activación de celulares que son objeto de sustracción o extravío? Por favor, descríbala y adjunte la reglamentación relacionada con la misma.

16- Según la regulación de su país, ¿es posible utilizar un dispositivo móvil con acceso a Internet como el servicio celular 3G para servir como un portal de Internet o lugar de acceso para otros dispositivos? Por favor, descríballo y adjunte la reglamentación relacionada con ello.

Los siguientes 35 los países fueron invitados por la CITELE a responder el cuestionario: Antigua, Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, Republica Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Bahamas, Trinidad y Tobago, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. De estos países, el 22% lo hicieron y lo devolvieron. Los hallazgos indican que es poco probable que se los pueda usar, ya que la cantidad de los respondidos fue muy escasa.

Para efectos del presente estudio, los datos se analizarán de forma dicotómica, o sea, sí y no, juntamente con los demás datos que están siendo aislados para construir un modelo de análisis (Imagen 6) que pueda traer evidencias mejores sobre la realidad del sector económico de las telecomunicaciones en América Latina.

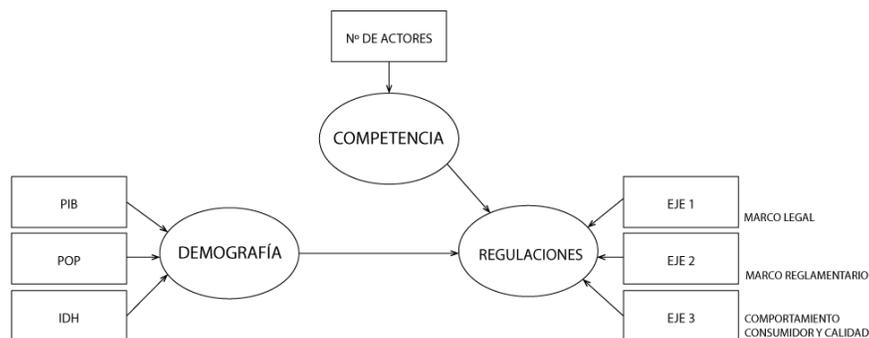


Imagen 6 – Modelo teórico del estudio.

4. Metodología

4.1 Elaboración del plan de trabajo

A partir del análisis de lo establecido en un marco teórico preliminar, se procedió a la definición del objetivo y del alcance teórico y empírico del estudio, consolidado en la elaboración de un plan de trabajo.

Los veinte países objeto de estudio son los siguientes: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de Bolivia), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de Venezuela).

El plan de trabajo definió como objetivo que el estudio debería contemplar, por lo menos, los temas siguientes en relación a cada uno de esos países.

A. En cuanto al encuadramiento jurídico legal:

- 1. Análisis del cuadro legal existente en la región; citar las principales regulaciones y resoluciones aplicables en vigor para los derechos de los usuarios.*
- 2. Análisis de los mandatos y de las actividades de las entidades nacionales de protección al consumidor, a fin de caracterizar la continuidad de las acciones legales.*

3. Análisis de las similitudes y de las diferencias sobre puntos básicos de las preocupaciones de los consumidores de los países estudiados.

4. Identificación de la existencia de regulación sobre marketing abusivo/engañoso, contratos de suscripción, cláusulas abusivas, informaciones sin claridad, responsabilidad solidaria en la cadena productiva, conciliación y arbitraje, aplicación del código penal y principales líneas de acción bajo el ámbito legal.

5. Identificación de la existencia de procedimientos específicos para la resolución de litigios entre prestadores de servicios de telecomunicaciones y usuarios, del tiempo medio de resolución de litigios banales y complejos, y especificación del procedimiento que el usuario utiliza ante al prestador de servicios y la entidad de defensa del consumidor.

B. Sobre el comportamiento de los consumidores:

6. Análisis del comportamiento del consumidor en general, identificando el grado de respuesta del mismo, manifestado por medio de la satisfacción y/o insatisfacción y reclamaciones.

7. Identificación de estudios de mercado existentes para medir la satisfacción de los usuarios con relación a los servicios de telecomunicaciones, así como sus principales resultados.

8. Utilización de los hallazgos de la investigación de satisfacción y de la calidad como variables de gestión y promoción de la asimetría de mercado.

9. Identificación de la existencia de acciones de educación de los consumidores, campañas de información y campañas de sensibilización sobre quejas de los consumidores.

10. Identificación sobre el grado de conciencia del consumidor en cuanto a sus derechos, así como los procedimientos que ha de seguir para hacer llegar o registrar sus quejas.

11. Análisis sobre la participación de las asociaciones de defensa del consumidor en telecomunicaciones en consultas nacionales de TIC.

12. Análisis sobre el grado de sensibilización de los consumidores y de transparencia (telecomunicaciones/TIC, servicio de precio, de

seguridad/privacidad, problemas de datos, transparencia de precios y protección contra tráfico inadvertido, frontera, entre otros).

4.2 Análisis documental

Teniendo como referencia el rango definido para este estudio, se realizó el análisis documental centrado en la bibliografía del área de regulación y protección a los consumidores y de satisfacción, percepción de calidad y comportamiento del consumidor, con aplicaciones a los servicios de telecomunicaciones prestados en la región de América Latina.

Después del levantamiento y análisis de los materiales potenciales para proveer el marco que, en teoría, serviría como soporte al estudio, se seleccionaron como principales documentos orientadores: (a) el Atlas iberoamericano de protección al consumidor (Brasil, Ministerio de Justicia, 2013); (b) el informe “Diagnóstico regional sobre la protección y la calidad del servicio al usuario”, del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones - OSIPTEL (OSIPTEL, 2013); (c) las respuestas al cuestionario elaborado por la Relatoría sobre Derechos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de la CITELE (CITELE, 2010); y (d) la Recomendación ITU-T D.50 ** IIC (Rev. Johannesburgo, 2008).

Sin embargo, también se utilizaron otras fuentes para elaborar el análisis documental.

Se intentó identificar en qué medida la información conseguida proporcionaba respuestas a los atributos que se pretendía investigar en este estudio y contribuía a alcanzar sus objetivos, considerando siempre los factores contextuales (históricos, sociales y económicos) asociados. Los aspectos no contemplados servirán de base para orientar la realización de la recogida de datos *in situ* y la construcción del instrumento de recogida de datos primarios (cuestionario).

4.3 Búsqueda de información in situ

En el sentido de contextualizar la problemática de este estudio, se realizaron visitas *in situ* a dos países. Se trata de Chile, en América del Sur, y Honduras, en América Central. En estos países, se identificaron instituciones involucradas en el encuadramiento jurídico legal, reguladores e instituciones o asociaciones de clase.

Se realizaron entrevistas y se recogieron observaciones de los técnicos del **SENARC**, del **SUBTEL**, así como del *Consumers International* y de la Universidad de Chile. De igual manera, en Honduras se entrevistó a técnicos de la CONATEL, Dirección de Protección al Consumidor, Secretaría de Industria y Comercio, **COMTELCA** y Asociación para la Defensa del Consumidor y del Usuario – **ADECU**, vinculada al *Consumers International*.

En efecto, el procedimiento para la recogida de datos de expertos de esos países, en cada una de las tres esferas, consistió en identificar a los homólogos de las instituciones brasileñas en la región. Se planificó una agenda de visitas a Chile y a Honduras.

Con la intención de que la recogida de información fuera lo más precisa posible, las visitas se planearon con base en un *checklist* estructurado y establecido a partir de los objetivos del presente estudio.

Para ello, la técnica usada fue la de la entrevista semiestructurada, realizada a partir de una agenda previa de visitas. Las preguntas de la entrevista fueron enviadas con una semana de anterioridad, de manera que las instituciones tuviesen tiempo suficiente para hacer el trabajo. Eso resultó muy apropiado, puesto que las instituciones tuvieron tiempo de identificar y seleccionar la documentación existente, lo que optimizó las entrevistas. Ese procedimiento fue exitoso, ya que permitió establecer el *rapport*, facilitando el engranaje con los técnicos de las instituciones, por el hecho de ser un tema bastante estimulante para todos. Los resultados de ambas visitas técnicas están incorporados en el cuerpo de este estudio.

4.4 Análisis de indicadores sociales, económicos y de variables del sector de telecomunicaciones

El tratamiento de la información obtenida en las diversas etapas de la investigación descrita anteriormente debe considerar el contexto histórico, social,

político, económico y de desarrollo del sector de telecomunicaciones de los diversos países. El análisis documental ya ha producido un conjunto de resultados de estudios en esa área, relacionados con el sector.

En el sentido de complementar y profundizar el diagnóstico contextual de la regulación, la protección y el comportamiento de los consumidores de servicios de telecomunicaciones, se realizó una recogida de datos secundarios para componer una base de datos que contemple una serie de variables para los países estudiados. La UIT en su momento podrá poner esta base de datos a disposición de los países, en el marco de los trabajos que se están desarrollando sobre el tema.

La información obtenida por medio de la aplicación de los cuestionarios se añadió a esta base de datos; a las variables de interés de la investigación se les asociaron los datos contextuales y las variables del sector de telecomunicaciones obtenidas por fuentes secundarias. Los datos fueron analizados estadísticamente por medio del software ***Statistical Package for Social Science (SPSS)***.

4.5 Recogida de datos primarios por medio de cuestionario

Se desarrolló un cuestionario para recoger información proveniente de profesionales de las áreas de reglamentación de los órganos reguladores y abogados de los respectivos sistemas nacionales de protección y defensa de los consumidores. Trata de constructos asociados a los tres ejes estructurados en este estudio: (a) marco jurídico legal de protección y defensa del consumidor, (b) marcos reglamentarios, y (c) comportamiento del consumidor y percepción de calidad.

Dichos ejes o dimensiones se desmembraron, desde el punto de vista teórico, en siete grandes factores. En la Imagen 7 se presenta el modelo adoptado para el constructo Regulación y sus ***paths***, evaluado por medio de un cuestionario.

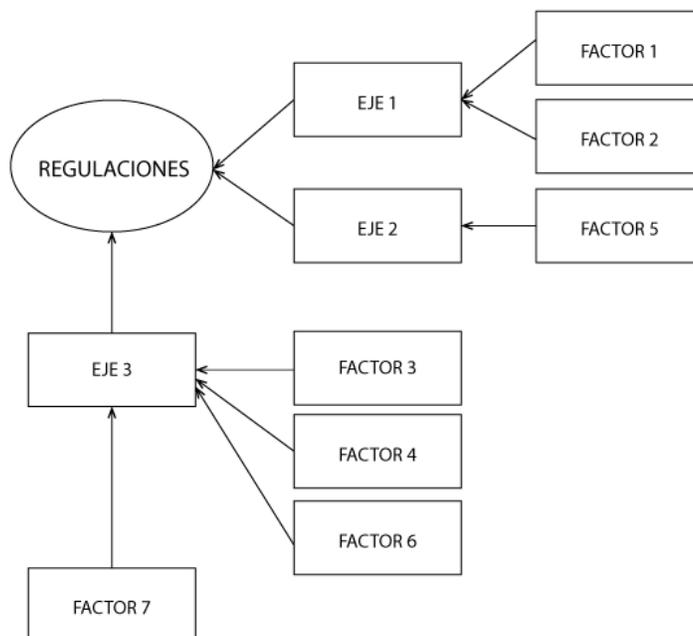


Imagen 7 – Modelo teórico – constructo Regulación

Eje 1 – Marco jurídico legal de protección y defensa del consumidor. Esta dimensión se destina a identificar los instrumentos legales de los que disponen los órganos de protección y defensa del consumidor que existen en todos los países de América Latina. Está compuesta por los factores 1 y 2; esto es:

Factor 1 - Controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios. Trata de sobre cómo solucionan las controversias habidas entre consumidores y operadores los órganos de protección y defensa del consumidor de los diversos países.

Factor 2 - Sobre las instituciones y herramientas disponibles para apoyar la protección de los consumidores. Trata de la caracterización de las herramientas que protegen a los consumidores.

Eje 2 - Marco reglamentario. Esta dimensión se destina a estudiar la existencia y forma de administración del mercado por parte de las agencias reguladoras del sector económico de telecomunicaciones. Está compuesta por el factor 5.

Factor 5 - Sobre el marco legal anclado en la calidad y en la competencia para proteger a la sociedad. Pretende identificar los indicadores de control de rendimiento de los operadores.

Eje 3 - Comportamiento del consumidor y percepción de calidad. Se destina a estudiar con qué grado de comprensión cuentan los consumidores sobre las relaciones de consumo, los derechos, las oportunidades de manifestar su opinión por medio de encuestas de que dispone el consumidor, el conocimiento del sector económico de las telecomunicaciones y el comportamiento de consumo. Este eje lo componen los factores siguientes:

Factor 3 – Estudios que evalúan el nivel de satisfacción de los consumidores en relación con los servicios de telecomunicaciones.

Factor 4 - Grado de conocimiento de los consumidores sobre los servicios del sector de las telecomunicaciones.

Factor 6 - Comportamiento del consumidor.

Factor 7 - Grado de conocimiento de sus derechos como consumidores.

En la Imagen 8 aparecen los tres ejes y sus respectivos factores, con lo que queda caracterizado el modelo teórico de evaluación de los conceptos del cuestionario.

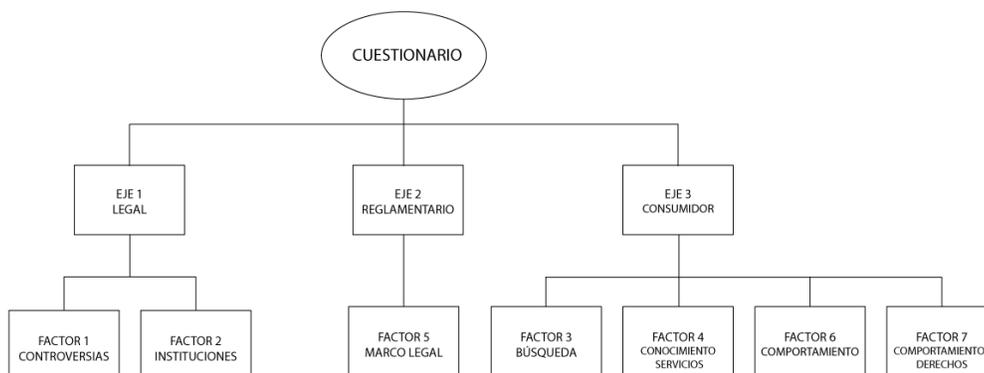


Imagen 8 – Modelo teórico del cuestionario.

La utilización de un cuestionario tuvo el propósito de complementar la información obtenida a través de otros instrumentos, además de confirmar, actualizar o profundizar lo sabido acerca de algunos datos provenientes de otras fuentes de recogida de datos.

Para elaborar el cuestionario, se utilizaron como orientaciones los objetivos del presente estudio, la información obtenida a través del análisis documental y de la recogida *in situ* y el cuestionario sobre la regulación existente elaborado por la Relatoría sobre Derechos de los Usuarios de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de la CITEL y las respuestas recibidas de los países. El cuestionario construido está constituido por dieciséis preguntas abiertas que tienen como objetivo identificar dos grandes conjuntos de evidencias, que son: la existencia de un marco jurídico legal y de marcos reglamentarios. En ese sentido, por lo que respecta a los servicios de telecomunicaciones, el cuestionario de la CITEL abordó aspecto como: existencia de regulación específica sobre los derechos de los usuarios y de alguna otra regulación que pueda usarse como suplemento, la existencia de alguna institución encargada de los derechos de los usuarios, los procedimientos para la resolución de controversias, los procesos de arbitraje para la resolución de conflictos, las vías alternativas para recurrir contra una decisión judicial, la regulación de servicios telefónicos, contratos, publicidad, correo de voz, tributación de llamadas, portabilidad numérica, publicidad engañosa, y mecanismos de prevención y de sanción contra los casos de teléfonos móviles robados o perdidos.

Tras definir los atributos que se verían contemplados en la investigación, se elaboró un mapa en el que se recogen los ejes estructurados y los constructos, así como los ítems construidos para cada uno de ellos. Una versión preliminar del cuestionario fue consolidada y sometida a su validación teórica por parte de miembros de la Comisión de Estandarización, reunidos en Honduras en el Comité de Normalización de la Comisión Técnica Regional de Telecomunicaciones (COMTELCA), y de la CITEL.

Participaron en el proceso de validación teórica los nueve miembros de la COMTELCA. En el Cuadro 4 se mencionan la institución y el país a los que están vinculados los representantes, jueces de la validación teórica del cuestionario.

Cuadro 4 – Países e instituciones de los jueces que participaron en el análisis semántico.

País	Institución
Guatemala	SIT
El Salvador	SIGET
Honduras	CONATEL
Honduras	CONATEL
Nicaragua	TELCOR
Costa Rica	MICIT
Costa Rica	SUBTEL
Panamá	ASEP
Panamá	ASEP

Los profesionales encargados de evaluar la calidad del cuestionario (jueces) analizaron las cuestiones de acuerdo con la pertinencia del ítem con relación al constructo, así como a sus aspectos semánticos.

A los profesionales del COMTELCA se les solicitó que realizaran el análisis de cada atributo, de forma que reprodujesen ítems. Si no se presentaba ninguna duda, ello implicaría un nivel de comprensión adecuado. En la búsqueda de una mejor claridad del cuestionario, se le pidió a un ingeniero de la industria en Brasil, así como a un ingeniero de la UIT, que analizaran el cuestionario, en pro de los mismos objetivos de claridad y comprensión de los ítems.

También se les solicitó un análisis de la pertinencia de los ítems. Con ello se intentó, como mínimo, atender a los parámetros de garantía de la calidad del instrumento.

Los resultados del análisis teórico se sistematizarán y servirán para la revisión de los ítems que compusieron el cuestionario en su versión definitiva (Anexo 1). La

versión final del cuestionario se administró en las instituciones identificadas en el Cuadro 5. Fueron enviados por correo electrónico, respondidos y devueltos para el análisis de datos.

Cuadro 5 – Países e instituciones participantes.

País	Institución
Argentina	Subsecretaría de Defensa del Consumidor Secretaría de Comercio Interior Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
Estado Plurinacional de Bolivia	Viceministerio de Defensa de los Derechos del Usuario y del Consumidor Ministerio de Justicia
Brasil	Secretaría Nacional de Defensa de los Consumidores (SENACOM) Ministerio de Justicia
Chile	Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) Ministerio de Economía, Fomento y Turismo
Colombia	Delegatoria para la Protección al Consumidor Superintendencia de Industria y Comercio
Costa Rica	Dirección de Apoyo al Consumidor Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Cuba	Dirección Nacional de Protección al Consumidor
El Salvador	Defensoría del Consumidor
Ecuador	Dirección de Defensa del Consumidor Subsecretaría de la Competencia y Defensa del Consumidor Ministerio de Industrias y Productividad
Guatemala	Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor (DIACO) Ministerio de Economía
Haití	A definir
Honduras	Dirección General de Protección al Consumidor Secretaría de Industria y Comercio
México	Procuraduría Federal del Consumidor
Nicaragua	Dirección de Defensa del Consumidor Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
Panamá	Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO)
Paraguay,	Ministerio de Industria y Comercio Dirección General de Defensa del Consumidor
Perú	Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual
República Dominicana	Instituto Nacional de Protección de los Derechos de los Consumidores (Pro Consumidor)
Uruguay	Área Defensa del Consumidor Dirección General de Comercio Ministerio de Economía y Finanzas
República Bolivariana de Venezuela	Instituto para la Defensa de las Personas en el Acceso a Bienes y Servicios Ministerio del Poder Popular para el Comercio

Se recibieron de vuelta diecinueve cuestionarios respondidos, cinco de los cuales los hicieron llegar órganos de protección y defensa del consumidor de Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay, respectivamente; los otros catorce los remitieron reguladores de Argentina, Chile, Colombia (dos participantes), El Salvador (dos

participantes), El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua (dos participantes), Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

Los datos obtenidos fueron tabulados, analizados e interpretados a la luz del marco teórico asumido para el presente estudio, tomando en consideración los factores contextuales relacionados con los países participantes.

Se analizaron los contenidos referentes a las cuestiones de respuesta construida, se elaboraron las categorías, y las respuestas se clasificaron y se analizaron en términos de frecuencia. Los datos de los ítems de opción, junto con las respuestas clasificadas en categorías por medio del análisis de contenido, se analizaron estadísticamente por medio del *software* denominado ***Statistical Package for Social Science (SPSS)***.

4.6 Elaboración de la Guía de mejores prácticas en la región

Tras procesar los resultados del análisis documental, del de los indicadores sociales, económicos y de variables del sector de telecomunicaciones, y de la recogida y análisis de los datos primarios obtenidos por medio de cuestionario, se elaboró una Guía con las mejores prácticas de la región (Anexo 2).

Esta consiste en un diagnóstico y un conjunto de recomendaciones sobre la protección de los derechos de los consumidores, adaptados a la situación de los países latinoamericanos.

5. Resultados

5.1 Análisis de indicadores sociales, económicos y de variables del sector de telecomunicaciones

En el sentido de complementar y profundizar el diagnóstico contextual de la regulación, la protección y el comportamiento de los consumidores de servicios de telecomunicaciones, se realizó una recogida de datos secundarios para constituir una base de datos que contemple una serie de variables de los países estudiados.

Datos socioeconómicos

El Producto Interno Bruto (PIB), indicador cuyos resultados provienen de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se utilizaron a la hora de realizar la caracterización económica y social de los países que participan en el estudio.

El Producto Interno Bruto (PIB) constituye uno de los indicadores más utilizados en la economía y mide la actividad económica de determinada región (países, regiones, ciudades). Representa la suma (en cifras monetarias) de todos los bienes y servicios finales que se producen en una cierta región durante un período de tiempo concreto. Para componer este indicador, meramente económico, se toman en cuenta tan solo los bienes y los servicios finales, y no los intermedios.

A su vez, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida resumida del progreso a largo plazo en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: nivel de ingresos, educación y salud. El IDH se creó a fin de disponer de un contrapunto al PIB per cápita, que considera únicamente la dimensión económica del desarrollo. Aunque no abarca absolutamente todos los aspectos del desarrollo, el IDH constituye una medida general y sintética que amplía las perspectivas sobre el desarrollo humano.

El Cuadro 6 presenta los resultados del PIB y del IDH referentes a los veinte países estudiados, en orden decreciente de cifras del IDH.

Cuadro 6 - PIB y IDH de los países - 2010 a 2012.

País		PIB total (1)			IDH 2012 (2)	
		2010	2011	2012	Ranking (3)	Cifra
Chile	CHL	5,8	5,9	5,6	40	0,82
Argentina	ARG	9,2	8,9	1,9	45	0,81
Uruguay	URY	8,9	6,5	3,9	51	0,79
Cuba	CUB	2,4	2,8	3,0	59	0,78
Panamá	PAN	7,5	10,8	10,7	59	0,78
México	MEX	5,3	3,9	3,9	61	0,78
Costa Rica	CRI	5,0	4,4	5,1	62	0,77
Venezuela (República Bolivariana de)	VEN	-1,5	4,2	5,6	71	0,75
Perú	PER	8,8	6,9	6,3	77	0,74
Brasil	BRA	6,9	2,7	0,9	85	0,73
Ecuador	ECU	2,8	7,4	5,0	89	0,72
Colombia	COL	4,0	6,6	4,0	91	0,72
República Dominicana	DOM	7,8	4,5	3,9	96	0,70
El Salvador	SLV	1,4	2,2	1,9	107	0,68
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BOL	4,1	5,2	5,2	108	0,68
Paraguay	PRY	13,1	4,3	-1,2	111	0,67
Honduras	HND	3,7	3,7	3,3	120	0,63
Nicaragua	NIC	3,6	5,4	5,2	129	0,60
Guatemala	GTM	2,9	4,2	3,0	133	0,58
Haití	HTI	-5,4	5,6	2,8	161	0,46

Nota: (1) En porcentajes con base en dólares, a precios de 2005. Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2) Fuente: PNUD, en <http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/Ranking-IDH-Global-2012.aspx>. (3) *Ranking* mundial.

Chile y Argentina fueron los países con mayores IDH en 2012, superiores al 0,8. Haití tuvo el menor, una cifra inferior a 0,50. Panamá, por su parte, fue el país con mayor PIB (10,7%), mientras que Paraguay, Brasil, El Salvador y Argentina, con los menores, no sobrepasaron el 2%. Fue baja la correlación entre el PIB y el IDH entre estos países (0,27). En la Imagen 9 se puede ver la dispersión entre los resultados de los países ante ambas variables.

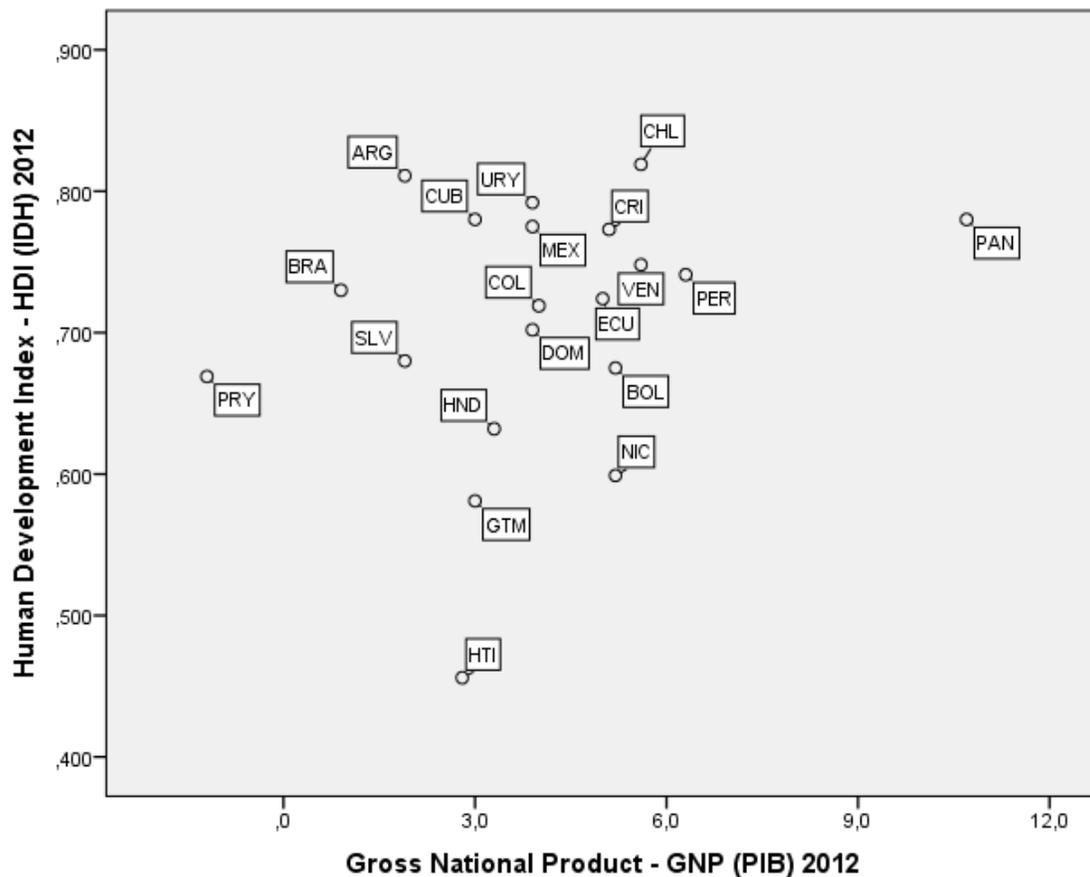


Imagen 9 - Dispersión entre IDH y PIB - 2012.

A fin de dimensionar la población de los países, el Cuadro 7 presenta a su población total, el porcentaje que vive en centros urbanos y la densidad de población.

Cuadro 7 - Población, tasa de población urbana y densidad de población - 2000

Pais	ISO	Población total según censos 2000	Porcentaje urbano (por cien) / <i>Urban percentage (per cent)</i> 2000	Densidad (hab /km ²) / <i>Density (inhab./km²)</i> 2000
Brasil	BRA	169.799.170	81,2	19,3
México	MEX	97.483.412	74,7	50,2
Colombia	COL	41.468.384	76,0	36,5
Argentina	ARG	36.260.130	90,5	13,0
Perú	PER	27.412.157	75,9	21,2
Venezuela (República Bolivariana de)	VEN	23.054.210	90,5	25,0
Chile	CHL	15.116.435	86,6	20,6
Ecuador	ECU	12.156.608	61,1	47,2
Guatemala	GTM	11.237.196	46,1	103,0
Cuba	CUB	11.177.743	75,9	101,3
República Dominicana	DOM	8.562.541	63,6	177,3
Haití	HTI	8.373.750	40,8	309,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BOL	8.274.325	62,4	7,6
Honduras	HND	6.535.344	45,5	58,2
El Salvador	SLV	5.744.113	62,7	288,8
Paraguay	PRY	5.163.198	56,7	12,8
Nicaragua	NIC	5.142.098	55,9	40,7
Costa Rica	CRI	3.810.179	59,0	76,3
Uruguay	URY	3.241.003	91,8	17,7
Panamá	PAN	2.839.177	62,2	39,3

Fuente: Base de datos DEPUALC, 2009. CELADE-División de población de la CEPAL. www.cepal.org/celade/depualc. Source: DEPUALC 2009 data base, CELADE/ECLAC.

Brasil es el país más poblado de Latinoamérica, seguido por México. Entre los que presentaron poblaciones menores, están Panamá, Uruguay y Costa Rica. Uruguay, a su vez, tuvo el porcentaje más alto de habitantes residentes en centros urbanos (el 92%), seguido por Venezuela y Argentina. Haití, Honduras y Guatemala, por el contrario, contaban con los porcentajes más bajos de población en centros urbanos, que no sobrepasaban el 46%. Haití y El Salvador fueron los países con la mayor densidad de población, mientras que Bolivia, Paraguay y Argentina tuvieron las menores cifras de habitantes por Km².

Características del sector económico de telecomunicaciones

Los datos relativos al sector de telecomunicaciones provienen de la UIT⁴ y de los órganos reguladores de los países estudiados, y se refieren a los años 2012 y 2011.

En el Cuadro 8 aparecen las cifras correspondientes a los operadores/proveedores de servicios de telecomunicaciones por país.

Cuadro 8 - Cantidad de operadores/proveedores de servicios de telecomunicaciones por país.

País	Isso	N Operator/service providers - Mobile-cellular	N Operator/service providers - Fixed telephony
Argentina	ARG	4	4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BOL	4	18
Brasil	BRA	4	4
Chile	CHL	4	3
Colombia	COL	3	4
Costa Rica	CRI	1	1
Cuba	CUB	1	1
Ecuador	ECU		
El Salvador	SLV	4	9
Guatemala	GTM	3	15
Haití	HTI	1	1
Honduras	HND	4	1
México	MEX	6	6
Nicaragua	NIC	2	1
Panamá	PAN	3	1
Paraguay	PRY	4	100
Perú	PER	3	8
República Dominicana	DOM	4	1
Uruguay	URY	3	3
Venezuela (República Bolivariana de)	VEN	3	5

Fuente: Órganos reguladores de los respectivos países.

Se recogen en el Cuadro 9 estadísticas referentes a las cantidades de operadores/proveedores de servicios de telecomunicaciones por cada país estudiado.

⁴ Fuente: ITU, disponible en <http://www.itu.int/net4/itu-d/icteye/AdvancedDataSearch.aspx>.

Cuadro 9 - Estadísticas referentes a la cantidad de operadores/proveedores de servicios de telecomunicaciones por país.

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvío medio
<i>N Operator/service providers - Mobile-cellular</i>	19	1	6	3,21	1,273
<i>N Operator/service providers - Fixed telephony</i>	19	1	100	9,79	22,370
N válido (de lista)	19				

Como término medio, los países cuentan con tres operadores de telefonía móvil, aunque la cifra varía de uno a seis por país. A su vez, los países estudiados disponen de entre uno y cien prestadores de servicios de telefonía fija, con una media de 10 y un desvío medio de 22. Sin embargo, al haberse observado que la cantidad de operadores de telefonía fija de Paraguay difiere mucho de las de los demás países, se optó por calcular la media, también, sin considerar los resultados de este país, a fin de ofrecer un panorama más realista de la tendencia central. Así, se obtiene, en media, un resultado de 5 operadores de telefonía fija por país.

En el Cuadro 10 aparecen estadísticas relacionadas con la cantidad de suscripciones de telefonía fija, móvil y de banda ancha, en los países que participaron en el estudio.

Cuadro 10 - Estadísticas referentes a suscripciones de telefonía fija, móvil y de banda ancha - 2011 y 2012 (Por cada 100 habitantes).

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvío medio
Suscripciones de telefonía fija por cada 100 habitantes 2012	20	,49	29,81	14,7460	7,57962
Suscripciones de telefonía fija por cada 100 habitantes 2011	20	,49	28,55	14,7855	7,70108
Suscripciones de banda ancha fija por cada 100 habitantes 2012	18	,04	16,60	6,4739	4,69173
Suscripciones de banda ancha fija por cada 100 habitantes 2011	19	,04	13,47	5,4695	4,28526
Suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes 2012	20	14,92	178,03	107,6215	35,96540
Suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes 2011	20	11,66	180,08	102,9300	37,07713

En media, en 2012, los países estudiados contaron con 107,6 suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes, con una variación desde menos de 15 suscripciones hasta 178, lo que demuestra que hay una gran variabilidad entre ellos.

El Cuadro 11 presenta en una lista la cantidad de suscripciones de telefonía fija, banda ancha fija y telefonía móvil por cada 100 habitantes en los países de América Latina, en orden decreciente atendiendo a la cifra de suscripciones de telefonía móvil.

Cuadro 11 - Suscripciones de telefonía fija, móvil y banda ancha - 2012 (Por cada 100 habitantes).

Pais	ISO	Suscripciones de telefonía fija por cada 100 habitantes 2012	Suscripciones de banda ancha fija por cada 100 habitantes 2012	Suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes 2012
Panamá	PAN	17,66	8,21	178,03
Argentina	ARG	24,31	10,88	151,91
Uruguay	URY	29,81	16,60	147,13
Chile	CHL	18,80	12,44	138,17
Guatemala	GTM	11,52		137,82
El Salvador	SLV	16,91	3,86	137,34
Brasil	BRA	22,34	9,17	125,00
Costa Rica	CRI	21,23	10,04	111,92
Ecuador	ECU	15,53	5,42	106,23
Colombia	COL	13,23	8,36	102,85
Venezuela (República Bolivariana de)	VEN	25,59	6,74	101,88
Paraguay	PRY	5,63	1,11	101,59
Perú	PER	11,51	4,78	98,00
Honduras	HND	7,72	,77	92,87
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BOL	8,59	1,08	90,44
República Dominicana	DOM	10,46	4,42	86,94
Nicaragua	NIC	5,37	1,66	86,13
México	MEX	17,41	10,95	83,35
Haití	HTI	,49		59,91
Cuba	CUB	10,81	,04	14,92

Panamá fue, de todos ellos, el país que presentó una mayor cantidad de suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes (178) y Cuba, la menor (15). Argentina, Uruguay, Chile, Guatemala, El Salvador y Brasil completan la lista de países con más de 125 suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes.

En término medio, en el año 2012 los países analizados disponían de 14,8 suscripciones de telefonía fija por cada 100 habitantes, con una variación desde menos de una suscripción (Haití) hasta casi 30 suscripciones (Uruguay). Este mismo año, la media de suscripciones de banda ancha fija ascendió a 6,5 por 100, habiendo obtenido de nuevo Uruguay el resultado más alto (17) y Cuba, el más bajo (menos de una suscripción por 100). No constaban resultados de suscripciones de banda ancha en Haití. Los resultados muestran, por tanto, una gran variabilidad con relación a estos servicios de telefonía en los distintos países analizados.

También en lo tocante al acceso a servicios de telefonía, en el Cuadro 12 se presentan datos estadísticos relativos a la cantidad de familias que disponen de una computadora y de las que cuentan con acceso a Internet en casa (por cada 100 familias) y a individuos que usan Internet (por cada 100 habitantes).

Cuadro 12 - Familias con una computadora, familias con acceso a Internet en casa e individuos que usan Internet - 2011 y 2012 (%).

	N	Mínimo	Máximo	Media	Desvío medio
Familias con una computadora (%) 2012	20	4,6	63,7	30,2	17,2
Familias con una computadora (%) 2011	20	4,2	60,0	27,2	15,8
Familias con acceso a Internet en casa (%) 2012	20	3,4	48,4	24,2	15,5
Familias con acceso a Internet en casa (%) 2011	20	3,0	43,8	19,7	13,3
Individuos que usan Internet (%) 2012	20	9,8	61,4	36,7	15,1
Individuos que usan Internet (%) 2011	20	9,0	52,3	32,3	13,9

En el 2012 se aprecia que una media de 24,2 familias tenía acceso a Internet en casa, con una variación desde 48,4 (Uruguay) hasta 3,4 (Haití) por cada 100 familias (Cuadro 11). En el Cuadro 13 aparecen los porcentajes de las familias o individuos, de cada uno de los países estudiados, que tienen una computadora, acceso a Internet en casa y que utilizan Internet, en orden decreciente de familias con acceso a Internet en casa.

Cuadro 13 - Familias con una computadora, familias con acceso a Internet en casa e individuos que usan Internet - 2012 (%).

Pais	ISO	Familias con una computadora (%) 2012	Familias con acceso a Internet en casa (%) 2012	Individuos que usan Internet (%) 2012
Uruguay	URY	63,7	48,4	55,1
Argentina	ARG	56,0	47,5	55,8
Costa Rica	CRI	49,0	47,3	47,5
Brasil	BRA	49,9	45,4	49,9
Chile	CHL	53,7	45,3	61,4
Colombia	COL	38,4	32,1	49,0
Panamá	PAN	38,3	31,6	45,2
México	MEX	32,2	26,0	38,4
Paraguay	PRY	24,3	22,8	27,1
Ecuador	ECU	32,2	22,5	35,1
Perú	PER	29,9	20,2	38,2
Venezuela (República Bolivariana de)	VEN	20,2	20,2	44,1
El Salvador	SLV	15,3	15,0	25,5
República Dominicana	DOM	19,8	13,7	45,0
Honduras	HND	15,1	13,2	18,1
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BOL	25,9	10,0	34,2
Guatemala	GTM	19,2	9,3	16,0
Nicaragua	NIC	9,9	7,4	13,5
Cuba	CUB	4,6	3,8	25,6
Haití	HTI	7,3	3,4	9,8

Se puede observar, igualmente, que Argentina, Costa Rica, Brasil y Chile completan la lista de los países con más del 45% de familias con acceso a Internet en casa. Cuba, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Honduras, República Dominicana y El Salvador forman, junto a Haití, la lista de países con un porcentaje más bajo de familias con acceso a Internet en casa (el 15% o menos).

En 2012 había una media de 30 hogares con, por lo menos, una computadora, con una variación desde 4,6 (Cuba) hasta 63,7 (Uruguay) por cada 100 familias. Se pudo ver, también, que cerca de 37 de cada 100 individuos, en media, usan Internet, considerando a todos los países. De ellos, el que mostró un mayor uso de Internet fue Chile (61%) y el que tuvo un menor uso, Haití (10%), lo que indicó de nuevo una gran diferencia en el acceso.

Se encontraron altas correlaciones entre el porcentaje de familias con acceso a Internet (a) y el porcentaje de familias con una computadora en casa (,965) y (b) entre aquellas y el porcentaje de individuos que usan Internet (,863), vistos los datos de los países sobre los que se investigó en el 2012 (Cuadro 13).

Cuadro 14 - Correlación entre familias con una computadora (%), familias con acceso a Internet en casa (%) e individuos que usan Internet (%) - 2012.

		Familias con una computadora (%) 2012	Familias con acceso a Internet en casa (%) 2012	Individuos que usan Internet (%) 2012
Familias con una computadora (%) 2012	Correlación de Pearson Sig. (2 extremidades) N	1 20	,965** 20	,863** 20
Familias con acceso a Internet en casa (%) 2012	Correlación de Pearson Sig. (2 extremidades) N		1 20	,857** 20
Individuos que usan Internet (%) 2012	Correlación de Pearson Sig. (2 extremidades) N			1 20

** La correlación resulta significativa en el nivel 0,01 (2 extremidades).

El Cuadro 15 informa acerca de la cantidad de países sobre cuyas decisiones se trata en la página web de la entidad reguladora.

Cuadro 15 - Decisiones de las que se trata en la página web de la entidad reguladora 2012

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Válido	Sí	13	65,0	72,2	72,2
	No	5	25,0	27,8	100,0
	Total	18	90,0	100,0	
Ausente	Sistema	2	10,0		
Total		20	100,0		

En el caso de cerca de un cuarto de los países estudiados, las decisiones sobre el sector en el 2012 aparecen informadas en la página web de la entidad reguladora. Argentina, Chile, Guatemala, Paraguay y Venezuela declararon que no se dio ninguna publicación de decisiones por parte de este medio de comunicación.

En el Cuadro 16, consta la cantidad de países en los que existe una definición de servicio/acceso universal.

Cuadro 16 - Existe definición de servicio/acceso universal 2012.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Válido	Sí	14	70,0	70,0	70,0
	No	6	30,0	30,0	100,0
	Total	20	100,0	100,0	

En una gran parte de los países estudiados, se dispone de una definición de servicio/acceso universal en telecomunicaciones. No obstante, en Guatemala, Chile, México, Uruguay, Costa Rica y El Salvador no se cuenta con dicha definición.

El Cuadro 17 presenta la cantidad de los países estudiados en función a la existencia de una autoridad para la competencia.

Cuadro 17 - ¿Existe en su país una autoridad para la competencia? 2012

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Válido	Sí	11	55,0	64,7	64,7
	No	6	30,0	35,3	100,0
	Total	17	85,0	100,0	
Ausente	Sistema	3	15,0		
Total		20	100,0		

Se cuenta con una autoridad que regula o administra la competencia en 11 de los 17 países participantes. Sin embargo, en Ecuador, Guatemala, Haití, Paraguay, República Dominicana y Uruguay dicha autoridad no existía en el 2012.

La Recomendación de la UIT (ITU-T D.50 , IIC - Rev. Johannesburgo, 2008) trata acerca de los principios generales de la tarificación de conexiones internacionales

por Internet. El Cuadro 18 presenta las estadísticas relativas a la aplicación de la Recomendación de la UIT por parte de los países en cuestión.

Cuadro 18 – Aplicación de la Recomendación ITU-T D.50 ** IIC (Rev. Johannesburgo, 2008) 2012

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Sí	7	35,0	43,8	43,8
No	9	45,0	56,3	100,0
Total	16	80,0	100,0	
Missing	4	20,0		
Total	20	100,0		

En 2012, 9 de los 16 países que respondieron declararon aplicar la Recomendación de la UIT. El Cuadro 19, que aparece a continuación, incluye la lista de los países que afirmaron que aplican o no la Recomendación.

Cuadro 19 - Lista de países en función de la aplicación de la Recomendación ITU-T D.50 ** IIC (Rev. Johannesburgo, 2008) 2012

País	ISO	Aplicación de la Recomendación ITU-T D.50 ** IIC (Rev. Johannesburgo, 2008) 2012
Brasil	BRA	Sí
Chile	CHL	Sí
Colombia	COL	Sí
Costa Rica	CRI	Sí
Honduras	HND	Sí
Panamá	PAN	Sí
República Dominicana	DOM	Sí
Argentina	ARG	No
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BOL	No
Cuba	CUB	No
Ecuador	ECU	No
Guatemala	GTM	No
México	MEX	No
Paraguay	PRY	No
Perú	PER	No
Uruguay	URY	No

En el Cuadro 20 se presentan las estadísticas obtenidas sobre la exigencia de supervisar la calidad de los servicios de telecomunicaciones de los países estudiados.

Cuadro 20 - Calidad del servicio de supervisión exigido 2012.

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Válido	Sí	18	90,0	94,7	94,7
	No	1	5,0	5,3	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Ausente	Sistema	1	5,0		
Total		20	100,0		

Tan solo uno de los países, Guatemala, no contaba, en 2012, con la exigencia de supervisión de la calidad de los servicios de telecomunicaciones.

Defensa del consumidor: cuadro reglamentario, legislación, regulación

El Cuadro 21 presenta información acerca de si el cuadro reglamentario establecido constituye un mecanismo de disputas en el conjunto de los países estudiados.

Cuadro 21 - ¿El cuadro reglamentario establecido constituye un mecanismo de resolución de disputas? 2012

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Válido	Sí	18	90,0	100,0	100,0
Ausente	Sistema	2	10,0		
Total		20	100,0		

Todos los países que respondieron informaron de que el cuadro reglamentario establecido supone un mecanismo de resolución de disputas, tales como cuestiones de interconexión, reclamos de clientes, entre otras. En el Cuadro 22 se recogen estadísticas sobre la existencia de una legislación de defensa del consumidor de telecomunicaciones en el conjunto de los países estudiados.

Cuadro 22 - ¿Existe una legislación de defensa del consumidor de telecomunicaciones/reglamentación específica en su país? 2012

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Válido	Sí	14	70,0	73,7	73,7
	No	5	25,0	26,3	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Ausente	Sistema	1	5,0		
Total		20	100,0		

En el 2012, una gran parte de los países poseía una legislación que versaba sobre la defensa del consumidor, o de una reglamentación específica para las telecomunicaciones. De todos ellos, solo Cuba, Haití, Honduras, México y Venezuela declararon no tenerla.

¿Cuál es la instancia responsable de tomar conocimiento y las medidas cabibles en cuanto a los reclamos de los consumidores de servicios de telecomunicaciones? En el Cuadro 23 aparecen estadísticas referentes a este tema.

Cuadro 23 - Regulador responsable de los reclamos de los consumidores 2012

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Válido	Sí	15	75,0	78,9	78,9
	No	4	20,0	21,1	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Ausente	Sistema	1	5,0		
Total		20	100,0		

En la mayor parte de los países, el regulador es el responsable de ocuparse de los reclamos de los consumidores. Las excepciones las constituyen Cuba, México, Colombia y Guatemala.

El Cuadro 24 presenta las cifras de los países cuyo regulador es responsable de la educación de los consumidores.

Cuadro 24 - Regulador responsable de la educación de los consumidores 2012

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulativo
Válido	Sí	15	75,0	78,9	78,9
	No	4	20,0	21,1	100,0
	Total	19	95,0	100,0	
Ausente	Sistema	1	5,0		
Total		20	100,0		

El regulador también es responsable de la educación de los consumidores en una gran mayoría de los países estudiados, con excepción de Cuba, México, Guatemala y Uruguay.

5.2 Recogida de datos primarios por medio de cuestionario

Se tomaron como referencia los ejes: (a) marco jurídico legal de protección y defensa del consumidor; (b) marcos reglamentarios; y (c) comportamiento del consumidor y percepción de calidad, así como la información obtenida a través del análisis documental y de la recogida in situ en Chile y en Honduras. A partir de ellos, se definió un conjunto de constructos, clasificados en dimensiones, que se van a evaluar por medio de un cuestionario.

La definición de los constructos se vio motivada por la ausencia de información obtenida, a través de los demás instrumentos y procedimientos utilizados, para complementar o profundizar algunos temas considerados como relevantes para los propósitos del estudio.

Se elaboró un conjunto de cuestiones o de ítems para evaluar los constructos de interés. El mapa de constructos fue construido para orientar la elaboración del cuestionario, que incluyó ejes, dimensiones, constructos e ítems.

Con base en este mapa, el cuestionario se elaboró por medio de técnicas de *survey* y de construcción de escalas de actitud. El instrumento fue sometido a la validación teórica (análisis semántico y de jueces), mediante el nivel de dificultad de comprensión de los ítems que pudieran tener, por ventura, los ingenieros de la COMTELCA.

A partir de las orientaciones del análisis teórico, el instrumento se vio reformulado y se consolidó su versión definitiva (Anexo 1), con lo que quedó compuesto por tres ejes o dimensiones con siete factores, conforme consta en la Imagen 8, que se presentó anteriormente.

A los datos se los analizó según los siete factores teóricos que constituyen el instrumento de recogida de los datos primarios. Los resultados se presentan a continuación, organizados por cada eje.

Eje 1 – Marco jurídico legal de protección y defensa del consumidor

Factor 1 - Sobre las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y usuarios.

1.1 ¿Existen procedimientos específicos para la resolución de controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios?

1.2 En general, ¿las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios se resuelven con facilidad (resultados exitosos para los usuarios)?

Cuadro 25 - Resultados referentes al Factor 1 - Sobre las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios - General.

General	Rótulo	Cantidad	1.1	1.2
	Sí	1	14	11
	No	2	5	6
	<i>Missing</i>	9	0	2
	<i>Total</i>		19	19
	Rótulo	Valor	1.1	1.2
	Sí	1	74%	58%
	No	2	26%	32%
	<i>Missing</i>	9	0%	11%
	<i>Total</i>		100%	100%

Considerando las respuestas dadas por parte de los órganos de protección y defensa del consumidor y los reguladores, en conjunto, en su mayor parte disponen de instrumentos de resolución de controversias entre proveedores de servicios de telecomunicaciones y consumidores, y poco más de la mitad las resuelven con facilidad.

Cuadro 26 - Resultados referentes al Factor 1 - Sobre las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios - Órganos de protección y defensa del consumidor.

Órganos de protección y defensa del consumidor	Rótulo	Cantidad	1.1	1.2
	Sí	1	2	2
	No	2	3	1
	<i>Missing</i>	9	0	2
		<i>Total</i>	5	5
	Rótulo	Cantidad	1.1	1.2
	Sí	1	40%	40%
	No	2	60%	20%
	<i>Missing</i>	9	0%	40%
		<i>Total</i>	100%	100%

El Cuadro 26 indica que casi la mitad de los órganos de protección y defensa del consumidor que respondieron informa de que existen procedimientos específicos para resolver las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios, pero, de igual manera, también más de la mitad afirma que no existen dichos procedimientos. Se observa también que las controversias se resuelven con facilidad.

Cuadro 27 - Resultados referentes al Factor 1 - Sobre las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios - Reguladores.

Reguladores	Rótulo	Cantidad	1.1	1.2
	Sí	1	12	9
	No	2	2	5
	Missing	9	0	0
		<i>Total</i>	<i>14</i>	<i>14</i>
	Rótulo	Cantidad	1.1	1.2
	Sí	1	86%	64%
	No	2	14%	36%
	Missing	9	0%	0%
		<i>Total</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

Casi la totalidad de los reguladores declaran disponer de procedimientos de regulación específicos para resolver las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios, con resultados exitosos para el consumidor (Cuadro 27).

Los plazos dados por los órganos de protección y defensa del consumidor, por un lado, y por los reguladores, por otro, oscilan de 10 días hábiles a 90 días naturales. En media, se trata de unos 15 días hábiles, o sea, alrededor de tres semanas.

En ciertos casos, se percibe, en relación con ambas instituciones, la existencia de normas que determinan los plazos de respuesta al consumidor cuando se trata de contestaciones simples, aunque también se ve que no siempre se envía la contestación conforme consta en la norma correspondiente.

En algunos países, el total de reclamos sobre telecomunicaciones, enviados por medio de distintos canales, ascendió a 68.779 en el 2013.

Factor 2 - Sobre las instituciones y herramientas para apoyar la protección de los consumidores.

2.1 ¿Hay un *call center* en el organismo regulador principal que esté disponible para responder las preguntas de los usuarios y para que realicen sus quejas?

2.2 ¿Se cuenta con instituciones de protección de los consumidores en materia general?

Cuadro 28 - Resultados referentes al Factor 2 - Sobre las instituciones y herramientas para apoyar la protección de los consumidores - General.

General	Rótulo	Cantidad	2.1	2.2
	Sí	1	12	19
	No	2	7	0
	<i>Missing</i>	9	0	0
	<i>Total</i>		19	19
	Rótulo	Cantidad	2.1	2.2
	Sí	1	63%	100%
	No	2	37%	0%
	<i>Missing</i>	9	0%	0%
	<i>Total</i>		100%	100%

Por lo general, más de la mitad de las instituciones, bien sean reguladores u órganos de protección y defensa del consumidor, cuentan con un *call center* propio. Afirman, unánimemente, que los países estudiados disponen de instituciones de protección y defensa de los consumidores (Cuadro 28).

Cuadro 29 - Resultados referentes al Factor 2 - Sobre las instituciones y herramientas para apoyar la protección de los consumidores - Órganos de protección y defensa del consumidor.

Órganos de protección y defensa del consumidor	Rótulo	Cantidad	2.1	2.2
	Sí	1	4	5
	No	2	1	0
	<i>Missing</i>	9	0	0
	<i>Total</i>		5	5
	Rótulo	Cantidad	2.1	2.2
	Sí	1	80%	100%
	No	2	20%	0%
	<i>Missing</i>	9	0%	0%
	<i>Total</i>		100%	100%

Casi la totalidad tiene un *call center* propio y el 100% de ellos confirma la información de que existen, en los países, instituciones que protegen a los consumidores (Cuadro 29).

Cuadro 30 - Resultados referentes al Factor 2 - Sobre las instituciones y herramientas para apoyar la protección de los consumidores - Reguladores.

Reguladores	Rótulo	Cantidad	2.1	2.2
	Sí	1	8	14
	No	2	6	0
	<i>Missing</i>	9	0	0
	<i>Total</i>		14	14
	Rótulo	Cantidad	2.1	2.2
	Sí	1	57%	100%
	No	2	43%	0%
	<i>Missing</i>	9	0%	0%
	<i>Total</i>		100%	100%

Se informó que más de la mitad de los reguladores posee un *call center* para responder a sus preguntas y para que los usuarios dejen sus quejas. Todos los reguladores afirman que los países tienen instituciones destinadas a proteger a sus consumidores (Cuadro 30).

Las instituciones participantes declararon disponer de un *call center* para atención al público y/u orientación de los consumidores. La cantidad de puestos, en los *call centers*, varía mucho de acuerdo al aporte legal de protección y defensa del consumidor, y del marco regulador del arbitraje de mercado.

Se aprecia que existen algunos *call centers* con cuatro puestos, mientras que otros cuentan con 30. También se ha de observar que, invariablemente, todos los países le ofrecen algún modo de contacto al consumidor para que envíe sus quejas, reclamos, o para hacerle llegar información, orientación o asesoría. Sin embargo, el procedimiento de atención al público difiere mucho. También hay diferencias sobre estas formas de atención al cliente, que incluyen centros presenciales de atención, servicios a través de la página web de la institución, dirección de correo electrónico, entre otras posibilidades. Algunas de las instituciones divulgan en sus páginas web

la cantidad de casos atendidos. Sin embargo, otros países no lo hacen. Es interesante destacar también que ciertos países usan los datos del *call center* como instrumento para Customer Relationship Management – CRM (Gestión de Relaciones con el Cliente); o sea, para clasificar y gestionar el tipo y la especificidad de los accesos habidos al *call center* en cuestión.

Por lo que atañe al montante de reclamos de los consumidores en relación con el sector de telecomunicaciones en América Latina, los hallazgos, ponderados, aparecen recogidos en el Cuadro 31.

Cuadro 31 - Reclamos en función a la base de teléfonos (móviles y fijos) en funcionamiento.

País	ISO	<i>N Mobile-cellular telephone subscriptions</i>	<i>N Fixed-telephone subscriptions</i>	<i>N Mobile and Fixed telephone subscriptions</i>	<i>N Complaints by year</i>	<i>% Complaints year by N Mobile and Fixed telephone subscriptions</i>
Argentina	ARG	62.413.173	9.664.389	72.077.562		
Bolivia (Estado Plurinacional de)	BOL	9.493.207	879.330	10.372.537		
Brasil	BRA	248.323.703	44.305.294	292.628.997	564.000	,19274
Chile	CHL	24.130.754	3.275.690	27.406.444	72.000	,26271
Colombia	COL	49.066.359	6.208.329	55.274.688	36.492	,06602
Costa Rica	CRI	5.378.082	994.968	6.373.050		
Cuba	CUB	1.681.645	1.216.522	2.898.167		
Ecuador	ECU	16.456.740	2.308.672	18.765.412		
El Salvador	SLV	8.649.000	1.059.000	9.708.000	360	,00371
Guatemala	GTM	20.787.080	1.743.842	22.530.922		
Haití	HTI	6.094.947	50.000	6.144.947		
Honduras	HND	7.370.034	610.506	7.980.540	1.200.000	15,03658
México	MEX	100.727.228	20.217.591	120.944.819	120.000	,09922
Nicaragua	NIC	5.160.966	299.123	5.460.089	180	,00330
Panamá	PAN	6.769.106	640.057	7.409.163	312	,00421
Paraguay	PRY	6.793.703	410.988	7.204.691		
Perú	PER	29.388.077	3.415.478	32.803.555	825.348	2,51603
República Dominicana	DOM	8.934.196	1.070.210	10.004.406		
Uruguay	URY	4.995.459	1.010.953	6.006.412	11.520	,19180
Venezuela (República Bolivariana de)	VEN	30.518.423	7.648.225	38.166.648		

Fuente: Órganos reguladores de los países estudiados.

La cifra de reclamos anuales resulta muy baja si se la compara con la cantidad de líneas fijas y de terminales móviles que está en funcionamiento. Con la excepción de Honduras, los usuarios reclaman muy poco.

Se puede observar que los órganos de protección y defensa de los consumidores en América Latina, por lo general, cuentan con procedimientos de actuación bien definidos, anclados en leyes creadas a este fin. Se buscan formas de intentar mediar en la resolución de conflictos, valiéndose para ello de audiencias de conciliación entre las partes, recurriendo a procedimientos administrativos, a pruebas y al arbitraje. Algunos de los órganos de protección y defensa del consumidor actúan, igualmente, en la educación para el consumo, aunque no les faciliten a los individuos el entendimiento de lo que está dispuesto en la norma.

La mayor parte de las veces, los consumidores se dirigen en primer lugar al operador. Cuando no se les resuelve el problema, recurren a los órganos de defensa y, por último, plantean sus quejas ante el regulador. Bajo determinadas circunstancias, se recurre simultáneamente al órgano de protección y defensa del consumidor y al regulador.

Eje 2 - Marco reglamentario

Factor 5 - Sobre el marco legal anclado en la calidad, en la competencia para proteger a la sociedad

5.1 ¿Tiene su país requisitos delimitados sobre la calidad de los servicios?

Los Cuadros 32 a 34 presentan los resultados referentes a las respuestas de los órganos de protección y defensa de los consumidores y de los reguladores sobre si existen requisitos definidos acerca de la calidad de los servicios en los países estudiados.

Cuadro 32 - Resultados referentes al Factor 5 - Sobre el marco legal anclado en la calidad, en la competencia para proteger a la sociedad - General.

General	Rótulo	Cantidad	5.1
	Sí	1	8
	No	2	4
	<i>Missing</i>	9	7
		<i>Total</i>	<i>19</i>
	Rótulo	Cantidad	5.1
	Sí	1	42%
	No	2	21%
	<i>Missing</i>	9	37%
		<i>Total</i>	<i>100%</i>

Por lo general, poco menos de la mitad de los países que respondieron a la investigación afirma que dispone de indicadores para evaluar la calidad de los servicios. La cantidad de datos que no constan (*missing*) es alta (del 37%) y los demás afirman no contar con dichos indicadores. Tal vez se pueda entender el *missing* como una respuesta negativa. En ese caso, mucho más de la mitad carecería de reglamentos sobre la calidad de la prestación de los servicios.

Cuadro 33 - Resultados referentes al Factor 5 - Sobre el marco legal anclado en la calidad, en la competencia para proteger a la sociedad - Órganos de protección y defensa del consumidor.

Órganos de protección y defensa del consumidor	Rótulo	Cantidad	5.1
	Sí	1	2
	No	2	1
	<i>Missing</i>	9	2
		<i>Total</i>	5
	Rótulo	Cantidad	5.1
	Sí	1	40%
	No	2	20%
	<i>Missing</i>	9	40%
		<i>Total</i>	100%

Para los órganos de protección y defensa del consumidor se registra una situación semejante, con el 40% de *missing*. Ello representa un indicador muy elevado para una cuestión de carácter dicotómico. No obstante, si se suman las instituciones de protección y defensa del consumidor que afirman que sus países no disponen de normas en ese sentido, se obtiene un porcentaje superior al 60 %. En total, el 40% dice sí tener normas de control de calidad.

Cuadro 34 - Resultados referentes al Factor 5 - Sobre el marco legal anclado en la calidad, en la competencia para proteger a la sociedad - Reguladores.

Reguladores	Rótulo	Cantidad	5.1
	Sí	1	6
	No	2	3
	<i>Missing</i>	9	5
		<i>Total</i>	<i>14</i>
	Rótulo	Cantidad	5.1
	Sí	1	43%
	No	2	21%
	<i>Missing</i>	9	36%
		<i>Total</i>	<i>100%</i>

En lo atinente a los reguladores, ha de observarse que el 43% de ellos afirma contar con normas de calidad; esto es, bastante menos de la mitad.

La legislación chilena para la protección y defensa del consumidor posee estos requisitos, o indicadores de calidad, para los servicios prestados en general. No tienen un carácter taxativo, ni tampoco resultan específicos. Son genéricos, ya que se aplican a todos los servicios. La SUBTEL, en Chile, dispone de indicadores de calidad objetivos y técnicos, y elabora un *ranking* de dichos indicadores para que lo divulgue el regulador.

Asimismo, en Colombia se cuenta con indicadores objetivos de calidad del servicio, como en Chile, por ejemplo. Su gestión se realiza por medio de informes que se les hacen llegar a los proveedores. Por ende, se publican informes independientes sobre cada proveedor y región del territorio nacional en la página web del órgano regulador.

Nicaragua, por su parte, dispone de indicadores de calidad de servicios objetivos, con base en los parámetros adoptados en la mayor parte de los países y reconocidos por la UIT.

Perú recurre a indicadores objetivos de calidad de los servicios de telecomunicaciones y, también, de calidad de la atención a los consumidores por parte de las empresas operadoras. En este sentido, las empresas tienen que publicar en sus páginas web los resultados obtenidos en esos dos indicadores.

Los indicadores de calidad de la atención al cliente resultan importantes. La bibliografía pertinente en este tema incluye estudios que comprueban que existe una correlación intensa entre la atención al cliente y la satisfacción de consumidores y usuarios (Alves, 2005). Un cruce de la información disponible puede poner de manifiesto dicho fenómeno en lo tocante al país en cuestión.

Todos los países participantes en este estudio citaron las principales normas y resoluciones aplicables a los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y a los de otros servicios de manera general.

Se aprecia que las citas que hacen los órganos de protección y defensa del consumidor tienen carácter genérico, como en el caso de Brasil, por ejemplo, país que menciona la Ley de Protección y Defensa del Consumidor, y el Decreto que creó el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor y el Servicio de Atención al Consumidor. En efecto, este dato se puede constatar a través de un estudio elaborado pela FIAGC, conforme se cita en este documento.

Eje 3 – Comportamiento del consumidor y percepción de calidad

Factor 3 - Encuestas que evalúan el nivel de satisfacción de los consumidores en relación con los servicios de telecomunicaciones.

3.1 ¿Se cuenta con investigaciones llevadas a cabo por las prestadoras de servicios de telecomunicaciones para medir la satisfacción de los usuarios de servicios de telecomunicaciones?

3.2 ¿Se dispone de investigaciones llevadas a cabo por el regulador de telecomunicaciones para medir la satisfacción de los usuarios de servicios de telecomunicaciones?

Los Cuadros 35 a 37 presentan las respuestas de los países a las cuestiones relativas a la existencia de estudios centrados en evaluar el nivel de satisfacción de los consumidores con los servicios de telecomunicaciones.

Cuadro 35 - Resultados referentes al Factor 3 - Encuestas que evalúan el nivel de satisfacción de los consumidores con los servicios de telecomunicaciones - General.

General	Rótulo	Cantidad	3.1	3.2
	Sí	1	7	6
	No	2	5	8
	<i>Missing</i>	9	7	5
	<i>Total</i>		19	19
	Rótulo	Cantidad	3.1	3.2
	Sí	1	37%	32%
	No	2	26%	42%
	<i>Missing</i>	9	37%	26%
	<i>Total</i>		100%	100%

En lo atinente a los órganos de defensa del consumidor, cuando se les pregunta a estas instituciones si las prestadoras hacen estudios de satisfacción, casi la mitad declara que sí. Y, cuando se les pregunta si se dispone de encuestas de satisfacción realizadas por parte de los reguladores, una pequeña parte responde afirmativamente. O sea, identifican a pocos reguladores que hacen estudios de satisfacción y de percepción de calidad.

La gran mayoría de las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones no realiza estudios sobre satisfacción, de acuerdo con la información ofrecida por los reguladores que respondieron. Se constató una cifra elevada de datos ausentes. La mitad de los reguladores que participaron declararon que no realizan estudios para medir la satisfacción de los usuarios de telecomunicaciones, con un 15% de *missing*.

Cuadro 36 - Resultados referentes al Factor 3 - Estudios que evalúan el nivel de satisfacción de los consumidores con los servicios de telecomunicaciones - Órganos de protección y defensa de consumidor.

Órganos de protección y defensa del consumidor	Rótulo	Cantidad	3.1	3.2
	Sí	1	2	1
	No	2	1	1
	<i>Missing</i>	9	2	3
	<i>Total</i>		5	5
	Rótulo	Cantidad	3.1	3.2
	Sí	1	40%	20%
	No	2	20%	20%
	<i>Missing</i>	9	40%	60%
	<i>Total</i>		100%	100%

Resulta importante observar que no siempre los órganos de protección y defensa del consumidor consiguen identificar, en sus respectivos países, la existencia de dichos estudios. Este comportamiento, de cierto modo, indica cierta falta de implicación de las instituciones gubernamentales cuando se trata de gestionar las relaciones de consumo. Dicho fenómeno se dejó ver únicamente en tres de los países que contribuyeron a este estudio.

Cuadro 37 - Resultados referentes al Factor 3 - Estudios que evalúan el nivel de satisfacción de los consumidores con los servicios de telecomunicaciones - Reguladores.

Reguladores	Rótulo	Cantidad	3.1	3.2
	Sí	1	5	5
	No	2	4	7
	<i>Missing</i>	9	5	2
	<i>Total</i>		14	14
	Rótulo	Cantidad	3.1	3.2
	Sí	1	36%	36%
	No	2	29%	50%
	<i>Missing</i>	9	36%	14%
	<i>Total</i>		100%	100%

Colombia, Chile y Panamá son los países que identifican la existencia de encuestas de satisfacción por parte de las operadoras, cuyos resultados no siempre aparecen divulgados.

Cabe destacar la relevancia de este tipo de investigación para mejorar el modelo de competencia. Su ausencia puede suponer mayores dificultades para mantener la competencia.

Colombia, por ejemplo, realizó una encuesta de satisfacción entre 2008 y 2009. Ya no se cuenta con esta información en el año 2013. El estudio será retomado en el 2014, trimestralmente, bajo otro parámetro, el de la percepción de calidad.

De los países participantes, dos se plantean como meta realizar estudios de satisfacción en su plan de acción para 2014.

Los reguladores de Panamá, Chile, El Salvador y Colombia hacen encuestas de satisfacción sistemáticamente. Chile está añadiendo la investigación sobre calidad percibida a la de satisfacción, o sea, hará ambos estudios.

Los períodos de realización de los estudios varían entre tres, seis y veinticuatro meses.

Factor 4 – Estudia el nivel de conocimiento de los consumidores sobre los servicios del sector de telecomunicaciones

4.1 ¿Hay investigaciones llevadas a cabo por las prestadoras de servicios de telecomunicaciones para evaluar el nivel de conocimiento de los usuarios de servicios de telecomunicaciones?

4.2 ¿Se cuenta con investigaciones llevadas a cabo por el regulador de telecomunicaciones para evaluar el nivel de conocimiento de los usuarios de servicios de telecomunicaciones?

En los Cuadros 38 a 40, aparecen las respuestas de los países a las cuestiones referentes a la existencia de investigaciones que evalúan el nivel de conocimiento de los consumidores sobre los servicios de telecomunicaciones.

Cuadro 38 - Resultados referentes al Factor 4 - Estudios sobre el nivel de conocimiento de los consumidores sobre los servicios del sector de telecomunicaciones - General.

General	Rótulo	Cantidad	4.1	4.2
	Sí	1	2	4
	No	2	7	12
	<i>Missing</i>	9	10	3
	<i>Total</i>		19	19
	Rótulo	Cantidad	4.1	4.2
	Sí	1	11%	21%
	No	2	37%	63%
	<i>Missing</i>	9	53%	16%
	<i>Total</i>		100%	100%

No se ha de olvidar tampoco que la cantidad de países que declara que las operadoras investigan el comportamiento de los consumidores y/o el nivel de conocimiento que tienen estos individuos sobre los servicios que adquieren resulta significativamente bajo. La mitad de los países estudiados no respondió la pregunta y casi toda la otra mitad dijo que no realizaba ese tipo de investigación.

Cuadro 39 - Resultados referentes al Factor 4 - Estudios sobre el nivel de conocimiento de los consumidores sobre los servicios del sector de telecomunicaciones - Órganos de protección y defensa del consumidor.

Órganos de protección y defensa del consumidor	Rótulo	Cantidad	4.1	4.2
	Sí	1	0	0
	No	2	2	2
	<i>Missing</i>	9	3	3
	<i>Total</i>		5	5
	Rótulo	Cantidad	4.1	4.2
	Sí	1	0%	0%
	No	2	40%	40%
	<i>Missing</i>	9	60%	60%
	<i>Total</i>		100%	100%

Los órganos de protección y defensa del consumidor afirmaron, de manera unánime, que la reguladora y las prestadoras no realizan investigaciones acerca del conocimiento de los consumidores sobre los servicios de telecomunicaciones. Este no parece ser uno de los objetivos de dichas instituciones, lo que plantea la cuestión de cómo pueden crear normas de arbitraje, conciliación y mediación, entre otras, sin tener acceso al nivel de conocimientos sobre el tema con el que cuenta la población para la que legislan. Entonces, las normas pueden limitarse más a atender las

expectativas de quienes las elaboran que las necesidades y objetivos de vida de aquellos que están sometidos a ellas.

Cuadro 40 - Resultados referentes al Factor 4 - Estudios sobre el nivel de conocimiento de los consumidores sobre los servicios del sector de telecomunicaciones - Reguladores.

Reguladores	Rótulo	Cantidad	4.1	4.2
	Sí	1	2	4
	No	2	5	10
	<i>Missing</i>	9	7	0
	<i>Total</i>		14	14
	Rótulo	Cantidad	4.1	4.2
	Sí	1	14%	29%
	No	2	36%	71%
	<i>Missing</i>	9	50%	0%
	<i>Total</i>		100%	100%

Ni siquiera los mismos reguladores están seguros de que existan estudios de este tipo, aunque consideren que es posible que los haya como un procedimiento de estudio de mercado. Otros países, como Panamá, declaran que esta investigación forma parte de las encuestas de satisfacción de usuarios, en las que aparecen preguntas destinadas a evaluar el nivel de conocimiento que tienen los usuarios sobre los servicios de telecomunicaciones que les ofrecen los proveedores.

Únicamente Chile y Panamá afirmaron con seguridad que las empresas de sus países hacen estudios de mercado. Se puede proponer un postulado en este punto: el de que la población chilena dispondría de un nivel de análisis y de crítica más sofisticado, lo que requeriría la realización de estudios específicos de mercado a fin de atender adecuadamente a individuos de este tipo. Se podrían cruzar dichos

datos con los de las encuestas de satisfacción, de donde se podría obtener información para entender mejor este postulado. En el caso de Panamá, dicho fenómeno se le atribuye a la influencia de la cultura de los Estados Unidos, en los que las decisiones sobre el consumo se toman con base en estudios sobre el tema. El hecho es que las acciones de mercado se basan en un cruce sofisticado de variables, en diversos niveles.

Se les preguntó también a los países participantes si los reguladores hacen, igualmente, este tipo de investigaciones, a fin de conocer mejor las motivaciones y los deseos de consumo de la población. Las conclusiones obtenidas indican que los reguladores de Chile, Colombia, Panamá y Perú están interesados en conocer el perfil de los consumidores y que, por lo general, eso ocurre por medio de variables integradas en las encuestas de satisfacción como datos de carácter sociodemográfico. La bibliografía disponible sobre el tema considera el control de la variable Consumidor desde el punto de vista del regulador como un poderoso instrumento de ajuste del ambiente regulado (Alves, 2005). La frecuencia con la que se da este estudio oscila entre los seis y los doce meses, según una práctica que el mercado acepta bastante bien, dado que las tendencias de consumo no suelen variar en períodos de tiempo más cortos. Cuando se les pregunta sobre los principales resultados obtenidos a través de la encuesta principal llevada a cabo por el regulador de telecomunicaciones para evaluar el conocimiento de los usuarios, los países declararon que, en ciertos casos, los consumidores están bien informados acerca de los servicios y sus reglas de funcionamiento. Sin embargo, en otros no los conocen, cosa que puede convertirse en objeto de futuros reclamos y pleitos ante los tribunales, lo que exige que los órganos de protección y defensa de los consumidores realicen acciones muy puntuales de mediación y de resolución de conflictos.

Factor 6 - Comportamiento del consumidor

6.1 ¿Los usuarios de los servicios de telecomunicaciones tienen el hábito de buscar información sobre sus derechos y deberes en esta relación de consumo?

6.2 ¿Los usuarios de los servicios de telecomunicaciones están acostumbrados a exigir que se respeten sus derechos?

Los Cuadros 41 a 43 incluyen las respuestas que han dado los países participantes a las preguntas relativas al comportamiento del consumidor, en lo atinente a la búsqueda de información y a la exigencia de respeto de sus derechos con relación a los servicios de telecomunicaciones.

Cuadro 41 - Resultados referentes al Factor 6 - Comportamiento del consumidor - General.

General	Rótulo	Cantidad	6.1	6.2
	Sí	1	5	8
	No	2	11	7
	<i>Missing</i>	9	3	4
	<i>Total</i>		<i>19</i>	<i>19</i>
	Rótulo	Cantidad	6.1	6.2
	Sí	1	26%	42%
	No	2	58%	37%
	<i>Missing</i>	9	16%	21%
	<i>Total</i>		<i>100%</i>	<i>100%</i>

Una gran mayoría de los países que participaron en este estudio indica que los consumidores de los servicios de telecomunicación no tienen la costumbre de buscar información sobre sus derechos y deberes en las relaciones de consumo. Además, los países informaron de que los consumidores de los servicios de telecomunicaciones están poco habituados a exigir que se respeten sus derechos.

Cuadro 42 - Resultados referentes al Factor 6 - Comportamiento del consumidor - Órganos de protección y defensa del consumidor.

Órganos de protección y defensa del consumidor	Rótulo	Cantidad	6.1	6.2
	Sí	1	2	2
	No	2	1	1
	<i>Missing</i>	9	2	2
	<i>Total</i>		5	5
	Rótulo	Cantidad	6.1	6.2
	Sí	1	40%	40%
	No	2	20%	20%
	<i>Missing</i>	9	40%	40%
	<i>Total</i>		100%	100%

En efecto, los órganos de protección y defensa del consumidor indican que, en lo atinente a ambas conductas, o sea, la de buscar información y la de hacer valer sus derechos, poco actúan los consumidores. Por ello, el complejo marco jurídico legal que se diseña, en un intento de ayudar a los consumidores, no produce resultados prácticos sobre la conducta de los individuos en sus relaciones de consumo.

Cuadro 43 - Resultados referentes al Factor 6 - Comportamiento del consumidor - Reguladores.

Reguladores	Rótulo	Cantidad	6.1	6.2
	Sí	1	3	6
	No	2	10	6
	<i>Missing</i>	9	1	2
	<i>Total</i>		14	14
	Rótulo	Cantidad	6.1	6.2
	Sí	1	21%	43%
	No	2	71%	43%
	<i>Missing</i>	9	7%	14%
	<i>Total</i>		100%	100%

De igual manera, los reguladores confirman los datos de los órganos de protección y defensa del consumidor sobre la actitud de los consumidores a la hora de buscar información y de hacer que se les respeten sus derechos.

En Panamá, se toman en cuenta las encuestas de satisfacción para conocer los niveles de aceptación de parte de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Aunque no existen normativas que sancionen una baja satisfacción al cliente, sí se le brinda a la ASEP la oportunidad de localizar problemas potenciales en la prestación de los servicios y, por ende, de reforzar, en conjunto con los operadores, la posibilidad de que se brinden servicios de la mejor calidad.

Las encuestas son realizadas por la ASEP de forma independiente y, tras obtener los resultados, los comparte con los operadores de manera tal que se refuerce lo que hemos comentado.

Los resultados son positivos; sin embargo, se trata de una labor de todos los días, ya que estas encuestas se realizan una vez al año y la supervisión es periódica.

Factor 7 - Conocimientos de sus derechos por parte de los consumidores

7.1 ¿Hay campañas de sensibilización de los usuarios de servicios de telecomunicaciones sobre sus derechos, llevadas a cabo por el regulador de telecomunicaciones?

7.2 ¿Los usuarios de los servicios de telecomunicaciones son conscientes de sus derechos?

7.3 ¿Los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, en general, conocen los medios o procedimientos para reclamar sus derechos?

7.5 ¿Los consumidores son informados por los proveedores de servicios de telecomunicaciones sobre:

7.5.1 las tasas?

7.5.2 los servicios ofrecidos?

7.5.3 la seguridad y/o datos privados?

Los Cuadros 44 a 46 incluyen las respuestas que dieron los países a las cuestiones referentes al conocimiento de los consumidores con relación a sus derechos.

Cuadro 44 - Resultados referentes al Factor 7 - Conocimiento de los consumidores con relación a sus derechos - General.

General	Rótulo	Cantidad	7.1	7.2	7.3	7.5.1	7.5.2	7.5.3
		Sí	1	9	10	10	10	15
	No	2	8	6	7	4	2	8
	Missing	9	2	3	2	5	2	2
	<i>Total</i>		<i>19</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>19</i>	<i>19</i>
	Rótulo	Cantidad	7.1	7.2	7.3	7.5.1	7.5.2	7.5.3
	Sí	1	47%	53%	53%	53%	79%	47%
	No	2	42%	32%	37%	21%	11%	42%
	Missing	9	11%	16%	11%	26%	11%	11%
	<i>Total</i>		<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>	<i>100%</i>

La mitad de los países que participan declaró que cuentan con campañas de sensibilización de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, con un 11% de datos que no constan (*missing*). Poco más de la mitad de los países participantes también afirmaron que los usuarios de servicios de telecomunicaciones son conscientes de sus derechos y que, por lo general, conocen los medios o los procedimientos para reclamar el respeto de ellos.

Igualmente, la mitad de los participantes en esta investigación declararon que los proveedores de servicios de telecomunicaciones informan a los consumidores sobre las tasas cobradas, el 80% dijo que se los informa sobre los servicios ofrecidos y menos de la mitad, sobre seguridad de los datos.

Cuadro 45 - Resultados referentes al Factor 7 - Conocimiento de los consumidores con relación a sus derechos - Órganos de protección y defensa del consumidor.

Órganos de protección y defensa del consumidor	Rótulo	Cantidad	7.1	7.2	7.3	7.5.1	7.5.2	7.5.3
	Sí	1	1	2	3	2	3	1
No	2	2	1	0	0	0	2	
<i>Missing</i>	9	2	2	2	3	2	2	
	<i>Total</i>	5	5	5	5	5	5	
	Rótulo	Cantidad	7.1	7.2	7.3	7.5.1	7.5.2	7.5.3
Sí	1	20%	40%	60%	40%	60%	20%	
No	2	40%	20%	0%	0%	0%	40%	
<i>Missing</i>	9	40%	40%	40%	60%	40%	40%	
	<i>Total</i>	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Los órganos de protección y defensa del consumidor afirmaron que, en la mitad de los países participantes, se celebran campañas de sensibilización de los usuarios de servicios de telecomunicaciones y que, en menos de la mitad de ellos, los consumidores son conscientes de sus derechos.

Los órganos de protección y defensa del consumidor informaron de que, en general, los usuarios de los servicios de telecomunicaciones suelen conocer los medios o procedimientos para reclamar sus derechos y menos de la mitad indicó

que a los consumidores los informan los proveedores acerca de las tasas, los servicios que ofrecen y la seguridad de los datos privados.

Cuadro 46 - Resultados referentes al Factor 7 - Conocimiento de los consumidores con relación a sus derechos - Reguladores.

Reguladores	Rótulo	Cantidad	7.1	7.2	7.3	7.5.1	7.5.2	7.5.3
	Sí	1	8	8	7	8	12	8
	No	2	6	5	7	4	2	6
	Missing	9	0	1	0	2	0	0
	Total		14	14	14	14	14	14
	Rótulo	Cantidad	7.1	7.2	7.3	7.5.1	7.5.2	7.5.3
	Sí	1	57%	57%	50%	57%	86%	57%
	No	2	43%	36%	50%	29%	14%	43%
	Missing	9	0%	7%	0%	14%	0%	0%
	Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%

Los reguladores, por otro lado, en más de la mitad de los países dicen que existen campañas de sensibilización de los usuarios de servicios de telecomunicaciones, los cuales son conscientes de sus derechos, y que los proveedores los informan sobre las tasas cobradas, sobre la seguridad y/o los datos. La mitad de los reguladores que participaron en la investigación afirmó que los usuarios conocen los medios y los procedimientos para reclamar sus derechos y el 90% de ellos indicó que a los usuarios se los informa sobre los servicios ofrecidos.

Sobre los mecanismos que utilizan los usuarios para exponer sus quejas sobre los servicios de telecomunicaciones a las entidades, antes de a los servicios de protección del consumidor, se observa que todos los países participantes poseen procedimientos bien definidos que favorecen el acceso de los consumidores a las instituciones con la debida autoridad para resolver las quejas, los conflictos y demás reivindicaciones originados por la insatisfacción con los servicios prestados.

Hay diversos medios a través de los que pueden presentar sus reclamos, como el correo electrónico, la *web*, los *call center*, personalmente o por escrito. Puede apreciarse, también, que las redes sociales constituyen un instrumento importante de declaración de las quejas, además de un medio poderoso para

divulgar información. Hay, igualmente, un plazo de tiempo, definido conforme la legislación de cada país, que han de obedecer el operador, el regulador y el órgano de protección y defensa del consumidor.

6. Discusión y conclusiones

Este estudio tuvo por objetivo presentar una propuesta regional sobre las "Mejores prácticas en la relación con el consumidor de servicios de telecomunicaciones en los países latinoamericanos", centrada en la protección de los derechos de los consumidores y en la competencia.

Tuvo como propósito realizar determinar los principales aspectos referentes al encuadramiento jurídico legal de protección al consumidor; al conjunto de normas, resoluciones y regulaciones de los órganos reguladores que arbitran las prácticas de mercado; y al comportamiento de los consumidores en lo que atañe a la opción por determinados bienes, productos y servicios.

El trabajo se estructuró presentando, sucesivamente, el marco teórico, la metodología utilizada, los resultados encontrados, la discusión de estas evidencias y la composición de la Guía de mejores prácticas para la región.

En efecto, a partir del modelo que se presenta en la Imagen 6 del presente documento, se plantearon algunos postulados a los que se pretende responder con base en las evidencias o los hallazgos conseguidos.

Postulado 1 – independientemente del encuadramiento jurídico legal y de los reglamentos que publican los reguladores, existe poca comprensión por parte de los consumidores sobre cómo funciona el sector económico de las telecomunicaciones.

El postulado anterior se confirma cuando los países participantes informan de que el marco reglamentario establecido constituye un mecanismo de resolución de disputas, tales como cuestiones de interconexión y reclamos de clientes, entre otras.

Por ende, una gran mayoría de los participantes en este estudio indicó que los consumidores de los servicios de telecomunicaciones no tiene la costumbre de intentar informarse sobre sus derechos y deberes en las relaciones de consumo. Los

países informaron, igualmente, de que los consumidores de los servicios de telecomunicaciones están poco habituados a exigir que se respeten sus derechos. Este hecho lo confirman los órganos de protección y defensa del consumidor, que afirman que, en lo tocante a ambas conductas, esto es, la de buscar información y la de luchar por sus derechos, los consumidores actúan muy poco. Los reguladores también confirman los datos de los órganos de protección y defensa del consumidor sobre el hecho de que los consumidores se omiten en lo relativo a buscar informarse y a hacer que se vean respetados sus derechos.

Postulado 2 – es probable que, con base en los datos primarios y secundarios, se confirme empíricamente un modelo teórico que explique la falta de participación de la sociedad en las cuestiones de consumo relacionadas con la tecnología de telecomunicaciones.

Bajo el enfoque de este postulado, por ejemplo, las buenas prácticas dependen (1) de las variables que controlan el mercado como marcos reglamentarios, supervisión, satisfacción y calidad; (2) del desarrollo económico del capital cultural de la sociedad. De este modo, cuanto mayor sea el capital cultural, más las personas sabrán qué hacer con la información que ofrecen las instituciones de protección y defensa del consumidor; cuanto menor sea el capital cultural, más personas se someterán a las verdades y valores constituidos por terceros.

Efectivamente, a partir del marco teórico delineado acerca del contexto de mercado del sector de telecomunicaciones en América Latina y de los datos primarios obtenidos a través del estudio de la encuesta enviada a los veinte países participantes, se pudo diseñar el modelo teórico que se presenta en la Imagen 6 del presente documento. Por medio de este modelo se establecieron los análisis que se iban a realizar, que las mejores prácticas se iban a caracterizar a través de un conjunto de variables independientes, a saber: la cantidad de competidores, reguladores, órganos de protección y defensa de los consumidores con leyes específicas, atención a las recomendaciones de la UIT sobre prácticas anticompetitivas, variables socioeconómicas y el propio individuo consumidor. Así, teóricamente, todos los *stakeholders* de un ecosistema de mercado se ven contemplados en este modelo. Lo que se discute ahora es en qué medida estas

variables cuentan con una capacidad inherente de *enforcement*, a fin de que el modelo de competencia existente en el sector económico de telecomunicaciones de América Latina contemple las expectativas y las necesidades de todos sus agentes.

Para ello, se intenta alcanzar este entendimiento trabajando por partes. El marco jurídico legal resulta muy consistente, como lo demuestra el Atlas producido por la FIAGC y sintetizado en el marco teórico del presente documento.

Por otro lado, los países disponen de instituciones reguladoras del sector de telecomunicaciones, que, por medio de normas y reglamentos específicos, pretenden garantizar la competencia administrada de mercado.

También se intentó describir el mercado de telecomunicaciones y su contexto real, por medio de los indicadores siguientes:

- a. Cantidad de operadores/proveedores de servicios de telecomunicaciones por país;
- b. Estadísticas referentes a suscripciones de telefonía fija, móvil y banda ancha – 2011 y 2012 (por cada 100 habitantes);
- c. Suscripciones de telefonía fija, móvil y banda ancha – 2012 (por cada 100 habitantes);
- d. Familias con una computadora, familias con acceso a Internet en casa e individuos que usan Internet – 2011 y 2012 (%);
- e. Divulgación de las decisiones tomadas en la página web de la entidad reguladora – 2012;
- f. Existencia de una definición de servicio/acceso universal – 2012;
- g. Existencia de una autoridad de la competencia – 2012;
- h. Aplicación de la Recomendación ITU-T D.50 ** IIC (Rev. Johannesburgo, 2008) – 2012;
- i. Calidad del servicio de supervisión exigido – 2012;
- j. Marco reglamentario establecido en cuanto mecanismo de resolución de disputas – 2012;

- k. Existencia de legislación de defensa del consumidor de telecomunicaciones/reglamentación específica del país – 2012;
- l. Regulador responsable de las reclamaciones de los consumidores – 2012.

Las conclusiones indican que hay evidencias de que el ambiente de prestación de servicios en el sector de telecomunicaciones en América Latina, en lo tocante a los dispositivos jurídicos legales para proteger y defender al consumidor, resulta muy firme. Se puede llegar a decir que existe un nivel elevado, o incluso excesivo, de recurso a la vía judicial centrado en la protección del individuo consumidor, frente a la cantidad de problemas y/o controversias que se terminan resolviendo de forma satisfactoria. Se constata, incluso, una escasa demanda por parte de los consumidores a la hora de plantear sus dificultades en el campo de las relaciones de consumo. La tasa de reclamaciones por toda América Latina resulta significativamente baja cuando se la contrasta con la cantidad de terminales y/o de líneas en funcionamiento, del 0,003 al 15% de la base de teléfonos activos, aproximadamente. También existen instrumentos de atención a los reclamos, como los *call centers*, oficinas de atención presencial y correo electrónico, entre otros, tanto de los órganos de defensa como de los reguladores.

Entonces, se puede afirmar que la conducta por parte del consumidor consistente en reivindicar, en declarar públicamente que entiende sobre sus derechos y en inducir al cumplimiento de sus necesidades y exigencias no se caracteriza como una práctica común en las relaciones de consumo. También se puede deducir que la falta de disposición a la hora de reclamar puede estar asociada a determinados factores. Debido a este hecho, el operador puede llegar a pensar que casi la totalidad de sus clientes está satisfecha y que el esfuerzo y la inversión que requiere la resolución de los problemas no compensa desde el punto de vista financiero. Así, el termómetro usado para gestionar el mercado sería la escasez de reclamos. En este sentido, se crea un círculo vicioso, a partir del que, cuando las cosas no se resuelven administrativa y políticamente, se genera una judicialización excesiva, tal como se ha podido constatar en el presente estudio.

Los instrumentos de regulación destinados a prevenir fraudes y malas prácticas, o a hacer que se cumplan los contratos, por ejemplo, están bien establecidos en el sector económico de las telecomunicaciones en América latina, conforme el estudio de OSIPTEL.

Robinson (2012), profesor de Economía del Massachusetts Institute of Technology – MIT, en su libro *Why Nations Fail?*, discute sobre América Latina como una región que se ha venido desarrollando y que se sigue desarrollando, en ciertos casos, bajo el control de instituciones predatorias y no inclusivas. Ese sería un punto en común entre los países latinoamericanos y que puede explicar por qué, a pesar del PIB y de los niveles de escolaridad, la conducta de los individuos consumidores tiende a la pasividad. Al observar el IDH de los países de América Latina, se puede ver que el país que está más próximo a los Estados Unidos es Chile. El IDH estadounidense es de 0,937 y el de Chile, de 0,819; por tanto, ocupan el tercer y el cuadragésimo puesto en el *ranking* mundial, respectivamente. Argentina también tiene un índice muy alto. Panamá y Cuba, por su lado, aparecen clasificados en el *ranking* como con un IDH alto.

Todavía según Robinson (2012), las instituciones económicas y políticas les imprimen un carácter específico a las inversiones económicas, como, por ejemplo, la búsqueda de una educación mejor, o adoptar el ahorro y la inversión como mecanismos para innovar y adoptar nuevas tecnologías. Por otro lado, el proceso político es el que decide a qué instituciones económicas se verán sometidas las personas y también son esas instituciones políticas las que orientan el funcionamiento de este proceso. Cabe destacar que todavía son las instituciones políticas de los países las que orientan las posibilidades con las que cuentan los individuos a la hora de controlar a los mismos políticos y, así, de influenciar sobre su comportamiento. Los grupos, en colectividad, al influir sobre los comportamientos e incentivos en su contexto, forjan el éxito o el fracaso de su país.

Se le atribuye, entonces, a la estructura de las instituciones económicas y políticas de los países de América Latina la capacidad o no de los individuos de ejercer su capacidad de controlar y de administrar la competencia.

Se observa, considerando la caracterización del sector que se deduce de las variables de este estudio, que, desde el punto de vista técnico, atendiendo al modelo de competencia instalado en América Latina, los datos indican una falta de participación del individuo consumidor en el modelo existente. Corroboran este aspecto las palabras de Bresser-Pereira (1991) sobre la necesidad que vivieron estos países casi simultáneamente entre las décadas de 1980 y 1990, que llevó a adoptar cambios de rumbo en sus economías, con consecuencias importantes sobre la conducta social de sus miembros. Este episodio deriva del enfoque de Washington y, en especial, de los países de la OCDE, para los que la crisis de América Latina, aisladamente, podría verse superada mediante la adopción de determinadas reformas. Sin embargo, aun habiendo tenido lugar dichas reformas en países de la región, como en México, por ejemplo, se puede observar que se ha pasado de un monopolio estatal a otro privado, a pesar de las reformas económicas de las décadas de 1980 y 1990.

No obstante, basta introducir en las instituciones algún elemento inclusivo para que se rompa el círculo vicioso. Dicho elemento, en este caso, es el propio consumidor (Alves, 2005).

Es importante considerar que las instituciones tienen la responsabilidad de definir la cultura de una sociedad. Tamayo (2005) identifica la existencia de una relación muy estrecha entre cultura, valores culturales y comportamiento, y en esta área el sentido común es de sencilla obtención. La cultura y la biología constituyen los dos determinantes fundamentales del comportamiento del individuo y de las sociedades. El impacto de la cultura sobre el comportamiento ha venido siendo objeto de estudio por parte de las ciencias del comportamiento y de las ciencias sociales en general. Alves (2005) ha realizado estudios sobre el individualismo y el colectivismo en el sector de telecomunicaciones. En ellos se encuentran diferentes modelos de consumo y de capacidad de los individuos a la hora de ejercer control sobre las instituciones reguladoras y los operadores. Las instituciones deciden hacia dónde se quiere llevar al país. Además, moldean las conductas consideradas como deseables y las que no se aceptarán en la cultura en cuestión.

Postulado 3 – independientemente del encuadramiento jurídico legal, de la actuación de los órganos reguladores y de las asociaciones del tercer sector, el modelo de mercado consolidado en América Latina para las telecomunicaciones presenta desorganización debido a las características culturales de la región. Se trata de un problema de estructura y no de coyuntura. Cuando la sociedad permanece enajenada y al margen del entendimiento sobre cómo funciona el mercado, incrementar la competencia parece algo más complejo. Eso podrá redundar en un bajo *market share*, por ejemplo, un nivel elevado de reclamos en algunos países, frente a ningún reclamo en otros.

Se deja ver que los países cuentan, mínimamente, con las condiciones necesarias y suficientes para que ocurra la competencia, con lo que se les ofrece a los consumidores la oportunidad de proceder a realizar aquellas elecciones que podrán traerles más beneficios y resultarles más adecuadas.

Observando la caracterización del mercado de telecomunicaciones en América Latina y los contornos necesarios para la competencia, las evidencias que se consideran necesarias para ello son las siguientes: en media, los países estudiados cuentan con 3 operadores de telefonía móvil, aunque oscilen de 1 a 6 por país; disponen de 1 a 100 prestadores de servicios de telefonía fija, con una media de 10 y un desvío medio de 22. Por lo que atañe a la telefonía móvil, se registra una gran capacidad de universalización y de inclusión. En el año 2012, los países investigados presentaron 107,6 suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes, con una variación que va desde menos de 15 suscripciones hasta 178, lo que muestra la intensa variabilidad que existe entre ellos. Panamá fue el país que contó con una mayor cantidad de suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes (178) y Cuba, el menor (15). Argentina, Uruguay, Chile, Guatemala, El Salvador y Brasil completan la lista de países con más de 125 suscripciones de telefonía móvil por cada 100 habitantes.

En relación con el acceso a Internet en 2012, se puede apreciar que, en media, 24,2 familias disponían de acceso a Internet en casa, con una variación desde 48,4 (Uruguay) hasta 3,4 (Haití) en cada 100 familias. Se constata, también, que Argentina, Costa Rica, Brasil y Chile completan la lista de los países con más

del 45% de familias con acceso a Internet en casa. Cuba, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Honduras, República Dominicana y El Salvador constituyen, junto a Haití, la lista con un porcentaje más bajo de familias con acceso a Internet en casa (el 15% o menos). En ese aspecto, la región presenta un panorama bastante discrepante si se toman en consideración los países con acceso razonable y aquellos prácticamente sin acceso.

Se encontraron correlaciones altas y significativas entre el porcentaje de familias con acceso a Internet (a) con el porcentaje de familias con una computadora en casa (,965) y (b) con el porcentaje de individuos que usan Internet (,863), considerando los datos de los países estudiados en el 2012.

En cerca de un cuarto de los países, las decisiones del sector en el 2012 aparecen informadas en la página web de la entidad reguladora, lo que muestra transparencia a la hora de tratar la información y contribuye a entender y dar a conocer las decisiones adoptadas para este sector.

En el 2012, nueve de dieciséis (16) de los países que participaron declararon que aplican la Recomendación de la ITU-T D.50 ** IIC (Rev. Johannesburgo, 2008) en 2012, entre los que están Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, Panamá y República Dominicana. Se trata de países con soporte regulador, sobre todo en los aspectos de calidad de la prestación de servicios, y de protección y defensa del consumidor. El hecho de atender a la recomendación de la UIT implica una garantía contra prácticas anticompetitivas.

En lo relativo a la supervisión para mantener la calidad de los servicios, tan solo en Guatemala, en 2012, no constaba esta exigencia, frente a los demás países de la región.

Todos los países participantes informaron de que el marco reglamentario establecido constituye un mecanismo de resolución de disputas, tales como cuestiones de interconexión, reclamos de clientes, entre otras.

Ese mismo año, una gran parte de los países contaba con legislación de defensa del consumidor o con reglamentación específicas para las

telecomunicaciones. Para completar, se aprecia, también, que el regulador es responsable de educar a los consumidores en una gran mayoría de los países, con excepción de Cuba, México, Guatemala y Uruguay.

A fin de describir mejor a la región en el campo de las telecomunicaciones, a pesar de la efectividad por parte de los órganos de protección y defensa del consumidor y de los reguladores, se intentó encontrar evidencias empíricas que pudieran confirmar esa efectividad reguladora en el trato de las relaciones de consumo.

Así, la búsqueda de datos de los veinte (20) países llegó a confirmar las prácticas reguladoras existentes en tres ejes. Se trata de la caracterización de la región que se abordó, de forma preliminar, en el estudio de la CITEL, a través de: un marco regulador claro, parámetros de calidad que se han de cumplir, control de las obligaciones contractuales, campañas educativas, plazos para toda la cadena del proceso en relación con los implicados en las relaciones de consumo, enfoque jurídico con mediación entre las partes, procedimientos con plazo definido bajo la responsabilidad del regulador, etc.

Retomando el informe de REGULATEL/OSIPTEL, queda claro que el marco regulador de la región sobre las cuestiones relativas a la competencia resulta consistente si se consideran dimensiones como:

1. Regulación de la protección de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones,
2. Regulación de la calidad de atención al usuario por parte de las empresas operadoras,
3. Procedimientos de reclamo,
4. Regulación en materia de equipos terminales,
5. Regulación de contratos de servicios de telecomunicaciones,
6. Seguridad ciudadana,
7. Política institucional: acercamiento al usuario.

En este sentido, la investigación realizada sobre los países estudiados genera evidencias importantes. Entre ellas, se encontraron un elevado aporte regulador para defender al consumidor, un control y supervisión medianos de la calidad de la prestación de servicios, una búsqueda de entender el comportamiento del consumidor, una realización de estudios específicos que aclaren más cómo se comporta la gente, cuáles son sus valores, deseos, formas de consumo, actitudes, transmisión de información, amparo y resolución de reclamos, control de prácticas anticompetitivas, gestión de los indicadores, entre otros factores que aparecen detallados en el apartado de resultados de este documento.

En un contexto como este, destacan países como Chile, Panamá, Colombia y, en determinados factores específicos, Perú. Sobre Brasil, informes de Chile, por ejemplo, indican que se trata de un caso de *benchmark*, en lo tocante a los aspectos estrictamente vinculados al comportamiento del consumidor. Consultas a la página web de la agencia reguladora brasileña, ANATEL, y a otras fuentes de Internet⁵ muestran que el regulador realizó dos grandes estudios empíricos, a saber, en el 2002 y el 2013, sobre la satisfacción de los consumidores. En 2011 se publicó la Resolución nº 575, de 28 de octubre de 2011, que aprobó el Reglamento de Gestión de la Calidad de la Prestación del Servicio Móvil Personal – RGQ-SMP, alterando el Reglamento del Servicio Móvil Personal – SMP, aprobado por la Resolución nº 477, de 7 de agosto de 2007, y las Resoluciones nº 491, de 12 de febrero de 2008, la nº 509, de 14 de agosto de 2008, la nº 564, de 20 de abril de 2011 y la nº 567, de 24 de mayo de 2011, que añaden indicadores subjetivos de calidad anclados en los estudios empíricos.

Un análisis del tipo *crosstabs* confirma la existencia de procedimientos específicos para solucionar controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios de los países que siguen la Recomendación ITU-T D.50 ** IIC (Rev. Johannesburgo, 2008). De igual forma, también existen ocurrencias simultáneas de atención a esta recomendación con la facilidad a la hora de resolver las controversias. Este mismo tipo de ocurrencia se da al cruzar la existencia de una autoridad reguladora en el país con la resolución de controversias.

⁵ <http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2011/68-resolucao-575>. Acceso el 24/02/2014.

Igualmente, se observa una compatibilidad total cuando se cruzan las variables “existencia de una autoridad reguladora en el país” y “existencia de instituciones de protección y defensa del consumidor”. Se pudo ver que todos los países participantes que cuentan con una autoridad reguladora en el país también disponen de instituciones de protección y defensa del consumidor en el sector de telecomunicaciones.

Cuando se cruzaron las variables “los consumidores son informados por parte de los proveedores de servicios de telecomunicaciones sobre los servicios ofrecidos” y “existencia de supervisión de la calidad de los servicios”, se notó un grado de convergencia elevado. Así, en los países en los que consta que a los consumidores los informan los proveedores de servicios de telecomunicaciones sobre los servicios que ofrecen, también se da la existencia de una supervisión de la calidad de estos servicios.

En los países con IDH más altos, frente a aquellos que tienen los más bajos, resultaron frecuentes relatos acerca de la “existencia de investigaciones realizadas por parte de las prestadoras de servicios de telecomunicaciones para evaluar el nivel de conocimiento de los usuarios” y, del mismo modo, abundaron los relatos según los que los “usuarios de servicios de telecomunicaciones tienen la costumbre de buscar información sobre sus derechos y deberes en relación con el consumo”.

A estos fenómenos se los encuentra, de todos los países participantes, sobre todo en Chile y Panamá, que, desde el punto de vista del modelo teórico del presente estudio, se caracterizan como los que presentan mejores prácticas.

Sin embargo, este estudio no consiguió localizar alusiones al consumo sostenible en la región, ni tampoco el uso de modelos de satisfacción y de calidad. Así, a continuación se presenta, derivada de este estudio, una Guía con las mejores prácticas reglamentarias y de satisfacción y calidad en América Latina.

Postulado 4 – Ausencia de políticas públicas para el sector.

Sobre este postulado, no se encontraron evidencias empíricas que, con cierto grado de seguridad, llevaran a su confirmación, excepto en lo relativo al acceso a Internet y banda ancha.

7. Recomendaciones y Guía sobre las mejores prácticas reglamentarias y de satisfacción y calidad en América Latina

El sector de Tecnología de la Información y de la Comunicación (TIC) pasó en los años 1980 y 1990 por profundas reformas en América Latina en particular. Dichos cambios derivaron de políticas y teorías generadas por economistas, educadores, académicos e instituciones financieras con el objetivo de liberalizar los mercados y de reducir el papel del Estado. Además, en especial en América Latina, esto se dio con un fuerte cuño de inclusión social, debido a la escasa capacidad del Estado a la hora de atender las demandas de la sociedad sobre el sector de la tecnología.

Las intervenciones excesivas del Estado, la burocracia, la ineficiencia estatal convergían con la necesidad emergente de privatizar las empresas públicas y de desregular las actividades económicas. Este raciocinio constituyó el acto generador de los movimientos en búsqueda de un nuevo paradigma económico para los países de la región a lo largo de las últimas décadas del siglo XX.

Así se entiende el papel suplementario del Estado en América Latina, en relación con el mercado, que sí que ejerce, ciertamente, un rol muy estratégico, en cuanto coordinador e incentivador del ecosistema de mercado. Así, las economías capitalistas son el resultado mixto de una coordinación realizada por parte del mercado y del Estado. De esta forma, lo que preocupa es la eficiencia administrativa, o sea, llevar al servicio público la eficiencia económica que los mercados le aseguraban a la producción de bienes y servicios, caracterizando erróneamente su condición de “públicos” (Alves, 2005). Según Alves (2005), los mercados, por cuenta propia, no son capaces de proveer respuestas adecuadas para los nuevos desafíos, lo que deja claro el hecho de que los ciudadanos necesitan una regulación para proteger su salud, el medio ambiente, el patrimonio público y la propia competencia.

Así, considerándose el modelo hipotético construido y las evidencias derivadas de un estudio empírico, se concluye que, pese al exceso de normas de protección y defensa del consumidor y del robusto sistema regulador, la participación de la sociedad como agente de control y de administración de la competencia en el sector de tecnología deja a desear.

En efecto, este estudio identifica, en los países participantes, prácticas de mercado más inclusivas y a las que se recomienda para que la administración del mercado llegue un día a contemplar, quizá, a su agente principal: el consumidor. Los procesos de regulación no deben constituirse simplemente a base de normas, sino, sobre todo, han de crear contingencias para la participación efectiva de todos los agentes del mercado.

Recomendación 1 – Adopción de encuestas de satisfacción.

Se reconoce que el comportamiento del consumidor ha de estudiarse a partir de una perspectiva asociada al ecosistema de mercado, ya que existen variables que constituyen ejes estructuradores del comportamiento de consumo, del proceso de búsqueda y de elección, y que no se limitan a la perspectiva del psicológico, sino también a la de lo económico, pongamos por caso.

El hacer encuestas de satisfacción no garantiza, sin embargo, que se dé una auténtica inclusión del consumidor en el proceso de administración de la competencia de mercado. En este sentido, Chile y Panamá presentan prácticas importantes de gestión de la satisfacción con base en acciones como, por ejemplo: elaboración de informes específicos y devolución a los operadores, divulgación en páginas web, definición de períodos a lo largo del año para divulgar la investigación.

En Panamá, la encuesta de satisfacción es tomada en consideración para conocer los niveles de aceptación de parte de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones. Aunque no existen normativas que sancionen una baja satisfacción del cliente, sí se le brinda a la ASEP la oportunidad de verificar posibles carencias en la prestación de los servicios y, por ende, de reforzar, en conjunto con los operadores, el que se los brinde con la mejor calidad. *“Las encuestas son realizadas por la ASEP de manera independiente y, luego, los resultados se*

comparten con los operadores de manera tal que se refuerce lo que hemos comentado. Los resultados son positivos; sin embargo, se trata de una labor de todos los días, ya que estas encuestas se realizan una vez al año y la fiscalización es periódica.”

Por otro lado, el regulador de Chile, SUBTEL, mantiene a la SENARC, con una definición de sus papeles y una delimitación clara del ámbito de actuación de cada uno, contribuyendo así a una mejor resolución de los problemas. Chile preserva la periodicidad de las encuestas de satisfacción y las divulga en la página web del regulador, además de gestionar los indicadores con un bajo nivel de satisfacción.

En ese sentido, se recomienda que los datos de las encuestas de satisfacción se organicen en parámetros de forma empírica y que se los use como indicadores de gestión junto a los datos de supervisión y de calidad objetiva.

También se recomienda que se haga una distinción conceptual entre satisfacción, calidad percibida, y reacción o reclamo.

Se entiende que la satisfacción surge de comparar las recompensas obtenidas por los compradores con el coste de la compra, en lo que atañe a la anticipación de las consecuencias posdecisorias, resultando de la suma de la satisfacción con varios atributos del producto o del servicio. Así: *Satisfacción = performance – expectativa*, o sea, un aumento de la *performance* debe dar lugar a un aumento correlativo de la satisfacción.

El concepto de calidad, por su parte, se entiende como la evaluación de la *performance*. Zeithaml (1988) establece que la calidad puede definirse como superioridad o excelencia. Entonces, generalizando, se puede concebir la calidad percibida como la evaluación del consumidor sobre la excelencia en la prestación del servicio o su superioridad. Se considera como la reacción a la actitud de búsqueda de un espacio o de un instrumento por medio de los que se puedan registrar las quejas.

La satisfacción está relacionada con la posventa. Las instituciones encuestadas, a través del cuestionario de la OSIPTEL, trataron la satisfacción y expectativa como constructos intercambiables, cuando en realidad son diferentes. La expectativa, por otro lado, constituye una variable relacionada con la preventa. Se trata de una variable motivacional derivada de la evaluación anticipada de los resultados que la compra del producto o del servicio podrá producirle al consumidor.

Por lo general, a las quejas y/o reclamos se los hace llegar a los *call center*. Sin embargo, resulta necesario que se gestionen estos datos, de modo a que sirvan como elementos de retroalimentación en el proceso de control de la calidad, con tratamiento estadístico de los datos y su debida transmisión a los interesados.

Recomendación 2 – Adopción de indicadores de calidad percibida.

Se recomienda que los países de la región complementen las encuestas de satisfacción con los indicadores de calidad percibida.

Los procedimientos de regulación han de incluir objetivos destinados a la modernidad de la red, al nivel de rendimiento de la infraestructura, investigación y desarrollo, entrenamiento, niveles de seguridad pública, niveles de calidad realistas anclados en la percepción del consumidor, ya que el órgano regulador ha de actuar en pro de los intereses de la sociedad.

Y, cuando los evaluadores son los propios consumidores, se percibe que la competencia funciona para ofrecer servicios con una calidad y eficiencia mayores. Resulta imprescindible que quienes le ofrecen un servicio público a la sociedad estudien las necesidades, expectativas, deseos y percepciones de la calidad de su rendimiento por parte de los usuarios de sus servicios. Se trata de prácticas indicadas por Panamá y Chile.

Investigaciones de este tipo permiten componer escenarios de regulación que redundan en beneficios sociales, al estar anclados en los intereses de la sociedad y producir un modelo de gestión de servicios más adecuado a los intereses de todos los implicados en el sector de telecomunicaciones de los países.

Al concebirse una medida de la calidad de los servicios, el juicio siempre lo hace aquel que recibe el servicio. Se considera que la calidad de la prestación de los servicios constituye un punto y aparte en la economía de mercado. Así, Chile está insertando en sus reglamentos de calidad los indicadores de calidad percibida y adopta como parámetro la Resolución nº 575, de 28 de octubre de 2011 – Brasil.

No se encontraron, en la página web del regulador brasileño, hallazgos obtenidos por investigaciones cuantitativas sobre la calidad percibida. Al estar el procedimiento definido en el reglamento, se entiende que los resultados, independientemente del tipo de estudio, han de transmitirse por medio de los canales de comunicación. De ese modo, el consumidor empieza a tener acceso a la información para proceder mejor en sus elecciones.

No obstante, se recomienda que se construyan los indicadores de calidad percibida conforme a las especificidades del mercado consumidor de cada país. Dichos indicadores están anclados en las expectativas verbalizadas por parte de los consumidores y, por ser así, pueden variar de una cultura a otra, en teoría. Todavía no se han encontrado estudios transculturales en la bibliografía sobre el tema.

Recomendación 3 – Uso de los medios sociales de comunicación

Se reconoce la importancia de los medios sociales de comunicación y se recomienda que se los use para gestionar las reacciones del consumidor, sobre todo en los países con mayor acceso a la red mundial. La conferencia de Wiedemann⁶, realizada en 2013 en el Fórum Relaciones de Consumo en Telecomunicaciones sobre Relaciones de Consumo, del Sindicato Patronal del Sector de Telecomunicaciones de Brasil, plantea lo siguiente sobre el uso de los medios sociales de comunicación en la gestión del negocio:

“Los medios sociales de comunicación constituyen algo más que una buena práctica, pues son una práctica fundamental y que ya ejerce un impacto sobre factores importantes como: (a) reducción de los costes de atención, (b) manutención del sentimiento positivo sobre la marca en las redes sociales; (c) canal importante

⁶ http://www.networkeventos.com.br/site/download/programas/238_grade_de_horarios_PT.pdf.

para encuestas de satisfacción e *insights* para nuevos productos y soluciones” (la traducción es nuestra).

El autor considera que, en Brasil, se encuentran diversas muestras que ilustran resultados positivos en ese sentido. Hay sectores del gobierno, del comercio minorista y económicos de este país que afirman haber reducido los costes de la atención en un 30% por medio del uso de las redes sociales, al usarlas como canales más eficientes de atención.

Por ende, las redes sociales presentan una practicidad mayor. “Permiten algo así como conseguir resolver un problema sin tener que salir de casa y la tendencia es el escalonamiento de esa cultura en la que el consumidor no solo exige respuestas a sus problemas, sino que expone sus dificultades en la red, con lo que incrementa la competencia e impide a los integrantes de su red que cometan el mismo error”.

Wiedemann (2013) observa que ello presenta un riesgo elevado de aglutinación, por lo que puede generar una ola de reclamos. Los consumidores empiezan a valorar el estatus que surge al alertar a los amigos, una venganza al “perjudicar” al operador, y que, por ende, implica la posibilidad de que el problema se vea resuelto de forma más rápida. “Por desgracia, en Brasil eso no funciona; los operadores de telecomunicaciones no le dan seguimiento ni atención al servicio en las redes sociales.”

Se reconoce, entonces, la necesidad de definir un procedimiento que oriente a los países sobre cómo usar esa herramienta y gestionar la atención. Se trataría de un procedimiento de puesta en marcha con los *DOS* y los *DONTS*.

Se reconoce, además, que los organismos reguladores en cuestión pertenecen al área de telecomunicaciones y que, al ser así, han de intentar entender, dentro de su ámbito de actuación, los cambios que el propio sector promueve en la sociedad. Y lo hacen usando recursos innovadores que surgen de la tecnología para atender y gestionar la competencia de una manera mejor. La revisión que se hace aquí indica, en la mayor parte de los casos, un uso escaso o casi nulo de la tecnología para efectuar la gestión correspondiente.

Se reconoce que se puede acabar con el círculo vicioso a través del uso de la propia tecnología, para así empoderar e incluir, realmente, a los consumidores en las relaciones de mercado. Le corresponde también al regulador desempeñar ese papel.

Recomendación 4 - Gestión por indicadores

Se reconoce la importancia de hacer la gestión del mercado por medio de indicadores que vayan más allá de los indicadores técnicos y de los relatos acerca de la cantidad de quejas en los *call centers*. Para ello, los organismos reguladores han de contar con estudios e investigaciones sistematizados de forma científica y usar estos indicadores para gestionar el mercado. Los estudios centrados en la población consumidora suministran aún más argumentos para definir las normas, reglamentos y leyes de protección y defensa del consumidor que atiendan mejor a las expectativas de los individuos.

Se cree que los reguladores tienen la posibilidad de construir un modelo de gestión que, primero, se centre en indicadores objetivos, pero, también, en indicadores de percepción de la sociedad. Segundo, que sometan a los debidos tratamientos estadísticos a los reclamos recibidos en los *call centers* y en los demás mecanismos de contacto con los operadores, reguladores e instituciones de defensa del consumidor. Se sabe que las quejas pueden variar por categorías de una región a otra del país, entre operadores y en el ámbito del mismo operador. Así, resulta importante entender ese comportamiento de queja de los consumidores.

En el informe de REGULATEL/OSIPTEL se encuentran las políticas de información, según las que los países han adoptado los siguientes procedimientos: (1) implantación de centros de información y *call centers*; (2) mecanismos de orientación; (3) conferencias informativas. Se percibe que el ítem tres posee una característica de información para que los consumidores procedan a hacer sus opciones. Sin embargo, no existe una política de devolución de esas cuestiones a los consumidores.

Panamá plantea una cuestión interesante cuando afirma que se hacen informes con los datos de las encuestas de satisfacción que se usan para

retroalimentar a todos los agentes del ambiente de mercado. Fomentar la divulgación de resultados suponen un elemento contingente para que los operadores sigan las normas y mejoren sus servicios y su atención. Además, se entiende que también se trata de un procedimiento de seguimiento de la calidad del proceso de prestación de servicios. Finalmente, se destaca que toda y cualquier infracción ha de ser identificada y solucionada. Realizar una recogida de datos sin que se informe a los *stakeholders* de los resultados obtenidos produce descrédito. Así, por medio de esta Guía será posible hacer un **mainstreaming** de la calidad percibida y del nivel de satisfacción en cuanto instrumentos válidos para administrar la competencia.

8. Bibliografía

- Alves, A. R. (2005). A satisfação do consumidor no contexto da psicologia de mercado: aplicação ao serviço móvel celular – um modelo estrutural. *Tesis de Doctorado*. Brasília: Universidade de Brasília, UnB.
- Alves, A. R. & Pasqualli, L. (2004). Validation of Schwartz's Portraits Questionnaire (PQ) for Brazil. *Evaluación psicológica*, 2004, 3(2), pp. 73-82.
- Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (2003). Pesquisa de Satisfação. Brasília: ANATEL. Disponible en <http://www.anatel.gov.br/>. Acceso el 22/02/2014.
- Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL (2013). Pesquisa de Satisfação. Brasília: ANATEL. Disponible en <http://www.anatel.gov.br/>. Acceso el 22/02/2014.
- Anderson, P. (1996). Balanço do Neoliberalismo. En *E. Sader & P. Gentili. Pós-neoliberalismo às políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo. Paz e Terra, 3ª ed.
- Brasil, Ministerio de Justicia - MJ (2013). *Atlas Ibero-americano de Proteção ao Consumidor*. Brasília: Ministerio de Justicia.
- Brasil, Presidência da República – PR, Casa Civil – CC (1997). *Decreto Nº 2.181, de 20 de março de 1997. Dispõe sobre a organização do Sistema Nacional de Defesa do Consumidor - SNDC, estabelece as normas gerais de aplicação das sanções administrativas previstas na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, revoga o Decreto Nº 861, de 9 julho de 1993, e dá outras providências*. Legislación, disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm. Acceso el 18/11/2013.
- Bresser-Pereira, L. C. (1991). A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal? *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 21 (1), abril 1991, 3-23.
- Bresser-Pereira, L. C. (1993). Uma interpretação da América Latina: a crise do Estado. *Novos Estudos*. São Paulo, n. 37, p. 37-57, nov. 1993.
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). Uma Nova Gestão para um Novo Estado: Liberal, Social e Republicano. En *J. L. Manion. Lecture Sponsored by the Canadian Centre for Management Development*, Ottawa, mayo, 3.
- Daron, A. & Robinson, J. (2012). Por que as nações fracassam. As origens do poder, da prosperidade e da pobreza. Elsevier Editora. Río de Janeiro.
- Jacoby, J. (1975). Consumer psychology as a social psychological sphere of action. *American Psychologist*, 30, 977-987.

- Jacoby, J. (1976). Consumer psychology: An Octennium. In P. Mussen & M. Rosenzweig (Eds.), *Annual Review of Psychology*, 27, 331-358.
- Kunda, Z. (1999). *Social Cognition – making sense of people. A Bradford Book*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts. London, England.
- Lavarie, D. A. & Murphy, P. E. (1993). The Marketing and Public Policy Literature: a look at the past ten years. *Journal Public Policy Marketing*, 12, 258-67.
- Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones – OSIPTEL (2013). *Diagnóstico regional sobre la protección y la calidad del servicio al usuario*. Lima, Perú: OSIPTEL.
- Unión Internacional de Telecomunicaciones – UIT (2009). Recomendación UIT-T D-50 2008, Principios generales de tarificación, Principios aplicables a la infraestructura GII-Internet. Ginebra: UIT.
- Vroom, V. H., & Maier, N. R. F. (1961). Industrial social psychology. *Annual Review of psychology*, 12, 413-446.
- Tamayo, A. (2004). *Cultura e saúde nas organizações*. Artemed Editora. São Paulo. Brasil.
- Williamson, J. (1990). *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington: Institute of International Economics.
- Zeithaml, V. A. (1988). Consumer perceptions of price, quality and value: a means-end model and synthesis of evidence. *Journal of marketing*, 52, 2-22.

Páginas web consultadas:

- Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de Telecomunicaciones - Regulatel, disponible en <http://www.regulatel.org/j/index.php/home>. Acceso el 17/11/2013.
- The Weatherhead Center for International Affairs, disponible en <http://wcfia.harvard.edu/>. Acceso el 17/11/2013.
- Espacio Público, disponible en http://www.espaciopublico.cl/noticias/20132908-james_robinson_en_el_lanzamiento_de_espacio_publico. Acceso el 17/11/2013.
- Comisión Interamericana de Telecomunicaciones – CITEL, disponible en <https://www.citel.oas.org/es/paginas/default.aspx> . Acceso el 17/11/2013.
- Consumers International, disponible en <http://www.consumersinternational.org/>. Acceso el 17/11/2013.

Agência Nacional de Telecomunicações. Legislación, disponible en <http://legislacao.anatel.gov.br/resolucoes/2011/68-resolucao-575>. Acceso el 24/02/2014.

9. Anexos

Anexo 1 – Cuestionario



Cuestionario

Las Prácticas de Regulación y la Relación de Consumo de Servicios de Telecomunicaciones

Bajo la *supervisión de la Oficina Regional para las Américas* y en colaboración con la relatoría sobre los derechos de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones públicos de la *Comisión Interamericana de Telecomunicaciones, CITEL (OAS)* y la División ambiente regulatorio y de mercado (RME) de la Sede de la UIT en Ginebra, la experta desarrollará un estudio regional sobre "Mejores Prácticas en la Relación con el Consumidor de Servicios de Telecomunicaciones en América Latina", enfocándose en la protección de los derechos de los consumidores.

Este cuestionario pretende recabar información sobre las prácticas de regulación y la relación con el consumidor de servicios de telecomunicaciones en su país. Le pedimos su cooperación para responder a ella.

Para las preguntas de "elección", poner la opción 'X' en la casilla que mejor corresponda. Para las preguntas de respuesta abierta, trate de ser breve.

Gracias por su cooperación, algunos de la gran relevancia de la información aportada!

Dra. Amelia Regina Alves

Experta UIT

	Si	No
1. Sobre las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y usuarios		
1.1 Existen procedimientos específicos para la solución de controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios?	()	()
1.2 En general, las controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios se resuelven con facilidad (resultados exitosos para los usuarios)?	()	()
1.3 ¿Cuál es el tiempo medio para resolver las controversias simples entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios?		

Respuesta:

	Si	No
2. Sobre las Instituciones y herramientas para apoyar la protección de los consumidores		
2.1 Hay Call -Center en el organismo regulador principal para resolver las preguntas y realización de las quejas de los usuarios?	()	()
2.1.1 Si Si , cuántas posiciones tiene el call center? Y cuál es la modalidad de funcionamiento?		

Respuesta:

2.2 Hay instituciones de protección de los consumidores en materia general?	()	()
2.3 Cuál es el total de reclamos por mes?		

Respuesta:

2.4 Cuál es el total de reclamos de servicios de telecomunicaciones por mes?

Respuesta:



2.5 ¿Cuáles son las principales actividades llevadas a cabo por los organismos de protección del consumidor en la resolución de los reclamos?

Respuesta:

3. Sobre las encuestas para evaluar el grado de satisfacción de los usuarios de servicios de telecomunicaciones **Si** **No**

3.1 Hay investigaciones llevadas a cabo por las prestadoras de servicios de telecomunicaciones para medir la satisfacción de los usuarios de servicios de telecomunicaciones? () ()

3.1.1 Cite los nombres de la investigación y las instituciones que los implementan.

Respuesta:

3.2 Hay investigaciones llevadas a cabo por el Regulador de telecomunicaciones para medir la satisfacción de los usuarios de servicios de telecomunicaciones? () ()

3.2.1 Cite los nombres de la investigación.

Respuesta:

3.2.2 ¿Cuál es la frecuencia de la encuesta principal llevadas a cabo por el Regulador de telecomunicaciones para medir la satisfacción del usuario?

Respuesta:

3.2.3 ¿Cuáles son los principales resultados arrojados de la encuesta principal llevadas a cabo por el Regulador de telecomunicaciones para medir la satisfacción del usuario?

Respuesta:

4. Sobre las encuestas para medir el grado de conocimiento de los usuarios de servicios de telecomunicaciones **Si** **No**

4.1 Hay investigaciones llevadas a cabo por las prestadoras de servicios de telecomunicaciones para evaluar el conocimiento de los usuarios de servicios de telecomunicaciones? () ()

4.1.1 Cite los nombres de la investigación y las instituciones que los implementan.

Respuesta:

4.2 Hay investigaciones llevadas a cabo por el Regulador de telecomunicaciones para evaluar el conocimiento de los usuarios de servicios de telecomunicaciones? () ()

4.2.1 Cite los nombres de la investigación.

Respuesta:

4.2.2 ¿Cuál es la frecuencia de la encuesta principal llevadas a cabo por el Regulador de telecomunicaciones para evaluar el conocimiento de los usuarios ?

Respuesta:

4.2.3 ¿Cuáles son los principales resultados arrojados de la encuesta principal llevadas a cabo por el Regulador de telecomunicaciones para evaluar el conocimiento de los usuarios?

Respuesta:



5. Sobre el marco legal

Si No

5.1 Tiene su país requisitos sobre calidad de servicio? () ()

5.1.1 Si **Si**, proveer los datos correspondientes e indicar si el gobierno o los proveedores de servicios dan a conocer la situación.

Respuesta:

5.2 Cite las principales normas y resoluciones vigentes aplicables a los derechos de los usuarios de servicios telecomunicaciones.

Respuesta:

6. Sobre el comportamiento de los usuarios

Si No

6.1 Los usuarios de servicios de telecomunicaciones tiene el hábito de buscar información sobre sus derechos y deberes en relación de consumo? () ()

6.2 Los usuarios de los servicios de telecomunicaciones tienen el hábito de exigir que se respeten sus derechos? () ()

6.3 ¿Cuáles son las principales preocupaciones y quejas de los consumidores?

Respuesta:

7. El conocimiento de los derechos de los usuarios

Si No

7.1 Hay campañas de sensibilización de los usuarios de servicios de telecomunicaciones sobre sus derechos llevadas a cabo por el Regulador de telecomunicaciones? () ()

7.2 Los usuarios de los servicios de telecomunicaciones son conscientes de sus derechos? () ()

7.3 Los usuarios de los servicios de telecomunicaciones, en general, conocen los medios o procedimientos para reclamar sus derechos? () ()

7.4 ¿Qué procedimientos son utilizados por los usuarios para exponer quejas sobre los servicios de telecomunicaciones a las entidades antes de la protección del consumidor?

Respuesta:

7.5 Los consumidores son informados por los proveedores de servicios de telecomunicaciones sobre:

7.5.1 las tasas? () ()

7.5.2 los servicios ofrecidos? () ()

7.5.3 la seguridad y / o datos privados? () ()