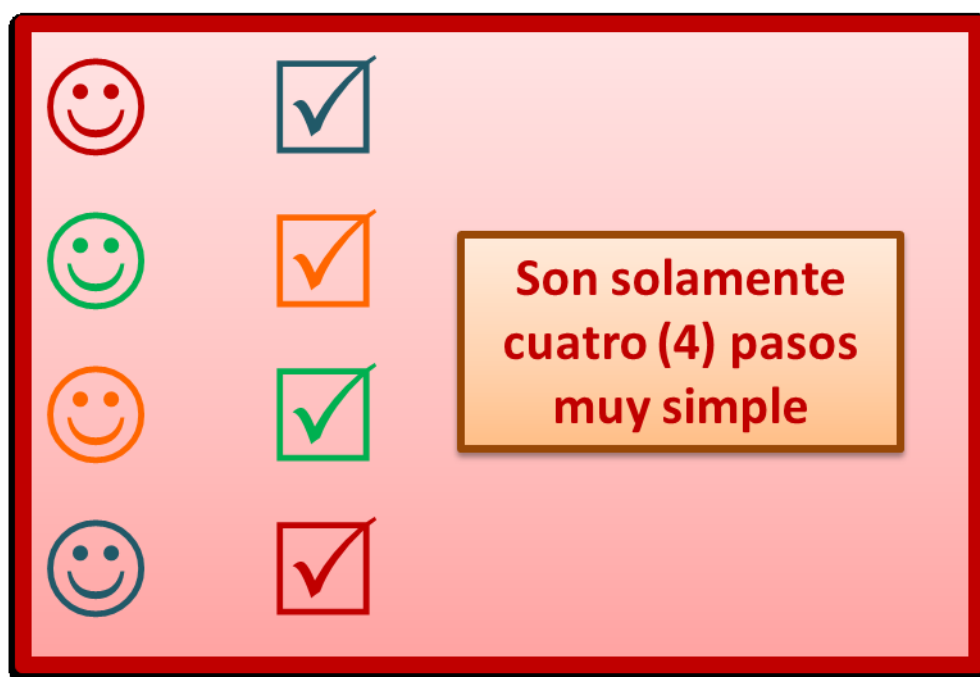


**Guía de las mejores prácticas sobre la
protección de los derechos de los
consumidores de los servicios de
telecomunicaciones en
América Latina**



The graphic consists of a light pink rectangular area with a thick red border. On the left side, there are four rows, each containing a smiley face icon and a checkmark icon. The smiley faces are colored red, green, orange, and blue from top to bottom. The checkmarks are colored blue, orange, green, and red from top to bottom. To the right of these icons is a yellow rectangular box with a brown border containing the text: "Son solamente cuatro (4) pasos muy simple".



1. Introducción

Regular, en realidad, implica, acciones como, por ejemplo, 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.

A todos los factores se los analiza estando anclados en las variables sociales, demográficas y económicas de los países de América Latina. Se desea, de este modo, entender la composición de las fuerzas de mercado a partir de la estructura de esas sociedades.

Esta Guía toma como referencia principal el estudio titulado “Marco legal reglamentario e investigación sobre el comportamiento de los consumidores de los servicios de telecomunicaciones en América Latina”¹ (UIT, 2014) y tiene por objetivo el orientar a los países de América Latina en lo relativo a la protección de los consumidores del sector de telecomunicaciones, a los instrumentos reglamentarios que controlan y supervisan la competencia, y, también, a los instrumentos disponibles para diagnosticar la calidad y la satisfacción de los consumidores. La bibliografía es la misma del estudio y podrá ser consultada en la dirección indicada al pie de la página.

Los veinte países que dieron origen a la Guía de mejores prácticas 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).

En efecto, esta Guía surge, específicamente, a partir de la sistematización de información que realizó el Estudio titulado “Marco legal reglamentario e investigación sobre el comportamiento de los consumidores de los servicios de telecomunicaciones en América Latina” (en adelante el Estudio), que (a) localizó aspectos referentes al encuadramiento jurídico legal de protección al consumidor, a la reglamentación y al comportamiento de los consumidores de la región; (b) indicó las mejores prácticas en la región; y (c) hizo recomendaciones para la protección de los derechos de los consumidores adaptadas a la situación de los países latinoamericanos.

El trabajo se elaboró con base en una secuencia de acciones de investigación. Se utilizaron como referencias documentos del Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FIAGC); del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL, 2013), el regulador de telecomunicaciones de Perú, la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), además de otros trabajos provenientes del área de las ciencias sociales aplicadas. También se recurrió a datos estadísticos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT, 2012), de la Comisión Económica para América Latina y el

¹ <http://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/Americas/Documents/PBLCTNS/Bhvr-Cnsmr-Telco-SP.pdf>

Caribe (CEPAL, 2012) y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2012), a fin de hacer una caracterización social, económica y del sector de telecomunicaciones de los 20 países; resultados de visitas *in situ* a dos países de América del Sur y Central, respectivamente, y de la recogida de datos primarios por medio de un cuestionario. Se tomaron en cuenta datos provenientes de diecinueve cuestionarios, 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), Guatemala, Honduras, Nicaragua (dos participantes), Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay. Dichos referentes constituyeron la base para la discusión y las conclusiones del presente trabajo.

Se cuestionó en qué medida 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. Se delineó un modelo teórico que consideró las variables: 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, por lo que todos los *stakeholders* de un ecosistema de mercado se ven contemplados. Lo que se discute ahora es en qué medida estas variables cuentan con una capacidad inherente de *enforcement*², 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.

Se articuló un modelo que contempla algunos constructos³, a saber: datos demográficos, cantidad de operadores por país y aspectos de regulación. Se tuvo, por tanto, la preocupación de entender a la asociación de dichas variables con la conducta del consumidor, por medio de buenas prácticas de gestión de ese ecosistema de negocio del sector de telecomunicaciones.

2. Panorama del mercado de telecomunicaciones en América Latina

Si se toman en cuenta los países que participaron en el estudio, se constata que Chile y Argentina fueron los que presentaron mayores IDH en 2012, superiores a 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%.

A continuación, se describe la situación encontrada en el mercado de telecomunicaciones de los países de América Latina en los años 2012 y 2013, así como los contornos necesarios para la competencia:

- en promedio, estos países cuentan con 3 operadores de telefonía móvil, aunque oscilen de 1 a 6 por país;
- se dispone de 1 a 100 prestadores de servicios de telefonía fija, con una media de 10 y un desviación estándar de 22. Por lo que atañe a la

² Hacer valer las leyes.

³ Conceptualización clara y precisa de los factores para cual si desea construir una comprensión.

telefonía móvil, se registra una gran capacidad de universalización y de inclusión;

- 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, la menor (15). Argentina, Uruguay, Chile, Guatemala, El Salvador y Brasil completan la lista de países con más de 125 suscripciones de telefonía móvil para cada 100 habitantes;
- en promedio, 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 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);
- en cerca de un cuarto de los países, las decisiones del sector 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;
- cerca de mitad de los países aplican la Recomendación de la UIT-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. Existen procedimientos específicos para solucionar controversias entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los usuarios de los países que siguen la Recomendación UIT-T D.50 ** IIC (Rev. Johannesburgo, 2008). De igual forma, también existen ocurrencias simultáneas de atención a esta recomendación con facilidad a la hora de resolver las controversias;
- en lo relativo a la supervisión para mantener la calidad de los servicios, tan solo en Guatemala no constaba esta exigencia, frente a los demás países de la región;
- todos los países que respondieron el cuestionario informaron que el marco reglamentario establecido constituye un mecanismo de

resolución de disputas, tales como cuestiones de interconexión o reclamos de clientes, por ejemplo;

- igualmente, todos los países que respondieron el cuestionario cuentan, también, con una legislación de defensa del consumidor o con reglamentación específica para las telecomunicaciones;
- el regulador es responsable de educar a los consumidores en una gran mayoría de los países, con excepción de Cuba, México, Guatemala y Uruguay;
- se aprecian 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, etc. 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. La agencia reguladora brasileña, ANATEL, realizó estudios empíricos 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, que añaden indicadores subjetivos de calidad anclados en los estudios empíricos, tales como la satisfacción y expectativa del consumidor;
- todos los países cuentan con una autoridad reguladora y también disponen de instituciones de protección y defensa del consumidor en el sector de telecomunicaciones;
- se constata la existencia de una supervisión de la calidad técnica de los servicios de telecomunicaciones en aquellos países en que los proveedores de estos servicios mantienen a los consumidores informados de los servicios que ofrecen;
- 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”.

Por otro lado, se pudo constatar que, independientemente del marco jurídico legal y de los reglamentos publicados por los reguladores, existe poca comprensión por parte de los consumidores sobre cómo funciona el sector económico de las telecomunicaciones. Los países de América Latina cuentan con un marco

reglamentario establecido al respecto, así como con un mecanismo de resolución de disputas tales como cuestiones de interconexión, reclamos de clientes, entre otras.

La mayor parte de los países que participaron del Estudio indicaron que los consumidores de los servicios de telecomunicaciones no tienen la costumbre de buscar información sobre sus derechos y deberes en las relaciones de consumo. Este hecho se ve confirmado por parte de los órganos de protección y defensa del consumidor, que indican que, en relación a las conductas de buscar información y de hacer que se respeten sus derechos, los consumidores son muy poco activos. 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 respeten sus derechos.

La mayoría de los países cuentan con un marco jurídico legal muy sólido y con instituciones reguladoras del sector de telecomunicaciones que, por medio de normas y reglamentos específicos, pretenden garantizar la competencia administrada de mercado. 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 (OSIPTTEL, 2013). Sin embargo, no se evalúa la calidad de los reglamentos.

En el sector de telecomunicaciones, existe un nivel elevado de recursos 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 reclamos para toda América Latina resulta significativamente baja cuando se la contrasta con la cantidad de terminales y/o de líneas en funcionamiento. También existen instrumentos de atención a los reclamos, como los *call centers*, oficinas de atención presencial y correo electrónico, tanto de los órganos de defensa como de los reguladores, lo que pone de manifiesto el hecho de que se está equipado para recibir los reclamos y subsanar las dudas de los consumidores.

Entonces, la conducta por parte del consumidor que debería consistir 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 en la región. Debido a esto, 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 cual, cuando las cosas no se resuelven administrativa y políticamente, se genera una judicialización excesiva de protección y defensa del consumidor.

En América Latina, se sigue desarrollando, en ciertos casos, bajo el control de instituciones predatorias y no inclusivas (Robinson, 2012). 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.

Todavía, 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 consumidoras y también son esas instituciones políticas las que orientan el funcionamiento de este proceso y 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 en 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 controlar y de administrar la competencia.

Atendiendo al modelo de competencia instalado en América Latina, hay evidencias que indican una falta de participación del individuo consumidor. 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 los llevaron a adoptar cambios de rumbo en sus economías, con consecuencias importantes sobre la conducta social de sus miembros. 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. 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).

Las instituciones tienen la responsabilidad de definir la cultura de una sociedad. Existe una relación muy estrecha entre cultura, valores culturales y comportamiento, y en esta área el sentido común es de sencilla obtención (Tamayo, 2005). 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.

Conforme el panorama del sector de telecomunicaciones que se ha presentado, se constata 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 hacer elecciones más adecuadas. 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 Estudio, se caracterizan como los que presentan mejores prácticas, seguidos por Perú y Colombia.

3. Recomendaciones

Considerando el modelo hipotético construido y las evidencias derivadas del estudio empírico que desarrolló la UIT en 2014, se concluye que, pese al exceso de normas de protección y defensa del consumidor y del robusto sistema reglamentario, 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, el 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.

El cuadro siguiente presenta recomendaciones propuestas que tienen por objetivo la inclusión de la sociedad en el control y gestión de la competencia, seguido de una reflexión sobre cada una de ellas.

RECOMENDACIÓN	DESCRIPCIÓN
1	Adopción de encuestas de satisfacción
2	Adopción de indicadores de calidad percibida
3	Uso de los medios sociales de comunicación
4	Gestión por indicadores

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.

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 Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (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, la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL), mantiene al Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), 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 (Alves, 2005). 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.

La satisfacción está relacionada con la posventa. Las instituciones encuestadas, a través del cuestionario de OSIPTEL (2010), 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, las quejas y/o reclamos se les hacen llegar a los *call centers*, sin embargo, resulta necesario que se gestionen estos datos, de modo que sirvan como elementos de retroalimentación en el proceso de control de calidad. Estos datos deberían de ser analizados por medio de tratamientos estadísticos y posteriormente transmitidos a los interesados, sean operadores, proveedores de servicios, asociaciones de consumidores, consumidor final, etc.

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 n° 575 de Brasil (ANATEL, 2011).

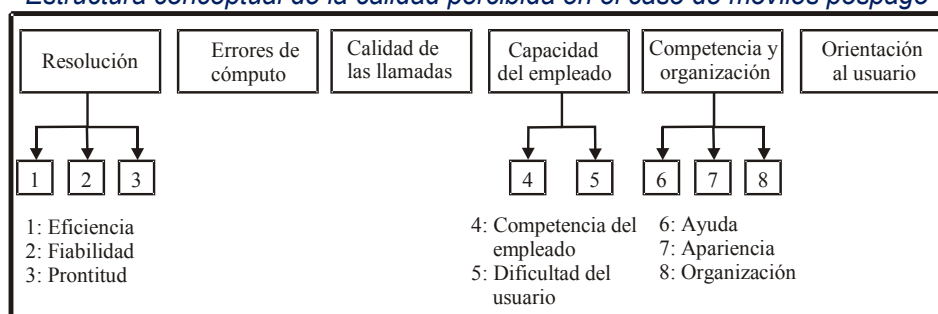
No se encontraron, en la página web del regulador brasileño, hallazgos obtenidos por investigaciones cuantitativas sobre la calidad percibida. Al estar el procedimiento definido en el reglamento, se entiende que los resultados, independientemente del tipo de estudio, han de transmitirse por medio de 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 o adapten los indicadores de calidad percibida conforme a las especificidades del mercado consumidor de cada país.

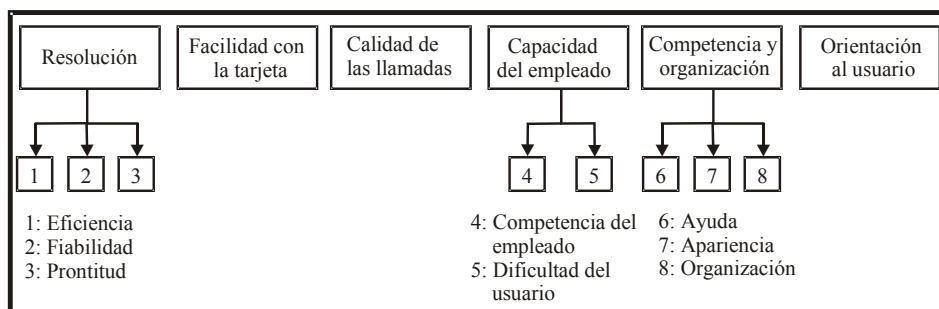
Indicadores de calidad percibida:

1. Eficiencia de la empresa a la hora de solucionar problemas o, simplemente, resolución de los mismos.
2. Errores de cómputo (esta dimensión se da única y exclusivamente en el nivel del servicio postpago).
3. Facilidad en relación con la tarjeta (para adquirirla y usarla –esta dimensión se da única y exclusivamente en el nivel del servicio prepago).
4. Calidad de las llamadas.
5. Competencia del empleado de la operadora vs. dificultades del usuario a la hora de ser atendido.
6. Competencia y organización de la empresa.

Estructura conceptual de la calidad percibida en el caso de móviles postpago



Estructura conceptual de la calidad percibida en el caso de móviles prepago



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 (redes sociales)

Se reconoce la importancia de los medios sociales de comunicación y se recomienda que se les use para gestionar las reacciones del consumidor, sobre todo en los países con mayor acceso a la red mundial. La conferencia de Wiedemann⁴, 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 para encuestas de satisfacción e *insights* para nuevos productos y soluciones”

En Brasil, se encuentran diversas muestras que ilustran resultados positivos en ese sentido. Hay sectores del gobierno, del comercio minorista y económicos del 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 al público.

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 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

⁴ Fórum Relações de Consumo em Telecomunicações – 2013 - disponible en http://www.networkeventos.com.br/site/download/programas/238_grade_de_horarios_PT.pdf.

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 *DO* y los *DON'T* (lo que se debe y no debe hacer).

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 puede acabar con el círculo vicioso a través del uso de la propia tecnología, para así apoderar 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, técnicos, pero, también, en indicadores de percepción de la sociedad. Segundo, que sometan, a los debidos tratamientos estadísticos, 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.

Como ejemplo, 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 a los consumidores. El ítem tres posee una característica de devolución 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 mercado. Fomentar la divulgación de resultados supone 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 puede producir descrédito. Así, por medio de esta Guía será posible hacer un *mainstreaming*⁵ de la calidad percibida y del nivel de satisfacción en cuanto a los instrumentos válidos para la gestión de la competencia.

Cabe destacar que los resultados del estudio empírico realizado ponen en evidencia que Chile y Panamá constituyen dos países que disponen de situaciones mínimamente deseables en lo que atañe al trato que se les da a todos los agentes del sector económico de telecomunicaciones en la región, incluido el consumidor.

No se sometió a análisis la calidad de la regulación presente en la región, sino el hecho de que existieran o no dichos parámetros reguladores, jurídicos, entre otros.

Se pretende dejar muy claramente lo necesario que resulta el que se apodere los consumidores de este sector económico, así como el hecho de que las recomendaciones que se recogen en esta Guía constituyen referencias acerca de lo que puede hacerse a fin de romper el círculo vicioso.

La gestión por medio de indicadores centrados en los consumidores, su divulgación, discusión y la retroalimentación del proceso de negocio resultan fundamentales a la hora de hacer un *mainstreaming* de la calidad percibida y de la satisfacción, siendo este un procedimiento importante para acabar con el círculo vicioso en la región e incitar la producción de bienestar en las relaciones de consumo.

4. Conclusiones

Esta Guía plantea el hecho de que existe, en América Latina, un marco legal claramente definido para garantizar la protección, el amparo y la defensa del consumidor, así como un marco regulador con factores de control de la competencia importantes. Sin embargo, el consumidor de los servicios de telecomunicaciones en América Latina todavía no ha asumido su papel de protagonista en cuanto agente de control de la calidad de los servicios y del incremento de la competencia. Por el contrario, lo que existe es una falta de empoderamiento del consumidor, una fragilidad de las instituciones y una escasa capacidad de *enforcement* de las variables que constituyen el ecosistema de mercado en América Latina. Las instituciones se ven sometidas a un intenso nivel de politización que se superpone a las normas reglamentarias y a la capacidad de control, de supervisión y de arbitraje de la competencia. Aunque de hecho existen, en el ecosistema en cuestión, las variables necesarias para la libre competencia y la regulación por parte del mercado, estas no se dan ya que el consumidor pierde su capacidad de controlar las

⁵ Tendencia principal o moda predominante.

relaciones de consumo, al haberse instaurado un círculo vicioso del que le resulta difícil escapar.

Así, si bien se constata que muchos países se valen de instrumentos de investigación y de otros canales para escuchar a los consumidores, no se da por ello una mejoría de los procesos de prestación de servicios, ni se encuentran en estos países respuestas satisfactorias a las acciones correctivas realizadas por los consumidores. Este hecho va reduciendo progresivamente la capacidad de actuación del consumidor, que no ve consecuencias satisfactorias derivadas de sus actitudes reivindicativas. Por ello, el ambiente tiende a permanecer inalterado, de acuerdo con los intereses de grupos políticos dominantes. Es bien cierto que en algunos países se dispone de programas de educación para el consumo, pero se hace necesario hacer cambios en sus contenidos por el hecho de que se basan tan solo en la descripción de las leyes vigentes, cuando tendrían que centrarse en analizar qué ocurre en la realidad del ambiente de consumo.

De los países estudiados, se han identificado prácticas asertivas, principalmente, en Chile y Panamá, por medio del uso de técnicas de investigación de satisfacción, con una consiguiente divulgación de los resultados a los consumidores y los operadores, y con su uso para mejorar los procesos de atención de los operadores. Otro punto importante que se ha encontrado reside en agregar los indicadores de calidad percibida a los indicadores técnicos de telecomunicaciones. Este procedimiento acarrea una especificidad mayor, al calibrar los indicadores de calidad, y son los resultados de dichas investigaciones los que han de formar parte de los programas de educación para el consumo.

A modo de conclusión, se recomienda a los países de América Latina que realicen prácticas más inclusivas y que administren el mercado por medio de la adopción de encuestas de satisfacción, de indicadores de calidad percibida, del uso de los medios sociales de comunicación y de la gestión por indicadores. Hecho esto, podrán utilizarse los resultados de dichos indicadores para informar a los consumidores a través de programas específicos de cambio de conducta, diseñados por especialistas de las ciencias del comportamiento y de los medios de comunicación, que representen y que se pongan en práctica como auténticas políticas públicas. Finalmente, cabe destacar el hecho de que el contenido de los programas de educación para el consumo ha de englobar cuestiones relativas al consumo sostenible, un tema, como nunca está de más destacar, que está fuera de foco en relación con el contexto de competencia de mercado.

La bibliografía utilizada está indicada en el estudio a la dirección <http://www.itu.int/en/ITU-D/Regulatory-Market/Pages/Studies.aspx>