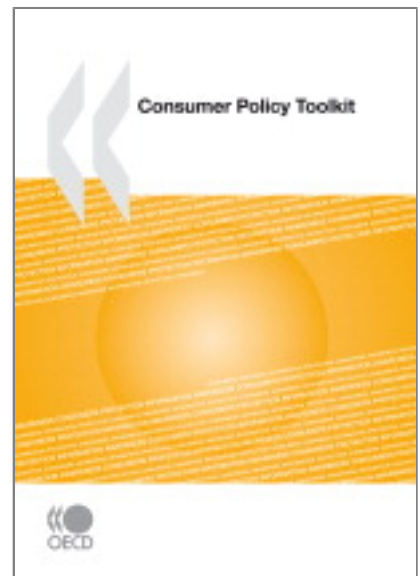


OECD *Multilingual Summaries*

Consumer Policy Toolkit

Summary in Spanish



Guía de políticas de consumo

Resumen en español

- Los mercados de bienes y servicios han sufrido cambios significativos en los últimos 20 años. Dichos cambios se han debido a la reforma regulatoria, a mercados globales más abiertos, a las nuevas tecnologías y al mayor peso de los servicios en la actividad económica, y en muchos aspectos han aportado beneficios notables para los consumidores.
- Sin embargo, se ha prestado relativamente poca atención a los retos que los cambios implican para los consumidores, a quienes, debido a que hay más opciones y complejidad en muchos mercados, se les ha ido dificultando comparar y aquilatar el valor de los productos y servicios. Los retos para los consumidores son similares para las autoridades gubernamentales que son responsables de protegerlos de prácticas comerciales desleales y fraudulentas.
- Este libro examina cómo han evolucionado los mercados y plantea propuestas para diseñar mejores políticas orientadas a los consumidores. Por primera vez, explora de qué manera lo que hemos aprendido a través del estudio de la economía conductual está transformando la forma en que los responsables de las políticas encararan los problemas.

Los consumidores juegan un papel importante en las economías, ya que contribuyen con más del 60% del PIB de los países de la OCDE. Cuando se les permite el empoderamiento, los consumidores pueden mejorar la marcha de la economía, ya que estimulan la competencia y la innovación empresarial. Esto, no obstante, requiere un régimen efectivo de políticas para los consumidores en el que éstos estén protegidos de las prácticas desleales del mercado, se hallen en condiciones de tomar decisiones bien informadas y estén conscientes (junto con las empresas) de sus derechos y responsabilidades.

El Consumer Policy Toolkit de la OCDE es una guía práctica diseñada para ayudar a los responsables de políticas a emplear un enfoque sistemático para identificar y evaluar los problemas de los consumidores y para desarrollar, implementar y revisar políticas efectivas que les permitan a éstos desempeñar su rol en el logro de una economía dinámica. Se concentra en políticas de las cuales las autoridades al servicio del consumidor son tradicionalmente responsables. No incluye cuestiones de competencia, que se tratan en otro informe de la OCDE (Competition Assessment Toolkit).

Transformando el mercado y la visión del consumidor

Los mercados de consumo de bienes y servicios han sufrido profundas transformaciones en los últimos 20 años. La reforma regulatoria, mercados globales más abiertos, el desarrollo de nuevas tecnologías y el aumento de servicios para el consumidor han sido factores del cambio. En muchos casos estas transformaciones han acarreado beneficios significativos para los consumidores. Sin embargo, se ha prestado relativamente poca atención a los retos que dichos cambios entrañan tanto para los consumidores como para los responsables de políticas. Por ejemplo, en los centros comerciales modernos hay una amplia gama de productos cada vez más sofisticados. Además, existe una diferencia significativa entre productos y servicios relacionados, lo cual dificulta a los consumidores comparar y aquilatar el valor de lo que está a la venta. Pero mientras el aumento del comercio mundial y el desarrollo del Internet han planteado nuevas oportunidades para los consumidores, han surgido nuevas formas de fraude, lo cual obliga a las autoridades a proteger a los consumidores y a estar más pendientes y dispuestas a cooperar con sus colegas extranjeros.

Los consumidores mismos han cambiado. Los niños y los jóvenes, que a menudo carecen de experiencia como consumidores, se han convertido en fuerzas más relevantes en los mercados, lo que ocurre también con el creciente número de adultos mayores que a veces afrontan desafíos de mercado únicos. Si bien los consumidores están mejor informados en general, muchos aún carecen de las habilidades matemáticas y de lectura que se necesitan en los mercados de hoy, que son más complejos y usan la información más intensivamente.

Mayor comprensión de los mercados y de la toma de decisiones de los consumidores

Los aspectos económicos son útiles para identificar las áreas en que se debe asegurar la intervención gubernamental en los mercados para servir a los consumidores, y pueden guiar sobre los tipos de intervención más eficaces. La teoría económica tradicional plantea que los mercados libres en general rendirán los mejores resultados para los consumidores. Pero hay circunstancias en que los mercados fallan. La falta de competencia es un ejemplo. Otra importante causa ocurre cuando los consumidores carecen de información suficiente sobre los productos y los precios disponibles en los mercados. Pongamos por caso el hecho de que los consumidores no puedan tomar decisiones bien fundadas cuando se les presenta información incompleta, confusa, demasiado compleja o voluminosa. La economía conductual ha demostrado que, entre otras cosas, la manera en que la información se presenta y en que se especifican las opciones puede influir notablemente en las elecciones que se hagan en las tiendas, en ocasiones de formas que no son del mayor interés para los consumidores.

Identificar y evaluar los problemas de los consumidores

Detectar y evaluar los problemas de los consumidores, y determinar si el nivel de detrimento para el consumo que se deriva de ellos requiere acción gubernamental, son retos cruciales para los responsables de políticas. En este sentido, las autoridades al servicio del consumidor cuentan con diversas herramientas. Los países han documentado extensamente las quejas de los consumidores para orientar su trabajo, pero también se están aprovechando otros recursos, como las encuestas de satisfacción, grupos de estudio e investigación cuantitativa detallada, todo lo cual se ha llevado a cabo para analizar las transformaciones de los mercados. Además, en años recientes algunos países han invertido tiempo y recursos considerables para desarrollar procedimientos más sofisticados a fin de estudiar y delinear los mercados de manera más sistemática.

Desarrollo e implementación de políticas para el consumo

Las autoridades que protegen al consumidor cuentan con diversas opciones de políticas para afrontar los problemas del mercado. Van desde aquellas que se concentran en el empoderamiento de los consumidores (medidas del lado de la demanda), tales como alentar la calidad o el tipo de información proporcionada para los productos y asegurarse de que los consumidores no sean tratados deslealmente, hasta aquellas que se ocupan de modificar la conducta de las empresas (medidas del lado de la oferta), tales como exigir estándares en los productos o fomentar el desarrollo de códigos de conducta.

Los responsables de políticas quizá se sientan presionados para tomar decisiones rápidamente a fin de cubrir las expectativas públicas. No obstante, diseñar políticas de manera improvisada puede derivar en decisiones precipitadas que tengan consecuencias imprevistas y negativas para los consumidores y otros actores. Para evitarlo, las autoridades deben adoptar enfoques rigurosos y basados en hechos para diseñar las políticas. Esta guía fue desarrollada para auxiliarlos. Ayudando a comprender cómo funcionan los mercados de consumo y cómo toman decisiones los consumidores, esta guía brinda un marco para orientar a los responsables de políticas a fin de decidir cuándo intervenir en un mercado para solucionar un problema. Revisa los tipos de herramientas que están disponibles y las circunstancias y maneras en que pueden ser más útiles.

Esta guía presenta un proceso de seis pasos para la toma de decisiones, el cual puede aprovecharse en todos los niveles de gobierno para abordar problemas locales, nacionales o internacionales (Gráfico 0.1).

Paso 1: Determinar el problema del consumidor y su causa

Determinar el problema y su causa ayudará a identificar a las instituciones y los actores que pudieran estar involucrados en algún proceso de desarrollo de políticas. El origen de los problemas que a menudo afrontan los responsables de políticas para el consumidor incluyen actos de las empresas (por ejemplo, publicidad confusa), errores de información, malinterpretaciones de los consumidores y fallas del mercado y/o regulatorias.

En esta etapa, la toma de decisiones debe considerar:

- Si las autoridades al servicio del consumidor son la entidad más apropiada para abordar el origen del problema en su conjunto, o si deben atender sólo algunos aspectos del problema.
- Si otra entidad podría afrontar mejor el problema. Ello ocurriría si el problema, o las políticas para corregirlo, estuvieran fuera del alcance de las autoridades al servicio del consumidor.
- Si hay un campo de acción razonable para corregir el problema de raíz.
- Si corregir el problema entrará en conflicto con otros objetivos de las políticas públicas.

Si las autoridades deciden ir más allá en la revisión de un problema, deben analizar de qué manera los consumidores se están viendo perjudicados (Paso 2).

Paso 2: Cómo medir el detrimento al consumidor

Los consumidores se ven perjudicados cuando los resultados del mercado no cumplen con su potencial, lo que deriva en pérdida de bienestar para ellos. Identificar y medir la naturaleza y la magnitud del detrimento del consumidor (cómo y a cuántos consumidores se les perjudica, y en qué magnitud) es un elemento esencial para el diseño de políticas basadas en pruebas.

El detrimento incluye impactos financieros y no financieros, tales como pérdidas financieras directas, pérdidas de tiempo, estrés y desgaste físico. Aunque puede ser difícil cuantificarlo, es fundamental evaluar el daño, así sea sólo posible de manera cualitativa. Algunas fuentes factibles de información para dichas evaluaciones son los grupos de discusión, los datos de quejas, las encuestas de consumidores, el monitoreo del mercado y los análisis econométricos.

Una buena apreciación del detrimento del consumidor da a los responsables de políticas bases para intervenir en el mercado, si se justifica (Paso 3), y también es útil para establecer un objetivo de políticas eficaz (Paso 4).

Paso 3: Determinar si el detrimento al consumidor justifica una intervención de políticas

La decisión de intervenir debe contemplar varias cuestiones:

- ¿Cuál es la magnitud del detrimento del consumidor? Quizá se justifique una intervención si el daño es menor, pero padecido por un gran número de consumidores; o viceversa: si el daño es mayor, aun cuando lo sufra un grupo reducido de consumidores.
- ¿A quién se está perjudicando? Por ejemplo, deben considerarse impactos desproporcionados en ciertos grupos, como los niños, los ancianos o los marginados.
- ¿Cuál es la duración pronosticada del detrimento al consumidor? Debe evaluarse de qué manera probablemente cambiará el detrimento con el tiempo. Si se prevé que aumente, tal vez refuerce la necesidad de intervenir.
- ¿Cuáles son las probables consecuencias de no emprender acciones? Deben contemplarse las consecuencias políticas, sociales y económicas de no tomar acción.
- ¿Existen otros costos sustanciales para la economía? ¿El problema del consumidor va en detrimento de otros actores? Por ejemplo, ¿está afectando la competencia entre empresas?

Considerando estos factores, las autoridades al servicio del consumidor deben decidir: i) si se debe considerar una acción de políticas (vaya al Paso 4), ii) si se requieren más pruebas antes de proceder a un desarrollo de políticas (regrese al Paso 2), iii) si es necesaria una mayor comprensión de la naturaleza y/o el origen del problema del consumidor (regrese al Paso 1), o iv) si no se requiere ninguna acción, en cuyo caso la investigación se daría por terminada.

Paso 4: Fijar un objetivo de políticas e identificar las opciones de éstas

Fijar el objetivo de políticas

Se debe especificar un objetivo de políticas claro en términos de lo que las políticas buscan lograr para los consumidores y más generalmente para el mercado. Deben determinarse los indicadores de éxito, los blancos o los parámetros adecuados a fin de ayudar a las futuras revisiones sobre la eficacia de las políticas (Paso 6), y deben concentrarse en los resultados del mercado para los consumidores (no los resultados intermedios). Si se emplean parámetros, deben hacerse esfuerzos para establecer una línea base previa a la implementación de las políticas.

Identificar las acciones prácticas de políticas

Deben hacerse esfuerzos para identificar todo el conjunto de opciones prácticas de políticas (aquellas que realísticamente se puedan implementar). Éstas incluirían aquellas que se concentran en el empoderamiento de los consumidores y las que se ocupan de transformar la conducta de las empresas, así como aquellas que hacen ambas tareas (Gráfico 0.2). Deben contemplarse tanto las acciones de políticas nuevas como la mejor aplicación de las existentes. En esta etapa también es adecuado identificar quién sería el responsable de la implementación y la ejecución, el costo de mantener las políticas y cómo se les comunicarían a los actores y al público.

Paso 5: Evaluar las opciones y seleccionar una acción de políticas

Una vez que se han identificado las opciones de políticas, se pretende determinar el método más adecuado y eficaz en relación con los costos para alcanzar el objetivo de políticas (del Paso 4). En la mayoría de los casos se llevará a cabo un análisis de costo-beneficio, el cual abarcará tanto los aspectos cuantificables como las áreas en que la cuantificación quizá no sea aplicable (por ejemplo, los valores de la comunidad y las consideraciones éticas). La escala y la profundidad de un análisis deben determinarse sobre la base de las probables consecuencias de las políticas que se están considerando. No todas las acciones del gobierno requieren un análisis a fondo. Por ejemplo, la inhabilitación inmediata de cierto producto que ha provocado la muerte o un daño grave a los consumidores no siempre requerirá un análisis de costo-beneficio. Por otro lado, en algunos casos valdría la pena realizar encuestas, pruebas de campo e

investigación con el propósito de sustentar una valoración. Éste tal vez sería el caso de las políticas que suponen altos costos a ciertos actores y son de naturaleza relativamente permanente (por ejemplo, las reservadas por ley).

Las consultas con actores, que incluyen las organizaciones de los consumidores, las empresas afectadas y/o las asociaciones industriales, podrían llevarse a cabo en cualquier momento durante una investigación. Sin embargo, ello es particularmente importante considerar en este paso, ya que puede ayudar a asegurar que las opciones se expresan con claridad y que abordan adecuadamente todos los asuntos relevantes. También podría ayudar a revelar las consecuencias no previstas o buscadas por los responsables de políticas.

Finalmente, se deben contemplar los efectos de cada opción sobre otras áreas de políticas, como la competencia y el medio ambiente.

Paso 6: Desarrollar un proceso de revisión de políticas para evaluar la eficacia de éstas

Las revisiones periódicas de las políticas para el consumo sirven para determinar si los objetivos (fijados en el Paso 4) se están logrando en razón del costo-efecto. Este proceso de revisión necesita incluir como factores los cambios en la naturaleza del problema del consumidor, en los puntos de venta y las consecuencias potencialmente imprevistas o involuntarias de determinada acción de políticas. La revisión debe efectuarse después de que las políticas han estado operando durante un periodo razonable.

Las evaluaciones posteriores a la implementación pueden ir desde monitoreos internos hasta revisiones a gran escala. Los métodos para llevar a cabo las revisiones son similares a las empleadas para las evaluaciones previas de costos y beneficios esperados. Las revisiones deben emplearse para determinar si una medida debe mantenerse, modificarse o eliminarse, si la aplicación debe fortalecerse, si una acción alternativa de políticas debe contemplarse o si la reevaluación de la naturaleza y/o el origen de un problema sería benéfica (Paso 1).

Gráficos

- Gráfico 0.1. Pasos de las políticas de consumo
- Gráfico 0.2. Herramientas de políticas de consumo dirigidas a los aspectos de demanda y oferta de los mercados

© OECD

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editados originalmente en inglés y en francés.

Pueden obtenerse en forma gratuita en la librería en Internet de la OCDE www.oecd.org/bookshop

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en: rights@oecd.org o por fax: +33 (0)1 45 24 99 30.

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, Francia

Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/

