

Servicio Nacional del Consumidor

# Asesoría para la elaboración de bases metodológicas del Plan Anual de Fiscalización 2020 y sus Directrices

PRODUCTO 3: INFORME FINAL CORREGIDO

20 de diciembre de 2019

<b>TABLA DE CONTENIDOS</b>
----------------------------

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>2</b>
<b>2. ANTECEDENTES</b> .....	<b>3</b>
2.1. Antecedentes generales del Plan Anual de fiscalización.....	3
2.2. Orientaciones para el plan anual de fiscalización 2020 .....	3
2.3. Registro histórico de reclamos y alertas.....	3
2.4. Medida del riesgo de una vulneración .....	4
<b>3. ACTIVIDADES REALIZADAS SEGÚN EL PLAN DE TRABAJO</b> .....	<b>5</b>
3.1. Reunión de inicio.....	5
3.2. Presentación del plan de trabajo .....	5
3.3. Análisis de datos.....	5
3.3.1. Análisis de reclamos.....	6
3.3.2. Análisis de alertas.....	6
3.4. Reuniones de trabajo y presentación de avances.....	7
3.5. Propuesta y presentación del componente probabilidad.....	7
3.6. Propuestas y presentación del componente impacto.....	7
3.7. Propuesta de metodología y Plan anual de Fiscalización 2020.....	9
3.8. Elaboración de recomendaciones.....	10
3.9. Reunión de cierre .....	10

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente documento, elaborado por el Centro de Sistemas Públicos del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, corresponde a la segunda entrega del Informe Final comprometido para el servicio “Asesoría para la elaboración de bases metodológicas del Plan Anual de Fiscalización 2020 y sus Directrices,”, realizado en conjunto con el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC). Este informe contempla las correcciones realizadas a partir de los comentarios entregados por la contraparte como respuesta a la primera entrega, realizada el 18 de diciembre de 2019.

El objetivo general del servicio es asesorar al SERNAC en la elaboración del Plan Anual de Fiscalización 2020 y sus Directrices. Para ello se han planteado los siguientes objetivos específicos.

- Proponer una Metodología basada en riesgo y Plan anual de Fiscalización 2020, que contemple criterios técnicos sólidos, enfoque territorial, y una mirada estratégica a las necesidades de la institución, la ciudadanía y el comportamiento del mercado.
- Elaborar índice de riesgo de vulneración de derechos de los Consumidores, de acuerdo con el componente "probabilidad" e "impacto", según categorización y opinión experta, definida por SERNAC.
- Sistematizar información de reclamos, alertas ciudadanas y otras fuentes que se consideren relevantes para la elaboración del Plan Anual de Fiscalización 2020.
- Elaborar un conjunto de recomendaciones que permitan fortalecer la función fiscalizadora del SERNAC.

En atención a lo anterior, la presente entrega comprende los siguientes productos:

- Producto 3: Informe final, compuesto por el presente documento, que contempla lo siguiente:
  1. Reporte de actividades según plan de trabajo, detallado en la sección 3.
  2. Herramienta de estimación de riesgo por mercado/submercado, motivo/categoría legal, e interés regional, compuesta por un archivo Excel nominado “Producto 3 – Herramienta de estimación de riesgo.xlsx”, cuya metodología de elaboración se detalla en la sección 3.6.
  3. Propuesta de metodología basada en riesgo y Plan Anual de Fiscalización 2020, compuesta por un archivo Excel nominado “Producto 3 – Plan anual de fiscalización 2020.xlsx”, cuya metodología de elaboración se detalla en la sección 3.7.
  4. Formato de encuestas y bases de datos con respuestas de las encuestas realizadas, compuesta por dos archivos Excel nominados “Producto 3 - Medición de impacto central al 17 dic 2019” y “Producto 3 - Medición de impacto regional al 17 dic 2019”.
- Producto 4: Cartera de iniciativas para fortalecer la función fiscalizadora del SERNAC, descritas en el documento Word llamado “Producto 4 - Recomendaciones.docx”.

Todos los productos (informe y planillas) serán entregados mediante oficina de partes en un CD, además de ser respaldados en un repositorio virtual del proyecto (en la plataforma Google Drive), según lo acordado con el equipo mandante del SERNAC.

## 2. ANTECEDENTES

### 2.1. ANTECEDENTES GENERALES DEL PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN

En septiembre del 2018 se publicó la Ley N°21.081 que dota al SERNAC de una nueva función fiscalizadora normada a través de la Ley N° 19.496 sobre Protección de los Derechos de los Consumidores, en la cual se establece que:

El Servicio desarrollará sus actividades de fiscalización en conformidad a un plan que elaborará anualmente, en el que priorizará aquellas áreas que involucren un mayor nivel de riesgo para los derechos de los consumidores. Las directrices generales de dicho plan serán públicas. (Ley N° 19.496, Art.58, letra a), versión borrador).

En este contexto, el SERNAC debe elaborar un plan anual de fiscalización, con el objetivo de establecer una priorización para las actividades de fiscalización realizadas durante 2020. Además, de acuerdo con lo establecido en el marco normativo, estas actividades deben focalizarse en áreas donde se hayan observado riesgos de vulneraciones a los derechos de los consumidores. En este caso, se entenderá riesgo como una medida de la magnitud del impacto esperado de una vulneración en un área específica.

### 2.2. ORIENTACIONES PARA EL PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN 2020

De acuerdo con las orientaciones entregadas por el SERNAC sobre el plan de fiscalización 2020, este se compondrá por fiscalizaciones programadas y no programadas.

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

Tabla 2.1: Composición de las actividades de fiscalización del PAF 2020

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

Fuente: Orientaciones entregadas por el SERNAC

En este trabajo de consultoría se pretende asesorar al SERNAC para determinar aquellos sectores de mayor riesgo de vulneración, con miras a determinar las actividades de fiscalización para el año 2020 en los ámbitos de fiscalización transversal, mercados estratégicos y algunos grupos de interés, utilizando la metodología que se detalla en el capítulo siguiente.

### 2.3. REGISTRO HISTÓRICO DE RECLAMOS Y ALERTAS

Como insumo para orientar el PAF 2020 en los ámbitos detallados en la sección anterior, el SERNAC posee una base de datos con el registro histórico de los reclamos y alertas de vulneraciones a los derechos de los consumidores presentados durante 2018 y 2019. En particular, los registros de reclamos constituyen una fuente de información de gran volumen (más de 300 mil registros cada año) y relevancia para la planificación de fiscalización, por lo que su análisis y sistematización compondrá una parte importante del plan de trabajo.

Por el momento, es importante tener en consideración las siguientes variables que serán esenciales para el análisis:

Con respecto a los registros de alertas, estos componen un volumen mucho menor. De todas formas, también se realizará un análisis exploratorio de su potencial para orientar el PAF 2020, con énfasis en las mismas variables.

## 2.4. MEDIDA DEL RIESGO DE UNA VULNERACIÓN

---

Como se mencionó anteriormente, el PAF debe poner énfasis en aquellas vulneraciones que presenten mayor riesgo. En el contexto de este proyecto de consultoría se usará como medida de riesgo el impacto esperado de una vulneración, donde una vulneración corresponde a un reclamo por una categoría legal dada en un submercado específico. Para cada vulneración se estimará una incidencia o probabilidad, utilizando la información histórica, y un impacto, aproximado mediante una valoración relativa realizada por un experto o agente de interés sobre aquella vulneración. Finalmente, el riesgo de aquella vulneración se calculará como el producto entre su incidencia y el riesgo relacionados.

### 3. ACTIVIDADES REALIZADAS SEGÚN EL PLAN DE TRABAJO

En este Informe Final reporta todas las actividades contempladas. Estas se señalan en la siguiente tabla.

Tabla 3.1: Síntesis de las actividades del plan de trabajo realizadas

N	Actividad
1	Reunión de inicio con SERNAC.
2	Presentación de plan de trabajo.
3	Análisis y sistematización de bases de datos.
4	Reunión de trabajo y presentación de avances.
5	Propuesta y presentación del componente probabilidad.
6	Propuesta y presentación del componente impacto.
7	Propuesta metodología y Plan Anual 2020
8	Elaboración de recomendaciones
9	Reunión de cierre

Fuente: Elaboración propia

El detalle de las actividades se describe en las secciones siguientes.

#### 3.1. REUNIÓN DE INICIO

Se realizó una reunión de inicio del proyecto el día 13 de noviembre entre 16:00 y 17:00 horas, en las dependencias del SERNAC (Teatinos 50, Santiago). Participaron Ariel Espinoza, Viviana Contreras, en representación del SERNAC, Pablo Galaz y Francisco Suárez, en representación del CSP.

En la reunión se informó al equipo consultor de los requisitos metodológicos mínimos para el desarrollo del proyecto, además de lineamientos y criterios que orientarían la elaboración del PAF 2020. Se acordó el alcance y la metodología a utilizar en el plan de trabajo.

#### 3.2. PRESENTACIÓN DEL PLAN DE TRABAJO

El plan de trabajo fue presentado el día 15 de noviembre, a través de un Informe de Ajuste Metodológico entregado al SERNAC, vía oficina de partes. El plan de trabajo fue confeccionado en función de la resolución de aprobación del servicio. El equipo SERNAC no presentó comentarios de ajuste con respecto al plan de trabajo dentro del plazo indicado por contrato.

#### 3.3. ANÁLISIS DE DATOS

Se procedió a analizar los registros de reclamos y alertas entregados por SERNAC. El principal objetivo de este análisis es definir un conjunto de vulneraciones (pares submercado-categoría legal) relevantes a nivel nacional, que luego serían evaluadas en términos de impacto. Las bases de datos entregadas son:

- Registro de reclamos entre el 1 de enero de 2018 y el 30 de septiembre de 2019.

- Registro de alertas entre el 14 de marzo de 2019 hasta el 30 de septiembre de 2019.

A continuación, se detalla el análisis realizado para cada una de las bases de datos.

### 3.3.1. Análisis de reclamos

El análisis de reclamos contempla los siguientes pasos.

1. Utilizando los registros 2018 y 2019, se consolidó una sola base de datos que considera desde el 1 de octubre de 2018 hasta el 30 de septiembre de 2019, según la variable fecha\_ingreso. Esto permite considerar un año corrido y por ende mejorar la representatividad de la información analizada.
2. Se descartaron aquellos reclamos donde no existía el dato sobre la región del consumidor (cons\_region\_id).
3. Se descartaron aquellos reclamos cuyo cierre (cierre\_corto) correspondía a las categorías "ANTECEDENTES INSUFICIENTES PARA TRAMITAR", "DERIVADO" o "PROVEEDOR INFORMA CASO NO PROCEDE", según indicación del SERNAC.
4. Para cada reclamo registrado, se consideró la región del consumidor (cons\_region\_id), el mercado (suc\_mercado\_nombre), el submercado (suc\_mercado\_categoria\_nombre) y la categoría del motivo legal (cat\_motiv\_legal).
5. Para cada región, se realizó un conteo de la cantidad de reclamos por submercado (SM), motivo legal (ML) y categoría legal (CL), encontrándose 5263 pares SM-CL que consideran 350806 reclamos.

Una vez se preparó la base de datos, se evaluó la siguiente metodología:

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

Esta metodología se probó para diferentes valores de N (cantidad de submercados escogidos por región) y X% (incidencia mínima de una vulneración en submercado región), obteniéndose distintos resultados en términos de la cobertura (porcentaje de reclamos cubiertos a nivel nacional) y de la cantidad final de pares SM-CL escogidos.

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

### 3.3.2. Análisis de alertas

El análisis de alertas ciudadanas contempla los siguientes pasos.

1. Se utilizó el registro de alertas de 2019.
2. Se descartan aquellas alertas donde no existía información sobre la región del consumidor (consumidor\_region), el submercado (suc\_mercado\_categoria) o la categoría del motivo legal (motivo\_legal\_categoria\_desc\_1).
3. Se consideran solo aquellas alertas cuya gestión (casi\_fin\_gestion\_descripcion) sea "Alerta cerrada".
4. Se realizó un conteo de la cantidad de alertas por submercado (SM) y categoría legal (CL), encontrándose 597 pares SM-CL que consideran 1302 alertas.
5. Para cada par, se identificó si el par existía en los pares seleccionados en el análisis de reclamos.

Finalmente, en conjunto con la contraparte, se escogieron alertas que no estuvieran consideradas en el análisis de reclamos, que tuvieran una cantidad considerable de registros. En este caso se escogieron 5 alertas.

### 3.4. REUNIONES DE TRABAJO Y PRESENTACIÓN DE AVANCES

---

Se realizó una reunión de avance el día 28 de noviembre entre 16:30 y 18:00 horas, en las dependencias del SERNAC (Teatinos 50, Santiago). Participaron Viviana Contreras, en representación del SERNAC, Pablo Galaz y Francisco Suárez, en representación del CSP.

En la reunión se reportó a la contraparte los avances realizados en el análisis de datos contemplado en el proyecto. Al respecto, la contraparte indicó algunos comentarios a ser considerados. También se discutieron algunos elementos para orientar las actividades futuras del proyecto.

### 3.5. PROPUESTA Y PRESENTACIÓN DEL COMPONENTE PROBABILIDAD

---

Se propuso el componente probabilidad del análisis de riesgo, de acuerdo con la metodología indicada en la sección 3.3. En particular, la componente de probabilidad corresponde a la incidencia porcentual de los pares seleccionados en cada submercado, en cada región, con respecto al total de reclamos en ese universo específico. Se seleccionaron 105 pares finalmente (5 alertas y 100 reclamos)

### 3.6. PROPUESTAS Y PRESENTACIÓN DEL COMPONENTE IMPACTO

---

Para evaluar el componente de impacto en las vulneraciones se implementó una encuesta en la plataforma Qualtrics®, la cual permite la realización de encuestas personalizadas mediante formato web, accesible mediante computadores o dispositivos móviles.

La encuesta estaba constituida por dos partes.

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

El formato final de la encuesta presentado a través de la plataforma Qualtrics® se presenta en un documento adjunto llamado “Producto 3 - Anexo - Encuesta implementada.pdf”.

La encuesta se implementó entre el viernes 13 y lunes 16 de diciembre de 2019.

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

Las respuestas de los participantes han sido entregadas en dos archivos Excel nominados “Producto 3 - Medición de impacto central al 17 dic 2019” y “Producto 3 - Medición de impacto regional al 17 dic 2019” y forman parte del Producto 3 de este servicio.

Cabe destacar que los 105 pares seleccionados originalmente fueron ajustados para corregir la redundancia entre algunos de ellos. Además, se realizaron algunas correcciones de índole ortográfica o gramática con respecto al título de cada par en el registro original. Este proceso derivó en un listado final de 92 pares (87 reclamos y 5 alertas), los cuales fueron consultados en la encuesta.

Los resultados de la primera parte de la encuesta fueron utilizados para construir una métrica de impacto para cada uno de los pares consultados, de la siguiente forma:

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

Utilizando las componentes de impacto y probabilidad recopiladas, se calcula el riesgo de cada uno de los pares consultados en la encuesta. El riesgo se calculó como el producto entre la probabilidad de ocurrencia de una categoría legal en un submercado, en una región y el impacto recién calculado.

El riesgo, determinado a partir de este proceso, se presenta en el archivo Excel “Producto 3 – Herramienta de estimación de riesgo.xlsx”. En la pestaña “Índice de riesgo regional” se presenta el riesgo estimado para 87 de las 92 vulneraciones analizadas en la encuesta, que corresponden a reclamos, en cada región. Esta pestaña contiene la siguiente información:

- MERCADO al que pertenece la vulneración.
- SUBMERCADO al que pertenece la vulneración.
- MOTIVO LEVAL al que corresponde la vulneración.
- CATEGORÍA LEGAL que indica la vulneración.
- CATEGORÍA LEGAL EN ENCUESTA que señala la redacción corregida que se utilizó para consultar el impacto en la encuesta.
- REGIÓN en la que se está señalando el riesgo de la vulneración, descrito según el código de la región en la base de datos original.
- NOMBRE REGIÓN, indicando el nombre de la región.
- RANKING EN LA REGIÓN, correspondiente al ranking del submercado al que pertenece esa vulneración en la región señalada. Si el ranking aparece vacío, significa que el submercado no formaba parte del top 8 regional.
- RECLAMOS DE LA CL EN REGIÓN Y SM, correspondiente a la cantidad de reclamos registrados para esa vulneración en ese submercado y región en específico.
- RECLAMOS DEL SM EN REGIÓN, correspondiente a la cantidad total de vulneraciones registradas en ese submercado, en la región en específico.
- PROBABILIDAD, calculada como la proporción entre los reclamos de la vulneración y el total de reclamos en el submercado, para cada región (proporción entre las dos columnas anteriores).
- PROMEDIO IMPACTO, indicando el promedio simple de las evaluaciones de todos los participantes a la encuesta.
- PUNTAJE IMPACTO, indicando el puntaje ajustado de acuerdo con el proceso señalado anteriormente.
- RIESGO, calculado como el producto entre la probabilidad y el puntaje de impacto.

Por otro lado, en la pestaña “Índice de riesgo nacional” se realiza un análisis análogo, pero considerando esta vez los registros agregados a nivel nacional. Esta pestaña contiene la siguiente información:

- MERCADO al que pertenece la vulneración.
- SUBMERCADO al que pertenece la vulneración.
- MOTIVO LEVAL al que corresponde la vulneración.
- CATEGORÍA LEGAL que indica la vulneración.

- CATEGORÍA LEGAL EN ENCUESTA que señala la redacción corregida que se utilizó para consultar el impacto en la encuesta.
- RECLAMOS DE LA CL EN SM, correspondiente a la cantidad de reclamos registrados para esa vulneración en ese submercado a nivel nacional.
- RECLAMOS DEL SM, correspondiente a la cantidad total de vulneraciones registradas en ese submercado a nivel nacional.
- PROBABILIDAD, calculada como la proporción entre los reclamos de la vulneración y el total de reclamos en el submercado (proporción entre las dos columnas anteriores).
- PROMEDIO IMPACTO, indicando el promedio simple de las evaluaciones de todos los participantes a la encuesta.
- PUNTAJE IMPACTO, indicando el puntaje ajustado de acuerdo con el proceso señalado anteriormente.
- RIESGO, calculado como el producto entre la probabilidad y el puntaje de impacto.

Esta herramienta forma parte del Producto 3 de este servicio. Su principal objetivo es estimar el riesgo de las diferentes vulneraciones seleccionadas, a nivel regional y nacional y permitir la orientación de las actividades de fiscalización según el riesgo de las vulneraciones y la prioridad del submercado en la región.

Cabe destacar también las 5 vulneraciones que no son consideradas en esta herramienta, pues fueron obtenidas desde el registro de alertas 2019. Por esta razón, la metodología anteriormente usada no es coherente, ya que la componente probabilidad se calcularía sobre un universo totalmente diferente (y mucho menor en tamaño). En la siguiente tabla se presentan estas 5 vulneraciones y su impacto estimado, el cual puede ser considerado en los aspectos estratégicos del PAF 2020.

Tabla 3.2: Impacto estimado para las vulneraciones seleccionadas desde el registro de alertas

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

Fuente: Elaboración propia

### 3.7. PROPUESTA DE METODOLOGÍA Y PLAN ANUAL DE FISCALIZACIÓN 2020

Utilizando la estimación de riesgo regional determinada en la sección anterior, se propone una metodología basada en riesgo para el PAF 2020. Esta metodología considera la siguiente lógica para cada región:

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

La propuesta de Plan Anual de Fiscalización 2020 se presenta en el archivo Excel “Producto 3 – Plan anual de fiscalización 2020.xlsx”. En esta planilla se muestran las mismas columnas que en la pestaña “Índice de riesgo regional” de la planilla descrita en la sección anterior y se agrega la columna ORDEN FISCALIZACIÓN REGIONAL, que indica la prioridad de esa actividad de fiscalización en esa región en específico, según la lógica previamente indicada. Para determinar el plan de fiscalización de una región utilizando esta herramienta, se requiere filtrar por la región en cuestión, y luego guiarse por última columna, la cual indica la prioridad de esa vulneración en aquella región.

Partes de esta sección fueron removidas para asegurar la confidencialidad del Plan Anual de Fiscalización.

### 3.8. ELABORACIÓN DE RECOMENDACIONES

---

De acuerdo con el trabajo realizado y la información recopilada mediante la encuesta, se procedió a elaborar una cartera de iniciativas para fortalecer la función fiscalizadora del SERNAC. Estas recomendaciones se detallan en el documento adjunto, llamado “Producto 4 - Recomendaciones.docx”.

### 3.9. REUNIÓN DE CIERRE

---

Se realizó una reunión de cierre a el miércoles 18 de diciembre de 2019 entre 9:30 y 11:00 horas, en las dependencias del SERNAC (Teatinos 50, Santiago). Participaron Viviana Contreras y Ariel Espinoza, en representación del SERNAC, Pablo Galaz y Francisco Suárez, en representación del CSP.

La reunión tuvo por objetivo concluir el proyecto, señalando los resultados generales, evaluando el cumplimiento de los requisitos originalmente definidos y comentando posibles mejoras al Informe Final. Los comentarios realizados por la contraparte fueron incorporados en el presente informe.



[www.sistemaspublicos.cl](http://www.sistemaspublicos.cl)  
República 701, Santiago