



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

SÍNTESIS EJECUTIVA

PROGRAMA PROYECTO O.I.R.
(ORIENTACIÓN, INFORMACIÓN Y RECLAMO)
“SERNACFACILITA”

ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS

JUNIO 2005

**SÍNTESIS EJECUTIVA¹ - N° 6
PROGRAMA PROYECTO O.I.R. (Orientación, Información y Reclamo)
“SernacFacilita”**

**PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2001-2003
PRESUPUESTO AÑO 2005: \$ 394 millones²**

1. Descripción del Programa.

1.1 Fin

Contribuir a la protección de los derechos de los consumidores.

1.2 Propósito

Consumidores acceden en forma expedita, oportuna y estandarizada a la presentación y resolución de requerimientos en materia de consumo.

1.3 Población Objetivo

Habitantes mayores de 14 años de cualquiera de las 346 comunas del territorio nacional, que podrían requerir información, orientación y otras formas de protección de sus derechos relacionados al consumo, en algún momento del tiempo. Según el Censo 2002³, esta población corresponde a 11.226.309 personas.

1.4 Población Beneficiaria

Para el año 2004 se han registrado 11.209 casos atendidos a través del programa. Sin embargo, considerando un posible subregistro de estos⁴, se estima que la población beneficiaria corresponde aproximadamente a 44.836 personas⁵.

1.5 Descripción del Diseño del Programa

El Programa Proyecto O.I.R. (Orientación, Información y Reclamo), en adelante Programa “SernacFacilita”⁶ consiste en la implementación de un sistema estandarizado e integrado de información que permita recibir, registrar, procesar, derivar, gestionar y responder las diversas consultas y requerimientos (orientación, información y reclamos) de las personas

¹ Este informe de síntesis ha sido elaborado por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa Proyecto O.I.R. (Orientación, Información y Reclamo) “SernacFacilita” del SERNAC, en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES.

² Considera solo la asignación específica del Programa.

³ Instituto Nacional de Estadísticas.

⁴ El Panel evaluador estimó que se registra un 25% de los casos efectivamente realizados.

⁵ Los casos registrados representan una aproximación de la población beneficiada (personas atendidas), ya que potencialmente una persona podría tener más de un caso presentado. Sin embargo el SERNAC señala que es poco frecuente que personas presenten más de un caso.

⁶ El Programa objeto de esta evaluación ha sido indistintamente conocido como Proyecto O.I.R., Ventanilla Única y “SernacFacilita”.

desde cualquier comuna del país en materias de consumo, tanto las cubiertas por la Ley del Consumidor, como las de responsabilidad de otras instituciones encargadas de supervisar la prestación de servicios en sectores específicos: superintendencias u organismos reguladores en los servicios de telecomunicaciones, electricidad y combustibles, servicios sanitarios, fondos de pensiones, bancos e instituciones financieras, valores y seguros y salud previsual.

El Programa “SernacFacilita” fue diseñado el año 2002, su implementación se inició el año 2003 y actualmente se encuentra en ejecución, contemplando para el año 2005 la entrada en operación de una Central de Llamadas Telefónicas (*Call Center*).

Previo a la existencia del programa toda la atención de público se realizaba en las Direcciones Regionales (DR), lo cual se traducía en un alto costo de transacción para personas que viven en comunas distantes de las DR. Además, no existía un sistema estándar e integrado que facilitara la realización de consultas y reclamos y que agilizará las respuestas del SERNAC y las demás instituciones que supervisan servicios entregados al público. Considerando lo anterior, para lograr la protección de los derechos de consumidores de manera efectiva y equitativa se establece la producción de los siguientes dos componentes:

1.5.1. Componente 1: Plataformas y Puntos de Contacto para la atención de público operando en todas las comunas del país e integrando una red nacional de protección al consumidor

Consiste en la implementación de Plataformas de Atención de Público o Puntos de Contacto (buzón)⁷ en cada una de las comunas del país, a través de la suscripción de convenios con los municipios⁸. Además, el componente tiene como objetivo firmar convenios con otros servicios públicos (superintendencias) para la conformación de una Red de Protección al Consumidor⁹. Mediante la red territorial y los convenios con las superintendencias se pretende dar acceso a consumidores de todo el país a la presentación de cualquier tipo de consulta o reclamo relacionado con temas de consumo.

El SERNAC establece priorizar la instalación de Plataformas Comunes (PC) en aquellas comunas con población superior a 70.000 habitantes, bajo el supuesto de que a mayor población aumenta el número de transacciones realizadas en la comuna y por lo tanto, la probabilidad de que existan irregularidades que deban ser denunciadas.

1.5.2. Componente 2: Sistema estandarizado e integrado de atención de público instalado y operando

Consiste en la implementación y operación de un sistema de gestión de información estandarizado e integrado de atención de público (SIAC), que permita, tanto a través de

⁷ Las Plataformas Comunes son oficinas con personal de los municipios destinados a atender problemas de consumo. Un “Punto de Contacto” se refiere a un buzón en el cual el consumidor puede ingresar sus consultas y/o reclamos, en la ausencia de atención presencial.

⁸ Los convenios firmados para la instalación de Plataformas entre Municipios y el SERNAC estipulan que los Municipios destinen un espacio físico, mobiliario, materiales, conectividad a Internet y un funcionario asignado a la atención de público. En tanto el SERNAC se compromete al apoyo con equipamiento, capacitación al funcionario y una aplicación computacional (software).

⁹ Forman parte de la Red: Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL); Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC); Superintendencia de AFP (SAFP); Superintendencia de Isapres (SISP); Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS); Superintendencia de Valores y Seguros (SVS); Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras (SBIF).

las PC como las DR, registrar, procesar, derivar, gestionar y responder a las diversas consultas y requerimientos (*workflow*).

La producción de este componente requiere el diseño e implementación de un software o aplicación computacional orientado a la administración de flujos de trabajo (*workflow*), que permita atender y procesar los requerimientos relacionados con cada una de las instituciones involucradas. Además, el componente considera como una de sus principales actividades la capacitación de los funcionarios municipales a cargo de la atención de público en las PC.

El Modelo de atención diseñado permite al usuario presentar un requerimiento, mediante cinco canales de comunicación: presencial (en las PC), telefónico (Call Center), Escrito (recepción de cartas, oficios y faxes) , Buzón (Punto de Contacto en Municipios sin atención presencial), e Internet (a través de la página www.sernac.cl)¹⁰.

Según el esquema planteado, los consumidores son atendidos, independientemente de la institución competente, de la comuna o localidad del territorio nacional en que se encuentre, del canal de comunicación utilizado para ingresar un requerimiento y del funcionario que lo atienda.

1.6 Antecedentes Financieros

En promedio, para los años 2003 y 2004 el programa fue financiado en un 35% con aporte fiscal y recibió aportes de municipios estimados en 65% del total de ingresos del programa.

El presupuesto total asignado al programa ha sido para los años 2003 y 2004 de \$485 y \$468 millones respectivamente. El presupuesto de SERNAC asignado al programa se desglosa en una asignación específica al programa y otros gastos realizados por el SERNAC destinados a financiar remuneraciones y bienes y servicios generales. La asignación específica al programa para el año 2003 fue de \$209 millones, monto que decreció en un 10% el año 2004 alcanzando \$189 millones.

Para el año 2005 el presupuesto específico asignado al programa alcanza \$395 millones.

El gasto del programa en el año 2003 fue de \$1.369 millones y el año 2004 de \$1.391 millones. Estas cifras incluyen las estimaciones de los aportes municipales.

En una desagregación del gasto por componente se observa un gasto de \$1.299 millones para el Componente 1 y de \$90 millones para el Componente 2 en el año 2004.

2. Resultados de la Evaluación

2.1 Diseño

El problema que da origen al Programa está bien identificado y el diagnóstico de la situación inicial es adecuado, presentándose las evidencias de la percepción de

¹⁰ Dependiendo de la respuesta entregada por estos canales, el caso puede pasar a la etapa de mediación, en la cual el SERNAC busca solucionar directamente el problema con el proveedor, mediante un acuerdo entre este y el consumidor. Si no se llega a un acuerdo el caso pasa a la etapa Judicial, la cual se traduce en acciones ante los tribunales de justicia para resolver el conflicto no solucionado entre el Consumidor y Proveedor.

desprotección de los consumidores y la dificultad de acceso al SERNAC, por parte de la población, para presentar sus requerimientos¹¹.

El diseño del programa, particularmente en lo referido al Componente 1, no contempló la conveniencia de efectuar un traspaso gradual y progresivo de la atención directa de público desde las DR a las PC. En este sentido, la atención directa (presencial) de público realizada por las DR, constituye una duplicidad de funciones que le resta fuerza a la creación y efectiva operación de las PC.

El diseño original del programa define su población potencial y objetivo como el universo de consumidores del país, conforme a la misión definida por el SERNAC. Se prioriza la entrega del servicio en términos territoriales en el sentido de instalar plataformas en comunas de más de 70.000 habitantes. Sin embargo, considerando que la población objetivo no es homogénea en cuanto al grado de desprotección sobre sus derechos como consumidores, la evaluación considera que el diseño debería concentrar dichos esfuerzos en atender a la población más vulnerable¹² en este aspecto.

La evaluación señala que el componente 1 y 2 son claramente condiciones necesarias para que consumidores a nivel nacional accedan en forma expedita, oportuna y estandarizada a la presentación y resolución de requerimientos en materia de consumo. Sin embargo, se considera que son insuficientes considerando el escaso énfasis asignado a la labor de difusión del Programa. Producto de la carencia de difusión, la población tiende a concurrir a las oficinas de las DR del SERNAC ubicadas en las capitales regionales, aumentando su costo de transacción.

Existe un nivel razonable de definición y medición de indicadores de desempeño para las diferentes dimensiones y ámbitos de control a nivel de propósito y de los componentes. Además se aprecia una identificación adecuada de los medios de verificación, para los indicadores definidos. Sin embargo, el programa carece de indicadores que entreguen información, en relación al grado de conocimiento del programa, el nivel de confianza que se tiene en este, etc.

2.2 Organización y Gestión

La Estructura Organizacional del Programa es adecuada dada la gestión descentralizada, pero con responsabilidad centralizada en el Departamento Secretaría Regional.

Los mecanismos de coordinación aplicados han logrado establecer las bases de una cooperación recíproca a través de convenios con otros servicios públicos para integrar la operación de la Red de Protección al Consumidor. Sin embargo, el Panel considera que las instituciones públicas sectoriales operan de manera independiente y la interacción entre ambas instituciones consiste, en la práctica, a que el SERNAC derive casos no relacionados a su competencia. Además, se detecta la ausencia de convenios con Asociaciones de Consumidores, lo cual daría mayor fortaleza al programa.

Se detecta una ausencia de mecanismos de monitoreo eficaces para hacer exigible el cumplimiento de los convenios suscritos con los Municipios. Esta situación redundante en un

¹¹ Según la Encuesta Nacional CERC de Julio de 2002, un 77% de la población tenía "poca o nula protección" frente a abusos, excesos y fallas de mercado. El mismo año existía una cobertura territorial a nivel comunal de 23%.

¹² Se entiende a población vulnerable como aquella que producto de tener menor nivel de ingreso, educación, etc, desconozca de sus derechos como consumidor y/o presente mayores dificultades para exigir el cumplimiento de ellos (mayor costo de transacción).

desempeño municipal insuficiente¹³ lo que a su vez incide, junto con la falta de difusión, en que la comunidad no reconozca al Municipio como una instancia válida y efectiva para presentar requerimientos en materia de consumo.

2.3 Eficacia y Calidad

El Programa ha alcanzado logros importantes en cuanto a la cantidad de municipios con los cuales se han celebrado convenios. De un total de 80 oficinas comunales en 2002, hacia fines de 2004 se cuenta con 255 PC para la atención de público, más 59 buzones. La suma de 314 municipios representa una cobertura territorial de 90,8% con respecto al total de comunas en el país. La población susceptible de ser atendida alcanza un porcentaje similar, 89,6%.

La cuantificación de beneficiarios efectivos directos del Programa (beneficiarios de las PC y DR), muestra un crecimiento entre el primer y cuarto semestre del año 2004 de un 66%¹⁴. En términos desagregados, se observa que en las PC el crecimiento ha sido de un 35% y en las DR de un 70%. Además se observa que un 88% de la atención de público total registrada ocurre en las DR (considerando la estimación de subregistro de datos en las PC, esta cifra disminuye a un 65%)¹⁵.

En relación a los canales mediante los cuales son realizados los requerimientos, en el 2004 aquellos más utilizados son el canal presencial e internet con un 76% y un 13% respectivamente. Por otro lado destaca la baja utilización de los puntos de contacto (buzones) con un 0,05% de los requerimientos totales para el 2004.

Dado que más del 50% de las personas encuestadas a través del estudio CERC¹⁶ señalaron tener “poca o nula protección” frente a abusos, excesos y fallas de mercado y considerando la ausencia de difusión del programa, se estima que el número de personas atendidos es inferior al total de personas que en los años 2003 y 2004 han presentado problemas de consumo.

El indicador a nivel de propósito “cantidad de personas que recibieron respuesta del SERNAC a sus requerimientos” muestra un aumento de 90,0% en 2003 a 93,9% en 2004, lo cual si bien constituye un mejoramiento, persiste un 6% de usuarios que habiéndose registrado su caso no han obtenido respuesta a sus requerimientos. Esto contraviene lo dispuesto por la Ley N° 19.880 sobre Procedimiento Administrativo (obligación de concluir trámites y cumplir plazos establecidos). Por otra parte, el indicador que mide el porcentaje de cumplimiento del tiempo ofrecido para entregar respuesta a los consumidores, muestra un significativo mejoramiento para los requerimientos de orientación, aumentando de un 44% en 2003 a un 100% en 2004.

Respecto al componente 1, se observa que para el año 2003 y 2004 un 34% de las plataformas comunales cuenta con conexión a internet, lo cual se considera insuficiente dado las ventajas tecnológicas que significa disponer de conexión en las plataformas. Por otro lado, se observa un positivo resultado del indicador referido al porcentaje de

¹³ El Panel realizó visitas a 5 municipalidades, en las cuales se verificó tal insuficiencia.

¹⁴ Dado que en el año 2003 el programa se encontraba en período de marcha blanca, solo a partir del 2004 es posible considerar datos adecuados de los beneficiarios efectivos del programa.

¹⁵ Las principales razones para esta situación son el desconocimiento de la existencia de las PC por parte de consumidores y la información al respecto que proporciona la atención telefónica del SERNAC.

¹⁶ Encuesta Nacional CERC, Corporación CERC, Julio 2004.

funcionarios SERNAC capacitados en aspectos jurídicos (Componente 1) y en aspectos del sistema (Componente 2), alcanzando ambos a un 100%.

Para el componente 2, se observa que existe una integración y estandarización (sistema único e integrado de codificación y registro de casos) de un 34%, lo cual es insuficiente para el cumplimiento del propósito del programa.

No se dispuso de información en relación a la satisfacción de los beneficiarios del programa¹⁷.

2.4 Eficiencia y Economía

El Programa “SernacFacilita” muestra una buena ejecución presupuestaria, alcanzando un 99% en el 2003 y un 100% el 2004. El indicador aportes de terceros alcanzó un valor de 66%. No obstante, el Panel considera que el cálculo del aporte municipal ha sido sobrestimado, dado que en las entrevistas realizadas en PC se ha constatado que la asignación de personal ha sido menor que la comprometida según convenios. Se verificó la existencia de jornadas de medio tiempo, horarios restringidos, no reemplazos de encargados, etc.

Para el Componente 1 en año 2004 se identifican disminuciones del orden de 26% en el costo promedio por caso atendido, lo que corresponde a economías de escala asociadas al aumento que experimenta el número de casos, un 35% entre el 1° y 4° trimestre de 2004. El costo promedio por cada caso atendido en 2004, calculado en aproximadamente \$29.000, se considera distorsionado por la sobrestimación del aporte de los municipios.

Respecto al Componente 2, entre el primer y cuarto trimestre del 2004, el indicador muestra una disminución de costos promedio por caso de un 20%. El Panel estima que esta reducción estaría asociada al mayor uso que a través de las Direcciones Regionales se ha hecho del canal Internet¹⁸.

No obstante los resultados anteriores, estos no conforman antecedentes suficientes como para emitir un juicio concluyente de eficiencia del Programa para ambos componentes. Tampoco se dispone de antecedentes válidos y suficientes para comparar costos unitarios de atención en plataformas comunales con los correspondientes a las atenciones directas de público que realizan las DR.

Los gastos de administración asociados al Programa, han sido calculados por el SERNAC considerando un 20% de las remuneraciones del personal de áreas de apoyo. Para 2003 y 2004 alcanzan a un 9% de los gastos efectivos totales del Programa; porcentaje que se estima razonable dada la naturaleza del programa.

¹⁷ El SERNAC realizó una encuesta de satisfacción de usuarios el año 2004, pero esta no fue validada en términos metodológicos por el Panel evaluador principalmente debido a que se realizó solo en las DR.

¹⁸ El primer trimestre del 2004 fueron registrados a través de Internet 566 requerimientos. Esta cifra aumentó a 10.572 para el cuarto trimestre.

2.5 Justificación de la Continuidad del Programa

El Programa presenta importantes externalidades positivas que benefician al conjunto de los consumidores del país, al mejorar el grado de protección de los derechos de todos los consumidores, no sólo de los que acuden a él a presentar sus requerimientos y reclamos. Así, el número de beneficiarios indirectos supera ampliamente al número de beneficiarios directos. La sola existencia del Programa, la Ley de Protección de los Derechos del Consumidor y del SERNAC, fortalece la protección de los derechos de todos los consumidores. Por ello, considerando los ajustes que se recomienda realizar en el capítulo siguiente el programa debe continuar.

2.6 Recomendaciones

1. Traspasar en forma gradual la mayor parte de la labor de atención directa de público y recepción de reclamos a manos de las Plataformas Comunes a cargo de los respectivos Municipios, no excluyendo a otras instancias tales como las Asociaciones de Consumidores. Adicionalmente, se recomienda incorporar en el Programa más activamente a los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil, para que tengan un rol más prominente en la atención de consumidores, dada su mayor cercanía con la ciudadanía.

De esta forma, se busca la implementación del concepto de “ventanilla única” como punto de entrada al proceso de gestión de casos de consumo, concentrando el quehacer del SERNAC a la labor más bien operativa y de primer contacto, para intervenir, principalmente, como instancia de apoyo y actuando sólo en aquellos casos que superen las competencias y capacidades de acción de las Plataformas Comunes.

2. Efectuar una amplia difusión, tendiente a estimular el uso de estas Plataformas Comunes y para lograr confianza de la población en cuanto a la gestión de las mismas. Lo anterior implica la introducción de un nuevo Componente para el logro del propósito del Programa: “Consumidores conocen la existencia de las Plataformas Comunes de Atención de Público, su ubicación y los servicios que prestan”. La difusión debería contribuir a que los consumidores con problemas conozcan, confíen y acudan a buscar información y orientación a las Plataformas de su Comuna, disminuyendo así la tendencia de la población a concurrir directamente a las oficinas de las Direcciones Regionales del SERNAC.
3. Establecer mecanismos orientados a determinar y monitorear permanentemente el nivel de percepción de protección que tienen los ciudadanos en materia de consumo. En este sentido y considerando que una de las justificaciones iniciales del programa se atribuía a la percepción de desprotección del consumidor en materia de consumo, resulta necesario medir tal grado de desprotección, mediante encuestas apropiadas que se focalicen en preguntas cuyos temas se relacionen específicamente con el Programa. De esta manera será posible estimar la contribución efectiva del Programa en la percepción de la población sobre el grado de protección de sus derechos.
4. Mejorar el contenido de los convenios con los municipios, por la vía de la suscripción de un nuevo convenio o de algún adendum o documento anexo, a través del cual se permita establecer mecanismos de monitoreo que hagan más exigible el cumplimiento de los compromisos establecidos con los municipios. Es recomendable establecer

disposiciones para disponer de información sobre la gestión de las plataformas comunales, retroalimentando a los municipios respecto de sus resultados comparativamente con promedios regionales y nacionales.

Un complemento necesario al monitoreo de las PC es la realización de una estimación adecuada del aporte monetario de los municipios, dado que el Panel considera que la información con la cual se cuenta al respecto está sobreestimada. Además, el monitoreo permitirá exigir a los funcionarios de las plataformas el registro completo de casos, lo cual solucionaría el problema de subregistro existente a la fecha.

5. Priorizar los esfuerzos del programa hacia aquellas localidades o zonas urbanas donde se concentre la mayor demanda de los consumidores por la protección de sus derechos y a grupos o población con mayor vulnerabilidad en materia de información y protección. En base a estos criterio se debe definir la instalación de Plataformas de Atención o bien analizar soluciones alternativas tales como llamar a concurso a Asociaciones de Consumidores u otras organizaciones de la sociedad civil interesadas en asumir estas funciones. Considerar la factibilidad económica de las diferentes alternativas, así como, la eventual utilización del Fondo Concursable que se contempla en la Ley 19.955.

Para el cumplimiento de esta recomendación será necesario el diseño de reportes orientados a determinar dónde es más beneficioso destinar recursos para lograr mejores resultados del Programa.

6. Realizar un análisis para identificar en detalle las actividades pendientes para dar término al Programa, estableciendo así un horizonte de tiempo calendario que el Panel ha estimado hasta fines de 2007, luego del cual, las actividades deben definirse como una modalidad de funcionamiento normal del Servicio.
7. Establecer mecanismos orientados a medir y monitorear de manera permanente y desagregada las distintas etapas asociadas al proceso de gestión de tiempos de respuesta de casos del modelo SIAC. Esto con el objeto de medir si efectivamente se accede en forma expedita y oportuna a la presentación de los requerimientos de consumo por parte de los consumidores y con ello, medir este ámbito de desempeño del Programa: porcentaje de cumplimiento de tiempo ofrecido etapa orientación y porcentaje de cumplimiento de tiempo ofrecido en etapa mediación.