

Escuela de Posgrado

MAESTRÍA EN GERENCIA PÚBLICA

Trabajo de Investigación

**Plan de gestión para la creación de la superintendencia
nacional de protección del consumidor en el Perú,
2022 (período 2021-2023)**

Israel Sandino Arias Quijano
Cindy Aileen Solis Arce

Para optar el Grado Académico de
Maestro en Gerencia Pública

Lima, 2022

Índice

Asesor.....	ii
Dedicatoria.....	iii
Agradecimiento	iv
Índice de Tablas.....	vii
Índice Figuras	ix
Resumen	xii
Abstract.....	xiv
Introducción	xvi
Capítulo I Generalidades	20
1.1. Línea de investigación.....	20
1.2. Tema de investigación.....	20
1.3. Identificación de la realidad problema	20
1.3.1. Problemática Mundial	20
1.3.2. Problemática Latinoamericana.....	34
1.3.3. Problemática Nacional	45
1.4. Justificación.....	100
1.4.1. Teoría	100
1.4.2. Práctica.....	103
1.5. Aspectos Metodológicos.....	105
Capítulo II Marco Teórico.....	106
2.1. Investigaciones Previas Relacionadas	106
2.2. Modelos conceptuales de la realidad problema	123
2.2.1. Política de Modernización de la Gestión Pública.....	124
2.2.2. Gobierno Abierto.....	128
Capítulo III Diagnóstico	140
3.1. Organización de la institución a implementar la propuesta	140
3.2. Estructura organizacional	149
3.3. Planteamiento del problemas o condición de interés	157
3.4. Árbol de Problemas y factores causales.....	169
3.5. Sustento de evidencias de los factores causales.....	171
Capítulo IV Formulación.....	198
4.1. Planteamiento de resultado	198

4.2. Árbol de alternativas intervención para lograr la solución	198
4.3. Sustento de evidencias de alternativas de intervención.....	201
Capítulo V Propuesta de Implementación	219
5.1. Descripción de la Propuesta de Implementación	219
5.2. Objetivo General	219
5.3. Objetivos Específicos	219
5.4. Productos propuestos por cada objetivo específico.....	220
5.5. Estimación de costo de cada producto propuesto	227
Capítulo VI Análisis de Viabilidad.....	231
6.1. Viabilidad Política	231
6.2. Viabilidad Técnica	233
6.3. Viabilidad Social	235
6.4. Viabilidad Presupuestal	237
6.5. Valor público de la propuesta	238
Capítulo VII Seguimiento	243
7.1. Indicador de desempeño de los productos propuestos.....	243
Conclusiones	249
Recomendaciones	252
Referencias Bibliográficas.....	254
Anexos.....	263
Anexo 1: Matriz de Consistencia.....	263
Anexo 2: Glosario de Términos.....	266
Anexo 3: Productos	269
Anexo 4: Sustento de evidencias de los factores causales	326
Anexo 5 Análisis Costo/Beneficio sobre Propuesta normativa para la creación de la Superintendencia Nacional de Protección del Consumidor en el Perú.....	330

Índice de Tablas

Tabla 1 <i>Informe de Estafas Internacionales</i>	28
Tabla 2 <i>SIC de Colombia: Denuncias recibidas entre el 1 de enero al 30 de junio de 2020</i>	41
Tabla 3 <i>PROFECO de México: Quejas a nivel nacional, periodo enero-junio de 2019 y 2020, respectivamente</i>	43
Tabla 4 <i>PROFECO de México: Principales giros con más quejas, periodo enero-junio de 2019 y 2020, respectivamente</i>	44
Tabla 5 <i>Comparativo normativo de competencias y funciones de las principales instituciones miembros del Consejo Nacional de consumo en materia de protección al consumidor</i>	54
Tabla 6 <i>Esquema simplificado para la presentación de un reclamo o denuncia (procedimientos administrativos)</i>	66
Tabla 7 <i>Sanciones reportadas por las entidades del Sistema [Nacional Integrado de Protección del Consumidor], 2020</i>	78
Tabla 8 <i>Indecopi: reclamos concluidos, según actividad económica</i>	88
Tabla 9 <i>Indecopi: Denuncias concluidas en primera instancia (OPS y CPC), 2019 – 2020</i>	92
Tabla 10 <i>Reclamos y denuncias presentadas al Indecopi, 2011 – 2019</i>	97
Tabla 11 <i>Características de la relación entre Capacidades Institucionales y Gobierno Abierto</i>	130
Tabla 12 <i>Plan de Acción de Gobierno Abierto del Perú, Periodo 2020-2021</i>	135
Tabla 13 <i>Objetivos Estratégicos y Acciones Estratégicas Institucionales del Indecopi</i>	141
Tabla 14 <i>Presupuesto Institucional Modificado 2019 del Indecopi, según categorías presupuestarias y genéricas de gasto en soles</i>	146
Tabla 15 <i>Escala Remunerativa del Indecopi (en soles)</i>	151
Tabla 16 <i>Registro de Personal – Empleado, periodo 2017</i>	152
Tabla 17 <i>Reclamos y denuncias presentadas al Indecopi, 2011 – 2019</i>	164
Tabla 18 <i>Causas del problema identificado</i>	171
Tabla 19 <i>Resultado planteado</i>	198
Tabla 20 <i>Análisis de alternativas</i>	201
Tabla 21 <i>Análisis de las alternativas de intervención</i>	202

Tabla 22 <i>Análisis de las alternativas seleccionadas</i>	217
Tabla 23 <i>Transición de las alternativas al producto</i>	220
Tabla 24 <i>Presupuesto para consultoría internacional en Gobierno Abierto aplicado a la gestión de la protección al consumidor</i>	228
Tabla 25 <i>Presupuesto Institucional Modificado 2019 del Indecopi, según categorías presupuestarias y genéricas de gasto en soles</i>	229
Tabla 26 <i>Porcentaje de avance de la elaboración de proyecto de resolución para la transferencia de funciones del Indecopi a la Superintendencia de consumo</i>	243
Tabla 27 <i>Porcentaje de avance de la elaboración de proyecto de resolución para la creación de Comité de Transferencia de Funciones del Indecopi a la Superintendencia de consumo</i>	244
Tabla 28 <i>Porcentaje de avance de implementación de consultoría internacional para la elaboración de modelo de Gobierno Abierto en la gestión de la protección al consumidor</i>	245
Tabla 29 <i>Porcentaje de avance de elaboración de documento con el rediseño de un nuevo Programa Presupuestal 0114 “Protección al consumidor”</i>	247
Tabla 30 <i>Resultado planteado</i>	330

Índice Figuras

Figura 1. Población Activa Mundial, Total	22
Figura 2. Gasto de Consumo Final de los Hogares (\$ a precios internacionales constantes de 2011)	23
Figura 3. Agencias de Protección al Consumidor en el Mundo	24
Figura 4. Informe de Estafas Internacionales del econsumer.gov	29
Figura 5. Agencias de Protección al Consumidor en Latinoamérica	34
Figura 6. Población, Total – Periodo 2019	36
Figura 7. Población, Total y Población Activa, Total – Periodo 2019.....	37
Figura 8. SERNAC de Chile: Evolución de Reclamos, Denuncias, Juicios Colectivos y Fiscalizaciones, Periodo 2019-2020	40
Figura 9. Características del consumidor peruano – Periodo 2019.	47
Figura 10. Percepción respecto al conocimiento de la Ley de Protección y Defensa del Consumidor.	48
Figura 11. Percepción del respeto de los derechos de los consumidores por parte de las empresas (%).	49
Figura 12. Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.	50
Figura 13. Miembros del Consejo Nacional de Protección del Consumidor.....	52
Figura 14. Esquema del procedimiento administrativo para la tramitación de un reclamo sobre servicios públicos	68
Figura 15. Esquema del procedimiento administrativo para la tramitación de un reclamo sobre el sistema privado de pensiones	69
Figura 16. Esquema del procedimiento administrativo relacionado a servicios de salud (SUSALUD)	70
Figura 17. Esquema de atención de reclamos del Indecopi	72
Figura 18. Esquema del procedimiento administrativo para la tramitación de una denuncia en el Indecopi.....	73
Figura 19. Esquema del proceso arbitral en la Junta Arbitral de Consumo (JAC)	74
Figura 20. Reclamos resueltos por los proveedores a nivel nacional, según principales sectores (N° reclamos resueltos en miles y % reclamos resueltos a favor del consumidor).....	77

Figura 21. MGobiernos locales que atendieron consultas, quejas y reclamos relacionados a la protección del consumidor, según actividad económica o temática relacionada (2020, en %) ^{1/}	80
Figura 22. Principales indicadores en el sector telecomunicaciones en 2020	81
Figura 23. Principales indicadores en el sector de energía en 2020.....	82
Figura 24. Principales indicadores en el sector de infraestructura de transporte en 2020	83
Figura 25. Principales indicadores en el sector saneamiento en 2020	84
Figura 26. Principales indicadores en el sector salud en 2020	85
Figura 27. Sistema financiero: Ratio de reclamos según magnitud de transacciones	86
Figura 28. Evolución de las denuncias concluidas a nivel nacional, 2007 – 2020	91
Figura 29. Árbol de Problemas del PP Protección al Consumidor para el Año Fiscal 2019.....	96
Figura 30. ¿Quién defiende mejor los derechos del consumidor? (%)	98
Figura 31. Primera acción que realizaría para presentar un reclamo (%)	99
Figura 32. La cadena de valor en la Gestión por procesos	126
Figura 33. Pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública Nota: Esta información proviene de la Política de Modernización de la Gestión Pública, que, entre sus ejes transversales, destaca al “Gobierno Abierto”, base conceptual de la presente investigación. ..	128
Figura 34. Los principios de Gobierno Abierto en acción	132
Figura 35. Ecosistema de desarrollo de Gobierno Abierto	134
Figura 36. Distribución geográfica de las oficinas del Indecopi a nivel nacional	143
Figura 37. Ejes del Plan Nacional de Protección de los Consumidores.....	145
Figura 38. Ejecución del Presupuesto 2019 del Indecopi, según genérica de gasto	147
Figura 39. Mecanismos de Solución de Conflictos (MSC).....	148
Figura 40. Organigrama del Indecopi	154
Figura 41. Nivel de conocimiento de derechos como consumidor	159
Figura 42. Situaciones relativas a derechos del consumidor	160
Figura 43. Indicador de empoderamiento del consumidor	161

Figura 44. Porcentaje de denuncias fuera de los plazos legales – CPC, 2009 - 2017	165
Figura 45. Porcentaje de denuncias fuera de los plazos legales – OPS, 2011 - 2017	166
Figura 46. Árbol de Problemas.....	170
Figura 47. Árbol de Medios	200
Figura 48. Propuesta organizacional para la creación de la Superintendencia Nacional de Protección del Consumidor	221
Figura 49. Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor.	280

Resumen

El siglo XXI ha traído consigo diversos retos para la protección al consumidor, como avances en la fabricación, producción, comercialización y/o distribución de bienes y servicios a nivel local, regional e internacional; los cuales se añan al nuevo perfil del consumidor peruano surgido tras la pandemia por la COVID-19, que no solo habría evidenciado el aumento de los estándares en el consumo de productos y servicios en el mercado, tanto a nivel físico como virtual, sino también en el aumento de las problemáticas que aquejan a las y los consumidores en situación de vulnerabilidad, tales como: madres gestantes, niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidad y en situación de pobreza.

En este sentido, la presente investigación aplicada tiene como propósito el fortalecimiento de la gestión de la protección al consumidor en el Perú, mediante un ente independiente y exclusivo, con autonomía técnica, económica, funcional, administrativa y presupuestaria, para la defensa y la protección de las y los consumidores a nivel nacional, sobre todo de aquellos en situación de vulnerabilidad, bajo un modelo de Gobierno Abierto (transparente, colaborativo y participativo), en conjunto con las y los miembros que conforman el Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, en el marco de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Para este fin, se propone la creación de la Superintendencia Nacional de Protección del Consumidor en el Perú, en el marco de una gestión de Gobierno Abierto y de resultados, con base normativa en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, el Código de Protección y Defensa del Consumidor, la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, y otros documentos relacionados a la materia.

Asimismo, la implementación de la Superintendencia Nacional de Protección del

Consumidor permitirá fortalecer los actuales ejes estratégicos comprendidos en la Política Nacional de Protección y Defensa del Consumidor, así como su redireccionamiento en el Plan Nacional de Protección de los Consumidores, el cual se convertirá en el Plan Estratégico Institucional y Plan Estratégico Operativo de cada una de las dependencias que conformen la nueva estructura organizacional de la Superintendencia Nacional de consumo.

Finalmente, la Superintendencia Nacional de Protección del Consumidor permitirá dotar al Estado peruano de una mayor cobertura y alcance a la atención de reclamos y denuncias a nivel nacional, en beneficio de las y los consumidores, con especial énfasis en aquellos en situación de vulnerabilidad, incluidas las poblaciones en zonas de frontera. Además del fortalecimiento del accionar público y privado en la prevención de conflictos de consumo en el mercado, desde un modelo de Gobierno Abierto (transparente, colaborativo y participativo) en materia de protección al consumidor.

Palabras Claves: protección al consumidor, Superintendencia Nacional de Protección del Consumidor, Sistema Nacional Integrado de Protección del Consumidor, Código de Protección y Defensa del Consumidor, Gobierno Abierto, reclamos, denuncias, vulnerabilidad, prevención, transparencia, colaboración, y participación.

Abstract

The 21st century has brought with it various challenges for consumer protection, such as advances in the manufacture, production, marketing and distribution of goods and services at a local, regional, and international level, which make a match with the new profile of the Peruvian consumer emerged after COVID-19. All of this, put in evidence the increase of standards in the consumption of products and services in the market, both physically and virtually environments, but also put in evidence the increase of problems that afflict consumers in vulnerable situations, such as: pregnant women, children, elderly, people with disabilities or in poverty situation.

In this sense, the present applied research aims to strengthen the management of consumer protection in Peru, through an independent and exclusive entity, with technical, economic, functional, administrative, and budgetary autonomy, for the defense and protection of the and consumers at the national level, especially for those who are in vulnerable situation.

This in hand with Open Government model (transparent, collaborative, and participatory), and the members that make up the National Integrated Consumer Protection System, in the framework of the National Policy for the Modernization of Public Management.

For this purpose, the creation of the National Superintendence of Consumer Protection in Peru is proposed, within the framework of an Open Government and result-based management, further based on the normative of the National Policy on Modernization of Public Management, Consumer Protection and Defense Code, the National Consumer Protection and Defense Policy, the National Consumer Assistance Plan, and other related documents indicated in this investigation for consumer protection in the country.

Likewise, the implementation of the National Consumer Protection Superintendency will make it possible to strengthen the current strategic axes included in the National Consumer Protection and Defense Policy, as well as its redirection into the National Consumer Assistance Plan, which will become the Institutional Strategic Plan and Operational Strategic Plan of each of the dependencies that make up the new organizational structure of the National Superintendency of consumption.

Finally, the National Superintendency of Consumer Protection will provide the Peruvian State with greater coverage and scope to attend to claims and complaints at the national level, for the benefit of consumers, with special emphasis on those in vulnerable situations, including populations in border areas. In addition to strengthening public and private action in the prevention of consumer conflicts in the market, from an Open Government model (transparent, collaborative, and participatory) in terms of consumer protection.

Keywords: consumer protection, National Consumer Protection Superintendency, National Integrated Consumer Protection System, Consumer Protection and Defense Code, Open Government, claims, complaints, vulnerability, prevention, transparency, collaboration, and participation.