CENTRO CLEAR PARA AMÉRICA LATINA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A. C.

Diagnóstico del Programa B002: Promoción de una Cultura de Consumo Responsable e Inteligente

de la Procuraduría Federal del Consumidor

Informe final

Dra. Claudia Maldonado Trujillo
Coordinadora

México, D. F.
01 de diciembre de 2015

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE)
Centro CLEAR para América Latina
Carretera México-Toluca 3655
Lomas de Santa Fe
Álvaro Obregón
México, D. F. 01210

www.cide.edu

Equipo de investigación:
Claudia Maldonado Trujillo (coordinadora)
Oliver Peña Habib (gerente de proyecto)
Diana Paola García Medina
Oscar Ramos García
Indrani Barrón Illescas
Ana Ramírez Valencia

CONTENIDO

1. ANTECEDENTES 5
¿Por qué es necesaria una política de protección de los derechos de los consumidores? 8
Elementos centrales de la política de protección al consumidor 9
El consumidor 10
Esquema 1: Elementos de la política de protección al consumidor 11
Intervenciones en la estructura de mercado 12
Intervenciones por el lado de la oferta 12
Intervenciones por el lado de la demanda 13
Esquema 2. Instrumentos de la política de protección del consumidor 13
Regímenes regulatorios 14
Cuadro 1. Comparación de regímenes regulatorios 14
2. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA 16
La teoría económica: asimetrías de información 17
El consumidor en México: ¿desinformado y leal? 21
Estructuras de mercado y baja asociatividad: factores que abonan a la desinformación 25
Gráfica 1: México (Índice Global de Competitividad) 26
Gráfica 2: Índice Concentración por Sector Económico (Índice Herfindahl – Hirshman 2010) 26
Cuadro 2. Hogares urbanos y hogares rurales por categoría de ingreso 28
Cuadro 3. Pérdidas sociales debido al poder del mercado en servicios 29
Figura 1: Pérdidas totales de bienestar social en las entidades federativas debido al poder de mercado en bienes y servicios 29
Gráfica 3: Pérdida en el bienestar de los hogares debido a la presencia de estructuras de mercado concentradas 30
Gráfica 4: Pertenencia a asociaciones 32
Cuadro 4. Asociaciones civiles registradas ante la Profeco 33
Experiencias de atención 36
Árbol de problemas 41
Figura 2. Árbol de problemas 41

3. OBJETIVOS 42
Figura 3. Árbol de objetivos 42
Determinación de los objetivos de la intervención y cobertura 43
Definición de la población potencial, objetivo y atendida 43
Figura 4. Representación gráfica de las proporciones de la población potencial, objetivo y atendida 44
Definición de la población potencial 44
Conceptualización y cuantificación de la población potencial 45
Población objetivo 45
Cuadro 5. Cuantificación de población objetivo 46
Población atendida 46
Cuadro 6. Población atendida 47
Actualización de las cuantificaciones 48
Diseño de la intervención 49
Tipo de intervención 49
Cuadro 7. Alineamiento de Programas 51
Propuesta de elementos adicionales del diseño de la intervención 52
Descripción general del programa a partir de la propuesta de rediseño 53
Figura 5: Esquema Alineación del programa con el PND 2013-2018 54
Figura 6: Contribución del Programa B002 55
Figura 7: Marco de acción del programa B002 57
Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios 58
Figura 8: Intervenciones en función de las restricciones 59
Matriz de indicadores para resultados (MIR) 0
BIBLIOGRAFÍA 8
ANEXOS 13
Anexo 1. Ubicación del Programa B002 en la estructura de mercado 13
Anexo 2. Conclusiones de las evaluaciones externas al Programa 14
Anexo 3. Organismos regulatorios 0
Anexo 4. Producción de alimentos procesados 0
Gráfica 5: Producción de alimentos procesados en México 2008-2014 0

Anexo 5. Organizaciones de la sociedad civil 1
Anexo 6: Patrones de consumo en México 4
Gráfica 6. Gasto de los hogares por rubro de gasto 4
Cuadro 8: Rubros de gasto destinado al consumo de los hogares mexicanos en miles de pesos/gasto corriente trimestral 5
Cuadro 9: Composición del gasto destinado al consumo por familia 6
Anexo 7. Brecha digital 7

1. ANTECEDENTES

Este documento forma parte de un proceso más amplio de reflexión institucional y orientación estratégica de la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), en relación a su papel en la provisión de información y la formación del consumidor en México. Para su elaboración, se trabajó en intensa colaboración con los tomadores de decisiones y los operadores involucrados y se hizo uso intensivo de la información generada por el propio programa. Por las características de este programa, se hizo una revisión minuciosa de las implicaciones de la teoría económica para la política de protección al consumidor y de los desarrollos más recientes en la teoría y la investigación empírica sobre consumo, protección y educación al consumidor.

Las medidas para la protección al consumidor y la preocupación por los derechos del consumidor son muy antiguas. En el Derecho Romano, la teoría del contrato —con el concepto de transacción e intercambio económicos— incorporó garantías para prevenir vicios ocultos y riesgos para el comprador en la venta de productos (Hadfield, Howse y Trebilcock 1998: 131). No obstante, las políticas activas de protección al consumidor son producto de la segunda mitad del siglo XX, en la que surgió el marco conceptual y jurídico de la protección al consumidor a través de diversos instrumentos de política pública: información, regulación de la competencia, regulación sectorial y control de riesgos, generación de información, educación para el consumidor, etcétera (Trumbull 2010).

México es un país pionero en la materia: la Ley General del Consumidor (1976), que dio origen a la Procuraduría Federal del Consumidor y al hoy extinto Instituto Nacional del Consumidor, antecedió a las primeras discusiones internacionales sobre derechos del consumidor.[1] Desde entonces, la publicación periódica de la Revista del Consumidor es una fuente de información importante sobre productos, servicios y derechos del consumidor en el país. En los términos de la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente, la Procuraduría Federal del Consumidor funge como autoridad administrativa y está a cargo de la promoción y protección de los derechos e intereses del consumidor. Igualmente, tiene a su cargo procurar la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores (LFPC, artículo 20).

[1] El primer día internacional de los derechos del consumidor se celebró en 1983, y la primera declaración de Naciones Unidas al respecto (Siete Derechos Básicos del Consumidor) es de 1985.

Además de sus atribuciones de representación, vigilancia, intermediación, coordinación y sanción, la Procuraduría tiene un papel destacado en la educación del consumidor y la generación y difusión de información orientada al cumplimiento de su mandato legal (Anexo 1).

- Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado. (Art.24, fracción IV).

- Formular y realizar programas de educación para el consumo, así como difusión y orientación respecto de las materias a que se refiere esta ley. (Art.24, fracción V).

- Realizar y apoyar análisis, estudios e investigaciones en materia de protección al consumidor. (Art. 24, fracción VII).

- Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos y de capacitación [...] y prestar asesoría a consumidores y proveedores. (Art. 24, fracción VIII).

La elaboración de este diagnóstico forma parte de la mejora estratégica del programa que articula la provisión de información para el consumo y formación para el consumidor de esta institución: Promoción de una Cultura de Consumo Responsable e Inteligente (B002), a cargo de la Coordinación General de Educación y Divulgación. A pesar de que se trata de un programa claramente respaldado por la teoría económica, los estándares internacionales en materia de política de protección al consumidor y la obligación jurídica de promover y proteger los derechos del consumidor, el programa carece de un diagnóstico explícito, articulado, y con información actualizada, que justifique y oriente su operación. Igualmente, a pesar de que sus instrumentos y modalidades de difusión y diseminación de información son compatibles con las mejores prácticas internacionales, el programa carece de elementos clave para la evaluabilidad, la orientación a resultados y la maximización del uso de la información que produce y genera.

Las evaluaciones recientes del programa destacan las siguientes áreas de oportunidad: la matriz de indicadores de resultados (MIR) del programa tiene varias inconsistencias y no permite valorar adecuadamente el desempeño del mismo, ya que no captura adecuadamente los esfuerzos del programa; tampoco refleja la esencia y complejidad de su operación y sus objetivos. Los indicadores de la matriz y la definición de metas son problemáticos porque arrojan sistemáticamente valores cercanos y muy superiores al 100%. El programa no identifica ni cuantifica a sus poblaciones potencial, objetivo y atendida. En consecuencia, a pesar de que se recopila mucha información relevante de manera confiable, no es posible establecer con certeza el número de personas que acceden al programa, la intensidad o frecuencia con lo que lo hacen ni su composición (es

decir, la caracterización de diversas modalidades de acceso por parte de un mismo individuo o grupos de individuos).[2] Únicamente se suman "impactos" —en el sentido que la mercadotecnia da a este término— por tipo de "producto" del programa. Igualmente, al menos por lo que se refleja en la MIR, existen demasiadas actividades y salidas (*outlets)* de difusión de información que realiza el programa, sin que quede claro cuál es su coherencia interna y su sentido estratégico. En el extremo, estas actividades pueden parecer excesivas o sumamente fragmentadas.[3]

Estas debilidades del programa son atribuibles a los siguientes factores: En primer lugar, el programa es fruto de una trayectoria incremental de casi 40 años, en la que la provisión de información *per se* articuló los esfuerzos institucionales, sin que mediara necesariamente una reflexión explícita sobre los objetivos últimos y el uso esperado de dicha información (orientación a resultados), así como un planteamiento estratégico de maximización del uso de la información por parte de los consumidores (estrategia de contenidos y cobertura). Es importante recordar que todos estos instrumentos surgieron en un momento muy distinto de la economía y los patrones de consumo en México. En el origen, estas herramientas buscaban asegurar la aplicación de las políticas de precios controlados características del último periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) en el país (CIDAC 2012).

En segundo lugar, es muy importante enfatizar que la lógica y las características centrales de este programa implican desafíos adicionales para el diseño y la valoración de indicadores y parámetros clave de desempeño y orientación a resultados**. Este programa es un programa de demanda abierta que ofrece un bien público (información).** Por esta razón, algunos estándares aplicados a los programas sociales que entregan bienes privados y /o servicios a una población determinada, sujetos a reglas de elegibilidad y focalización concretas, son problemáticos en este contexto. En el caso pionero de Chile, por ejemplo, diversas evaluaciones independientes reconocen la naturaleza *sui géneris* de este tipo de intervenciones y las dificultades intrínsecas a la medición de sus impactos, por tratarse de un bien público.[4]

En tercer lugar, la teoría de cambio del programa, asociada al papel de la información en las decisiones de consumo y el desarrollo de un perfil más sofisticado de consumidor,

---

[2] Toda esta información, como se señala más adelante, puede ser de gran utilidad para mejorar los contenidos y los mecanismos de transmisión del programa y para aumentar su cobertura.

[3] Véanse los principales hallazgos de las evaluaciones al Programa en el Anexo 2.

[4] El programa "Sernarfacilita" del gobierno chileno consiste en la implementación de un sistema nacional estandarizado e integrado de información para el consumidor. La evaluación de diseño de este programa (2005) señaló que este no contaba con una estimación efectiva de la población que presenta problemas en sus derechos de consumo y que requiere información para el consumo, y que carecía de una estrategia de focalización: "La población objetivo del Programa no es homogénea en cuanto al grado de desprotección sobre sus derechos como consumidor, por lo que surge la necesidad de focalizar a partir de estudios orientados a identificar a aquellos grupos de consumidores, estratos socioeconómicos, categorías socio-demográficas, localidades, comunas o regiones, etc., que parecen presentar una mayor vulnerabilidad en materia de protección de derechos del consumidor y su distribución territorial relativa." (Beca et al., 2005).

está claramente fundada en la teoría económica (Akerloff 1970, Stiglitz, Varian 2011, Hadfield et al. 1998) y en evidencia empírica internacional (Grether y Wilde 1983; Babutsdize 2007; OCDE 2010; Kling, Moullainhathan y Shafir et al. 2012). No obstante, el programa carece del manejo y la sistematización de información que le permita: documentar de manera sistemática el acceso a la información que provee, seleccionar de manera más estratégica el tipo de información y el formato de transmisión y difusión que es más útil y adecuado para diferentes grupos o perfiles de consumidor; y promover la demanda de información por parte de los consumidores.

Como punto de partida para el diagnóstico y el análisis de este programa, es importante explicar los fundamentos generales de la protección al consumidor como política pública y ubicar a este programa en el marco de diversas intervenciones orientadas a la protección de los derechos de los consumidores en México.

¿Por qué es necesaria una política de protección de los derechos de los consumidores?

La protección al consumidor es un caso paradigmático en el que las fallas de mercado justifican la intervención pública mediante la generación de bienes públicos globales, como la información y el conocimiento, y la regulación directa e indirecta a los agentes de mercado. La política de protección a los consumidores tiene dimensiones legales y económicas. De un lado, implica la protección de la dimensión contractual de las relaciones de consumo e intercambio: proveer certeza jurídica para la realización de contratos justos y equitativos, en los que las partes cumplan con sus derechos y obligaciones. Del otro, la dimensión decisional o conductual del consumo: prevenir y atenuar los efectos perversos de la toma decisiones de consumo —con información incompleta y en condiciones de riesgo— en el bienestar individual y colectivo. Estas dos dimensiones de protección al consumidor tienen una larga trayectoria en el pensamiento político y económico; no obstante, como políticas articuladas son producto del desarrollo industrial y la emergencia de la sociedad del consumo.[5]

La teoría económica sugiere que la intervención pública es necesaria cuando existen fallas de mercado —información imperfecta y/o asimetrías de información, externalidades, monopolios naturales y bienes públicos— (Stiglitz, Olson 1965; Akerlof 1970; Weimar y Vining 1999). Cuando hay fallas de mercado, los mecanismos descentralizados y espontáneos de mercado producen equilibrios socialmente subóptimos que afectan desfavorablemente el bienestar de los consumidores y la eficiencia

[5] La sociedad de consumo es una sociedad de producción de bienes y, al mismo tiempo, de producción acelerada de relaciones asociadas al propio consumo (Baudrillard 2009:217). Es decir, una sociedad en la que la capacidad de producción en masa depende y promueve el consumo como eje central del bienestar: una sociedad que, en los términos de Bauman, interpela y reconoce a sus miembros en relación su capacidad de consumo (2007: 77).

económica (Trumbul 2010). En el caso particular de la protección al consumidor, se parte del reconocimiento que grandes asimetrías de información entre consumidores y proveedores afectan las alternativas y decisiones de los primeros (Stern 1967; Varian 2011; Armstrong et al. 2009). Estas asimetrías, en el extremo, pueden llevar a la producción y adquisición de productos altamente riesgosos, la generación de información falsa, publicidad engañosa y el incumplimiento de garantías básicas en los contratos (por ejemplo, vicios ocultos).

Desde el punto de vista de los teóricos de la acción colectiva y los movimientos sociales, estas asimetrías son aún más graves porque los consumidores, como grupo de interés difuso, enfrentan costos altísimos de organización y coordinación, en comparación con los productores y proveedores, que enfrentan bajos costos y muchos incentivos para organizarse, como cualquier grupo de interés concentrado (Mancur Olson 1965; Ronald Inglehart 1977; Sidney Tarrow 1998). No obstante, en los años setenta surgen los primeros movimientos nacionales de consumidores que influyen de manera decisiva en la emergencia de políticas nacionales de protección al consumo (Trumbull 2010). Desde la adopción de principios y directrices internacionales (ONU, 1985), la mayoría de los países ha adoptado leyes de protección al consumidor (CPA, por su siglas en inglés), documentos de política nacional y/o planes estratégicos para la protección del consumidor (Consumers International, 2013). Actualmente, las políticas de protección y regulación de los mercados de productos son, de acuerdo con especialistas, más complejas y extensas que la protección a los trabajadores o el medio ambiente: "se trata de la red de regulación más extensa del mundo industrial" (Trumbull 2010: 1).

Elementos centrales de la política de protección al consumidor

A pesar de la diversidad y complejidad de estos sistemas, estos pueden clarificarse en función de su conceptualización de la figura del consumidor y, por tanto, la concepción de su protección como derecho o garantía y el régimen regulatorio vigente. Por tratarse de un problema de mercado, es posible identificar intervenciones por el lado de la oferta, por el lado de la demanda o afectando directamente la estructura de mercado. De hecho, intervenciones complementarias en estas tres dimensiones forman parte de la caja de herramientas de una política efectiva de protección al consumidor (OCDE 2010). Algunos países tienen políticas que ponen el énfasis en el papel de la información como instrumento para empoderar al consumidor, para que éste pueda protegerse; otros países han adoptado medidas muy fuertes para asegurarse de que los productos que llegan al mercado cumplan ya con rigurosos estándares y amplias protecciones para el consumidor.

El consumidor

En los principios la Guía de Naciones Unidas (1983) y en la legislación de países como Francia, Reino Unido y Australia no se define explícitamente al consumidor. En la mayoría de los países, se define al consumo en relación a bienes y servicios finales de personas físicas. En Bélgica, la provincia de Quebec y Uruguay, se excluye claramente el consumo "profesional" o intermediario de bienes y servicios. En términos generales, en América Latina la figura del consumidor (final) cubre tanto a personas físicas como morales (El Salvador, Chile, Perú, Panamá) y, en los casos de Costa Rica y México, se amplía excepcionalmente a grupos de artesanos y microempresas, respectivamente (Consumers International 2013). En la legislación mexicana se define al consumidor como "la persona física o moral que adquiere, realiza o disfruta como destinatario final bienes, productos o servicios" (LFPC, Art. 2), y sólo en casos especiales a "la persona física o moral que adquiera, almacene, utilice o consuma bienes o servicios con objeto de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación de servicios a terceros" (Arts. 2, 99 y 117).

Además de claras implicaciones jurídicas, los conceptos de consumidor definen el contorno de cualquier régimen de protección. Los derechos del consumidor pueden ser vistos como derechos de ciudadanía (derechos políticos), como derivados del derecho a la libertad (soberanía del consumidor) y como defensa de un grupo o clase desprotegido (como grupo social vulnerable). De acuerdo con McShane y Sabadoz (2015), hay tres conceptos centrales de empoderamiento del consumidor: 1) alternativas y decisión; 2) información y 3) educación. Estas nociones se basan en la idea de que más opciones y más información son siempre mejores para el consumidor. No obstante, particularmente con la revolución digital y la multiplicación de opciones y diversificación de productos y servicios, se han documentado dos tendencias aparentemente contradictorias: la confusión y el escepticismo del consumidor (Laufer 2003); la búsqueda de autenticidad del consumidor (Grayson y Martinec 2004) y la creciente demanda por responsabilidad social corporativa (Phole y Hittner 2008), así como la emergencia del concepto de consumo responsable y sostenible.

Si se define al consumidor en función de su pertenencia a la comunidad de mercado y sus relaciones de intercambio, podemos conceptualizar su posicionamiento en función del modelo clásico de Albert O. Hirschman: voz, lealtad y salida (Hirschman 1970).[6] La capacidad de voz y salida de los consumidores los empodera frente a los oferentes porque induce una amenaza creíble de castigo en caso de que los productos y/o la información provista por oferentes (publicidad, marketing, contratos, etiquetado, etc.)

[6] A diferencia del modelo de Hirschman, la lealtad en este contexto no implica adhesión constructiva al sistema, sino fallas de los mecanismos de competencia inducidos por el consumidor elástico o responsivo a la información y precios relativos.

resulten insatisfactorios. La lealtad, ya sea por inelasticidad de la demanda, por estructura de mercado (falta de alternativas) o por malas prácticas de consumo (desinformación, no comparar precios, etc.) por lo general es un indicador de bajo nivel de empoderamiento y sofisticación por parte del consumidor. No obstante, al menos en teoría, la lealtad del consumidor puede ser también resultado de grandes esfuerzos competitivos y buen servicio por parte de los oferentes. Desde el punto de vista del consumidor, ejercer las funciones clásicas de lealtad, voz y salida depende claramente del contexto de mercado y el grado de protección, información y empoderamiento con el que cuenta, ya sea por cuenta propia, o como resultado de acciones direccionadas por parte del Estado.

El marco general para la atención de las asimetrías de información en el mercado y sus consecuencias está anclado en tres tipos de intervenciones relacionadas: enfoque de demanda, enfoque de oferta y estructura de mercado.

Esquema 1: Elementos de la política de protección al consumidor

Intervenciones en la estructura de mercado

La estructura de mercado se refiere al conjunto de características que permiten identificar el grado de competencia de un mercado en función de algunas variables clave:[7] el número y poder relativo de consumidores y oferentes; las posibilidades de colusión entre ellos; el grado de diferenciación de productos, y los costos relativos de entrada y salida en ese mercado. Los mercados pueden clasificarse, en función de dichas características, como: competitivos, oligopólicos, monopólicos o "monopsónicos" (Varian 2011). Cuando un mercado es perfectamente competitivo, todos los actores son tomadores de precios y el equilibrio de mercado es resultado de la acción descentralizada de intercambio entre agentes económicos libres, que maximizan su utilidad. En este escenario , la asignación de recursos escasos realizada a través de dicho mecanismo es eficiente. A medida que nos alejamos de los supuestos de la competencia perfecta, aumenta la probabilidad de que algún agente (el oferente, salvo en el caso del monopsonio) ejerza poder de mercado: controle precios y/o atributos de los productos en detrimento del consumidor.

La regulación de la competencia económica en general y la regulación de la competencia sectorial son ejemplos de este tipo de intervenciones. La premisa básica de estas intervenciones es que la mejor forma de inducir y regular el libre intercambio entre agentes económicos, y por ende, la maximización del bienestar económico, consiste en afectar las características clave del mercado. Es decir, se trata de inducir cambios en las conductas de los actores económicos por la vía de la transformación de la estructura de incentivos (grado de competencia) que enfrentan.

Intervenciones por el lado de la oferta

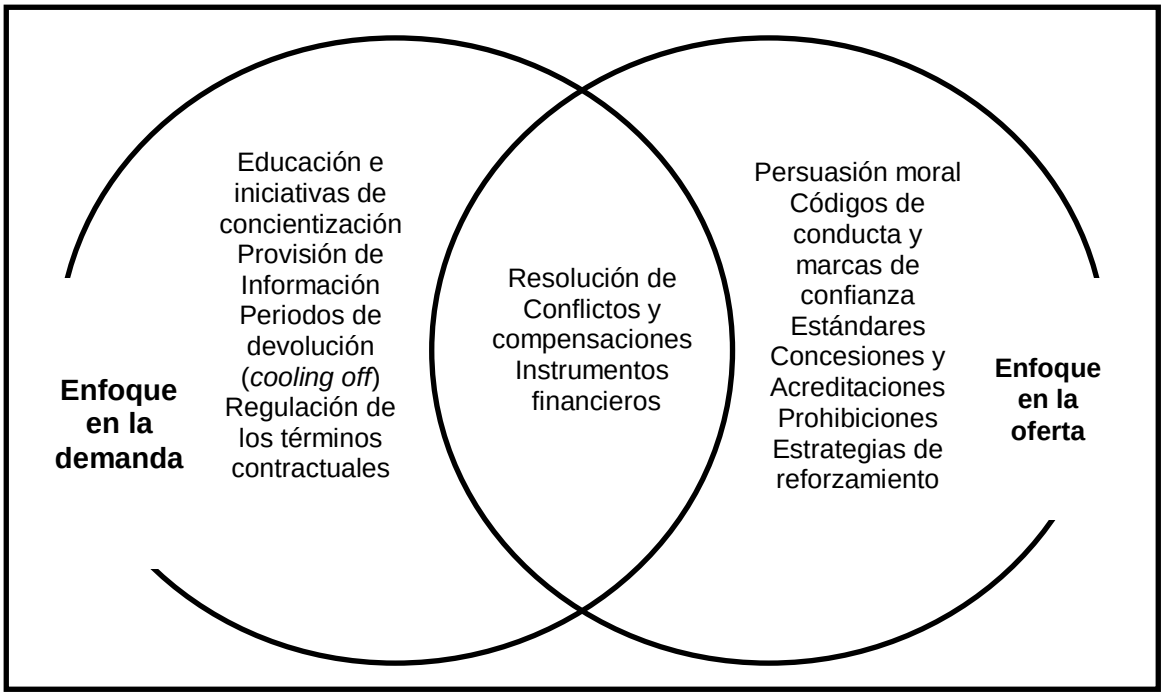
Las asimetrías de información no sólo conducen a la pérdida de eficiencia, éstas pueden a la asunción de riesgos ocultos y graves por parte del consumidor. Para resolver este tipo de problema existe la regulación de productos de consumo, estándares, información obligatoria, normas y procesos de producción que tienen por objetivo asegurarse que todos los productos que lleguen al mercado cumplan con estándares mínimos de protección para el consumidor. Este tipo de intervenciones incluyen las licencias profesionales y la acreditación así como proscripciones expresas. Hay bienes y servicios, que por sus atributos y efectos, nunca deben llegar al mercado.

[7] Actualmente el análisis de las estructuras de mercado se basa en la identificación del mercado relevante y su grado de contestabilidad.

Intervenciones por el lado de la demanda

Estas intervenciones son las que atañen directamente a las decisiones individuales y colectivas del consumidor. La disciplina de mercado -normalmente inducida por la competencia- también puede generarse desde la señales que emiten los consumidores cuando generan capacidades sofisticadas de comparación de productos, servicios y relaciones precio-calidad y cuando conocen y saben ejercer sus derechos. En este sentido, la fuerza del consumidor puede generar incentivos adicionales para que los mecanismos de disciplina del mercado surtan efecto en los oferentes. En este grupo se encuentra por supuesto la provisión de información y la formación de consumidores. Igualmente, se incluyen mecanismos regulatorios que dan la oportunidad a los consumidores de protegerse de sus propias decisiones (*cooling off periods*) y/o reglas para transparentar los contratos.

Esquema 2. Instrumentos de la política de protección del consumidor



Fuente: Elaboración y traducción propias. Basado en OCDE Consumer Policy Toolkit, 2010: 13.

Una política de protección al consumidor se considera incompleta si no cuenta con intervenciones en estos tres ámbitos. Esto se debe a que las asimetrías de información afectan incluso a los mercados más competitivos y hay umbrales mínimos de seguridad y credibilidad que el mercado no produce por sí mismo, por lo que son necesarias intervenciones adicionales. Sin duda, un aparato institucional que asegure condiciones de

competencia en los mercados es un instrumento muy poderoso de protección al consumidor, pero no es suficiente. Distintos países han adoptado combinaciones diferenciadas de estos componentes en las políticas respectivas. Además de las trayectorias institucionales y el peso relativo de los movimiento de consumidores en el diseño de estos instrumentos, el concepto social y político de consumidor influye no sólo en la definición jurídica de la figura del consumidor y la regulación de las relaciones de consumo, sino también en el peso relativo que se otorga a las intervenciones de demanda, oferta y estructura de mercado.

Regímenes regulatorios

El régimen regulatorio se refiere al portafolio de instrumentos seleccionados para alcanzar metas regulatorias (May 2007; Hood et al. 2001; Lodge 2004), en este caso la protección del consumidor:

> Un régimen comprende una estructura institucional y la asignación de responsabilidades para realizar las actividades de regulación. La estructura institucional consiste en las reglas que prescriben comportamientos esperados o resultados, estándares que son *benchmarks* contra los que se mide el nivel de cumplimiento, un mecanismo para determinar el grado de cumplimiento regulatorio y sanciones en caso de incumplimiento (May 2007: 9).

La teoría de la regulación identifica tres tipos de regímenes regulatorios: el prescriptivo o de regulación directa; la regulación basada en sistemas y la regulación basada en desempeño.

Cuadro 1. Comparación de regímenes regulatorios

	Régimen regulatorio		
	Regulación prescriptiva	**Regulación basada en el sistema**	**Regulación basada en desempeño**
Enfoques regulatorios	Acciones prescritas	Proceso o sistema	Resultados o efectos
Determinación del cumplimiento	Apego a las acciones prescritas	Sistema de producción aceptable	Logro de los resultados deseados

Naturaleza de las reglas y los estándares	Especificaciones particularistas y detalladas	Especificaciones orientadas al proceso	Especificaciones de los efectos orientados a los objetivos
Base para el logro de objetivos regulatorios	Apego a las prescripciones que se espera cumplirán los objetivos	Se diseñan los controles del sistema adecuados para cumplir los objetivos	Los objetivos regulatorios están dentro de la orientación de los resultados
Ejemplos	Enfoque regulatorio dominante en Estados Unidos para la regulación ambiental y social	Aspectos de salubridad alimentaria, higiene y seguridad industriales, energía nuclear y sanidad en las plantas	Aspectos de la calidad del agua y del aire, seguridad en edificios y prevención de incendios, eficiencia energética, prácticas forestales y seguridad de los ductos

Fuente: Traducción propia de May 2007: 10.

Además de los costos de monitoreo y la potencial limitación de la libertad del consumidor, y del productor, los regímenes de regulación prescriptiva imponen un nivel de detalle y diferenciación por producto que puede volverse inmanejable. De ahí que la nueva teoría de la regulación tienda a favorecer medidas más generales de regulación, la importancia de la coparticipación de los actores involucrados en la redacción de la regulación y diversas opciones de autorregulación y negociación con la industria que pueden cumplir con los objetivos deseados imprimiendo menores costos a los particulares y a las autoridades encargadas de la supervisión del cumplimiento. Con independencia del régimen regulatorio vigente, es posible afirmar que un sólido marco regulatorio —que brinde certeza jurídica y respete los niveles necesarios de autonomía a los actores de mercado— es un factor central de la capacidad gubernamental para proteger al consumidor.

2. IDENTIFICACIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

> La economía de la política del consumidor se enfoca en la identificación de situaciones en las que los mercados, incluso siendo competitivos, dejan de producir buenos resultados para los consumidores, y en donde la intervención gubernamental puede mejorar estos resultados. La fuente primaria de fallas de mercado es la información imperfecta [...].
>
> (OCDE, 2010:13).

El problema que atiende el programa es un caso paradigmático en el que se justifica la intervención gubernamental: las fallas de mercado. Una falla de mercado es una situación anómala en la que la conducta maximizadora de los agentes de mercado no conduce a la eficiencia social. La política de protección al consumidor es una estrategia diferenciada de reducción de asimetrías y riesgos de mercado por el lado de la oferta, la demanda y la estructura del mercado.

Este programa se inscribe en el grupo de intervenciones que buscan corregir fallas de mercado por el lado de la demanda: la conducta de los consumidores. Este problema tiene una dimensión económica general, anclada en la teoría económica, y una dimensión específica a México. La dimensión específica a México tiene, a su vez, dos dimensiones: el comportamiento observado de los consumidores de México y las características de la economía mexicana que exacerban la gravedad del problema y sugieren la importancia de la provisión pública de información para el consumidor y la promoción gubernamental de educación para el consumidor. Por esta razón, en esta sección se presentan primero los elementos centrales de la teoría económica que identifican el problema de asimetrías de información, sus consecuencias negativas para el bienestar económico y la necesidad de intervención gubernamental. En segundo lugar, se explican las razones por las que los consumidores en México pueden considerarse en condiciones de vulnerabilidad: por sus patrones de decisión para el consumo y por las características de las estructuras de mercado que enfrentan.

La teoría económica: asimetrías de información

El sistema económico de libre mercado se basa en la creencia que las decisiones inteligentes y libres producirán la mejor asignación de recursos escasos, tanto públicos como privados (Stern, 1967:48). Para que esto suceda, los consumidores deben de tener acceso a la mayor y mejor información sobre los productos y servicios que adquieren, los *trade-offs* implícitos en la transacción (consumo vs. ahorro) y, por supuesto, los términos de la transacción. Para la teoría del consumidor, deben cumplirse los siguientes axiomas (Varian, 2011: 36-54):

Preferencias exógenas: las preferencias del consumidor son fijas y externas al mercado. Es decir, el consumidor entra a la relación de mercado con preferencias preestablecidas e independientes.

Preferencias completas: siempre es posible comparar entre dos combinaciones de bienes (cestas o canastas). Dada cualquier canasta X y cualquier canasta Y, las preferencias se consideran completas cuando $(X_{1,} X_2) \succeq (Y_{1,} Y_2)$ o $(Y_{1,} Y_2) \succeq (X_{1,} X_2)$ o ambas condiciones (el consumidor es indiferente entre las dos canastas).

Preferencias reflexivas: cualquier cesta es al menos tan buena como ella misma, o sea: $(X_{1,} X_2) \succeq (X_{1,} X_2)$.

***Preferencias transitivas*:** la valoración del consumidor tiene secuencia lógica u ordenada. Es decir, si $(X_{1,} X_2) \succeq (Y_{1,} Y_2)$ y $(Y_{1,} Y_2) \succeq (Z_{1,} Z_2)$, se espera que $(X_{1,} X_2) \succeq (Z_{1,} Z_2)$. En otras palabras, si el consumidor piensa que la cesta X es al menos tan buena como la Y y que las Y es al menos tan buena como la Z, también es cierto que X será al menos tan buena como la Z.

Preferencias monótonas: Suponemos que más es mejor, es decir, el consumidor siempre preferirá una cesta de bienes mayor. En concreto, si $(X_{1,} X_2)$ es una cesta de bienes y $(Y_{1,} Y_2)$ es otra que contiene la misma cantidad de ambos bienes y más de uno de ellos $(Y_{1,} Y_2) \succ (X_{1,} X_2)$

El modelo de mercado parte de la premisa que los consumidores son perfectamente racionales, que tienen preferencias exógenas (completas, reflexivas y transitivas), y que realizarán transacciones de mercado que maximicen su utilidad (función de utilidad), dada la restricción presupuestal. En este modelo puro (competencia perfecta), que conduce invariablemente a un resultado económico óptimo, se cumplen las siguientes condiciones: hay un número suficientemente grande de compradores y productores para impedir que cualquier de ellos pueda influir independientemente en el precio (todos los agentes son tomadores de precio), los productos son homogéneos (comparables en las mismas dimensiones), ausencia de barreras de entrada y de salida,

hay información perfecta y cero costos de transacción. Las desviaciones más conocidas de los supuestos se conocen como fallas de mercado: condiciones en las que la conducta maximizadora de los agentes privados no conducen al óptimo social, como las asimetrías de información, las externalidades, los bienes públicos y los monopolios. De ahí la importancia de la generación de instituciones y mecanismos que permitan corregir fallas de mercado y aproximar las condiciones de los mercados (en plural) a aquéllas de competencia perfecta.

Además de la conducta maximizadora, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, se requiere que los agentes tengan y utilicen la información disponible, que es perfectamente simétrica, necesaria y suficiente, para tomar la decisión: "Los consumidores deben de conocer las condiciones del mercado, como los precios, cantidades, las distintas empresas de tal manera adquiera las cantidades que desea al precio de equilibrio de mercado, que por definición es el mejor" (Rosales, 2000: 107-110). En consecuencia, las desviaciones de los supuestos de este modelo conducen a pérdida de bienestar, en el sentido económico del término.

Evidentemente, estos supuestos no se cumplen empíricamente en ningún mercado. El supuesto de racionalidad comprehensiva del consumidor ha sido refutado por el análisis de políticas públicas, la psicología, el marketing, la economía conductual, incluso la neurociencia (Simon, Lindbloom, Kahnemann y Tversky, Kaku, Murray, entre otros). Como señalan McShane y Sabadoz (2015: 546), el consumo adictivo, el exceso de gastos, las compras impulsivas y basadas en deseos transitorios son todos evidencia de comportamiento irracional por parte del consumidor (Kotler 1972; Hirschman 1992; Strack et al. 2006). No obstante, aun reconociendo los límites de la racionalidad pura para entender la toma de decisiones en el mercado, la centralidad de la información para tomar decisiones adecuadas en función de las alternativas y las preferencias de los individuos es indiscutible (Grether y Wilde 1983; Babutsidze 2007; Redmond 2000). Actualmente, con el gran incremento en el volumen de las transacciones, el desarrollo acelerado de diversas tecnologías y la sofisticación de las técnicas de mercadotecnia, publicidad y focalización del consumidor, los consumidores promedio se encuentran en un grado mayor de vulnerabilidad si no generan capacidades autónomas para informar adecuadamente sus decisiones de consumo y ejercer sus derechos en cualquier relación de intercambio. Por estas razones, la disponibilidad de información relevante para el consumo es cada vez más importante (Stern, 1967: 50; OCDE 2009, OCDE 2010, Consumers International 2013).

Como se verá más adelante, el grado de asimetrías de información existentes en un mercado es imposible de medir, porque la enorme complejidad y diversidad de mercados en una misma economía y por la imposibilidad de documentar la existencia y el tamaño de las asimetrías en cada transacción que ocurra. Por ende, gran parte de la investigación empírica sobre asimetrías de información se limita a mercados muy especializados como el mercado de seguros y mercados financieros muy específicos.

Como señala Tang (2006: 5): "los estudios empíricos del impacto de la asimetría de la información han estado limitados por la enorme dificultad de identificar *proxies* adecuados para medir el cambios en los niveles de la asimetría de la información".

La protección para el consumidor que tiene que ver con información incluye, por supuesto, medidas por el lado de la oferta, que incluyen la revelación obligatoria de información; la regulación de los términos de venta; la estandarización y el etiquetado; la prestación de servicios de asesoría al consumidor; reglas de *full disclosure* y la realización de tareas de divulgación. Además de estas medidas precautorias, el modelo de competencia compatible con la soberanía del consumidor implica necesariamente una serie de supuestos conductuales del propio consumidor. En otras palabras, para que los mecanismos de mercado reales generen bienestar y una asignación adecuada de recursos, es imprescindible que el comportamiento de los consumidores active los resortes de la disciplina de mercado y afecten no sólo la capacidad individual del consumidor para decidir de manera informada y proteger su bienestar y sus derechos, sino de los consumidores, como un grupo, de ejercer presión en el mercado. A esto se refiere el concepto de poder del consumidor.

El problema que atiende este programa se relaciona con la dimensión conductual, del lado de la demanda. Cuando el comportamiento no informado de los consumidores exacerba aún más las asimetrías. En este contexto se producen malas decisiones de consumo y ahorro, en detrimento del bienestar del consumidor. Cuando los tomadores de decisiones, en este caso los consumidores, hacen un uso subóptimo de la información relevante para la toma decisiones y desconocen sus derechos, enviarán señales de mercado que afectarán las decisiones de los oferentes. Ante consumidores poco informados, poco exigentes y no empoderados, los oferentes carecerán de los incentivos pertinentes para ofrecer términos adecuados de precio-calidad, para evitar prácticas engañosas de publicidad y promover relaciones de intercambio desventajosas para el consumidor —por ejemplo, cláusulas implícitas, altos costos ocultos de salida, etcétera— (Armstrong, Vickers y Zhou 2009; OCDE 2009; McShane y Sabadoz 2015: 548).

El conocido modelo de los "limones" de Akerlof (1970) ilustra cómo en condiciones de asimetría de información, el mercado autoseleccionará oferta de baja calidad, con claras pérdidas de bienestar social. En el equilibrio, el mercado de autos usados estará poblado exclusivamente por autos de mala calidad (limones). Stiglitz (1979) por su parte, plantea un modelo en el que obtener la información genera un costo, así que el proveedor aprovecha dicho costo para aumentar los precios (ante la baja probabilidad de que consumidor adquiera la información relativa).

Un caso típico del papel del consumidor en la generación de equilibrios competitivos es la "paradoja del diamante": cuando los consumidores no comparan precios, el precio de equilibrio de mercado será igual al precio del monopolio, sin importar el número de empresas en el mercado (Armstrong, Vickers y Zhou 2009). En el extremo, en ausencia de la participación proactiva de los consumidores, incluso la mejor

regulación puede fallar en la protección de sus derechos, ya que éstos no cuentan con las capacidades mínimas para ejercerlos y contribuir al cumplimiento de las normas. En suma, sin consumidores informativos y proactivos, no habrá competencia, ni podrán observarse los beneficios planteados por la teoría económica. Entre mejor informado se encuentre el consumidor, mayor será la competencia entre las firmas para obtener el mejor trato. En este sentido, los consumidores informados también son fuente de externalidades positivas entre consumidores: cada consumidor se beneficia cuando otros consumidores poseen mejor información.

Los debates más recientes sobre el comportamiento esperado del consumidor van mucho más allá de la mera utilización de información para tomar decisiones. Se espera que el consumidor sea socialmente responsable y promueva, con sus decisiones de consumo, la sustentabilidad y la promoción de diversos valores sociales. Éste es el caso, por ejemplo, de los modelos de consumo responsable y sostenible (OCDE 2009), que plantean la necesidad de que los consumidores tomen decisiones informadas no sólo en función de su bienestar individual, sino que sea capaces de orientar su consumo en función de otros objetivos sociales como la sustentabilidad, la ética y la responsabilidad. Esto implica la necesidad de contar con información adicional sobre los bienes y servicios que consumen: impacto ambiental, procesos (comercio justo, políticas laborales, prácticas éticas), e incluso el perfil social de las empresas productores (responsabilidad social corporativa, etcétera). Visto así, el consumidor empoderado es "aquel que es libre de ejercer e incluso privilegiar roles de ciudadanía en el mercado de forma que sea cognitivamente capaz de perseguir objetivos económico/racionales, así como intereses y valores sociales más amplios" (McShane y Sabadoz 2015: 548).

Para efectos de este diagnóstico, con independencia del grado de sofisticación y de orientación social que se espere de los consumidores, es innegable que el primer eslabón de esa cadena es la del consumidor informado y educado. Alcanzar dicho objetivo implica no sólo la disponibilidad de medios de información confiables y de buena calidad, sino también la capacidad de superar altos costos de obtención de información y la capacidad cognitiva para identificar la información relevante, comprenderla y entender las implicaciones para el consumo, en cualquiera de sus acepciones.

No obstante, como señalan los defensores de la capacidad autocorrectiva de los mercados (por ejemplo, la publicidad, la publicación de precios, las tecnologías de la información que reducen costos de información), nada indica que el mercado no pueda generar los incentivos adecuados para la revelación de información para el consumidor (como la reputación). Por lo tanto, no será la sola existencia de asimetrías de información la que justifique las políticas de protección al consumidor (Rodríguez 2013). La intervención se justifica por el hecho de que esas asimetrías no puedan ser corregidas espontáneamente por el mercado, o por terceros no gubernamentales, como las asociaciones de consumidores y los grupos promotores de un nuevo perfil de consumidor.

Como se verá más adelante, las variables de contexto más importantes sugieren que en México no hay condiciones elementales para asumir que las medidas autocorrectivas del mercado son suficientes para generar información e inducir el consumo informado y responsable, y tampoco que sea posible esperar que sean las asociaciones de consumidores quienes provean ese bien público de manera predominante.

El consumidor en México: ¿desinformado y leal?

Una sólida política de protección al consumidor debe estar anclada en el conocimiento puntual del perfil y/o los diversos perfiles de consumidor del país, sus patrones de comportamiento y la identificación de necesidades concretas de información. En ausencia de una encuesta representativa nacional que capture patrones de búsqueda y uso de información, así como el nivel de conocimiento de los consumidores de México sobre sus derechos en tanto consumidores, no es posible determinar con certeza la prevalencia de buenas prácticas de consumo (comparación de precios, búsqueda de información, comparativo de atributos, etc.) ni el grado de conocimiento que tienen los consumidores sobre sus derechos. De acuerdo con una encuesta reciente de Profeco (2015), 82% de los participantes conoce a esta institución y sabe que esta difunde información de productos y precios. En los resultados destaca que, entre quienes consultan la información, el nivel de utilización es muy alto (arriba de 90%). No obstante, estas encuestas carecen de representatividad porque se realizan exclusivamente en el Distrito Federal, con un número muy pequeño de observaciones.[8] Más importante aún, este tipo de encuesta no permite mapear el comportamiento de los consumidores que o consultan información de otras fuentes o no se informan en relación con el consumo; tampoco permite identificar el grado de conocimiento sobre derechos del consumidor, ya que el reconocimiento de la institución *per se* no implica familiaridad con el contenido que ésta difunde.

La literatura sobre marketing ha documentado ampliamente cómo la decisión de buscar información externa para el consumo es una decisión consciente del consumidor, que implica identificar fuentes de información en el entorno (Berning y Jacoby 1974; Moore y Lehmann 1980; Murray 1991). En este sentido, la decisión de buscar información puede estar relacionada con los atributos del bien o producto en cuestión (por ejemplo, bienes relativamente costosos y duraderos, postexperimentales); por los costos relativos de acceder a la información necesaria, y por la predisposición consciente de la importancia de la información para el consumo. El primer factor es completamente idiosincrático, obedece a las particularidades de la situación. No obstante, los otros dos

[8] Para la realización de esta encuesta se visitaron 11 puntos de afluencia en el Distrito Federal para la aplicación de 718 cuestionarios, lo que representa un margen de error de 3.7% con un nivel de confianza de 95%.

tienen referentes contextuales: los costos relativos de adquirir información confiable y el grado de sofisticación del consumidor. Es decir, el grado en que los consumidores asumen sus decisiones de consumo de manera consciente e informada, conocen las alternativas y tienen un nivel razonable de conocimiento sobre sus derechos y garantías en cualquier relación de intercambio.

Un factor determinante de la búsqueda de información y la capacidad para procesarla para tomar decisiones adecuadas está vinculado con el nivel educativo. En México, la escolaridad y la baja calidad de la educación, sugieren que el consumidor mexicano no está en las mejores condiciones para aproximarse al consumidor empoderado y responsable. Este hecho es particularmente grave en cuestiones de educación financiera y asunción de riesgos. Un sondeo de opinión de Condusef arrojó que 48% de los encuestados asegura que "nadie le enseñó a financiar su dinero"; 54% de los participantes no lleva un registro puntual de sus ingresos y gastos, o sólo lo hace ocasionalmente. En términos generales, "La población desconoce los fundamentos básicos de cómo funciona el sistema financiero y, evidentemente, de los cuidados que debe tener desde sus gastos más básicos, hasta la administración de su deuda y su consumo" (Jesús de la Cruz, citado por Santa Rita y Rodríguez 2012).

En 2010 se realizó un pequeño estudio en escuelas privadas de la ciudad de México (314 estudiantes de licenciatura), en el que se trató de medir patrones de consumo responsable, con la siguiente conclusión: "Los consumidores mexicanos que participaron en el estudio niegan haber realizado algún esfuerzo para promover la responsabilidad social corporativa y aseguran que no desean realizar el esfuerzo de estar informados sobre consumo responsable, ni pretenden usar su poder de compra para promover la responsabilidad social corporativa" (Arredondo, Maldonado y de la Garza 2010).

El consumidor promedio de México pertenece a una familia de 4 a 5 miembros con bajo poder adquisitivo, en el que las decisiones de compra recaen típicamente en una jefa de familia sin trabajo formal fuera del hogar (De la Portilla, 2012). En México, cerca de 70% de la población vive en zonas urbanas, por el modelo laboral, los largos trayectos y la precariedad del transporte, los consumidores mexicanos tienen cada vez menos tiempo disponible. Esto reduce naturalmente la probabilidad de que dediquen tiempo a informar sus decisiones de compra. Naturalmente, en un país tan desigual y contrastante como México, los promedios pueden ser elusivos. Identificar claramente el perfil del consumidor en México requiere de información representativa —de varios segmentos poblacionales— de una encuesta diseñada para este propósito.

Existe evidencia dispersa en torno al perfil de los consumidores en relación a un tipo de mercado en particular. Por ejemplo, el caso de las AFORES se ha analizado como un ejemplo emblemático de confusión del consumidor (Calderón et al. 2008), y existen estudios comparados de la reacción frente a la información de consumidores mexicanos en Estados Unidos (García et al. 2012). De acuerdo con un reporte de Santander (2012), el perfil del consumidor mexicano sugiere que los mexicanos obtienen información para

el consumo de sus familias y amigos, que el comprador primario en México es el ama de casa y que los consumidores mexicanos tienen, comparativamente, un fuerte sentido de lealtad a las marcas. Un reporte de LEK Consulting (2014) sugiere que, a pesar del aumento de la sofisticación del consumidor en América Latina, México se encuentra muy por debajo de países como Brazil, Chile y Argentina.[9]

La lealtad del consumidor mexicano es una constante en la descripción que hacen los estudios de marketing privados. Este hecho, considerado un desafío por las marcas nuevas en el mercado, también puede interpretarse como evidencia de poca responsividad de los consumidores frente a información nueva, es decir, evidencia de un bajo nivel de empoderamiento del consumidor (bajo nivel de opciones y/o información). Según Benjamín de la Grana, director de Práctica de Consumo de Accenture México, en sus estudios sobre el comportamiento de la lealtad del consumidor mexicano (El Economista, 2015), la fidelidad de marca permite que la gente esté dispuesta a pagar un sobreprecio por productos cuyos competidores ofrecen prácticamente lo mismo y a menor costo. Durante 2013, los mexicanos usaron 19% de sus ingresos para favorecer a sus marcas predilectas. Esta "economía cambiante" asciende en el mercado mexicano a cerca de 160 mil millones de dólares. Otro dato relevante es que 25% de los consumidores mexicanos están casados con más de tres marcas y piensan comprar la misma cantidad que invirtieron el año pasado, mientras que 44% de los consumidores están satisfechos con sus marcas pero sólo 33% dijo ser leal, según Accenture México. Por su parte, la gran mayoría de los mexicanos considera que una experiencia frustrante determina ir en busca de otra marca (84% de los compradores mexicanos).

En el contexto mexicano, estos estudios sobre lealtad del consumidor nos hablan de las grandes divergencias que existen dentro de nuestro mercado de bienes y servicios. En algunos casos la lealtad en nuestro país supondría o se atribuiría a factores asociados con la asimetría de la información y condiciones monopólicas. No obstante, existe certeza de que los consumidores también suelen permanecer leales a cualquier marca siempre y cuando existan incentivos, o siguiendo la teoría de voz, cuando se sienten escuchados. En este sentido, el estudio realizado por Ping Stamp (2014) considera que 4 de cada 5 mexicanos se consideran fieles a las marcas.. Mientras a la pregunta "¿Qué es lo que te hace ser fiel a la marca?", 52% de los encuestados dijo que el trato preferencial; 25% considera ser fiel si existen canales de comunicación abiertos; y 23% considera los buenos precios (Estudio de Lealtad del Consumidor en México 2014).

Respecto a la lealtad en la industria, un estudio de Leventer Group (2011)[10] arrojó los siguientes resultados. El Índice de Lealtad por Industria mostró que 75% de los

[9] El comercio electrónico en México es muy bajo; entre otras cosas, por la brecha digital, la baja penetración de las tarjetas de crédito y la profunda desconfianza en las transacciones en línea. (Franca y Weber 2014. Véase el anexo 7).

10 Con una muestra total de 842 personas en tres ciudades de México (Ciudad de México con 50%, Guadalajara 25% y Monterrey 25 % de los encuestados).

consumidores son leales a los hospitales, 59% a los club de precios, 58% a cafeterías, 57% son leales a los hoteles y 53% a restaurantes de tipo casual (Presentación Signos vitales y lealtad de marca, México 2011). Otro estudio reciente de McKinsey y Company (2012), que compara la respuesta de los consumidores mexicanos y los de Estados Unidos frente a la crisis económica, identifica que los consumidores de México, que fueron más afectados que los estadounidenses por la crisis financiera, tienden a mantener su lealtad a la marca por encima de consideraciones de precio. Los autores plantean la siguiente hipótesis para explicar la divergencia: "Primero, los consumidores [de México] tienen relativamente menos opciones; segundo, las amas de casa tienen un ingreso disponible muy limitado y son adversas al riesgo (porque no podrían pagar el reemplazo de un producto en caso de que no funcione). Enfrentados a estas pocas opciones, los consumidores tienen a quedarse con la marca que ya conocen" (García, Lacayo y Martínez 2012: 4). Retomando los conceptos de voz y salida como indicadores indirectos de poder del consumidor, puede afirmarse que la lealtad puede ser un indicador de ausencia de alternativas y/o ausencia de información para responder con cambios en el consumo frente a cambios en los precios y/o los productos comparables disponibles en el mercado.

Otro elemento que abona al problema es el peso que tiene el comercio informal en México: un gran número de productos, bienes y servicios que se encuentran en el mercado implican incertidumbre adicional para el consumidor, porque se trata de productos de dudosa procedencia y calidad.

El comportamiento del consumidor, incluida la búsqueda de información para la toma de decisiones, es multifactorial y específica al tipo de mercado relevante (bienes duraderos, servicios, perecederos, etc.). No obstante, la economía de la información aporta evidencias importantes en función de los costos, la disponibilidad y la legibilidad de la información (OCDE 201; Hadfield et al. 199; Stiglitz 1998). Cuando los costos de adquirir información son altos, la propensión y el beneficio de adquirir información serán muy bajos, por lo que los consumidores tenderán a la toma de decisiones sin información. Éste es el caso cuando existe escasa investigación actualizada y relevante para el consumo, cuando la información se encuentra dispersa e incompleta y los consumidores carecen de la formación suficiente para identificar, digerir y utilizar dicha información. Esto conlleva que los medios de información sean insuficientes, poco confiables o de baja calidad, y que existan importantes barreras de acceso para adquirir esta información.

La información, que tiene características de bien público y genera externalidades positivas (Stiglitz 1998) en red, no puede producirse de manera óptima incluso en condiciones relativamente competitivas. Por esta razón, los debates más recientes sobre la información y el conocimiento como bienes públicos indican que "la regulación para la protección al consumidor sólo podrá afectar positivamente al consumidor si logra a) aumentar el valor que los consumidores dan a la información; b) reduce el costo de la información a los consumidores, o ambas" (Hadfield et al. 2008: 156). Éste es,

precisamente, el potencial de la provisión pública de información para el consumidor y formación para el consumo.

Estructuras de mercado y baja asociatividad: factores que abonan a la desinformación

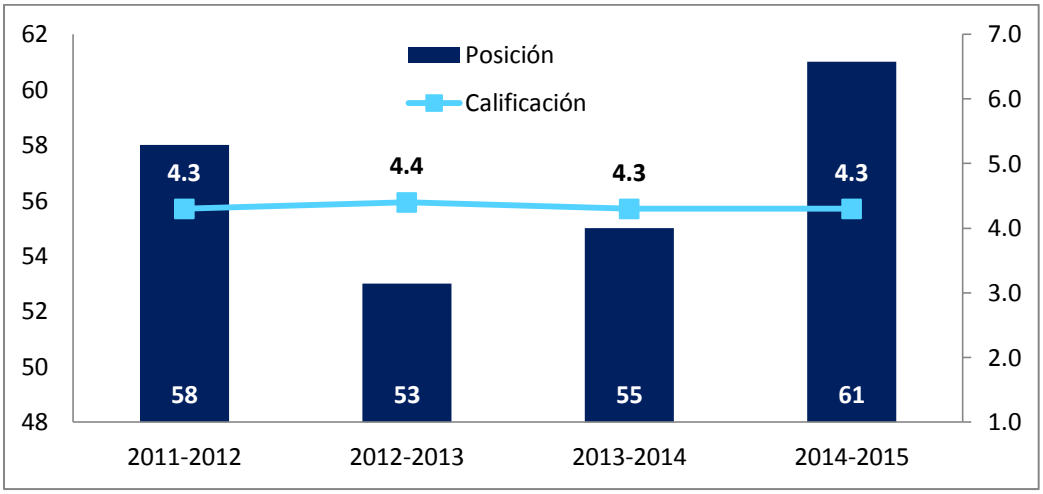
Los consumidores pocos informados y con bajo conocimiento de sus derechos sólo indican la relativa debilidad del resorte del consumidor en la generación de información, competencia y eficiencia económica. En el caso particular de México, existen dos agravantes que indican amplios espacios para la asimetría de información en detrimento del consumidor y destacan el papel central de la provisión pública, abierta y confiable por parte de las autoridades gubernamentales, así como la importancia de la educación y formación del consumidor para el ejercicio de sus derechos y la adopción de buenas prácticas de consumo.

En primer lugar, destaca la baja competitividad y competencia en el mercado doméstico. La competitividad de un país se define como el "conjunto de instituciones, políticas y factores que determinan el nivel de productividad de un país"(Klaus Schwab, 2014). Actualmente, México se ubica en el lugar 61 de 144 economías analizadas del índice global de competitividad[11] descendiendo 6 posiciones respecto al año anterior. Algunos factores que explican este descenso son: la eficiencia del mercado laboral (lugar 121), calidad de las instituciones (102), educación básica y superior (71 y 87), y eficiencia del mercado de bienes (86). Dentro de sus pares latinoamericanos se ubican en una mejor posición: Puerto Rico (32); Chile (33); Panamá (48); Costa Rica (51) y Brasil (57).

De los factores que contribuyeron al descenso se encuentra la eficiencia del mercado de bienes en donde es importante destacar el rezago que presenta México en indicadores como el grado de dominio del mercado y la efectividad de la política antimonopolio. México tiene algunos sectores de la economía sustancialmente concentrados en comparación con Estados Unidos (CIDAC, 2012) , la concentración de los mercados provoca precios elevados que incrementan los costos de los bienes y servicios que adquieren las empresas y las familias (COFECE, 2014).

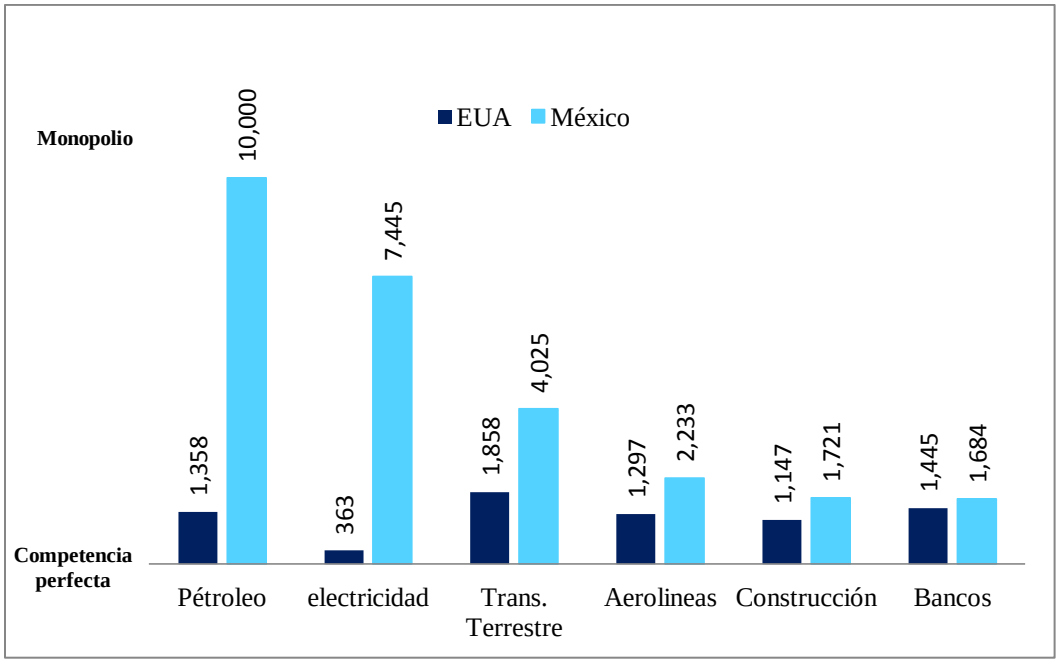
[11] Este índice otorga una calificación de 1 a 7 a los países objeto del estudio en términos de su competitividad y se calcula bajo una metodología que en términos generales se ha mantenido desde el año 2007.

Gráfica 1: México (Índice Global de Competitividad)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de OCDE.

Gráfica 2: Índice Concentración por Sector Económico (Índice Herfindahl – Hirshman 2010)



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de CIDAC, 2012 "¿Qué tan abierta es en realidad la economía mexicana".

De acuerdo con la teoría económica, la falta de competencia económica resulta directamente en perjuicio de los consumidores y la eficiencia económica. Un estudio empírico reciente destaca cómo la falta de competencia en algunos mercados de bienes de consumo reduce el poder adquisitivo de los hogares entre 33% y 46% (Urzúa 2008). Esto se debe a que los más altos niveles de concentración de mercado se encuentran precisamente en el rubro de consumo más importante en la composición del consumo de los mexicanos y afecta desproporcionadamente a los hogares de menores ingresos. Como es bien sabido, la proporción del consumo destinada a alimentos es inversamente proporcional al nivel ingreso de los hogares, con obvias consecuencias en el bienestar de los hogares más pobres. La tortilla de maíz, producto básico en el consumo de los mexicanos, depende de una empresa (Gruma) que produce más de dos terceras partes de la harina del país. En las carnes procesadas, tres empresas dominan el mercado; el pollo y huevo, tres empresas controlan la mitad de la producción nacional y en lácteos, dos empresas controlan 80% del mercado nacional.

El mercado en México tiene una estructura oligopólica con presiones competitivas emergentes, eso es debido a que un pequeño número de empresas cubren una gran parte del mercado doméstico y abastecen a millones de habitantes. Sin embargo, este oligopolio no ha sido capaz de cubrir la demanda total del país, por lo que la competición entre empresas pequeñas y emergentes se ha vuelto cada vez más grande (Ruiz Funes, 2010)

El poder de mercado de las grandes compañías en México afecta al bienestar social de millones de habitantes. La Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) menciona que estos poderes de mercado se encuentran en los siguientes sectores: transporte, educación, comunicaciones, energía, servicios de salud y servicios financieros (Urzúa 2011).

En un estudio reciente, Urzúa concluye lo siguiente:

> Veintitrés bienes y servicios en los que se presume que hay poder de mercado en México, el impacto negativo de las empresas monopólicas u oligopólicas va creciendo a medida que los hogares son más pobres. En el sector urbano, el decil más bajo tiene una pérdida relativa, medida por la pérdida del excedente del consumidor, que es 15.4% mayor que la del decil más alto. Algo similar pasa en el caso del sector rural, excepto porque el impacto distributivo es aún más significativo: la pérdida relativa del decil más bajo es 17.5% mayor que la del decil más alto. En ambos sectores la pérdida absoluta, medida como proporción al gasto total hecho por los hogares en los 23 bienes y servicios, es muy alta: en el sector urbano es en promedio alrededor de la mitad del gasto, mientras que en el sector rural es alrededor de un tercio. Finalmente, pensando en términos regionales, los estados sureños, típicamente los más pobres de México, son

quienes tienen más pérdidas en su bienestar social debido al poder de mercado de las empresas (Urzúa, 2011).

Urzúa muestra que en el sector urbano la pérdida en el bienestar social representa, en la mayoría de los deciles, alrededor de la mitad del gasto promedio total. Como se muestra en el siguiente cuadro, la incidencia negativa de las empresas con poder de mercado va creciendo de manera relativa a medida que los hogares son más pobres. Algo similar pasa en el caso del sector rural, excepto porque el impacto distributivo es aún más significativo: la pérdida relativa del decil más bajo es 17.5% mayor que la del decil más alto. Por otro lado, la pérdida absoluta, medida como proporción al gasto total hecho por los hogares en los 23 bienes y servicios, no es tan gravosa como en el sector urbano, pero sigue siendo muy alta: se pierde alrededor de un tercio del gasto total. La razón de que en el sector urbano se pierda la mitad y en el rural "sólo" un tercio es porque los hogares urbanos consumen más bienes y, sobre todo, contratan más servicios y en particular de empresas con poder de mercado (Urzúa, 2011).

Cuadro 2. Hogares urbanos y hogares rurales por categoría de ingreso

Categoría de ingreso	Hogares urbanos		Hogares rurales	
	Pérdida absoluta	Impacto relativo*	Pérdida absoluta	Impacto relativo*
I	1.583	1.154	1.382	1.175
II	1.565	1.141	1.345	1.143
III	1.547	1.127	1.367	1.162
IV	1.518	1.107	1.348	1.146
V	1.514	1.104	1.347	1.145
VI	1.494	1.089	1.286	1.093
VII	1.449	1.056	1.287	1.094
VIII	1.425	1.039	1.175	0.999
IX	1.410	1.028	1.132	0.962
X	1.372	1.000	1.177	1.000

Fuente: Urzúa, Carlos M., Rivera, David. Empresas con poder de mercado y el bienestar social en México (EGAP ITESM, México: 2011).

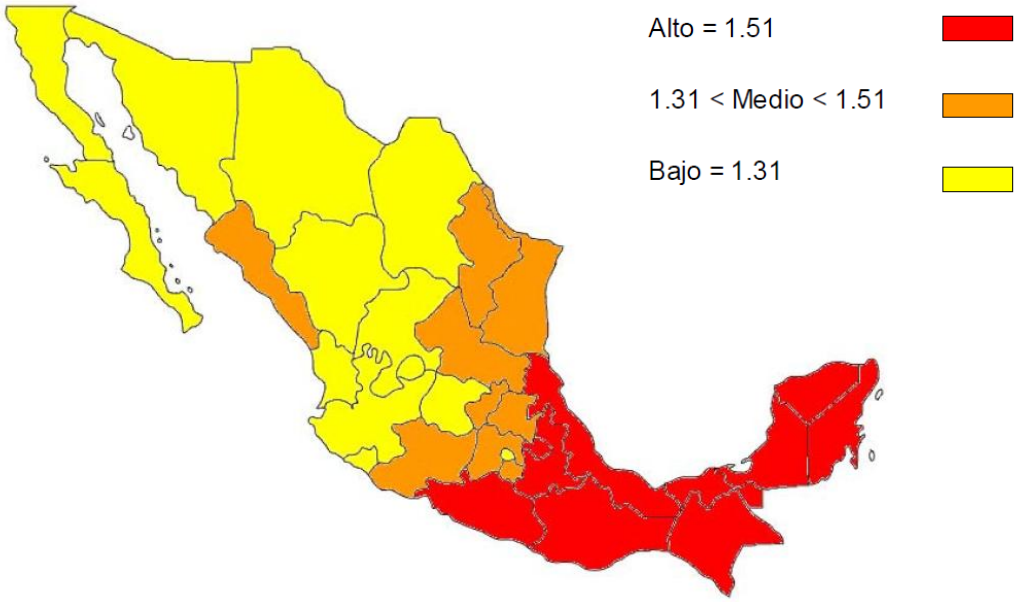
Cuadro 3. Pérdidas sociales debido al poder del mercado en servicios

Parámetro de aversión a la desigualdad	Pérdidas sociales proporcionales	
	Urbano	Rural
0	1.0834	1.0880
0.5	1.0671	1.0751
1	1.0384	1.0573
2	1.0036	1.0166

Fuente: Estimaciones del autor (Urzúa) con datos de la ENIGH 2006.

"Las pérdidas en el bienestar social debidas al ejercicio de poder de mercado son mayores en términos relativos para los estratos con mayores ingresos en el caso de la contratación de servicios. No obstante, una vez que se conjuntan dichos resultados con los obtenidos en Urzúa (2008) para el caso de siete bienes de consumo (tortilla de maíz, carnes procesadas, pollo y huevo, leche de vaca, refrescos y jugos y agua envasada, cerveza y medicamentos) donde se presume también un poder de mercado significativo, las pérdidas totales en el bienestar se vuelven relativamente mayores en el caso de los estratos con menores ingresos, así como en el caso de las entidades federativas más atrasadas" (Urzúa, 2009).

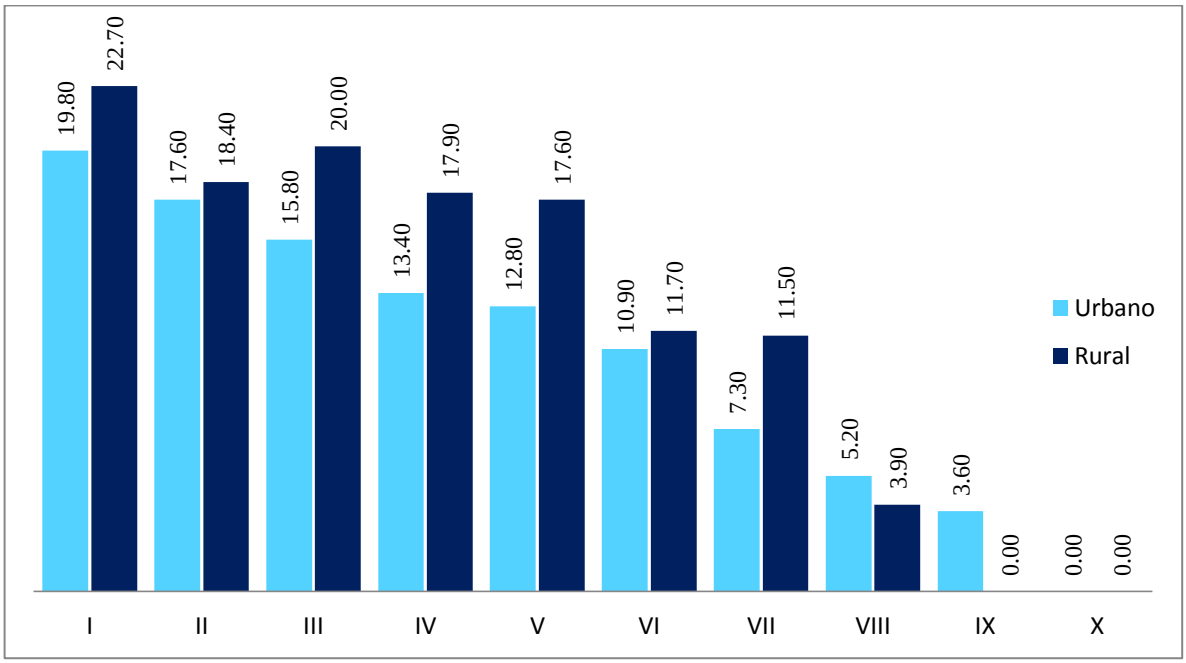
Figura 1: Pérdidas totales de bienestar social en las entidades federativas debido al poder de mercado en bienes y servicios



Fuente: Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México, Carlos M. Urzúa, EGAP-2009.

México es uno de los países de mayor consumo de bebidas azucaradas. En ese mercado, dos empresas controlan prácticamente 100% del mercado, al igual que en el mercado de cerveza (Grupo Modelo y Cervecería Cuauhtémoc Moctezuma). En medicinas, aunque existe número importante de empresas productoras, la distribución está controlada por dos grandes distribuidoras. En vista de que la competencia es estos mercados es oligopólica y monopólica, los precios de equilibrio de estos mercados están muy lejos de la eficiencia económica. Cabe destacar que de acuerdo con la evaluación de Urzúa, la estructura de mercado afecta desproporcionadamente a los hogares rurales, cuyo poder adquisitivo disminuye 22.7% más que aquél de los hogares con mayor ingreso. En el sector urbano, donde se concentra 70% de la población, los hogares pobres presentan una pérdida de poder adquisitivo 19.8% mayor que los hogares urbanos de mayor ingreso.

Gráfica 3: Pérdida en el bienestar de los hogares debido a la presencia de estructuras de mercado concentradas



Fuente: Elaboración propia con base en Urzúa "Evaluación de los efectos distributivos y especiales de las empresas con poder de mercado en México".

De la anterior gráfica se puede decir que la pérdida de bienestar es mayor en los deciles más pobres y va disminuyendo conforme aumenta el ingreso del decil. Con base en esta evidencia es válido afirmar que una política de competencia efectiva podría beneficiar a toda la población, en particular a las familias más pobres y principalmente a las que habitan en comunidades rurales (COFECE, 2014). Se espera que las reformas constitucionales recientes, que fortalecieron significativamente al órgano regulador de la competencia, contribuyan a promover una estructura de mercado más competitiva.

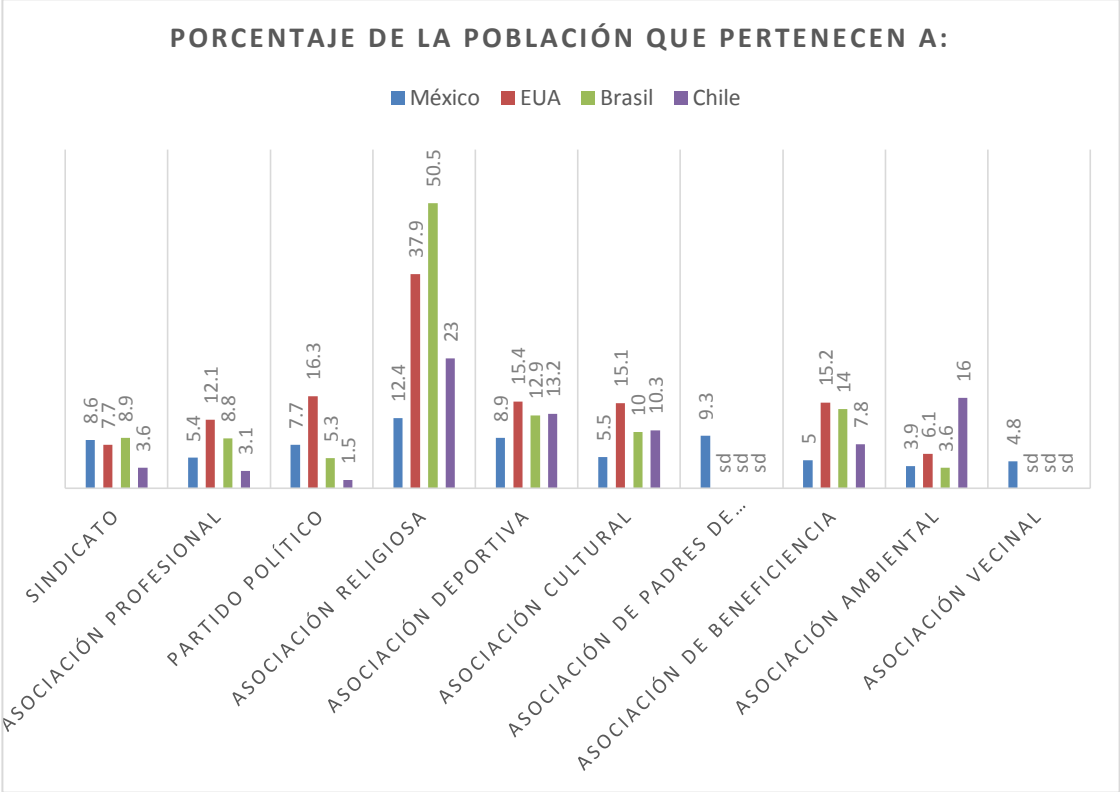
Mientras tanto, el grado de desprotección del consumidor en México es innegable.

Por esta razón, en los términos de la teoría económica, es imposible esperar que los mercados generen mecanismos autocorrectivos para la provisión de información necesaria para el consumidor, ya que en ausencia del poderoso incentivo de la competencia, no existen condiciones para que esto suceda. Es decir, la función de salida como amenaza creíble del consumidor de estos productos, está prácticamente anulada por la estructura oligopólica de dichos mercados.

Una segunda fuente de información y formación para el consumidor, que podría fortalecer al consumidor (función de voz) en el ejercicio de sus derechos y el combate a prácticas abusivas e incumplimientos contractuales, está en los movimientos de consumidores y su capacidad autónoma para generar información, como bien público. En esta materia, en el caso particular de México, tampoco hay buenas noticias. De acuerdo con los resultados del Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (Somuano, 2014), los niveles de asociación de México son muy bajos. Las categorías analizadas por este estudio son las siguientes: 1) Estado de derecho y acceso a la justicia; 2) vida política; 3) sociedad civil; 4) vida comunitaria; 5) valores y 6) acceso a bienes demandados por los ciudadanos. Tomando en cuenta estas categorías, el informe presenta una caracterización del ciudadano promedio. Se presenta cuál es nivel de pertenencia del ciudadano mexicano en las asociaciones civiles, lo que es sin duda un factor importante en el tejido social y en el desarrollo del capital social ya que es de esta manera que se participa en actividades comunitarias y altruistas (Somuano 2014: 27). De los datos recolectados por la encuesta World Value Survey (2005-2008), se ilustran niveles muy bajos de asociatividad en general, con una tendencia mayor a participar en organizaciones religiosas (12.4%). En contraste, estos niveles rondan 37%, 50% y 23% en Estados Unidos, Brasil y Chile, respectivamente.

Es importante resaltar que la encuesta captura participación en asociaciones sindicales, profesionales, partidos políticos, religiosas, deportivas, culturales, de padres de familia, de beneficencia, ambientales y vecinales. Pero nunca se hace referencia explícita a asociaciones de consumidores.

Gráfica 4: Pertenencia a asociaciones



Fuente: Somuano (2014).

Como se mencionó al inicio de este documento, México es reconocido en la literatura como un caso de emergencia pionera de protección al consumidor en ausencia de una fuerte presencia de movimiento de consumidores, a diferencia de la trayectoria de estas políticas en los países desarrollados.

Consumers Internacional, una organización pionera (1960) en materia de protección del consumidor desde la sociedad civil, tiene un registro de organizaciones nacionales de consumidores que pertenecen a ella mediante una suscripción de paga. En el registro, México cuenta únicamente con cuatro organizaciones registradas: Vía Orgánica, El Poder del Consumidor, Colectivo Ecologista Jalisco, A. C., y Al Consumidor, A. C. (para un descripción más amplia, véase el anexo 5).

En el registro de organizaciones de consumidores que lleva la Profeco se encuentran menos de 30 organizaciones, prácticamente todas situadas en el Distrito Federal. Las asociaciones de consumidores son grupos de ciudadanos interesados en incidir en las políticas públicas e impulsar proyectos e iniciativas a favor de los consumidores. Profeco actualmente se vincula con organizaciones de la sociedad civil asistenciales (29 asociaciones), de gestión social, medioambientalistas, campesinas,

sindicales, entre otras. Estas agrupaciones u organizaciones mexicanas cuya vinculación con Profeco acelera el impacto de los programas institucionales de protección a los consumidores.[12]

Cuadro 4. Asociaciones civiles registradas ante la Profeco

No.	Nombre de la Organización	Ubicación
1	Acciones colectivas A.C	México, D.F.
2	Alconsumidor A.C.	México, D.F.
3	Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del consumidor , A.C.	México, D.F.
4	Asociación Nacional de Consumidores Mexicanos, A.C.	Estado de México.
5	Asociación Social de Consumidores mexicanos, A.C.	Estado de México.
6	Axolotl, A.C	México, D.F.
7	Colectivo ecologista Jalisco, A.C.	Jalisco, México
8	Consumidores de cine Alejandro Galindo	México, D.F.
9	Consumidores responsables C3, A.C	Puebla, México
10	Coordinación de Red Puentes México	México, D.F.
11	Eco-Ciudadania del Futuro, A.C	México, D.F.
12	El poder del consumidor, A.C	México, D.F.
13	Fundación Ahora, A.C.	Aguascalientes, México
14	Fundación Aprendamos a Vivir en Equilibrio, Perfección y Armonía, A.C.	México, D.F.
15	Fundación Murrieta	México, D.F.
16	Fundación Nuevo Milenio, A.C.	México, D.F.
17	Instituto Ciudadano de Defensa de los Derechos de Consumidores Usuarios	México, D.F.
18	Instituto Mexicano de Educación para el Consumo, A.C.	México, D.F.
19	Instituto para la Defensa del Interés Público, A.C.	México, D.F.
20	México en ti, A.C.	México, D.F.
21	ObservaTel, A.C.	México, D.F.
22	Oxfam México	México, D.F.
23	Pro Consumidores, A.C.	México, D.F.
24	Red de Consumidores de Café, A.C.	México, D.F.

[12] Debe considerarse que este registro de organizaciones se inició muy recientemente, en enero de 2015.

25	Red de Escuelas por la Educación y la Conciencia Ambiental, A.C.	México, D.F.
26	Red Global de Acción Juvenil GYAN, México	México, D.F.
27	Tendiendo Puentes, A.C.	Estado de México
28	Unión de Familias y Consumidores, A.C.	Tlaxcala, México
29	Unión Nacional de Consumidores, Promotores de Bienes y Servicios de Calidad, A.C.	México, D.F.

Fuente: Profeco, http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/?p=202, información correspondiente a marzo de 2012 (consultada el 12 septiembre de 2015).

En síntesis, aunque no existe evidencia incontrovertible de los patrones de búsqueda de información, ejercicio y conocimiento de derechos de los consumidores en México, es posible hacer inferencias basadas en evidencia secundaria y análisis comparativos. Dadas las características generales de la población, la estructura del mercado y los bajos niveles de voz y salida del consumidor en México, es posible esbozar un perfil del consumidor en México: los consumidores no suelen informarse para tomar decisiones de consumo y desconocen sus derechos por diversos factores socioeconómicos como la poca disponibilidad de tiempo en zonas urbanas, el bajo nivel educativo y las ausencia de alternativas en las zonas rurales, así como una tendencia a buscar información en el círculo familiar inmediato y presentar niveles muy altos de lealtad a las marcas. En condiciones de competencia, las marcas son información, es decir, son un atajo cognitivo útil sobre los atributos centrales de un producto. Sin embargo, en el contexto particular de México, la lealtad debe ser interpretada como ausencia de alternativas y bajos niveles de información, en detrimento del bienestar del consumidor (García et al. 2012).

Los consumidores de México enfrentan además, desafíos adicionales, que previenen la generación y diseminación de información relevante para el consumo y la protección de sus derechos desde los mecanismos de libre mercado. La estructura de mercado en la que operan es poco competitiva, lo que permite la extracción de rentas y genera pérdidas significativas de poder adquisitivo. Este contexto, aunado a los bajo niveles de asociatividad y poder de organización en torno a la protección de los derechos del consumidor sólo puede resultar en un círculo vicioso de decisiones de consumo poco informadas, prácticas abusivas de los oferentes, menores incentivos de los oferentes para mejorar la calidad de los productos, distorsión de las decisiones de consumo y ahorro en detrimento del consumidor, pérdida de bienestar de los hogares y mayor inequidad en las relaciones de consumo. Todos estos factores abonan al mantenimiento de estructuras de mercado poco competitivas y al poco respeto a los derechos de los consumidores.

Estas características del contexto mexicano abonan a la justificación de la intervención gubernamental en la materia, en el marco de una política más amplia de protección al consumidor que incluye, por supuesto, la regulación de la competencia y la

regulación directa e indirecta de los productos con mayores asimetrías de información (servicios financieros, medicinas, profesiones, etc.). No obstante, siguiendo las mejores prácticas en el análisis de estas intervenciones, es pertinente también plantear la siguiente pregunta: una vez reconocida la naturaleza del problema y sus características, ¿es realmente necesaria la intervención gubernamental? ¿Existen condiciones que permitan esperar que otros mecanismos, como la autorregulación, la difusión de información por terceros o los mecanismos de competencia resuelvan dichas asimetrías?

La nueva economía de la información ofrece una respuesta. Los gobiernos deben asumir esa responsabilidad directa sólo cuando tengan una clara ventaja comparativa frente a otros mecanismos de información y protección al consumidor. Esto sucede, de acuerdo con los especialistas, cuando se cumplen algunas de las siguientes condiciones (Hadfield et al. 1998: 157):

1. Cuando el gobierno ya se encarga de recolectar esta información para otros propósitos. Por ejemplo, cuando se recaba información de instituciones financieras en el marco de la vigilancia macroeconómica.
2. Cuando es difícil que un mercado independiente de información privada obtenga los datos necesarios (por reglas de confidencialidad, por ejemplo).
3. Cuando un proveedor independiente de información tendría una capacidad limitada para prevenir la generación de información fraudulenta autorreportada por los oferentes, a quienes califica. En estos casos la amenaza creíble de sanción de una autoridad gubernamental puede hacer la diferencia.
4. Cuando los terceros privados generan otra fuente de preocupación para la protección del consumidor.

En el caso de México, se cumplen por lo menos tres de estas condiciones. Primero, la Profeco, en cumplimiento de su mandato legal de regulación y representación de los consumidores, ya genera información relevante sobre prácticas abusivas, patrones de quejas, mercados problemáticos y efectos de temporada que pueden afectar el bienestar del consumidor. Adicionalmente, otros órganos reguladores producen información relevante sobre mercados financieros y poder de mercado. En este sentido, la provisión gubernamental de esta información para fines de información y educación al consumidor permitiría generar sinergias con otras instituciones con costos bajos de generación de información. En segundo lugar, los proveedores independientes de información, sumamente limitados en México, no están en condiciones de asegurarse de la fiabilidad de la información que autorreportan las empresas, a diferencia de la autoridad gubernamental con poder de sanción. Finalmente, aunque es posible que dadas la leyes de transparencia y acceso a la información pública, los actores privados estén en posibilidad de obtener información relevante para el consumidor, lo haría a un costo comparablemente mayor que las propias autoridades que generan dicha información en

cumplimiento de sus facultades administrativas. Aunque no existe evidencia que indique que los terceros que proveen información al consumidor puedan ser una fuente adicional de engaño para el consumidor y deban ser vigilados, sí es posible afirmar que el número relativamente bajo de organizaciones que buscan estos fines impide que se conviertan en una fuente primaria de información independiente para el consumidor. Por todas estas razones, es evidente que el gobierno mexicano cuenta con una ventaja comparativa para la generación de este servicios que tiene características de bien público y puede generar sinergias naturales con otros objetivos gubernamentales, como la transparencia y la cultura de derechos.

Experiencias de atención

En el universo de prácticas internacionales se reconocen tres modelos o paradigmas relevantes en la política de protección al consumidor. En primer modelo se asume que más allá de la corrección de las fallas del mercado la protección del consumidor es un asunto contractual privado. Desde este punto de vista el Estado debe primero eliminar las asimetrías de información que generan fallas de mercado y por lo tanto el gobierno debería enfocarse en la educación del consumidor y la provisión de información certera, incluida la regulación de la publicidad, reglas de etiquetado y contratos con el consumidor. En este modelo, el subsidio público a programas de comparación de productos es un elemento central. La segunda consideración implica generar condiciones para que los consumidores como actores económicos puedan disfrutar de alternativas de decisión reales. Este es el modelo británico que enarboló la Comisión Malloney en los años 60 y que fue adoptado por el sistema alemán (Trumbull 2015: 4).

El segundo modelo es el estadounidense, en el modelo norteamericano se considera que el consumidor moderno es una especie distinta de actor social con intereses particulares y derechos parecidos a los derechos políticos. Con esta visión, los intereses de los consumidores constituyen una nueva categoría de derechos políticos que deben incorporarse al marco institucional y jurídico; básicamente, los derechos de los consumidores se entienden como nuevos derechos de ciudadanía.

El tercer modelo es el modelo escandinavo, este modelo parte de premisas distintas. En él, se asume que los consumidores son un grupo de interés emergente y que el papel del Estado es favorecer que éstos puedan organizarse y representar de manera autónoma sus intereses en las negociaciones de política pública y en el debate público. En este sentido es un modelo que privilegia el subsidio gubernamental a la organización autónoma de los grupos de consumidores y asegurar que se les otorgue un espacio en la toma de decisiones en materia regulatoria a organizaciones que representan a los consumidores.

Actualmente el caso paradigmático de la estrategias de la información al consumidor como instrumento de protección es el caso Alemania. En Alemania la publicidad está regulada, las reglas de etiquetado de los productos son muy amplias y en algunas categorías de productos son obligatorias. Un componente central de la política de protección al consumidor alemana es en la realización de estudios comparados que prueban la calidad de productos importantes de manera rigurosa y sistemática. El gobierno alemán cuenta con cientos de centros de consejo a los consumidores que distribuyen información técnica sobre productos de manera gratuita. En suma el estado alemán subsidia el acceso de los ciudadanos a información confiable y rigurosa sobre productos. Un ejemplo del impacto de este tipo de incentivos y la centralidad de la provisión de la información es la gran popularidad que tiene la revista Test, el equivalente a la Revista del Consumidor de Profeco: cerca de 1 millón de alemanes está suscrito la revista, en comparación con sólo 160,000 suscriptores en Francia y 80% de las compañías alemanas reportan que utilizan la información de la revista para tomar decisiones de diseño mercadeo y revisión de productos. Es decir, que la provisión de información al consumidor, entendida como intervención del lado de la demanda, cuando es creíble, rigurosas y ampliamente utilizada, influye también en las decisiones de los oferentes.

La mayoría de los países utilizan las nuevas tecnologías de la información para difundir esta información. No obstante, como sugiere la OCDE, la utilidad de estas tecnologías depende de la brecha digital y de la capacidad que tienen algunos grupos especialmente vulnerables para acceder a ella, como los adultos mayores en Europa, y los hogares de menores ingreso y de origen rural en la mayoría de los países latinoamericamos: "En contraste con los sucedido en las décadas de los sesenta y setenta en Europa y Estados Unidos, en México, al igual que en buena parte de América Latina, la creación de instrumentos de política pública para la protección de los derechos de los consumidores no puede explicarse en función de la emergencia de grandes movimientos de consumidores" (Muñoz 2013: 1).

Por esta razón, se considera que en el caso mexicano no es razonable apostar exclusivamente a la plataforma digital para la provisión de información al consumidor y la educación de los consumidores:

"La educación al consumidor debe ser diseminada por diversas vías, utilizando recursos en línea y fuera de ella (*offline*). En el caso de los recursos online, es importante tomar en consideración la accesibilidad de las tecnologías de la información y comunicación, así como la capacidad de los grupos focalizados para utilizarla" (Consumer Education, OCDE 2009: 5).

En la medida en que la brecha digital se vaya cerrando, será relevante considerar alternativas. De ahí la importancia de actualizar este diagnóstico en un periodo no mayor a 3 años, utilizando no sólo la información sobre competencia y asociatividad, sino incorporando toda la información sobre patrones de acceso a la información para el

consumidor que genera la operación de programa, y tomando en cuenta un modelo de formación para la vida, en relación con el consumo:

"Los gobiernos deben suplementar la educación del consumidor como un proceso de toda la vida, considerando cómo puede estructurarse la educación para generar conocimiento de forma acumulada a lo largo del tiempo" (OCDE, 2009: 5).

La provisión de información es un elemento medular en la protección al consumidor. A nivel internacional la mayoría de los gobiernos la garantizan a nivel constitucional y los organismos internacionales encargados de velar por la competitividad como la OCDE lo enumeran en sus recomendaciones. En esta sección presentaremos un recuento de las experiencias más significativas en la provisión de información que se llevan a cabo en distintas partes del mundo. Asimismo, analizaremos las mejores prácticas sobre los programas de educación al consumidor.

El reconocimiento a la protección al consumidor se ha desarrollado de manera más concreta a partir de la publicación de las "Directrices para la Protección del Consumidor" por parte de las Naciones Unidas en 1985. Estas directrices nacen en reconocimientos a las diferencias de los individuos en cuanto a su capacidad económica, de educación y de su posición de negociación en los mercados. En este documento se reconoce el derecho a productos seguros, a la información, a ser escuchado, al resarcimiento y a la educación en temas de consumo. En consecuencia, como reconoce Manzano, "puede decirse que las leyes y las políticas de protección del consumidor debieran proponerse aumentar el caudal de información de que disponen éstos cuando adquieren un bien o un servicio; tienen el potencial de mejorar las destrezas para procesar esta información e influir en un mejor uso del producto y ofrecer alternativas para obtener compensación" (Manzano 2008: 3).

Las directrices establecidas por Naciones Unidas han permeado en todos los países de América Latina. Por ejemplo en Argentina, Brasil, Colombia, al igual que en México, los derechos de los consumidores han sido reconocidos a nivel constitucional (Ministerio de Justicia de Brasil 2013: 97). En Chile, si bien no se encuentra al máximo nivel en la jerarquía legal sí se encuentra a nivel de ley, decretos y resoluciones de órganos administrativos (Ministerio de Justicia de Brasil 2013: 98).

La provisión de información forma parte de la estructura de los sistemas que se encargan de la protección al consumidor. Muchas de las legislaciones lo especifican como un derecho. En el caso de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México la ley lo establece a nivel contractual. La provisión de información puede tomar distintas formas: publicidad y marketing, la provisión obligatoria de información y la información proporcionada por terceras partes. A continuación describiremos qué implican cada una de ellas y cómo interactúan con los organismos encargados de la protección al consumidor.

La **publicidad y el marketing** son provistas por la oferta, según la reglamentación vigente, las empresas lo hacen para ganar o cultivar una reputación. Los organismos gubernamentales de protección del consumidor tienen una injerencia mínima.

La **provisión obligatoria de información**, este mecanismo se logra a través de la regulación. Si bien ha mostrado ser efectivo la excesiva regulación puede llegar a modificar el comportamiento de las empresas, de allí que se trate con más reserva.

La **información proveniente de un tercero** puede tomar distintas modalidades. El organismo central puede ser el responsable de la generación de la información. Este escogerá el mecanismo de divulgación que le proporcione un mayor impacto. Por ejemplo tenemos la Agencia Coreana del Consumidor que ha establecido una "Puerta de confianza para los consumidores" (www.tgate.or.kr) quienes a través de un motor de búsqueda pueden obtener información sobre la calidad de los productos, comentarios de otros usuarios, información sobre los precios, guías de compra e información sobre quejas de otros consumidores con respecto a ese producto (OCDE 2010:36).

Otra modalidad de la provisión de información es la supervisión de publicaciones que tratan temas de consumo. Por ejemplo en la provincia de Quebec, Canadá, El Oficio de Protección al Consumidor supervisa revistas como *Protegez-vous* que realiza pruebas sobre la calidad de los productos. Esta revista fue financiada en un principio por recursos del Oficio quebequense de Protección al Consumo (http://www.opc.gouv.qc.ca/), sin embargo a partir de 2001 es completamente autofinanciada.

Una manera indirecta es el financiamiento de asociaciones civiles independientes que se encargarán de realizar pruebas de producto. Este es el mecanismo que utiliza la Oficina Federal de Asuntos del Consumidor del gobierno suizo. Las organizaciones a las que financia se encargan de la generación de información objetiva de productos y servicios y de realizar pruebas comparativas que ayuden al consumidor a tomar mejores decisiones de compra. Un complemento a tal iniciativa es un sitio web en donde se proporciona información sobre productos retirados del mercado (www.rappelsdeproduits.admin.ch). (OCDE 2010:37)

Una tercera opción es generar incentivos a certificarse como empresa "amigable" al consumidor. En el Reino Unido, la Oficina de Comercio Justo tiene un programa llamado *Consumer Codes Approval Schemes (CCAS)* donde se busca facilitar la autorregulación de las empresas. Las empresas adoptan códigos voluntariamente a cambio de poder desplegar un logo que indica que son fiables. Los códigos de conducta a los que están sujetos son: la adecuada provisión de información, el uso de contratos claros y justos, el uso de mecanismos de rápidos y amigables para la resolución de quejas y sistemas de compensación de bajo costo, en caso que los mecanismos de solución de disputas no llegue a resultados fructíferos. La certificación en el caso de Reino Unido se otorga a través de asociaciones de comercio.

La educación como parte de la protección al consumidor es un aspecto que se encuentra garantizado legalmente en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México. Por

ejemplo, en Brasil no es sólo unos de los objetivos primordiales de la Secretaría Nacional de la Protección al Consumidor, sino que es considerado un derecho fundamental en el Código de Defensa del Consumidor (Ministerio de Justicia de Brasil 2013: 78). En el caso mexicano, como asevera la OCDE es que no existe una definición legal de lo que implica la "educación para el consumo", al día de hoy, sólo se cuenta con una definición operativa (OCDE 2009).

En 2006, el Comité de Política en Consumo (*Committee on Consumer Policy*) de la OCDE, decidió realizar un estudio exhaustivo sobre educación en el consumo. Después de la recopilación y procesamiento de la información, en 2009, llegaron a identificar los elementos que componen un efectivo sistema de educación para el consumo:

1. Definir los objetivos y las estrategias para la educación de consumidor y evaluar sus resultados.
2. Escoger el enfoque más adecuado para la educación en el consumo.
3. Mejorar la cooperación y la coordinación entre las partes interesadas que manejan temas de consumo.

La educación para el consumo sigue distintas estructuras a lo largo del mundo. Por ejemplo Australia, Irlanda, Noruega y Tailandia tienen un modelo descentralizado, mientras que Japón Corea, Portugal, España, Reino Unido y Estados Unidos tienen un sistema centralizado al igual que el de México (OCDE 2009:76-77). Un ejemplo de un buen avance es el caso español. Su sistema se centra en la educación formal, donde la educación sobre consumo se encuentra en la currícula escolar. Aun cuando el sistema es centralizado los ministerios se coordinan en buena medida con los gobiernos regionales y las administraciones locales. Los programas educativos son comprehensivos e incluyen los estándares europeos. Otro ejemplo es el sistema Coreano, en él se encuentran las disposiciones legales para el desarrollo de una plataforma de aprendizaje permanenteCorea también ha invertido en sus sistema de monitoreo, donde se pretende medir la efectividad de la política implantada.

México se encuentra en la creación de una estrategia de aprendizaje permanente. Por el momento no existe contenido que pueda ser enseñado en la educación primaria, los profesores no son entrenados en la materia y la iniciativa privada no tiene lazos estrechos con las escuelas. Con respecto a los actores no gubernamentales, la Profeco coordina diferentes cooperativas. Uno de los mecanismos con los que se cuenta actualmente es el Consejo Consultivo del Consumo, un órgano interdisciplinario que realiza análisis sobre temas de consumo y protección al consumidor. Con el Consejo se pretende fomentar la participación ciudadana y la propuesta de nuevos programas y acciones públicas relacionadas con las atribuciones de la Profeco (Profeco 2015).

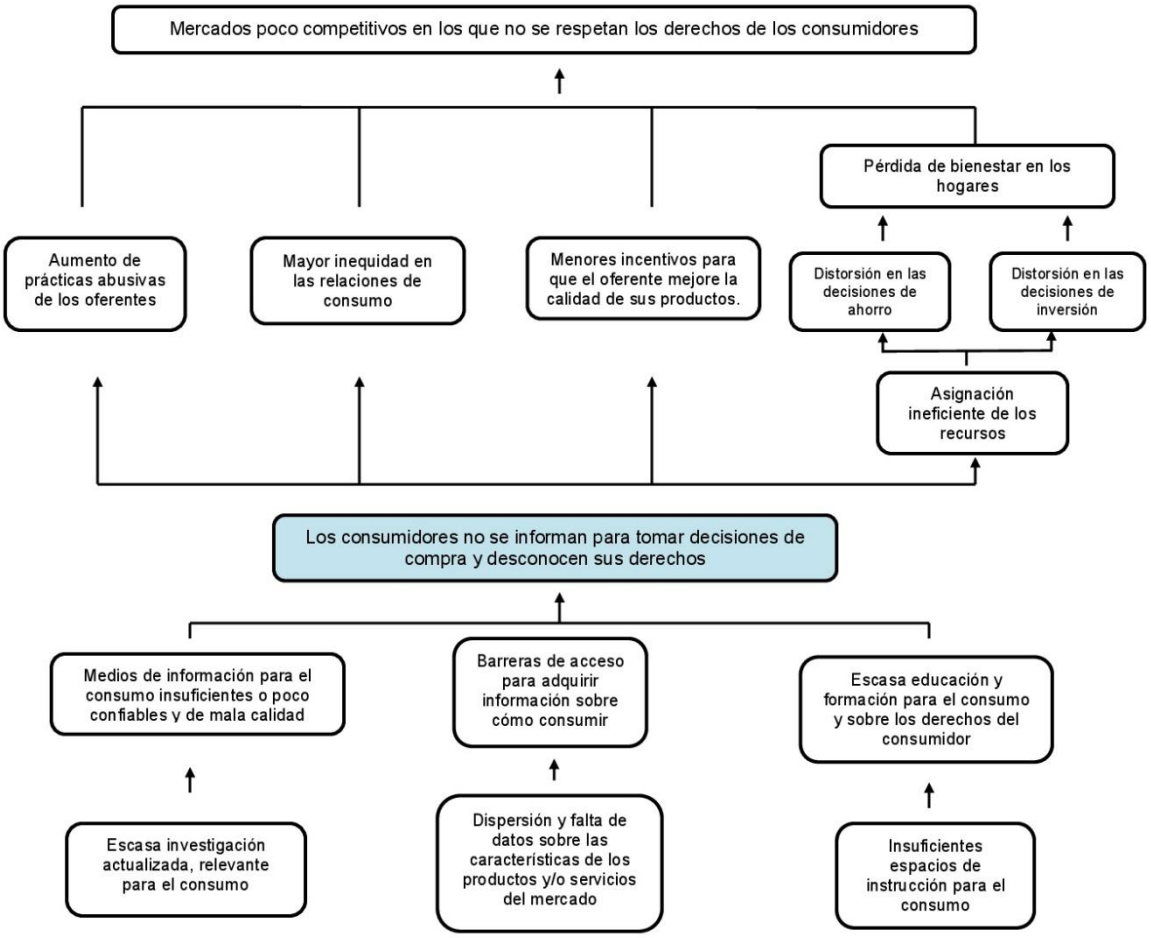
En conclusión, existen razones teóricas, empíricas y muy amplia referencia internacional para justificar la existencia de un programa de información para el

consumidor en el marco de la política general de protección al consumidor en México. Como se señaló anteriormente, las características estructurales del mercado, el perfil de los consumidores en México y el bajo grado de asociatividad respaldan la noción de que sea una agencia pública gubernamental la que asuma primordialmente esta responsabilidad.

A continuación se presenta el árbol del problema que da origen a la intervención.

Árbol de problemas

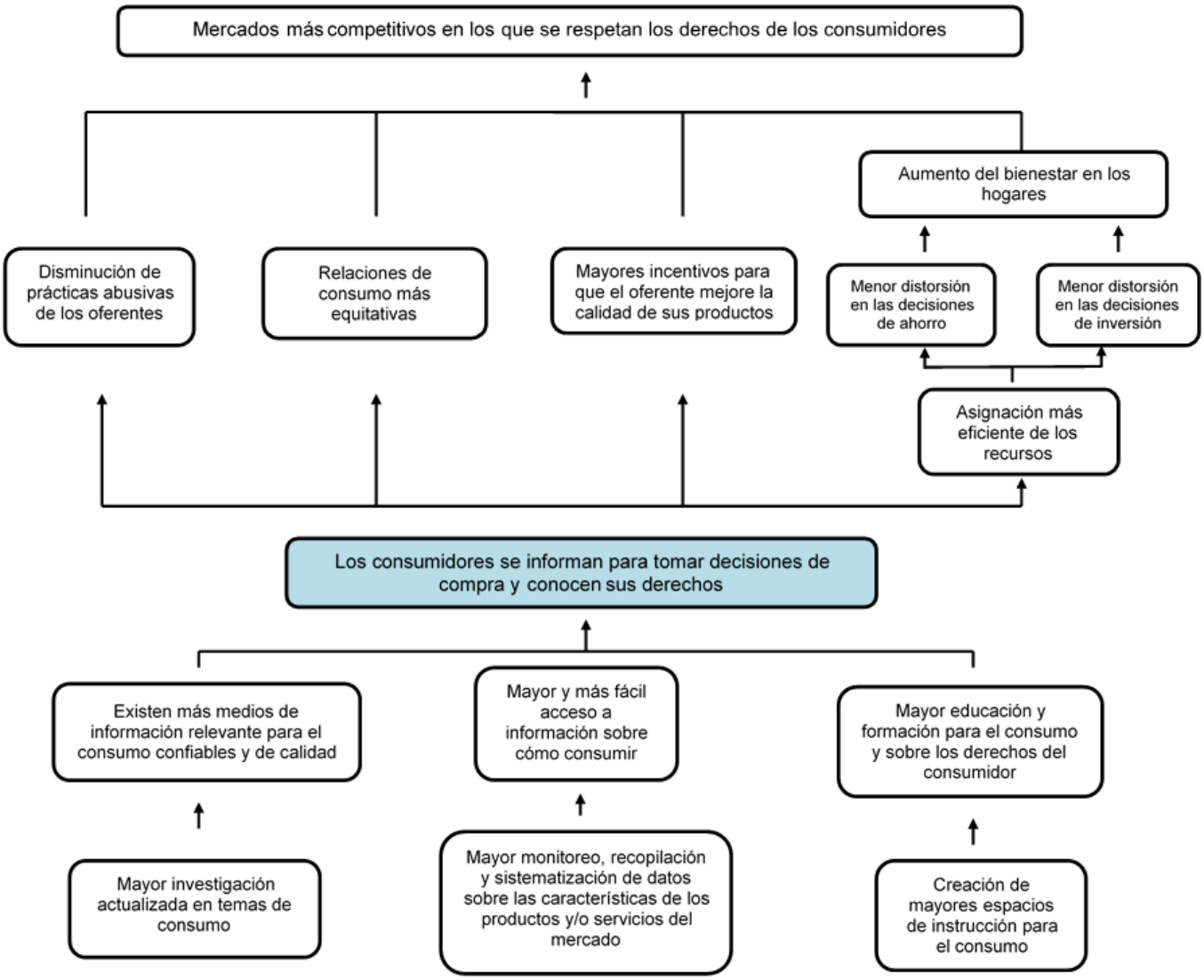
Figura 2. Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

3. OBJETIVOS

Figura 3. Árbol de objetivos



Fuente : elaboración propia.

Determinación de los objetivos de la intervención y cobertura

En la presente sección, se retoma una sección de la propuesta de rediseño del Programa presentada en este mismo proyecto, en donde se ofrece una conceptualización y cuantificación de las poblaciones potencial, objetivo y atendida del Programa, con base en las definiciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Se presenta la propuesta de cuantificación de la población potencial; después se propone una metodología para definir la población objetivo y, finalmente, se muestra la población atendida por el programa en 2014.

Definición de la población potencial, objetivo y atendida

El Coneval (2015: 12) define los conceptos de población objetivo, potencial y atendida como:

Definiciones del Coneval de la población potencial, objetivo y atendida	
Población potencial	Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica la existencia del programa y que por lo tanto pudiera ser elegible para su atención.
Población objetivo	Población que el programa tiene planeado o programado atender para cubrir la población potencial, y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normatividad.
Población atendida	Población beneficiada por el programa en un ejercicio fiscal.

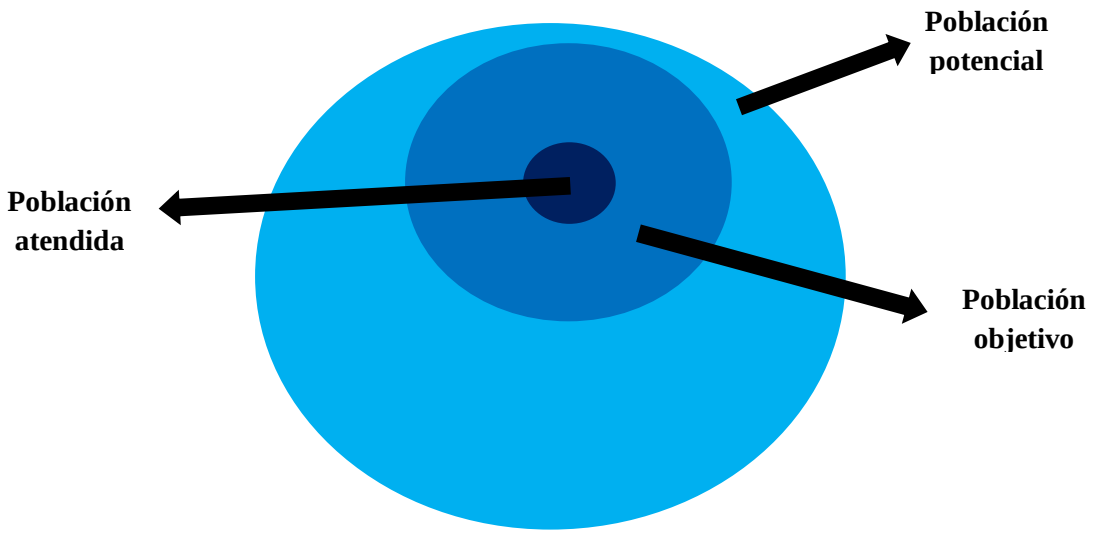
En estos términos, la población atendida es, en la gran mayoría de los casos, un subconjunto de la población objetivo, y ésta, a su vez, es un subconjunto de la potencial (véase Esquema 1).

Con base en estas definiciones, proponemos establecer la población potencial como 1) aquellos residentes en el territorio nacional de 15 o más años; y 2) turistas en México. La razón del corte de edad a partir de los 15 años es que ésta es la edad legal mínima para trabajar, conforme lo establece la Constitución.[13] Consideramos que a partir de que se comienzan a generar ingresos propios, la toma de decisiones de consumo

[13] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 123, inciso A, frac. III.

responsable se vuelve más importante para el individuo. También, este corte de edad es una aproximación a la edad en la que las decisiones de consumo comienzan a recaer directamente sobre el individuo, al estar ya jurídicamente facultado para trabajar y tener la posibilidad de no depender de los padres, tutores o semejante. Los turistas se incluyen en tanto constituyen una población de alto consumo en México y de una aportación al PIB considerable (8.7% de éste en 2013, según el INEGI, 2013).

Figura 4. Representación gráfica de las proporciones de la población potencial, objetivo y atendida



Fuente: elaboración propia.

Definición de la población potencial

El problema que busca resolver el programa es que los consumidores no se informan para tomar decisiones de compra y que desconocen sus derechos. El problema sugiere que la población susceptible de atención es "los consumidores", pero la gran amplitud del término (todo individuo es consumidor) lleva a acotar esta definición a categorías más concretas de consumidores. Como propuesta, planteamos los dos criterios de corte siguientes:

i. Que la relación de consumo ocurra en el país (turistas en México y residentes en México).

ii. Que se refiera a consumidores soberanos (que toman decisiones de consumo con autonomía), mediante un corte en la edad mínima para trabajar establecida por la ley (15 años en adelante).

Conceptualización y cuantificación de la población potencial

Conceptualización: Personas de 15 años en adelante que habitan en México y turistas que consumen en México en un año.

Cuadro 4. Cuantificación de la población potencial

Población potencial	107,514,190	**Residentes ≥ 15 años***	78,423,336
		Turistas**	29,090,854

Fuente: Elaboración propia con información de *INEGI (2010) y **Secretaría de Turismo (2014).

Población objetivo

En la presente sección se realiza una explicación de la propuesta para definir la población objetivo del programa. La propuesta anterior de población potencial incluye criterios que definen a individuos que *potencialmente* pueden presentar el problema (no se informan para tomar decisiones de compra y desconocen sus derechos; véanse los siguientes apartados). Sin embargo, un criterio importante para distinguir a la población potencial de la objetivo en este caso es el tema del interés, o la voluntad, de obtener información para tomar una decisión de compra. En este sentido, sin duda hay muchos consumidores que podrían beneficiarse de tomar mejores decisiones de compra y, sin embargo, no muestran interés por informarse; pero muchos otros sí lo demuestran. Para el cumplimiento del propósito del programa es necesario que se cumplan dos condiciones: que los consumidores propensos a buscar información utilicen los servicios del programa por su calidad y pertinencia, y que quienes tienen una menor propensión comiencen a acceder a esta información en función de estrategias que permitan la atracción del consumidor: reducir las barreras de entrada, atraer por contenidos y calidad, ampliar actividades de difusión. Con esta lógica, una posible conceptualización de la población objetivo del Programa podría ser aquellos "consumidores *que buscan información* para tomar una decisión de compra y/o para conocer sus derechos". La intervención del programa sería tanto más pertinente cuanto más logre satisfacer la necesidad de información que estos consumidores demuestran.

Ahora bien, ¿cómo podemos saber qué subconjunto de la población potencial *busca información* para tomar una decisión de compra o conocer sus derechos? Nuestra propuesta incorpora una herramienta a partir de la información del Barómetro del Consumidor de Google. Tomando una de las preguntas centrales de su cuestionario como referencia, se encuentra que 86% de los encuestados mexicanos busca información antes de consumir y usa diferentes medios de información (61% recursos en línea y 71% recursos no en línea). Aún reconociendo los límites de esta encuesta, por el sesgo de selección de tratarse sólo de personas con acceso a Internet, cabe plantearse el siguiente escenario: en el grupo de mayor propensión a la búsqueda de información, la prevalencia de búsqueda es de 86%. Es decir, que aún en condiciones propicias, no es razonable pensar que la totalidad de la población consumidora busque información.

Dado que la información que genera y difunde el Programa es tanto electrónica como no electrónica, una recomendación es tomar el porcentaje de 86% presentado por el Barómetro como variable *proxy* de los consumidores mexicanos y aplicarla al valor de la población potencial, para saber cuál es la población máxima que el programa podría atender.

Con este 86% como ponderador, la cuantificación de la población objetivo sería la siguiente:

Cuadro 5. Cuantificación de población objetivo

Cuantificación	
Población potencial	Población objetivo (86%)
107,514,190	92,462,203

Población atendida

De acuerdo con la información reportada por el programa B002, se estima que en 2014 se atendió a 2,088,393 consumidores. Esta cifra incluye suscriptores, seguidores en redes sociales, número de asistentes a las capacitaciones de los consumidores, número de asistentes a las ferias y número de asistentes a las capacitaciones. A continuación se desglosa la cantidad atendida por el programa y sus características.

Cuadro 6. Población atendida

	Población atendida			Total: 2,088,393
1	**Revista del Consumidor**			
	Número de suscriptores			1,504
2	**Redes Sociales**			
	Seguidores en:	Facebook	• Profeco • Consumidor Inteligente	112,868
		Twitter	• Profeco + r_consumidor	588,565
	Suscriptores en:	Youtube	• Profeco TV • Profeco Noticias	39,938
3	**Organización de Consumidores**			
	Grupos de Consumidores		• Capacitados (Integrantes de Gpos. de Consumidores)	38,494
	Consumidores atendidos			56,147
4	**Feria de Regreso a Clases**			
	Feria de Regreso a Clases		• Número aproximado de asistentes	1,099,764
			Número de proveedores participantes	2,201
5	**Estudios sobre el consumo**			
	Números de suscripciones en		• Quién es Quién en los Precios	113,181
			• Boletín Brújula de Compra	35,683
6	**Capacitación**			
	• Número de asistentes			48

Nota: los servicios que el programa ofrece son de acceso abierto, lo que implica que una misma persona puede usar el recurso en numerosas ocasiones. Consideramos que una medición precisa de este recurso implica la medición de la frecuencia de uso, y no sólo de la cantidad de usuarios, por lo que proponemos hacer una cuantificación de la población atendida que tome en cuenta no sólo el número de suscriptores sino además capture la intensidad del uso de las plataformas para entender el impacto que la información puede tener en los consumidores que tienen acceso al programa.

Actualización de las cuantificaciones

La caracterización de la población potencial deberá actualizarse con datos censales y del conteo de la población (cada 5 años); y la caracterización de la población objetivo puede realizarse anualmente en función de las estadísticas de acceso e impactos de la plataforma que ofrece el programa. A partir de esta caracterización, el programa podrá definir estrategias de ampliación de acceso a partir del diseño de sus contenidos y la valoración de los "impactos" relativos, en el sentido de *marketing*, que tengan sus diferentes mecanismos de transmisión de información para el consumidor.

La focalización por contenido se refiere no únicamente a la provisión de información sobre bienes y servicios representativos en la composición del consumo de los hogares, especialmente aquellos de menor ingreso, sino también prestar atención a los productos que, por sus características, son más proclives al engaño:

"Un hallazgo importante [de los estudios sobre economía de la información] es que el engaño en detrimento del consumidor es más probable en el tipo de productos que el consumidor no puede evaluar antes de probarlos (bienes postexperimentales) y que no son adquiridos con frecuencia. En contraste, los productos en los que pueden evaluarse antes de la compra, o que se adquieren frecuentemente aunque se evalúen postadquisición, son los tipos de producto con menos probabilidad de engaño o estafa" (OCDE, 2010: 13)

Diseño de la intervención

Tipo de intervención

Concretamente, el tipo de intervención del Programa es la provisión de una plataforma de información para el consumidor que tiene distintas modalidades de transmisión. Se centra en la generación (de información confiable y relevante), la difusión (llegar a mayor número de consumidores para que puedan beneficiarse de la información obtenida) y la educación (de consumidores para su formación y el conocimiento de sus derechos). Los principales elementos de la plataforma en estos rubros son los siguientes:

Generación	Difusión	Educación
• Artículos de la *Revista del Consumidor* • Quién es Quién en los Precios (QQP) • Brújula de Compra • Sondeos y encuestas • Investigaciones especiales	• Quién es Quién en el Envío de Dinero (QQED) • Monitoreo de tiendas virtuales (MTV) • Espacios en televisión y radio • Contenidos y videos en redes sociales • Inserciones en medios impresos externos • Campañas informativas de temporada • Medios informativos impresos (folletos, cuadernillos, carteles, guías y manuales)	• Acciones de promoción • Conformación de grupos de consumidores • Sesiones educativas para grupos de consumidores • Capacitación a promotores (instructores de los grupos de consumo) • Actividades especiales • Materiales informativos (folletos, trípticos, guías y manuales) • Consejo Consultivo del Consumo

Por tratarse de un proceso de rediseño, muchas de las características básicas de la intervención se mantienen. Los cambios más importantes derivados de este diagnóstico y los hallazgos de las evaluaciones previas se refieren al fortalecimiento de su orientación a resultados y en la capacidad de sistematizar información adecuadamente para definir estrategias de contenido que logren maximizar el acceso a esta información por parte de grupo identificados como más relevantes. Por tratarse de un programa de demanda abierta, la focalización y ampliación de cobertura estratégica sólo puede realizarse a partir de la selección de contenidos y el balance que se haga entre los diferentes medios de transmisión del programa. Es importante destacar que el desarrollo de las herramientas de valoración del desempeño, la estrategia de cobertura y la orientación estratégica del programa necesariamente deben adaptarse a la naturaleza del programa: **un programa de demanda abierta que ofrece un bien público, por diversos mecanismos.**

En primer lugar, es importante poner al programa en contexto. Por primera vez, el PND incluye entre sus líneas de acción las siguientes:

1. Modernizar los sistemas de atención y procuración de justicia respecto a los derechos del consumidor.
2. Desarrollar el Sistema Nacional de Protección al Consumidor, que integre y coordine las acciones de los gobiernos, poderes y sociedad civil, para que el ciudadano cuente con los elementos necesarios y haga valer sus derechos en cualquier circunstancia.
3. Fortalecer la Red inteligente de Atención al Consumidor como un medio para que el Estado responda eficientemente a las demandas de la población.
4. Establecer el Acuerdo Nacional para la Protección de los Derechos de los Consumidores, buscando una mayor participación y compromiso de los actores económicos en torno a las relaciones comerciales.

El Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018 establece sus objetivos, estrategias y líneas de acción, alineadas con el PND 2013-2018, en el marco de los objetivos para el logro de las Metas Nacionales de un México Próspero.

> La creación de una cultura de consumo responsable, la modernización de las instituciones encargadas de la protección del consumidor, la incorporación de nuevos métodos de atención y servicio a los ciudadanos, y el fortalecimiento de la presencia de las instituciones y la certidumbre en los procesos constituyen desafíos para un Estado que busca incentivar la competencia y a la vez fortalecer la equidad respecto a las relaciones entre los consumidores" (PND, 2013-2018: 79-80).

La Profeco, como integrante del Sector Economía, identifica y alinea su programa Institucional al programa sectorial "Programa de Desarrollo Innovador 2013 2018", con la finalidad de coadyuvar a promover la economía de mercado mediante la defensa de los derechos del consumidor.

Cuadro 7. Alineamiento de Programas

Objetivo del PND	Objetivo sectorial del PRODEINN	Estrategia(s) del Objetivo sectorial	Objetivo del Programa Institucional
4.7. Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo 4.8. Desarrollar los sectores estratégicos del país	4. Promover una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral. 1. Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores regiones y empresas. 2. Instrumentar una política que impulse la innovación en el sector comercio y séricos, con énfasis en empresas intensivas en conocimiento	4.5. Conciliar la economía de mercado con la defensa de los derechos del consumidor. 1.7 Alinear los programas e instrumentos de la Secretaría y de otras dependencias a los requerimientos de los sectores. 2.7 Alinear los programas e instrumentos de la Secretaría y de otras dependencias a los requerimientos del sector servicios	**1.** Incrementar las capacidades Institucionales de actuación en lo jurídico, organizacional y técnico. **2.** Impulsar la definición e instauración del Sistema Nacional de Protección al Consumidor. **3.** Asegurar la respuesta pronta y expedita para la atención al consumidor y la prestación de servicios mediante una red inteligente. **4.** Impulsar el Acuerdo Nacional para la Protección de los Derechos de los Consumidores entre gobierno, empresas y sociedad civil.

Fuente: Acuerdo por el que se aprueba el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor 2013-2018.

El programa está alineado con el Objetivo General "Llevar a México a su máximo potencial", meta nacional IV "México Próspero", Objetivo IV.1 "Existe la Oportunidad para que seamos más productivos", Estrategia "Competencia y desregulación" en el rubro concerniente a la "creación de una cultura de consumo responsable, la modernización de las instituciones encargadas de la protección del consumidor, la incorporación de nuevos métodos de atención y servicio a los ciudadanos, y el fortalecimiento de la presencia de las instituciones y la certidumbre en los procesos constituyen desafíos para un Estado que busca incentivar la competencia y a la vez fortalecer la equidad respecto a las relaciones entre los consumidores".[14]

[14] Fuente: Evaluación de consistencia y resultados 2012-2013 del Programa B002: Promoción de una Cultura de Consumo Inteligente.

Propuesta de elementos adicionales del diseño de la intervención

Con base en la información presentada en la propuesta de rediseño de este proyecto, se recomiendan dos estrategias de focalización y priorización de la población atendida.

1) Determinar que los materiales impresos (trípticos, folletos, guías, etc.) se destinen en al menos un 70% a zonas rurales y/o con menor acceso a Internet (véase Anexo 1). Se recomienda potenciar el contacto con las delegaciones en las entidades federativas para colaborar en una estrategia de cobertura hacia este tipo de población, que tiene necesidades de información y atención en temas de consumo más apremiantes.[15] Del mismo modo, para asegurar la idoneidad de los contenidos de estos materiales impresos, se recomienda que la gran mayoría de éstos versen sobre alimentos, bebidas y tabaco; transporte y comunicaciones; y vivienda y combustibles, puesto que estas tres categorías concentran, en promedio, más de 70% del gasto de los hogares en los tres deciles más bajos de ingreso (INEGI, 2014a).
2) Establecer una estrategia de maximización del acceso de la población a la Plataforma Digital del Programa (página web, Portal del Consumidor, Brújula de Compra, Quién es Quién en los Precios, Quién es Quién en el Envío de Dinero, Monitoreo de Tiendas Virtuales, *Revista del Consumidor* en línea, aplicaciones, redes sociales). La maximización del acceso se considera idónea, pues el costo marginal de un usuario adicional es cero. Se considera que, por la naturaleza de la Plataforma, los contenidos pueden ya versar sobre las categorías de consumo de los deciles medianos y altos en la distribución del gasto del hogar, puesto que es en las zonas urbanas y más ricas donde el acceso a Internet y tecnologías de la información es mayor (INEGI, 2014b). De este modo, se pueden incluir ya las siguientes categorías de gasto con mayores porcentajes y, además, se puede dar prioridad más a unas categorías que a otras (por ejemplo, educación y esparcimiento representan, con 15%, la tercera categoría de mayor gasto promedio en los hogares de los cuatro deciles más altos en 2014, mientras que vivienda y combustibles baja a 9%).

En general, se sugiere establecer una estrategia deliberada y definida que tome en cuenta las diferencias que existen por decil económico entre la población, con el fin de atender de manera más precisa y adecuada las necesidades de información de los distintos

[15] Las directrices de la ONU para la protección del consumidor insiste en "la necesidad de garantizar que las medidas de protección del consumidor se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población, y en particular de la población rural y los pobres" (ONU, 2003: 3).

consumidores. Estos aspectos se pueden ver reflejados más adelante en la propuesta de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

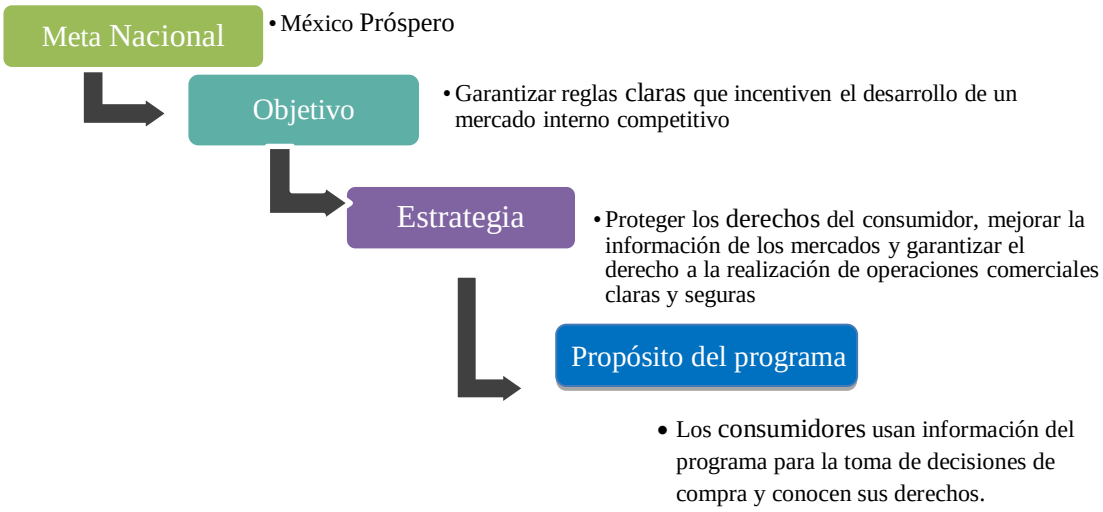
Descripción general del programa a partir de la propuesta de rediseño

El Programa B002 "Generación y Difusión de Información para el Consumidor"[16] (Progedic) es coordinado por la Coordinación General de Educación y Divulgación de la Profeco, a través de sus tres Direcciones Generales (Difusión; Educación y Organización de Consumidores; y Estudios sobre Consumo). Inicia su operación en 1992, con el nombre de "Promoción de una Cultura de Consumo Inteligente", después de la fusión del Instituto Nacional de Consumidor (INCO) y la Profeco, la cual adquiere a partir de ese momento funciones de carácter informativo y educativo, así como de constitución de grupos de consumidores y facultades para ordenar la realización de publicidad correctiva, así como de información y orientación a los consumidores (Soto; FONDICT).

El problema que busca atender el Progedic es que los consumidores no se informan para tomar decisiones de compra y desconocen sus derechos. El Progedic se alinea a la cuarta meta del Plan Nacional de Desarrollo, "México Próspero", en su objetivo 4.7. "Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo", concretamente con la estrategia 4.7.5, "Proteger los derechos del consumidor, mejorar la información de los mercados y garantizar el derecho a la realización de operaciones comerciales claras y seguras".

[16] Nuevo nombre del Programa propuesto como parte de este proyecto.

Figura 5: Esquema Alineación del programa con el PND 2013-2018



Además de la alineación con el PND 2013- 2018, el programa B002 tiene vinculación con el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 (PRODEINN) y con el Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor.

En el PRODEINN 2013-2018 se establecen objetivos, indicadores y metas, así como estrategias y acciones para consolidar una mayor competencia en los mercados y avanzar hacia una mejora regulatoria integral; desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva el crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas e instrumentar una política que impulse la innovación en los sectores de comercio y servicios con énfasis en empresas intensivas en conocimiento.

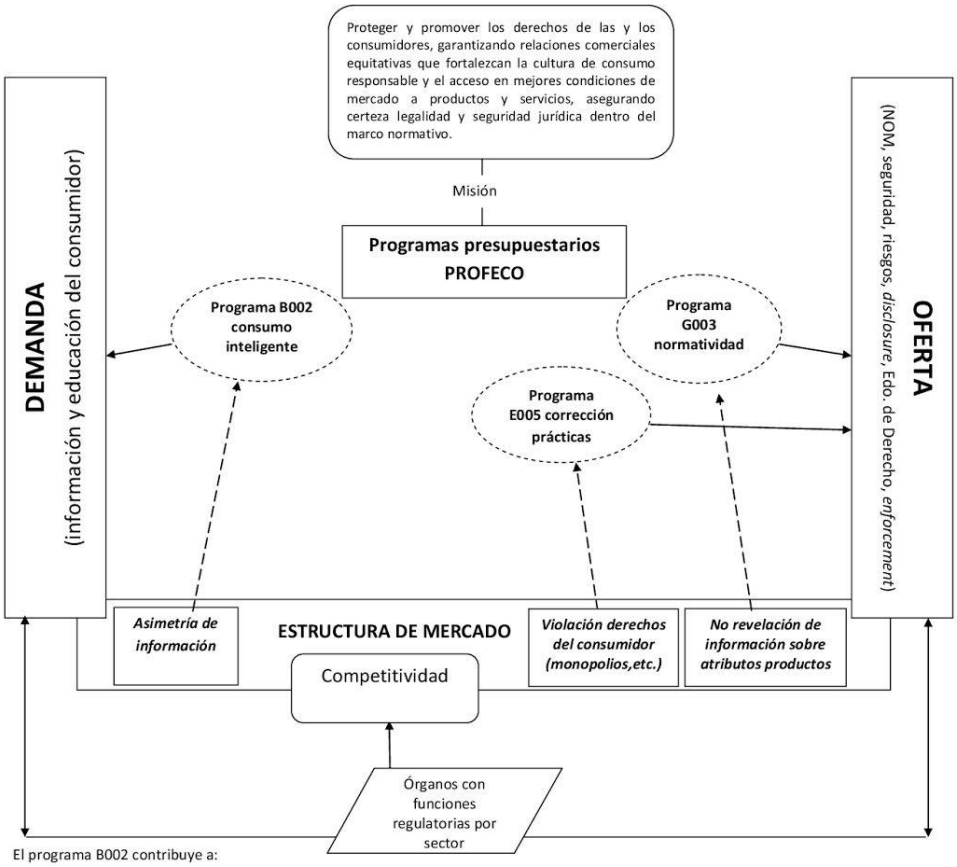
El programa B002 se alinea con el Programa Sectorial "Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018", concretamente con el objetivo sectorial " Promover una mayor competencia en los mercados y a avanzar a una mejora regulatoria integral", mediante la contribución a los objetivos institucionales 3 y 4 (" Fortalecer la red inteligente de atención y prestación de información en beneficio del consumidor" e "impulsar el acuerdo nacional para la protección de los derechos de los consumidores entre gobierno, empresas y sociedad civil").

El programa busca mejorar la información y la educación que tienen los consumidores para la toma de decisiones de compra y el conocimiento de sus derechos, mediante tres estrategias principales:

1. Generar información confiable y estudios de calidad para el consumo.
2. Difundir con diferentes medios información relevante para el consumo.
3. Educar y formar en temas de consumo.

Como se muestra en la figura siguiente, la Profeco cuenta con instrumentos de demanda y de oferta para la protección al consumidor. El B002 es el principal instrumento por el que se atiende el lado de la demanda. Para mayor información sobre otros órganos reguladores, véase el Anexo 3.

Figura 6: Contribución del Programa B002



Fuente: elaboración propia.

En términos generales, el programa genera, difunde y educa con información relevante para el consumidor. Las principales actividades de programa consisten en la capacitación a grupos de consumidores, la elaboración y difusión de estudios sobre consumo, así como de materiales informativos para los consumidores y la producción y actualización de contenidos de educación para el consumo. En breve, el programa debe generar y divulgar información que contribuya a la cultura del consumo responsable. La teoría de cambio de esta intervención supone que la reducción de costos y barreras de acceso a la información (y la consecuente ampliación del número de usuarios en la plataforma del programa) permitirá que los consumidores adquieran información relevante a muy bajo costo (cero costo financiero) y generen capacidades para un consumo responsable e inteligente.

Como sugieren la teoría económica y la teoría política de la soberanía del consumidor, el objetivo de este tipo de intervenciones no es inducir directamente cambios en los patrones de consumo o la imposición de preferencias de consumo a grupos determinados, porque esto viola el derecho básico de los consumidores de elegir libremente en función de sus preferencias. Lo que este tipo de intervenciones busca es promover el uso de información para la toma de decisiones a través de la provisión de la misma, como bien público. Por esta razón, el impacto esperado de dicha intervención es una variable intermedia: el aumento en el uso de información mediante la ampliación del número de consumidores que participa, por diversas vías, en la plataforma multimodal del programa (es decir, sus diversos productos y mecanismos de transmisión de la información: medios digitales y masivos, medios impresos y transmisión directa a través de talleres, cursos y actividades relacionadas).

Los elementos más relevantes generados por el Programa son: "Quién es quién en los precios" y "Quién es quién en el envío de dinero", la "Brújula de compra" y el Monitoreo en Tiendas Virtuales, así como la elaboración de sondeos y encuestas; la *Revista del Consumidor*, difusiones en radio y televisión de contenidos para los consumidores, y en redes sociales (YouTube, Twitter, Facebook); las asesorías y capacitaciones a grupos de consumidores, actividades educativas de promoción, el Museo Itinerante de Pequeños Consumidores, la elaboración y difusión de manuales, trípticos y cuadernillos con información formativa para el consumidor, la participación en ferias escolares en donde se provee información para el consumo, reuniones con organizaciones de la sociedad civil (OSC) y consejos consultivos, entre otras.

Figura 7: Marco de acción del programa B002

Todas las actividades del programa consisten en la generación y difusión de información y en la educación para el consumidor; la diferencia está en los mecanismos de transmisión.

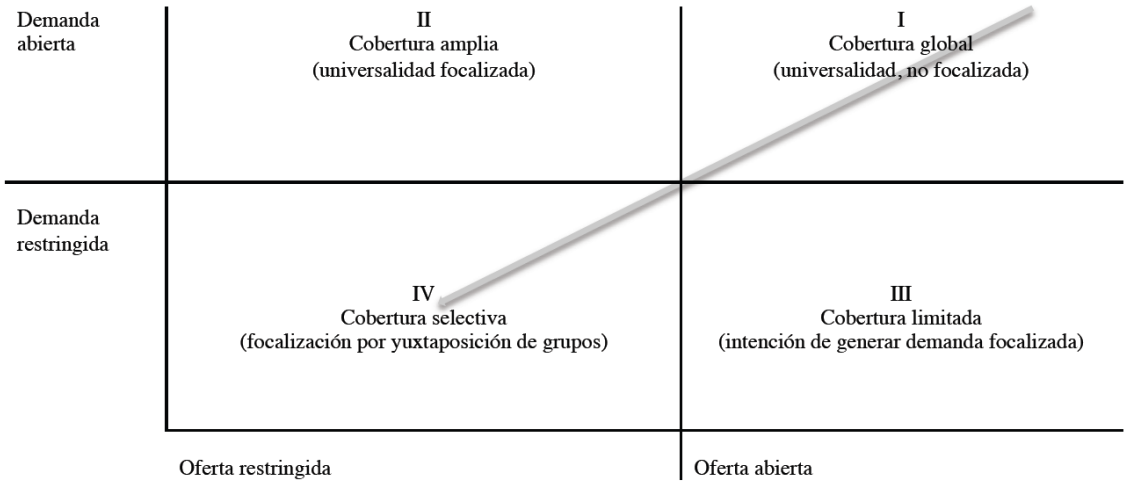
Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios

Como se señaló anteriormente, la características particulares de esta intervención impiden que se identifique de manera precisa una lista de beneficiarios del programa, como ocurre en las intervenciones que ofrecen bienes y servicios directamente a una población objetivo previamente identificada y con mecanismos de focalización directa que permiten la canalización exclusiva de recursos y/o beneficios a ese grupo determinado. Este programa ofrece un bien público (información para el consumidor). Por definición, un bien público es aquel que no presenta rivalidad en el consumo, que no es excluible ni puede congestionarse**.** "No excluyente significa que servir a una persona más o incrementa el costo de prestación del servicio (Prestar defensa nacional a una persona más no incrementa el costo del servicio) es decir, el costo marginal es generalmente cero. No rival significa que no es posible separar a la gente que paga de la que no paga por el servicio (caso de calles públicas, veredas, etc.)" (Varian, 2009: 71).

Como ilustra la siguiente gráfica, si se clasifican a las intervenciones en función de las restricciones por el lado de la demanda y por el lado de la oferta. El programa en cuestión se ubica claramente en el cuadrante superior derecho. Es decir, aquellos programa de cobertura global (potencial), no focalizada. Esto se debe, en primer lugar, a que el programa ofrece un bien público, y en segundo, a que la participación directa de sus beneficios, el acceso a su plataforma y el uso de la información es voluntario. Por esta razón, y en función de que la población objetivo del programa está compuesta por aquellos consumidores que accedan voluntariamente a la información por cualquiera de los mecanismos de transmisión del programa, la estrategia de cobertura y la identificación de beneficiarios operan de manera distinta a los programas focalizados que entregan bienes y servicios.

El padrón de beneficiarios, una vez recabada la información sistemática del uso de la plataforma de información del Programa, será un padrón de usuarios proveniente de las estadísticas de uso. Este padrón deberá contener información del número de usuarios, su ubicación geográfica por entidad federativa, el tipo de acceso (en línea, materiales impresos, capacitados, etc.) y deberá incluir datos muestrales del perfil de usuarios con datos y el estimado global de acceso en medios masivos (impactos mediáticos).

Figura 8: Intervenciones en función de las restricciones



Fuente: Varian 2009:71

Las encuestas disponibles sugieren que hay un muy alto uso y reconocimiento de la calidad, una vez que se accede a la plataforma. Por esta razón, la estrategia de ampliación de cobertura del programa, orientada a maximizar el acceso a la información que este provee, no depende de una estrategia de identificación de la población objetivo, sino que pasa por una revisión de los contenidos y los mecanismos de transmisión adecuados que permitan aumentar el número de impactos de la plataforma en función de dos características: la reducción significativa de costos de acceso desde el punto de vista de diversos grupos de consumidores (rural, urbano, por ejemplo) y la capacidad de atracción resultante de la selección cuidados de contenidos que responden a las necesidades de información (composición del consumo) de la mayoría de la población, empezando por la población más vulnerable.

Matriz de indicadores para resultados (MIR)

Programa B002. Propuesta de matriz de indicadores para resultados			
FIN			
Objetivo			**Supuestos**
Contribuir a promover mayor competencia en los mercados (y avanzar hacia una mejora regulatoria integral) mediante un aumento en el uso de información para el consumo.			Las condiciones macroeconómicas se mantienen estables. 2. Relativa estabilidad fiscal y regulatoria en los mercados mexicanos. Disponibilidad presupuestaria y técnica para la realización de una encuesta nacional representativa. Disponibilidad presupuestaria y técnica para la realización de una encuesta nacional representativa.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
1. Nivel de Competencia Local del reporte global de competencia del Foro Económico Mundial	1.- Valor de la calificación de México en la variable Intensidad de la Competencia Local del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. Encuesta de Opinión Ejecutiva	Promedio nacional de la respuesta a la pregunta ¿cómo evaluaría la intensidad de la competencia en los mercados locales? en la encuesta de opinión ejecutiva en una escala: 1 a 7	Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial. Encuesta de Opinión Ejecutiva
2. Nivel de información del consumidor	2.-Encuesta Nacional del Consumidor (población abierta con representatividad nacional) ¿Índice de protección de derechos del consumidor?		2.-Encuesta Nacional del Consumidor (población abierta con representatividad nacional). ¿Índice de protección de derechos del consumidor?

PROPÓSITO			
Objetivo			Supuestos
Los consumidores usan información del Programa para la toma de decisiones de compra y conocen sus derechos.			Los consumidores tienen tiempo y disposición para buscar información para el consumo. Disponibilidad presupuestaria y mecanismos informáticos para realizar la encuesta.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
1. Tasa de utilización efectiva de la información.	Porcentaje de consumidores que reporta que usó la información proprocionada por la Profeco para tomar decisiones de compra.	(Número de consumidores que reportan haber usado información proporcionada por la Profeco para tomar decisiones de compra / número total de consumidores encuestados) * 100	Encuesta anual a suscriptores y usuarios. Resultados publicados en la página de Profeco, www.profeco.gob.mx
2. Porcentaje de consumidores que conocen sus derechos.	Porcentaje de consumidores que demuestran conocer al menos 4 de los 7 derechos básicos del consumidor.	(Número de consumidores que demuestran conocer al menos 4 de los 7 derechos básicos del consumidor / número total de consumidores encuestados) * 100	Encuesta anual a suscriptores y usuarios. Resultados publicados en la página de Profeco, www.profeco.gob.mx

COMPONENTES			
Objetivo			Supuestos
C1 Información en temas de consumo generada			Los recursos para la generación de medios de información y estudios se mantienen estables.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
C1.1 Percecpión de la confiabilidad y calidad de la información generada por la Profeco.	Porcentaje de consumidores que consideran que la información que reciben de la Profeco es confiable y de calidad.	(Número de consumidores que consideran que la información que reciben de la Profeco es confiable y de calidad / número total de consumidores encuestados) * 100	Encuesta anual a suscriptores y usuarios. Resultados publicados en la página de Profeco, www.profeco.gob.mx
C1.2 Tasa de generación de información	Porcentaje de estudios que se elaboran respecto a los programados para elaboración.	(Número de estudios realizados / número de estudios programados) * 100	Programa Anual de Actividades, Dirección General de Estudios sobre Consumo.

Objetivo			Supuestos
C2 Contenidos sobre consumo difundidos.			Los consumidores demuestran interés en consultar la información del Programa. Se mantiene o se reduce la brecha digital en México.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
C2.1 Tasa de difusión de información	Porcentaje de contenidos que se difunden respecto a los programados para difusión (artículos sobre consumo, boletines elaborados, precios difundidos, número de actualizaciones al portal y al boletín)	(Número de contenidos difundidos / número de contenidos programados para difusión) * 100	Reporte de contenidos difundidos (página web de la Profeco). Programa Anual de Actividades.
C2.2 Tasa de crecimiento de las consultas a los contenidos difundidos por el Programa.	Crecimiento anual en el número de consultas a los contenidos del Programa (Brújula de Compra, Quién es Quién en los Precios, Quién es Quién en el Envío de Dinero, Monitoreo de Tiendas Virtuales, *Revista del Consumidor* en línea e impresa, Portal del Consumidor, número de descargas de aplicaciones para celular, reproducciones de videos de YouTube, número de seguidores y "me gusta" en publicaciones en Facebook y Twitter, aproximación de rating en radio y televisión**)	[(Visitas, descargas, reproducciones, seguidores, "me gusta" y rating en el año t) - (visitas, descargas, reproducciones, seguidores, "me gusta" y rating en el año t-1)] / [(visitas, descargas, reproducciones, seguidores, "me gusta" y rating en el año t-1)] * 100	Google Analytics, reportes informáticos, reportes de AppStore y Google Play, YouTube Analytics y reportes de Facebook y Twitter.

Objetivo			Supuestos
C3 Educación en temas de consumo impartida.			Los consumidores tienen tiempo y disposición de participar en las iniciativas educativas del Programa.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
C3.1 Tasa de crecimiento de la participación en las iniciativas educativas del Programa.	Crecimiento en el número de consumidores atendidos en las asesorías a grupos y asociaciones de consumidores, sesiones educativas y actividades de promoción.	[(Número de consumidores atendidos en el año t) - (número consumidores atendidos en el año t-1)] / [número de consumidores atendidos en el año t-1] * 100	Padrón de beneficiarios. Sistema Integral Digital de Educación para el Consumo (SIDEC).
C3.2 Grado de efectividad de las asesorías.	Porcentaje de los consumidores atendidos que considera que se cumplió el objetivo de las asesorías, sesiones y actividades.	[(Número de consumidores atendidos que consideran que se cumplió el objetivo de las asesorías, sesiones y actividades en el año t) - (número de consumidores que consideran que se cumplió el objetivo en el año t-1)] / [número de consumidores que consideran que se cumplió el objetivo en el año t-1] * 100	Encuesta anual a suscriptores y usuarios. Resultados publicados en la página de Profeco, www.profeco.gob.mx
C3.3 Grado de cobertura nacional de las iniciativas educativas.	Proporción de la población atendida fuera del Distrito Federal.	(Número de consumidores beneficiados con iniciativas educativas fuera del Distrito Federal / consumidores totales beneficiados con iniciativas educativas) * 100	Padrón de beneficiarios. Sistema Integral Digital de Educación para el Consumo (SIDEC).

ACTIVIDADES			
Objetivo			Supuestos
A1C1 Definición de temas de investigación			Disponibilidad presupuestaria.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Tasa de crecimiento en los temas de investigación definidos	Porcentaje de temas definidos en el año actual respecto a los temas definidos en el año anterior.	[(Temas definidos en el año t) - (temas definidos en el año t-1) / (temas definidos en el año t-1)] *100	Programa Anual de Activiadades del año t. Programa Anual de Actividades del año t-1.
Objetivo			Supuestos
A2C1 Diseño de instrumentos de recolección de información para las investigaciones que se realizan			Disponibilidad presupuestaria.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Tasa de correspondencia entre las investigaciones realizadas y los instrumentos diseñados	Porcentaje de investigaciones realizadas que cuentan con un instrumento específicamente diseñado para la recolección de información	(Número de instrumentos diseñados / número de investigaciones realizadas) * 100	Programa Anual de Actividades.
Objetivo			Supuestos
A3C1 Aplicación de instrumentos de recolección de información			Disponibilidad presupuestaria.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Tasa de aplicación efectiva de instrumentos de recolección de información	Porcentaje de instrumentos de recolección de información que se aplicaron efectivamente en relación con los que se diseñaron	(Instrumentos efectivamente aplicados / instrumentos diseñados) * 100	Programa Anual de Actividades.

Objetivo			Supuestos
A4C1 Procesamiento de datos e información			Disponibilidad presupuestaria. Disponibilidad de equipo informático y software.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Tasa de crecimiento en el total de observaciones procesadas	Porcentaje de crecimiento anual en el total de las observaciones procesadas e incluidas en bases de datos con respecto al total de observaciones del año anterior	[(Total de observaciones procesadas en el año t) - (total de observaciones procesadas en el año t-1) / (total de observaciones procesadas en el año t-1)] * 100	Programa Anual de Activiadades. Reporte de bases de datos en la página web de Profeco.
Objetivo			Supuestos
A1C2 Selección de contenidos			Los consumidores reportan quejas. El Buró Comercial actualiza su información.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Tasa de pertinencia en los temas seleccionados de acuerdo con los sectores de consumo que presentan mayores quejas por parte de los consumidores	Porcentaje de contenidos seleccionados que corresponden a los diez sectores de consumo con mayor número de quejas recibidas en el Buró Comercial de Profeco	(Número de contenidos seleccionados que pertenecen a los 10 sectores de consumo con mayor número de quejas en el Buró Comercial de Profeco / número total de contenidos seleccionados) * 100	Programa Anual de Actividades. Minutas de las juntas mensuales de planeación en las que se seleccionan los contenidos. Buró Comercial de Profeco (http://burocomercial.profeco.gob.mx/BC/faces/inicio.jsp).
Objetivo			Supuestos
A2C2 Diseño de publicidad y de productos de difusión			Disponibilidad presupuestaria.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Número de spots, notas, cápsulas	Porcentaje de crecimiento anual en el total de las observaciones procesadas e incluidas en bases de datos con respecto al total de observaciones del año anterior	[(Total de observaciones procesadas en el año t) - (total de observaciones procesadas en el año t-1) / (total de observaciones procesadas en el año t-1)] * 100	Programa Anual de Activiadades. Reporte de bases de datos en la página web de Profeco.

Objetivo			Supuestos
A3C2 Acuerdos y medios externos para difusión**			Los medios externos de comunicación cooperan con la Profeco.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Tasa de crecimiento en el total de observaciones procesadas	Porcentaje de crecimiento anual en el total de las observaciones procesadas e incluidas en bases de datos con respecto al total de observaciones del año anterior	[(Total de observaciones procesadas en el año t) - (total de observaciones procesadas en el año t-1) / (total de observaciones procesadas en el año t-1)] * 100	Programa Anual de Activiadades. Reporte de bases de datos en la página web de Profeco.
Objetivo			Supuestos
A4C2 Publicación de contenidos actualizados en redes sociales y página web			Disponibilidad de equipo informático y de software para diseño de contenidos.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Tasa de crecimiento en el número de plublicaciones en redes sociales y página web	Tasa de crecimiento en el número de publicaciones actualizadas que se publican durante un mes determinado, en relación con las que se publicaron en el mismo mes del año anterior	[(Número de publicaciones en redes sociales y página web en el mes *x* del año *t* - número de publicaciones en redes sociales y página web en el mes *x* del año *t*-1) / (número de publicaciones en redes sociales y página web en el mes *x* en el año *t*-1)] * 100	Reporte anual (incluir desglose mensual) de actividades.
Objetivo			Supuestos
A1C3 Actualización de contenidos para las iniciativas educativas.			Disponibilidad presupuestaria.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Contenidos educativos actualizados.	Porcentaje de contenidos actualizados respecto a los programados para actualización.	(Contenidos actualizados / contenidos programados para actualización) * 100	Programa Anual de Activiadades.

Objetivo			Supuestos
A2C3 Conformación de grupos de consumidores.			Los consumidores tienen disponibilidad y tiempo de participar en los grupos. Los consumidores están interesados en participar en grupos de consumidores.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Tasa de crecimiento de los grupos de consumidores conformados.	Tasa de crecimiento de los grupos de consumidores conformados en un año respecto a los conformados en el año anterior.	[(Número de grupos conformados en el año t) - (número de grupos conformados en el año t-1)] / [(número de grupos conformados en el año t-1)] * 100	Padrón de beneficiarios. Página web de la Profeco, www.profeco.gob.mx.
Objetivo			Supuestos
A3C3 Capacitaciones a promotores e instructores de las delegaciones de las entidades federativas			Disponibilidad presupuestaria. Disponibilidad y cooperación de los funcionarios de las delegaciones.
Indicador	**Definición**	**Método de cálculo**	**Medios de verificación***
Capacitaciones impartidas a los promotores e instructores.	Porcentaje de capacitaciones impartidas a los promotores que imparten las sesiones educativas en las entidades federativas, respecto al total de capacitaciones programadas.	(Capacitaciones impartidas / capacitaciones programadas) * 100	Programa Anual de Activiadades. Informes trimestrales.

* Los medios de verificación están sujetos a la disponibilidad de datos. Los presentados en este documento aún no son los medios suficientes, dado que el equipo de investigación aún no cuenta con una confirmación de todas las unidades responsables respecto a la existencia de los mismos. Los funcionarios deberán evaluar la viabilidad de cada indicador, y la posibilidad de reportar los datos en medios de verificación que sean necesarios (que ninguno sea prescindible) y suficientes (no hace falta ninguno) para que cualquier ciudadano pueda reproducir de manera independiente el cálculo del indicador con base en fuentes de información públicas.
** El proxy de rating y audiencias de los contenidos en radio y televisión puede obtenerse con información de sitios como Mediavyasa, http://www.mediavyasa.com.mx/.

BIBLIOGRAFÍA

Akerlof, G. A. (1970). *The market of "lemons": Quality uncertainty and the market mechanism* (Vol. 84). The Quarterly Journal of economics.

Amstrong Mark, Vickers Jhon, & Zhou Jidong. (2009). Consumer Protection and the Incentive to become informed. *Journal of the European Economic Association*, *April-May*(7), 399:410.

Arredondo Trapero Florinda, Maldonado de Lozada Veronica, & de la Garza García Jorge. (2010). Consumers And Their Buying Decision Making Based On Price And Information About Corporate Social Responsibility (Csr). Case Study: Undergraduate Students From A Private University In Mexico. *Estudios Gerenciales*, *26*(117), 103–117.

Babutsidze, Zakaria. (2007). How do Consumers Make Choices? A Summary of Evidence from Marketing and Psychology. *United Nations University Working Paper Series*, *5*.

Baudrillard, J. (2009). *La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras*. México: Siglo XXI.

Bauman, Z. (2007). *Vida de Consumo* (primera). México: FCE.

Beca Alvaro, Mario, D., & Salazar Carlos. (2005). Informe final de evaluación programa proyecto de O.I.R (Orientación, Información y reclamo) "Sernacfacilita". Recuperado el 15 de septiembre de 2015, a partir de https://www.google.com.mx/search?q=%E2%80%9COrientaci%C3%B3n,+Informaci%C3%B3n+y+Reclamo+chile&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=GjH4VcO1K8v4yQSSlY_AAw

Berning, C., Jacoby, K., & Jacoby, J. (1974). Patterns of Information Acquistion in New Product Purchases. *Journal of Consumer Research*, 18–22.

CIDAC. (2012). ¿Que tan abierta es en realidad la economía mexicana?

COFECE. (2014). Plan Estratégico 2014-2017. Recuperado a partir de https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/37/PE_2014-2017_act_2015.pdf

Consumers International. (2013). The State of Consumer Protection in the World.

de la Portilla, Fabiola. (2012). The varied regional buying patterns of Mexico´s consumers. *Newswire*.

Domínguez Enrique E., calderón Colín Roberto, & Schwartz Moisés. (2008). Consumer Confusion: The Choice of Afore in Mexico. *IMF Working Papers*, 1–61.

Franca, M., & Weber, J. (2014). *Spotlight on Mexico: Understanding the Mexican Consumer, Consumer Spotlight*. L.E.K Consulting.

García Oscar, Lacayo, J., & Martinez, A. (2012). Understanding Mexico's evolving consumers. *McKinsey&Company*. Recuperado a partir de http://www.mckinsey.com/insights/consumer_and_retail/understanding_mexicos_evolving_consumers

Grayson, Kent, & Radan Martinec. (2004). Consumer Perceptions of Iconicity and Indexicality and Their Influence on Assessments of Authentic Market Offerings. *Journal of Consumer Research*, 296–312.

Grether, D., & Wilde, L. L. (1983). Consumer choice and information: New Experimental Evidence. *Information Economics and Policy*, 115–144.

Hadfield, G., Howse, R., & Trebilcock, M. (1998). Information-Based Principles for Rethinking Consumer Protection Policy. *Journal of Consumer Policy*, *21*, 13–169.

Hirschman Albert. (1970). *Exit, voice and loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press.

Hirschman, E. . (1992). The consciousness of addiction: toward a general theory of compulsive consumption. *Journal of Consumer Research*, *19*, 115–179.

Hood C, Rothstein H, & Baldwin R. (2001). The Goverment of Risk: Understanding Risk Regualtion Regimes. *Oxford Uniiversity Press*.

Ilse Santa Rita, & Salomón Rodríguez. (2012). La educación financiera aún es insuficiente. *El Economista*. Recuperado a partir de http://eleconomista.com.mx/finanzas-personales/2012/09/30/educacion-financiera-aun-insuficiente--

Inglehart Ronald. (1977). The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles amon Western Publics. *Princenton University Presds*.

Klaus Schwab (Ed.). (2014). *The Global Competitiveness Report*. the World Economic Forum: World Economic Forum. Recuperado a partir de http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pd

Kling, J. R., Mullainathan, S., Shafir, E., Vermuelen, L., & Wrobel, M. (2012). Comparison Friction: Experimental Evidence from Medicare Drug Plans. *The Quarterly Journal of Economics*, 1–37.

Kotler, P. (1972). What consumerism means for marketers. *Harcard Business Review*, *50*, 48–57.

Laufer W.S. (2003). Social accountability and greenwashing. *Journal of Business Ethics*.

Ley Federal de Protección al Consumidor. Artículo 20 (1993).

Lodge, M. (2004). Accountability and Transparency in Regulation: Critiques, Doctrines, and Instruments. *Politics of Regulation: Institutions and regulatory reforms for the edge of governance*, 124–144.

Maldonado Trujillo, Claudia (coord.). (2015). *Propuesta de rediseño del Programa B002: Promoción de una Cultura de Consumo Responsable e Inteligente de la Procuraduría Federal del Consumidor. Informe preliminar*. México: CLEAR-CIDE.

Manzano Chavez Liliana. (2008). Defensa del consumidor. Análisis Comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Análisis y Propuestas, Friedrich Ebert Stifling*, 1–14.

May Peter J. (2007). Regulatory regimes and accountability. *Regulation & Governance*, *1*, 8–26.

McShane, L., & Sabadoz, C. (2015). Rethinking the concept of consumer empowerment: recognizing consumers as citizens. *International Journal of Consumer Studies*.

Ministerio de Justicia de Brasil. (2013). Atlas Iberoamericano de Protección al Consumidor. Ministerio de Justicia de Brasil. Recuperado a partir de http://es.consumersinternational.org/media/1147596/atlas%20iberoamericano%20de%20protecci%C3%B3n%20al%20consumidor%20%28marzo%202013%29.pdf

Moore, W. L., Lehmann, D. R., & Lehman, L. (1980). Individual Differences in Search Behavior for a Nondurable. *Journal of Consumer Research*, 296–307.

Muñoz, E. (2013). The Politics of Consumer Rights in Latin America. *Center for Latin American Studies-University of Berkeley, Tinker Research Report*.

Murray, K. B. (1991). A Test of Services Marketing Theory: Consumer Information Acquistion Activities. Journal of Marketing. Recuperado a partir de http://www.jstor.org/stable/1252500

Olson, M. (1965). The Logic of collective action: Public Goods and the Theory of Groups. *Harvard ad Economic Studies, CXXIV*.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OCDE). (2009). Promoting Consumer Education, trends, policies and good practices. OECD.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2010). Consumer Policy Toolkit. OECD.

Pohle, G, & Hittner, J. (2008). Attaining Sustainable Growth through Corporate Social Responsibility. *I. G. B. Services (Ed.), Corporate Social Responsibility. Somers, NY: IBM*, 1–17.

Presidencia de la república. (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018.

Profeco. (2015). Consejo Consultivo del Consumo. http://www.profeco.gob.mx/educ_div/con_cons_consumo.asp. Consultado el 11 de agosto de 2015.

Redmond, W. . (2000). Consumer rationality and consumer sovereignty. *Review of Social Economy*, *58*, 177–196.

Rivas Raquel. (2015). El 80% de los mexicanos son fieles a las marcas. Recuperado a partir de http://www.alconsumidor.org/articulos.phtml/docs/noticias.phtml?id=3971.

Rodriguez García Gustavo. (2013). Protección al consumidor e información espontánea: fuentes de información y autocorrectivos de mercado. *Revista de economia y derecho*, *10*(39).

Rosales Obando José. (2000). *Elementos de Microeconomía*. EUNED.

Santander. (2012). Mexico: Reaching the consumer. Recuperado a partir de https://en.santandertrade.com/analyse-markets/mexico/reaching-the-consumers?&actualiser_id_banque=oui&id_banque=35&memoriser_choix=memoriser

Somuano, M. F. (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México* (p. 85). IFE.

Soto Romero Jorge Mario. (FONDICT). Evaluación de consistencia y resultados 2012 - 2013 del programa " Promoción de una cultura de consumo inteligente". Recuperado a partir de http://www.economia.gob.mx/files/transparencia/evaluacion_especifica_desemp_2014_profeco.pdf

Stern Louis. (1967). Consumer Protection Via Increased Information. *American Marketing Association*, *31*(No. 2), 48–52.

Stiglitz, J. E. (1979). Equilibrium product markets with imperfect information. *The American Economic Review*, *69*(2).

Strack Fritz, Werth Lioba, & Deutsch. (2006). Reflective and impulsive determinants of consumer behaviour. . *Journal of Consumer Psychology*, *3*(16), 205 2016.

Tarrow Sidney. (1998). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid.

Tony Tang. (2006). Information Asymmetry and Firms' Credit Market Access: Evidence from Moody's Credit Rating Format Refinement. Booth Working Paper, Chicago.

Trumbull, Gunnar. (2010). Consumer Policy: Business and the Politics of Consumption. *The Oxford Handbook of Business and Government*.

Urzúa, C. (2009). Efectos sobre el bienestar social de las empresas con poder de mercado en México. *Finanzas Pûblicas*, *1*, 79–118.

Urzúa Carlos M. (2008). Evaluación de los efectos distributivos y espaciales de las empresas con poder de mercado en México.

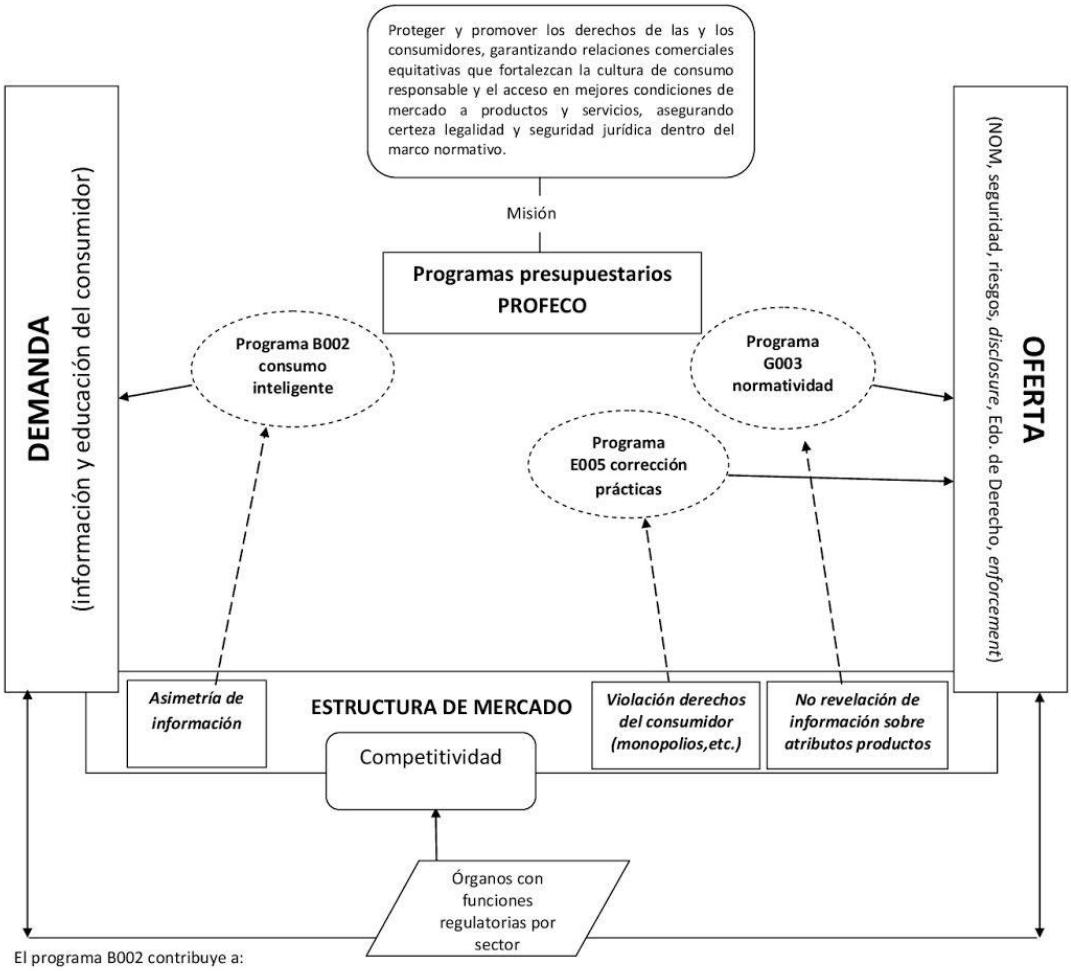
Urzúa, C., & Rivera, D. (2011). Empresas con poder de mercado y el bienestar social en México. *EGAP, Tecnológico de Monterrey*, (03).

Varian Hal R. (2011). *Microeconomía intermedia, 8ª ed*. Antoni Bosch editor.

Weime David, & Vining Aidan. (2010). *Policy analysis. Concepts and practice*. Boston.

ANEXOS

Anexo 1. Ubicación del Programa B002 en la estructura de mercado

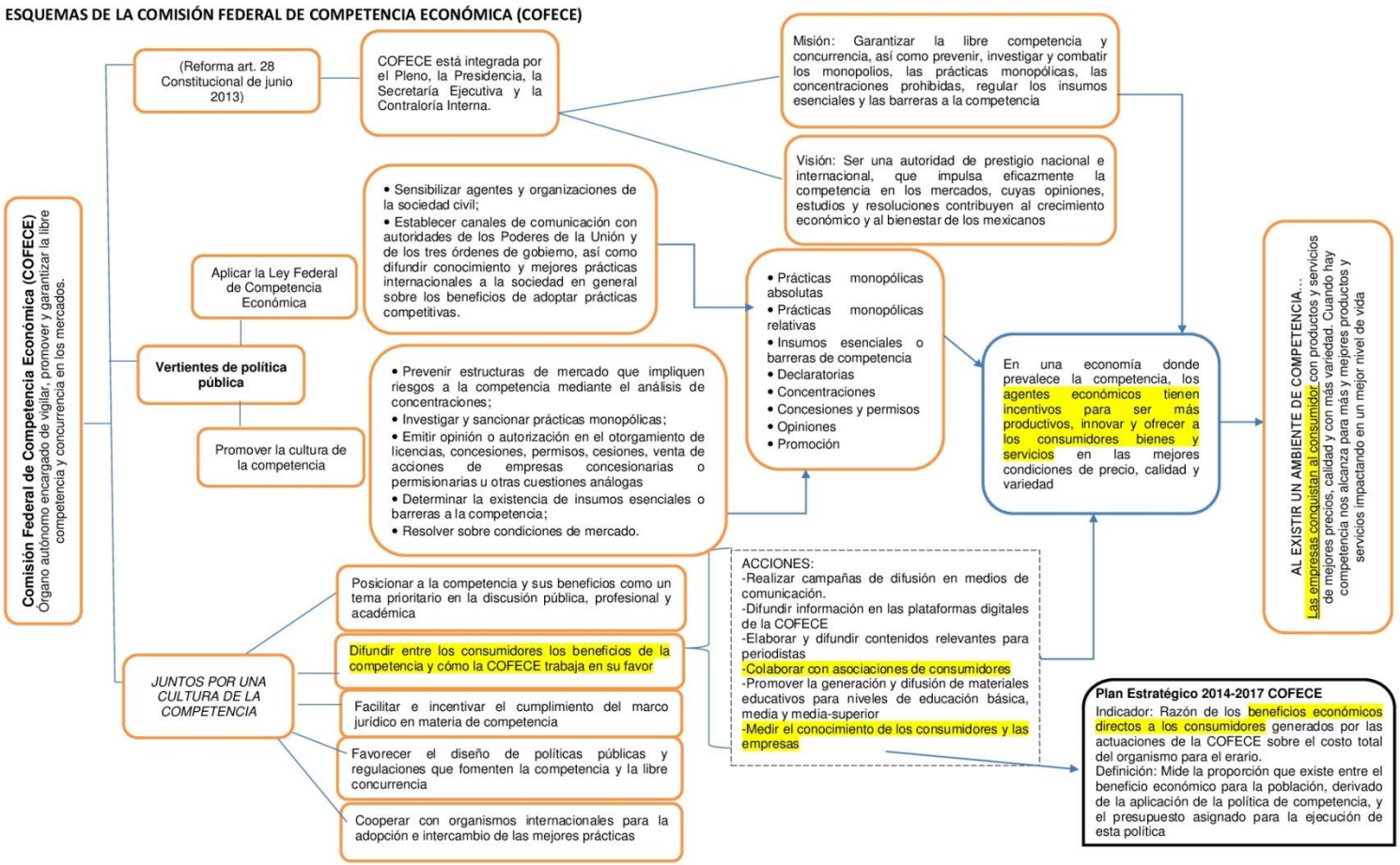


Fuente: elaboración propia.

Anexo 2. Conclusiones de las evaluaciones externas al Programa

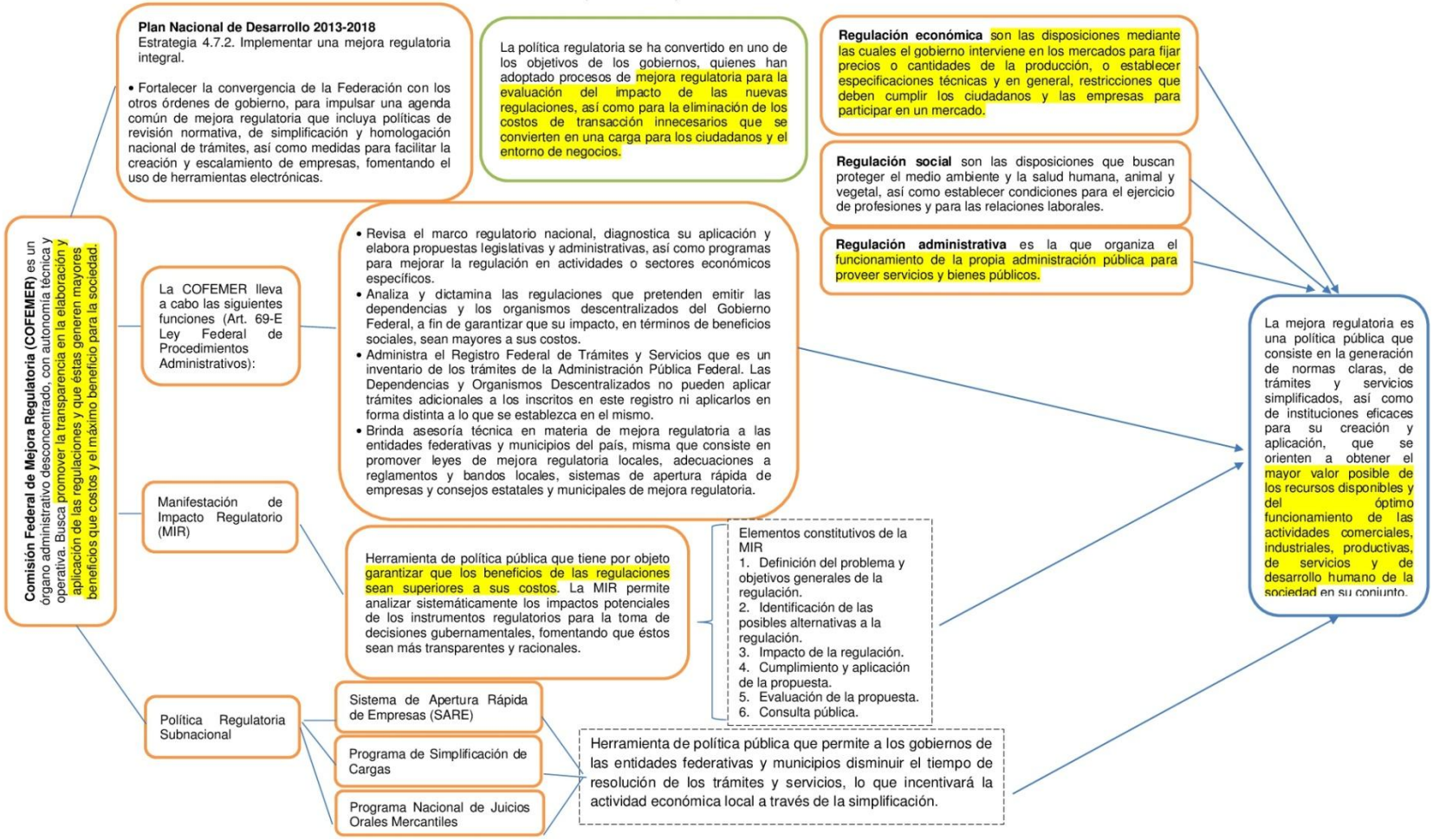
Conclusiones de la evaluación de consistencia y resultados 2012-2013 (Soto Romero, 2013).
• Hacer diagnóstico formal del problema. • Definir, cuantificar población objetivo. • Identificar las principales asimetrías de información para atacarlas concretamente. • Contemplar más evidencia y transformaciones recientes en patrones de consumo. • Contemplar alternativas posibles con base en evidencia internacional. • Rediseñar indicadores de la MIR, especialmente para propósito y componentes. • Elaborar plan estratégico integral a mediano y largo plazo. • Elaborar estrategia de cobertura una vez que se tenga población objetivo definida. • Elaborar metodología para que los resultados de encuestas de satisfacción sean representativos. • Realizar evaluación de impacto (el programa lleva 20 años sin una).
Conclusiones de la evaluación específica de desempeño (Mora, 2014).
• Deben contemplarse los nuevos mercados y evolución de patrones de consumo. • Se emprenden muchísimas acciones de muchísimo mérito e importancia, con probablemente muchos resultados positivos, pero no hay un sistema de indicadores que permita dar cuenta de ellos. • Es urgente definir una población objetivo, modificar MIR, establecer metas de mediano plazo, orientar acciones a metas y resultados.

Anexo 3. Organismos regulatorios



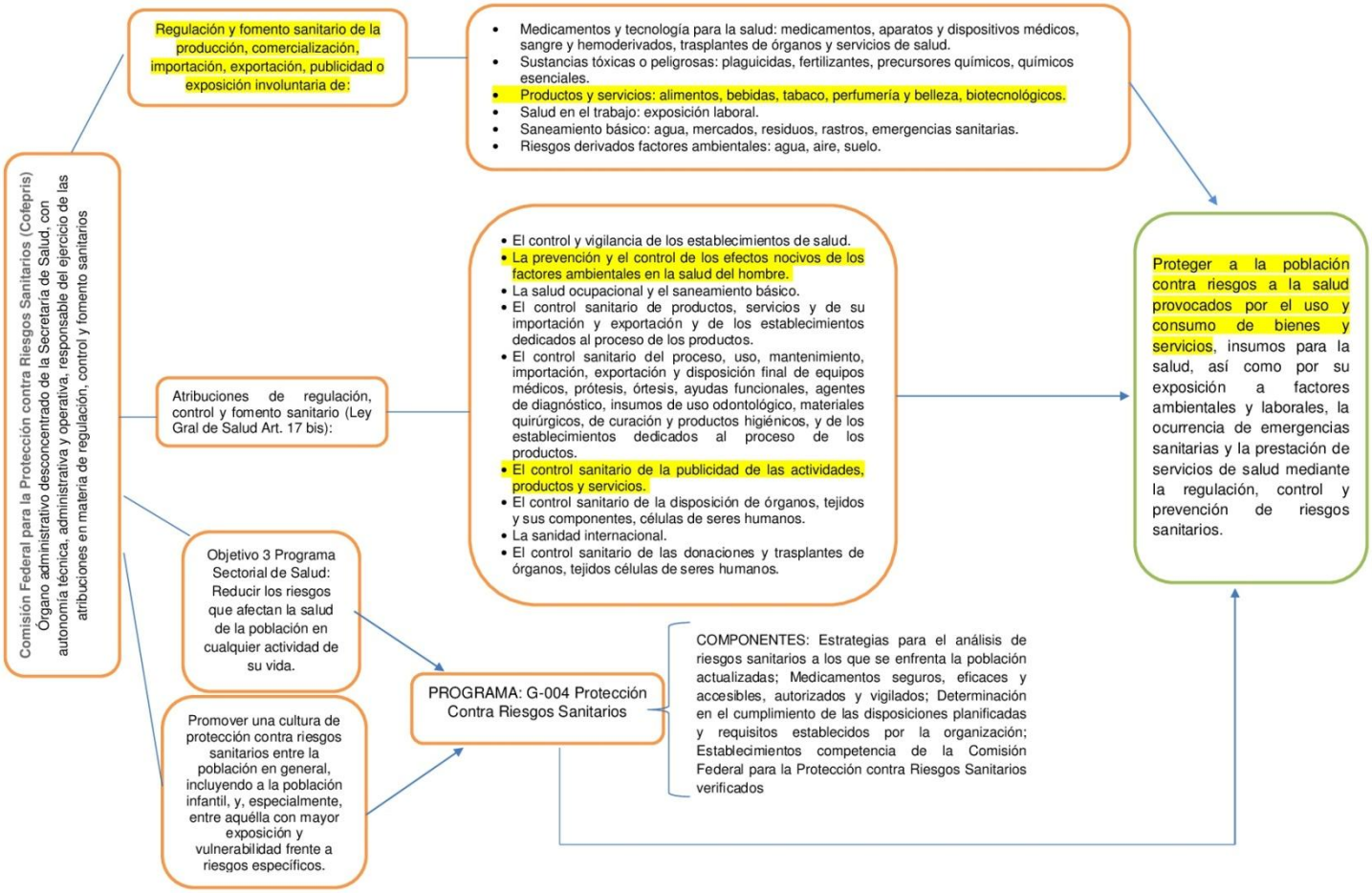
Fuente: COFECE (2015; 2017).

ESQUEMA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA (COFEMER)



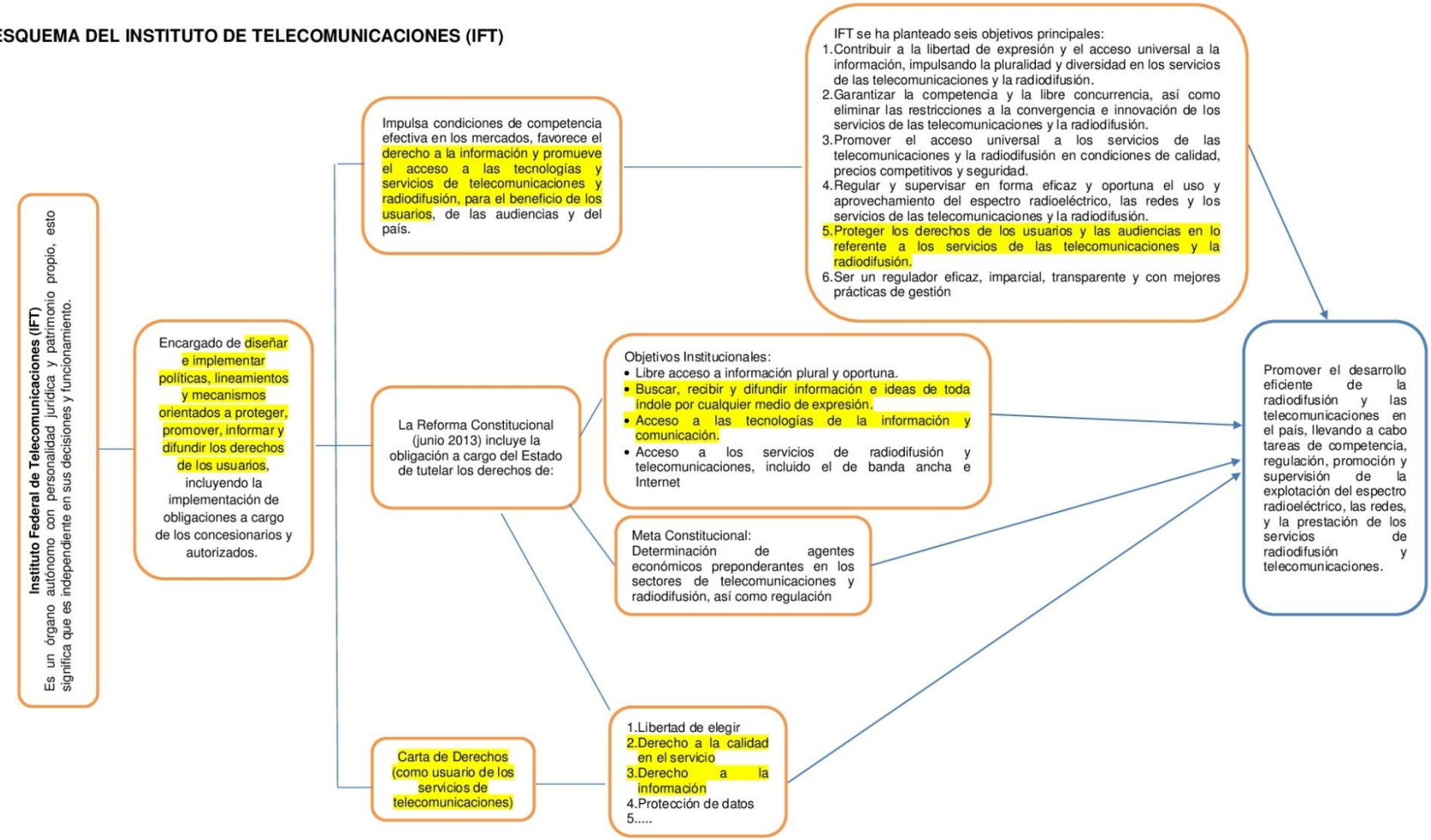
Fuentes: COFEMER (2015); PND (2013); Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

ESQUEMA DE LA COMISIÓN FEDERAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA RIESGOS SANITARIOS (COFEPRIS)



Fuentes: COFEPRIS (2015); Ley General de Salud; Programa Sectorial de Salud 2013-2018.

ESQUEMA DEL INSTITUTO DE TELECOMUNICACIONES (IFT)

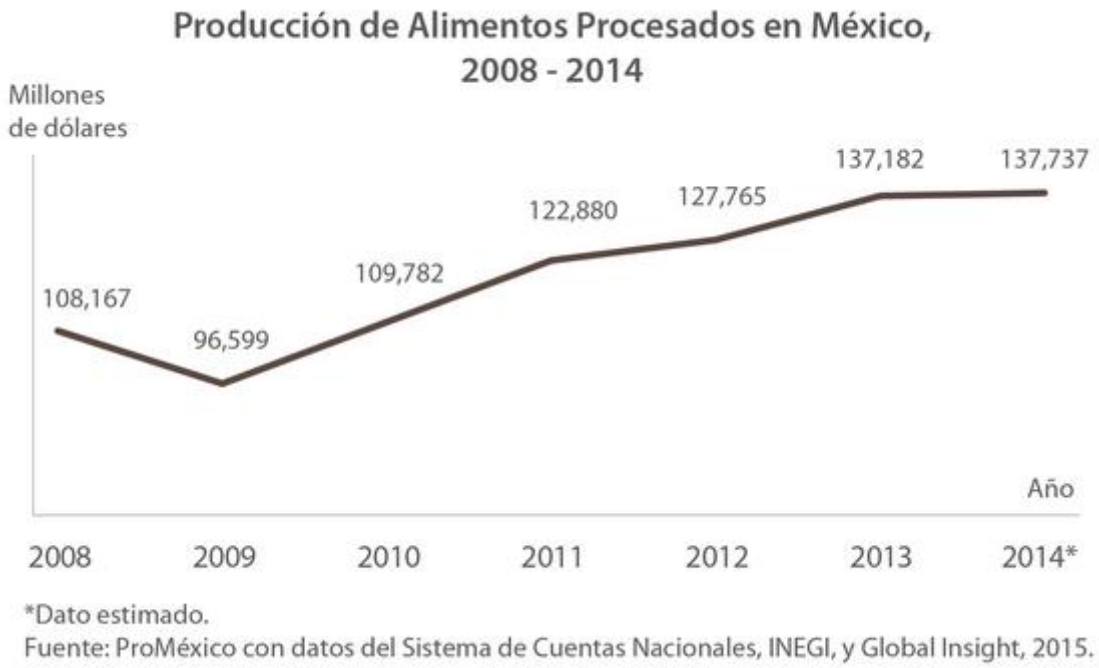


Fuentes: IFT (2015); OCDE (2008); Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión.

Anexo 4. Producción de alimentos procesados

En 2014, la producción de la industria de alimentos procesados en México fue de 137,737 millones de dólares, lo que representó 24% del PIB manufacturero y 4% del PIB nacional. Una de las principales empresas mexicanas de alimentos procesados es Grupo Bimbo.

Gráfica 5: Producción de alimentos procesados en México 2008-2014



- Grupo Industrial Lala
- Gruma
- Alfa-Sigma
- Industrias Bachoco
- Ganaderos Productores de Leche Pura
- Grupo Herdez
- Grupo La Moderna
- Grupo Bafar
- Grupo Minsa

Anexo 5. Organizaciones de la sociedad civil

Nombre de la org.	¿Qué son?	¿Qué hacen?	Tipo de información que proveen	Financia-miento
Vía Orgánica Guanajuato, México. http://viaorganica.org/cursos/	Organización mexicana sin fines de lucro. Tiene como organización hermana de la Asociación de Consumidores Orgánicos (OCA siglas en inglés), una red nacional de consumidores orgánicos en los Estados Unidos a favor de la salud, la justicia, las sustentabilidad, la paz y la democracia.	Promover la alimentación saludable y un futuro sustentable a través de la promoción del conocimiento y la práctica de la agricultura regenerativa orgánica, el comercio justo, la justicia social, la vida sostenible y la protección del planeta.	Proyectos educativos nacionales relacionados con la agricultura regenerativa orgánica y la economía local, la sustentabilidad y la salud natural. Provee información sobre productos transgénicos y consumo responsable (junto con Greenpeace) Relación con grupos de agricultores y artesanos para apoyar la economía local, disminuir los costos y emisiones del transporte. Teatro "Vía Orgánica": concientización ciudadana sobre informativa sobre el peligro de la agricultura transgénica. Recursos didácticos (guías de compra), videos educativos (canal youtube)y página de facebook y web. Cursos sobre: agricultura, hortalizas, huertos, etc.	Desconocido
El Poder del Consumidor Desconocido http://elpoderdelconsumidor.org/contacto/	Asociación civil sin fines de lucro que trabaja en la defensa de tus derechos como consumidor.	Promover y defender los derechos de los consumidores. Impulsar el reconocimiento de nuevos derechos Respaldar el derecho de los consumidores a tener acceso a los bienes públicos. Defender el derecho del consumidor sobre los bienes comunes. Fomentar la responsabilidad de los consumidores, al informarles acerca de aquellas prácticas empresariales, corporativas o institucionales que violan los derechos laborales de los trabajadores, que impactan al medio ambiente, afectan la salud, son discriminatorias, deterioran la cultura o amenazan las prácticas democráticas. Promocionar y apoyar el desarrollo de formas de producción, servicios y comercio que sean favorables para la sociedad y el ambiente. Alentar una verdadera	Radiografías de productos que no contiene etiquetados nutricionales. Campañas publicitarias de alimentación y transporte eficiente y de calidad. Estudios temáticos de (salud, urbaismo, telecomunicaciones, lácteos). Videos en youtube	A través de donativos.

		responsabilidad social por parte de las empresas.		
Colectivo Ecologista Jalisco A. C Jalisco, México http://www.cej.org.mx/	Asociación civil sin fines de lucro que trabaja en temas de educación ambiental.	Defiende el interés público en relación a la sustentabilidad ambiental y social a través del diálogo intersectorial, la educación ambiental, la incidencia pública, la innovación social y la investigación aplicada promovemos formas creativas de ciudadanía y construcción de comunidades de sentido para avanzar hacia la sustentabilidad	Contenidos temáticos sobre calidad de aire, arbolado urbano, consumo y ciudadanía, movilidad y transporte, y tóxicos y salud ambiental. Consumo y ciudadanía: Capacitación en lecturas de etiquetas y compresión de regulaciones. Promoción del cultivo orgánicos, consumo de alimentos. Consejos consultivos. Recursos: Manuales de biodiversidad y consumo, Memorias de seminarios sobre consumo de alimentos., Escuelas virtuales de consumo, Informe nacional fortalecimiento institucional Programa de Radio "Consumidores y ciudadanos: un ecosistema de ideas" (10 años transmitiendo). Foros sobre Transporte Público, costos económicos y ambientales de los automóviles.	A través de donativos. Voluntariado.
ALConsumidor A.C. México D.F **http://www.alconsumidor.org/contacto.phtml**	Asociación Civil sin fines de lucro, por ciudadanos consumidores.	Denunciar los abusos de los proveedores de esos servicios como el inicio de cualquier solución de conflictos, alertar a los consumidores potenciales para que no sean presa de abusos o prácticas comerciales perjudiciales o poco éticas así como informarte de particularidades de un servicio o bien. Informar, Asistir y Facultar al Consumidor para que con su conducta fomente una cultura del consumo justo, sustentable, racional. Informar puntualmente sobre las mejores decisiones de consumo, a modo de que el Consumidor conozca sus derechos y las distintas maneras de hacer hacerlos valer. Asistir en la defensa de sus	Publicación de notas periodísticas de coyuntura sobre abuso de derechos al consumidor: Televisión de paga, internet, telefonía, energía, espectro de frecuencia, bancos y fianzas, y salud. Actualmente está realizando una encuesta online sobre los abusos de al consumidor. Publicación de historias de horror sobre testimonio de malos productos o malas experiencias en la contratación de servicios. Publicación de contratos de adhesión y codigos de conducta , prácticas comerciales, servicios y responsabilidad corporativa de las empresas. Normatividad sobre servicios financieros	A través de donativos. Voluntariado

	derechos y para pugnar por el reconocimiento de intereses legítimos y derechos del consumidor. Facultar para que, el Consumidor pueda organizarse, prepararse y ser participativo, autogestivo y exitoso ante autoridades.	

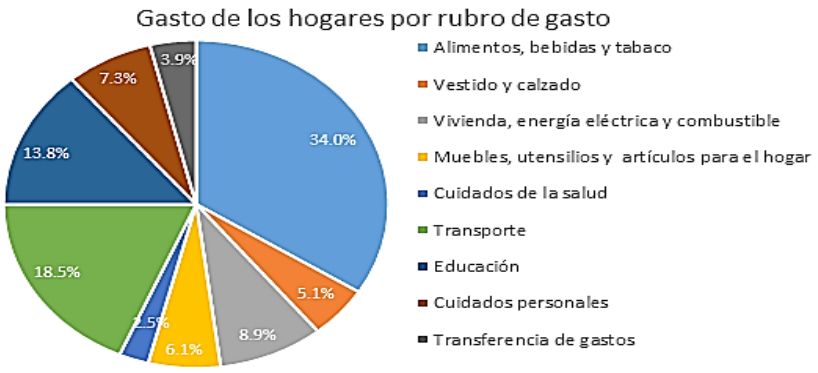
Fuente: Berkeley, Tinker Research Report, 2013.

Anexo 6: Patrones de consumo en México

El nuevo patrón de consumo entre los mexicanos hace referencia al uso de la tecnología y la influencia que tienen los medios de comunicación en la población. Esto se hace evidente de manera particular en México debido al nivel de desarrollo del país y a diversos factores sociodemográficos que influyen en las decisiones de consumo y distribución de gasto monetario corriente de la población. Actualmente, el nuevo consumidor cuenta con una red informativa que le permite, en teoría, mejores decisiones de consumo. Sin embargo, los patrones de consumo entre la población mexicana se han modificado y, a través del cambio en el gasto monetario corriente y las variables que resulten significativas podremos establecer un patrón del consumo actual y determinar qué productos son clave en la composición del consumo del país. Esta información puede ayudar a identificar las áreas de consumo en las que información puede ser más relevante para mejorar el bienestar de los consumidores de México. Es decir, en la medida en se afecte favorablemente la información disponible y el uso de información para el consumo en relación a los productos, bienes y servicios que más impactan el bolsillo de los mexicanos, se estará promoviendo indirectamente un mayor efecto multiplicador de la información.

¿Qué consumen los mexicanos? Según datos de la (Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH), la mayor parte de los mexicanos presentan una mayor propensión marginal a consumir en el rubro alimenticio, seguido del consumo en los servicios de transporte. En la siguiente gráfica se muestran los principales rubros en el gasto destinado al consumo, todo en términos del gasto monetario corriente:

Gráfica 6. Gasto de los hogares por rubro de gasto



Fuente: ENIGH 2012

De la gráfica anterior, podemos concluir que más de 50% del gasto de los hogares se encuentra destinado al consumo en alimentos como en transporte. Alimentos, bebidas y tabaco ascienden a 34%. Por su parte, el gasto destinado al consumo en transporte, un rubro que identifica tanto al privado como el público, asciende a 18.5%. No obstante, a inicios del año 2015, las estimaciones apuntaban a que los consumidores destinaban alrededor del 50% del gasto familiar (consumo de transporte) al uso del transporte público, por el alto costo que implican los traslados.

Sin embargo, desde el año 2006, se observa una divergencia en los patrones de consumo de los consumidores en distintas variables. Los factores sociodemográficos, la tecnológicos y el cambio en la alimentación han modificado las preferencias de los consumidores, provocando fallas en el mercado por información asimétrica. En la siguiente tabla se muestran los rubros de consumo en los hogares mexicanos (incluye a todas las familias).

Cuadro 8: Rubros de gasto destinado al consumo de los hogares mexicanos en miles de pesos/gasto corriente trimestral

Año/Variación	2006	2008	2010	2012	06-08 08-10	10-12
Gasto Corriente Total	**1 069 552 583**	**953 876 331**	**993 635 982**	**1 064 991 775**	**-108**	**42**72
Gasto Corriente Monetario	**810 127 628**	**716 694 407**	**759 579 156**	**806 495 926**	**-115**	**60**62
Alimentos, bebidas y tabaco	238 630 077	241 794 976	248 785 497	274 192 581	13	29102
Vestido y calzado	47 627 068	37 745 860	42 175 682	41 246 933	-207	117-22
Vivienda y combustibles	72 016 441	71 688 236	70 744 592	71 457 753	-05	-1310
Artículos y servicios para la casa	51 614 789	42 960 649	47 025 941	48 805 300	-168	9538
Cuidados de la salud	33 036 482	22 371 537	20 378 125	20 082 791	-323	-89-14
Transporte y comunicaciones	153 468 717	131 923 362	140 814 443	148 960 063	-140	6758
Educación y esparcimiento	125 486 455	96 356 443	103 466 508	111 372 584	-232	7476
Cuidados personales	53 196 420	49 913 341	62 052 448	59 156 507	-62	243-47

Fuente: ENIGH 2012

Como se muestra en la tabla anterior, las familias mexicanas destinan la mayor parte del gasto al consumo de alimentos, a pesar de que existió una variación negativa en el gasto total y el gasto corriente monetario de -107 y -115 respectivamente. Igualmente se observa una disminución que en el rubro consumo de salud, las familias mexicanas destinan menos ingreso en cuidados de la salud y persistió una variación negativa del 2006-2010 de un -323 e igualmente del 2010- 2012 en -89, a pesar que durante ese periodo se alcanzaron los índices más altos en obesidad adulta e infantil en la historia del país. Otra de las variables que va en ascenso, es el consumo en productos destinados al cuidado personal con una variación positiva de 243 en gasto corriente trimestral. En la siguiente tabla se muestra el gasto destinado al consumo de los distintos rubros presentados en la tabla anterior. Las unidades se encuentran en precios constantes y el gasto en el consumo se encuentra representado por familia.

Cuadro 9: Composición del gasto destinado al consumo por familia

Año	2006	2008	2010	2012
Gasto Corriente Total	**1,000**	**1,000**	**1,000**	**1,000**
Gasto Corriente Monetario	**757**	**751**	**764**	**757**
Alimentos, bebidas y tabaco	295	337	328	340
Vestido y calzado	59	53	56	51
Vivienda y combustibles	89	100	93	89
Artículos y servicios para la casa	64	60	62	61
Cuidados de la salud	41	31	27	25
Transporte y comunicaciones	189	184	185	185
Educación y esparcimiento	155	134	136	138
Cuidados personales	66	70	82	73
Transferencias de gasto	43	31	32	39

Fuente: ENIGH 2012.

Como se muestra en la tabla anterior, la variable de educación y esparcimiento, presenta una disminución de 155 a 138 en el gasto destinado a dicho consumo(es decir, disminuyo en un 10.9%). Vivienda y combustibles muestran un patrón de descenso, no obstante, a principios del 2015 mostraron una tendencia ascendente. El gasto destinado al consumo de alimentos y bebidas[17] continua siendo el más alto y persiste en el ascenso (sin embargo, la inflación puede ser un factor clave para determinar el aumento).

Conclusión

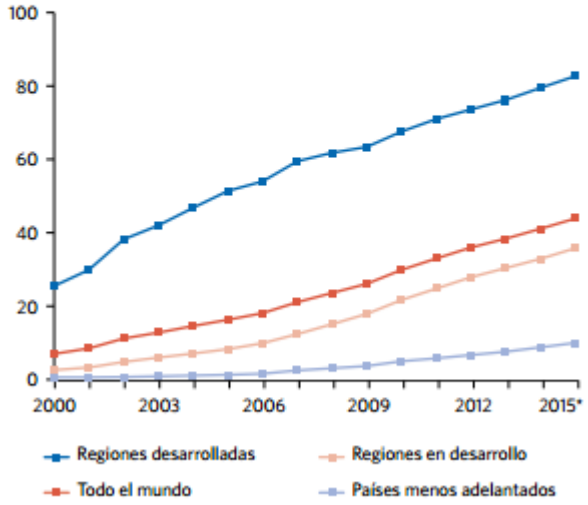
La evolución en los patrones de consumo se ha modificado y los componentes en el gasto familiar abarcan distintos aspectos en el consumo año con año. El aumento significativo en productos de cuidado personal continua en descenso, mientras que el consumo en educación presenta un aumento. El reporte del ENIGH en 2015, pondrá en evidencia patrones análogos que aun parecen inobservables.

[17] En los hogares mexicanos, de cada 100 pesos de gasto 22 pesos se usan para comprar carne; 19 pesos para comprar cereales; 11 pesos para comprar verduras, legumbres, leguminosas y semillas; y 9 pesos para comprar bebidas, tanto alcohólicas como no alcohólicas, de acuerdo con la Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares 2012, elaborada por el INEGI. El gasto en bebidas está por arriba del gasto en alimentos como el huevo y las frutas (en los que gastamos 4 pesos de cada 100) y del de pescados y los mariscos (en el que gastamos 2 pesos de cada 100).

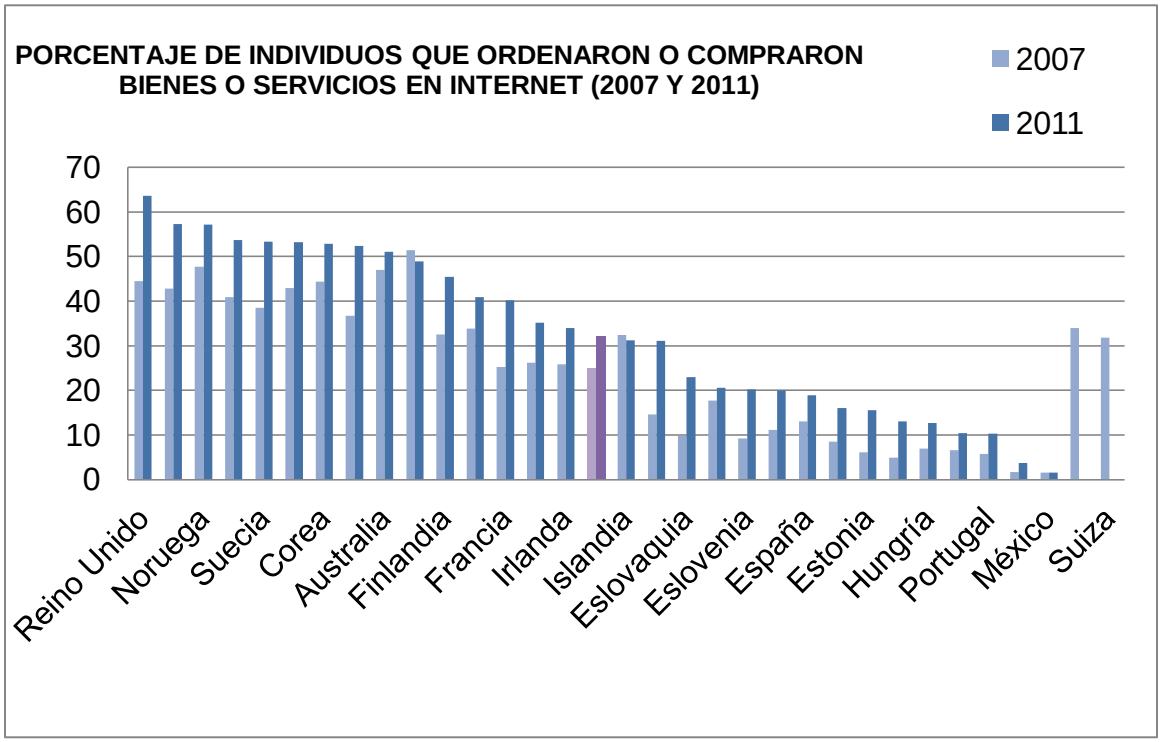
Anexo 7. Brecha digital

El acceso a las TIC y el uso de las mismas están distribuidos de manera desigual al interior y entre los países.

Cantidad de usuarios de Internet por cada 100 habitantes por nivel de desarrollo, 2000-2015



* Los datos de 2015 son estimaciones preliminares.



Fuente: OCDE, 2010.