

AVANCES, RETOS Y PROPUESTAS EN LA PROMOCION DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Preparado por Hugo Eyzaguirre D., Alfredo Bullard G. y Armando Cáceres V., con la colaboración de Carlos Patrón S., Teresa Ramírez P., Robert Nole E., Ricardo Quesada O. y Beatriz Boza D.

Para comentarios o sugerencias dirigirse antes del 6 de abril de 1999 a:

Correo electrónico: cpctram@indecopi.gob.pe

Teléfono: (051) 224 78 00 - 1231

Fax: (051) 224-0358

Internet: <http://www.indecopi.gob.pe>

Dirección: Calle De La Prosa 138

San Borja, Lima 41, Perú

Lima, 15 de marzo de 1999

FORMULARIO PARA PRESENTAR COMENTARIOS A DOCUMENTO DE TRABAJO ELABORADO POR INDECOPI

I. DATOS DEL DOCUMENTO MATERIA DE COMENTARIO

- Título del documento *Avances, retos y propuestas en la promoción de los Derechos del Consumidor*
- Fecha de Pre-publicación:.....de.....de.....199....

II. DATOS DE LA PERSONA QUE FORMULA COMENTARIOS

Identificación:

.....

Dirección:

.....

Teléfono:

Telefax:

Correo Electrónico:

III. EXTENSION DE LOS COMENTARIOS

Número de páginas
que se adjuntan:

IV. DECLARACION JURADA

La persona que suscribe la presente declara bajo juramento, que:

- Conoce a cabalidad el texto del Documento de Trabajo elaborado por el Indecopi, materia de comentario.
- Ha cumplido con las pautas establecidas para la presentación de comentarios y sugerencias.
- La presentación que hace ante el Indecopi mediante la presente, se efectúa de buena fe.

En....., a los días del mes de de 199....

Firma.....

Indice

Introducción

1. El marco legal de protección al consumidor

2. ¿Por qué es importante el consumidor para el buen desarrollo de la leal y honesta competencia?

3. ¿Por qué debe actuar el Estado a favor de los consumidores?

4. Evolución de la situación del consumidor en el Perú

5. La labor de Indecopi como árbitro

6. La labor de Indecopi como promotor

7. ¿Por qué es importante el rol promotor?: el autocumplimiento

8. La agenda pendiente

a. Resarcimiento del afectado

b. Mecanismos de Apoyo a las Asociaciones de Consumidores.

c. Descentralización

d. Definición de competencias

e. Difusión

f. Participación del sector privado

AVANCES, RETOS Y PROPUESTAS EN LA PROMOCION DE LOS DERECHOS DEL CONSUMIDOR

Introducción

Sin duda los derechos de los consumidores se han convertido en un tema de gran actualidad. El desarrollo económico, la apertura de mercados, la globalización y la competencia han reforzado la posibilidad de que los consumidores puedan elegir y satisfacer sus necesidades. La tecnología trae mejores productos, la calidad se convierte en una consigna para toda empresa que se precie de ser competitiva, y la mayor competencia nos trae mejores precios y oportunidades.

Estos fenómenos han beneficiado a los consumidores, pero también han planteado nuevos retos. Hoy las decisiones se toman con menor tiempo, con cantidades importantes de información que deben ser procesadas y asimiladas con una dinámica que era inimaginable hace unas décadas. Los consumidores se benefician de la leal y honesta competencia, pero también enfrentan nuevos riesgos y problemas que la sociedad civil tiene que resolver.

El desarrollo de un país no depende sólo de la calidad de sus empresas, sino también de la calidad de sus consumidores. Consumidores exigentes generan empresas exigentes consigo mismas. La calidad no depende sólo de quien produce, depende tanto o más de quien compra. En ese contexto, el problema de los derechos de los consumidores es un tema que involucra el desarrollo económico de un país.

El Perú no ha sido ajeno a este problema. Siendo consciente del protagonismo que el consumidor tiene en la actividad económica, el gobierno peruano a partir de 1991 aprobó una serie de normas y creó una serie de instituciones dirigidas a colocar a nuestro país en la posibilidad de competir a nivel internacional no sólo con mejores empresas, sino con mejores consumidores. El resultado ha sido uno de los marcos legales más completos y novedosos de la región en los temas de derechos de los consumidores y defensa de la libre competencia.

Dentro de este contexto, se creó el Indecopi como una institución técnica y autónoma a la que se encargó velar, junto con el resto de la sociedad civil, por que la leal y honesta competencia genere bienestar para todos. Y ello por que el Indecopi entiende que el fin último de la competencia es el bienestar del consumidor.

El Indecopi es único en su género en el mundo. Ninguna otra entidad ha reunido, bajo la misma estructura, y de la misma forma, las competencias que actualmente tiene. Su diseño original ha permitido recorrer, de la mano de los consumidores, las empresas y otras entidades del Estado, el camino hacia un mercado más sano y hacia un consumidor más responsable y mejor informado, camino en el que se han alcanzado muchas metas, pero aún falta mucho por hacer.

En el contexto del Día Mundial del Consumidor, el Indecopi considera importante hacer un alto en el camino y reflexionar, conjuntamente con la sociedad civil, sobre el balance de lo hecho, los logros y deficiencias de un proceso que sin duda deja un saldo positivo. Asimismo, reflexionar sobre lo que falta hacer y formular propuestas que nos permitan seguir avanzando, buscando con la publicación de este Documento de Trabajo promover el diálogo y la discusión de un tema que nos concierne a todos.

Las primeras ideas sobre los derechos de los consumidores fueron planteadas por John F. Kennedy ante el Congreso de los Estados Unidos, el 15 de marzo de 1962, declarando que, por definición, el término "consumidores" alude a todos nosotros y que por esta razón nos constituimos en el mayor grupo económico, que afecta y es afectado por casi toda decisión económica pública y privada. Añadió que, siendo el único grupo importante, sus opiniones a menudo no son oídas.

Kennedy anunciaba entonces algo que el Estado peruano comprendió a partir de 1991: la ciudadanía plena no sólo depende de una adecuada protección y garantía de nuestros derechos políticos, ejercidos a través del sistema democrático, sino que se hace indispensable una adecuada protección y garantía de nuestros derechos económicos. La posibilidad de elegir con información adecuada es un derecho fundamental para la realización de la persona como ciudadano pleno. No todos somos empresarios, ni todos somos trabajadores ni todos somos funcionarios públicos, pero todos somos ciudadanos y todos somos consumidores.

Aquel 15 de marzo, Kennedy formuló y propuso cuatro derechos básicos de los consumidores que se mantienen hasta nuestros días: el derecho a la información, el derecho a la seguridad, el derecho a escoger y el derecho a ser escuchado. Estas ideas se fueron difundiendo permitiendo que se entienda el verdadero valor que los consumidores tienen para el desarrollo económico de un país. Con el paso de los años, surgieron las asociaciones de consumidores que impulsaron los derechos antes señalados. Veintiún años después de la presentación de Kennedy, se creó el día Mundial de los Derechos del Consumidor, el mismo que se celebró por

primera vez el 15 de marzo de 1983. Asimismo, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los lineamientos generales para la protección de los consumidores a nivel mundial a partir de 1985.

La importancia que adquiere el consumidor o usuario en los últimos años no sólo se verifica a nivel de los movimientos sociales, sino a nivel de las recientes tendencias empresariales. La frase "el cliente siempre tiene la razón", propia de conceptos de mercadotecnia entre las décadas del 60' y 80', ha sido perfeccionada y transformada en "hay que oír al consumidor", e incluida en conceptos básicos de marketing y de gestión de atención al cliente en donde uno de los temas fundamentales es el de la lealtad del consumidor. Son los consumidores o usuarios los que determinan con su decisión de compra, las tendencias sobre lo que se debe producir y los servicios que se deben prestar, el precio y la calidad de los bienes y servicios, y la modificación de los patrones de consumo.

El presente documento se inscribe dentro de esta tendencia de avanzar hacia un consumidor moderno, informado y responsable, capaz de enfrentar estos nuevos retos y que encuentra en el marco existente en el Perú la oportunidad de avanzar hacia la consolidación de sus derechos.

En este contexto de cambios, habiendo transcurrido casi ocho años desde la dación de las normas de protección al consumidor y seis desde la creación del Indecopi, el Instituto ha considerado oportuno presentar este informe con tres propósitos concretos. Primero, de acuerdo con su rol promotor, el Indecopi busca explicar los derechos del consumidor y el rol que cabe al Estado en este campo. Segundo, el Indecopi considera oportuno señalar los avances que se han logrado en la protección al consumidor en los últimos años. Por último, se quiere resaltar que, a pesar de los avances logrados, existe todavía una agenda importante por delante y quiere plantear la necesidad de asumir algunos retos en este campo a futuro.

1. El marco legal de protección al consumidor.

Como se indicó anteriormente, desde 1991 se implementaron una serie de reformas legislativas y se establecieron una serie de instituciones estatales dirigidas a proteger los derechos de los consumidores. Enmarcándose en las tendencias más modernas, el Estado Peruano comprendió adecuadamente que protección al consumidor es bastante más que una Ley de Protección al Consumidor y una entidad que la aplique. Protección al consumidor implica la existencia de una Ley de Protección de la Libre Competencia que tutele el mercado de prácticas monopólicas o restrictivas de la competencia, de normas de publicidad que garanticen la transparencia que se da a los consumidores, de normas que preserven a los competidores de actos de competencia desleal, de un marco que garantice un Sistema Nacional de Calidad a través de normas técnicas y acreditación de laboratorios que facilite a las empresas llegar a estándares mundiales de calidad y eficiencia, de una adecuada protección de la propiedad intelectual que evite el engaño al consumidor sobre la procedencia de los productos, de normas que garanticen que el Estado no creará trámites ilegales o absurdos, que sin respetar las reglas de simplificación administrativa, se constituyan en barreras burocráticas que limiten el acceso de las empresas al mercado, de un marco regulatorio adecuado y moderno de servicios públicos, en especial en temas de energía, telefonía y agua, entre otros aspectos.

Por eso el Indecopi siente que hace protección de los derechos de los consumidores en todos sus actos, porque todos y cada uno de ellos fueron estructurados para orientar el funcionamiento de la honesta y leal competencia en favor del bienestar de los consumidores.

Dentro del Indecopi, el órgano funcional que se encarga directamente de la aplicación de la Ley de Protección al Consumidor es la Comisión de Protección al Consumidor (CPC). La CPC tiene la responsabilidad de velar por el respeto de los derechos de los consumidores y tiene facultades para sancionar a aquéllos que los vulneren. La Comisión responde frente a las denuncias que se le plantean, pero también puede iniciar procedimientos de oficio en caso detecten infracciones a la normatividad que así lo ameriten. Sus decisiones pueden ser apeladas ante la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal de Indecopi, cuyas resoluciones pueden, a su vez, ser impugnadas ante el Poder Judicial. Sin embargo, el Indecopi, privilegia en todas sus instancias la conciliación como el mejor mecanismo para solucionar los problemas de los consumidores, donde la empresa, por propia iniciativa, llega a un acuerdo con el consumidor afectado.

Adicionalmente, el Indecopi ha creado el Sistema de Apoyo al Consumidor (SAC), órgano encargado de brindar información y asesoría a los usuarios y propiciar, en forma gratuita, la resolución entre las partes de las controversias planteadas ante él por la vía de la conciliación.

Sin embargo, como ya se señaló, la labor que realizan otros órganos del Indecopi tiene incidencia importante en la defensa de los intereses de los consumidores. El sancionar las prácticas restrictivas de la competencia o la publicidad engañosa, o el establecimiento de normas técnicas para las diferentes industrias, por ejemplo, tienen beneficios claros para los consumidores, pues garantizan información, transparencia y equidad en el mercado, así como acceso a opciones y calidad adecuada.

También es muy importante la labor que viene desarrollando el Indecopi eliminando las barreras burocráticas creadas por la propia administración pública al acceso y permanencia de las empresas en los mercados. La eliminación de estas barreras permite que más empresas puedan acceder o permanecer en los mercados, promoviendo de esta manera una mayor competencia en los mismos, en beneficio finalmente de los consumidores.

Mención aparte merece la labor del Indecopi en la protección de la propiedad intelectual. Para que los consumidores puedan hacer valer su derecho a elegir tienen que poder identificar claramente las diferentes opciones. Los proveedores tienen el incentivo de satisfacer mejor a sus clientes para poder captar sus preferencias, y para ello requieren ser identificados con facilidad en el mercado. Todo ello no es posible si no existe un sistema que asigne y proteja los derechos de propiedad. La protección de las marcas, de los nombres comerciales, las acciones en contra de la piratería son fundamentales para proteger y promover la creatividad y para que ésta pueda ser puesta al servicio de los consumidores.

Finalmente, la protección de las innovaciones y los derechos de autor fomenta la creación de mejores formas de satisfacer las necesidades y preferencias de los consumidores. Sin esta protección no habrían los incentivos necesarios para mejorar los productos, reducir costos, etc.

Refiriéndonos en concreto a la protección al consumidor, en el Perú desde 1991, los consumidores o usuarios están respaldados por el Decreto Legislativo 716, "Ley de Protección al Consumidor" (modificado en abril de 1996 a través del Decreto Legislativo 807) que protege sus derechos. De esta forma, se ha provisto de un marco legal amplio, comprensivo y moderno, que recoge los avances desarrollados a nivel mundial en materia de protección al consumidor durante las últimas décadas. Es pues una norma moderna y que ha mostrado efectividad en su aplicación concreta. Para ello contiene una serie de definiciones y principios que es importante destacar.

¿Quiénes son consumidores según la ley?

Son consumidores todas aquellas personas o instituciones que compran o adquieren productos o contratan algún tipo de servicio como destinatarios finales, es decir para dedicar el bien o servicio para su uso familiar o personal. No importa la cantidad de dinero que se gaste, ni si el lugar donde se adquiere es un establecimiento grande o pequeño. Tampoco importa la edad de la persona y menos la condición económica, social o racial que se tenga. En una frase: "consumidores somos todos".

Desde su promulgación, la Ley de Protección al Consumidor ha experimentado, apenas, cuatro modificaciones y una precisión de su texto. Igualmente, en sus siete años de vigencia, el texto de esta ley ha sido interpretado, con carácter de precedente de observancia obligatoria, en cuatro oportunidades por la Sala de Defensa de la Competencia del Tribunal del Indecopi. Estas modificaciones, precisiones e interpretaciones han recogido la experiencia ganada en el transcurso de estos años, afianzando la predictibilidad de las decisiones de los órganos funcionales del Indecopi encargados de su aplicación

Esta norma, en esencia, busca desarrollar capacidades y actitudes que hasta hace algunos años eran equivocadas, potenciales o casi desconocidas:

- **El consumidor o usuario tiene derecho a elegir libremente** entre los productos o servicios que se ofrecen en el mercado, con los precios, atributos y condiciones que más le convenga. Esto supone una nueva actitud del consumidor o usuario, consciente de la libertad que tiene y que debe ejercer, y responsable de las consecuencias que se derivan del ejercicio de esa libertad. Como contraparte, toca a los proveedores desarrollar creativamente, nuevos esquemas para "captar al cliente", en los que prime una sana y libre competencia, y el deseo honesto y transparente de "ganar" una oportunidad de negocio, desterrando prácticas equivocadas como las de condicionar la venta, adquisición o alquiler de un producto o servicio, o sorprender al consumidor o usuario.
- **El consumidor o usuario debe recibir información suficiente y verdadera** antes de adquirir un producto o servicio. El ejercicio de la libertad de elegir supone el conocimiento pleno de las características de las opciones. Corresponde al consumidor o usuario asumir una actitud curiosa e indagadora que tendrá como único límite la satisfacción plena de las expectativas de información y de comprensión. Al proveedor le toca poner a prueba su capacidad proactiva y comunicadora para ofrecer respuestas que vayan más allá de la expectativa del consumidor o usuario. En una época de intensa competencia ya no se puede ofrecer "información estrictamente necesaria". El consumidor es, sin embargo, responsable de revisar la información que se le brinda.
- **El consumidor o usuario debe ser advertido sobre peligros o riesgos** que los productos o servicios conlleven. La gran cantidad y variedad de productos y servicios, las distintas condiciones de fabricación y prestación, su procedencia, la variada calidad de los insumos y tecnología que se usan, permiten una serie de beneficios, pero traen consigo también una serie de riesgos que los consumidores o usuarios deben conocer. Los proveedores deben asumir una actitud responsable y solidaria para con consumidores y usuarios y no exponer su salud o integridad física. Por su parte, los consumidores deben ser los primeros

en cautelar su bienestar buscando, identificando y adquiriendo aquellos productos que no conlleven un riesgo injustificado para su salud o seguridad.

- **El consumidor o usuario debe conocer las condiciones de pago** que incluye el precio al contado, el precio total al crédito, el número de cuotas y el monto de cada una, la tasa de interés efectiva que se le aplica al crédito, antes de realizar la compra o contratación. Toda compra de un producto o contratación de algún servicio constituye un contrato entre consumidor y proveedor. Las condiciones de pago constituyen las cláusulas del contrato que no pueden ser secretas ni modificadas de manera unilateral. El consumidor o usuario debe conocer las condiciones del contrato para compararlas con otras opciones y así elegir el contrato más ventajoso. El proveedor debe tomar la iniciativa en la entrega de la información pues esta actitud será su mejor "seguro" contra problemas y malentendidos posteriores que pueden causarle pérdida de tiempo, dinero, o prestigio.
- **El consumidor o usuario debe recibir un comprobante de pago** como prueba de haber realizado la compra o de haber recibido un servicio. Este comprobante permite al consumidor realizar cualquier reclamo posterior por problemas con el producto o servicio, y al proveedor saber con exactitud si el producto fue vendido en su establecimiento o si el servicio fue prestado por él o su personal.
- **El consumidor o usuario tiene derecho a ser escuchado por el proveedor** si tuviera alguna queja o reclamo del servicio recibido o el producto comprado por no reunir las condiciones de calidad ofrecidas, por encontrarse en mal estado o por tener defectos de fabricación. El consumidor o usuario debe ser consciente de que un reclamo justo, oportuno y alturado no sólo le permitirá la satisfacción personal de invertir bien el dinero, sino que estará colaborando a que el proveedor tenga mucho más cuidado en ocasiones posteriores. El proveedor, por su parte, debe reconocer que el reclamo le permitirá no sólo detectar deficiencias en sus productos o servicios, sino demostrar que esas deficiencias no constituyen un hecho frecuente en su actividad. El ejercicio y el respeto del derecho a ser escuchado genera una actitud de diálogo que garantiza una próspera relación comercial y profesional hacia el futuro.

2. ¿Por qué es importante el consumidor para el buen desarrollo de la leal y honesta competencia?

De acuerdo a la teoría, el buen funcionamiento de la economía se mide según el nivel de bienestar alcanzado por la sociedad. Cuanto mayor sea el nivel de bienestar alcanzado, se puede decir que mejor funciona la economía.

¿Qué es el bienestar social? El bienestar social no es otra cosa que el bienestar de los consumidores. La eficiencia de una economía se mide pues de acuerdo al nivel de satisfacción que logran sus consumidores, es decir, por el nivel en que sus necesidades se vean satisfechas.

Como ya se mencionó, consumidores somos, en realidad, todos. Algunos (los trabajadores) aportan trabajo, otros (los inversionistas y las empresas) aportan capital y de ese modo obtienen sus ingresos. No todos somos trabajadores ni todos somos empresarios, sin embargo, todos en algún momento actuamos como consumidores.

La lógica de este postulado es claro. Todos, finalmente, medimos nuestro bienestar de acuerdo al nivel de satisfacción que recibimos respecto de nuestras demandas y necesidades (de vivienda, alimentación, recreación, etc.).

¿Cómo es que el buen funcionamiento de una economía lleva el mayor bienestar de los consumidores? Los seres humanos buscamos la mejor satisfacción de nuestras necesidades y preferencias a través del intercambio de bienes y servicios. Lo que buscan las empresas en esta relación es la obtención de las utilidades, y para ello deben atraer a los consumidores ofreciendo los mejores productos a los menores precios. Si no pueden convencer a los consumidores de comprar y contratar sus bienes y servicios tienen que salir del mercado. Finalmente, son los consumidores los que deciden qué empresas deben continuar en el mercado y cuales deben salir de él. El consumidor es el "rey" del proceso competitivo. De aquí que la idea de la competencia de los proveedores en los mercados es fundamental en el funcionamiento de la economía y, por tanto, para el bienestar de los consumidores que obtendrán más variedad y mejor calidad a precios competitivos. Esta competencia no es sino la pugna entre los proveedores por captar a un número mayor de consumidores.

Esta pugna es, además, el motor detrás de la innovación y la inversión que permite a las empresas ofrecer cada vez mejores productos y servicios a menores precios. Por eso una sociedad que tiene consumidores exigentes y bien informados tendrá empresas eficientes, productivas y competitivas.

3. ¿Por qué debe actuar el Estado en favor de los consumidores?

En general, ¿por qué debe existir la protección al consumidor? Si en una transacción dos partes acuerdan el precio y las condiciones libremente, ¿dónde está el rol para un tercero como el Estado? Los modelos económicos tradicionales suponían que las partes contaban con toda la información relevante para tomar sus

decisiones, pero esto en la práctica no es correcto. La información es costosa de adquirir y, consecuentemente, las partes transarán con información incompleta. Esto trae algunos problemas.

Primero, si la transacción no culmina en el momento del acuerdo sino que se prolonga en el tiempo (como sucede, por ejemplo, en el caso de la compra a crédito o de la entrega diferida), las partes no saben si la otra va a cumplir con lo pactado. Es conveniente la existencia de un tercero imparcial que vele por el cumplimiento de los acuerdos.

Segundo, lo que las partes acuerden no podrá incluir todas las posibles eventualidades y contingencias (pues obviamente no las conocen las partes) y ya estando en marcha el pacto entre las partes, alguna puede estar en desventaja para renegociar el acuerdo o la renegociación podría ser muy difícil y costosa, resultando necesaria la intervención de un tercero.

Hasta aquí, sin embargo, la protección resulta lógica para las dos partes y así tenemos que el Estado, en general, vela por el cumplimiento de los acuerdos y resuelve las disputas y conflictos que se derivan de los mismos. Entonces, ¿por qué específicamente debe existir la protección al consumidor? El punto central es que la información que tienen las partes es no sólo imperfecta sino desigual. El que actúa como proveedor del bien o servicio que está siendo intercambiado tiene una ventaja sobre el consumidor, sabe más del producto que ofrece y de las condiciones en las que contrata. Esta es la llamada información asimétrica. En este contexto se puede decir que existe una asimetría de información que favorece al proveedor.

¿Cómo se manifiesta esta desventaja del consumidor? Depende del producto. Hay productos sobre los que los compradores pueden informarse al momento de la compra; otros al momento de consumirlos; y otros sobre los que será muy difícil conocer todas sus características. En la práctica todos los productos tienen un poco de estos tres aspectos. Por ejemplo, un plátano puede ser más el primer caso. El aspecto nos dice mucho, pero luego al probarlo tendremos información más cierta sobre su sabor y, por último, si tuviese algún contaminante será muy difícil, por ejemplo, determinar qué alimento que ingerimos es el que nos ha afectado porque nos generará cáncer en algunos años.

Cuanto más estemos en el primer y segundo caso (donde es posible al consumidor conocer las características del bien o servicio), el mercado tiene formas de responder frente al problema de asimetría. Los consumidores de pronto pueden tomar una mala decisión en determinado momento, pero si el consumo del producto se realiza con cierta frecuencia, ellos pueden aprender y cambiar de proveedor. Con ello enviarán mensajes a los proveedores de que los consumidores no desean productos de mala calidad, lo que va corrigiendo los problemas. La competencia en un mercado que funciona bien generará además los incentivos para dar respuestas al problema, como por ejemplo el ofrecimiento de garantías, la información que los proveedores brindan voluntariamente a los consumidores y, en general, los proveedores tratarán de proteger su reputación para ganar un mayor número de clientes. Finalmente, existen terceros que pueden ver una oportunidad para ofrecer información independiente (certificando procesos con la norma ISO 9000, por dar un ejemplo).

La protección al consumidor será más importante en algunos casos:

- Cuando los bienes tengan más aspectos que no puedan ser identificados en el momento de la compra, el problema de la información asimétrica será más importante y la protección más necesaria. Por ejemplo, cuando uno adquiere un automóvil o contrata un seguro, la complejidad de la máquina o el carácter eminentemente técnico del servicio hacen difícil que el consumidor pueda evaluar todo en el momento de comprar o contratar.
- Cuando las compras de los individuos se realicen con muy poca frecuencia, como ocurre con la contratación de servicio turísticos o de la compra de una casa.
- Cuando el mercado sea poco competitivo. En este caso no habrán proveedores opcionales, habrán pocos incentivos de los proveedores para brindar un buen servicio (información, por ejemplo) y, consecuentemente, habrá el peligro que se den algunos abusos.

Existe, en suma, un rol del Estado en este campo para complementar la acción privada.

¿Cuáles son los derechos fundamentales que deben ser protegidos? Como ya se mencionó, en todo intercambio hay condiciones que se pactan (relación contractual) y condiciones que no logran ser previstas por las partes (relación extracontractual).

En el primer caso, lo que se busca es que el consumidor efectúe un acuerdo contando con toda la información necesaria para tomar una decisión adecuada. El consumidor en base a la información que dispone acepta un determinado acuerdo con el proveedor. Lo que se persigue es que el consumidor no sea llevado a aceptar tal acuerdo en base a información inexacta o al ocultamiento de cierta información.

En el segundo caso, lo que se busca es que si algo no fue pactado entre las partes, la provisión del bien o servicio que recibe el consumidor no deje de ser idónea. Lo idóneo no es sino lo que se puede esperar razonablemente dadas las circunstancias. Si un agente contrata un servicio de transporte y debido, por ejemplo,

a factores climáticos el servicio no se brinda en el momento pactado, dicho consumidor esperaría ser informado sobre lo que ocurre y que el proveedor haga sus mayores esfuerzos por brindar el servicio en la primera oportunidad posible. De no ser así, debería comunicarse al consumidor dicha circunstancia.

Por tanto, se entiende que el proveedor está obligado a ofrecer al consumidor la información necesaria para tomar sus decisiones, además de productos o servicios idóneos, es decir que respondan a lo que él espera.

Así, la acción del Estado trata de preservar los intereses del consumidor de los problemas de asimetría de información que no pueden ser resueltos por la propia competencia. Sin embargo, el Estado debe de actuar con cautela. No es su rol sustituir la decisión de los consumidores, sino crear un marco en el que el respeto a ciertas reglas sea el mecanismo que garantice su facultad de elegir y de ser un ciudadano pleno.

Debe tenerse en cuenta que, en ocasiones, la intervención del Estado perjudica antes que ayuda al consumidor. Si, por ejemplo, el Estado forzara a todos los fabricantes de televisores a ofrecer garantías de buen funcionamiento por veinte años, entonces tendríamos mejores televisores pero muchos más caros. En un país con sectores de la población con ingresos reducidos, televisores con ese tipo de garantías son inaccesibles en términos de precios. Así, en lugar de favorecer al consumidor, se le está perjudicando.

Por tanto, no es función del Estado garantizar un cierto nivel de calidad, ni precios siempre baratos, sino crear un marco que ofrezca al consumidor distintas combinaciones de precio y calidad, con información adecuada, para que sea él quien decida.

4. Evolución de la situación del consumidor en el Perú

La actualidad que han ido tomando los temas del consumidor va de la mano de los cambios que se han producido. Sin duda, la mejora del marco en que se desenvuelve la protección de los consumidores ha contribuido a que se vaya forjando una nueva cultura del consumidor, que se refleja en consumidores más exigentes, en empresas que tratan de responder a esas exigencias, y en un Estado que, sin sustituir la elección de los consumidores, garantice la transparencia de la información y el respeto de los derechos de todos.

Los cambios en la situación del consumidor en los últimos años saltan a la vista. En ello han influido el cambio de actitud y de comportamiento tanto de los propios consumidores como de los proveedores y del Estado.

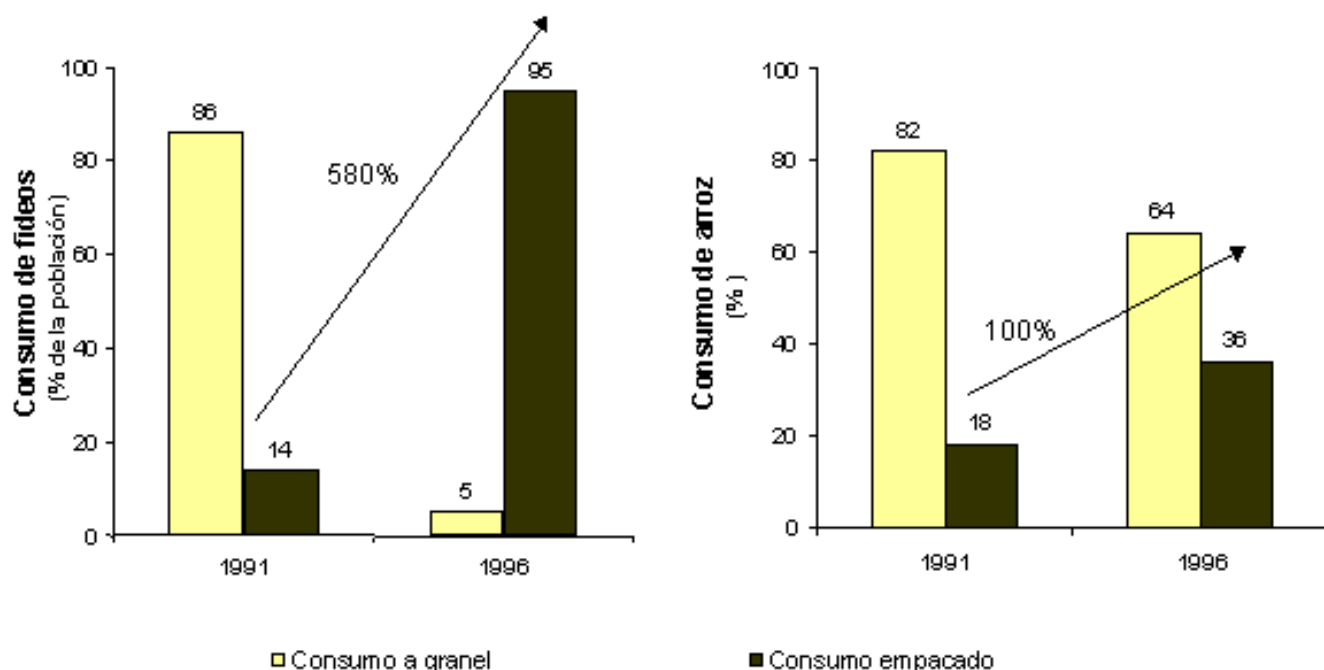
Antes de 1991, el consumidor tenía tremendamente limitado derecho a elegir, pues su elección estaba supeditada muchas veces a la decisión del Estado que determinaba qué era bueno para todos. Se enfrentaban "colas", escasez, poca variedad de productos, ausencia de calidad y no existía -tanto en las empresas como en los consumidores o usuarios- una cultura de servicio al consumidor, las empresas no se consideraban obligadas a darla y los consumidores no se consideraban en la situación de exigirla. El consumidor no tenía conciencia de sus derechos ni de su capacidad de influir con sus decisiones en la conducta de las empresas. No había, salvo algunos esfuerzos heroicos de organizaciones de defensa de los consumidores, instancias donde recurrir a plantear quejas o reclamos. Por otro lado, se estaba expuesto a una publicidad poco regulada y engañosa.

Hoy en día se aprecia un cambio importante, hay un cambio de actitud, una "revolución del consumidor" de la cual hemos sido testigos en los últimos años. Ahora el consumidor sabe que tiene derechos y opciones para elegir; sabe que puede escoger entre precios, calidades y condiciones. La competencia ha ido eliminando poco a poco las colas y la escasez. Asimismo, se tiende a la búsqueda constante de una cultura de la calidad y de servicio de atención al cliente que se refleja inclusive en la publicidad. Hace siete u ocho años era inimaginable pensar en publicidad de empresas o rotulados de productos con fechas de vencimiento, contenido neto, números telefónicos de servicios de atención personalizada de las propias empresas, para recibir quejas o consultas de los consumidores. El consumidor ha adquirido conciencia de sus derechos y de su opción a reclamar y a exigir, porque él es quien compra o contrata y quien genera las utilidades de las empresas y los sueldos de los funcionarios de ellos.

Estos cambios han tenido además un efecto sobre la calidad de los productos comercializados. El consumidor de ahora es más sofisticado que el de antes. Una muestra de ello es, por ejemplo, que si en 1991 el 86% de los consumidores prefería comprar fideos a granel, en 1996 el 95% de los consumidores prefiere comprar fideos envasados. El consumo de estos últimos se ha incrementado en dicho periodo en 580%. El fideo a granel, a diferencia del envasado, es, en general, de menor calidad, no permite identificar su procedencia empresarial, etc. Algo similar ha ocurrido con el consumo de arroz embolsado, el cual ha experimentado un crecimiento en el mismo periodo del orden del 100%, tal como se puede apreciar en el gráfico 1.

Gráfico 1

De productos al granel a productos envasados: Los consumidores peruanos son más exigentes



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado S.A.
Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

La actitud de los proveedores también es reflejo de estos cambios. Cada vez se nota un mayor esfuerzo por mejorar los servicios que se brindan a los consumidores. Por ejemplo, hace unos años, los bancos que ofrecían préstamos hipotecarios no le permitían al consumidor la posibilidad del pre-pago, de esta manera se aseguraban mayores retornos del crédito concedido, en desmedro de los intereses de los consumidores. Paulatinamente esta actitud fue cambiando, hasta el punto que ya varios bancos empezaron a ofrecer la posibilidad del pre-pago sin condición o costo alguno. Esto obedeció a que los propios consumidores respondieron rápidamente a ofertas de bancos que ofrecieron el pre-pago, lo que forzó a otras empresas a ofrecer lo mismo. Hoy el pre-pago es una condición generalizada en el mercado.

Adicionalmente, hoy aparecen, como no existían antes, instancias particulares, y estatales, a las cuales se está recurriendo y ante las cuales se están planteando reclamos y acciones. Los medios de comunicación juegan hoy un papel importante al respecto. Hace algunos años era difícil imaginar en los titulares de los periódicos, los problemas en la producción de bienes y servicios enfocados como derechos de los consumidores. Hoy vemos titulares y páginas enteras especializadas dedicadas a difundir su problemática y tratamiento. No es extraño encontrar programas en radio y televisión comprometidos, en secciones o incluso en todo su contenido, con la problemática de los consumidores. La protección al consumidor aparece hoy en día como un tema central de información.

¿Qué ha cambiado?

El cambio se ha centrado en algunos elementos claves:

- El primero es la adopción de un sistema de leal y honesta competencia basado en un modelo económico que privilegia el accionar de las empresas y se basa en la competencia de las empresas y proveedores en los mercados. La leal y honesta competencia es el patrón de conducta que las empresas tratan de seguir para satisfacer al consumidor y cuyo cumplimiento es garantizado por el Estado. El Estado no decide por los consumidores y las empresas tienen que competir para captar las preferencias de los consumidores y así poder crecer y ganar más utilidades.
- El segundo es la existencia de un conjunto de leyes, normas y procedimientos que conforman uno de los marcos legales más completos y modernos de Latinoamérica en términos de protección de los derechos

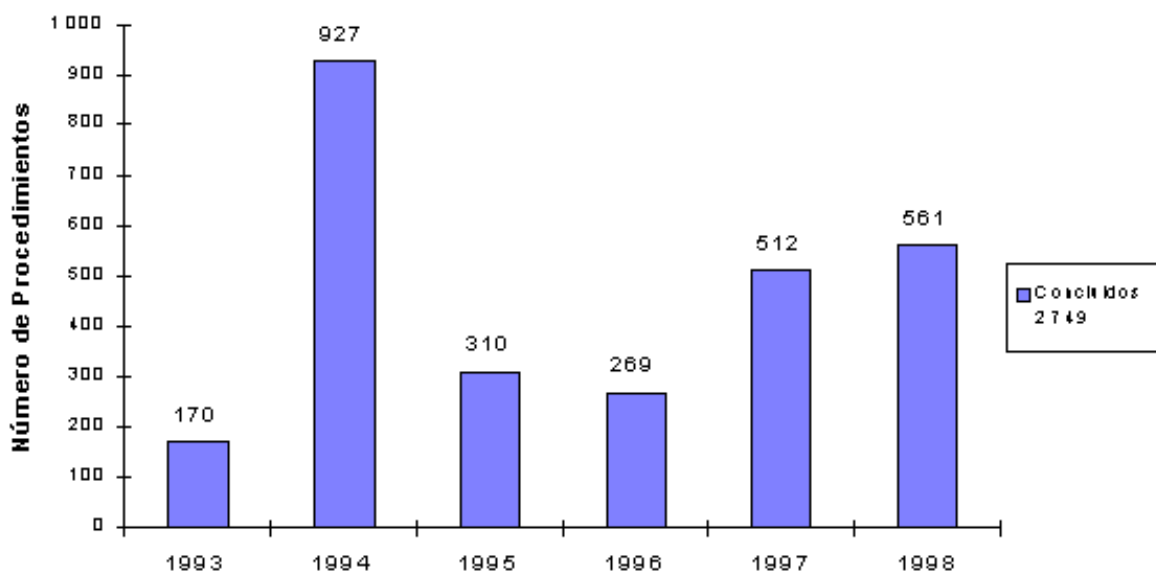
de los consumidores. Un marco completo, aunque perfectible como toda norma.

- Un tercer elemento es el sistema diseñado para seguir el cumplimiento de estas normas. El Estado deja de ser el que decide sobre la conducta económica y se convierte en un árbitro que dirime los conflictos y que vigila que no se infrinjan las normas que regulan el mercado. Aquí es importante que se tome cada vez más consciencia de que cumplir la ley, no es un problema sólo de sanciones, sino primordialmente de señalar las pautas para el autocumplimiento de las normas, de lograr que las personas y las empresas cumplan la ley porque tienen consciencia de que es bueno hacerlo; las empresas, porque ganarán la preferencia de los consumidores, y los consumidores porque encontrarán más y mejores opciones en el mercado.
- Un cuarto elemento, y quizás el más importante, es el avance en la cultura del consumo. Por el lado de los proveedores, se han dado avances importantes en la percepción que se tiene de lo que significa servir bien al consumidor, de que satisfaciendo mejor a los consumidores se tendrá mayor éxito; de otro lado, el consumidor es cada vez más consciente de sus derechos y está aprendiendo a ejercerlos, es más consciente de que su elección es lo fundamental en la economía y para ello se informa para elegir, y reclama si no está satisfecho; y, finalmente, hay un cambio en la propia autoridad estatal que entiende que el usuario que interpone un reclamo es su cliente y tiene que tratarlo como tal.

5. La labor de Indecopi como árbitro

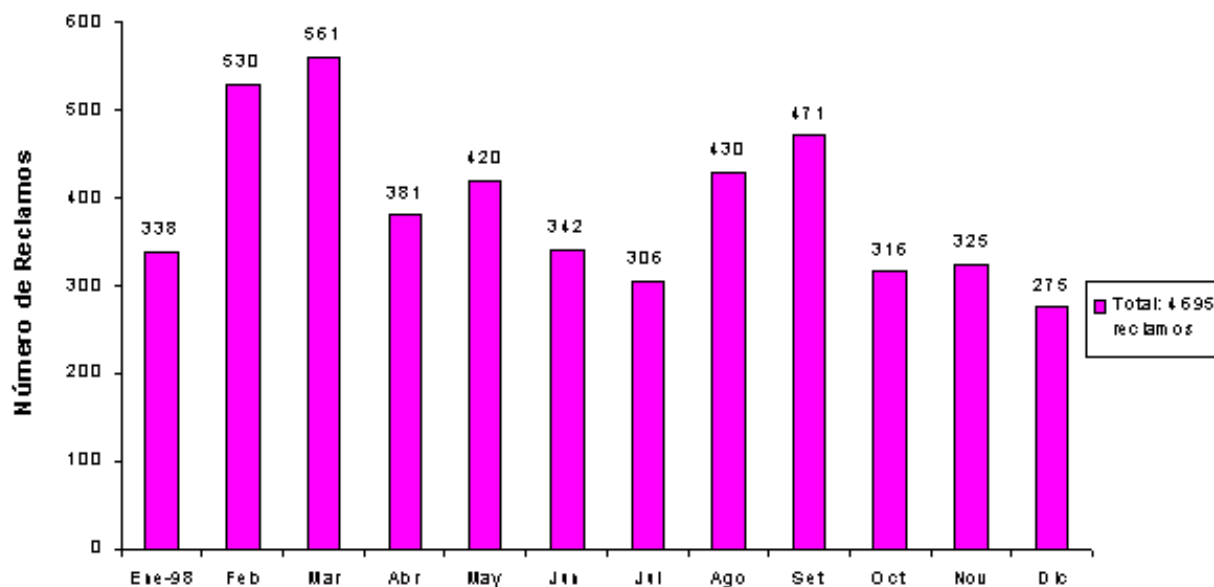
La Comisión de Protección al Consumidor, entre 1993 y 1998, ha resuelto 2 749 casos, lo que significó un crecimiento de 81% entre 1995 y 1998 (ver gráfico 2). Este crecimiento muestra a un consumidor cada vez más informado. Estas cifras no consideran los casos que se atienden en forma gratuita ante el SAC. Sólo en 1998 el SAC atendió 5 494 reclamos, de los cuales atendió directamente 4 695 (799 fueron derivados a otros órganos dentro o fuera del Indecopi), tal como se muestra en el gráfico 3. Comparativamente, hay que tener en cuenta que la CPC en ese mismo periodo resolvió 561 casos. Ciertamente el servicio gratuito de atención cumple un rol fundamental en la protección de los derechos de los consumidores.

Gráfico 2
Procedimientos Resueltos - Comisión de Protección al Consumidor



Fuente: Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi.
Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

Gráfico 3
Reclamos - Sistema de Apoyo al Consumidor*
 (1998)



* No incluye los servicios públicos debido a que el Indecopi no tiene competencia.

Fuente: Sistema de Apoyo al Consumidor del Indecopi.

Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

A través de las Oficinas Descentralizadas del Indecopi (ODIs) desde 1997 se han venido atendiendo casos en forma gratuita en provincias (operando de manera similar al SAC). En 1997, se atendieron 1 308 casos y, en 1998, 1 682 casos, según la distribución que se aprecia en los gráficos 4 y 5. Si bien las cifras de provincias son todavía bastante menores que las de Lima, ya se aprecia un volumen significativo de casos que refleja una presencia del Estado en este campo en el resto del país.

Gráfico 4
Servicio Gratuito de Atención - ODIs
Por Forma de Conclusión
 (1997)



*Incluye no conciliadas.
 Fuente: Gerencia de Desarrollo Institucional y Oficinas Descentralizadas del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

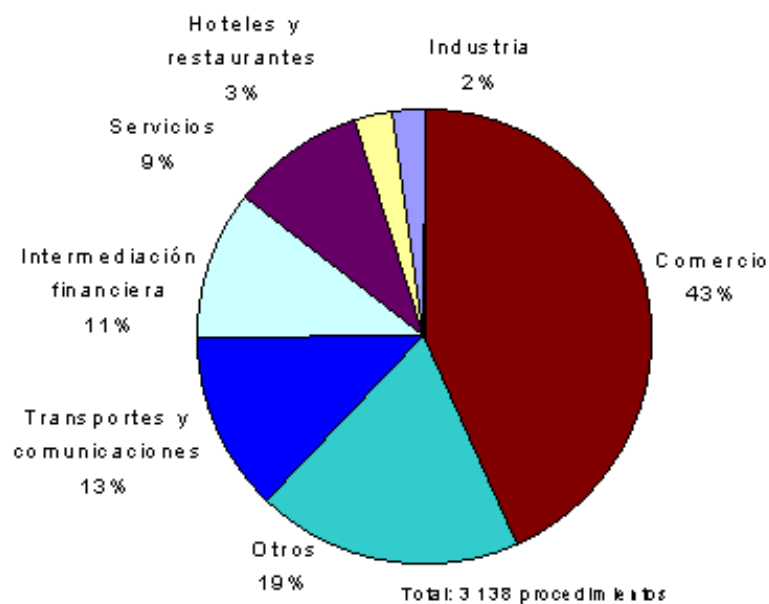
Gráfico 5
Servicio Gratuito de Atención - ODIs
Por Forma de Conclusión
 (1998)



*Incluye no conciliadas.
 Fuente: Gerencia de Desarrollo Institucional y Oficinas Descentralizadas del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

Los sectores económicos donde se presentaron el mayor número de denuncias entre 1993 y 1998 ante la CPC fueron Comercio, Transportes y comunicaciones e Intermediación financiera, tal como se puede apreciar en el

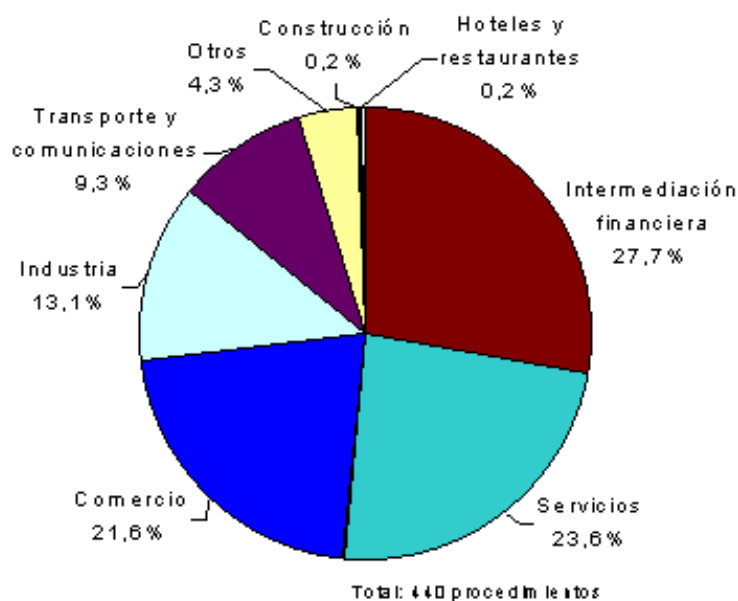
Gráfico 6
Procedimientos Solicitados - Comisión de Protección al Consumidor
Por Actividad Económica
 (1993-1998)



Fuente: Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

En 1998 la CPC resolvió denuncias correspondientes a distintos ámbitos de la actividad económica de acuerdo a la siguiente distribución:

Gráfico 7
Procedimientos Solicitados - Comisión de Protección al Consumidor
Por Actividad Económica
 (1998)

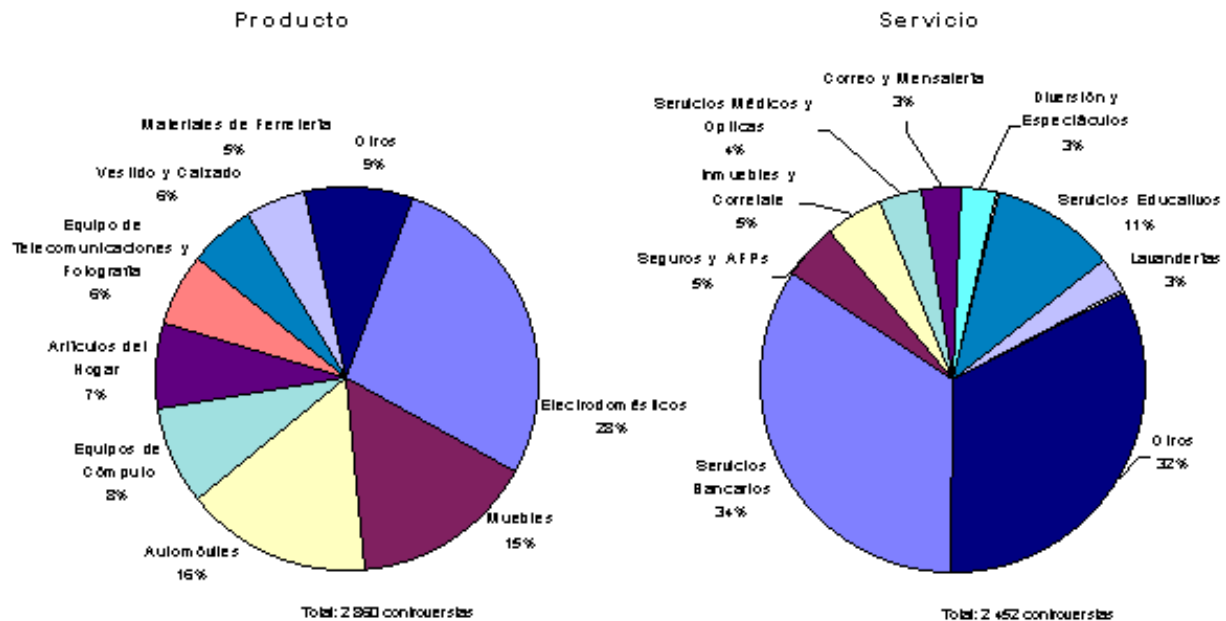


Fuente: Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

En este caso, destacan las actividades relacionadas a la intermediación financiera, los servicios y el comercio.

En 1998, el SAC atendió gratuitamente 5 312 reclamos, de los cuales el 54% estaba referido a productos y el 46% a servicios. Entre las diferentes actividades económicas, destacan los servicios bancarios y los electrodomésticos (ver gráfico 8). En general, de la actuación tanto del SAC como de la CPC, se aprecia que las controversias en el sector bancario han cobrado particular importancia. Ello, probablemente, implique la necesidad de una actuación integral en el sector con miras a corregir aquellas circunstancias que estén propiciando la generación de estas controversias.

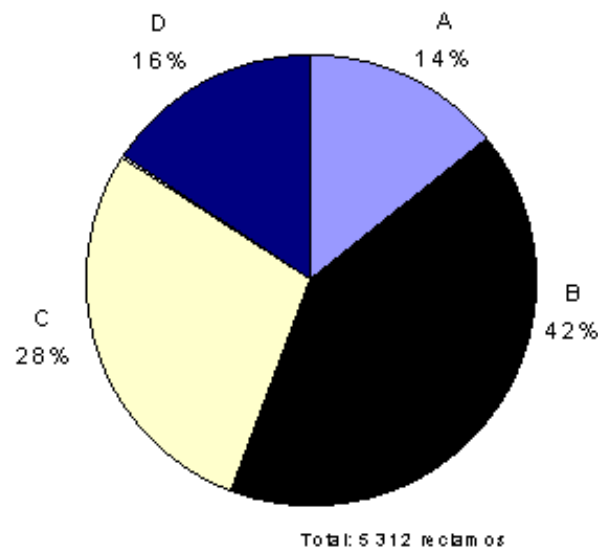
Gráfico 8
Controversias* - Servicio Gratuito de Atención
Por Tipo de Producto y Servicio
 (1998)



* No incluye las controversias de las Unidades Descentralizadas del Indecopi ni Servicios Públicos.
 Fuente: Sistema de Apoyo al Consumidor del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

Los reclamos que llegan al SAC provienen de distintos niveles socioeconómicos. Los segmentos B y C tienen la participación más importante, como se observa en el gráfico 9. Sin embargo, teniendo en cuenta los volúmenes de población en los distintos segmentos, la actuación del Indecopi tiene incidencia en los sectores A y B, pero muy poca en el sector D.

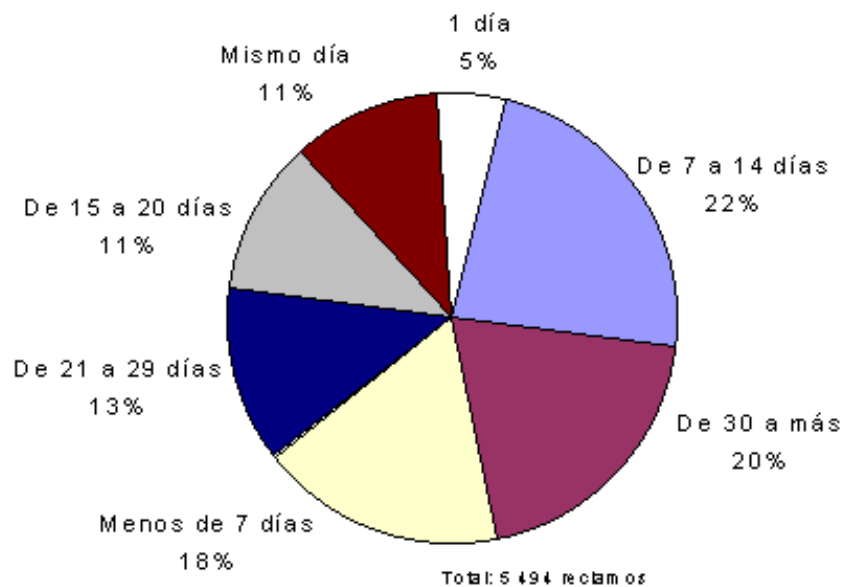
Gráfico 9
Reclamos - Sistema de Apoyo al Consumidor*
Por Nivel Socioeconómico
 (1998)



Fuente: Sistema de Apoyo al Consumidor del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

El procedimiento gratuito que se sigue ante el SAC pretende dar una solución rápida y efectiva a los usuarios. El 16% de los reclamos, en 1998, se resolvieron en un día o menos, mientras que el 34% en menos de una semana y el 52% en menos de dos semanas (ver gráfico 10).

Gráfico 10
Tiempo de Tramitación - Sistema de Apoyo al Consumidor
 (1998)

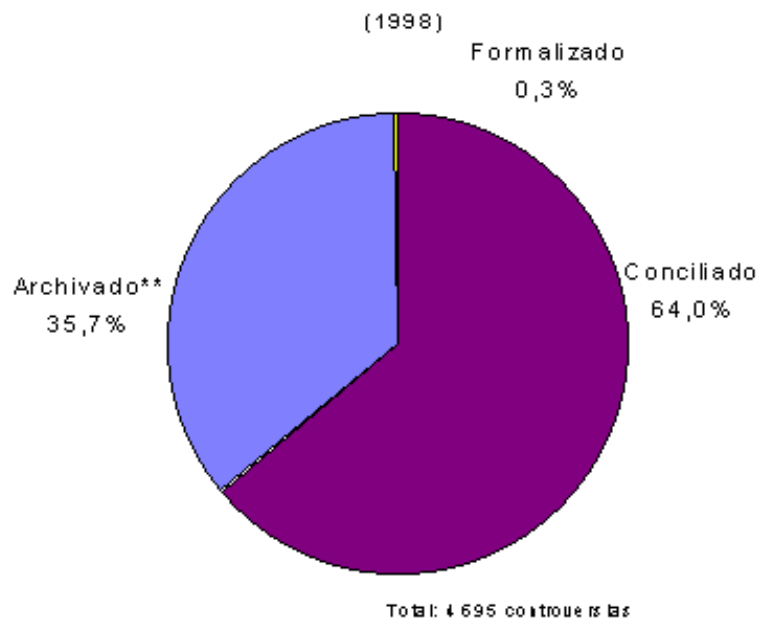


* Incluye los demandados dentro y fuera del Indecopi (799).
 Fuente: Sistema de Apoyo al Consumidor del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

En la forma de conclusión de los procedimientos destaca la conciliación. Esta es una labor importante del Indecopi pues contribuye a la resolución de conflictos por las mismas partes en un arreglo privado y voluntario en el que el único rol del Indecopi es el de velar por el cumplimiento del acuerdo al que se llega.

La conciliación tiene sin duda una mayor importancia en los reclamos atendidos por el SAC. En 1998 se conciliaron el 64% de los reclamos, como se aprecia en el gráfico siguiente.

Gráfico 11
Controversias - Sistema de Apoyo al Consumidor
Por Forma de Conclusión*



* No incluye los expedientes derivados dentro y fuera del Indecopi (756).

** Incluye abandonos y no concluidos.

Fuente: Sistema de Apoyo al Consumidor del Indecopi.

Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

Dentro de toda esta labor, existen algunos temas que cabe destacar por su importancia. El sistema de Protección al Consumidor del Indecopi (integrado por el Sistema de Apoyo al Consumidor y la Comisión de Protección al Consumidor) ha permitido dar solución a casos verdaderamente relevantes referidos a:

- incumplimiento en la entrega de vehículos ya cancelados
- incumplimiento en la entrega de bienes muebles ya cancelados
- ausencia de información con respecto a la garantía de productos
- deficiencias notorias en productos informáticos de marcas reconocidas
- ausencia de información con respecto al acceso a beneficios de productos y servicios financieros
- información engañosa con respecto a la procedencia de productos
- idoneidad de servicios en el sector transporte

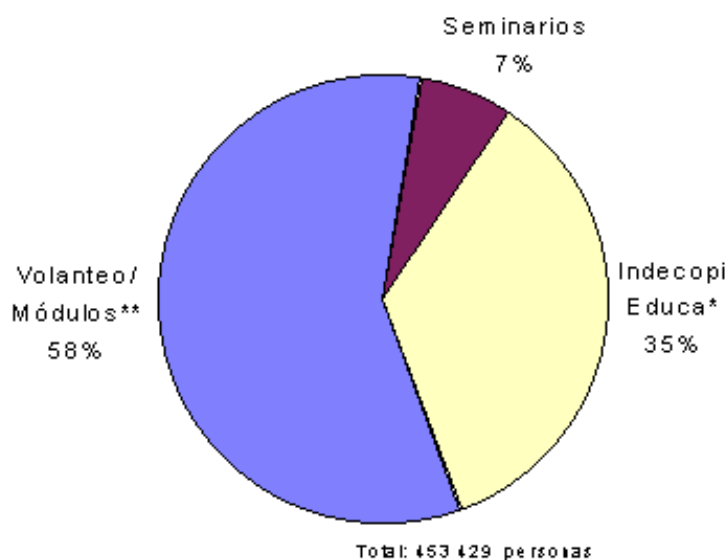
La labor en este último ha sido de particular importancia en el último año, en el que se iniciaron procedimientos de oficio y se sancionaron a diversas empresas de transporte, particularmente terrestre. Las deficiencias en la provisión del servicio se han visto reflejadas no sólo en la multiplicidad de accidentes, sino también en la poca capacidad de respuesta ante la ocurrencia de los mismos.

Finalmente, uno de los casos más importantes seguidos por el Indecopi en lo que a protección al consumidor se refiere, ha sido el de la discriminación en locales abiertos al público, que suscitó la adhesión espontánea y el apoyo decidido de ciudadanos e instituciones y que generó la aprobación unánime en el Congreso de la República de una ley que reconoció la posición de Indecopi y respaldó su rol como árbitro en el mercado.

6. La labor de Indecopi como promotor

La labor de difusión es extensa y diversa, incluye desde la repartición de volantes, la organización de eventos y seminarios, hasta un programa de capacitación a maestros (Indecopi Educa). En los dos últimos años, por estos diversos medios se ha logrado una cobertura de 1 782 525 personas, tal como se puede apreciar en los gráficos 12 y 13.

Gráfico 12
Cobertura de Eventos de Capacitación y Difusión
Por Tipo de Actividad
 (1997)



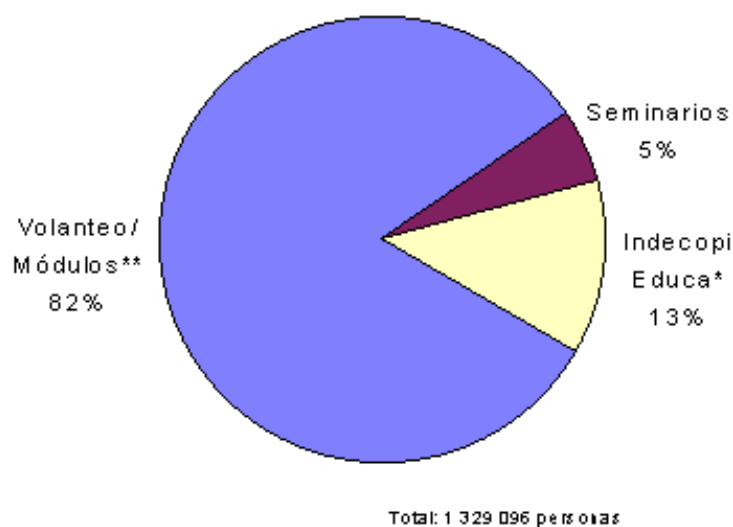
* Se considera que cada maestro capacitado tiene un efecto multiplicador sobre 60 alumnos.

** Se considera que la efectividad real del volanteo es del 33%.

Fuente: Gerencia de Desarrollo Institucional del Indecopi.

Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

Gráfico 13
Cobertura de Eventos de Capacitación y Difusión
Por Tipo de Actividad
 (1998)



* Se considera que cada maestro capacitado tiene un efecto multiplicador sobre 60 alumnos.

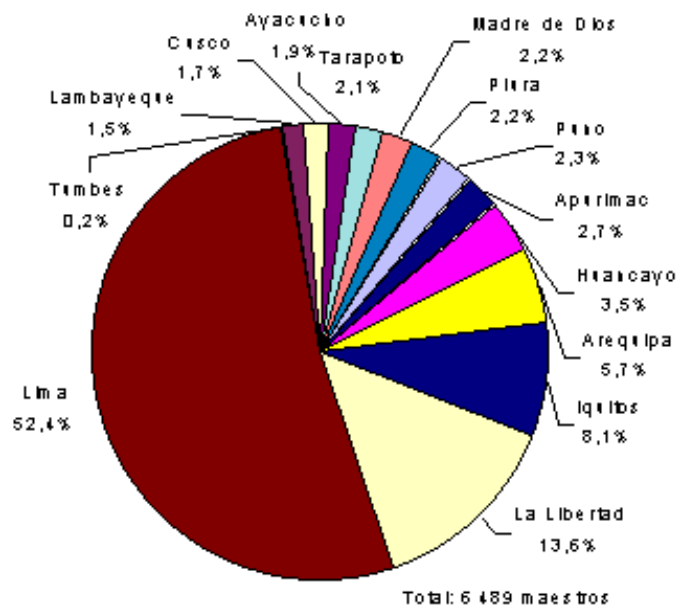
** Se considera que la efectividad real del volanteo es del 33%.

Fuente: Gerencia de Desarrollo Institucional del Indecopi.

Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

Cabe resaltar la importancia del programa Indecopi Educa, en el cual se capacitan maestros para que éstos, a su vez, transmitan los conocimientos a los alumnos de sus respectivos colegios. Esta labor dará seguramente resultados muy positivos en el largo plazo. Dicho programa se inició en el año 1996 y desde entonces, hasta 1998, a través de él se han capacitado 6 489 maestros, de los cuales, el 47,6% de ellos fueron capacitados en provincias, según se detalla en el gráfico 14.

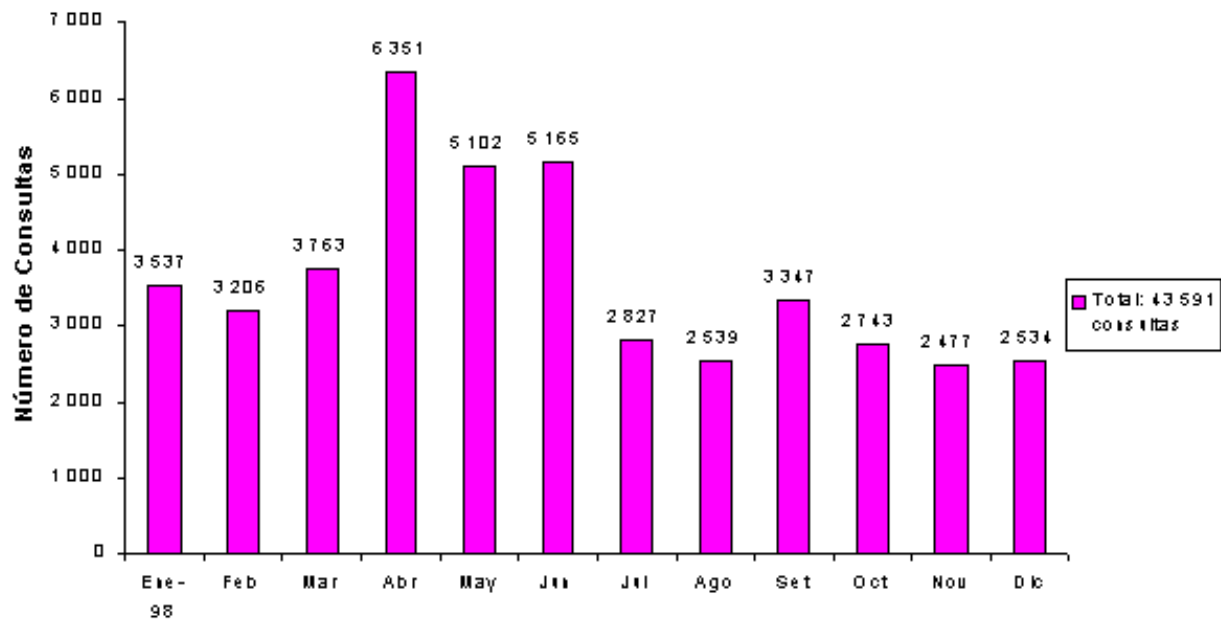
Gráfico 14
Hacia una Educación para el Mercado - Indecopi Educa
Porcentaje de Profesores Capacitados
 (1996 - 1998)



Fuente: Gerencia de Desarrollo Institucional del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi

El Indecopi no sólo realiza esta labor de difusión, sino que además se encuentra a disposición de los usuarios para asesorarlos, particularmente a través del SAC. Sólo en 1998 se absolvió 43 591 consultas, es decir un promedio de 3 633 consultas al mes, tal como se muestra en el gráfico 15.

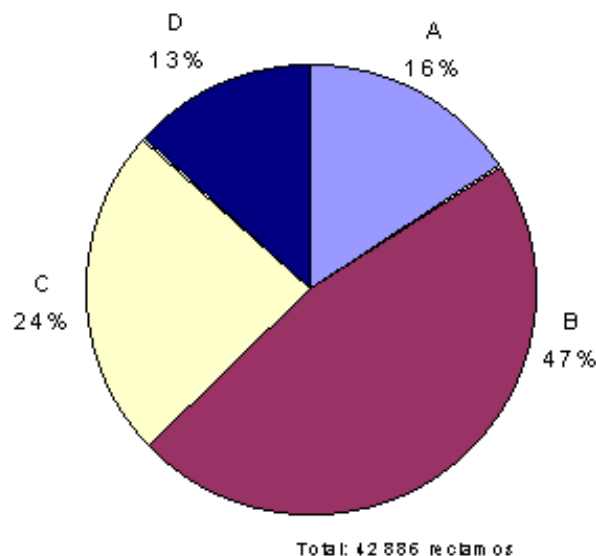
Gráfico 15
Consultas - Sistema de Apoyo al Consumidor
 (1998)



Fuente: Sistema de Apoyo al Consumidor del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

Al igual que los reclamos, las consultas provienen de diferentes niveles socioeconómicos, destacando nuevamente los sectores B y C (ver gráfico 16).

Gráfico 16
Consultas - Sistema de Apoyo al Consumidor*
Por Nivel Socioeconómico
 (1998)



* No incluye reclamos de profundas.
 Fuente: Sistema de Apoyo al Consumidor del Indecopi.
 Elaboración: Área de Estudios Económicos del Indecopi.

Finalmente, cabe destacar el programa Ambulanza , el cual consiste en visitar diferentes mercados de abastos, instalando módulos en los cuales los consumidores pueden verificar el peso de los productos que han adquirido y determinar si le dieron la cantidad correcta. Con motivo de esta verificación, los consumidores reciben además información general sobre sus derechos y algunas recomendaciones para realizar una mejor elección al momento de efectuar sus compras.

Desde 1996, cuando se inició el programa Ambulanza, hasta 1998, se han realizado 218 visitas a mercados, realizándose 28 891 pesadas (es decir, un promedio de 133 por visita). Lamentablemente, esta labor hasta el momento ha estado circunscrita básicamente a la ciudad de Lima, habiéndose realizado sólo 19 visitas a mercados de provincias. Este programa tiene particular importancia pues a través de él se puede llegar con mayor facilidad a los estratos C y D. Del total de visitas realizadas en la ciudad de Lima, el 78,4% corresponden a mercados de segmentos C y D.

7. ¿Por qué es importante el rol promotor?: el autocumplimiento

El rol promotor es particularmente importante cuando se trata de la aplicación de reglas nuevas o poco arraigadas. Ninguna estrategia de protección al consumidor en el mundo ha podido ser realizada en base a la intervención del Estado. Si el consumidor no es responsable y exigente, la acción del Estado se torna en meramente lírica. No es posible que funcionarios de Indecopi o de otros entes del Estado se encuentren presentes en las millones de transacciones que se llevan a cabo todos los días en el mercado, pero en todas ellas siempre hay un consumidor.

Por eso, es importante que en todas esas transacciones el consumidor sea consciente que él está en capacidad de exigir, y la empresa o proveedor recuerde que ella está en la obligación de conceder y dar al consumidor los derechos que éste tiene, de lo contrario todo esquema que no esté dirigido hacia el autocumplimiento resulta inmanejable e imposible de funcionar en la realidad.

El Estado no está pues en capacidad de monitorearlo todo. El cumplimiento voluntario de las reglas tiene finalmente un rol importante. Así, si el pasarse la luz roja no es interiorizado como una falta seria, la norma que lo prohíbe será incumplida con frecuencia. La idea del rol promotor es el lograr la interiorización de las reglas por los agentes, que las hagan suyas, sin necesidad de que el Estado tenga que intervenir.

Así:

- Es necesario informar y difundir las reglas, los derechos y obligaciones de los agentes y sobre todo la lógica detrás de las reglas.
- Se puede también informar sobre productos. Esta es otra acción posible en el campo de la protección al consumidor. Hay experiencias de esto a nivel internacional y algunas a nivel local que ha llevado adelante el Indecopi. Por ejemplo, se puede informar comparativamente las características de un producto según distintas marcas (el peso, el contenido de algún elemento, etc.). La idea es motivar competencia entre los proveedores y generar una mayor conciencia en los consumidores de su capacidad de decidir y elegir en el mercado. Podemos encontrar acciones exitosas como la publicación del colómetro bancario, donde se informaba el tiempo que los consumidores pasaban haciendo cola en el banco. Con esta publicación se consiguió que los bancos abrieran más ventanillas y mejoraran sus formas de atención con nuevas tecnologías en beneficio de los consumidores.
- Es necesario apoyar y promover la conciliación y los acuerdos entre las partes, reduciendo así la intervención del Estado.
- Se debe apoyar la organización de los consumidores a través de asociaciones que no sólo planteen quejas o reclamos en su representación, sino que sobre todo los asesoren y creen mecanismos de información por medio de los cuales mejore la calidad del consumidor peruano.

¿Qué se persigue con esto?

- En primer lugar, desarrollar capacidad en los usuarios para enfrentar y resolver sus problemas. La idea es no dejarlos a su suerte, pero sí lograr que no dependan totalmente del Estado para defender sus derechos. La capacidad del Estado es ciertamente limitada frente a la del consumidor que es virtualmente infinita.
- En segundo lugar, desarrollar en las empresas la preocupación por el cliente. Esto es propio de todo sistema que incentiva la competencia en los mercados, pero hay que tener en cuenta que venimos de vivir muchos años en un entorno que no propiciaba esto.

8. La agenda pendiente

El progreso alcanzado es ciertamente alentador, pero ello no implica que la labor a futuro sea menos importante.

Existen aún, varios e importantes retos por enfrentar.

Lo que se ha avanzado es sólo una parte, importante pero insuficiente, de todo lo que podemos lograr. Hemos pasado a una nueva era en la que el consumidor puede ser escuchado y puede ejercer sus derechos. Pero aún se necesita generalizar los beneficios de ser un buen consumidor a todos los sectores de la población.

Esto ha llevado al Indecopi a la necesidad de plantear una agenda pendiente que nos ayude a discutir qué falta y cómo lograrlo, a la vez de motivar la recepción de otras propuestas por parte de los integrantes de la sociedad civil. A continuación se discuten algunos de las propuestas que el Indecopi considera deben estar incluidas en la agenda pendiente.

a. Resarcimiento del afectado

Ante los reclamos y denuncias presentadas, ya sea a través del SAC o de la CPC, por infracción al Decreto Legislativo 716, "Ley de Protección al Consumidor" se han implementado mecanismos alternativos de solución de conflictos, tales como la conciliación y la mediación, que permiten llegar a una solución rápida y directa de las controversias surgidas entre las partes y la satisfacción de las mismas.

De no llegar a acuerdo conciliatorio alguno, el consumidor tiene la expectativa que el Indecopi, como institución encargada de velar por sus derechos, cumplirá con ordenar al proveedor la reparación, restitución o reposición del bien materia de denuncia, la devolución de su dinero y/o una indemnización por el daño causado por el producto o servicio brindado.

Sin embargo, de acuerdo al artículo 41º del Decreto Legislativo 716, la CPC sólo se encuentra facultada a aplicar sanciones administrativas a los proveedores que infringen la Ley de Protección al Consumidor, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 39º del mismo texto legal, que establece que el proveedor podrá ser sancionado además, civil y penalmente, para lo cual el consumidor deberá recurrir al Poder Judicial.

La Ley de Protección al Consumidor prevé una serie de supuestos en los cuales los proveedores resultan responsables frente a los consumidores (Título Sexto), reconociendo no sólo la indemnización en los casos que correspondan, sino también la restitución o reposición del bien materia de denuncia así como la devolución de su dinero. Sin embargo, en la práctica, se prescinde de la aplicación efectiva de estas normas en la resolución de denuncias.

En tal sentido, es indispensable una modificación legislativa que permita a la Comisión de Protección al Consumidor, además de sancionar a los proveedores según lo dispuesto por el artículo 41, ordenar lo dispuesto por el Título Sexto mencionado anteriormente:

"Artículo 47-A: Independientemente de las sanciones previstas en el artículo 41 de la presente Ley, la Comisión está facultada para ordenar a los proveedores, cumplan con lo dispuesto en las normas del Título Sexto de la presente Ley.

Esta disposición es aplicable también a los procedimientos iniciados por incumplimiento de acuerdos conciliatorios, de conformidad con lo establecido en el artículo 38 de la presente Ley.

En el caso de indemnizaciones, el Indecopi solo será competente respecto de los daños de naturaleza patrimonial que haya sufrido el consumidor"

La adopción de esta reforma legislativa propiciará en los proveedores una vocación mayoritariamente conciliatoria, dado que preferirán solucionar las controversias a través de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, antes que tener que cumplir con la reparación o devolución a los consumidores tras una resolución en la que además reciban una sanción administrativa. Por su parte, los consumidores verán satisfechas sus expectativas al acudir al Indecopi.

Esto es sin perjuicio de la opción de que el consumidor acuda directamente al Poder Judicial. Adicionalmente, siempre las decisiones del Indecopi podrán ser revisadas, vía la acción correspondiente, ante el Poder Judicial, en concordancia con lo que establece nuestra Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b. Mecanismos de Apoyo a las Asociaciones de Consumidores.

Dado que las asociaciones de consumidores cumplen un rol fundamental en la defensa de los consumidores, tanto en lo que concierne a la difusión de sus derechos, el suministro de información y la representación de sus intereses, conviene contemplar la posibilidad de que parte de los recursos que se obtienen de las multas por infracciones a la Ley de Protección al Consumidor impuestas en casos patrocinados por estas asociaciones puedan ser destinadas a financiar publicaciones o programas de difusión de dichas asociaciones. Para ello deberán crearse mecanismos que aseguren un buen uso de estos recursos para los fines establecidos.

c. Descentralización

Otro aspecto importante es el de la descentralización. Los mensajes y, especialmente, la labor de árbitro del Indecopi han estado casi en su totalidad circunscritos al área de Lima. Si bien se han establecido 8 ODIs fuera de la capital, el esfuerzo no ha sido suficiente para llegar con la debida atención a todo el país. Las labores en el resto del país deben incluir una importante campaña de difusión, la apertura de un número mayor de oficinas y, sobre todo, la delegación a ellas de un mayor número de funciones para que el manejo de las controversias que se suscitan entre proveedores y consumidores no tengan necesariamente que ser resueltas en Lima.

Esta preocupación es además compartida con otras entidades del Estado que en sus ámbitos respectivos velan por los derechos de los consumidores, en particular es el caso de los organismos reguladores de los servicios públicos. Resulta difícil o, en todo caso, muy costoso para el Estado que cada entidad haga un esfuerzo en paralelo por atender directamente a los consumidores en provincias. La idea, muchas veces discutida, de la "ventanilla única" resultaría de particular utilidad para enfrentar esta situación. Esta idea no es sino la de poner a disposición del público un solo punto de acceso (sean oficinas, números telefónicos) a la administración pública para poder informarse o plantear denuncias. En esta oficina se daría respuesta inicial a la solicitud del público y se derivaría a la entidad competente. Adicionalmente a los beneficios para el Estado, facilitaría a los usuarios el tener que dirigirse a una sola oficina y no a una multiplicidad de ellas dependiendo qué tipo de reclamo tengan.

Sería también conveniente el poder utilizar el esfuerzo ya desplegado por Indecopi en el campo de la descentralización. No sería difícil incorporar a otras entidades del Estado en los convenios de delegación que Indecopi tiene en distintas provincias y con el esfuerzo conjunto de estas entidades públicas aumentar substancialmente el número de provincias atendidas.

d. Definición de competencias

Otro aspecto importante por trabajar es el de la definición de las competencias con otras entidades del Estado. Adicionalmente, a la legislación de protección al consumidor existe legislación sectorial específica (en Educación, Transportes, Salud, Banca, etc.). La coexistencia de estas legislaciones puede generar confusión entre los consumidores y las empresas que pueden creer que existe una redundancia de controles por parte del Estado. En la práctica, éstas confusiones ya se han evidenciado. En el sector de transporte (particularmente, el terrestre) una resolución del Indecopi tuvo que aclarar de qué manera la legislación sectorial como la de protección del consumidor podían ser compatibles y que existía un rol independiente tanto para el Indecopi como para el Ministerio en cuestión. En lugar de esperar a que se susciten estas confusiones, una labor que debiera emprenderse es la de realizar un mapeo de la legislación sectorial existente y definir cómo ésta se compatibiliza con la de protección al consumidor. Es decir, se debiera aclarar qué rol le cabe al Indecopi y qué rol le cabe a los distintos sectores.

e. Difusión

Si bien, como se señaló, en los últimos años se han producido avances importantes, todavía falta una mayor internalización de parte de los agentes de los derechos de los consumidores y el rol central que éstos juegan en la economía. A manera de ilustración, a pesar de que en general se ha avanzado en el posicionamiento de los conceptos de mercado y leal y honesta competencia, existen importantes segmentos de la población que no han interiorizado estos conceptos. Mientras que un 58% de la población está de acuerdo que la economía de mercado es lo más conveniente para el país, existe un significativo 27% que está en desacuerdo. Asimismo, un 59% está de acuerdo con que la empresa privada es beneficiosa para el país, mientras que un 30% opina contrariamente. Si bien a un 64% le parece más importante que los precios de la mayoría de los productos sean determinados por la libre competencia, todavía a un 34% le parece más importante que éstos sean controlados por el Estado.⁽¹⁾

Pero además, es importante desarrollar una cultura del consumidor que lleve a que éste sepa como ejercer sus derechos, cómo informarse y usar dicha información y que conozca como acceder a canales legales de protección de sus intereses. Por otro lado, las empresas deben conocer qué obligaciones tienen y lo importante que es el cumplimiento de las reglas, no sólo para no sufrir sanciones, sino sobre todo para mejorar su negocio y obtener ganancias por brindar un buen servicio o producir bienes de calidad a precios competitivos.

En este contexto se hace necesario continuar con los esfuerzos de difusión, como los mencionados anteriormente. Debe ponerse particular énfasis en acceder a los segmentos socioeconómicos C y D, a los cuales la labor de difusión ha llegado menos.

f. Participación del sector privado

Otro punto a destacar es la participación del sector privado. Ya se ha indicado que el Estado no puede monitorear cada transacción que ocurre en el mercado. Por ello, se hace imprescindible una participación, un

involucramiento mayor del sector privado. Esto se puede lograr de diferentes maneras. Una de ellas es consiguiendo un mayor número de socios con representatividad para conducir las Oficinas Descentralizadas del Indecopi. Otra forma posible es, por ejemplo, la creación de centros de conciliación privados. Finalmente, se debe también promover la creación de un mayor número de asociaciones de consumidores en diferentes sectores económicos, en diferentes áreas geográficas, pero, sobre todo, se debe apoyarlas para que logren alcanzar un mayor desarrollo y sofisticación en la realización de sus labores.

En particular, en aquellos sectores económicos que reflejan un alto porcentaje de reclamaciones ante el Sistema de Apoyo al Consumidor y la Comisión de Protección al Consumidor, sería importante implementar mecanismos alternativos de solución de conflictos que permitan la reducción de los mismos. Por ejemplo, procedimientos de arbitraje de consumo que, de manera directa permitirían resolver los problemas surgidos con los consumidores. Así, las propias empresas podrían generar sistemas arbitrales independientes y promocionarlos como un servicio adicional a los consumidores que garantice que cualquier problema o discrepancia será resuelto de manera adecuada, generando competencia por este servicio. De esta manera, los consumidores, preferirían a aquellas empresas que ofrecen alternativas arbitrales sobre aquéllas que no ofrecen esta posibilidad.

(1) Apoyo Opinión y Mercado, setiembre 1998.