

LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR

El rol del Estado y de la sociedad

María Matilde Schwalb

RESUMEN

Este artículo destaca la importancia del tema de la protección al consumidor y hace un llamado a todos los grupos y sectores involucrados para que tomen una actitud de positivo activismo en defensa de los derechos del consumidor. Si bien el Estado Peruano ha emprendido recientes e importantes reformas en este sentido, aún hace falta perfeccionar la legislación actual y proveer mecanismos ágiles que permitan al consumidor ejercer efectiva y eficientemente su defensa. En este sentido, la autora sugiere algunas líneas de acción que podrían ser emprendidas por los proveedores, por las organizaciones privadas no lucrativas -entre las que destaca la importante labor que concierne a las universidades- y por los mismos consumidores.

ABSTRACT

This article emphasises the importance of consumer protection and calls on all the groups and sectors involved to adopt a positive, active attitude in defense of consumer rights. Although the government has recently implemented important reforms in this area, existing legislation still needs to be perfected and swift mechanisms introduced that enable the consumer to effectively and efficiently defend his interests. On this point the authoress suggests a number of possible courses of action for suppliers, non-profitable private organizations -among which the important work being done by universities plays a leading role- and for the consumers themselves.

1. Introducción

¿Quién alguna vez no ha estado expuesto a alguna de las siguientes situaciones?

- Un camiseta talla "medium" que se convirtió en "small" tras la primera lavada.
- Una escoba que se le rompió el palo al quinto día de uso.
- Un vestido rojo con blanco que quedó rosado después de la primera lavada.
- Un lindo juguete que compré a precio de ganga y que no pude hacer funcionar, pues al llegar a casa me di cuenta que debí haber comprado las pilas por separado.
- Una caja de pasta dental en cuyo interior baila un tubo que contiene el dentífrico.
- Una caja de galletas cuyo contenido llena sólo la mitad del envase.
- 5 kilos de naranjas pálidas "coloreadas" por una malla de plástico roja.
- Un apetitoso comercial de un panetón lleno de pasas y frutas. Compró esa marca,

abro el panetón y grande es mi desengaño al tener que "escarbar" en busca de las tan ansiadas frutas.

- Entre los víveres que debo comprar para alimentar a la familia figuran unas galletas para los niños. Se me presentan tres opciones dentro del mismo tipo de galletas: la marca X que trae 38 galletas y cuesta S/.1.05; la marca Y que trae 130 grs. y cuesta S/.0.90 y la marca Z que trae 125 grs. y cuesta S/. 0.85 ¿Cuál es la más barata? (Cuál me rinde más por mi dinero).
- Compró un yogurt para paliar la languidez de media mañana. Al abrir el envase me doy cuenta de que el suero flota abundante en la superficie. Lo elimino y el contenido se reduce a la mitad. Pero tengo tanta hambre que igual me lo como. A los pocos minutos mi estómago se recien-te. ¿Qué antigüedad tenía este yogurt? No encuentro esta información en el envase.

- Soy alérgico a la yema de huevo. Compró un alimento preparado y en su etiqueta no encuentro información sobre sus ingredientes. Me arriesgo. Lo como. ¡Está muy sabroso! pero a los pocos minutos voy en busca de una pastilla de Clorotrimetón.
- Compró una computadora que me da la posibilidad -me lo asegura el vendedor- de ampliar la capacidad de la memoria mediante la compra de una tarjeta, cuando lo desee. A los tres meses decido ampliar su capacidad. Acudo al proveedor y me informa que ya no tienen esa tarjeta pues el modelo está discontinuado.
- Un taller de mecánica acepta reparar nuestro auto pero con la condición de que les compremos a ellos los repuestos necesarios.
- Una compañía de suministro eléctrico nos pasa una factura por consumo mensual "residencial" de energía eléctrica por S/.1,600!! obviamente se trata de un error. Reclamamos. Respuesta: "pague primero y reclame después".
- Veo en el periódico que ofertan una licuadora eléctrica que hace tiempo me hacía falta. Saco mis ahorritos del banco y al llegar a la tienda me informan que ya se agotaron. Pero el astuto vendedor me ofrece otro modelito "superior" pero también a superior precio que el modelo ofertado.
- "¡Aproveche la oferta señora! ¡Precio rebajado!". Preguntamos: ¿cuál es la rebaja?, ¿cuánto me ahorro?, ¿cuál es el precio normal? Nadie lo sabe o por lo menos no se nos dice.
- "Compre a precio de contado y pague al crédito", dice el anuncio ¡Qué tal oportunidad! -me digo- me permiten pagar en cómodas cuotas mensuales sin cargarme intereses. Corro a comprar antes que se arrepientan. Cuando estoy con el vendedor, sólo por curiosidad le pregunto: y si en vez de pagarle en mensualidades le cancelara hoy contra entrega ¿pagaría el mismo precio? y él responde: "Ah señora, en ese caso le haríamos un descuento".

Situaciones como las descritas demuestran lamentablemente que los derechos del consumidor peruano no son respetados en la prácti-

ca. Y como refuerzo de lo anterior, basta con recordar el tan familiar cartelito que aún se lee en algunos establecimientos minoristas: "una vez entregada la mercadería, no hay lugar a reclamos" o "no se aceptan cambios ni devoluciones". Esta comunicación al público significa un flagrante atropello al derecho básico que tiene todo consumidor a que el producto o servicio que adquiera cumpla con las características y realice las funciones que explícita o implícitamente ofrece el proveedor o el anunciante. Es además una violación al derecho, ampliamente reconocido -y consagrado por la ONU-¹ que tiene el consumidor a ser recompensado por la falta de representación de los artículos o servicios que compra o por la mala calidad de los mismos.

En el Perú aún hay mucho por hacer en materia de defensa del consumidor. Pero ésta es una tarea que compete a todos los peruanos y que debemos emprender actuando desde una óptica tanto individual como social. El Estado tiene el deber de educar al consumidor para que éste se proteja a sí mismo y le toca defenderlo sólo cuando se cometan abusos. El proveedor, por su lado, debe educarse para proteger al consumidor y contribuir a educarlo para que el mismo consumidor se proteja de los proveedores inescrupulosos. Finalmente, el consumidor debe educarse para protegerse a sí mismo y demandar a los que abusen de él.

La exposición que sigue a continuación pretende, por un lado, mostrar los esfuerzos emprendidos por los diferentes grupos o entidades que de alguna u otra forma están involucrados en el quehacer de la defensa del consumidor y por otro lado, se pretende sugerir algunas líneas de acción que podrían ser iniciadas por los referidos grupos.

2. La Tarea del Estado

En el proceso de regulación de la publicidad y la defensa del consumidor emprendido por el Estado Peruano, deben distinguirse tres momentos principales.

El primero está dado por la Constitución Política del Perú de 1979. Ella estableció que la iniciativa económica privada es libre y

debería ser reglamentada por el Estado con la finalidad de proteger la competencia leal y defender a los consumidores. Enfatiza que el gremio publicitario está obligado a velar por la veracidad, madurez y responsabilidad de la publicidad y de los servicios profesionales que presten sus miembros, como se indicaría luego en los considerandos del D.L. 691 del 5 de noviembre de 1991.

El segundo momento está definido por dos normas promulgadas por el gobierno de Fernando Belaunde. El D.S. 002-82-OCI/OAJ de 1981 que estableció el régimen jurídico de la publicidad y designó al Instituto Nacional de Comunicación Social (INACOSO) como el órgano competente para velar por su cumplimiento. Posteriormente, el D.S. 036-83-JUS de 1983 que estableció las normas de protección al consumidor con un carácter fundamentalmente controlista. Este dispositivo faculta a todas las instituciones públicas -ministerios, municipalidades, prefecturas, etc.- para aplicar la norma y no establece mecanismos expeditivos para hacerlas cumplir.

Finalmente, el tercer y decisivo momento está representado por las normas dadas por el actual Gobierno. El D.Leg. 691 del 5 de noviembre de 1991 fija las normas que rigen las actividades publicitarias en defensa del consumidor y crea el Consejo Nacional de Supervisión de la Publicidad (CONASUP) como organismo autónomo y descentralizado del sector industria y comercio, encargado de prevenir y sancionar la publicidad ilícita (art. 26º). Asimismo, el D.Leg. 716 del 7 de noviembre de 1991, especifica los derechos de los consumidores, las obligaciones de los proveedores en su trato con los primeros y establece las infracciones y sanciones que deberán imponerse a los proveedores que incumplan la norma.

2.1 Alcances del D. Leg. 691

Este dispositivo legal se refiere a las normas que rigen las diversas formas de comunicación comercial que emiten los vendedores hacia los compradores y establece que dichas formas pueden ser escritas, visuales y auditivas y comprenden todos los intentos por parte de

los vendedores, de anunciar sus bienes y servicios a los potenciales consumidores. El anuncio se debe entender en su sentido más amplio y su definición queda delimitada por la intención del estímulo, más que por la forma de éste. Esto significa que las normas se aplicarán a todo el contenido de los anuncios, incluyendo los estímulos físicos y psicológicos dirigidos hacia el público objetivo del anuncio. Conviene anotar aquí que el proveedor-anunciante (ya sea fabricante o comerciante) al elaborar su anuncio, tiene que pensar en todas las posibles interpretaciones que el consumidor "normal" o promedio podría hacer del anuncio, considerando que este consumidor normalmente no hace un análisis profundo del mismo. (Art. 2º).

Es importante saber que los anuncios deben respetar y complementarse con el resto de las leyes de la nación, lo que conduce a una interpretación amplia de los valores culturales de una nación. Las pautas de comunicación son variables, razón por la cual se hace necesario considerar la contingencia de los distintos estímulos comerciales a los diferentes segmentos de la población.

El D.Leg. 691 exige la veracidad de los anuncios propagados, así como la capacidad de comprobación por parte de los consumidores o las autoridades. Los anuncios no deben contener ningún tipo de estímulo que pueda conducir al consumidor a error en cuanto a la naturaleza del producto o servicio, o a su forma de uso.

Los anuncios deben estar enmarcados en un contexto de competencia leal del mercado, y por ello, ningún anuncio debe imitar aspectos del otro que se puedan considerar como particulares de este último, cuando esta imitación pueda conducir a error (art. 7º). Aunque a este punto se le da gran importancia a lo largo de todo el documento, en la práctica es difícil precisar cuándo hay competencia desleal, pues el análisis conlleva a una apreciación subjetiva de los grados de confusión que un consumidor puede soportar, sin llegar a caer en un error de apreciación real.

Asimismo, hay respeto por la creatividad del anuncio, siempre que sus estímulos no se enfrenten con las buenas costumbres, y no

promuevan la realización de actividades criminales o ilegales. Este asunto de las buenas costumbres también queda en condición contingente en su aplicación práctica.

Una de las novedades del D. Leg. 691 con respecto a la legislación anterior es que ahora se permite hacer comparaciones directas entre los distintos bienes y servicios en el mercado, siempre que éstas no sean denigrantes ni representen competencia desleal. Para evitar esto último, todas las comparaciones deben ser objetivas y precisas, e incluir testimonios auténticos y comprobables (art. 8º).

Hay una serie de artículos que están dirigidos a proteger a los menores de edad de las posibles manipulaciones provenientes de estímulos publicitarios que los pueden inducir a una valoración o a una conclusión equivocada de ciertas situaciones (art. 9º, 10º y 11º). Las normas son muy claras tanto en cuanto a la publicidad dirigida a menores como en la publicidad en la que éstos participan. En ambos casos, se debe asegurar un respeto irrestricto a su condición y derechos. Esta regla merece ser comentada, pues su aplicación práctica es difícil de precisar. Los considerandos dicen que el estímulo no debe intentar aprovecharse de los sentimientos del menor, y de su natural curiosidad por lo nuevo. Pero, siendo el mercado de menores uno de los más grandes en el Perú, al estar constituida aproximadamente la mitad de su población por menores de 18 años, este segmento puede reeditar ingresos importantes a las empresas que sepan dirigirse a él. El control de la norma es ciertamente subjetivo, y se puede prestar a una serie de interpretaciones ambiguas, con lo cual su sentido inicial, de proteger al menor, se puede perder.

En cuanto a la responsabilidad por el contenido del anuncio, ésta recae en el anunciante, sea éste persona natural o jurídica. Los responsables del cumplimiento de las normas de difusión son los medios de comunicación que propalan el anuncio. Sin embargo, cuando la elaboración o ejecución de la idea publicitaria induzca a una interpretación del contenido del mensaje que no coincida con las peculiaridades reales del producto anunciado, existe responsabilidad solidaria entre la agencia de publici-

dad o el publicista que diseña el anuncio y el anunciante (arts. 13º y 14º).

En la legislación sobre publicidad, también está presente la figura de la comprobación, de cualquier aspecto del contenido o forma del anuncio, por parte del consumidor o de la autoridad competente. Este es un hecho que debe conducir a los anunciantes a ser más cuidadosos en las ilustraciones, descripciones y afirmaciones sobre las cuales sustentan su publicidad (art. 15º).

En cuanto a las sanciones ante el incumplimiento de las normas, este dispositivo legal prevee 4 tipos de castigos: amonestación, multa -que será establecida de acuerdo con la falta-, cesación del anuncio y rectificación publicitaria. Se prevee también que la sanción reincidente no debe ser por monto menor a la sanción precedente, pues la reincidencia es falta agravante (art. 16º y 17º).

En términos generales, se puede decir que la norma actual sobre publicidad es más liberal que sus precedentes, y permite desarrollar una competencia más agresiva entre las empresas. Asimismo, su objetivo primordial -de informar al consumidor sobre los aspectos que pueden ser manipulables por los anunciantes- se desarrolla a través de diversos mecanismos, entre los cuales el más importante es la capacidad de retar la veracidad de los estímulos publicitarios.

Sin embargo, deberá pasar algún tiempo para que el ciudadano tome conciencia de sus derechos como consumidor y considere la posibilidad de enfrentarse contra los estímulos publicitarios a los que queda expuesto a diario, ya que tradicionalmente el consumidor peruano ha estado desligado de la legislación que lo protege. Hace falta pues, una intensa labor de difusión de las normas y de concientización de los derechos y obligaciones de las partes involucradas.

Asimismo, cabe señalar que el mecanismo usado para lograr una solución rápida, sencilla y amistosa -enfrentamiento directo entre el infractor y el agraviado- refleja el espíritu conciliador de la ley y su intención de enseñar y crear conciencia de los derechos del consumidor, antes de verse en la necesidad de castigar

al anunciante por sus faltas. De la experiencia en la aplicación práctica de esta norma, surgirán las modificaciones necesarias para su constante mejoramiento.

2.2 Alcances del D. Leg. 716

Este D. Leg. 716 tiene como objetivo básico proporcionar un entorno legal para la defensa de los derechos del consumidor en el Perú y ha sido aprobado dentro del marco constitucional del sistema de economía social de mercado. Su campo de aplicación ha sido definido como "todas las personas, naturales o jurídicas, de derecho público o privado, que se dediquen, en establecimientos abiertos al público o en forma habitual, a la producción o comercialización de bienes o a la prestación de servicios en el territorio nacional" (art. 1º).

El espíritu de la ley ha sido considerar al consumidor como el sujeto pasivo en el intercambio comercial, y como tal lo provee de todas las herramientas legales que pueda usar para su defensa, en caso de que el sujeto activo intente tomar ventaja.

Dentro de este contexto, al consumidor se le reconocen una serie de derechos: a una protección eficaz contra los productos y servicios que representen riesgo para la salud o a la seguridad física; a recibir del proveedor toda la información necesaria para tomar una decisión racional; a elegir libremente entre una oferta muy variada de productos y servicios competitivos; a un trato equitativo y justo en toda la transacción comercial y libre de métodos comerciales coercitivos; a la reparación por daños y perjuicios; y a ser escuchado de manera individual o colectiva a fin de defender sus intereses (art. 5º).

En cuanto a las obligaciones de los proveedores, éstas están coordinadas estrechamente con los derechos del consumidor, para asegurar su respeto. El proveedor tiene la obligación de otorgar factura al cliente en todas las transacciones que realice; de cumplir con las normas de seguridad, calidad y rotulado de los productos o servicios; de ser responsable por la idoneidad, calidad, contenido y vida útil de los productos y servicios, así como por la autenticidad

y veracidad de la información y promoción exhibida; de advertir al consumidor del riesgo previsible que tienen algunos productos, así como del modo correcto de utilizarlos; de adoptar las medidas necesarias para eliminar o reducir el peligro -hallado posteriormente- en ciertos productos en venta; de asegurar el suministro oportuno de partes y accesorios, servicios de reparación y de mantenimiento, durante el lapso de fabricación del producto y posteriormente por un lapso razonable y de brindar diligentemente los servicios de mantenimiento y reparación y usar componentes o repuestos nuevos y apropiados (arts. 6º al 14º).

En forma general, se puede apreciar que tanto los derechos del consumidor como las obligaciones del proveedor tienen el fin de introducir dentro de las prácticas comerciales cotidianas una serie de elementos legales que nunca se han practicado en el Perú, y que intentan hacer del comercio y de la producción una actividad en la cual el consumidor esté mejor informado y más protegido.

En lo que respecta a la información sobre la oferta de bienes y servicios, la premisa básica es que el proveedor está obligado a consignar ésta en "forma veraz, suficiente, apropiada y muy fácilmente accesible al consumidor o usuario", y está prohibida toda información o presentación que pueda inducir al consumidor a error. Además, la información debe ser presentada en castellano, y de acuerdo con el sistema general de unidades de medidas (art. 15º).

La información sobre promociones, ofertas y publicidad de productos y servicios debe ser veraz y permitir la comprobación por parte del consumidor (art. 20º). Con respecto al crédito que se otorgue al consumidor, el proveedor está obligado a hacer constar por escrito la naturaleza de la transacción y todas las condiciones detalladas de ésta (art. 24º a 28º). Esta disposición tiene la finalidad de terminar con las prácticas comerciales de cobrar un interés desmedido y abusivo por parte del proveedor, al señalar claramente períodos y montos máximos.

De otro lado, al consumidor se le reconoce el derecho a la reposición del producto o a la devolución de la cantidad pagada en exceso en los casos previstos en los art. 29º, 30º y 31º.

Las causales de estos artículos se refieren a una serie de prácticas comerciales que atentan contra el consumidor y contra la idoneidad y calidad del producto.

Asimismo, el proveedor es responsable por el daño causado a la integridad física del consumidor o a sus bienes, por productos defectuosos, o que no ofrezcan la seguridad a que tiene derecho el consumidor, tomando en cuenta todas las circunstancias previsibles. La indemnización debe incluir todas las consecuencias causadas por el defecto, tales como lucro cesante, daño físico o personal, y daño moral (art. 32º).

De igual manera, cuando por deficiencia de un servicio, el bien objeto del servicio quede inutilizado total o parcialmente, o se convierta en peligroso, el prestador está obligado a indemnizar al consumidor por todos los daños y perjuicios ocasionados (art. 34º).

El D. Leg. 716 contempla las infracciones y sanciones que se aplicarán a aquellos que lo violen. Éstas serán administrativas, pero sin perjuicio de la acción civil o penal que corresponda a la falta o delito cometidos. Las penas tipificadas son: advertencia, multa (máximo 50 UIT), decomiso y remate de la mercadería, destrucción de la mercadería, envolturas y/o etiquetas, clausura temporal del establecimiento (máximo 60 días) y clausura definitiva del establecimiento (después de 3 clausuras temporales seguidas) (art. 39º a 41º). La aplicación de las sanciones son de fuerte intensidad contra los infractores y la graduación de la multa deberá considerar la intencionalidad del infractor, los daños resultantes, los beneficios obtenidos por el infractor y la reincidencia en el acto. Asimismo, en defensa del proveedor, se tipifica una multa a las personas que interpongan denuncias falsas ante la autoridad. Éstas serán consideradas delito de difamación y calumnia, y serán resueltas según el Código Penal (at. 44º).

En general, se puede decir que el D. Leg. 716 proporciona al consumidor la herramienta legal para exigir la consignación de información a su favor. Además, tiene la posibilidad de retar la veracidad de la información que recibe y puede solicitar su comprobación ante la autoridad competente. Asimismo, es

importante resaltar la definición adecuada que se hace de los derechos del sujeto pasivo y de las obligaciones del sujeto activo. Esto ocurre, por la necesidad de que ambos comprendan los alcances de sus responsabilidades en la relación comercial.

Finalmente, este dispositivo establece que la pena considerada debe ser contingente con la gravedad de la falta, lo que hace a esta norma más justa, y permitirá sentar precedentes y apelar; todo lo cual contribuirá a perfeccionar el sistema.

2.3 D. Leg. 25858

Este dispositivo, dado el 24 de noviembre de 1992, modifica el D. Leg. 716 y crea el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI). El objetivo de este nuevo dispositivo es el de subsanar las deficiencias encontradas en su antecesor, siendo las principales modificaciones las siguientes:

a) El órgano competente para aplicar la norma ya no lo constituye las municipalidades sino la "Comisión de Protección al Consumidor" que está integrada por 4 miembros titulares y 2 suplentes.

b) El personal encargado de aplicar la norma está técnicamente capacitado para ello.

c) Se garantiza uniformidad de criterios en la aplicación de la norma.

d) Se facilita la iniciación de procedimientos de oficio y se permite que cualquier consumidor interesado o agraviado o los gremios que los agrupan puedan formular denuncias.

La promulgación de los últimos dispositivos legales, el D. Leg. 691, y 716 y el modificatorio de éste, el D. Leg. 25868², son un claro reflejo del cambio de actitud del gobierno en lo que respecta a la defensa del consumidor y un significativo avance en el esfuerzo por proteger efectivamente los vulnerados derechos del consumidor peruano.

Pero aún hace falta perfeccionar la legislación en algunos puntos claves. Uno de ellos, por ejemplo, es el de la rectificación publicitaria. El artículo 16.4 del D. Leg. 691 establece que la publicación de la rectificación de un

aviso engañoso se hará por 3 días consecutivos en uno de los diarios de mayor circulación nacional. Pero esto no garantiza que el aviso tenga realmente "capacidad rectificatoria". Para que la intención de este artículo -la cual es informar del engaño al consumidor agraviado- se haga realidad, la norma debería exigir al responsable que publique la rectificación en el mismo diario en que apareció el anuncio original y que el anuncio rectificatorio tenga las mismas características que tenía en la publicación original. Esto quiere decir que si por ejemplo, el anuncio engañoso fue publicado en el diario *El Comercio* un domingo a un cuarto de página, en la sección cultural, el aviso rectificatorio deberá cumplir con las mismas características.

Por otro lado, no basta con reconocer que el consumidor tiene derechos -como lo hace el D.Leg. 716-. Es necesario además proveer los instrumentos y mecanismos que le permitan al consumidor ejercer efectiva y eficientemente estos derechos que le son reconocidos. A nivel administrativo tenemos al recientemente creado INDECOPI, en cuyo seno funcionará la "Comisión de Protección del Consumidor" (CONASUP). Esta nueva institución ofrece una buena alternativa para atender los reclamos del público. Pero es en la vía judicial donde subsiste el problema pues los procedimientos para acceder a ésta aún son largos, complicados, muy costosos y poco confiables.

Todo esto cohibe al consumidor agraviado de exigir la protección de sus derechos y favorece los abusos por parte de los proveedores. Se hace necesario por tanto, proveer instancias judiciales especiales para defender al consumidor y establecer procedimientos muy expeditivos que alienten al consumidor agraviado no sólo a sentar la demanda sino también a continuar el proceso hasta obtener el desagravio de la ofensa o la reparación del daño ocasionado.

Asimismo, hace falta una política y estrategias orientadas a educar al consumidor y a mantenerlo bien informado. El consumidor debe ser educado en el papel que le toca desempeñar en el mercado, en la comprensión de sus derechos y responsabilidades como consumidor y en el desarrollo de habilidades para eva-

luar alternativas del mercado conducentes al logro del máximo bienestar que le sea posible. El Estado debe velar para que los proveedores proporcionen al consumidor información completa, veraz y honesta que le permita a éste último tomar decisiones racionales orientadas a lograr ese máximo bienestar.

Empresarios, comerciantes, agencias y medios publicitarios y el propio consumidor individual deben ser concientizados en la importancia de este tema. El Estado, en vez de proteger paternalmente al consumidor, debería educarlo para que sea el mismo consumidor quien se proteja y el Estado debería reservarse el rol de defensor para los casos en que se cometan abusos contra el consumidor. Mientras al consumidor no se le eduque, estará privado de ejercer los derechos que le son reconocidos como tal y será vulnerable a todo tipo de abuso por parte del proveedor.

3. La Tarea de la Sociedad

Si bien es cierto que el Estado cumple un papel muy importante en la tarea de defender al consumidor, esto no es suficiente para garantizar una auténtica y permanente protección al mismo. La defensa del consumidor es una tarea que compete a todos los ciudadanos de un país y a todas las organizaciones, sean éstas públicas o privadas.

3.1 El Papel de los Proveedores

El D.Leg. 716 define a los proveedores como "las personas naturales o jurídicas que fabrican, elaboran, manipulan, acondicionan, mezclan, envasan, almacenan, preparan, expenden o suministran bienes o prestan servicios a los consumidores" (Art. 3.b.). Consecuentemente, se consideran proveedores a distribuidores o comerciantes, productores o fabricantes, importadores y prestadores de servicios.

Es deber ineludible del proveedor informarse de cuáles son las obligaciones para con el consumidor que la ley le asigna (Título Tercero del D.Leg. 716). El desconocimiento de la norma no lo exime en ningún caso de su responsabilidad como proveedor.

Pero la responsabilidad que la sociedad exige del proveedor trasciende el ámbito meramente legal. La ley establece los requisitos mínimos que debería cumplir el proveedor, los cuales tienen la intención de evitar abusos "descarados" hacia el consumidor indefenso.

Lamentablemente en nuestro medio se puede decir que no existe una cultura o conciencia de parte de los proveedores y sus gremios, en materia de defensa del consumidor. Los proveedores están organizados para defender los intereses de sus agremiados y muy poco les interesa la defensa del consumidor. Más aun, generalmente consideran peligroso que este movimiento se desarrolle. En otros países -como Brasil y Estados Unidos- donde este movimiento no sólo es plenamente reconocido sino también alentado por los proveedores agremiados, las empresas líderes se están convirtiendo en aliados del consumidor, orientando hacia él todas sus actividades, cultivándolo cuidadosamente y persiguiendo la calidad total en los productos o servicios ofrecidos.

Para que una sociedad avance y se considere verdaderamente desarrollada, la actitud del proveedor debe cambiar. Éste no debe contentarse simplemente con "cumplir con la ley" y no hacerle daño al consumidor, sino que debe convertirse en su verdadero protector. Para ello es necesario que primero se eduque él mismo en cuanto al trato que debe darle al consumidor. Una vez educado, debe convertirse en un educador del consumidor y en celoso protector de sus intereses.

Con el objeto de facilitar la consecución del máximo bienestar del consumidor, el proveedor debe además de ofrecerle una información veraz, honesta y completa, atender y resolver sus quejas con celeridad. Éste es justamente el objetivo de las oficinas de servicio al cliente, tan popularizadas en los negocios minoristas en los Estados Unidos.

El proveedor responsable que cumple con el rol que la sociedad le impone, debe liderar la defensa del consumidor con acciones ejemplares que muevan a sus homólogos en el mismo sentido. El proveedor responsable debería organizar foros y seminarios orientados a difundir el tema y crear conciencia de la nece-

sidad de proteger al consumidor. Asimismo, debería auspiciar eventos dirigidos, por ejemplo, a proteger el ambiente de productos y actividades contaminantes generados por los mismos proveedores.

3.2 Las Organizaciones Privadas No Lucrativas

Existen en nuestro país algunas iniciativas de origen reciente que se han organizado en defensa del consumidor. Entre las más importantes figuran:

1. La Asociación de Protección al Consumidor (APROC). Fundada en Arequipa en 1985, es la primera asociación en defensa del consumidor que se crea en el Perú. Sus principales objetivos consisten en informar al público consumidor sobre sus derechos; ejercer acciones legales (plantear denuncias); y tratar de solucionar directamente las quejas del consumidor por la vía de la conciliación.
2. El Instituto de Estudios del Consumidor. Fundado en la ciudad de Lima en 1990, tiene entre sus principales objetivos, investigar la problemática del consumidor, elaborar propuestas para la formulación de normas y reglas en defensa del consumidor, motivar a los sectores públicos y privados para que se interesen en el tema, y ejercer acciones legales en casos de abuso contra el consumidor.
3. La Asociación de Consumidores de Lince. Fundada en Lima en 1991 por iniciativa de un grupo de vecinos del distrito de Lince, con el objetivo de capacitarlos y difundir entre ellos las normas en materia de defensa del consumidor.

Además de estas jóvenes instituciones organizadas para la defensa del consumidor, existen otras iniciativas que, aunque poco difundidas aún, demuestran que hay cierta preocupación por el tema. Tal es el caso de la Universidad Federico Villarreal que, a través de sus alumnos del Programa de Derecho, ha presentado denuncias de publicidad engañosa. La Universidad San Martín de Porres está planeando la realización de charlas e investigaciones sobre

el tema de la defensa del consumidor. La Universidad de San Marcos está interesada en organizar un taller sobre la defensa del consumidor y la Universidad del Pacífico ya lo ha puesto en marcha.

Conviene destacar aquí la labor que está desempeñando la Universidad del Pacífico en apoyo al movimiento del consumidor. Desde setiembre de 1992, profesores del Departamento de Administración y Contabilidad y del Departamento de Economía de dicha universidad están integrando comisiones especializadas en diferentes aspectos de la defensa del consumidor. Si bien estos esfuerzos merecen un sincero reconocimiento, aún no son suficientes para lograr una auténtica protección del consumidor peruano. Para ello es necesario que todas las organizaciones privadas sin fines de lucro, que por su quehacer tienen la oportunidad de realizar una efectiva labor en materia de defensa del consumidor, pongan manos a la obra.

Dentro de este grupo de organizaciones, las universidades juegan un rol muy importante. Éstas pueden contribuir significativamente a la difusión de las normas y a la creación de la conciencia de los derechos del consumidor a través de modificaciones en la currícula de estudios, por ejemplo. Con esta misma finalidad, las universidades podrían iniciar investigaciones y publicar artículos sobre el tema, asesorar en la elaboración de la legislación y en la administración de la ley, organizar foros y seminarios, participar en las organizaciones en defensa del consumidor y arbitrar en disputas entre proveedores y consumidores.

3.3 El Rol del Consumidor

El consumidor peruano desconoce que su responsabilidad es regular el mercado en vez de someterse pasivamente a él. El consumidor tiene el poder de premiar al buen proveedor y de castigar al malo con su decisión de compra.

El consumidor peruano no conoce sus derechos ni las obligaciones que el proveedor tiene para con él. Está muy disperso y desorganizado, lo cual lo hace altamente vulnerable a

todo tipo de abusos y maltratos por parte del proveedor. Por otro lado, la recesión económica que trae consigo un incremento de la miseria e indigencia, favorece el abuso de parte de proveedores hacia el consumidor.

El consumidor tiene el deber de informarse de los derechos y obligaciones que le corresponden como tal. Pero para convertirse en una fuerza de mercado que contrarreste el poder de la oferta, el consumidor debe organizarse. El consumidor debe levantar la voz cuando se violen sus derechos, pero para que su voz sea escuchada, debe estar unido con otros consumidores y constituir asociaciones que tengan como estandarte la defensa del consumidor.

El papel del Estado es el de cautelar los derechos e intereses del consumidor, pero esto no significa que el primero lo sustituya para defenderlo. El consumidor no debe someterse a ninguna fuerza del mercado. El consumidor es soberano y como tal puede y debe ejercer el poder que le da su decisión de compra.

4. Conclusión

Como lo demuestra la exposición presentada, en el Perú el tema de la defensa del consumidor es realmente novedoso. La breve historia de los antecedentes legales, cuyo verdadero origen se remontaría al año 1979, con la Constitución Política del Estado, nos pone en situación de atraso frente a los países más desarrollados que iniciaron esta cruzada con anterioridad y que actualmente tienen un movimiento ya consolidado en defensa de los derechos del consumidor. Pero esta misma juventud de nuestra legislación, aunada a una serie de disposiciones dadas en materia de defensa del consumidor, son un claro síntoma de que a nivel de iniciativa pública ya comenzó el despegue y de que hay una seria intención del Estado de progresar en este sentido. Prueba de esto es la gran cantidad de casos que actualmente se ventilan en las diferentes comisiones del INDECOPI y que se están resolviendo en su mayoría por acuerdo amistoso entre las partes, tal como es la intención de la legislación vigente.

Pero si bien hay un importante avance en la legislación que protege al consumidor,

poco se podrá lograr en su real defensa si es que no hay un cambio de actitud hacia el tema y un activismo decidido por parte de todos los sujetos involucrados. Esto quiere decir por ejemplo, que el Estado debería proveer instancias judiciales y procedimientos expeditivos que alienen al consumidor a iniciar y culminar su propia defensa; que se definan políticas y estrategias orientadas a educar al consumidor y a crear conciencia de la responsabilidad que atañe a fabricantes, intermediarios, distribuidores, anunciantes, agencias de publicidad, publicistas, funcionarios públicos, abogados, académicos

y a todos los que directa o indirectamente están involucrados en el tema de la defensa del consumidor.

Mientras el Estado continúe con su actitud paternalista y sobreprotectora en vez de educar intensamente al consumidor; mientras la actitud del proveedor sea la de sacar ventaja económica de cualquier debilidad del consumidor; y mientras el consumidor continúe ignorante de sus derechos y no reaccione defendiéndose ante los abusos cometidos por los proveedores; no habremos dado el paso que nos acerque a los pueblos más civilizados.

NOTAS

- (1) Resolución 39-248 del 16 de abril de 1985.
- (2) El D.L. 691 fue publicado el 5 de noviembre de 1991; el D.L. 716 lo fue el 7 de noviembre del mismo año y el D.L. 25868 el 24 de noviembre de 1992.