

**CONCEPCIÓN, INSTITUCIONALIZACIÓN
Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA
PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL PERÚ:
UN ANÁLISIS COMPARADO CON
MÉXICO, ESTADOS UNIDOS, BRASIL Y SUECIA**

*Santiago Roca T.**

**Documentos de
Trabajo**
Noviembre de 2009

N.º 25

* Profesor principal y director del Centro de Propiedad Intelectual, Competencia, Consumidor y Comercio (Cepic) de la Universidad ESAN. Ha sido presidente de la autoridad nacional de protección al consumidor, el Indecopi, en el período 2004-2006. Ph.D. en Economía de la Universidad de Cornell, Estados Unidos. <vroca@esan.edu.pe>.

El autor agradece la participación y contribución de Eva Céspedes, secretaria técnica de la Comisión de Protección al Consumidor 2005-2008, y los comentarios de Jaime Zegarra, asesor del Congreso de la República, y Fernando Arrunátegui, decano de la Facultad de Gestión del Instituto San Ignacio (ISIL), de Lima.

ESAN/Cendoc

ROCA T., Santiago

Concepción, institucionalización y descentralización de la protección al consumidor en el Perú: un análisis comparado con México, Estados Unidos, Brasil y Suecia. – Lima : Universidad ESAN, 2009. – 47 p. – (Serie Documentos de Trabajo n.º 25).

PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR / DESCENTRALIZACIÓN / ANÁLISIS COMPARATIVO / PERÚ / MÉXICO / ESTADOS UNIDOS / BRASIL / SUECIA

KHQ 3739 R62

© Universidad ESAN
Av. Alonso de Molina 1652, Surco, Lima-Perú

www.esan.edu.pe

esanediciones@esan.edu.pe

Primera edición
Lima, noviembre de 2009

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2009-15326
Prohibida su reproducción sin permiso de los editores.

Las opiniones y recomendaciones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan, necesariamente, el punto de vista de la Universidad ESAN. Los documentos de esta serie dan a conocer hallazgos parciales o preliminares de trabajos en curso que pueden enriquecerse de la discusión o el comentario antes de su versión final.

RESUMEN

La protección al consumidor es uno de los instrumentos más importantes para el buen funcionamiento de una economía social de mercado moderna. Tres elementos son cruciales para distinguir su grado de efectividad: i) el ámbito de la protección, ii) el sistema institucional que hace cumplir las leyes y resuelve los conflictos y iii) su extensión a lo largo y ancho del país. En el Perú la protección al consumidor tiene una concepción limitada, una aguda debilidad institucional y poco alcance territorial. Al revisarse las experiencias de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia se descubren algunos elementos que podrían adaptarse para posibilitar mejoras significativas. Los ejes más importantes son: a) una concepción más amplia de la protección al consumo, b) la necesidad de una autoridad rectora (ejecutiva) a nivel central que haga cumplir las leyes y articule el accionar con las otras autoridades sectoriales, descentralizando sus funciones a través de los gobiernos regionales y municipales y c) la más amplia variedad de mecanismos privados, públicos y de la sociedad civil que brinden justicia a los consumidores, descentralizando las causas de menor cuantía a nivel municipal, y las causas de mayor cuantía, autoridades y sociedad civil, a nivel regional y nacional. La justicia pública administrativa debe ser gratuita en las causas de menor cuantía y autónoma e independiente de las autoridades ejecutivas en todas las causas. Estas lecciones pueden ser útiles no solo para el Perú sino para otros países de América Latina.

Palabras claves: política económica & política social (políticas gubernamentales, legislación, política social), marco institucional (ley administrativa, ley económica, legislación económica, ley pública, regulación).

A BSTRACT

Consumer protection is one of the most important instruments for the well functioning of a modern market economy. Three elements are crucial to distinguish its degree of effectiveness: i) the scope of protection, ii) the institutional system that enforces laws and resolves conflicts, and iii) its extension throughout the country. In Peru, consumer protection has a limited scope, a weak institutionality and a narrow territorial reach. By reviewing the Mexican, Brazilian, USA and Swedish experiences, some issues are brought into the table, as they are useful to make significant improvements to the Peruvian case. The most important issues are: a) a wider concept about protection to consumption, b) the need of a leading authority (executive) at the national governmental level that would enforce laws and articulate the action of other sectorial authorities, decentralizing its functions through regional and municipal governments, and; c) a larger variety of public, private and civil society mechanisms that would bring justice to consumers, decentralizing “small consumer complaints” at the municipal level; and larger consumer complaints, authorities complaints and civil society complaints at the regional and national levels. Public administrative justice must be free of charge on all “small complaints” and be autonomous and independent from executive authorities in all various causes or complaints. These lessons could be useful not only for Peru, but for all other countries in Latin America.

Keywords: Economic policy & Social policy (government policies, legislation, social policy), Institutional framework (administrative law, economic law, economic legislation, public law, regulation).

ÍNDICE

Introducción	7
1. Concepción y alcance de la protección al consumidor	7
2. La incipiente descentralización de la protección al consumidor actual.	11
3. Experiencias de descentralización en el mundo	18
3.1. México	18
3.2. Brasil	20
3.3. Estados Unidos de América	21
3.4. Suecia	24
4. Bases comparativas para una sólida descentralización en el Perú.	27
4.1. El marco descentralizador general	27
4.2. Indecopi: organismo público descentralizado multifuncional y especializado.	28
4.3. La función de rectoría en el consumo	29
4.4. Las funciones de prevención, protección y promoción del consumidor.	30
4.5. La resolución de conflictos de consumo	34
4.6. La relación con las autoridades sectoriales y horizontales.	36
4.7. Las asociaciones de consumidores	37
4.8. Los otros ingredientes	37
4.9. El sistema nacional de protección al consumidor	39
5. Apuntes para un mejor diseño de la concepción, la institucionalidad y la territorialización de las funciones de previsión, promoción y protección del consumo en el Perú	41

CONCEPCIÓN, INSTITUCIONALIZACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN EL PERÚ: UN ANÁLISIS COMPARADO CON MÉXICO, ESTADOS UNIDOS, BRASIL Y SUECIA

Santiago Roca T.

Introducción

La protección al consumidor es una de los instrumentos más importantes en la existencia de una economía social de mercado, de su buen funcionamiento depende que la verdadera libertad de elección y el trato justo y equitativo predominen en las transacciones económicas y el desarrollo de la economía. Este trabajo analiza la concepción, la institucionalización y la descentralización de la protección al consumidor en el Perú a la luz de algunas experiencias internacionales, se espera que de la comparación emerjan elementos que permitan su desarrollo y perfeccionamiento.

En la primera sección se revisa la concepción y el alcance de la protección al consumidor en el Perú. La segunda sección analiza la incipiente descentralización de los años 1995-2005 y los inéditos caminos de delegación de funciones a entidades del sector privado. La tercera sección revisa las experiencias de institucionalización y descentralización en otras partes del mundo, en particular los casos de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia. La cuarta sección sienta las bases comparativas de la experiencia internacional frente a la situación actual en el Perú. Finalmente, en la última sección se extraen algunos apuntes para mejorar el diseño y la territorialización de la protección al consumidor en el Perú.

1. Concepción y alcance de la protección al consumidor

Si bien, la Constitución de 1979 y la actualmente vigente de 1993 ratifican el principio de defensa de los consumidores como de *tutela* por parte del Estado, ni el marco normativo de la primera ley de protección al consumidor –D. Leg. 716 de

1991– ni la creación, a fines de 1992, de la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi cubren plenamente dicho mandato. El D. Leg. 716 se enmarca en una concepción limitada, orientada a velar por la idoneidad de los bienes y servicios y corregir las imperfecciones originadas por las asimetrías de información entre proveedores y consumidores¹. Su objetivo es resolver los conflictos entre agentes del mercado y lograr que el mercado funcione más equilibradamente.

En países más desarrollados en esta materia, la dimensión de consumidor es más amplia y la *tutela* y defensa de los derechos del consumidor mucho más completa.

La protección al consumidor se ve como una expresión no solo de la idoneidad y las asimetrías entre proveedor y consumidor, sino como garantía del proceso competitivo, es decir, como instrumento que fortalece la libre elección de los consumidores, la libertad de empresa entre competidores y el trato justo y equitativo en el mercado. La tutela pone énfasis en las acciones directas del Estado para, en nombre de los consumidores, hacer cumplir la ley, verificar y monitorear los mercados y castigar a los infractores. Más aun, existen países en que los objetivos son superar desigualdades, empoderar a los consumidores, propulsar patrones de consumo sostenible y ejercer ciudadanía y democracia².

El limitado alcance de la protección al consumidor en el Perú es mayor cuando dentro de la concepción de corregir las asimetrías de información se establece – como criterio jurídico general para la resolución de los conflictos– el concepto de proteger solo al consumidor “razonable”³ y no a aquel que de buena fe, compra sus bienes y servicios en el mercado. ¿Protege el concepto de consumidor razonable de manera efectiva al grueso de nuestra población? ¿Podrán ser todos los consumidores diligentes e informados en lo que compran? ¿Fijar un tamaño de letra legible en los contratos será suficiente para que un consumidor advierta de manera

¹ Para un análisis más completo sobre la protección al consumidor en el Perú, ver: Roca, Santiago & Céspedes, Eva. (2009, septiembre). *La ley, políticas y prácticas de la protección al consumidor en el Perú*. Lima: ESAN. Documento de circulación restringida.

² Ver discurso del presidente del Indecopi (Dr. Santiago Roca) en el Día del Consumidor, 2005: “Nueva dimensión de la protección al consumidor en el Perú”, Noviembre, 2005.

³ Consumidor razonable es aquel consumidor diligente, que busca, se informa y compara para tomar sus decisiones. Ver nueva ley de protección al consumidor, D. Leg. 1045, de junio del 2008.

inequívoca las obligaciones y derechos comprometidos? En un país donde una parte significativa de la población tiene escasa comprensión de lectura, elevados niveles de pobreza y precaria satisfacción de las necesidades básicas no hay duda de que la aplicabilidad de una regla general de “razonabilidad” coloca al grueso de la población en una situación de indefensión y vulnerabilidad para el ejercicio de sus derechos y deberes como consumidores y ciudadanos⁴.

Para preservar la seguridad, integridad y salud de los consumidores existen también una serie de leyes y normas que velan para que los *proveedores y fabricantes* ofrezcan productos y servicios eficaces y seguros a la población. Estas regulaciones están a cargo principalmente de los ministerios y de entidades específicas a las que se les delega dichas competencias. El Ministerio de Transporte, por ejemplo, debe regular y velar por las medidas de seguridad que adopten las empresas del servicio de transporte; el Ministerio de Salud, por la eficacia de los medicamentos que producen los laboratorios farmacéuticos; la Superintendencia de Banca y Seguros, por la seguridad del ahorro de los depositantes; el Ministerio de la Producción, por los estándares mínimos que deben cumplir los proveedores en la industria; el Ministerio de Agricultura, por la inocuidad de los productos alimenticios, etc. Existen también leyes transversales, como las referidas a productos dañinos y peligrosos, a alimentos y bebidas, a publicidad y a conductas abusivas de las empresas sobre los consumidores. Muchas de estas leyes recién están emergiendo, debido a que en las últimas dos décadas, desde 1990, muchos ministerios abdicaron de sus funciones reguladoras en aras del dogma del libre mercado. Los problemas entre consumidores y productores –de acuerdo con estos proponentes– debían resolverse solos a través del libre juego de la oferta y la demanda. Hasta el día de hoy, sea por la inexistencia de regulación o por falta de actuación de las autoridades, los consumidores se encuentran parcialmente desamparados por la falta de normas que regulen la entrada de bienes y servicios al mercado. Mírese lo que está sucediendo

⁴ A veces se ha creído que la vulnerabilidad se puede compensar con información pero los hechos han demostrado su insuficiencia. La misión de los reguladores es justamente ponerse del lado de la parte débil, la cual por definición es el consumidor final.

en el transporte de pasajeros o con la seguridad y eficacia de los medicamentos, solo a modo de mostrar algunos ejemplos⁵.

La protección al consumidor se tiene que mirar desde estas dos caras, desde el punto de vista de los reclamos individuales de los consumidores y desde el punto de vista de los requerimientos de eficacia y seguridad en la provisión de bienes y servicios por parte de los productores. De ambos lados se sufre de amplias y serias deficiencias, que requieren de su sistematización y perfeccionamiento, además de la observancia y cumplimiento por parte de las autoridades. En ambas caras el enfoque debiera sobrepasar el concentrarse solo en asimetrías informativas entre proveedor y consumidor, para extenderse a criterios más amplios que protejan la ordinariedad, la seguridad, la salud y el interés público de los consumidores y usuarios, incluyendo el ejercicio de ciudadanía –por ejemplo en temas ambientales y climáticos, entre otros–.

En cuanto al alcance territorial de la protección al consumidor en el Perú, la realidad muestra que ella se ha implementado predominantemente en algunas áreas de Lima Metropolitana y algunas pocas capitales de provincias del país. En la actualidad, Indecopi tiene apenas 13 oficinas desconcentradas en provincias, algunas de las cuales están recién instalándose. Esto significa que en la mayor parte del país, alrededor de 220 provincias y más de 1,800 distritos, no existe ningún tipo de protección del consumidor. Por el lado de la oferta, no se tiene información tampoco acerca del cumplimiento a lo largo del territorio nacional de las regulaciones sectoriales y transversales a que están obligados los productores y proveedores para introducir sus productos al mercado sin dañar la seguridad, eficacia e integridad de los consumidores y usuarios. Es evidente que si en Lima la observancia es notoriamente complicada, ella será mucho menor en zonas alejadas y distantes de las capitales de cada una de las regiones del país.

⁵ La situación en estos sectores es indescriptible, miles de accidentes y vidas perdidas por la irresponsabilidad y letanía del Estado en no preocuparse por la seguridad y la salud de los consumidores.

2. La incipiente descentralización de la protección al consumidor actual

El centralismo político y económico en el Perú ha generado que los consumidores que viven en el centro –en relación con los del interior– tengan más facilidades para obtener información acerca de las características de los productos, las condiciones para elegir y decidir sus actos de consumo, así como mayor acceso a los mecanismos administrativos y legales para la protección de sus derechos. La situación es bastante diferente en pueblos del interior, donde los mercados son poco desarrollados y la presencia del Estado es muy escasa y muchas veces nula. Incluso dentro de Lima existe gran diferencia entre los distritos de mayor actividad económica y aquellos más apartados, lo que tiene un impacto diferenciado en el acceso a la tutela que brinda la Constitución a los consumidores, dependiendo de cómo el Estado se organice para atender esta función.

En el año 1991, el artículo 46 de la primera ley de protección al consumidor (D. Leg. 716) establece la organización del Estado para atender la protección al consumidor en todo el territorio nacional. Las autoridades competentes para conocer de los procedimientos administrativos y la imposición de sanciones son:

- En primera instancia, el concejo distrital en cuya jurisdicción se encuentre el establecimiento o la planta de producción.
- En segunda y última instancia administrativa, el Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración.

Como puede apreciarse, la misma ley asignaba competencias directas a las municipalidades, en representación del Estado, para garantizar los derechos de los consumidores atendiendo en primera instancia los procedimientos administrativos; mientras que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Industrias, era el ente regulador y normativo de las sanciones y procedimientos, así como el órgano en segunda y última instancia administrativa.

Pero dicha disposición no tuvo aplicación efectiva, por cuanto a poco más de un año de haberse dictado el D. Leg. 716, se crea el Indecopi, el 24 de noviembre de 1992, mediante el D. L. 25868, a través del cual se deroga el artículo 46 del citado decreto legislativo, centralizando en esta institución del gobierno nacional, la gestión integral de la protección de los derechos del consumidor.

El artículo 18 del Decreto Ley 25868, dispuso la creación de la Comisión de Protección al Consumidor, CPC, precisando en el artículo 19 que dicha comisión tiene la función de resolver en primera instancia administrativa los procesos sobre protección al consumidor, así como la imposición de las sanciones y multas correspondientes. Y el artículo 13 de la misma norma dispuso la constitución del Tribunal de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual con funciones para que en segunda y última instancia administrativa conozca y resuelva los procesos relacionados con los conflictos de consumo. La norma también le señala a la CPC las competencias para promover procesos de conciliación para la solución de las controversias.

La ley de creación del Indecopi confirma la centralización al disponer la creación de la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección al Consumidor como única instancia con funciones para iniciar de oficio los procedimientos y realizar las investigaciones que se sigan ante su respectiva comisión.

Esta centralización de las funciones del Estado en materia de protección al consumidor es modificada dos años más tarde, el 31 de diciembre de 1994, cuando se publica el D. Leg. 788, por el cual se declara en reorganización al Indecopi, a efectos de disponer la descentralización de las funciones y la ampliación de la cobertura de los servicios que éste presta a todo el país⁶.

En dicha norma, el Estado reconoce la necesidad de la descentralización para la ampliación de la cobertura de los servicios y establece: 1) se deje abierta la

⁶ Según altos funcionarios del Indecopi de la época, la verdadera razón del DL 788 no fue una genuina descentralización, sino buscar eludir las normas de austeridad vigentes en ese momento, para poder contratar más personal, utilizando el argumento de la descentralización como pretexto.

posibilidad que se puedan otorgar competencias del consumidor a otras instituciones específicas, siempre que se haga a través de leyes promulgadas por el Congreso de la República y 2) que el Indecopi –previa aprobación de su directorio– pueda *delegar* las funciones de la CPC y su Secretaría Técnica a través de la suscripción de convenios con terceros. Si bien no establece una clara definición de la entidad sobre la cual puedan ser descentralizadas las funciones, sí precisa que la entidad que reciba la delegación de funciones se constituiría en órgano de primera instancia, en reemplazo de la Comisión de Protección al Consumidor y su Secretaría Técnica, dejando al Tribunal de Defensa de la Competencia del Indecopi como la segunda y última instancia administrativa.

Fruto de estas enmiendas en la legislación, el Congreso de la República –en forma progresiva a partir de 1996– faculta a los reguladores de los servicios públicos a que actúen como autoridades en aplicar la ley de protección al consumidor en cada uno de sus respectivos servicios: Osiptel en telecomunicaciones, Osinergmín en energía, Sunass en agua y servicios sanitarios y Ositrán en infraestructura de transporte. Cada regulador ha instalado en su seno un tribunal que, entre otros asuntos, tiene competencia para conocer, sancionar y ordenar medidas correctivas que protejan al consumidor. Los usuarios deben primero reclamar ante las propias empresas de servicio público y, si no están conformes con la solución, recién trasladar su reclamo al tribunal del regulador. Desde el punto de vista territorial, las empresas de servicios se encuentran instaladas a lo largo y ancho del país, pero el tribunal de cada regulador se encuentra centralizado en Lima. Las resoluciones de los tribunales de los reguladores solo pueden ser impugnadas en un proceso contencioso administrativo a nivel de la Corte Suprema de Justicia⁷.

La idea de la delegación de funciones a través de la suscripción de convenios con terceras entidades en diversas provincias del país fue creada –según la Memoria Institucional del Indecopi 1992-1999– con la finalidad de: “a) obtener una mayor cobertura de servicios con una fórmula costo-eficiente para el Estado, que no

⁷ La acción contencioso administrativa está prevista en la Constitución Política del Perú y tiene por finalidad el control jurídico por parte del Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública.

demande oficinas burocratizadas financiadas por el Tesoro Público, y tenga socios comprometidos que corran con los gastos de estas oficinas en provincias, b) que la sociedad civil tenga una mayor capacidad de participación en tareas que brindan un mayor y mejor servicio a la ciudadanía, y c) para el continuo perfeccionamiento del mercado, mediante el establecimiento de un sistema de retroalimentación formado por el Estado, las empresas y los consumidores”⁸.

Posteriormente, mediante la Ley 27311, Ley de Fortalecimiento del Sistema de Protección al Consumidor, publicada el 18/07/2000, se ratifica la disposición del Estado para la descentralización de las funciones a cargo del Indecopi, y se *especifica* que la Comisión de Protección al Consumidor, previo acuerdo del Directorio del Indecopi, podrá delegar sus facultades o las de su Secretaría Técnica a *otras instituciones públicas o privadas*, para conocer acerca de las presuntas infracciones de consumo en otros ámbitos geográficos específicos.

En aplicación del marco normativo, la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi empezó a partir de 1995-1996 a delegar su función de *atención de reclamos en la vía no contenciosa* a la Cámara de Comercio de Lambayeque y al Consejo Transitorio de Administración Regional del Cuzco. Esta delegación fue progresivamente extendiéndose desde 1997 hasta la primera mitad de los 2000s a las cámaras de comercio de Piura, La Libertad, Arequipa, Loreto, Tacna, Cajamarca, la Universidad Nacional del Altiplano en Puno y la Dirección Subregional de Industria y Turismo de Junín⁹. Recién a partir del 2002 hasta el 2004 se delegaron facultades para resolver denuncias por *reclamos contenciosos* a las cámaras de comercio de Arequipa, Piura, Lambayeque, y Cuzco. A fines del 2004, en consecuencia, se protegía en reclamos contenciosos solo en 4 ciudades, además de Lima. En esta última ciudad –dada la amplitud de la misma– se instalaron unidades de atención a

⁸ Citado en: Informe N.º 0004-2005-2-4535, Sistema Nacional de Control, Oficina de Control Institucional, Indecopi, 2005.

⁹ En algunos períodos se delegaron estas funciones a colegios profesionales, universidades, alguna entidad regional del Estado e inclusive una que otra ONG. Las entidades relativamente más estables, fueron las cámaras de comercio.

los consumidores denominadas OSCAR¹⁰ (Oficina de Servicio al Ciudadano y Atención de Reclamos) y OII (Oficinas de Información de Indecopi), en los distritos de San Miguel, Surco, Cercado de Lima, San Juan de Lurigancho, Los Olivos, Villa el Salvador, Gamarra y Fondo Hipotecario de Promoción de Vivienda. Los servicios de estas oficinas eran brindar información, orientar a los usuarios, ser una mesa de partes de la oficina central y, eventualmente, llevar a cabo procesos de conciliación.

Luego de nueve años que se iniciará esta experiencia (1995-2004) y debido a las múltiples dificultades organizacionales, económicas y administrativas que enfrentaban los convenios de delegación de facultades con los socios o “franquiciados” (como algunos solían llamarlos), a mediados del 2004 el Directorio del Indecopi ordenó una evaluación integral del sistema de delegación de facultades y descentralización. Luego de un detenido análisis se decidió el término del sistema de delegación de funciones a entidades privadas y públicas. Entre las dificultades observadas al sistema se mencionan¹¹: a) poco compromiso de las entidades delegadas con el desarrollo del sistema, b) no se cumplía a cabalidad con los estándares de la franquicia, c) conflictos de interés entre los socios y algunas de las funciones que se les delegaban, d) retrasos en los objetivos de difusión y resolución, e) el personal del sistema trabajaba bajo distintos parámetros de contratación y en número insuficiente, f) deficiente infraestructura de las oficinas de los socios en algunas ciudades, g) falta de inversión, h) altos costos de supervisión, i) constante cambio de autoridades y cancelaciones de socios y j) falencia económica del sistema, entre otros problemas¹². El problema explotó cuando cayeron los ingresos que se generaban en las oficinas por materia concursal, ya que la función de protección al consumidor no proveía los ingresos suficientes para el mantenimiento de las oficinas.

¹⁰ Inicialmente los OSCAR pretendieron utilizarse para mejorar la eficiencia en la atención de reclamos de los consumidores en todos los sectores, a modo de plataforma única, incluidos los organismos reguladores, pero estos finalmente desistieron en compartir infraestructura con el Indecopi.

¹¹ “Descentralizando al Indecopi”, Gerencia de Desarrollo Institucional, Octubre 2004 (documento institucional).

¹² Por ejemplo, una de las primeras experiencias dificultosas fue con El Colegio de Abogados de Lima, el cual fue embargado por el Indecopi debido a problemas en la rendición de cuentas. Esto originó un cambio en el sistema de cobros y la transferencia de la función al Indecopi.

Uno de los problemas con este singular experimento de descentralización fue que debido a que las cámaras de comercio y universidades no podían cobrar sino la tasa que el TUPA establecía para los distintos procedimientos del servicio, el Indecopi tuvo que asumir todos los gastos de sostenimiento de estos convenios, incluyendo alquiler de local, mobiliario, equipos e incluso hasta la regalía que cobraba el “socio” por asumir la delegación de funciones. Con el tiempo, estos convenios devinieron en la práctica en oficinas desconcentradas del Indecopi dentro de las cámaras de comercio o universidades, con el añadido que además Indecopi pagaba una regalía por usar el nombre del “socio”.

El Directorio del Indecopi sustituyó, a partir de fines del 2004 y comienzos del 2005, el sistema de franquicia o delegación de facultades a entidades privadas o universidades por la administración pública directa de sucursales u oficinas desconcentradas. Surgen así 10 oficinas desconcentradas a comienzos del 2005, en Arequipa, Piura, Trujillo, Chiclayo, Junín, Cuzco, Puno, Loreto, Cajamarca y Tacna. En corto tiempo, todas las oficinas desconcentradas tuvieron facultades para asumir las funciones no contenciosas (a través del Servicio de Atención al Ciudadano, SAC) y las contenciosas a nivel de primera instancia, a través de comisiones resolutorias creadas en cada una de estas ciudades. La segunda instancia administrativa –de acuerdo con la ley– quedó en manos del Tribunal del Indecopi, con sede en Lima. También se otorgaron facultades a las oficinas desconcentradas para realizar algunas labores de inspección, verificación y fiscalización en sus localidades.

Para procurar la participación de la sociedad civil, incluyendo proveedores, asociaciones de consumidores, académicos y entidades representativas regionales, se instauraron consejos consultivos locales en cada una de las oficinas desconcentradas, integrados por representantes de estos estamentos. Estos consejos tenían la función de reunirse al menos dos veces al año con el jefe de la oficina regional para revisar y recibir sugerencias con relación a los principales problemas del consumo de cada región o localidad.

A finales del 2005, preocupados por el limitado alcance territorial de las funciones dadas al Indecopi a nivel nacional, el Directorio formó una comisión de alto nivel integrada por expertos internos y externos para analizar y revisar las mejores maneras de lograr una efectiva y eficiente descentralización de la institución, de forma que se hiciese una propuesta efectiva de desarrollo¹³. Paralelamente se solicitó apoyo internacional al Programa Compal de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Unctad), para experimentar las funciones de protección al consumidor en una muestra de municipios provinciales a manera de proyecto piloto¹⁴. Ambas iniciativas fueron prontamente dejadas de lado, una vez que el nuevo gobierno cambiara el Directorio de la institución, en agosto del 2006.

Luego de un relativamente amplio periodo de silencio e inacción en la materia, recientemente, en marzo del 2009, el Consejo Directivo del Indecopi aprobó la directiva 022-2009, en donde se prosigue con la desconcentración administrativa directa iniciada a finales del 2004 y se delimita la competencia territorial y funcional de las oficinas regionales del Indecopi. En el caso de la función de protección al consumidor, existen en la actualidad 11 oficinas con competencias para resolver procesos contenciosos de consumo (las diez oficinas mencionadas anteriormente más la Oficina Regional de Ica) y dos oficinas regionales de apoyo (una en Áncash y otra en San Martín) sin competencias para la resolución de conflictos, pero sí para brindar información y orientar al consumidor de la zona en la defensa de sus derechos. A las 13 oficinas desconcentradas existentes se les ha asignado territorialmente de arriba abajo cerca de 185 provincias ubicadas en las 24 regiones del país¹⁵. En la práctica el Directorio del Indecopi ha decidido el camino de la apertura gradual de oficinas regionales desconcentradas en todo el territorio

¹³ Presidía la Comisión el Presidente del Indecopi y la integraron reconocidos expertos en temas constitucionales y de descentralización, tales como: Francisco Eguiguren, Francisco Santa Cruz, Ricardo Vidaurre, Efraín Gonzales de Olarte, y los señores Juan Francisco Rojas, Rodolfo Castellanos y Freddy Freitas del Indecopi.

¹⁴ Indecopi/Unctad, Programa Piloto Sistema Decentralizado de Protección al Consumidor, marzo 2006.

¹⁵ El Congreso de la República ha estado preocupado no solo por la escasa cobertura territorial de la protección al consumidor sino por el grado de insatisfacción del público con la labor del Indecopi y de los organismos reguladores. La Comisión de Defensa del Consumidor del Congreso de la República, bajo el liderazgo del Congresista Yonhy Lescano, realizó en el 2007, con el apoyo del Programa de Naciones para el Desarrollo, PNUD, audiencias públicas en cinco ciudades: Arequipa, Piura, Huánuco, Cajamarca e Iquitos, encontrando un alto grado de insatisfacción del público con la labor del Indecopi (entrevistas al congresista Yonhy Lescano, presidente, y al doctor Jaime Zegarra, asesor de la comisión).

nacional con atribuciones para ejercer progresivamente las diversas competencias y funciones que tiene la institución en las diversas regiones del país.

Pero, ¿es esta la manera más eficiente y eficaz de proceder para que los servicios de consumidor del Estado lleguen a la mayoría de la población en el país? ¿Que experiencias hay en otros países de la región y el mundo? ¿Cómo calza esta iniciativa con el propio proceso de descentralización que vive desde hace una década el país?

3. Experiencias de descentralización en el mundo

A continuación se hará un breve repaso de algunas experiencias de cómo se organiza la descentralización de la protección al consumidor en el mundo. Se revisarán específicamente las experiencias de México, Brasil, Estados Unidos, y Suecia.

3.1. México

La República de México es una federación de Estados, cuyo organismo encargado de proteger al consumidor está centralizado en la Procuraduría Federal del Consumidor, Profeco, ubicada en la Ciudad de México. Profeco ha sido desconcentrada y ha abierto por lo menos una delegación en cada uno de los estados y el Distrito Federal y subdelegaciones en distintos puntos del país. En la sede central, la Dirección General de Delegaciones tiene bajo su responsabilidad todo el sistema y el desempeño de los delegados. Las subdelegaciones están adscritas a las delegaciones correspondientes¹⁶. Los criterios para abrir delegaciones y subdelegaciones son los de “densidad de la población, actividad económica, ubicación geográfica y recursos con que cuente la Procuraduría”. Si bien México cuenta con 31 Estados, además del Distrito Federal, en la actualidad existen

¹⁶ Estatuto Orgánico de Profeco, México.

39 delegaciones, debido a que tanto el Estado de México y el D. F. cuentan con 4 y 5 delegaciones respectivamente¹⁷. Además existen 22 subdelegaciones, en total 61 sucursales entre delegaciones y subdelegaciones.

En las delegaciones de Profeco se ofrecen los servicios de prevención, promoción y protección de los consumidores, así como de reducción de las distorsiones de las prácticas monopólicas o anticompetitivas de los proveedores que afectan al consumidor. Las delegaciones reciben quejas, organizan procesos de conciliación, calibran los instrumentos de medición y verifican pesos y medidas y las normas oficiales mexicanas. Asimismo tienen funciones de educación, difusión de información, realización de estudios, y servicio de árbitros independientes oficialmente reconocidos. Tienen capacidad de actuar de oficio para sancionar por infracciones a las normas oficiales mexicanas y al incumplimiento de pesos y medidas, primero notificando al infractor y luego resolviendo y sancionando administrativamente.

Ni Profeco ni sus delegaciones y subdelegaciones tienen autoridad para resolver los conflictos individuales entre consumidores y proveedores, solo fomentan la conciliación o el arbitraje. El arbitraje puede ser hecho por la propia Procuraduría cuando las partes la designen, pero normalmente es efectuada por un árbitro independiente y acreditado. El sistema de arbitraje, sin embargo, parece no tener mayor acogida y debido a ello hay constantes críticas al desamparo en que se encuentran los consumidores. El Poder Judicial, a través de los tribunales federales, es competente para resolver las controversias de consumo, sin embargo su actuación es costosa, lenta e ineficiente, por lo que los problemas del consumo se resuelven, tarde, mal y nunca¹⁸. Profeco tampoco tiene atribuciones para llevar a cabo acciones colectivas o de “clase” en nombre del consumidor.

¹⁷ El Distrito Federal es el de la mayor densidad poblacional y es el de mayor contribución al PBI, y el Estado de México es el más poblado, con cerca de 15 millones de personas, y el tercero en densidad poblacional por km².

¹⁸ Consumidores sin instancias para defenderlos de incumplimientos (2009, 12 de agosto). *Diario Rotativo de Querétaro*.

3.2. Brasil

A diferencia de México, en el Brasil existe una mayor descentralización de las funciones de protección al consumidor. De hecho, la protección al consumidor en el Brasil nace de abajo hacia arriba. Desde comienzos de los años 70, el Brasil experimentó movimientos de ciudadanía en diversas partes del país que presionaron por el reconocimiento de los derechos de los consumidores, dada la extrema desigualdad y pobreza existente. Estos movimientos lograron crear consejos de defensa y de protección al consumidor en Río de Janeiro, Porto Alegre, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Sao Paulo, donde en 1976 nace la primera institución pública de defensa del consumidor¹⁹. Estos movimientos se esparcen a lo largo de los 80 en diversas partes del país, originándose una creciente regulación e institucionalidad. Dada la dispersión de las normas y regulaciones y la llegada de la democracia, en 1990 se aprueba el denominado Código de Defensa del Consumidor y el Estado se compromete a tutelar las relaciones de consumo (art. 5, CDC) y ²⁰: i) mantener asistencia jurídica, integral y gratuita para el consumidor, ii) instituir la Fiscalía de Defensa del Consumidor en el Ministerio Público, iii) crear comisarías especializadas en la represión a infracciones penales contra el consumo, iv) crear juzgados especiales de pequeñas causas para la solución de litigios de consumo y v) promover la creación y desenvolvimiento de asociaciones de defensa del consumidor. El Código de Defensa del Consumidor promueve también los Departamentos de Atención al Consumidor, DECON, a nivel estatal, y los Programas del Consumidor, PROCON, a nivel municipal²¹. Estos organismos realizan labores informativas y educativas, reciben quejas, brindan asistencia legal, intermedian frente a las empresas, e imponen sanciones²².

¹⁹ Manzano Chávez Liliana (2008, enero). *Defensa del consumidor. Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung.

²⁰ Pavan, Luis Carlos (1997). *La protección al consumidor en el Mercosur*. Serie II Estado y Sociedad. Documento N.º 31. Buenos Aires: Instituto Nacional de Administración Pública.

²¹ A fines del 2007 se contabilizaban alrededor de 556 PROCON y 27 DECON. La mayoría de los PROCON están ubicados dentro de las grandes ciudades, existiendo todavía muchos municipios alejados que no tienen PROCON y trabajan directamente con los DECON. Manzano Chávez, op. cit., pág. 9.

²² Las sanciones que imponen son de tipo administrativo por faltas de las empresas, como por ejemplo: aprehensión del producto, prohibición de fabricación, cesación de la licencia del establecimiento, etc.

A fin de darle mayor integralidad a las diversas normas, organismos y funciones de la protección a los consumidores, se crea en 1997 a nivel federal el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor, DPDC, dentro del Ministerio de Justicia, y se le da facultades para que administre y se constituya en el eje coordinador del Sistema Nacional de Defensa del Consumidor, SNDC.

En lo que se refiere a la resolución de conflictos individuales de consumo, existen diversos sistemas e instancias. En primer lugar, los juzgados especiales para pequeñas causas o de menor cuantía, que existen en todo el país y no requieren gastos judiciales en primer grado de jurisdicción porque es innecesaria la presencia de abogados o se otorga asistencia jurídica gratuita (Ley 9.099 de 1995). En segundo lugar, las instancias de conciliación o mediación extrajudicial que actúan bajo la Ley 9.307 de 1996, las cuales son voluntarias en la medida que haya interesados. En tercer lugar, los tribunales ordinarios dentro del Poder Judicial que ventilan causas mayores. La Fiscalía de Defensa del Consumidor apoya al consumidor en sus conflictos de intereses colectivos y difusos a nivel de las grandes ciudades y las comarcas; y las comisarías reprimen infracciones penales en contra del consumidor²³. Cada uno de estos sistemas e instancias actúa de forma muy autónoma y parcelada y vela por su población objetivo en forma segmentada. Donde no hay un sistema funciona el otro. La DPDC busca integrar las diversas visiones, pero el trabajo es muy amplio y extenso²⁴.

El movimiento de asociaciones de consumidores es bastante fuerte en Brasil, existiendo más de 2,500 asociaciones de base en el país.

3.3. Estados Unidos de América

En los Estados Unidos de América existe una mezcla de actores a nivel federal, nacional y local que protegen al consumidor en sus relaciones de consumo. Los

²³ El Código de Defensa del Consumidor del Brasil tipifica figuras de crímenes practicados contra las relaciones de consumo, sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal y leyes especiales (artículos 61 al 80); Pavan, op. cit., pág. 19.

²⁴ Manzano Chávez, *ibíd*, pág. 11.

mecanismos para proteger al consumidor están separados unos de los otros, pero lo que se pierde en centralización se gana en profundidad y variedad de protección²⁵.

La principal agencia de protección al consumidor a nivel federal es la Oficina de Protección al Consumidor de la Comisión Federal de Comercio, FTC²⁶. Esta oficina trabaja sola y también en concierto con otras agencias federales en administrar una amplia variedad de leyes de protección al consumidor. Actúa contra actos y prácticas engañosas, fraudulentas o que causan daños al consumidor. Mantiene a su cargo la observancia de las leyes que protegen al consumidor y que han sido aprobadas por el Congreso. Tiene poderes investigativos y autoridad para fijar normas administrativas específicas de protección al consumidor, así como para litigar a nombre del consumidor en las cortes civiles o de derecho común. Se encarga también de promover y educar a los consumidores y a los proveedores. En el marco de sus poderes investigativos puede requerir y emitir quejas administrativas y llevar a una parte frente a un juez de leyes administrativas, quien es el que determina la orden de cese de la práctica contra el consumidor. El incumplimiento de estas órdenes de cese obliga a que la Oficina de Protección al Consumidor del FTC busque enmiendas civiles, de restitución para los consumidores ante el Poder Judicial, además de imponer una sanción económica inmediata al violador de la orden. El Poder Judicial es en última instancia el que toma la resolución final. El Departamento de Justicia, DOJ, es el único que puede llevar casos de consumidor de tipo criminal a las cortes respectivas.

La FTC no es la única unidad federal que protege al consumidor, se tiene también a la Comisión de Seguridad de Productos de Consumo, (CPSC), la agencia de alimentos y drogas (FDA), la de transporte (NHTSA), la de comunicaciones (FCC) y la de servicios financieros (OCC), entre otras. La FTC coordina con todas ellas.

Territorialmente, la FTC tiene 7 oficinas regionales en todos los Estados Unidos, y a través de estas oficinas actúa de la misma manera como lo hace en su sede central,

²⁵ Brady, Jillian G. & Waller, Spencer. Consumer protection in the United States of America: An Overview. Forthcoming in *Strengthening the Consumer Protection Regime*. CUTS, Jaipur, India.

²⁶ Bureau of Consumer Protection, USA Government: <www.ftc.gov>.

principalmente de oficio, monitoreando el mercado, asegurando el cumplimiento, conduciendo investigaciones, persiguiendo los actos fraudulentos y engañosos y haciendo cumplir las leyes y normas de protección al consumidor. Sus sedes regionales asesoran a los gobiernos estatales y condados en la protección de los consumidores.

A nivel estatal, la Fiscalía General de cada Estado es la que generalmente tiene a su cargo la observancia y las investigaciones de las leyes que protegen al consumidor. Estas fiscalías abogan por los consumidores y pueden demandar, investigar, emitir requerimientos, obtener restitución y hasta llevar casos a los jueces civiles administrativos como a las cortes civiles del Estado en representación de los consumidores. Los proveedores pueden enfrentar cargos si no detienen sus malas prácticas contra los consumidores. Algunos Estados dan poderes de restitución a las fiscalías pero otros solo dan ese poder a la Corte Estatal. En los estados en que la Fiscalía General no desempeña funciones del consumidor, lo hacen los propios departamentos de gobierno del Estado.

A nivel de condados (*counties*) y ciudades específicas generalmente es la Oficina del Fiscal del Distrito quien realiza las funciones de protección al consumidor o, en su defecto, una oficina del condado o de la ciudad, dependiendo del Estado específico. Estas oficinas pueden mediar, conducir investigaciones y perseguir a los infractores de las leyes a nivel de su jurisdicción. El trabajo de oficio es muy importante, aunque también reciben y ventilan denuncias frente a jueces administrativos (oficinas o cortes para pequeños reclamos) que no requieren abogados ni costos significativos. También representan a los consumidores cuando no queda sino ir a las cortes judiciales respectivas.

Los consumidores por su parte pueden recurrir individualmente en sus reclamos en orden ascendente: a la propia compañía comercializadora, a la empresa manufacturera, al Buró de Mejores Negocios (organizaciones sin fines de lucro apoyadas por las empresas), a la oficina del gobierno estatal o local de protección al consumidor (Fiscal del Distrito o agencia especializada) y finalmente al Poder

Judicial, en sus diversas cortes. El alcance es en todo el territorio nacional. Algunas industrias y empresas ofrecen sistemas de mediación, conciliación y arbitraje para evitar la actuación estatal. La variedad es aun mayor cuando algunos gobiernos estatales tienen además oficinas especializadas para servicios financieros (por ejemplo, la Financial Industry Regulatory Authority) u otros servicios públicos y medioambientales. Las acciones judiciales de protección al consumidor se llevan a las cortes estatales, y las acciones entre ciudadanos de diferentes estados se llevan a la Corte Federal, bajo ciertas condiciones²⁷.

Como la protección al consumidor en las cortes es muy engorrosa y cara, los consumidores utilizan las prácticas estatutarias de comercio desleal a nivel estatal o local para remediar su situación, las cuales se resuelven en cortes administrativas sin costo para los consumidores. Adicionalmente se debe mencionar que existen una serie de organizaciones de consumidores y programas de comunicación y de estudios que defienden a los consumidores. El movimiento nacional de asociaciones de consumidores es muy fuerte y se encuentra descentralizado a lo largo de todo el país. Finalmente también existen redes de asociaciones empresariales a las cuales los consumidores pueden acudir para que estas ejerzan influencia sobre sus asociados.

Se puede concluir que en los Estados Unidos existen muchos mecanismos e instancias en que los problemas de los consumidores son enfrentados en los distintos niveles territoriales. Lo que se pierde en centralización se gana en profundidad y variedad sin que ello signifique confusión.

3.4. Suecia

Las políticas acerca del consumidor en Suecia son responsabilidad del Ministerio de Integración e Igualdad. Suecia es un país que mantiene una activa política a favor del consumidor y tiene las políticas más completas e integrales del mundo: Las

²⁷ Ver: <www.consumeraction.gov>.

principales políticas son²⁸: a) fortalecer la posición de los consumidores en el mercado, b) ayudar a las familias a que obtengan lo máximo posible de sus recursos, c) fortalecer la protección al consumidor en la sociedad, d) promover patrones de producción y consumo que contribuyan al desarrollo sostenible, e) incrementar el acceso de los consumidores a una buena asistencia, información y educación. Suecia tiene planes quinquenales acerca del consumo.

La Agencia Sueca del Consumidor es la principal entidad administrativa que respalda al consumidor. Sus funciones principales están relacionadas con hacer cumplir las políticas y las leyes de los consumidores en publicidad, contratos, finanzas domésticas, seguridad, calidad de los productos, impacto ambiental, información y educación. La agencia monitorea y estudia las tendencias de consumo, precios y costos de vida existentes y mantiene un observatorio de asuntos de consumo. Junto a la agencia existen una variedad de autoridades que monitorean y supervisan que los proveedores cumplan con normas sectoriales o específicas que se relacionan con el consumidor: en alimentos, electricidad, medicinas, productos químicos, construcción, medio ambiente, vehículos, etc. El Director de la Agencia Sueca del Consumidor actúa como Defensor del Consumidor y es responsable de asegurar que las empresas cumplan con las leyes en el campo del consumidor²⁹. El Defensor del Consumidor actúa independiente del gobierno, puede emitir requerimientos y tiene todos los poderes para representar los intereses de los consumidores en causas colectivas.

Territorialmente, la Agencia Sueca del Consumidor entrena y soporta los Centros de Asistencia al Consumidor Local que existen en las más de 300 municipalidades a lo largo y ancho del país. Estos centros brindan educación, información y consejería a los consumidores en sus disputas con los proveedores y monitorean los mercados locales. Las disputas de los consumidores de a pie se resuelven en primera instancia en la Mesa Nacional de Reclamos de Consumo, ARN, la cual es una autoridad pública administrativa que brinda soluciones a los conflictos del

²⁸ Consumer Policy in Sweden. European Commission. Doc SANCO (02) S.3, march 2002.

²⁹ The Swedish Consumer Agency, 2009, SE-11887 Stockholm, Sweden.

consumidor –incluyendo medidas correctivas– pero cuyas resoluciones no son vinculantes, sin embargo la mayoría de empresas las cumplen. Los procesos deben hacerse por escrito y deben ser mayores a montos específicos³⁰ y no tienen costo para el consumidor. La ARN tiene 13 departamentos especializados, cada uno de ellos con su tribunal en donde se sientan dos representantes de las asociaciones de consumidores, dos de los proveedores, y el quinto, que preside, que debe ser independiente y abogado de profesión³¹.

En segunda y última instancia los consumidores pueden acudir a las cortes civiles del Poder Judicial para resolver sus problemas del consumo. En ciertos casos el Defensor del Consumidor los puede asistir y financiar.

Hay que recordar que Suecia ha transitado de un sistema de protección cuasi privado instituido por las empresas en los años 60 a una mayor intervención del gobierno en las relaciones entre los consumidores y los negocios. Las líneas maestras del consumidor (Consumer Guidelines) se negociaban entre asociaciones de consumidores y de proveedores y desde entonces se han ido perfeccionando por acción de la Agencia Sueca del Consumidor, que por mandato del Parlamento asumió una mayor participación del Estado para establecer un mejor sistema de protección para los consumidores³². Independientemente de esto, sin embargo, se mantienen diversos sistemas de autorregulación para diferentes sectores como teléfonos, comercialización, etc, a los cuales pueden previamente acudir los consumidores.

El movimiento de los consumidores en Suecia es muy fuerte y poderoso y fueron ellos quienes pusieron presión al gobierno para que tome mayores responsabilidades en el consumo. Existen prácticamente dos grandes confederaciones de consumidores: la Coalición de Consumidores y la Federación de Consumidores. Ambas juegan un activo rol en diseñar la política de consumo,

³⁰ 500 SEK en zapatos, confecciones; 1000 SEK en equipos electrónicos, vehículos, muebles; 2000 SEK en casas, botes o seguros.

³¹ La ARN también resuelve los conflictos transfronterizos de las empresas suecas.

³² Bernitz, Ulf. (1984). Guidelines issued by the Consumer Borrad: The Swedish experience. *Journal of Consumer Policy* 7, 161-165.

orientan y defienden a los consumidores y participan en representación de los consumidores en los procesos de estandarización, normas y reglamentos técnicos. El gobierno las financia parcialmente. Las organizaciones de consumidores también cumplen roles de mediación en las disputas de consumo y tienen representantes tanto en la Agencia Sueca del Consumidor como en el Consejo Asesor del Ministerio de Integración e Igualdad, responsable de las políticas integrales acerca del consumo en Suecia.

4. Bases comparativas para una sólida descentralización en el Perú

4.1. El marco descentralizador general

El Perú es una república unitaria que tiene 3 niveles de gobierno: nacional, regional y local. Después de décadas de centralismo, actualmente se encuentra embarcado en un proceso descentralizador como una de las prioridades del Estado. El artículo 188 de la Constitución establece que “la descentralización es una forma democrática y constituye una política permanente de Estado, de carácter obligatorio, que tiene como objetivo fundamental el desarrollo del país”. Tanto la Ley de Bases de la Descentralización (Ley 27783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, todas apuntan al objetivo de la descentralización. Si bien en la teoría se han aprobado una amplia variedad de normas de descentralización económica, política y administrativa, en la práctica estas caminan muy lentamente y en algunos casos se encuentran estancadas.

En el proceso de descentralización, las funciones a cargo de los distintos niveles de gobierno pueden ser exclusivas, compartidas o delegadas y los criterios para la asignación y transferencia de estas son: el criterio de subsidiaridad (el gobierno más cercano a la población es el más idóneo para ejercer la competencia o función), el criterio de selectividad (no a todos los municipios deben transferírseles competencias, sino solo a los que están preparados), el criterio de provisión (las

transferencias vienen con todos los recursos financieros, técnicos, materiales y humanos), y el criterio de concurrencia oportuna y eficiente de los distintos niveles de gobierno en las funciones o competencias compartidas.

Los tres niveles de gobierno gozan de autonomía política, económica y administrativa, entendiendo tal autonomía como el derecho y la capacidad efectiva de normar, regular y administrar los asuntos públicos de su competencia. Al gobierno central o nacional le compete en forma exclusiva la unidad de la nación y el manejo de la seguridad, defensa, orden interno, la moneda, la seguridad, las relaciones externas, las políticas generales y globales, los aranceles y el comercio con el exterior, entre otros. El gobierno central comparte con los gobiernos regionales el desarrollo económico de sus territorios, las inversiones públicas, la promoción de las empresas y de sus mercados, etc. El gobierno local es la entidad básica de la organización territorial del Estado y para el ciudadano es el canal inmediato de participación vecinal en los asuntos públicos y la entidad con capacidad para institucionalizar y gestionar con autonomía sus intereses y los de su correspondiente colectividad. Se encarga de promover y gestionar el desarrollo integral y sostenible de su localidad y prestar servicios públicos locales. En sus competencias económicas tiene la función de promover el desarrollo económico local, en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales de desarrollo; ello a través de incentivar la producción local, promover las inversiones y ejecutar proyectos que coadyuven al desarrollo de la comunidad.

4.2. Indecopi: organismo público descentralizado multifuncional y especializado

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual, Indecopi, es el organismo encargado de velar por el consumidor a nivel nacional, regional y local. Como tal, el Indecopi es un organismo público descentralizado (OPD) autónomo adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), que cumple funciones especializadas reguladoras y supervisoras mucho más amplias que aquellas referidas solo a la protección del consumidor. Concentra en su seno, además, las funciones de: a) garantizar la libre y leal competencia, b) ser

autoridad de pesos y medidas, c) autoridad contra el *dumping*, los subsidios y los obstáculos técnicos al comercio, d) responsable de la normalización y los sistemas de acreditación y certificación, e) garante de los procesos de salida del mercado, f) facilitador de la entrada al mercado frente a las barreras gubernamentales y burocráticas y, g) autoridad de propiedad intelectual en marcas, patentes y derechos de autor. Como tal es un organismo único en su género en el mundo, al concentrar todas estas funciones en una sola entidad y ser cabeza de cada materia a nivel nacional, regional y local.

Por razón de la especialización de sus funciones, al Indecopi se la ha excluido expresamente del proceso de descentralización, no figurando en el Plan de Transferencias de Funciones del Quinquenio 2006-2010, aprobado mediante la Resolución Presidencial 044-CNP-P-2006.

Sin embargo, es indispensable señalar que la exclusión del proceso de transferencia antes aludida no es, en ningún caso, óbice para que el Indecopi deje de impulsar la descentralización de cada una de sus funciones, entre ellas la de protección al consumidor.

4.3. La función de rectoría en el consumo

El hecho de que el Indecopi cumpla múltiples funciones para que el mercado opere apropiadamente hace que todo intento de reflexionar, por ejemplo, acerca del proceso de descentralización de la función consumo deba tener en mente el conjunto de sus funciones y no solo aquella referida al consumidor.

En la actualidad, las personas se refieren al Indecopi como la autoridad de protección al consumidor. En la ley y en la práctica, sin embargo, el Indecopi no tiene un mandato claro acerca de su rectoría en el consumo. No participa ni tiene a su cargo la implementación de las políticas nacionales acerca del consumo, no está empoderado para ayudar a las familias a que obtengan lo máximo posible con sus recursos, o a difundir patrones de consumo que contribuyan al desarrollo sustentable

o sostenible o a promover activamente el acceso de los consumidores y los proveedores a la información y la educación acerca del consumo (ver por ejemplo experiencias de Suecia, Brasil y Estados Unidos). Lo que la Comisión de Protección al Consumidor del Indecopi, CPC, tiene a su cargo es preponderantemente la resolución de los conflictos del consumidor. Por eso es que el accionar del Indecopi se ha visto inmerso en dos tendencias: los que plantean que el Indecopi es solo el árbitro en la resolución de los conflictos del consumo y aquellos que expresan que la función de la CPC es de tutela del lado débil en las transacciones y no solo de resolución neutra de conflictos.

Esta falta de un mandato rector acerca del consumo se refleja en la manera como se organiza y actúa la CPC del Indecopi. La Comisión de Protección al Consumidor es un cuerpo colegiado independiente y autónomo integrado por cuatro profesionales incluido su presidente, nombrados por el Directorio del Indecopi, todos ellos bajo el régimen de un honorario o retribución por sesión. Los comisionados se reúnen una vez por semana en el Indecopi para resolver los casos. La Secretaría Técnica de la Comisión es un órgano administrativo dependiente en la estructura orgánica del Indecopi, cuyo secretario técnico lleva la opinión acerca de los conflictos de consumo, para su revisión y resolución por los comisionados; eventualmente desarrolla labores administrativas de prevención o de promoción y de vigilancia o fiscalización a favor de los consumidores, previa aprobación de los fondos y el presupuesto por el Directorio del Indecopi. No hay mecanismos que obliguen a la Secretaría Técnica ni a la CPC a que actúen como entidad rectora. El Presidente del Indecopi podría hacerlo, pero no está claramente empoderado para esa función.

4.4. Las funciones de prevención, protección y promoción del consumidor

A diferencia, de las agencias del consumidor de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia, la Secretaría Técnica de la Comisión de Protección del Consumidor del Indecopi no realiza tan activamente acciones de *prevención* y *promoción* del consumidor. Las acciones de *prevención* ex ante y ex post tienen el propósito de evitar infracciones a los derechos de los consumidores, verificar el cumplimiento o monitorear y hacer uso de distintivos para que las empresas cumplan con los

estándares de calidad y adopten de manera voluntaria normas técnicas o buenas prácticas. Algunas de las acciones preventivas que el Indecopi realiza ocurren en el sector de transportes interprovincial y en el educativo en época de matrícula escolar. Las políticas de *promoción* en materia del consumidor están vinculadas a las acciones de educación e información acerca de precios, calidades y derechos y deberes de los consumidores. Entre las acciones de *promoción* que el Indecopi ha eventualmente desarrollado se encuentra el portal de precios de medicamentos, el programa “formando pequeños consumidores” y la campaña “para que tu sueldo alcance”. No se desarrollan estudios acerca del consumo ni sistemas de información como existen en otros países. Las agencias del consumidor de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia realizan cientos de campañas de prevención, mantienen reconocidas revistas y promueven buenas prácticas y patrones de consumo sostenible, entre otras.

En tres de los países analizados –Brasil, Estados Unidos y Suecia– además de la prevención y la promoción, la principal función de las agencias es la *protección activa* (y de oficio) de los consumidores frente a violaciones de cualquiera de las leyes y políticas que protegen al consumidor. Esto lo hacen en forma individual y/o en concertación con otras autoridades que tienen que ver con el consumo. Las agencias rectoras se encargan de hacer cumplir las políticas y las leyes de los consumidores en publicidad, contratos, finanzas familiares, seguridad, estándares, pesos y medidas, impacto ambiental y prácticas anticompetitivas que abusan del consumidor, entre otras atribuciones. Tienen poderes para imponer sanciones administrativas y llevar a las cortes a los infractores. Además están empoderadas para realizar acciones colectivas y de clase en nombre del consumidor, litigan en su nombre en las cortes civiles o de derecho común y tienen además programas para defender al consumidor en forma gratuita en sus reclamos individuales. Ninguna de estas agencias resuelve en su seno los conflictos del consumo de tipo individual.

En el Perú, por el contrario, la forma más importante de protección al consumidor ocurre a través de la facilitación del sistema de resolución de conflictos, pero muy poco para hacer cumplir y observar las leyes sectoriales y horizontales que tienen

que ver con el consumo. Por ejemplo, la pasividad y ausencia del Indecopi es notoria, cuando por ejemplo: i) se reduce el precio del petróleo en los mercados internacionales 60% y esta rebaja no se traslada al mercado interno, a pesar de que lo obliga la ley, ii) se cobran tasas de interés leoninas que llegan al 800%, iii) se crean etapas ficticias en los estudios universitarios para cobrar matrículas onerosas en cada etapa. Poco es lo que la CPC y la Secretaría Técnica han podido hacer para ayudar a la autoridad de transporte a eliminar de las carreteras los buses camión, y muchas las dificultades, por ejemplo, para lograr la promulgación de la ley contra productos dañinos y peligrosos. Peor aun, una vez promulgada la ley, ni siquiera se pudo sancionar la introducción al mercado de útiles de escritorio con plomo, cromo y cadmio, por la falta de instrumentos de verificación. En realidad, se llevan a cabo muy pocos procedimientos de oficio y no existen mecanismos de coordinación con otras autoridades (salud, alimentos, etc.). Tampoco se ha llevado a cabo acciones colectivas o de clase en tutela del consumidor.

El capítulo 2 ha mostrado el escaso alcance territorial de las acciones de previsión, protección y promoción del consumo. Después de experimentar –en la segunda mitad de los 90 y la primera mitad de los 2000– con modelos inéditos como la franquicia a entidades privadas, colegios profesionales y universidades; el Indecopi finalmente ha ratificado a partir del presente año un modelo de descentralización desconcentrado al estilo mexicano, basado en la apertura de oficinas en las principales ciudades del país. En las trece oficinas que actualmente existen fuera de Lima, el Jefe de la Oficina no solo actúa como Secretaría de la CPC, sino también como responsable de las otras múltiples funciones del Indecopi (competencia desleal, propiedad intelectual, etc.). El Jefe de la Oficina se vincula inorgánicamente con los gobiernos regionales y locales y coordina muy poco con los sectores y autoridades horizontales y transversales. En este camino, el Perú sigue a México que optó por desconcentrar la agencia rectora del consumidor abriendo sucursales en cada estado, teniendo actualmente alrededor de 61 delegaciones o subdelegaciones y más de 7,000 empleados y funcionarios. El plan en el Perú es seguir abriendo oficinas para ir así cubriendo el país.

Por el contrario, Brasil, Estados Unidos y Suecia tienen sistemas de consumo con alcance y distribución de competencias bastantes descentralizadas, algunas exclusivas y otras compartidas con el gobierno a nivel nacional, estatal y local. Brasil, por ejemplo, empezó un proceso inverso, primero surgieron los Programas de Atención al Consumidor, PROCON, a nivel del gobierno municipal y de las grandes ciudades, para luego paulatinamente extenderse en la estructura de los estados, a través de los Departamentos de Atención al Consumidor, DECON. Finalmente, se integraron y articularon a nivel federal en el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor, DPDC, el cual emergió como la cabeza y el coordinador del sistema nacional de defensa del consumidor. Las actividades de prevención, promoción y protección del consumidor son las tareas principales de los PROCON y DECON, cada uno en su respectivo ámbito de incumbencia.

En Estados Unidos, la FTC ha optado por delimitar el territorio de la nación en 7 grandes regiones, en donde ha establecido sucursales y desde allí asesora y apoya a los gobiernos estatales, condados y gobiernos locales en la prevención, protección y promoción de los consumidores. Los gobiernos estatales, a través de sus propias entidades: fiscalías generales, departamentos o agencias, abogan por los consumidores y pueden demandar, investigar, emitir requerimientos, llevar casos a los jueces civiles y hasta obtener restitución de los productos o servicios al consumidor. A nivel de condados y ciudades, las oficinas del Fiscal del Distrito median, conducen investigaciones y persiguen a los infractores de las leyes en su jurisdicción; cuando se trata de jurisdicciones distintas pasa a la unidad territorial inmediatamente superior. Además el Fiscal del Distrito asiste a los consumidores en sus reclamos y conflictos en las cortes administrativas de pequeños reclamos y ante las cortes civiles. En realidad, existe una frondosa red de institucionales locales que trabajan en las diversas funciones del consumo (ver sección 3).

Suecia tiene uno de los sistemas más descentralizados del consumo en el mundo. A nivel del país, la Agencia Sueca del Consumidor y la Defensoría del Consumidor hacen cumplir las leyes y las políticas de consumo. Se preocupan y son responsables por las tendencias del consumo, los precios, el costo de vida y hasta la

promoción de nuevos patrones de consumo que contribuyan al desarrollo sostenible. Casi todos los distritos en el país tienen centros de asistencia al consumidor local dependientes del gobierno local. Estos centros son asistidos por la Agencia Sueca del Consumidor y brindan educación, información y consejería a los consumidores en sus disputas con los proveedores y monitorean los mercados locales y todas las otras funciones vinculadas a ciudadanía del consumo. Ninguno de estos centros de consumo local resuelve los conflictos de consumo. Estos centros trabajan de la mano con las asociaciones de consumidores y proveedores, median en algunos casos y defienden a los consumidores ante las diversas instancias administrativas y judiciales –en algunos casos– en conflictos de consumo. Su actuación es totalmente gratuita.

4.5. La resolución de conflictos de consumo

La principal función del consumidor que cumple el Indecopi en el Perú es la resolución de conflictos en el ámbito administrativo. Los conflictos se ventilan en la vía no contenciosa a través de procesos de conciliación o mediación promovidos por la institución. En la vía contenciosa, los casos los resuelve en primera instancia la Comisión de Protección del Consumidor, CPC, y en segunda y última instancia, el Tribunal del Indecopi. Los consumidores pueden acudir, en tercera y última instancia, al Poder Judicial, a la sala contenciosa-administrativa de la Corte Suprema. Este sistema administrativo-judicial, que funciona desde hace 17 años en la sede central, viene siendo rebasado en los últimos años por su poco alcance, dada la magnitud de la ciudad de Lima, el aumento gradual de las denuncias y la lentitud y pocos recursos en la solución de las controversias.

En lo que se refiere a las provincias, las 13 oficinas desconcentradas del Indecopi que existen en el país promueven en forma directa los procesos de conciliación o mediación en sus zonas de influencia. Once de las oficinas han establecido una comisión³³ local (nombrada por el Directorio del Indecopi) que analiza y resuelve en

³³ Esta comisión local está integrada por 4 profesionales y además de recibir la delegación de las facultades de protección al consumidor, también ha recibido las delegaciones en la función concursal y en la función de competencia desleal que llevan en la sede central otras comisiones.

primera instancia los casos contenciosos. El Jefe de Oficina actúa como Secretario Técnico de la Comisión. Si las partes no están de acuerdo con la resolución de la primera instancia, estas pueden apelar en segunda instancia al Tribunal del Indecopi con sede en Lima. Siempre queda la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Suprema, con sede en Lima, como la tercera y última instancia.

Comparando con las experiencias de otros países, se observa que las autoridades administrativas o judiciales que resuelven los conflictos del consumo son preponderantemente entidades diferentes a la Agencia de Protección del Consumidor. En Estados Unidos, las oficinas administrativas que resuelven los pequeños reclamos son entidades autónomas que funcionan como juzgados de leyes administrativas descentralizados e *independientes* –se entiende que este sistema resuelve las pequeñas causas en forma más ágil, menos costosa y más eficiente que el Poder Judicial–³⁴. La principal autoridad resolutoria de los conflictos de consumo es, sin embargo, el Poder Judicial, a través de las cortes civiles y comunes estatales y las referidas al sistema de justicia federal. Ni la Agencia Federal del Consumidor, FTC, ni las Fiscalías Generales (a nivel estatal), ni el Fiscal del Distrito (a nivel local) resuelven casos de consumidores individuales. Ellos más bien defienden a los consumidores en sus reclamos individuales ante las cortes administrativas o judiciales respectivas. Algunos estados inclusive han creado autoridades públicas reguladoras especializadas, como la Financial Industry Regulatory Authority y otras dedicadas a servicios públicos y medioambientales. En Suecia, las disputas de los consumidores se resuelven administrativamente en la Mesa Nacional de Reclamos de Consumo, ARN, una entidad autónoma e independiente de la Agencia Sueca del Consumidor y de los centros de asistencia al consumidor local que existen en cada uno de los municipios. Por supuesto, los consumidores acuden regularmente a las cortes civiles del Poder Judicial para resolver los problemas de consumo. En Brasil, son los Juzgados Especiales para Pequeñas Causas, en primer grado de jurisdicción, el sistema arbitral, si las partes voluntariamente lo acuerdan, y los tribunales ordinarios del Poder Judicial, para causas mayores, los que resuelven los conflictos. La Fiscalía de Defensa del

³⁴ Además los consumidores usan las cortes administrativas que existen por prácticas desleales.

Consumidor apoya y defiende a los consumidores en sus intereses colectivos frente a las cortes, y las Comisarías Especializadas, en caso existan infracciones penales.

En Estados Unidos y Suecia existen otra gran variedad de opciones para que se resuelvan los problemas individuales de los consumidores. Estas van desde los reclamos en la propia empresa comercializadora, la empresa manufacturera, las oficinas para mejores negocios (Better Business Bureaus, BBB), las asociaciones industriales, y las propias asociaciones de consumidores. Muchas de estas instancias nacen de la autorregulación y/o de negociaciones entre proveedores y asociaciones de consumidores. Las BBB y las asociaciones industriales y de consumidores están diseminadas en forma descentralizada en todo el país y, por lo tanto, al alcance de todos los ciudadanos y consumidores.

En todos los países, inclusive el Perú, es posible utilizar los sistemas arbitrales para la solución de problemas en el consumo. El sistema arbitral tiene sus propias particularidades, y sus soluciones tienen carácter definitivo. Inclusive en la mayoría de países sus laudos son títulos ejecutivos cuyo incumplimiento por las partes es sancionado con multas, cobranzas coactivas y posibilidad de denuncia penal ante el Ministerio Público. En el Perú, sin embargo, su utilización por los consumidores es casi inexistente, debido quizás a su alto costo y la falta de asistencia gratuita para los consumidores.

4.6. La relación con las autoridades sectoriales y horizontales

El actual modelo de protección al consumidor en el Perú está prácticamente desarticulado, la autoridad del consumidor actúa sin vinculación con las otras autoridades sectoriales y la mayor parte de las autoridades horizontales que existen en el país: Digesa, Digemid, Senasa, la Dirección General de Transporte Terrestre, la Dirección de Calidad del Ministerio de Educación, la SBS, el Instituto Tecnológico Pesquero, la Oficina General de Reglamentos Técnicos del Ministerio de la Producción, etc. No existe ningún mecanismo institucional que las reúna y articule debidamente. La falta de articulación ocurre hasta dentro del mismo Indecopi, que

además de autoridad de consumo es autoridad en otras funciones horizontales, tales como pesas y medidas, acreditación, normas técnicas, libre y leal competencia y propiedad intelectual.

4.7. Las asociaciones de consumidores

A diferencia de los países analizados donde las asociaciones de consumidores son movimientos poderosos y enraizados a nivel local (ver Brasil, Estados Unidos, Suecia) con federaciones y confederaciones muy bien organizadas, en el Perú solo están inscritas 7 asociaciones de consumidores y solo una de ellas tiene una sólida trayectoria. En Suecia, Brasil y Estados Unidos, las asociaciones de consumidores reciben fondos públicos para sus operaciones y actividades; cuestión que no ocurre en el Perú. La ley peruana permite, sin embargo, que las asociaciones de consumidores reciban hasta el 50% de las multas impuestas por la CPC, en los casos que ellas patrocinan. Estos desembolsos se hacen solo contra gastos de materiales educativos y otros, y no para cubrir las operaciones y el personal de la asociación. En todas partes del mundo las asociaciones de consumidores denuncian el incumplimiento de la ley, las malas prácticas y las conductas indebidas tanto del sector privado como del sector público y defienden a los consumidores en conflictos de consumo colectivos e intereses difusos.

4.8. Los otros ingredientes

Existen otros ingredientes que juegan un rol importante en el diseño institucional que vela por el consumidor: i) la autorregulación, ii) las convenciones colectivas de consumo, iii) el rol de las entidades académicas y iv) el consumo transfronterizo.

A diferencia de Estados Unidos (Better Business Bureaus) y Suecia en donde la regulación voluntaria es un mecanismo común de las asociaciones de proveedores y de consumidores para el mejor funcionamiento del mercado, en el Perú la Asociación Nacional de Anunciantes, ANDA, es una de las pocas entidades de proveedores que ha adoptado en forma voluntaria un código de conducta y buenas

prácticas en sus actividades publicitarias. Sus empresas asociadas se comprometen a cumplir sus propios códigos, evitando de esa manera la intervención del Estado. Si bien la autorregulación y la correulación no son la panacea, ya que los compromisos de los asociados no son vinculantes y en la mayoría de casos (Suecia y Estados Unidos por ejemplo) el Estado se ha visto forzado a regular dada la ineffectividad de los acuerdos voluntarios, de todas maneras la autorregulación se constituye en un instrumento supletorio a la regulación, que coadyuva al mejoramiento de la producción y el consumo³⁵.

Tampoco existen en el Perú “convenciones colectivas de consumo”, en donde entidades civiles y asociaciones de proveedores puedan regular condiciones relativas a precios, calidad, garantías y características de productos o servicios como prevención a eventuales conflictos de consumo, o esquemas como los existentes en países nórdicos, en donde sistemas de regulación informal entre consumidores y proveedores han sido reemplazados y/o se complementan con sistemas de prevención, protección y defensoría del consumidor³⁶.

Las entidades académicas y centros de investigación juegan un rol esencial en las tareas del consumo. En tres de los países estudiados, existen entidades académicas no partidarias que trabajan para lograr un mercado justo, leal y seguro para los consumidores, publican reportes de consumo, establecen observatorios y apoyan estudios en aspectos ambientales, acceso a la salud, seguridad en los alimentos, etc., contribuyendo de esta manera al desarrollo de la economía.

La aparición de nuevos avances tecnológicos y sociales (Internet) y los acuerdos de integración y ampliación de mercados ha contribuido al notable incremento de las relaciones comerciales transfronterizas. Nuevos obstáculos aparecen entonces en lo que se refiere a la justicia en el consumo³⁷: i) la jurisdicción competente, ii) la ley aplicable, iii) la diferencia de idiomas y de sistemas, iv) las demoras por las

³⁵ Martín Galicia Félix. (2005). La regulación voluntaria y la defensa del consumidor. *Estudios sobre el Consumo*.

³⁶ Durand Carrión, Julio. (2006). *Derecho del consumidor*. Cultural Cuzco.

³⁷ Revilla González, José. (2006). Los métodos alternativos de resolución de conflictos en materia de consumo: las relaciones transfronterizas. *Estudios sobre el Consumo* 79, 59-73.

distancias, etc. Países como la Unión Europea han implementado la Red Extrajudicial y la Red Judicial Europea, la Red de Servicios Financieros (FIN NET), el formulario europeo de reclamos de menor cuantía, entre otros diversos mecanismos que buscan el acceso a la justicia rápida y transparente, en las compras transfronterizas. En el Perú, a pesar de la suscripción de acuerdos de libre comercio con diversos países, hasta el momento no hay ninguna normativa ni convenio bilateral que aclare el acceso a la justicia y el respeto a los derechos de los consumidores en las compras transfronterizas.

4.9. El sistema nacional de protección al consumidor

Una de las principales características de las experiencias brasileñas, norteamericana y sueca es que, en algunos casos explícitamente y en otros implícitamente, existe un conjunto de principios, normas, técnicas y procedimientos destinados a integrar las políticas y optimizar la división del trabajo de la administración del Estado en el cumplimiento de la legislación y políticas acerca del consumo. En estos tres casos existen sistemas nacionales descentralizados que se dividen las funciones y competencias, manteniendo la unicidad y promoviendo la coordinación entre las diversas autoridades sectoriales y horizontales y entre sus tres niveles de gobierno, con participación activa de los consumidores, los proveedores y la sociedad civil. En Brasil, por ejemplo, el sistema nacional está instituido por ley dentro del Ministerio de Justicia y a cargo de la DPDC, que articula el sistema con las autoridades sectoriales, territoriales y horizontales. De esta forma se actúa ordenada e integralmente y se pretende llegar a todos los espectros más alejados del país³⁸. En Suecia, es el Ministerio de Integración e Igualdad el que define las políticas generales, y la Agencia Sueca del Consumo, la que hace cumplir las leyes y políticas. Esta última trabaja de la mano de las autoridades sectoriales y de los gobiernos locales para que las leyes y políticas se cumplan en todo el país, promoviendo a la vez un amplio y variado esquema de resolución de disputas y quejas de los ciudadanos. Fuertes asociaciones de consumidores y proveedores e

³⁸ Hay estudios que indican, sin embargo, que el desarrollo del sistema no alcanza todavía a muchos de los municipios más lejanos del país. Manzano Chávez, op. cit.

instituciones académicas participan en el sistema. En Estados Unidos, sin que haya una ley o norma que instituya un sistema nacional, existe una división social de las funciones y competencias a nivel federal, estatal y local, constituyendo en la práctica un sistema bastante amplio, profundo y resiliente. La FTC y la DOJ, dentro de la estructura de Estado, son las principales autoridades a nivel federal, ellas coordinan con otras autoridades sectoriales u horizontales vinculadas al consumo como la FDA, la CPSC, la NHTSA, la FCC, la OCC, etc.; y todo esto se proyecta en forma muy variada con esquemas estatales y locales y con múltiples alternativas para la resolución de los conflictos individuales de los consumidores y ciudadanos.

Los sistemas nacionales del consumidor está siendo implementados también en países con agencias relativamente jóvenes, como por ejemplo El Salvador, donde se ha instituido el sistema nacional de protección al consumidor, integrado por la Defensoría del Consumidor (como órgano rector) y por las dependencias del Ejecutivo y demás instituciones del Estado y de la sociedad civil, que tienen entre sus competencias velar sectorial, horizontal, u funcionalmente por los temas del consumo³⁹. Territorialmente, sin embargo, El Salvador ha tomado la opción de implementar un sistema de oficinas desconcentradas, en vez de una descentralización a través de los diversos niveles de gobierno.

En el Perú, hasta el momento no existe un sistema nacional que englobe los problemas del consumo, sino solo diversos elementos dispersos. Las instituciones públicas horizontales y sectoriales camina cada una por su lado, las asociaciones de consumidores son débiles y las asociaciones empresariales todavía no han tomado conciencia de la importancia del tema. El propio Indecopi está más dedicado a resolver disputas en vez de proponer y hacer aprobar políticas nacionales con relación al consumo así como dedicarse a su implementación. Ninguna institución académica, excepto la Universidad ESAN, ha formado todavía un centro acerca del consumidor. Territorialmente, el sistema de oficinas desconcentradas del Indecopi tiene escaso alcance y no se encarga de planear, coordinar ni ejecutar políticas

³⁹ Defensoría del Consumidor Gobierno de El Salvador. (2007, agosto). *Política nacional de protección al consumidor*. San Salvador, El Salvador.

regionales o locales en relación al consumo. No hay mayor participación ni una división social del trabajo con los gobiernos regionales y municipales, ni ninguna vinculación con la administración local de justicia.

5. Apuntes para un mejor diseño de la concepción, la institucionalidad y la territorialización de las funciones de previsión, promoción y protección del consumo en el Perú

En el Perú se ha instituido un modelo de protección al consumidor que se ha centrado en la resolución de los conflictos entre compradores y proveedores, basado en las asimetrías de información que existen entre ambos. Las acciones de oficio y de hacer cumplir la diversidad de leyes y normas que tienen que ver con el consumo son secundarias y se efectúan muy eventualmente. La coordinación entre instituciones con competencias que afectan al consumidor es casi inexistente y el alcance territorial apenas llega a algunos espacios geográficos.

A continuación se presentan algunos apuntes para perfeccionar la concepción, la institucionalidad y la descentralización del sistema del consumidor en el Perú.

La primera observación trata acerca de la posibilidad de incorporar una concepción del consumidor y del consumo más amplia. Ello significa introducir en la ley y políticas de consumo, además de los temas de idoneidad y asimetría de la información: i) el coadyuvar a garantizar el proceso competitivo, ii) contribuir a incrementar la influencia y posición de los consumidores en la economía, iii) la eliminación de cláusulas y tratos comerciales abusivos, iv) el mejor uso de los recursos de las unidades familiares, v) la promoción de patrones de consumo que contribuyan al desarrollo sostenible y vi) la educación e información para el mejor desempeño de una verdadera ciudadanía. Una visión más amplia se impulsa como instrumento de superación de desigualdades y afianzamiento de la democracia.

Una concepción de este tipo requiere de una institucionalidad mejor estructurada y de una política de Estado rectora del consumo. Esta política debe ser elaborada al más alto nivel del gobierno y de ser posible aprobada en el Congreso. Esto pasa primero por la posibilidad de elevar los paradigmas del consumo a la categoría de Ministerio en la estructura institucional del Estado. Los ministerios se forman alrededor de categorías productivas (agricultura, minería, hidrocarburos, banca, manufactura, comercio, etc.), de factores de producción (trabajo) o por el lado de la demanda (inversión, gobierno, exportaciones, etc.). Pero, ¿qué ministerio se preocupa por el consumo? El consumo representa entre 60 y 70% del PBI y no tiene ninguna representación a ese nivel en la arquitectura institucional del Estado.

Si el Ministerio de Consumo fuese una propuesta demasiado ambiciosa, la autoridad rectora del consumo debería estar posicionada en la estructura del Estado con la suficiente fuerza para articular y coordinar todo el espectro de aspectos referidos al consumo: sea del lado individual de la protección y defensa del consumidor y el bienestar de la familia o del lado de las regulaciones y normas para los productores referentes a la salud, seguridad, medio ambiente, etc. La autoridad rectora debe ser el ente *ejecutor* principal de la política de consumo y del Sistema Nacional de Protección al Consumidor. Su mandato es esencialmente operativo: i) impulsar las campañas nacionales de prevención, inspección, promoción y control, ii) implementar la protección y defensa de los consumidores, iii) producir información masiva para hacer los mercados más transparentes, iv) articular a todas las instituciones integrantes del sistema nacional y v) respaldar y apoyar la descentralización de la protección al consumidor en toda la república.

El Sistema Nacional de Protección al Consumidor es la entidad encargada de diseñar y proponer las políticas de Estado y normas de consumo, así como aprobar los planes y programas y los criterios de actuación interinstitucional. Podría estar presidido por el Primer Ministro e integrado por representantes de los 3 niveles de gobierno, los proveedores, los consumidores, y las principales entidades gubernamentales vinculadas a la seguridad y salud de los consumidores, incluida la autoridad rectora del consumo.

En lo que se refiere a las entidades resolutorias de los conflictos de consumo, la experiencia internacional indica que se requieren de cuantos instrumentos y mecanismos sean posibles. Los conflictos individuales se pueden resolver en diversas instancias: 1) en las propias empresas comerciales y manufactureras, 2) en las asociaciones de consumidores o de proveedores, 3) en las unidades estatales que brindan justicia administrativa, 4) en sistemas arbitrales en donde acuden en forma voluntaria las partes y 5) en el Poder Judicial como instancia última de solución de toda controversia. Las personas deben libremente elegir cómo actuar, pero lo que el Estado debe garantizar es el acceso libre y gratuito en las oficinas estatales de administración de justicia de menor cuantía.

Si las demandas por incumplimiento de las leyes se realizan por acción directa de las autoridades o asociaciones de consumidores, los transgresores pueden ser sancionados administrativamente o en las cortes civiles del Poder Judicial con severas sanciones y multas. Siempre debe existir una autoridad que esté empoderada para llevar casos criminales de consumo ante las cortes penales.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo (Consumer Ombudsman) debe actuar para defender a los usuarios y consumidores, cuando la administración pública incumple u omite sus deberes, presentando acciones de amparo e inconstitucionalidad.

Un aspecto importante se refiere a los criterios específicos de administración de justicia y de tutela de los consumidores por parte del Estado. Aquí se requiere especificar el carácter vulnerable del consumidor peruano pobre y el criterio de la buena fe que debe prevalecer en la conducta de los proveedores. La observancia y el cumplimiento de las normas y el carácter ejemplificador del sistema sancionador son condiciones esenciales para que el sistema funcione.

¿Y cuáles serían las competencias en el consumo entre los 3 niveles de gobierno?

Se ha mencionado que el Perú se encuentra implementando su proceso de descentralización política, económica y administrativa. En la presente década se han

instalado 24 gobiernos regionales y existen más de 1,800 municipios provinciales y distritales. Progresivamente los gobiernos regionales y municipales vienen asumiendo competencias y funciones, ya sea en forma exclusiva, compartida o delegada, de acuerdo con su cercanía a la población, capacidad de gestión, concurrencia con otras autoridades y recursos materiales y financieros.

Los gobiernos regionales comparten con el gobierno central, entre otros, el desarrollo económico de sus territorios, la inversión y la promoción de las empresas y sus mercados. En este sentido, al ser el consumo uno de los aspectos fundamentales del desarrollo económico (por el lado de la demanda), los gobiernos regionales deben progresivamente asumir la competencia de hacer cumplir en sus territorios, las leyes, normas y políticas nacionales referidas al consumo y diseñar políticas y planes complementarios específicos a su propia realidad. La adquisición de las competencias compartidas de los gobiernos regionales debe hacerse peldaño a peldaño en forma progresiva de acuerdo con los criterios de provisión y concurrencia oportuna y eficiente de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, tiene que existir una división del trabajo coherente y subsidiaria en los temas de consumo entre el gobierno nacional (oficina rectora) y el gobierno regional y una estrecha coordinación con las otras autoridades sectoriales regionales (salud, educación, transporte, etc.). La oficina nacional rectora se encargaría de asistir y apoyar a los gobiernos regionales en esta tarea.

Los gobiernos municipales, como tercer nivel del Estado unitario y descentralizado, tienen, entre otras, la función de promover y gestionar el desarrollo económico local en armonía con las políticas y planes nacionales y regionales. La defensa del consumo es un instrumento de desarrollo económico que mejora la calidad de los bienes y servicios a los que accede la población, y por otro lado, promueve un equilibrio en los recursos y poderes que tienen los consumidores y los proveedores, estableciendo relaciones más equitativas. Al respecto, los municipios pueden fácilmente añadir a sus funciones las referidas a: i) la información, orientación y educación del consumidor, ii) las actividades preventivas ex ante y ex post, iii) la verificación, vigilancia e inspecciones de las condiciones de consumo y de los

proveedores, iv) la adopción de buenas prácticas⁴⁰ y reglamentos por parte de los proveedores, etc. Si bien los municipios cumplen predominantemente una función ejecutora y/o fiscalizadora de las normas nacionales y regionales acerca del consumo; pueden también realizar labor normativa complementaria de acuerdo con las circunstancias de su propia realidad, propiciando de esta manera una división social del trabajo coherente y eficiente en los 3 niveles de gobierno. Aquí, nuevamente, la Oficina Rectora del Consumo apoyaría a los gobiernos locales en la asunción gradual de estas competencias.

Para validar esta transferencia de funciones a los gobiernos locales hay que notar que los municipios cuentan con años de experiencia en la administración de temas relacionados con el consumo o a la provisión de bienes y servicios que afectan a la población, como: a) la regulación de la salubridad y verificación de las condiciones higiénico-sanitarias de los mercados, restaurantes o zonas comerciales en la localidad, b) las normas en la distribución, almacenamiento y comercialización de los alimentos y bebidas, c) las normas con respecto al servicio local de taxis, triciclos, mototaxis, d) el monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de los colegios y las unidades de gestión educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con las direcciones regionales de educación, e) el turismo y el consumo sostenible de servicios en la localidad, f) el control de los pesos y medidas, g) el acaparamiento y la adulteración de productos y servicios, h) la promoción de la formalización de las pequeñas y medianas empresas, etc., entre otros.

En lo que se refiere a la descentralización de los organismos de administración de justicia administrativa, la propuesta es que, apoyándonos en el *know how*, la infraestructura y los recursos humanos de las actuales comisiones de protección al consumidor desconcentradas del Indecopi, se estructuren 8 o 9 oficinas desconcentradas macrorregionales que atiendan en primera instancia las causas de mayor cuantía de los consumidores y las causas de las autoridades y asociaciones

⁴⁰ Actualmente ya algunos municipios colocan calcomanías del tipo “verificado por la municipalidad”, “verificado y apto” a los proveedores que cumplen con estas prácticas.

de consumidores en hacer cumplir la ley. El Tribunal del Indecopi actuaría como segunda y última instancia administrativa de estas causas.

Paralelamente, debería establecerse a nivel provincial y/o distrital una red de oficinas de administración de justicia de consumo de menor cuantía, conformado por notables locales, quienes resolverían en forma sumaria en primera instancia las causas pequeñas de los consumidores. Las comisiones de protección al consumidor macrorregionales podrían actuar como segunda y última instancia administrativa de estas causas. Los procedimientos en primera instancia serían gratuitos. La CPC de la oficina central apoyaría la implementación de la red, dentro de la estructura del sistema de justicia administrativa regional y local, de acuerdo con las necesidades y requerimientos del proceso de descentralización y de la población. De esta manera se fortalece también la institucionalidad del sistema de justicia del Estado.

En adición a esta estructura de justicia pública administrativa, debe correr la más amplia gama de otros mecanismos de resolución de conflictos a nivel provincial o distrital: la propia empresa proveedora, la autorregulación, la conciliación, las asociaciones de consumidores y la de los proveedores (BBB), los otros organismos reguladores y el sistema arbitral. Al final, el Poder Judicial siempre queda como instancia jurisdiccional a nivel de la Corte Suprema.

Con respecto a las asociaciones de consumidores, todas las experiencias indican que aquellos países que las han fortalecido han avanzado más rápido en la observancia y el cumplimiento de las funciones del consumo y en el desarrollo de la comunidad. Igualmente se debe prever la participación de las asociaciones empresariales a nivel nacional, regional y local para el mejor funcionamiento del sistema del consumo. Dado el carácter de las asociaciones de consumidores se debe ser estricto en los requisitos para su calificación y procurar financiamiento público para la realización de sus actividades y proyectos, incluyendo ingresos por multas resultantes de los procesos por ellos promovidos.

En cuanto a la necesidad de estudios e investigaciones relacionadas con el consumo y a los programas de entrenamiento y formación, es importante el rol de las universidades y los centros de investigación a nivel local, regional y nacional.

Con la globalización, las nuevas tecnologías y los acuerdos de ampliación de mercados y libre comercio se hace indispensable definir las relaciones de consumo virtuales y transfronterizas: su concepto, el tipo de derecho aplicable y la entidad de justicia competente que solucionaría los conflictos⁴¹.

⁴¹ Asunción Hernández Fernández. (2006). La protección del consumidor transfronterizo intracomunitario. *Estudios sobre Consumo* 79, 17-34. José Alberto Revilla González. (2006). Los métodos alternativos de resolución de conflictos en materia de consumo: las relaciones transfronterizas. *Estudios sobre Consumo* 79, 59-73.

TÍTULOS PUBLICADOS EN ESTA SERIE

24. RIVERA-CAMINO, Jaime. La orientación al mercado en las universidades: el constructo y su validación exploratoria. 2009. 40 págs.
23. REGALADO PEZÚA, Otto y ORÉ BUTLER, Claudia. La educación superior en turismo y las necesidades reales del mercado: revisión de literatura. 2009. 71 págs.
22. OSTOS MARIÑO, Jhony. Gestión de innovación: una revisión general de literatura. 2009. 34 págs.
21. HINOJOSA, Sergio Alejandro. Opciones reales en inversiones públicas: un eslabón que falta. Revisión de literatura y enfoque conceptual. 2009. 78 págs.
20. WAKABAYASHI MUROYA, José Luis. Los clientes estratégicos como derivación de la ventaja competitiva y del márketing: un modelo exploratorio de confluencia. 2007. 95 págs.
19. MATOS REYES, Nancy. Cómo surgen las características que distinguen a las organizaciones innovadoras: una propuesta metodológica. 2007. 39 págs.
18. MATOS REYES, Nancy. La piratería: ¿problema o solución? 2006. 76 págs.
17. PERONI PYE, Renzo. The asset management industry in EU zone. 2006. 56 págs.
16. GABEL SHEMUELI, Rajeli. Inteligencia emocional: perspectivas y aplicaciones ocupacionales. 2005. 33 págs.
15. QUINTANILLA ACOSTA, Edwin. Dotación institucional de un país y su relación con la autonomía de los organismos reguladores: revisión de literatura. 2005. 48 págs.
14. QUINTANILLA ACOSTA, Edwin. Autonomía institucional de los organismos reguladores: revisión de literatura. 2004. 53 págs.
13. BRAVO ORELLANA, Sergio. El costo de capital en sectores regulados y mercados emergentes: metodología y casos aplicativos. 2004. 114 págs.
12. ROCA, Santiago y SIMABUKO, Luis. Apertura comercial y especialización productiva: ¿es beneficiosa para América Latina? 2004. 22 págs.
11. ROCA, Santiago y SIMABUKO, Luis. El comercio y las inversiones entre la Unión Europea y América Latina: características y consecuencias sobre la especialización productiva. 2003. 33 págs.
10. REGALADO PEZÚA, Otto y VIARDOT, Eric. El futuro de la desintermediación en los servicios turísticos: ¿una evolución en las competencias? 2002. 24 págs.
9. BERRÍOS, Rubén. La transparencia en la privatización: una aproximación a partir de tres casos del proceso peruano. 2001. 45 págs.
8. ROCA, Santiago y SIMABUKO, Luis. Primarización y nivel de vida: el caso peruano 1950-1997. 1998. 59 págs.

7. SANTANA, Martín; MARAKAS, George M. y HORNIK, Steven. An Organizational Learning Perspective of Tactics for Information Systems Implementation: Linking Process with Strategy. 1997. 27 págs.
6. SANTANA, Martín y SABHERWAL, Rajiv. Developing Global Applications of Information Technology: An Examination of Problems and Implementation Tactics. 1997. 28 págs.
5. DEL VALLE, Manuel. The Transformation of Telecommunications in Peru: 1994-1996. 1997. 43 págs.
4. BARDHAN, Pranab y PRIALÉ, Rodrigo. Endogenous Growth Theory in a Vintage Capital Model. 1996. 41 págs.
3. PRIALÉ Z., Rodrigo. Agricultural Productivity, Trade Orientation and Economic Growth. 1996. 78 págs.
2. DÍAZ, Carlos y MCLEAY, Stuart. Provisiones por malas deudas y transferencias de información intraindustrial en el sector bancario. 1996. 30 págs.
1. PRIALÉ Z., Rodrigo. Technological Progress, Trade Orientation and the Relationship between Income Inequality and Economic Growth. 1995. 68 págs.

Impresión

Impresión de carátula:
Gráfica Técnica s.r.l.
Los Talladores 184
Urb. El Artesano, Ate

Impresión de interiores: Universidad ESAN
Alonso de Molina 1652, Surco
LIMA-PERÚ

Noviembre de 2009