

**Concepción y descentralización de la
protección al consumidor en el Perú:
un análisis comparado con México,
EE.UU., Brasil y Suecia**

Santiago Roca T.

Santiago Roca T.

Profesor Principal y Director del Centro de Propiedad Intelectual, Competencia, Consumidor y Comercio, CEPIC, Universidad ESAN. Senior Economic Advisor, Competition and Consumer Protection Policies Branch, UNCTAD, Geneva, 2008. Ha sido Presidente de la autoridad nacional de protección al consumidor, el INDECOPI, en el período 2004-2006. Profesor Visitante en Arizona State University (2000-2001) y en Pennsylvania State University (1985-1987). Ph.D. y Master of Arts en economía de la Universidad de Cornell (EE.UU.); y Bachiller en Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Autor y compilador de diversos artículos y libros, entre ellos: *Propiedad intelectual y comercio en el Perú: impacto y agenda pendiente* (ESAN Ediciones, 2007); *Retos de la gerencia macroeconómica: propuestas de cambio a la política económica 2000-2005* con Luis Simabuko (ESAN Ediciones, 2000); "Natural Resources, Industrialization and Fluctuating Standards of Living in Peru, 1950-97: a Case Study of Activity-Specific Economic Growth" (con Luis Simabuko), en *Globalization, Economic Development and Inequality*, Erik S. Reinert (ed.) (Edgard Elgar, 2004).

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mail: sroca@esan.edu.pe

La protección al consumidor es uno de los instrumentos más importantes para la existencia de una economía social de mercado.

Concepción y descentralización de la protección al consumidor en el Perú: un análisis comparado con México, EE.UU., Brasil y Suecia*

Introducción

La protección al consumidor es uno de los instrumentos más importantes para 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 en el desarrollo de la economía. Este trabajo analiza la concepción, institucionalización y 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 alcance de la protección al consumidor en el Perú. La segunda sección analiza la incipiente descentralización durante 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 y el de *tutela* por parte del Estado, ni el marco normativo de la primera ley de protección al consumidor -Decreto Legislativo (D. L.) N° 716 de

Recibido: 04-12-2009. Aceptado: 14-02-2010.

(*) El autor agradece los aportes 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.

En países más desarrollados en esta materia, la protección al consumidor se ve como una expresión no sólo de la idoneidad y las asimetrías entre proveedor y consumidor, sino como garantía del proceso competitivo.

1991- ni la creación, a fines de 1992, de la Comisión de Protección al Consumidor del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), cubren plenamente dicho mandato. El D. L. N° 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 consumidores (Roca y Céspedes, 2009). 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 sólo 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 consisten en superar desigualdades, empoderar a los consumidores, propulsar patrones de consumo sostenible y ejercer ciudadanía y democracia.

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 sólo al consumidor "razonable"¹ 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 la 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 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 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 ciudadanos.

La protección al consumidor se tiene que mirar desde 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.

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 cuales 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. Algunas 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 a 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. Puede ilustrarse con lo que está sucediendo en el transporte de pasajeros o con la seguridad y eficacia de los medicamentos, sólo a modo de mostrar algunos ejemplos².

La protección al consumidor se tiene que mirar desde 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. En 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 hecho de concentrarse sólo en asimetrías informativas entre proveedor y consumidor, para extenderse a criterios más amplios que protejan la cotidianidad, la seguridad, la salud y el interés público de los

consumidores y usuarios, incluyendo el ejercicio de la 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 en 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. Eso 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.

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. Inclusive dentro de Lima existe gran diferencia entre los distritos de mayor actividad económica de 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. L. N° 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

En 1992 se crea el INDECOPI, centralizando en esta institución del gobierno nacional la gestión integral de la protección de los derechos del consumidor.

o la planta de producción, y, en segunda y última instancia administrativa, el Ministerio de Industria, Comercio Interior, Turismo e Integración.

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. L. N° 716, se crea el INDECOPI mediante el Decreto Ley N° 25.868 del 24 de noviembre de 1992, 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 N° 25.868 dispuso la creación de la Comisión de Protección al Consumidor, CPC. El artículo 19 precisa 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. Por otra parte, 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 31-12-1994, cuando se publica el Decreto Legislativo N° 788, por el cual se declara en reorganización el INDECOPI a efectos de disponer la descentralización de sus funciones y la ampliación de la cobertura de los servicios que éste presta a todo el país.

En dicha norma, el Estado reconoce la necesidad de la descentralización para la ampliación de la cobertura de los servicios y establece

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 la aplicación de la ley de protección al consumidor en cada uno de sus respectivos servicios.

que: 1) se deje abierta la posibilidad que se puedan otorgar competencias sobre el 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 la aplicación de la ley de protección al consumidor en cada uno de sus respectivos servicios: OSIPTEL en telecomunicaciones, OSINERGMIN en energía, SUNASS en agua y servicios sanitarios, y OSITRAN 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 sólo pueden ser impugnadas en un proceso contencioso administrativo a nivel de la Corte Suprema de Justicia.

La idea de la delegación de funciones a través de la suscripción de convenios con terceras entidades en diversas provincias del país fue imaginada -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 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".

Posteriormente, mediante la Ley N° 27.311, 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 CPC comenzó, 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 extendiéndose desde 1997 hasta la primera mitad de los 2000 a las Cámaras de Comercio de Piura, La Libertad, Arequipa, Loreto, Tacna, Cajamarca, la Universidad Nacional del Altiplano en Puno, y la Dirección Sub-Regional de Industria y Turismo de Junín³. Recién a partir de 2002 hasta 2004 se delegaron facultades para resolver denuncias por *reclamos contenciosos* a las Cámaras de Comercio de Arequipa, Piura, Lambayeque y Cuzco. A fines de 2004, en consecuencia, se protegía en reclamos contenciosos sólo en cuatro ciudades, además de Lima. En esta última, dada su amplitud, se instalaron unidades de atención a los consumidores denominadas OSCAR (Oficinas de Servicio al Ciudadano y Atención de Reclamos) y OII (Oficinas de Información) 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. Sus servicios 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 iniciara 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 llamar), a mediados de 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

Uno de los problemas con el experimento de descentralización es 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.

del sistema de delegación de funciones a entidades privadas y públicas. Entre las dificultades observadas en el sistema se mencionan (INDECOPI, 2004): 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 le 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) constantes cambios de autoridades y cancelaciones de socios, y j) falencia económica del sistema, entre otros problemas⁴. El problema explotó cuando cayeron los ingresos que se generaban por materia concursal, ya que la función de protección al consumidor no proveía los ingresos suficientes para el mantenimiento de las oficinas.

Uno de los problemas con este singular experimento de descentralización es que debido a que las cámaras de comercio y universidades no podían cobrar sino la tasa que el Texto Único de Procedimientos Administrativos (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 de 2004 y comienzos de 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 de 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 cargo 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 a la ley- quedó en manos del Tribunal del INDECOPI, con sede en Lima. También se otorgaron facultades a

Luego de un largo periodo de silencio e inacción, en marzo de 2009 el Consejo Directivo del INDECOPI prosiguió con la desconcentración administrativa directa iniciada a fines de 2004 y se delimita la competencia territorial y funcional de las oficinas regionales del INDECOPI.

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 en relación con los principales problemas del consumo en cada región o localidad.

A finales de 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 desarrollo⁵. 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 piloto (INDECOPI y UNCTAD, 2006). Ambas iniciativas fueron prontamente dejadas de lado una vez que el nuevo gobierno cambiara el Directorio de la institución, en agosto de 2006.

Luego de un relativamente amplio período de silencio e inacción en la materia, en marzo de 2009 el Consejo Directivo del INDECOPI aprobó la Directiva N° 022-2009, en donde se prosigue con la desconcentración administrativa directa iniciada a finales de 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 Ancash 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 país. En la práctica, el Directorio del INDECOPI ha decidido el camino de la apertura gradual de oficinas regionales desconcentradas en todo el territorio nacional con

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

Pero, ¿es ésta la manera más eficiente y eficaz de proceder para que los servicios del Estado al consumidor lleguen a la mayoría de la población? ¿Qué 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 las experiencias de México, Brasil, Estados Unidos y Suecia.

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, ubicado en la Ciudad de México. PROFECO ha sido desconcentrado 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 correspondientes (PROFECO, 2009). Si bien México cuenta con 31 estados, además del Distrito Federal, en la actualidad existen 39 delegaciones, debido a que tanto el estado de México y el DF cuentan con 4 y 5 delegaciones respectivamente. 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. 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.

A diferencia de México, en Brasil existe una mayor descentralización de las funciones de protección al consumidor. De hecho, la protección al consumidor en Brasil nace de abajo hacia arriba.

Ni PROFECO ni sus delegaciones y subdelegaciones tienen autoridad para resolver los conflictos individuales entre consumidores y proveedores; ellos sólo 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 nunca⁶. PROFECO tampoco tiene atribuciones para llevar a cabo acciones colectivas o de "clase" en nombre del consumidor.

Brasil

A diferencia de México, en Brasil existe una mayor descentralización de las funciones de protección al consumidor. De hecho, la protección al consumidor en Brasil nace de abajo hacia arriba. Desde comienzos de los años 70, 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 protección al consumidor en Rio de Janeiro, Porto Alegre, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina y São Paulo, donde nace, en 1976, la primera institución pública de defensa del consumidor (Manzano, 2008). 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 (Pavan, 1997): 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 desarrollo 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 municipal⁷.

En EE.UU. existe una mezcla de actores a nivel federal, nacional y local que protegen al consumidor en sus relaciones de consumo. Los mecanismos para su protección están separados unos de otros, pero lo que se pierde en centralización se gana en profundidad y variedad de protección.

Estos organismos realizan labores informativas y educativas, reciben quejas, brindan asistencia legal, intermedian frente a las empresas, e imponen sanciones administrativas.

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 de 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 N° 9.099 de 1995). En segundo lugar, las instancias de conciliación o mediación extrajudicial que actúan bajo la Ley N° 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 aplican infracciones penales en contra del consumidor⁸. Cada uno de estos sistemas e instancias actúa de forma muy autónoma y parcelada y velan 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 extenso.

El movimiento de asociaciones de consumidores es bastante fuerte en Brasil, existiendo más de 2.500 asociaciones de base en el país.

Estados Unidos de Norteamérica

En los Estados Unidos existe una mezcla de actores a nivel federal, nacional y local que protegen al consumidor en sus relaciones de consumo. Los mecanismos para proteger al consumidor están separados unos de otros, pero lo que se pierde en centralización se gana en profundidad y variedad de protección (Brady y Waller, 2009).

La principal agencia de protección al consumidor a nivel federal es la Oficina de Protección al Consumidor⁹ de la Comisión Federal de Comercio, FTC (por sus siglas en inglés). Esta Oficina trabaja sola y también en concierto con otras agencias federales en la

administración de 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 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 se coordina con todas ellas.

Territorialmente, la FTC tiene siete oficinas regionales en todos los Estados Unidos, y a través de éstas actúa de la misma manera como lo hace en su sede central, principalmente de oficio, monitoreando el mercado, asegurando el cumplimiento, conduciendo investigaciones, persiguiendo los actos fraudulentos y engañosos y haciendo cumplir las leyes y normas. 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 y 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

En EE.UU., los consumidores pueden recurrir individualmente en sus reclamos en orden ascendente: a la propia compañía comercializadora, a la empresa manufacturera, al Buró de Mejores Negocios, a la oficina del gobierno estatal o local de protección al consumidor y, finalmente, al poder judicial, en sus diversas cortes.

estados dan poderes de restitución a los fiscalías pero otros sólo 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 de 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 otra opción que 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 de 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 condiciones¹⁰.

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,

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

también existen redes de Asociaciones Empresariales a las cuales los consumidores pueden acudir para que éstas ejerzan influencia sobre sus asociados.

Se puede concluir que en los Estados Unidos existen muchos mecanismos e instancias en los 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.

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 principales políticas son: 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, y e) incrementar el acceso de los consumidores a buena información y educación (European Commission, 2002). 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 existe 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, DC, y es responsable de asegurar que las empresas cumplan con las leyes en el campo del consumidor (The Swedish Consumer Agency, 2009). El DC 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 consumidor -incluyendo medidas correctivas- pero sus resoluciones no son vinculantes; sin embargo, la mayoría de las empresas las cumplen. Los procesos deben hacerse por escrito y deben ser mayores a montos específicos¹¹ 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, quien preside, debe ser independiente y abogado de profesión.

En segunda y última instancia los consumidores pueden acudir a las cortes civiles del poder judicial para resolver sus problemas de 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, en la que, por mandato del Parlamento, el Estado asumió una mayor participación para establecer un mejor sistema de protección para los consumidores (Bernitz, 1984). Independientemente de este mecanismo, 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, orientan y defienden

En Suecia, las organizaciones de consumidores 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.

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

El marco descentralizador general

El Perú es una república unitaria que tiene tres 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 N° 27.783), la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo apuntan al objetivo de la descentralización. Si bien en la teoría se ha aprobado una amplia variedad de normas de descentralización económica, política y administrativa, en la práctica éstas 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 éstas 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 sólo 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, 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; 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.

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, 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 sólo 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 le ha excluido expresamente del proceso de descentralización, no

El INDECOPI se ha visto inmerso en dos tendencias: la que plantea que es sólo el árbitro en la resolución de los conflictos del consumo, *versus* aquella que expresa que la función de la Comisión de Protección al Consumidor es de tutela del lado débil en las transacciones y no sólo de resolución neutra de conflictos.

figurando en el Plan de Transferencias de Funciones del Quinquenio 2006-2010, aprobado mediante la Resolución Presidencial N° 044-CNP-P-2006.

Sin embargo, es indispensable señalar que su exclusión del proceso 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.

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 sólo 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 proveedores a la información y educación acerca del consumo (ver experiencias de Suecia, Brasil y los Estados Unidos). Lo que la Comisión de Protección al Consumidor (CPC) del INDECOPI 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: la que plantea que es sólo el árbitro en la resolución de los conflictos del consumo, *versus* aquella que expresa que la función de la CPC es de tutela del lado débil en las transacciones y no sólo de resolución neutra de conflictos.

Esta falta de un mandato rector acerca del consumo se refleja en la manera cómo se organiza y actúa la Secretaría Técnica de la CPC del INDECOPI. La Secretaría Técnica es un órgano administrativo dependiente de la estructura orgánica del INDECOPI, cuya función principal es analizar y proponer la resolución de los casos específicos. Sólo eventualmente, y cuando la CPC lo autorice, desarrolla labores ejecutivas de vigilancia y fiscalización. No hay mecanismos que obliguen a la CPC ni a su Secretaría Técnica a que actúen como entidad rectora.

En el Perú, 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.

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 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 otros.

En tres de los países analizados -Brasil, Estados Unidos y Suecia- además de la prevención y la promoción, la principal función de la agencia 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 se hace directamente y/o en concertación con otras autoridades que tienen que ver con el consumo. 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 programas especiales para defender al consumidor en forma gratuita en sus reclamos individuales. Ninguna de estas agencias resuelve en su seno los conflictos 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

Brasil, Estados Unidos y Suecia tienen sistemas de protección al consumidor con alcance y distribución de competencias bastante descentralizadas, algunas exclusivas y otras compartidas con el gobierno a nivel nacional, estatal y local.

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 en un 60% el precio del petróleo en los mercados internacionales y no se traslada dicha reducción al mercado interno, ii) se cobran tasas de interés leoninas que llegan al 800%, iii) se crean etapas ficticias en los estudios universitarios para cobrar matrículas 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 son 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 han llevado a cabo acciones colectivas o de clase de tutela del consumidor.

Antes se 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 año 2009 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 sólo 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 casi no se vincula 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 oficinas y más de 5.000 empleados y funcionarios.

Por el contrario, como se ha visto previamente, Brasil, Estados Unidos y Suecia tienen sistemas de protección al consumidor con alcance y distribución de competencias bastante descentralizadas, algunas exclusivas y otras compartidas con el gobierno a nivel nacional, estatal y local. Brasil, por ejemplo, a través de los PROCON, a nivel del gobierno municipal, y de los DECON, a nivel de estado.

En otros países se observa que las autoridades administrativas o judiciales que resuelven los conflictos del consumo son preponderantemente entidades diferentes a las entidades ejecutivas de protección del consumidor.

En los Estados Unidos, la FTC ha delimitado el territorio de la nación en siete grandes regiones, en donde ha establecido sucursales y desde allí asesora y apoya a los gobiernos estatales, condados y gobiernos locales. Las funciones de las Fiscalías Generales (a nivel estatal) y de Distrito (a nivel local) se engarzan a una frondosa red de institucionales locales que trabajan en las diversas funciones del consumo. Suecia tiene uno de los sistemas más descentralizados del consumo en el mundo. Casi todos los distritos en el país tienen Centros de Asistencia al Consumidor Local, dependientes del gobierno local. Ninguno de estos centros resuelve los conflictos de consumo; ellos trabajan de la mano con las asociaciones de consumidores y proveedores, y su actuación es totalmente gratuita.

La resolución de conflictos de consumo

La debilidad del sistema contencioso en el Perú queda expresa cuando se conoce que la CPC es un cuerpo colegiado con autonomía e integrado por sólo cuatro profesionales 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 para resolver todos los casos: los de mayor o menor cuantía, los de intereses colectivos, los de pequeñas empresas, u otros. Este sistema administrativo-judicial, que funciona desde hace 17 años en Lima, viene siendo rebasado en los últimos años por el aumento de las denuncias y la lentitud y pocos recursos asignados a la Secretaría Técnica. La resolución de conflictos en provincias -como se vio anteriormente- es bastante precaria, 11 de las 13 oficinas existentes tienen comisiones que se dedican también a otras funciones. El jefe de la Oficina actúa como Secretario Técnico de la Comisión. El resto del país no tiene acceso a la justicia administrativa.

En otros países se observa que las autoridades administrativas o judiciales que resuelven los conflictos del consumo son preponderantemente entidades diferentes a las entidades ejecutivas 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*¹². 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 FTC ni las Fiscalías Generales ni el Fiscal de Distrito resuelven casos de consumidores individuales.

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; además, los consumidores acuden a las cortes civiles del poder judicial. En Brasil, son los Juzgados Especiales para Pequeñas Causas, en primer grado de jurisdicción, y los tribunales ordinarios del poder judicial, para causas mayores, los que resuelven los conflictos. La "Fiscalía del Consumidor" apoya y defiende a los consumidores en sus intereses colectivos frente a las cortes; y las "Comisarías Especializadas" en caso de infracciones penales.

En Estados Unidos y Suecia existe otra gran variedad de opciones para que se resuelvan los problemas individuales de los consumidores. En EE.UU. éstas 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 resoluciones tienen carácter definitivo. En la mayoría de países sus laudos son títulos ejecutivos cuyo incumplimiento es sancionado con multas, cobranzas coactivas y posibilidad de denuncia penal ante el Ministerio Público. En el Perú, sin embargo, su utilización es casi inexistente debido quizás a su alto costo y la falta de asistencia gratuita para los consumidores.

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 ni con la mayor parte de las autoridades horizontales que existen en el país. No existe ningún mecanismo institucional que reúna y articule debidamente a entidades como DIGESA, DIGEMID, SENASA, la Dirección General de Transporte Terrestre, la Dirección de Calidad

En Suecia, Brasil y los Estados Unidos, las asociaciones de consumidores reciben fondos públicos para sus operaciones y actividades, cuestión que no ocurre en el Perú.

del Ministerio de Educación, la SBS, el Instituto Tecnológico Pesquero, la Oficina General de Reglamentos Técnicos del Ministerio de la Producción, etc. 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.

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 y Suecia) con federaciones y confederaciones muy bien organizadas, en el Perú sólo están inscritas siete asociaciones de consumidores y sólo una de ellas tiene una sólida trayectoria. En Suecia, Brasil y los 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 sólo contra gastos de materiales educativos 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.

Los otros ingredientes

Existen otros ingredientes que juegan un rol importante en el diseño institucional que vela por el consumidor: a) la autorregulación, b) las convenciones colectivas de consumo, c) el rol de las entidades académicas, y d) 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

corregulación 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 constituye un instrumento supletorio a la regulación, que coadyuva al mejoramiento de la producción y el consumo (Martín, 2005).

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 (Durand, 2006).

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 han contribuido al notable incremento de las relaciones comerciales transfronterizas (Hernández, 2006). Nuevos obstáculos aparecen entonces en lo que se refiere a la justicia en el consumo como la jurisdicción competente, la ley aplicable, la diferencia de idiomas y de sistemas, las demoras por las distancias, etc. (Revilla, 2006). Países de 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.

El Sistema Nacional de Protección al Consumidor

Una de las principales características de las experiencias brasileña, estadounidense 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 distribuyen 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, la 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 país¹³. 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 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 competencias y funciones 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 del 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.

En el Perú, hasta el momento, no existe un sistema nacional que englobe los problemas del consumo, sino sólo diversos elementos dispersos. Las instituciones públicas horizontales y sectoriales caminan 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. Territorialmente, el sistema de oficinas desconcentradas del INDECOPI tiene escaso alcance y no se encarga de planear, coordinar y ejecutar políticas regionales o locales en relación con el consumo. No hay participación ni una

división social del trabajo con los gobiernos regionales y municipales, ni vinculación alguna con la administración local de justicia.

5. Apuntes para un mejor diseño de la concepción, institucionalidad y territorialización de la 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 las dirigidas a 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 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: a) el coadyuvar a garantizar el proceso competitivo, b) contribuir a incrementar la influencia y posición de los consumidores en la economía, c) la eliminación de cláusulas y tratos comerciales abusivos, d) el mejor uso de los recursos de las unidades familiares, e) la promoción de patrones de consumo que contribuyan al desarrollo sostenible, y f) la educación e información para el mejor desempeño de una verdadera ciudadanía. Esta visión más amplia se impulsaría 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. Ello 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?

En lo que se refiere a las entidades resolutorias de los conflictos de consumo, la experiencia internacional indica que se requiere de cuantos instrumentos y mecanismos sean posibles.

El consumo representa del 60 al 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 debería estar posesionada 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: a) impulsar las campañas nacionales de prevención, inspección, promoción y control; b) implementar la protección y defensa de los consumidores; c) producir información masiva para hacer los mercados más transparentes; d) articular a todas las instituciones integrantes del sistema nacional; y e) 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 tres 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 requiere 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.

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

Se ha mencionado que el Perú se encuentra implementando su proceso de descentralización política, económica y administrativa. Progresivamente, los gobiernos regionales y municipales vienen asumiendo competencias y funciones, ya sea en forma exclusiva, compartida o delegada -de acuerdo a 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 ese 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 a los criterios de provisión y concurrencia oportuna y eficiente de los distintos niveles de gobierno. En ese 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. En este sentido, los municipios pueden fácilmente añadir a sus funciones las referidas a la información, orientación y educación del consumidor; las actividades preventivas *ex ante* y *ex post*; la verificación, vigilancia e inspecciones de las condiciones de consumo y de los proveedores; la adopción de buenas prácticas 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 a las circunstancias de su propia realidad, propiciando de esta manera una división social del trabajo coherente y eficiente en los tres 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 la provisión de bienes y servicios que afectan a la población, como: la regulación de la salubridad y verificación de las condiciones higiénico-sanitarias de los mercados, restaurantes o zonas comerciales en la localidad; las normas en la distribución, almacenamiento y comercialización de los alimentos y bebidas; las normas con respecto al servicio local de taxis, triciclos, moto-taxis; el monitoreo de la gestión pedagógica y administrativa de los colegios y unidades de gestión educativas bajo su jurisdicción, en coordinación con las direcciones regionales de educación; el turismo y consumo sostenible de servicios en la localidad; el control de los pesos y medidas; el acaparamiento y la adulteración de productos y servicios; 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*, infraestructura y recursos humanos de las actuales Comisiones de Protección al Consumidor desconcentradas del INDECOPI, se estructuren ocho o nueve oficinas desconcentradas macro regionales que atiendan, en primera instancia, las causas de mayor cuantía de los consumidores y las

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 cumplimiento de las funciones del consumo y en el desarrollo de la comunidad.

causas de las autoridades y asociaciones de consumidores en cuanto a 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", conformada por notables locales, los cuales resolverían en forma sumaria en primera instancia las causas pequeñas de los consumidores. Las Comisiones de Protección al Consumidor macro regionales 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 a 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 existir una 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 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. Dada la naturaleza 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 derivados de multas resultantes de los procesos por ellos promovidos.

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

Con la globalización, con las nuevas tecnologías y con 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 conflictos.

Notas

(1) Consumidor razonable es aquel consumidor diligente, que busca, se informa y compara para tomar sus decisiones. Ver nueva ley de protección al consumidor, D. L. N° 1045, de junio de 2008.

(2) La situación en estos sectores es indescriptible: miles de accidentes y vidas perdidas por la irresponsabilidad y letanía del Estado en cuanto a la seguridad y salud de los consumidores.

(3) En algunos períodos se delegaron estas funciones a colegios profesionales, universidades e inclusive ONG.

(4) 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.

(5) Presidía la Comisión el Presidente del INDECOPI, y la integraron 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.

(6) "Consumidores sin Instancias para defenderlos de incumplimientos", Rotativo de Querétaro, 12-08-2009.

(7) A fines de 2007 se contaban alrededor de 556 PROCON y 27 DECON. La mayoría de los PROCON están ubicados en las grandes ciudades, existiendo todavía muchos municipios alejados que no los tienen y trabajan directamente con los DECON (Manzano, 2008: 9).

(8) El Código de Defensa del Consumidor tipifica crímenes practicados contra las relaciones de consumo (artículos 61 al 80), sin perjuicio de lo dispuesto en el Código Penal y leyes especiales (Pavan, 1997: 19).

(9) Bureau of Consumer Protection, USA Government: <http://www.ftc.gov>.

(10) Ver <http://www.consumeraction.gov>.

(11) 500 SEK en zapatos y confecciones; 1.000 SEK en equipos electrónicos, vehículos y muebles; 2.000 SEK en casas, botes o seguros (The National Board of Consumer Complaints, <http://www.arn.se>).

(12) Además, los consumidores usan las cortes administrativas por prácticas desleales.

(13) Hay estudios que indican, sin embargo, que el desarrollo del sistema no alcanza todavía a muchos de los municipios más lejanos del país (Manzano, 2008).

Bibliografía

- Bernitz, Ulf (1984), "Guidelines Issues by the Consumer Board: the Swedish Experience", en *Journal of Consumer Policy*, N° 7, pp. 161-165.
- Brady, Jillian y Waller, Spencer (2009), "Consumer Protection in the United States of America: an Overview", forthcoming in *Strengthening the Consumer Protection Regime*, CUTS, Jaipur.
- Defensoría del Consumidor (2007), *Política Nacional de Protección al Consumidor en El Salvador*, El Salvador. Defensoría del Consumidor.
- Durand Carrión, Julio (2006), *Derecho del consumidor*, Lima, Cultural Cuzco.
- European Commission (2002), "Consumer Policy in Sweden: as Compared to other Member States of the European Union" Directorate-General for Health and Consumer Protection, Doc. SANCO (02) S.3.
- Hernández Fernández, Asunción (2006), "La protección del consumidor transfronterizo intracomunitario", en *Estudios sobre el Consumo*, N° 79, Madrid, pp. 17-34.
- INDECOPI (2000), *Memoria institucional 1992-1999*, Lima, INDECOPI.
- _____ (2004), *Descentralizando al INDECOPI*, Lima, Gerencia de Desarrollo Institucional.
- _____ (2005), "Informe N° 0004-2005-2-4535", Lima, Sistema Nacional de Control. Oficina de Control Institucional.
- INDECOPI y UNCTAD (2006), *Programa Piloto Descentralizado de Protección al Consumidor*, Lima, INDECOPI.
- Manzano C., Liliana (2008), *Defensa del consumidor: análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*, Santiago, Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Martín Galicia, Félix (2005), "La regulación voluntaria y la defensa del consumidor", en *Estudios sobre el Consumo*, N° 72, Madrid, pp. 89-96.
- Pavan, Luiz Carlos (1997), "La protección al consumidor en el MERCOSUR", Buenos Aires, Instituto Nacional de la Administración Pública (Serie II: Estado y Sociedad; N° 31),
- PROFECO (2009), *Estatutos*, México, Procuraduría Federal del Consumidor.

Revilla González, José (2006), "Los métodos alternativos de resolución de conflictos en materia de consumo: las relaciones transfronterizas", en *Estudios sobre el Consumo*, N° 79, Madrid, pp. 59-72.

Roca, Santiago y Céspedes, Eva (2009), *Ley, políticas y prácticas de la protección al consumidor en el Perú*, Lima, Universidad ESAN.
The Swedish Consumer Agency (2009), SE-11887, Stockholm.