

Defensa del consumidor. Análisis Comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

* Liliana Manzano Chávez



Introducción

El presente artículo es el resultado de un proceso de investigación desarrollado en los países del Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. La comparación de los análisis de cada estudio permite retratar el estado de la situación de los derechos del consumidor y su sistema de defensa en la región, a partir de lo cual se busca relevar la importancia del tema para la consolidación de la democracia y de los procesos de reforma del Estado, y promover un debate entre los partidos progresistas de dichos países.

En los últimos años ha emergido con fuerza la necesidad de atender los problemas y demandas de las personas naturales o jurídicas que participan en calidad de consumidores y usuarios de bienes y servicios finales, que proveen organismos, empresas públicas o privadas y, en general, el comercio legal. Es lo que se ha llamado el despertar de los derechos de los consumidores y que ha empezado a formar parte de movimientos sociales, organizaciones políticas, medios de comunicación y, en general de la ciudadanía que, naturalmente, también constituye el universo de consumidores.

Entenderemos por consumo al “uso, adquisición o disfrute de bienes o servicios finales para la satisfacción directa de una necesidad humana (tanto de personas naturales o jurídicas), a diferencia de la producción, que usa también bienes o servicios para la obtención de nuevos bienes o servicios...”¹. Esto incluye bienes no duraderos (alimentos, medicinas, otros), bienes duraderos o de inversión (vivienda, autos, otros) y servicios prestados por personas (peluquería, ventas, otros).

El consumo es una fuente de bienestar debido a que permite la satisfacción de necesidades: alimento, vestido, descanso, seguridad, cultura, etc. Es también una fuente de satisfacción o placer, precisamente por su condición de satisfactor de necesidades. Pero además, a través de la masificación de los medios de comunicación y del cada vez mayor acceso a la información y a la tecnología el consumo se ha transformado en fuente y origen de nuevas necesidades.

Por otro lado, es interesante observar que el consumo ha tomado el lugar de los mecanismos tradicionales de participación política y es la nueva esfera donde se ejerce la ciudadanía. Esto ha generado peligros pero también nuevas posibilidades, como García Canclini lo reconoce “... grandes mayorías tienen niveles mínimos de consumo y por lo tanto una participación muy limitada en las nuevas formas de ciudadanía”². Debido a ello, es que desde los años ‘60 se ha instalado con fuerza en la agenda pública de EE.UU. y otros países desarrollados, y más recientemente en América Latina, la importancia de la promoción y defensa de los derechos del consumidor. En efecto, actualmente “la defensa de los consumidores es un tema de equidad y de equilibrio en las relaciones de consumo, propiciando el ejercicio de la ciudadanía y de la democracia”³.

Conceptos Claves para el Análisis

Las legislaciones y políticas, nacionales e internacionales, de protección a los consumidores tienen como finalidad el resguardo de éstos frente al posible daño (físico o financiero) que puede resultar del uso personal o en el hogar de bienes y servicios (Engel, 1998). En algunos países la legislación sólo protege a los consumidores respecto de bienes y servicios producidos por el sector privado, y en otros indistintamente de si se trata de producción pública o privada.

Como señalan las “Directrices Para la Protección del Consumidor”⁴ (Naciones Unidas, 1986) los consumidores a menudo afrontan desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación frente a los productores de bienes y servicios, y al mercado en general, especialmente en los países en desarrollo. Por esta razón los gobiernos de todos los países deben formular, fortalecer o mantener una política enérgica de protección al consumidor, con el fin de atender a las necesidades legítimas de:

- * Protección de los consumidores frente a los riesgos para la salud y su seguridad;
- * La promoción y protección de los intereses económicos de los consumidores;

1. Argandoña, Antonio, “La ética de la sociedad del consumo”. Cuadernos Empresa y Humanismo, N° 37.

2. Kokotovic, Misha, “Hibridez y desigualdad: García Canclini ante el neoliberalismo”. Revista de crítica literaria latinoamericana. Año XXVI, N° 52, 2° Semestre 2000. University of California, San Diego.

3. Consumers Internacional. Oficina para América Latina y el Caribe, “Hacia un sistema latinoamericano de protección al consumidor. III Foro de Agencias de Gobierno de Protección al consumidor”. En: Consumidores y Desarrollo. Año XIX. N°2, mayo-agosto 2004.

4. Aprobadas en la Asamblea General de Naciones Unidas, el 9 de abril de 1985.

- * El acceso de los consumidores a una información adecuada que les permita hacer elecciones bien fundadas conforme a los deseos y necesidades de cada cual;
- * La educación del consumidor;
- * La posibilidad de compensación efectiva al consumidor;
- * La libertad de constituir grupos u otras organizaciones pertinentes de consumidores, y la oportunidad para esas organizaciones de hacer oír sus opiniones

En términos de derechos, según los especialistas, las leyes y políticas de defensa de los consumidores debieran garantizar como mínimo⁵:

Derecho a productos seguros, que refiere a la protección frente a productos dañinos para la salud y la vida.

Derecho a la información, se expresa en la posibilidad de acceder a información esencial del bien o servicio en la rotulación y publicidad de éstos, así como en la protección frente a información fraudulenta, falaz o engañosa.

Derecho a ser escuchado, lo que implica la posibilidad de un trato justo y expedito en las cortes administrativas o especializadas en el tema; y el reconocimiento de los intereses y necesidades de los consumidores en la formulación de políticas públicas

Derecho a resarcimiento, refiere a la posibilidad de recibir una reparación en caso de lesiones o daños que resulten del uso de bienes defectuosos (o intrínsecamente dañinos) o de servicios incompetentes.

Derecho a educación de los consumidores, refiere a la posibilidad de adquirir conocimientos y habilidades necesarias para actuar en una economía de mercado.

En consecuencia, puede decirse que las leyes y políticas de protección del consumidor debieran proponerse aumentar el caudal de información de que disponen éstos cuando adquieren un bien o servicio; tienen el potencial de mejorar las destrezas para procesar esta

información e influir en un mejor uso del producto; y ofrecen alternativas para conseguir compensación en las situaciones de disconformidad con el producto o de daño provocado por éste (Engel, 1998). Asimismo, estas políticas deben promover un desarrollo económico y social, justo equitativo y sostenido (Naciones Unidas, 1986).

Aunque a partir de lo anterior es factible deducir el significado del concepto “Consumidor”, es necesario explicitarlo puesto que éste suele ser usado indistintamente con los términos de “Clientes” y “Usuarios”.

Ciente es un sujeto que ingresa al mercado al pagar un precio, tasa o tarifa por un bien o servicio (intermedio o final). Una vez que el cliente usa o disfruta el producto, y por este medio evalúa la calidad de lo adquirido, puede ser considerado un consumidor, siempre y cuando se trate de un bien o servicio final. En cambio, un usuario, es una persona que hace uso de un bien o servicio público, pagando un precio, tasa o tarifa, e incluso en algunos casos recibe el producto en forma gratuita. En este último caso se suele hablar de beneficiario, aunque no siempre esta distinción es tan clara por lo que se suele usar indistintamente los términos de usuario y beneficiario.

Al hacer uso de un bien o servicio final (ya sea este público o privado) tanto el cliente como el usuario puede ser considerado consumidor, pero ciertamente dependerá de la concepción y legislación de cada país si la relación del usuario con el Estado es atinente a las políticas de protección del consumidor, a políticas de defensa del ciudadano o a ambas en conjunto. Algunas teorías económicas afirman que en el modelo de libre mercado sólo las personas que usan un bien o servicio pagando un precio por éste pueden ser consideradas consumidores.

El problema que justifica la distinción entre cliente, usuario y beneficiario, es que sólo los primeros pueden influir en la mejora de la producción del bien en cuestión debido a que valoran monetariamente los productos que adquieren. Los usuarios y beneficiarios no pueden elegir y valorar los bienes que consumen puesto que son proveídos por monopolios del Estado que éste administra directamente o ha traspasado a privados. Pese a ello, en tanto ciudadanos los usuarios

5. Estos derechos fueron citados por Engel (1998), y, de acuerdo a lo que éste señala, los tres primeros derechos, además del derecho a elegir (que actualmente compete a las leyes y políticas antimonopolios), fueron introducidos por John Kennedy en un discurso de 1962.

y beneficiarios tienen el derecho de recibir bienes y servicios públicos de calidad, y de reclamar si ello no sucede. El Estado, tiene la obligación de brindar bienes y servicios de calidad, y de regular la calidad de los productos de proveedores privados monopólicos.

Recientemente ha ido adquiriendo fuerza la definición de usuario como “cliente”, donde se considera al usuario como titular del derecho de una prestación material cuyo incumplimiento debe ser compensado⁶ en tanto la persona ha pagado por él (por medio de los impuestos o tarifa directa), pero no porque se trata de un derecho emergido del “contrato social” entre el ciudadano y el gobernante, como debiera entenderse en el contexto de una sociedad democrática. Desde otro punto de vista, un usuario es titular del derecho de una prestación, pero al ser ésta pública el derecho deviene del hecho de ser parte de una comunidad, en ningún caso porque se paga por ella. A partir de los dos argumentos anteriores se concluye que no corresponde asimilar el concepto de usuario al de cliente.

El Estado de los Derechos del Consumidor en el Cono Sur

Instalación de la “Protección del Consumidor” en la agenda pública-política

En el Cono sur de la región, Brasil es el precursor en la instalación de la temática del consumidor en la agenda pública, ya que fue el primero en crear normas e instituciones pertinentes a la defensa de sus derechos. A inicios de los '70, en un contexto de crecimiento económico y de urbanización, movimientos espontáneos de la ciudadanía comenzaron a presionar por el reconocimiento de sus derechos como consumidores, demanda justificada por las tremendas desigualdades económicas existentes en el país, las que se habían mantenido a pesar del desarrollo logrado en esa época. La calidad de vida y de acceso al consumo de un gran porcentaje de la población (pobres e indigentes), continuaba siendo deficiente.

En este contexto emergen grandes organizaciones del consumidor como el Consejo de Defensa del Consumidor en Río de Janeiro (1974) y la Asociación de Protección del Consumidor en Porto Alegre (1976); y se crea la primera institución pública de defensa del

consumidor en el país, el Sistema Estadual de Proteção del Consumidor de Sao Paulo o PROCONS (1976).

A diferencia de la situación brasileña, en Chile, Uruguay y Argentina la instalación de la protección del consumidor fue tardía, más lenta y emergió como parte de los procesos de reforma del Estado (vinculados al retorno o consolidación de la democracia) y de transformaciones económicas (liberalización comercial, privatizaciones), y no por influencia de la ciudadanía. Si bien en Argentina existen antecedentes de un intento previo de parte del Estado por generar institucionalidad de Protección del Consumidor (en 1964 se otorga a la Dirección de Abastecimiento la realización de estudios de mercado en Defensa del Consumidor) no es sino hasta la década del 90 en que se incorporan los derechos del consumidor a la agenda política y se crea una legislación atingente al tema. Proceso que va ganando importancia por la presión de los movimientos ciudadanos formados en contraposición a las empresas que empezaron a administrar los servicios privatizados.

Un aspecto común en la historia de Brasil y Argentina, es que en ambos países el enfrentamiento de la crisis inflacionaria de los años '80 influyó en la forma en que fue conceptualizándose el tema, desde una perspectiva asociada a la problemática del alza de precios. Es decir, en ambos se intentó legislar, sin mucho éxito, a favor del consumidor por considerar que éstos se encontraban en una posición de desventaja frente a los proveedores privados. Sin embargo, existe una diferencia fundamental entre ambos, mientras en Brasil antes de la promulgación del Código de Defensa del Consumidor en 1990 se habían establecido normas (años '70) e instituciones públicas en la materia (años '80), en Argentina todos los intentos por legislar habían sido fallidos y hasta la década del 90 no existía institucionalidad competente. Recién en 1993 se aprobó la legislación del consumidor en Argentina y a raíz de ella se crearon instituciones, como la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y los Tribunales Arbitrales.

En Chile y Uruguay el tema emerge tardíamente en los '90 y se desarrolla de un modo similar. En ambos países es el Estado quién asume la necesidad de generar leyes e instituciones que velen por los consumidores, en un contexto de reconstrucción democrática en Chile y de transformación económica en Uruguay.

6. Álvaro Ramírez en su artículo: “Reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública. Lecciones y Aprendizajes de la experiencia chilena” (2002), señala que en Chile también se tiende a instalar la “moda” de definir al usuario como cliente lo que conlleva (o contribuye) a la pérdida de la consideración del ciudadano común como un agente partícipe de la acción pública.

La consolidación de un modelo económico neoliberal en Chile y Uruguay hizo necesaria la elaboración de un marco normativo e institucional para el fortalecimiento de la competencia y la defensa del consumidor. Por esta razón, los esfuerzos por legislar provienen del propio Estado, en el caso de Uruguay con influencia del MERCOSUR, y no se vinculan a una demanda social asociada a un alza en los precios y caída en el nivel de vida, como ocurrió en Argentina y Brasil en los '80, o se asocian a las inequidades económicas que en Uruguay y en Chile en los '90 eran tan significativas como en los otros dos países.

La legislación del consumidor en Chile y Uruguay se promulga recién hacia fines de los '90, tras largos procesos de debate parlamentario, a pesar de que en ambos países a inicios de la década ya se habían creado las instituciones pertinentes en la materia. En Chile el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) y en Uruguay la Dirección de Defensa del Consumidor, primero, y luego el Área de Defensa del Consumidor (ADECO).

En Chile la noción del consumidor se va construyendo desde una perspectiva individualista centrada en el aspecto liberal del consumo “la posibilidad de elegir”, y no en lo relativo al reconocimiento de derechos ciudadanos. En Uruguay, pese a enfrentar un proceso similar, la incorporación del modelo neoliberal es tardía y menos profunda, razón por la cual en la conciencia de los ciudadanos el rol del Estado como asegurador de derechos está más presente y se desconfía mucho más de los beneficios de la libre competencia, no existiendo una clara distinción entre derechos del consumidor y otros derechos ciudadanos. A pesar de ello, tanto en Uruguay como en Chile el conocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos es limitado, y es aún más débil el ejercicio de éstos a través del reclamo o la denuncia en los organismos competentes.

También en Argentina el proceso de liberalización comercial y de privatización de las empresas de servicios públicos generó en la ciudadanía un sentimiento de rechazo y desconfianza, sobretodo debido a la forma irregular en que se privatizaron las empresas y a la débil e ineficiente institucionalidad reguladora de éstas. En efecto, las fallas en la regulación y las ineficiencias de las empresas privatizadas quedaron al descubierto en la crisis eléctrica de 1999, lo que motivó la movilización de la ciudadanía en torno a la vulneración de los derechos de los consumidores.

Respecto del papel de los partidos y actores políticos en el desarrollo del tema, en términos generales se

observa que éste ha sido deficiente en los cuatro países analizados. Así, en ninguno de ellos se observa un esfuerzo permanente y consistente de parte de los partidos por incorporar el tema en sus agendas programáticas y avanzar en la creación de política pública en el tema. Sólo a partir de iniciativas individuales de actores políticos, del esfuerzo de la institucionalidad pública y/o de la presión ciudadana (en el caso de Argentina y Brasil), se ha ido avanzando en la consolidación de la temática en el Cono Sur.

En este esfuerzo se ha debido sortear las vallas impuestas por empresarios, comerciantes, gremios y representantes de los sectores políticos de derecha, contrarios a la intervención del Estado en materias económicas y temerosos por la “industria del reclamo” que podría llegar a generar la legislación. A pesar de esta negativa visión inicial, con el paso del tiempo estos sectores han ido reconociendo el valor de la legislación e institucionalidad en materia de derechos del consumidor en tanto contribuye al fortalecimiento de la transparencia y competencia de los mercados.

En Argentina y Brasil, luego de una década o más de esfuerzos aislados y fallidos (sobretodo en Argentina) por legislar en la materia, a inicios de los '90 se aprueba la ley del consumidor bajo acuerdos políticos-sociales mayoritarios, aunque con algunas diferencias. Mientras en Argentina hubo un esfuerzo conjunto de los dos partidos más importantes por legislar; en Brasil la iniciativa provino de actores individuales (del mundo político progresista) y no de programas partidarios, aunque en el desarrollo y aprobación de la legislación se logró convocar a actores de los más diversos ámbitos: líderes juristas, organizaciones de la sociedad civil y políticos.

En Chile y Uruguay las dificultades para legislar fueron mayores debido a la falta de un esfuerzo permanente de parte de partidos y actores políticos, a la baja prioridad dada al tema en la agenda pública, la falta de una institucionalidad pública consolidada y legitimada en la sociedad, la débil participación ciudadana en las discusiones parlamentarias y la férrea oposición de empresarios y la derecha política. En este proceso, el caso de Chile es paradigmático, ya que la ley permaneció por más de 6 años en el parlamento antes de ser promulgada.

Legislación sobre Protección de Derechos del Consumidor

En términos normativos los países del Cono Sur presentan una situación similar. En los cuatro países el sistema normativo que atiende la protección de los

derechos de los consumidores es multidimensional, ya que incluye una amplia diversidad de leyes de regulación económica, relaciones comerciales, provisión de servicios y otras; pero además, los cuatro países cuentan hoy con una legislación de carácter tutelar pertinente a la defensa de los derechos del consumidor. Pese a todo, existen diferencias sustanciales en la forma en que cada sistema normativo integra o conjuga los ámbitos de aplicación de las distintas leyes, y en el carácter que asume la ley del consumidor dentro de este sistema normativo.

Así, tanto en Brasil como en Argentina, los derechos del consumidor están instituidos en la Constitución de la República, y sus leyes del consumidor procuran integrar las distintas leyes y normas existentes en la materia dentro de un solo sistema normativo. En Argentina esto ha sido posible gracias a que la ley del consumidor posee un carácter superior, actuando por sobre todos los cuerpos legales existentes, excepto en el caso de las normas que regulan los servicios públicos donde la ley sólo tiene un carácter supletorio. En Brasil, en cambio, la integración legislativa pareciera ser poco efectiva debido al carácter amplio y general de la ley; al no tener superioridad sobre otras normas la ley deja espacio para que se den situaciones en las que se privilegia la aplicación de leyes especiales (regulación de servicios públicos privatizados y de bancos) y no la de protección de los derechos del consumidor.

En Chile, en cambio, los cuerpos legales que abordan el tema son sólo de carácter supletorio, esto significa que la ley del consumidor sólo actúa en los ámbitos no regulados por otras leyes económicas o comerciales. Por esta razón la ley del consumidor no ha conseguido conformar un sistema normativo más integral, y por ende, de más fácil acceso para los ciudadanos. En Uruguay la ley del consumidor es de Orden Público lo que significa que no puede ser derogada por el simple acuerdo entre las partes, aunque esto no necesariamente implica que las normas del consumidor estén integradas en una sola ley y que ésta tenga un carácter superior sobre otras leyes. En los temas no abordados por la ley los consumidores pueden remitirse al Código Civil.

Los procesos de transformación económica en los países del Cono Sur, en la década de los 80 y 90, entre

los que se cuenta la privatización de los servicios públicos, la liberalización comercial y financiera, motivaron la creación de sistemas normativos para la regulación de la competencia, especialmente para los nuevos monopolios privados. Sin embargo, el paso de estas legislaciones económicas a normas específicas en favor del consumidor no fue fácil.

En Brasil, este proceso se dio tempranamente gracias a la fuerza de las organizaciones de la sociedad civil (asociaciones del consumidor y sindicatos) y a la pronta generación de institucionalidad pública en la materia. En Argentina, se dio por la necesidad de superar las deficiencias de la regulación económica que dejaban al consumidor expuesto a las arbitrariedades del mercado, esto se conseguiría a través de una norma de carácter superior con estándares similares a los de los países desarrollados.

En Chile y Uruguay, hasta la década del 90, no existían elementos que presionaran para la configuración legal relativa al consumidor. Si bien en Chile, los procesos de transformación económica se dieron aún antes que en Brasil y Argentina, el contexto represivo de los '80, la inexistencia de un movimiento ciudadano abocado al tema y, sobretodo, el relativo éxito económico evitó que se demandara una legislación. En Uruguay, por su parte, el retardo de la legislación se dio por la tardía apertura comercial del país, por eso sólo cuando este se incorporó al MERCOSUR se reconoció la necesidad de armonizar las normas del país a la de los otros estados miembros.

Respecto del objeto de la legislación, en los cuatro países ésta busca normar las relaciones de consumo final, es decir, las relaciones comerciales entre proveedor (público o privado)⁷ y consumidor. Sólo en Uruguay se asume este tipo de relaciones como una contratación civil y no comercial. Asimismo, las cuatro legislaciones consideran al proveedor como una persona natural o jurídica, pública o privada, que produce, distribuye, importa o comercializa bienes o servicios finales; y excluyen a los profesionales independientes, con excepción del caso de Uruguay⁸. Un caso interesante y distinto en esta definición la presenta Argentina, puesto que su legislación considera además a proveedores ocasionales e informales bajo

7. En las cuatro legislaciones se reconoce a proveedores públicos y privados, pero en general del sector público sólo se atienden las demandas relativas a servicios subvencionados por el Estado y donde el consumidor paga una tarifa o tasa, por ejemplo, transporte público, y no respecto de servicios públicos gratuitos donde los derechos debieran ser resguardados por la Defensoría Pública o "Ombudsman".

8. Recientemente en la legislación Argentina se está considerando incluir a este tipo de proveedores.

la justificación que ellos representan un significativo porcentaje de la comercialización. Si bien en Chile también existe un alto nivel de informalidad, su legislación explícita exactamente lo contrario, sólo se reconocen los derechos del consumidor cuando éstos adquieren bienes o servicios de proveedores legalmente establecidos.

Sobre la noción de consumidor, todos coinciden en reconocerlos como “personas físicas o jurídicas que adquieren para consumo final bienes o servicios”. Pero además, en Brasil, Chile y Uruguay se hace explícita además la posibilidad de que al adquirir los bienes los consumidores pueden pagar un precio, tasa o tarifa, en cuyo caso el concepto de consumidor se hace extensivo al de usuario. En Brasil, por su parte, se considera también a colectividades de personas como consumidores.

Los derechos contemplados en las legislaciones también son comunes a los cuatro países, en tanto reproducen aquellos consagrados en las “Directrices para la Protección del Consumidor” de las Naciones Unidas (1986). Así se reconoce el derecho a elegir, a no ser discriminado, a informarse, a una educación sobre derechos, a un consumo saludable y seguro, y a compensaciones. Además, existen derechos especiales manifestados en las legislaciones de los cuatro países que no se señalan en aquellas Directrices, como son el derecho a retractación en los contratos y a garantías en la compra.

Una diferencia importante en este ámbito es que sólo la legislación de Uruguay reconoce explícitamente el derecho a organizarse -indicado en las Directrices-, también en esta legislación se incluyen aspectos novedosos como el derecho a la prevención de daños y al acceso a la justicia para la prevención y resarcimiento. La legislación brasileña también ha relevado este último aspecto para la mejor defensa de los derechos del consumidor.

En cuanto a las obligaciones y normas que incluye la legislación, y la forma en que éstas son aplicadas o sancionadas, las diferencias entre los países son mayores y no siempre fáciles de sistematizar. Todas las legislaciones consideran normas destinadas a regular la entrega de información veraz, suficiente y oportuna, de parte del proveedor; sancionan la publicidad engañosa; definen normas especiales sobre ofertas y créditos; e imponen límites a los contratos para promover su transparencia y evitar la existencia de cláusulas abusivas; entre otras. En estas normas las diferencias se

evidencian en la especificidad de la regulación o el tipo de sanción que aplican, pero en términos de impacto legal muchas veces se ha reconocido que leyes bien definidas y acotadas no aseguran un mejor tratamiento del derecho si es que ello no va acompañado de un sistema judicial accesible, transparente y efectivo. Aspecto que en algunos casos, como el de Argentina, se reconoce como deficiente.

Al comparar, por ejemplo, los límites en la retractación en los contratos, se observa que en Argentina y Uruguay los plazos son de sólo 5 días, mientras que en Chile llegan a 10 días, aunque en este último caso la retractación se restringe a contratos especiales (por recintos vacacionales de tiempo compartido y de educación superior). En Uruguay la retractación considera sólo las compras fuera de local.

Un aspecto singular considerado en la legislación de Argentina, es la solidaridad en la responsabilidad de la falta, desde el productor, al comercializador y vendedor del producto. Asimismo, es interesante destacar el reconocimiento de la responsabilidad de los profesionales independientes que se hace en la legislación de Uruguay.

En las instituciones que aplican la ley y las sanciones respectivas se observa las mayores debilidades del sistema normativo de los países estudiados. En Chile y Uruguay no existen tribunales o instancias judiciales especiales para el tratamiento del tema, razón por lo cual los juicios suelen ser lentos y con escasos elementos que faciliten el acceso y la defensa del consumidor. En Uruguay esta deficiencia ha comenzado a abordarse a través de un programa de apoyo a la defensa de la competencia y el consumidor financiado por BID. En Chile, con la reforma a la ley del consumidor (2004) y la mayor intervención del SERNAC en la mediación previa al juicio, se han disminuido los tiempos de los procesos.

En Argentina, en cambio, existen tribunales arbitrales de consumo e instancias municipales de aplicación de la ley que facilitan el acceso de los consumidores a la justicia. Estos jueces especiales, además de realizar juicios de mediación abreviados, tienen plenas atribuciones para realizar audiencias, imponer multas, realizar decomisos, clausurar locales, entre otras sanciones. Brasil posee sistemas estatales y municipales de defensa del consumidor (PROCONS), los cuales se hacen cargo del cumplimiento de la ley recibiendo las demandas de los consumidores, intermediando frente a las empresas e imponiendo sanciones.

En cuanto a las reformas a la ley, sólo en Chile éstas se han concretado, lo que se explica por las graves deficiencias que presentaba la ley original. Algunas normas fundamentales relativas a la formación y financiamiento de las organizaciones del consumidor, por ejemplo, fueron vetadas por la derecha (dada su alta representación parlamentaria) en el proyecto original. Además de ello, la reforma chilena buscó agilizar los procesos judiciales e incluyó la posibilidad de entablar demandas por intereses colectivos y difusos (aspecto contemplado en las legislaciones de los otros países). En el 2001 se inició un proceso de discusión parlamentaria por posibles reformas a la ley en Uruguay, en el cual se contempló la creación de un registro público de empresas infractoras; la instauración de una multa al proveedor que no comparece a audiencia; y la protección legal al consumidor intermedio (proveedor). Posteriormente, en el 2002 se elabora otro proyecto que apunta a la protección del consumidor en los servicios educativos y de salud. En Argentina, en cambio, recién en el 2005 se inicia el proceso de discusión de reformas, entre las cuales se ha considerado incluir a profesionales independientes como proveedores objetos de la ley; eliminar la supletoriedad en servicios públicos domiciliarios; y dar a la Subsecretaría la atribución de hacer políticas de consumo sustentable y protección de medio ambiente.

En Brasil, por su parte, no se evidencia ningún proyecto específico que busque mejorar el Código del Consumidor existente, sólo ha habido modificaciones menores en éste. No obstante, en forma individual algunos senadores y diputados han intentado limitar la aplicación de algunas cláusulas de la ley; asimismo la Confederación Nacional de Sistema Financiero actualmente intenta demostrar la inconstitucionalidad de la ley del consumidor en el ámbito bancario, admitiendo sólo la aplicación de las normas del Banco Central. Estas propuestas inquietan a los defensores de los derechos del consumidor que reclaman una mayor preocupación de las organizaciones de la sociedad civil frente a estas situaciones.

Por último, el análisis del impacto de la legislación, en la defensa de los consumidores y la promoción del tema, al parecer no ha sido abordado por la institucionalidad pertinente. Sólo en Argentina y Chile se han desarrollado mediciones del impacto, pero sólo a través de las estadísticas judiciales y de percepciones parciales, y no por medio de una evaluación técnica.

En Argentina se destaca el trabajo de los tribunales de conciliación que han logrado llegar a numerosos

acuerdos, con reparación del daño, y se releva la descentralización de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor ya que permite alcanzar a un mayor número de consumidores; pese a ello se afirma que aún se requiere fortalecer las instituciones en la materia para mejorar la eficiencia en el cumplimiento de la ley. En Chile, se releva el significativo impacto de la intermediación judicial y extrajudicial del SERNAC, la disminución en los tiempos de los procesos judiciales, y los éxitos que han obtenido las asociaciones del consumidor en demandas por intereses colectivos, entre otras.

Como aspectos pendientes de las legislaciones, en los cuatro países se destaca la necesidad de abordar de manera más efectiva los derechos de los usuarios de servicios públicos y/o de servicios públicos privatizados. Esta demanda se expresa con algunos matices en cada país:

En Chile se afirma la necesidad de crear legislaciones particulares al ámbito público, las que debieran ser atendidas por un Defensor Público; además se destaca la necesidad de regular la actividad profesional independiente, la creación de tribunales pertinentes en la materia, y un apoyo más significativo a las organizaciones del consumidor, entre otros temas.

En Argentina se demanda la incorporación de los servicios públicos a la legislación, la reposición de la gratuidad judicial y la fijación de pautas para acciones colectivas.

En Brasil se reconoce que la amplitud de su Código permite que en algunos casos se prefiera la aplicación de leyes especiales de regulación de servicios públicos privatizados que atentan contra los derechos del consumidor. Aspecto que debiese ser abordado en una futura reforma a la legislación.

En Uruguay se ha planteado incluir en las reformas a la ley una mejor prevención de las prácticas abusivas y la creación de un registro público de empresas infractoras a la ley del consumidor.

Institucionalidad Pública para la Defensa de los Derechos del Consumidor

La institucionalidad pública cumple un rol vital en la tarea de defensa y protección de los derechos de los consumidores, especialmente en el Cono Sur donde la práctica de la libre competencia, justa y transparente, aún no está consolidada. Para tal efecto, los países analizados han desarrollado estructuras

gubernamentales específicas, las que en algunos puntos presentan similitudes mientras que en otros muestran claras diferencias.

Las instituciones públicas en materia del consumidor tienen una data similar entre los cuatro países, con excepción de Brasil que cuenta con una historia institucional que se remonta a la década de los 80, donde se crean los primeros sistemas de defensa del consumidor o PROCONS a nivel estadual y municipal. A fines de los '80 se crea la Dirección de Defensa del Consumidor en Uruguay y a inicios de los '90 el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) en Chile.

Sin embargo, no es sino hasta finales de la década de los 90 que la institucionalidad pública de esta región de Latinoamérica se consolida. Así, los años 1997 y 1998 marcan un punto de inflexión común en la trayectoria del tema. En Brasil se crea el Sistema Nacional de Defensa del Consumidor (SNDC) coordinado por el Departamento de Protección y Defensa del Consumidor (DPDC) (1997); en Chile se aprueba la ley del consumidor que otorga atribuciones reales al SERNAC (1997); en Argentina la aprobada ley del consumidor permite la creación de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor y los Tribunales Arbitrales (1998); y, finalmente, en Uruguay se crea el Área de Defensa del Consumidor (ADECO) que modifica la estructura de la Dirección del Consumidor (1998).

Pese a la contemporaneidad en la creación y consolidación de la institucionalidad en la región, el enfoque o reenfoque de la política pública en derechos del consumidor presentan matices diversos en cuanto a objetivos y funciones.

La cobertura que alcanzan las instituciones es similar entre los países del Cono Sur. Así, mientras en las capitales se concentran los organismos de administración central y que cumplen un rol más efectivo y de mayor impacto, en los territorios del interior o alejados de los grandes centros de transacción económica es difícil visualizar una forma de operar cercana y eficiente. En Argentina y Brasil, dada su administración federal, ha habido iniciativas independientes del Estado nacional por crear organismos pertinentes en la protección de los derechos de los consumidores en los estados, provincias y municipios.

De hecho en Brasil los PROCONS estaduales se crearon mucho antes que el organismo nacional de defensa del consumidor. En este país hoy se contabilizan más de 556 PROCONS municipales y 27 federales; en Argentina se contabilizan más de 100 Tribunales Arbitrales de

Consumo. No obstante, estas cifras pueden conducir al engaño, ya que de los 100 Tribunales existentes en Argentina, solo los del Gran Buenos Aires tienen una continuidad real; mientras que los 556 PROCONS sólo cubren al 10% de los municipios en Brasil.

Chile y Uruguay, por su parte, como países política y administrativamente más centralizados no poseen organismos del consumidor que actúen regional o localmente en los distintos aspectos involucrados en la legislación. En Chile el SERNAC ha logrado desconcentrar su accionar en las trece regiones del país, pero sólo con oficinas informativas o de presentación de reclamos; los municipios, en forma independiente del Estado, han creado sus propias oficinas informativas, las que alcanzan hoy al 92% de las comunas del país. En Uruguay sólo existe un órgano centralizado, con escasa o nula incidencia en las regiones del interior.

El esfuerzo por cubrir zonas más amplias de los países se ha dado bajo una lógica perversa, se gastan muchos recursos en crear instituciones, administraciones y oficinas, pero se les entrega un nivel mínimo de autonomía para operar en las áreas de su competencia, o no se les provee de las atribuciones necesarias para justificar la sede local de la institución nacional.

Así, la falta de personal de las oficinas regionales o municipales en Chile, Brasil y Argentina, pese a su presencia en un gran número de municipios, ha derivado en que los órganos del consumidor se conviertan en sedes informativas, más que en organizaciones que atiendan los problemas de consumo que afectan a sus comunidades. En Argentina, pese a poseer una estructura considerable en las provincias, ésta pareciera no funcionar de forma eficiente en los territorios alejados de los grandes centros urbanos. En el caso de Uruguay, la presencia de funcionarios en las regiones del interior implica un traslado para el cuál el Estado no tiene o no ha dispuesto los recursos necesarios.

Más allá de las deficiencias en la cantidad de recursos humanos, en los cuatro países se evidencia además una significativa falta de capacitación del personal en temáticas específicas relativas a la legislación. La falta de personal especializado se ha reflejado en la calidad del servicio prestado, que es progresivamente más deficiente mientras mayor es la distancia del organismo respecto de la administración nacional. Se puede decir entonces que las recientes leyes del consumidor aprobadas tienen un bajo o nulo efecto en los territorios alejados de los centros donde se concentra la actividad económica.

Las dependencias administrativas de las instituciones, creadas bajo el alero de las recientes legislaciones, marcan en gran parte sus objetivos y su posible trayectoria. Mientras en Argentina los Tribunales Arbitrales de Consumo dependen del Ministerio de Justicia y la Subsecretaría de Defensa del Consumidor del Ministerio de Economía; en Brasil los PROCONS son de administración municipal o estadual, y el DPDC depende del Ministerio de Justicia. En Chile el SERNAC depende del Ministerio de Economía; y en Uruguay ADECO funciona bajo el alero de la Dirección General de Comercio del Ministerio de Economía.

Pese a las diferencias en las jerarquías a las que responden, en todas la labor sancionadora es el punto débil a la hora de evaluar el cumplimiento de sus objetivos, ya sea esto explicado por la falta de continuidad de los Tribunales y la sujeción a las prioridades municipales de las oficinas de la Subsecretaría (Argentina); el devenir de los PROCONS en los planes municipales y la escasa coordinación que logra el DPDC (Brasil); la falta de atribuciones para aplicar sanciones del SERNAC (Chile); o la poca competencia directa en materias de su propiedad en el caso de ADECO (Uruguay).

Si se tuviera que definir el principal objetivo que desarrollan estas instituciones en base a sus acciones concretas, se evidencia como central la información y educación de los consumidores, siendo esta materia en la que se perciben los mayores avances en todos los países analizados. En cambio, la provisión de asistencia legal y la producción de resultados favorables en las quejas y demandas de la población son los ámbitos de menor impacto de estas reparticiones públicas. Con excepción de los PROCONS de Estados como Sao Paulo, por su larga historia y sus vastas atribuciones legales, y los Tribunales Arbitrales del Gran Buenos Aires, por sus amplios recursos y su competencia directa en la aplicación de la ley.

En los cuatro países existen instancias de conciliación o mediación extrajudicial entre las partes, las que actúan bajo órganos con dependencia judicial en el caso de Argentina y Brasil o dentro de las mismas instituciones nacionales en el caso de Chile y Uruguay. En todos los casos estas instancias tienen como objetivo buscar acuerdos rápidos, operativos y eficientes que motiven a los proveedores a compensar daños o faltas evitando el proceso judicial.

En Argentina se han establecido dos etapas previas al juicio: conciliación y arbitraje, las que son ejecutadas por los Tribunales Arbitrales o por la Autoridad de

Aplicación (Subsecretaría de Defensa del Consumidor). En Brasil, para evitar llegar a una instancia judicial, se busca un arreglo entre las partes a nivel municipal o estadual, en los PROCONS. En Chile, pese a que la mediación o conciliación de las partes es un tema relativamente nuevo entre las atribuciones del SERNAC, éste ha mostrado resultados exitosos a favor del consumidor. Uruguay, por su parte, también basa las posibilidades de su acción en lograr resultados concretos en procesos de mediación y conciliación. En la lógica judicial son pocas las asistencias que se prestan a la población, siendo Brasil y Chile países que claramente estipulan la participación de la institución estatal en las demandas judiciales. En Argentina y Uruguay al parecer se confía en extremo en la capacidad para resolver el asunto antes del juicio, o bien no se cuentan con recursos humanos apropiados para prestar ese apoyo, al menos en el caso uruguayo. En Argentina el proceso judicial se deja en manos de los Tribunales Arbitrales, especializados en temáticas del consumo, a diferencia de Chile, Uruguay y Brasil donde los tribunales que tratan los casos son de tipo ordinario.

Para que las estrategias y acciones de estos órganos gubernamentales puedan tener un mayor nivel de impacto se recomienda que éstos sean capaces de generar vínculos y convenios con otras reparticiones públicas, de interés para la defensa y protección del consumidor. En los cuatro países, en el componente educativo es donde se ven los mayores esfuerzos para establecer coordinaciones, lo que se expresa en la existencia de convenios con el Ministerio de Educación para la capacitación de maestros. Sin embargo, son prácticamente nulos los vínculos con otras dependencias estatales.

En Brasil las posibilidades de coordinación interinstitucional pasan por un asunto de jerarquías que dificulta en gran medida que el SNDC funcione como se espera, pese a ello se está estudiando la posibilidad de establecer instancias de encuentro con el Departamento de Defensa del Consumidor del Ministerio Público. En Argentina ocurre una situación similar con el Sistema Nacional de Arbitraje y la labor de la Subsecretaría, aunque en este caso se dan ciertas coordinaciones a nivel provincial. El SERNAC en Chile pese a reconocer en las Superintendencias a un interlocutor relevante, no ha logrado concretar estrategias en común o un cambio en el foco de atención de ellas, salvo en casos muy particulares. En el caso uruguayo también se presentan graves falencias en materias de coordinación.

El principal problema que se deriva de la incapacidad por generar lazos es que difícilmente estos órganos nacionales puedan supervisar y controlar a otras instituciones estatales que directa o indirectamente tocan materias relativas al consumo. Este es un terreno que no debe mirarse con menosprecio, puesto que sus implicancias son notables para la consolidación de un sistema nacional más amplio en la protección y defensa del consumidor. En esta materia SERNAC en Chile se ha propuesto avanzar, inicialmente a través de la creación de un portal o ventanilla única de atención al consumidor, con la cual todos los entes públicos poseen un vínculo directo desde sus propias páginas web, por este sistema el consumidor presenta sus demandas y ellas son canalizadas por SERNAC hacia los organismos competentes.

A nivel de resultados, una mirada general a los cuatro países indica que, en una década o menos de funcionamiento estas instituciones han logrado significativos progresos. En Argentina los Tribunales de Consumo hoy alcanzan a concretar miles de casos resueltos (aunque aún esta cifra sea mínima en el contexto total de transacciones). En Chile por la acción de SERNAC se solucionan un 66% de los casos de mediación y 82% de los casos judiciales son fallados a favor del consumidor. En Uruguay se posee un catálogo de sanciones que quizás pecuniariamente no sea muy considerable, pero la apuesta por el castigo mediático es muy inteligente de parte de ADECO, sin embargo, hasta hoy el uso de estos mecanismos ha sido menor. Brasil, por otro lado, no muestra resultados concretos.

En el sistema argentino se identifica como preocupante el bajo nivel de respuesta a las diferencias de poder e información en el mercado, ello debido a que dentro del total de transacciones económicas el nivel de impacto de las instancias de protección al consumidor es muy bajo. Aún cuando la eficiencia de la instancia de resolución no judicial es satisfactoria, el acceso de la población a esta vía es muy bajo.

La cantidad de instancias e instituciones creadas en el ámbito del consumo en Brasil es definitivamente impresionante, el tema crucial para los brasileños es que cada órgano actúa de forma muy autónoma y parcelada, por lo que es un sistema que puede producir muchos resultados, de diversas formas y dependiendo del asunto particular, pero al evaluar el impacto de las acciones dentro del sistema como

un solo cuerpo es poco lo que se puede decir o analizar. Cada institución tiende a velar por los intereses de la población segmentadamente y no existe una visión más integral del punto donde se encuentra el consumidor brasileño respecto a los proveedores, cuánto ha perdido y ganado con el sistema actual. La DPDC busca entregar esta visión más holística, pero aún sin resultados claros de su gestión, pareciera estar en un punto inicial y de inercia respecto a las coordinaciones que debe establecer.

En Chile, el SERNAC ha percibido que primero debe hacer una apuesta por la generación de confianzas institucionales, a la par que va instalando el tema en los medios de comunicación y en la educación. En esa línea se ha avanzado progresivamente, puesto que la presencia del organismo es cada vez mayor, y el ámbito de soluciones que hoy entrega a la población va en vías de incrementarse, especialmente después de las reformas del 2004. Las asimetrías y desigualdades del mercado en Chile son patentes como en toda la sociedad, por esta razón SERNAC busca generar un cambio cultural hacia un reconocimiento por parte del consumidor de un rol más activo en la defensa de sus derechos, en esta lógica los convenios que realiza el servicio con el Ministerio de Educación son de suma importancia.

La limitada autonomía y poca relevancia institucional de ADECO marcan de forma clara los objetivos que de esta institución se pueden evaluar. La labor informativa y educativa está en un pie similar al resto de los países, pero los resultados de la acción directa de ADECO aún son escasos. El peso que se le ha dado recientemente al tema es destacable, proceso que se ha ido concretando gracias a la influencia del MERCOSUR y al reciente apoyo de un préstamo BID, con el cual se busca generar una red descentralizada y desconcentrada de defensa del consumidor lo que genera expectativas de mayores avances en el tema. Hoy el sistema uruguayo tiene dificultades y obstáculos estructurales que no permiten analizar en propiedad a ADECO, pero es de esperar que con el préstamo BID se subsanen algunas falencias básicas en la consolidación de la estructura e impacto institucional.

En síntesis, los sistemas de los cuatro países ven frenado su avance para la defensa y protección de los consumidores por vicios propios de las organizaciones de sus Estados. Así, se evidencia que ninguno escapa a las dificultades de coordinación interna del sistema y a la falta de atribuciones para afrontar las vulneraciones de

los servicios del Estado a los derechos del consumidor⁹. La regulación de los grandes proveedores privados, especialmente en la defensa de intereses colectivos, se presenta aún como un ámbito poco asequible para las instituciones públicas, esto debido a que el impacto global de sus acciones en la actividad económica y en las lógicas del mercado es absolutamente menor. La estrategia de poner en circulación, en los medios de comunicación, los hechos asociados al tema ha sido un buen acierto de aquellas administraciones que lo han hecho.

Participación ciudadana en la defensa de los derechos del consumidor

En los cuatro países analizados hoy se le concede un lugar preponderante a la participación ciudadana dentro del sistema de defensa del consumidor, sin embargo, el reconocimiento de este rol no ha sido fácil y ello ha limitado el desenvolvimiento activo de la ciudadanía en la construcción de un movimiento del consumidor permanente.

Frente al modelo más neoliberal de la región, el chileno, se ha reconocido que la participación de la sociedad en la superación de las fallas del mercado es fundamental. Se afirma que el movimiento de consumidores puede aportar en la construcción de una política global de protección al consumidor, así como favorecer la consolidación democrática. También en Uruguay se reconoce que frente a los desequilibrios en las relaciones de poder, como las del mercado, la sociedad civil debe actuar en forma organizada. Las asociaciones de consumidores y ciudadanos deben promover el respeto y la defensa de sus derechos, realizando acciones de incidencia política y promoviendo la participación de manera de generar cambios sociales a favor de los consumidores.

En Brasil, por su parte, se señala que en las discusiones de políticas públicas la sociedad tiene la posibilidad de participar individual o colectivamente. En los PROCONS u órganos similares existen espacios para la participación individual; así como algunas empresas poseen servicios de atención al cliente y recepción de reclamos. Para la participación colectiva, de las organizaciones de la sociedad, se afirma que debieran existir espacios formales en foros, comités u otras instancias consultivas del Estado o del sector privado.

Pese a todas estas declaraciones de buenas intenciones acerca del rol que debiera jugar la sociedad civil en la construcción de un sistema de defensa del consumidor fuerte, en la región, la participación aún es débil. En Chile y Uruguay se evidencia que la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para actuar frente a los grandes consorcios empresariales, por ejemplo, en los servicios eléctricos o de telecomunicaciones, es mínima; así como es casi inexistente la capacidad de enfrentar a las vulneraciones de derecho del Estado. Sólo recientemente en Chile las organizaciones han comenzado a actuar en defensa de intereses colectivos frente a daños provocados por grandes proveedores de servicios.

En Argentina, por su parte, se asume la falencia de la participación en la puesta en marcha del sistema de protección del consumidor, argumentándose que la sociedad civil no ha incorporado la verdadera relevancia del tema; pero, a su vez, las asociaciones de consumidores reclaman la necesidad de definir responsabilidades en una política de Estado y de contar con apoyo estatal para poder desarrollar sus acciones en forma continuada.

Brasil es la excepción a la regla. La mayor capacidad de acción de la ciudadanía brasileña para hacer valer sus derechos forma parte de una tradición cultural de larga data. Existen evidencias de movilizaciones espontáneas desde 1930, tales como marchas o boicots de los consumidores por los altos precios en los productos. Pero también hay evidencia de movimientos promovidos por los gobiernos en 1972 y 1986, bajo el objetivo de combatir la alta inflación de esos años. En Argentina, a fines de la década de los 90 comenzaron a desarrollarse movilizaciones espontáneas y masivas similares a las de Brasil.

En la construcción del sistema del consumidor los Estados, de los países analizados, tuvieron que lidiar con la falta de participación y asociatividad de la sociedad civil, con excepción de Brasil. Esto en parte se explica por una historia de regímenes dictatoriales y represivos que durante la década del 70 y 80 coartaron todo tipo de organización de la sociedad civil e impidieron la formación de nuevos movimientos sociales. A pesar de ello, y gracias a la cooperación internacional, en Argentina, Brasil y Uruguay ya en la década de los 80, aún antes de que se legislara en el

9. Las figuras de Defensor Ciudadano o Ombudsman, que actúan en defensa de los derechos de los usuarios del Estado, cuando existen, son sólo decorativas producto de la resistencia de los propios estados a asumir el tema de una forma responsable, integral y completa.

tema, se formaron importantes organizaciones algunas de las cuales permanecen hasta hoy.

Acción del Consumidor (Argentina), el Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (Brasil) y la Liga Uruguaya de Defensa del Consumidor (Uruguay) han tenido trayectorias que se remontan a la década del 80. Las dos primeras han contado con una vinculación permanente con organismos extranjeros que les ha permitido sobrevivir al día de hoy, han realizado un trabajo académico-político principalmente y tienen un perfil científico que les ha hecho ganar prestigio nacional e internacionalmente, pero a su vez esto les ha limitado sus posibilidades de convocar y fomentar una participación ciudadana más amplia. La organización del Uruguay en cambio, aunque hasta el día de hoy se mantiene activa y cuenta con capacidad técnica para desarrollar estudios, sus escasos recursos le impiden proyectar sus acciones masivamente.

En 1994 las organizaciones de consumidores de los cuatro países miembros del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) decidieron unirse formando la Asociación de Consumidores de MERCOSUR (ACOM), sin embargo, su desempeño fue prácticamente nulo. Las organizaciones de Paraguay y Uruguay no tuvieron representación en el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR, y por otro lado, la poca efectividad del Foro motivó al Instituto de Defensa del Consumidor de Brasil a abandonar, quedando solo Acción del Consumidor de Argentina.

En Chile, la dura impronta del régimen dictatorial dificultó la formación de organizaciones del consumidor, aún así poco antes de finalizar la dictadura se formaron organizaciones que actuaron en forma soterrada y escasamente vinculadas entre sí (ODECU y CONADECU). Por esta razón dentro de los procesos de reconstrucción institucional y consolidación democrática, los gobiernos concertaciones, a través del SERNAC, se han propuesto incentivar la formación y el fortalecimiento de las asociaciones del consumidor. Objetivo que, desde sus instituciones públicas abocadas al tema, también ha sido levantado en los otros países del Cono Sur.

Organizaciones como ODECU y CONADECU por las condiciones impuestas en la legislación chilena se crearon como corporaciones privadas y no como asociaciones del consumidor; esto mismo limitó hasta el 2004 la formación de otras organizaciones y las existentes debieron actuar bajo el alero de estas

dos grandes. Ambas participaron en las discusiones legislativas y han desarrollado acciones locales en difusión y educación, pero con muy bajo impacto y visibilidad pública. La débil capacidad organizativa chilena contrasta con la fuerte asociatividad de Argentina y Brasil, donde la estructura, visibilidad, reconocimiento e impacto de las organizaciones del consumidor es definitivamente más importante que en los demás países.

En los cuatro países los mayores resultados de las organizaciones de la sociedad civil en la materia han sido la aprobación de leyes, gracias a su apoyo en las discusiones, y la posterior difusión de ellas; la firma de convenios con distintas reparticiones del Estado para el desarrollo de capacitación en el tema; el desarrollo y difusión de estudios de mercado y de campañas educativas; la realización de foros, seminarios y encuentros entre asociaciones de consumidores para fortalecer su accionar coordinado.

Las organizaciones mencionadas, y otras existentes en cada uno de los países, en su creación han partido con la fuerza y motivación de una injusticia particular que los convocó a movilizarse en busca de soluciones; pero, en muchos casos, esa efervescencia inicial y específica, que se expresa en actuaciones públicas, ha pasado a desvanecerse al no existir una participación constante de sus miembros. De igual forma, entre las organizaciones frente a sucesos puntuales y relevantes suelen generarse vínculos y coordinaciones, pero una vez conseguido el objetivo de la convocatoria no ha persistido la capacidad ni la voluntad de fortalecer la acción conjunta.

Por otro lado, la falta de recursos y de apoyo estatal ha impedido la consolidación de la sociedad civil organizada, llevando a que ésta tenga apariciones esporádicas y escasa visibilidad frente a la opinión pública después de finalizado el hecho que motivó su aparición e impacto medial y político. Entre los países estudiados, sólo Brasil y Chile comparten la existencia de fondos estatales de apoyo a estas organizaciones, mientras que en Uruguay y Argentina no existen fondos concursables de cuantía.

Pero también se reconoce que las propias organizaciones han sido poco activas en la búsqueda de recursos (nacionales o internacionales) para sobrevivir, una prueba fehaciente de ello es que las organizaciones que han logrado permanecer por más tiempo y consolidar su actuación son las que sí han conseguido algún tipo de apoyo foráneo.

La búsqueda de financiamiento de diversas fuentes y la independencia de las organizaciones tanto del Estado, como de empresas privadas, es fundamental para el desarrollo de su labor en este tema. El clientelismo de la sociedad civil en ciertas circunstancias puede llegar a debilitar o invalidar su actuación en la defensa de los derechos del consumidor. Así por ejemplo, los centros de estudios que realizan investigaciones de mercado cuando su financiamiento depende casi totalmente de una única empresa privada tienden a lanzar resultados favorables a estas compañías y no para el consumidor a quién dicen defender. Lo mismo puede llegar a ocurrir con el control sobre los servicios del Estado si las asociaciones pasan a depender completamente de los ingresos de éste. Aunque hoy estos temas no son discutidos de manera profunda, porque al parecer

aún no se evidencian como problemas críticos, para un futuro de mayor relevancia de las organizaciones será fundamental abordarlos de manera sistemática.

Finalmente, a partir de lo anterior se evidencia como un desafío pendiente en el Cono Sur el conseguir una participación más activa de la sociedad civil en la defensa de los derechos del consumidor; para ello se requiere de la promoción de la asociatividad por el Estado y por las propias organizaciones ya existentes, y del fortalecimiento de su actuar en forma coordinada, conjunta y autónoma. Pero además se necesita de ciudadanos, organizados o no organizados, concientes de su rol en la consolidación del sistema de protección del consumidor, conocedores de sus derechos y de su capacidad de ejercerlos en todo ámbito.

Matriz Comparativa Proceso y Contexto de Emergencia del Tema				
Temas	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Periodo de instalación	En los '80 hay intentos fallidos por legislar, y en 1993 se aprueba ley, esto se refuerza por presión ciudadana en los '90.	A mediados de los '70 se establecen normas del consumidor, nacen primeras organizaciones y PROCONS de Sao Paulo.	En 1990 se crea el Servicio Nacional del Consumidor; pero recién en 1997 se aprueba ley que le da atribuciones.	En 1998 se crea el Área de Defensa del Consumidor y en el 2000 se aprueba la ley en la materia.
Contexto socio-político y económico	Periodo de privatizaciones y posterior crisis económica (devaluación de la moneda).	Crecimiento económico de los '70 es reemplazado por crisis de los '80. Se inicia reconstrucción democrática.	La reconstrucción institucional, posterior: Reforma del Estado y el fuerte crecimiento económico.	Transformación económica e ingreso a MERCOSUR, Reforma del Estado y crisis económica de los '90.
Motivación de leyes y políticas	Normar nuevas formas de comercialización que emergen de los procesos de privatización.	Crisis inflacionaria de los '80 genera preocupación en consumidores, se busca reconocimiento de derechos.	La protección del consumidor incentiva competencia justa y transparente.	En los '90 la Dirección del Comercio crea reglamentos, pero la mayor presión por legislar surge del MERCOSUR.
Quién influye en instalación	El Estado y actores políticos de los dos partidos mayoritarios.	Líderes juristas, políticos y organizaciones de sociedad civil.	El poder ejecutivo, con escaso apoyo político partidario.	Desde el Estado por presiones del MERCOSUR.
Papel de la ciudadanía	Tras la crisis '98-99 adquiere protagonismo pero con el rol reactivo.	Preponderante y con rol propositivo.	Escasa participación, sólo se da en forma dependiente del Estado.	No se evidencia participación ciudadana.
Rol de actores políticos	Acuerdo entre Partido Justicia-Lista y Unión Cívica Radical.	En los '80 se consolida el debate por iniciativas de políticos progresistas y no como parte de una agenda partidaria.	Ley propuesta por el ejecutivo y SERNAC, apoyada por actores aliados de la Concertación.	Sectores del Partido Colorado y del Partido Nacional hacen propuestas de ley, pero no hay esfuerzo partidario consistente.
Sectores que se oponen	Derecha política (Unión del Centro Democrático, Fuerza Republicana, y Partido Demócrata Progresista).	Comerciantes y empresarios, y sectores de derecha política.	Derecha política, especialmente Partido Unión Demócrata Independiente.	Representantes de empresarios y abogados asociados, permeando a buena parte de espectro político.
Causa de oposición	Temor a la generación de industria del reclamo, sobreprecio para consumidor.	Contrarios a la intervención/regulación del Estado en materias económicas.	Desconfían de la regulación del Estado y temen que se cree industrial de reclamo.	Green que exigencias a micro y mediana empresa aumentarán costos.
Cambios sociales	Entre '70 y '90 hay redistribución regresiva del ingreso, en los '90 aumento en importaciones, mejora acceso al consumo.	Superada crisis de los '90 aumenta poder de compra de los consumidores, pero permanece alta desigualdad y pobreza.	En los '80 apertura comercial baja precios e incrementa consumo, se incentiva competencia y éxito individual.	En '90 apertura comercial aumenta consumo importado en detrimento del nacional, con crisis de fines '90 cae calidad de vida y consumo.
Noción del consumidor: Estado	Noción ligada al control de precios, después se amplía a necesidad de proteger al consumidor por abandono del rol del Estado en provisión servicios.	Al comienzo se liga al control de los aumentos de precios, aunque se reconocen derechos y se incluye a ciudadanía en su defensa.	Estado neoliberal considera al consumidor como expresión del ciudadano, posibilidad de elegir no se conjuga con respeto por derechos.	
Noción del consumidor: Sociedad civil	Noción del consumidor nace por oposición a servicios básicos privatizados.	Desde temprano hay organización de la ciudadanía y presión por reconocimiento de derechos.	Población no ejerce sus derechos, gradualmente incorpora sentido de protección colectiva.	

Matriz Comparativa de Legislación del Consumidor				
Temas	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Sistema normativo	Derechos del consumidor contemplados en constitución bajo principio integrativo.	Sistema integral de diversas normas, organismos y funciones gubernamentales.	Carácter normativo multidimensional, normas dispersas, derecho tutelar.	
Ley del Consumidor	Ley 24.240 de Protección a los consumidores de 1993.	Código de Defensa del Consumidor de 1990.	Ley 19.496 de Protección de Derechos del Consumidor de 1997.	Ley 17.250 de Protección del Consumidor de 2000.
Carácter de la ley	Superior a cualquier otra norma, supletoria en servicios públicos.	Carácter general, actúa en distintos ámbitos pero sin superioridad.	Supletoria (sólo actúa en ámbitos no legislados).	De orden público (no puede ser derogada por acuerdo entre las partes).
Objeto de la ley	Relaciones de consumo final o familiar.	Regula protección de consumidor e instancias gubernamentales.	Normar relaciones comerciales entre proveedor y consumidor o usuario.	Regula relación de consumo como contratación civil y no comercial.
Quiénes son proveedores	Oferentes públicos o privados, incluso las ocasionales o informales; excepto profesionales independientes.	Persona física o jurídica que realiza actividades de producción, distribución y otras. Incluye servicios públicos subsidiados por el Estado, pero no los financiados totalmente por impuestos.	Personas naturales o jurídicas, de carácter público o privado, que fabrican, importan, comercializan y otras (excepto profesionales independientes).	Personas (públicas o privadas) que realizan actividades como producción, construcción, importación y otras, de productos y servicios.
Quiénes son consumidores	Personas físicas o jurídicas que adquieran para consumo final bienes, servicios, inmuebles nuevos.	Persona física o jurídica que adquiere producto como destinatario final, esto incluye colectividades de personas.	Quiénes adquieren en forma legal bienes o servicios finales, por los que pagan precio, tasa o tarifa.	Persona física o jurídica que usa productos o servicios como finales pagando precio o tarifa.
Derechos que incluye	A optar; a información veraz; seguridad en el consumo; garantías; retractación. En servicios públicos se definieron derechos de usuarios, pero no se aplican.	Protección a la vida, salud y seguridad; educación; información; reparación; acceso judicial para facilitar defensa.	Posibilidad de elegir; sin discriminación, información, educación en consumo, seguridad en el consumo, reparación, garantías y a retractarse.	Protección a la vida, salud y seguridad; educación y difusión; información; asociarse; prevención y resarcimiento de daños; acceso a justicia para prevención y resarcimiento.
Instituciones que la aplican	Tribunales Arbitrales del Consumo e instancias municipales de aplicación de ley (BA), organizaciones pueden representar a consumidores aunque no hay demandas por intereses colectivos.	PROCONS estatales y municipales son los órganos que aplican el CDC, reciben quejas y demandas, imponen sanciones frente a las empresas, e imponen sanciones.	SERNAC actúa como mediador en reclamos, para demandar se acude a tribunales ordinarios (juizado de policía local en primera instancia y corte de apelaciones en segunda).	Programa de Apoyo a la Defensa de la Competencia y de Defensa del Consumidor; financiado por BID, dirigido a apoyar a ADECO en aplicación de la ley.
Tipo sanciones	Jueces tienen plenas atribuciones para realizar audiencias, imponer multas, decomisos y clausurar locales.	Imponen multas y especifican los términos de resarcimiento o ajustes en la conducta de las empresas infractoras.	Sanciones que establece juzgado depende de montos del daño, desde 2004 existe el resarcimiento colectivo.	
Reforma	Reforma presentada en 2005 busca abordar temas pendientes de la ley.	Solo cambios puntuales, no se ha presentado una gran reforma.	Se elabora en 2001 y aprueba en 2004.	2001 propuesta de reforma y 2002 proyecto de derechos de usuarios.
Aspectos pendientes	No abordados en la reforma propuestas: Incorporación de servicios públicos; mejorar regulación de publicidad; eliminar supletoriedad en transporte aéreo, reponer la gratuidad judicial y fijar pautas para acciones colectivas.	La amplitud de la ley y le permite actuar en diversas situaciones, pero al ser tan general permite que generen normas que atenten contra consumidores, por ejemplo en la regulación de servicios públicos privatizados.	Calidad de servicios públicos; regulación de profesionales independientes; creación de tribunales para mediación; retractación de contratos extendida a otros servicios privados; entre otras.	Incorporación de práctica abusiva en prevención; mejoras en garantías; creación de registro público de empresas infractoras; protección a consumidor intermedio; entre otras.

Matriz Comparativa de Instituciones Públicas de Defensa del Consumidor			
Temas	Argentina	Brasil	Chile
Instituciones	Tribunales Arbitrales de Consumo y autoridades de aplicación (Subsecretaría de Defensa del Consumidor).	Departamento Nacional de Defensa del Consumidor (DPDC), coordina el Sistema Nacional (SNDC), PROCONS son órganos estatales y municipales.	Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), depende del Ministerio de Economía.
Fecha de creación	Ambas datan de la Ley de Derechos del Consumidor de 1998.	PROCONS: Década del '80. SNDC y DPDC: 1997.	Se crea en 1998.
Cobertura	Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo cuenta con 100 tribunales en el país.	27 PROCONS Federales, 556 Municipales, 10% de los municipios de Brasil. DPDC funciona centralizadamente.	Funciona a nivel nacional pero centralizadamente. Un proyecto BID intentará establecer una Red de Oficinas de Orientación al Consumidor.
Objetivos y acciones	Los Tribunales de Consumo y la Subsecretaría tienen por objeto mediar los conflictos entre consumidores y proveedores sin llegar a una instancia judicial.	PROCONS tiene por objeto informar, recibir quejas y reclamos, multas a empresas y acciones judiciales colectivas. El DPDC intenta centralizar demandas y educar.	Informar y asesorar a los consumidores, controlar y sancionar la aplicación de la protección al consumidor y fomentar la constitución de asociaciones de consumidores.
Procedimientos judiciales	Los Tribunales de Consumo son un sistema de arbitraje voluntario y resolutorio, las autoridades de aplicación buscan acuerdos.	Sistema de Juzgados Especiales Civiles para pequeñas causas y el M. Público lleva cabo investigaciones de interés colectivo y difusos.	ADECO no tiene competencia directa, ni instancias resolutorias propias más que las de la Dirección General de Comercio.
Coordinación con otras instancias	A nivel provincial se producen coordinaciones en la fiscalización y educación de los consumidores.	Las relaciones interinstitucionales son jerárquicas y no hay coordinaciones. Se proyectan acciones conjuntas entre DPDC y el M. Público.	No se cuenta con un registro acerca de coordinaciones y derivaciones de ADECO con otros organismos competentes en el tema.
Resultados	Se resuelven miles de casos bajo esta vía, muchas veces prefieren los proveedores realizar el procedimiento para evitar posibles multas (facultad que posee el Tribunal si no comparecen los proveedores).	En algunos puntos este sistema institucional pareciera no poner como prioridad a los consumidores, existiendo instituciones específicas para cada tema esto más que nada aleja al ciudadano que acercarlo al sistema.	Poseen un catálogo de infracciones, que van desde la multa hasta la publicación en la prensa de la infracción del establecimiento o empresa.
Impacto	El nivel de efectividad del sistema es bajísimo, el archivo de causas y expedientes suma un gran número, todas sin resolución.	Impacto acotado a los niveles de competencia, administración y dependencia de cada organismo, expresando amplia cobertura temática, pero baja integralidad e impacto.	Principalmente ha orientado su acción a la resolución de conflictos y negociación, en detrimento de la sanción, control o inspección.
Deficiencias	La accesibilidad al sistema es un tema de preocupación, ya que a nivel municipal la cantidad de oficinas son mínimas.	La mayor debilidad del sistema es la falta de estrategias comunes entre un gran número de instituciones que actúan en el mismo tema.	El sistema no cumple con sus prerrogativas por deficiencias estructurales y de recursos, se intentan superar con el Programa del BID.

Matriz Comparativa de Participación Ciudadana en Defensa del Consumidor				
Temas	Argentina	Brasil	Chile	Uruguay
Contexto institucional	Falta un marco político claro respecto a las responsabilidades de las organizaciones, una estandarización de las resoluciones de conflictos y medidas punitivas efectivas.	Existe un Fondo de Defensa de Derechos Difusos quien decide respecto al apoyo a proyectos de consumidores. Con este fondo se busca reparar daños causados a la ciudadanía.	La reforma a la ley del consumidor del 2004 facilita la formación de nuevas organizaciones (12 nuevas) y facilita el financiamiento con la creación del fondo concursable.	El marco legal impide que las asociaciones en su accionar beneficien a otros que no sean sus afiliados.
Organizaciones	En el registro de asociaciones de consumidores se cuentan una veintena.	Existen organizaciones con data de los años '70. La Asociación Brasileña de Defensa del Consumidor y el Instituto Brasileño de Política y Derecho del Consumidor tienen un perfil científico-académico y con distintas estrategias.	ODECU y CONADECU son las organizaciones más importantes en cobertura e impacto. Ambas en su composición suman a un gran número de pequeñas asociaciones, aún así ninguna de las dos tienen visibilidad para el consumidor.	Registradas en ADECO se encuentran 4, siendo la más antigua la Liga Uruguaya de Defensa del Consumidor (de 1983), las otras 3 datan de los años 1998 y 1999.
Organización más importante	Acción del Consumidor es la más importante por su antigüedad (23 años) y el nivel de coordinación que posee en el ámbito público y privado, nacional e internacionalmente. Gracias a su potente estructura organizacional ha llegado a desarrollar 6 proyectos de Ley, pero no posee continuidad en sus acciones y tiene baja capacidad de articulación con otras organizaciones.	El Instituto Brasileño de Defensa del Consumidor (1987) posee una línea de desarrollo apreciable, desde un fortalecimiento desde la acción judicial pasando por el apoyo internacional hasta la constitución del Foro Nacional de Entidades Civiles de Defensa del Consumidor (1998), que reúne a 21 entidades de 14 estados federales coordinadas en distintas temáticas.	ODECU agrupa a 14 organizaciones regionales, se ha propuesto educar, capacitar y prestar asesoría legal.	Ninguna de estas asociaciones se les contabiliza un peso particular de consideración, se han originado iniciativas académicas de estudios en la materia que cuentan con capacidad técnica y recursos que a futuro podrían conseguir resultados de más alcance.
Hitos-resultados	Frente a hitos como el apagón y el aumento en los costos de los servicios públicos, las asociaciones del consumidor han conseguido coordinarse efectivamente, pero con el tiempo el impacto queda minimizado por la poca continuidad de sus acciones.	Como hito aparece el boicot a la carne en 1979, donde destacan las movilizaciones en Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahía y Santa Catarina. Este movimiento fue generado por las asociaciones de dueñas de casa con un gran poder de convocatoria.	ODECU resalta su participación en el caso de abusos en la fijación de tarifas eléctricas de 1996, con la intervención de la organización y el SERNAC se consiguió un reembolso para los consumidores y una modificación en la ley de tarifado.	La falta de participación en ellas, la escasez de recursos y de apoyo gubernamental, son elementos que dificultan su accionar, derivando sus estrategias en torno a la conciliación y mediación.
Debilidades de la participación ciudadana	La falta de coordinación entre las organizaciones, falta de apoyo estatal y entrega un panorama negativo, donde frente a hechos puntuales se generan acciones y movilizaciones que no tienen un correlato posterior que permita hablar de un movimiento social dinámico y persistente.	La falta de recursos propios y estatales ha motivado a las asociaciones a buscar apoyo internacional. La falta de asociación es su punto débil por lo que su nivel de impacto queda restringido al esfuerzo de voluntarios y de líderes fuertes y operativos.	2004 nacen nuevas organizaciones, pero su capacidad de movilización sigue siendo muy baja. La creación de organizaciones financiadas por el Estado puede generar problemas de autonomía si es que no se buscan fuentes alternativas de financiamiento, o se generan acciones conjuntas.	La falta de recursos aparece como un problema central para sostener la acción de las organizaciones, develando acciones específicas y puntuales con muy buenos resultados pero que resultan esporádicas.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Consumidores y Ciudadanos

Defensa del Consumidor. Análisis comparado de los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay

Liliana Manzano Chávez

Socióloga, Universidad de Chile.

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: www.fesc.cl, en Publicaciones “Análisis y Propuestas”

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

CHILE

Enero 2008

La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

www.fes.cl / feschile@fes.cl