

La protección
**DE LOS DERECHOS
DE LOS CONSUMIDORES**
Una necesidad real
para Cuba hoy

Lourdes Tabares Neira
Coordinadora



La protección
**DE LOS DERECHOS
DE LOS CONSUMIDORES**
Una necesidad real
para Cuba hoy

La protección
**DE LOS DERECHOS
DE LOS CONSUMIDORES**
Una necesidad real
para Cuba hoy

Lourdes Tabares Neira
Coordinadora



La protección de los derechos de los consumidores: una necesidad real para Cuba hoy / Lourdes Tabares Neira (coordinadora), Ana Molina González (editora), Arturo Kautzmann Torres, Car-los M. Pérez Cuevas, Eugenio R. Balari, Francisco (Paco) Sánchez Legrán, Gilberto J. Cabrera Trimiño, Ivis Gutiérrez Guerra, Julián Rey Hernández, Lucía Letamendi Castro, Nancy de la C. Ojeda Rodríguez, Noris Tamayo Pineda, Odalys Cárdenas Travieso, Olga Ruiz Legido, Orlando W. Gutiérrez Castillo, Silvio Calves Hernández – La Habana: Editorial Universitaria (Cuba), 1a. edición, 2020. – 183 pp.: bibliografía. – (8.50 x 11.0 pulgadas).

ISBN 978-959-16-4463-3 (PDF).

1. Tabares Neira, Lourdes, coordinador; 2. Molina González, Ana, editor; 3. Kautzmann Torres, Arturo; 4. Pérez Cuevas, Carlos M.; 5. Balari, Eugenio R.; 6. Sánchez Legrán, Francisco (Paco); 7. Cabrera Trimiño, Gilberto J.; 8. Gutiérrez Guerra, Ivis; 9. Rey Hernández, Julián; 10. Letamendi Castro, Lucía; 11. Ojeda Rodríguez, Nancy de la C.; 12. Tamayo Pineda, Noris; 13. Cárdenas Travieso, Odalys; 14. Ruiz Legido, Olga; 15. Gutiérrez Castillo, Orlando W.; 16. Calves Hernández, Silvio; 17. Cuba;

I. Colección de Derecho. Derecho del consumo.

CDD 323.6 - Ciudadanía y temas relacionados.

Edición, corrección y realización: Ana Molina González
Diseño: Yadyra Rodríguez Gutiérrez

Fundación FACUA. Feria 164 local 3 - 41002 Sevilla (España) - Teléfono: +34 955 181 667
<https://www.fundacionfacua.org/>

Editorial Universitaria. Calle 23 esquina a F., núm. 565. El Vedado, La Habana, CP 10400, Cuba.

<http://eduniv.reduniv.edu.cu>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>



ÍNDICE

Índice	7
Presentación	12
Introducción	14
Los contenidos del libro y sus autores	14
Los inicios de una cooperación.....	15
Proyectos de cooperación más significativos.....	19
Los avances en la actualidad.....	22
Algo de antecedentes sobre la protección al consumidor en Cuba	24
Aspectos legales de la protección al consumidor en Cuba	30
Introducción	30
Antecedentes internacionales	30
Trayectoria y situación actual en Cuba	31
La garantía y la posgarantía	34
Sobre la garantía.....	35
Sobre la posgarantía.....	36
La legislación extranjera.....	37
Conclusiones.....	38
Anexos	39
Anexo 1. Leyes de diferentes países sobre la protección al consumidor	39
Anexo 2. Algunos documentos que conforman la base jurídica de la protección al consumidor en Cuba.....	40
Legislación en materia de política comercial, en general, y aplicable al mercado interno en divisas	41
Legislación en materia de precios, tarifas, inspecciones y contravenciones	42

Legislación en materia de metrología, normalización y la calidad	43
Legislación en materia de ordenamiento territorial, urbanismo, ornato público e higiene comunal.....	43
¿Es necesario una ley para la protección de los consumidores en Cuba?	44
Introducción	44
Posición del derecho del consumo en el sistema jurídico	45
Consideraciones generales sobre el derecho de los consumidores	49
Naturaleza jurídica del derecho de los consumidores.....	50
Formas de protección y defensa del derecho de los consumidores	51
Protección jurídica de los consumidores en Cuba.....	55
A modo de conclusión	60
Referencias bibliográficas.....	61
Las organizaciones para la protección de los consumidores. Experiencia y resultados	63
El movimiento consumerista en el mundo	63
Las organizaciones de consumidores en España.....	64
Marco legal de la protección de los consumidores y sus asociaciones en España	65
Características y funciones de una asociación de consumidores en España	66
La experiencia de FACUA: orígenes, actividades y resultados	66
Modelo, estructura y organización.....	67
Actividades y trabajo que desarrolla FACUA.....	68
La atención de las consultas y reclamaciones	68
Actuación ante fraudes masivos.....	71
Desarrollo de campañas y actuaciones de carácter informativo y formativo destinadas a los consumidores	72
Realización de estudios y análisis comparativos de productos y servicios.....	73
Participación en órganos consultivos en representación de los consumidores	73
Promoción del diálogo con el sector empresarial para resolver los conflictos de consumo.....	75
Establecimiento de un marco de relaciones con otras asociaciones y entidades sociales con fines similares	75
Fomento de la cooperación internacional.....	76
Resultados	77
Enfoque sectorial de la protección a los consumidores	78
Introducción	78

El consumo y los consumidores	79
Estado, administración pública y derechos de los consumidores	81
Un poco de historia	83
¿Qué es Consumers International?.....	83
Globalización y consumo.....	83
La toma de conciencia ambiental.....	84
La organización de la protección de los derechos de los consumidores hoy en Cuba	85
Enfoque sectorial en la protección de los derechos de los consumidores.....	88
Protección de los derechos de los consumidores: la salud pública, un ejemplo.....	89
Atención al paciente y consentimiento informado.....	91
Gestión de la calidad.....	92
Gestión de la calidad de las instituciones de salud prestatarias de servicios	94
Desechos hospitalarios y medioambiente.....	95
La segunda opinión: un derecho del usuario del servicio	96
Consideraciones finales.....	96
Referencias bibliográficas.....	98
Sobre la atención al consumidor desde la gestión pública en Cuba.....	99
Introducción	99
El empleo de las redes sociales e internet en la atención a los consumidores de los servicios públicos.....	101
La capacitación para la atención a ciudadanos, usuarios y clientes	102
La atención integrada a la ciudadanía	104
Reflexiones finales.....	104
Bibliografía consultada.....	105
La protección de los derechos de los consumidores y usuarios en Cuba. Relación público-privado.....	106
Introducción	106
Referentes conceptuales.....	108
¿Qué es lo público?.....	108
¿Qué es lo privado?	109
¿Qué es la relación público-privado?.....	109
Derechos de los consumidores	110

Responsabilidad de la administración pública y el Gobierno en la protección de los derechos de los consumidores	112
Conclusiones.....	115
Referencias bibliográficas.....	116
Información, publicidad y protección de los derechos de los consumidores	118
Introducción	118
La información, conceptualizaciones	118
La información a los consumidores y la toma de decisiones	121
Complejidades del proceso de toma de decisiones para los usuarios y consumidores	122
Principales retos para la gestión de la información en la actualidad.....	122
Publicidad: epistemología del término.....	124
Publicidad y propaganda, lo común y diferente.....	125
Protección a los derechos de los consumidores y usuarios	127
Principales retos de la administración pública en Cuba para la protección a los consumidores y usuarios	128
Potencialidades de la administración pública cubana para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios	129
Conclusiones.....	130
Referencias bibliográficas.....	131
Los servicios públicos y la protección de los derechos de los consumidores en Cuba	132
Introducción	132
Definición	133
Características y principios	133
En torno a sus principios.....	134
Algunos ejemplos	134
Tutela jurídica.....	134
Administración y quejas	135
Servicios públicos concesionados a privados	136
La responsabilidad.....	137
Protección de los derechos de los consumidores	138
Consideraciones finales.....	140
Referencias bibliográficas.....	142

Responsabilidad Social Empresarial, consumidores y empresa en Cuba: retos y oportunidades	143
Introducción	143
¿Qué es la RSE? Una perspectiva estratégica	145
Las dimensiones de la RSE: lecciones para las empresas	150
La protección del consumidor en la RSE: particularidades y retos para las empresas	153
El enfoque la RSE y la protección al consumidor en el contexto empresarial cubano.....	156
Conclusiones.....	166
Bibliografía	166
La protección al consumidor y las potencialidades interdisciplinarias del conocimiento ambiental	170
Introducción	170
Desarrollo	170
A manera de reflexiones finales	179
Referencias bibliográficas.....	182
Sitios web de interés.....	183
De los autores	184

PRESENTACIÓN

Este libro constituye, a nuestro juicio, un importante material de consulta para las instituciones en Cuba, ya que en él se abordan aspectos relacionados con la protección de los consumidores, de gran importancia y actualidad para nuestro país.

Es indiscutible que este es, a su vez, un problema social que afecta por igual a todos, pero que también afecta la vida misma.

La protección de los derechos de los consumidores requiere una visión multidisciplinar, pues es un asunto que va más allá de lo jurídico y lo administrativo, lo cual, en el caso cubano, resulta escaso. Requiere, además, de un entendimiento del enfoque sectorial de esta protección que no se circunscribe solo a las esferas del comercio interior y la gastronomía. Todos y cada uno de los sectores, ramas y actividades productivas deben estar incluidos en esta protección, por lo que resulta necesario tomar conciencia de ello de manera inmediata.

Esta protección, en ningún caso, se logra de manera espontánea, tampoco únicamente con leyes. Hace falta desarrollar, ante todo, una labor educativa tanto de consumidores como de productores-proveedores de servicios. Asimismo, hay que lograr penalizaciones reales para todos los que violen esos derechos y soluciones rápidas para los conflictos y quejas que se presenten.

El libro que se presenta hace un recorrido por diferentes temáticas de interés para Cuba, comenzando con una introducción necesaria en la que se reflejan los resultados de la colaboración con la Fundación FACUA y, a partir de ahí, se va avanzando en temas relevantes relacionados con la necesidad de una ley cubana de protección de los derechos de los consumidores y los aspectos legales asociados; las organizaciones que se dedican a la protección de los derechos de los consumidores y las experiencias en España; el enfoque sectorial en esta protección; la gestión pública; la relación público-privado; la responsabilidad social empresarial; los servicios públicos; el medioambiente.

Como autores ha participado un grupo prestigioso de especialistas, a los cuales agradezco su colaboración. Ellos son: Francisco Sánchez Legrán, presidente de FACUA; Olga Ruiz Legido, abogada de FACUA; Gilberto J. Cabrera Trimiño; Silvio Calves Hernández; Nancy Ojeda Rodríguez; Arturo Kautzmann Torres; Julián Rey Hernández; Eugenio Rodríguez Balari, precursor y líder de estos temas en Cuba; Noris Tamayo Pineda; Odalys Cárdenas Travieso; Carlos M. Pérez Cuevas; Orlando Gutiérrez

Castillo, quien, lamentablemente, no pudo acompañarnos hasta el final al fallecer en octubre de 2019; Ivis Castillo Guerra; Lucia Letamendi Castro y Lourdes M. Tabares Neira.

Por último, resulta importante destacar que con esta obra no se pretende agotar el tema; de hecho, han quedado otros asuntos por abordar, entre los que se destacan el arbitraje interno y las políticas públicas asociadas a la protección de los derechos de los consumidores en Cuba, lo cual dejaremos para otra edición.

Si este libro les resulta de utilidad e interés, entonces habremos cumplido con nuestro cometido.

DRA. LOURDES MARGARITA TABARES NEIRA
Profesora Emeritus de la Universidad de La Habana
Coordinadora del libro

INTRODUCCIÓN

El Centro de Estudios de la Administración Pública (CEAP) publica, en colaboración con la Fundación FACUA para la Cooperación Internacional y el Consumo Sostenible de España, este importante libro, bajo el título *La protección de los derechos de los consumidores: una necesidad real para Cuba hoy*. En él se pretende exponer, mediante una retrospectiva de las acciones acometidas en el pasado y una visión panorámica de la actualidad, el camino que ha seguido el proceso de regular y normar las vías para garantizar la protección de los derechos de los cubanos, en su calidad de consumidores de productos o usuarios de servicios; así como las perspectivas que se avizoran.

Los contenidos del libro y sus autores

El contenido de este libro permite conocer la realidad del ayer y del hoy de la protección de los consumidores en Cuba y también en otras partes del mundo. En su realización han participado especialistas muy cualificados en la materia, que queremos destacar junto a los títulos de cada uno de sus textos.

Los once artículos temáticos que conforman el libro son los siguientes: “Algo de antecedentes sobre la protección al consumidor en Cuba”, del Dr. Eugenio Rodríguez Balari; “Aspectos legales de la protección al consumidor en Cuba”, del Lic. Arturo Kautzmann Torres; “¿Es necesaria una ley para la protección de los consumidores en Cuba?”, de la Dra. Nancy Ojeda Rodríguez; “Las organizaciones para la protección de los consumidores. Experiencia y Resultados”, de la Dra. Olga Ruiz Legido; “Enfoque sectorial de la protección a los consumidores”, de la Dra. Lourdes Tabares Neira; “Sobre la atención al consumidor desde la gestión pública”, del Dr. Silvio Calves Hernández; “La protección de los derechos de los consumidores y usuarios en Cuba. La relación público-privado”, de la Dra. Lourdes Tabares Neira, el MSc. Carlos M. Pérez Cuevas y la MSc. Odalys Cárdenas Travieso; “Información, publicidad y protección de los derechos de los consumidores”, de la MSc. Odalys Cárdenas Travieso, el Dr. Julián Rey Hernández y la Msc. Lucia Letamendi Castro; “Los servicios públicos y la protección de los derechos de los consumidores en Cuba”, de las Dras. Lourdes Tabares Neira y Noris Tamayo Pineda; “Responsabilidad Social Empresarial, consumidores y empresa en Cuba: retos y oportunidades”, del Dr. Orlando Gutiérrez Castillo y la Dra. Ivis Catillo Guerra; y “La protección al consumidor y las potencialidades interdisciplinarias del conocimiento ambiental”, del Dr. Gilberto Cabrera Trimiño.

Tengo la suerte y el honor de conocer personalmente a algunos de los autores, y también he tenido el placer de trabajar en el desarrollo de proyectos de cooperación en los que las entidades a las que represento —FACUA-Consumidores en Acción y la Fundación FACUA— han participado junto con las instituciones cubanas, como es el caso de la Universidad de La Habana, el CEAP, la Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre (FANJ), la Corporación CIMEX y otras instituciones. Asimismo, tengo la suerte de conocer a Olga Ruiz Legido, que es la secretaria general de la organización española a la que pertenezco.

Como se ha indicado, con la publicación de este libro se ha pretendido transmitir un mayor conocimiento de la trayectoria por la que ha transitado la protección de los derechos del consumidor en el país; reflexionar sobre lo alcanzado hasta del presente, a la vez de realizar una valoración de las necesidades aún existentes en esta materia; y con ello facilitar el acercamiento a las soluciones futuras, teniendo en cuenta el proceso que está siguiendo la Cuba de hoy para seguir avanzando en una cada vez mayor regulación de los derechos de los consumidores.

Luego de esta introducción, debo decir que es un honor el haber sido invitado a escribir esta Introducción, pues con ello se me permite abordar un tema que me ha apasionado desde mi primer viaje a Cuba, en el año 1993; momento en el que este soberano, orgulloso y vitalista país sufría una situación desgarradora que se vino a conocer como “período especial” y en el que la denominación de la palabra “consumo” o “consumidores” no tenía una significación clara para los ciudadanos.

Asimismo, debo resaltar la importancia de este libro y la utilidad de los temas que se tratan en él, algunos muy novedosos, porque representa un claro aporte al entendimiento y la educación de la ciudadanía, para comprender mejor el alcance de la protección de los derechos de los consumidores, especificando el alcance de ello hacia todo lo que rodea a los individuos, no solo en las cuestiones alimentarias y los productos para el hogar o el vestido o los servicios públicos, sino también sobre el aire que respiran, incorporando también el compromiso con el medioambiente.

También es necesario resaltar la importancia que están adquiriendo, en toda América Latina y el Caribe, los temas de la protección a los consumidores. En esta región, los Parlamentos están aprobando leyes específicas para regular dicha protección, así como el desarrollo de las organizaciones de defensa de los ciudadanos en su calidad de consumidores de productos y servicios, de la misma manera que ha ocurrido en España donde, además, se ha fomentado una cultura para la resolución de los conflictos a través del arbitraje de consumo.

Los avances en la protección legal de los consumidores en España se desarrollan desde el gobierno central y los gobiernos regionales o de las comunidades autónomas, que tienen también competencias fijadas por la ley y que son las que tienen la misión de atender las reclamaciones de los consumidores y las inspecciones de productos o servicios.

Para finalizar esta introducción, debo señalar que la organización de consumidores FACUA comenzó a funcionar en 1981, en la provincia española de Sevilla y, a lo largo de este período hasta la actualidad, se ha extendiendo por todo el país y cuenta con organizaciones o delegaciones territoriales en las 17 regiones o comunidades autónomas que conforman la estructura territorial de España.

Los inicios de una cooperación

La coincidencia de que yo estuviera en Cuba, precisamente el día 26 de julio de 1993, me permitió ver y escuchar a través de la televisión el discurso realizado, desde Santiago de Cuba, por el Comandante en Jefe

de la Revolución cubana, Fidel Castro Ruz. En esta alocución se anunciaron diversas medidas coyunturales de tipo político y económico que hicieran frente al gran problema que atravesaba el país tras el derrumbe del denominado “campo socialista”. Estas medidas fomentarían el desarrollo de la inversión extranjera y, por primera vez, la apertura a la propiedad privada en algunas actividades productivas y de servicios, que fue la antesala de la aparición regulada y legal del trabajo por cuenta propia. Y con la apertura del cuentapropismo surgieron, en los últimos años, varios cientos de miles de pequeños negocios no estatales a través de la figura legal indicada, a la vez que propició la aparición de la figura del consumidor o consumidora de una manera mucho más nítida a mediados de la década de los noventa, pues también por esa fecha —con la despenalización de la tenencia de moneda extranjera— surgieron y se desarrollaron cadenas de tiendas de recuperación de divisas que comercializaban, de forma liberada, bienes de uso y consumo para un segmento de la población con esa capacidad de compra.

Vale recordar que desde los primeros años del triunfo revolucionario, Cuba se vio obligada a adoptar medidas de protección a la población en virtud de las acciones del gobierno de los Estados Unidos para cerrarle al país el suministro de alimentos y otros productos de uso doméstico, que derivaron en la necesidad del establecimiento de un mercado minorista regulado a través de un sistema que garantizase de forma equitativa la distribución de los productos básicos a toda la población, a precios bajos controlados por el Estado. Esto, en cierta medida, modificaba la relación de intercambio existente hasta entonces, creándose a esos efectos, en julio de 1963, las Oficinas para el Control y Distribución de los Abastecimientos (Oficoda), que en una primera fase funcionaba para los alimentos y después abarcó otros productos.

El análisis de este fenómeno de los conceptos en la denominación de los actos de compra tuvo, posteriormente, más interés para mí, cuando tuve conocimiento que en Cuba, tras su triunfante revolución, el Gobierno aprobó la Ley N.º 697 de 22 de enero de 1960 de Protección al Consumidor, publicada en la Gaceta Oficial del 26 de dicho mes y año. Por tanto, fue el primer país del mundo en aprobar una ley para la protección de los derechos de los consumidores. En la introducción de dicha ley se establecía que: “A fin de evitar el encarecimiento injustificado de la vida, en perjuicio, primordialmente, de las clases más necesitadas del País, es deber ineludible del Gobierno Revolucionario dictar medidas administrativas que impidan toda forma de especulación mercantil”.

Precisamente, un año después de mi primera visita a Cuba, en 1994, retorné allí para participar en representación de FACUA en el I Congreso Latinoamericano y Caribeño de Agentes de Desarrollo Sociocultural, celebrado en Cojimar (La Habana). Aproveché entonces para solicitar una entrevista con el presidente del Instituto Cubano de Investigación y Ordenación de la Demanda Interna (ICIODI) —organismo dependiente del Consejo de Ministros que finalizó sus funciones en 1995—, y ofrecer la colaboración de FACUA en temas relacionados con la protección de los derechos de los consumidores, entendiéndolo yo que sería un tema de interés en los próximos años. Pero esta primera gestión no fructificó.

Otro intento de cooperación lo realicé en 1995, al entrevistarme con funcionarios del Ministerio de Inversión Extranjera y Colaboración Económica (MINVEC), con la pretensión de poder ayudar, con donaciones económicas de FACUA, al desarrollo de una organización de consumidores en Cuba, de la que tuve conocimiento que había sido creada a iniciativa del ICIODI e inscrita legalmente en el Registro de Asociaciones Nacionales correspondiente del Ministerio de Justicia. Pero las condiciones no eran las adecuadas entonces para el fomento de este tipo de asociaciones y dicha iniciativa quedó pospuesta para un mejor momento. Paralelamente a aquel encuentro, visité la Embajada de España en La Habana para

entrevistarme con la responsable de la cooperación internacional de mi país, con el fin de informarle de las razones de mi visita a Cuba.

Todos mis intentos de aportar nuestra cooperación al fomento de la protección de los derechos de los consumidores en el país, desde el más profundo respeto al Gobierno y al pueblo cubano, fueron infructuosos hasta 1996, año en el que tuve el placer y la suerte de conocer al Dr. Antonio Núñez Jiménez, un hombre comprometido con la revolución y la historia de su país, que en ese período presidía la Fundación de la Naturaleza y el Hombre —fundada por él mismo y que, tras su fallecimiento, incluyó también su nombre.



Firma del convenio con la FANJ y acto de clausura del curso de posgrado en la Universidad de La Habana.

El 12 de agosto de 1996 se firmó un convenio de colaboración, vigente en la actualidad, entre FACUA y la Fundación que presidía el Dr. Núñez Jiménez y en la que colaboraba como asesor el Dr. Eugenio Rodríguez Balari, antiguo director del ICIODI. A partir de dicha fecha se abrieron las puertas para desarrollar una importante cooperación desde FACUA, que se inició a través de la publicación Medio Ambiente y Consumo, editado hasta 2010. Asimismo, se comenzaron a realizar actividades formativas vinculadas a la defensa del medioambiente y la protección de los derechos de los consumidores, las cuales me permitieron conocer y vivir los cambios que se iban a producir en el país en los próximos años, vinculados a este importante tema.

A través de nuestra cooperación con la FANJ, se iniciaron nuevas vías de colaboración y, muy especialmente por su importancia, con la Universidad de La Habana. Gracias a las iniciativas de la Dra. Lourdes Tabares Neira, vicerrectora de dicha institución académica en aquel período, se pudo organizar, conjuntamente con la FANJ y con FACUA, un curso de posgrado sobre consumo y medioambiente. Este se desarrolló en la Universidad entre los años 1998-1999, con el patrocinio de la Dirección General de Consumo del Gobierno de la Junta de Andalucía (España), y en él participaron, como ponentes o conferencistas, además de representantes de la Universidad de La Habana y de las dos entidades colaboradoras ya citadas, catedráticos de las Universidades de Sevilla y de Castilla-La Mancha, ambas de España, así como funcionarios del gobierno autonómico de Andalucía.



Las sedes de la FANJ y del CEAP.

A principios de 1999, el Gobierno de Cuba aprobó unas orientaciones comunicadas a través de una circular, en la se pedía a todos los organismos, empresas e instituciones que prestan sus servicios a la población, la puesta en marcha de planes o programas para implementar medidas que contribuyeran a la protección de los consumidores. Impulsando así un sistema adaptado a la realidad cubana de dicho momento, con el objetivo de avanzar en el necesario respeto de los derechos de los ciudadanos en su calidad de consumidores y usuarios.

Pocos meses después, en enero de 2000, el Gobierno cubano adoptó el acuerdo de asignar la rectoría de la protección al consumidor al Ministerio del Comercio Interior (MINCIN), lo que dio lugar a la creación de la Dirección de Protección al Consumidor, adscripta a este ministerio. El propósito de esta Dirección era impulsar medidas que fomentaran la protección de los derechos de los consumidores, para cuyo cargo fue designado el MSc. Manuel Santos Rodríguez, al que tuvimos también la suerte de conocer y de colaborar con la institución que él dirigía.

Con la finalidad de impulsar este proceso de cooperación, en el mes de noviembre de 2000, viajó a España el director de Protección al Consumidor de Cuba, invitado por FACUA y la Dirección General de Consumo de Castilla-La Mancha, ubicada en la ciudad de Toledo. Durante este viaje de trabajo, en el que estuvo acompañado por el Dr. Waldo Argüelles —secretario de la FANJ—, realizó también una visita a la Oficina Municipal de Información al Consumidor (OMIC) de Talavera de La Reina, una localidad de Toledo, y, posteriormente, a las oficinas de FACUA en Sevilla; lo cual permitió, a los representantes cubanos, conocer el funcionamiento de la protección de los consumidores en el ámbito de un Gobierno de una comunidad autónoma o región, de un municipio y de una organización no gubernamental en España.

Complementando estas importantes actuaciones de mi organización en Cuba, en mayo de 2000, se procedió a la firma de un acuerdo de colaboración con la corporación CIMEX, que ya había celebrado, en marzo de ese año, su I Jornada de Evaluación sobre la Protección de los Derechos de los Consumidores, en cumplimiento de las orientaciones dadas por el Gobierno a principios de 1999; lo que nos permitió conocer y trabajar conjuntamente con el Lic. Arturo Kautzmann Torres, quién en ese entonces tenía el encargo de desarrollar la protección del consumidor, en la citada corporación, en el ámbito del comercio minorista. Pocos meses después se firmó otro convenio de colaboración con la hoy extinta corporación CUBALSE.

Fruto también de la colaboración de FACUA con la FANJ, y con el apoyo de Consumers International —federación mundial de organizaciones de consumidores, con sede central en Londres y sede regional en Santiago de Chile—, se celebraron en La Habana, entre los años 2001 y 2002, seminarios de carácter

internacional relacionados con el consumo y el medioambiente. A estos eventos acudieron representantes de organizaciones de consumidores de Chile, Guatemala, Nicaragua, Uruguay, Panamá, Perú y República Dominicana —por América Latina y el Caribe—, e Italia y España, por Europa. En marzo de 2001 se produjo el ingreso de la FANJ en la organización Consumers International.

También en 2001, y a iniciativa de la Dirección de Protección al Consumidor, se adoptó el acuerdo de crear en La Habana las primeras Oficinas para el Control de la Protección al Consumidor. Para esta finalidad se adaptó un número determinado de Oficoda que, junto a sus competencias tradicionales, asumieron esta labor de la defensa de los derechos de los consumidores y que, más tarde, se extendieron por todo el país.

Tras hacer este recorrido por mi experiencia en Cuba desde 1993 hasta 2002, siempre vinculada al proceso de legislación o avance en materia de defensa de los derechos de los consumidores, es necesario indicar que, desde 2003 hasta 2019, FACUA ha continuado desarrollando su labor de cooperación con un número importante de instituciones y entidades cubanas. Entre estas, cabe citar, además de las ya mencionadas hasta ahora, a la Oficina del Historiador de La Habana; la Empresa Aguas de La Habana; la Oficina Nacional de Normalización; el Centro de Investigación y Desarrollo del Comercio Interior (CIDCI) —hoy Centro de Gestión del Conocimiento—, del Ministerio de Comercio Interior; la Empresa de Telecomunicaciones de Cuba (ETECSA); HABAGUANEX —ya extinta—; la Empresa Nacional de Correos de Cuba, y los Consejos de Administración de los municipios de La Habana Vieja, Plaza de la Revolución y Cerro.

Para complementar esta última información, debe señalarse también las instituciones, entidades y empresas españolas que han cooperado con el desarrollo de estas actividades y que no se mencionaron anteriormente. Entre estas se encuentran la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, la Consejería de Presidencia de la Junta de Andalucía, la Diputación Provincial de Sevilla, la Asociación General de Consumidores (ASGECO)-Unión de Cooperativas de Consumidores y Usuarios de España (UNCCUE), el Ayuntamiento de Sevilla, la Diputación Provincial de Cádiz, la Empresa Municipal de Abastecimiento y Suministro de Agua de Sevilla (EMASESA), la Fundación Municipal de Sevilla y la Empresa Bogaris-Retail.

Proyectos de cooperación más significativos

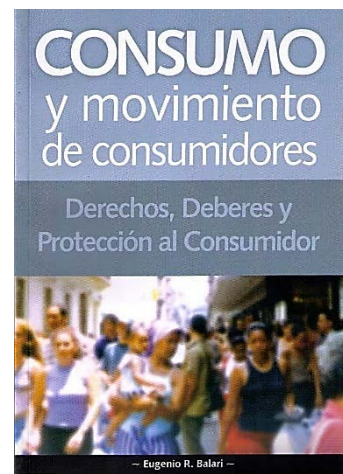
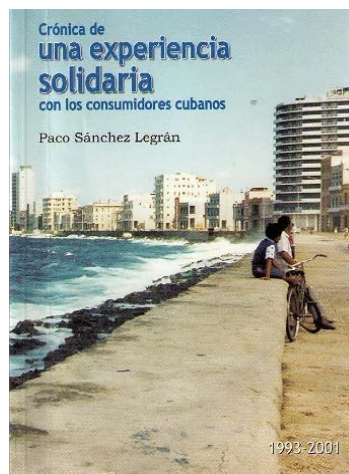
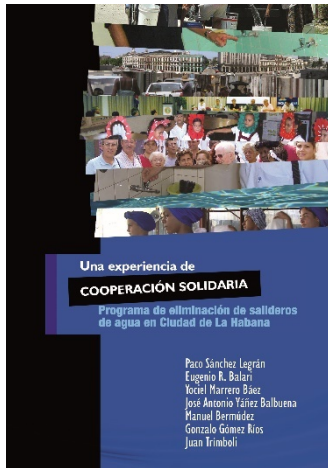
Desde 1996, FACUA ha participado en la realización de una serie de programas de cooperación, pero cabe citar, especialmente por su importancia, el denominado “Programa Comunitario práctico-educativo para el fomento del consumo sostenible del agua y para la eliminación de salideros en las instalaciones domésticas”, en viviendas de los municipios de la Habana Vieja, Plaza de la Revolución y Cerro, coordinados por la FANJ, la empresa Aguas de La Habana y los Consejos de Administración de estos municipios, y con el apoyo de la Asociación de Abastecimientos y Suministros de Agua de Andalucía (ASA). Este programa se realizó entre los años 2004 y 2011, y benefició a 11 214 personas que habitaban en 2 651 viviendas de los Consejos Populares Prado, Catedral, San Isidro, Belén, Jesús María, Plaza Vieja y Tallapiedra, del municipio Habana Vieja; Príncipe, del municipio Plaza de la Revolución, y Canal, del municipio Cerro; en cuyas viviendas se eliminaron los salideros de agua tras la colocación o instalación de 9 819 herrajes de diverso tipo.



Una muestra de herrajes y los tres cuadernos pedagógicos sobre el ciclo integral del agua.

En el marco de este programa práctico-educativo, se publicaron también tres cuadernos pedagógicos sobre el Ciclo Integral del Agua, que se distribuyeron, durante el curso escolar 2008-2009, a 12 000 alumnos de distintas escuelas en el municipio Habana Vieja.

Otro importante programa desarrollado por FACUA en el período 1996-2019 fue, sin dudas, el de la publicación de los siguientes ocho libros: *La cuenca del Río Almendares*, de Antonio Núñez Jiménez; *Población, educación ambiental y consumo y desarrollo*, de Gilberto J. Cabrera Trimiño; *Crónica de una experiencia solidaria con los consumidores cubanos*, de Francisco Sánchez Legrán; *Manual de Educación sobre Consumo Sustentable y Consumo y movimiento de consumidores*, de Eugenio Rodríguez Balari; *Cómo alimentar al bebé*; de Ileana Valmaña Montalves; así como *Una experiencia de cooperación solidaria: Programa de eliminación de salideros en Ciudad de La Habana* y *La protección de los consumidores en Cuba: Historia de una cooperación*, estos dos últimos vinculados a proyectos desarrollados por FACUA en colaboración con la FANJ y diversas instituciones cubanas.



Cubiertas de tres de los ocho libros editados con la colaboración de FACUA.

También es necesario mencionar el programa de actividades formativas que se han realizado a través de 40 cursos de posgrado, diplomados, seminarios, talleres y conferencias en las provincias de La Habana, Camagüey, Santiago de Cuba, Pinar del Río, Matanzas, Villa Clara y Cienfuegos; en colaboración con la Dirección de Protección al Consumidor, la FANJ, CIMEX, CUBALSE, el CEAP, ETECSA y CIDCI.

Tras haber mencionado los aspectos más destacados de las actividades de cooperación que desde FACUA se han desarrollado en Cuba, es importante reseñar que, desde la creación de la Dirección de Protección al Consumidor hasta la actualidad, en Cuba se han ido implementando diversas medidas para propiciar una mejor y mayor defensa y protección de los derechos de los consumidores, ya sea a través de leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones y otras normativas emitidas por distintos órganos, organismos e instituciones estatales. De manera directa o indirecta, se han ido introduciendo elementos de protección de los consumidores, no obstante las restricciones, limitaciones y dificultades provocadas por el bloqueo norteamericano, que impiden al país realizar una actividad de intercambio comercial normalizado con el resto de las naciones del mundo, lo que, por supuesto, afecta gravemente al conjunto de la población.

Pudiera asumirse que esa situación —que se mantiene desde el triunfo de la Revolución— es una de las causas que han impedido, muy posiblemente, contar con una Ley de Protección al Consumidor que equipare a Cuba al resto de los países. Precisamente, para tratar de cubrir ese vacío legal, el organismo rector para la protección del consumidor creó en 2011 un grupo de expertos integrado por profesionales en diferentes disciplinas provenientes de diversos organismos e instituciones del país, con vistas a realizar los estudios preliminares y la recopilación de información para elaborar una propuesta de lo que sería una Ley de Protección al Consumidor, a partir de las propias realidades de la Isla y de los antecedentes que aportaban las directrices de las Naciones Unidas y las leyes vigentes en diferentes países de la región y de España.

Ese proyecto de ley debía estar precedido por otro denominado “Antecedentes, Diagnóstico y Política de protección al consumidor en Cuba”, en el que se formulara la política de protección al consumidor que se consideraba necesaria para el país y que serviría de fundamento a la Ley. Hasta 2014, se realizaron varias versiones de dicho documento.



Dos de los cursos o conferencias impartidas por FACUA.

Durante el período 1996-2019 no se tiene conocimiento que haya sido introducido este tema en la agenda legislativa de la Asamblea Nacional del Poder Popular, aunque es posible que, en un período no lejano y cuando las condiciones lo permitan, se pueda proceder a la aprobación de dicha ley por el órgano legislativo del país.

Los avances en la actualidad

Continuando con el perfeccionamiento y desarrollo de la política económica y social en el país, en 2016, en el marco de la celebración del VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, se actualizaron los Lineamientos Económicos y Sociales del Partido y la Revolución. En uno de estos se establece que se debe trabajar por “Perfeccionar la protección al consumidor adoptando medidas que coadyuven a asegurar sus derechos por quienes producen, comercializan y prestan servicios en general”. Partiendo de este lineamiento se recogió, en el citado documento sobre la Conceptualización del Modelo Económico cubano, la siguiente orientación: “Aplicar un sistema eficaz de protección al ciudadano como consumidor, que comprenda desde la concepción del producto o servicio, su diseño, envases, embalajes información objetiva sobre sus cualidades, servicios de información de mercado, garantías, indemnización, resarcimiento material y moral —según proceda de acuerdo a la ley— políticas y regulaciones de precios sobre aquellos bienes de interés social, entre otros”.

El 4 de mayo de 2018, la *Gaceta Oficial* publicó la Resolución N.º 54/2018 (GOC-2018-267-EX26), del Ministerio del Comercio Interior, en la que se aprobaron las “Indicaciones para la organización y ejecución de la protección al consumidor en el sistema de comercio interno”. Estas indicaciones “están dirigidas a las personas naturales y jurídicas que realizan la actividad de comercio, relacionadas con la venta de mercancías, gastronomía, servicios técnicos, personales y alojamiento, para proteger los intereses y derechos de los consumidores”. Y se establece también que: “La protección a los consumidores que recurren al comercio electrónico es similar al otorgado en otras formas de comercio”.

Con la promulgación de esta importante resolución, se sigue avanzando en dotar al país de los instrumentos necesarios que regulen mejor, y de forma más equitativa, las relaciones entre consumidores y proveedores de productos o prestadores de servicios. En tal sentido, se establecen también los principios básicos de la protección al consumidor, los derechos y deberes de los consumidores, los derechos y deberes de las empresas o proveedores, las instituciones competentes para garantizar la protección al consumidor, los procedimientos para que los consumidores presenten sus quejas y reclamaciones, tanto las dirigidas a empresas estatales como privadas, y los plazos que dichos proveedores tienen para responder a los consumidores.

Por último, también es importante reseñar que, de los Lineamientos aprobados en el VII Congreso del PCC y también por la Asamblea Nacional del Poder Popular, se desprendía claramente la interpretación de que la voluntad del Gobierno de Cuba era implementar una política que redundara en la defensa de los derechos de los consumidores y que, más tarde, tuviera el respaldo de una ley que le permita tener la fuerza legal necesaria para ser de obligado cumplimiento por todas las instancias del país. En la nueva Constitución que fue aprobada en referendo celebrado el día 24 de febrero de 2019, con más de 86 % de los cubanos y cubanas mayores de 16 años que participaron en dicha votación, se recoge en su artículo 78 que: “Todas las personas tienen derecho a consumir bienes y servicios de calidad y que no atenten contra su salud, y a acceder a información precisa y veraz sobre estos, así como a recibir un trato equitativo y digno de conformidad con la ley”. Se recogió así en la Carta Magna este aspecto de la protección de los derechos de las personas en su calidad de consumidores, lo cual refuerza la necesidad de que en Cuba se apruebe pronto una ley específica de protección a los consumidores que desarrolle el espíritu del citado artículo constitucional.

Además de lo establecido en el citado artículo 78, la nueva Constitución de la República de Cuba recoge, en otros artículos, aspectos fundamentales en defensa de los derechos de los ciudadanos, que también

están relacionados con aspectos fundamentales vinculados con el consumo y los servicios, como el derecho a la cultura, a la salud y la educación; el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades — las cuales estarán obligadas a tramitarlas y a dar las respuestas oportunas—; el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable; el derecho a disfrutar de un medioambiente sano y equilibrado; el derecho al acceso al agua potable, por citar solo algunos derechos que se reflejan en diversos artículos de la Constitución, junto con otros también recogidos por las Naciones Unidas.

A partir de ahora, y tal como se establece en la Disposición Transitoria decimotercera, “La Asamblea Nacional del Poder Popular aprueba, en el plazo de un año de la entrada en vigor de la Constitución, un cronograma legislativo que dé cumplimiento a la elaboración de las leyes que desarrollan los preceptos establecidos en esta Constitución”. Habrá que esperar que el poder legislativo, dentro de su cronograma para la elaboración de leyes que desarrolle el mandato constitucional, incluya entre ellas la que esté relacionada con la Protección al Consumidor, tal como establece el mencionado artículo 78.

En el período que transcurra hasta que la Asamblea Nacional del Poder Popular apruebe la Ley de Protección a los Consumidores, los ciudadanos, instituciones y empresas estatales, mixtas o privadas, y cooperativas, están sujetos a las normas legales vigentes que en la actualidad regulan las relaciones de consumo producidas en el mercado, en las que se establecen los derechos y deberes para las partes.

PACO SÁNCHEZ LEGRÁN
*Presidente de FACUA-Consumidores en Acción
y de la Fundación FACUA de España.*

ALGO DE ANTECEDENTES SOBRE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN CUBA

Eugenio R. Balari

Desde comienzos de los años sesenta, el gobierno de la Revolución cubana se vio en la urgente necesidad de establecer acciones de defensa de los consumidores en el país. Con anterioridad a enero de 1959, el mercado doméstico de bienes de consumo y servicios funcionó de manera liberada, sobre la base de las leyes del valor y la oferta/demanda, y, como en cualquier otra economía, se desarrolla en mercados de libre competencia. Este mercado se caracterizaba por una amplia oferta de productos y servicios, cuyos bienes se adquirían en los comercios de venta al público, y su regulación la establecían, simplemente, los precios. Sin embargo, se desarrollaba en circunstancias económico-sociales en que el poder adquisitivo de la población se encontraba mal distribuido o desequilibrado; esto ocasionaba que amplios estratos de la población no contaran con trabajo y que, por tanto, su vida material fuera bastante precaria. Durante la década de los cincuenta, el nivel de desempleo o subempleo fue elevado —según estadísticas de la época, basadas en encuestas realizadas por la Agrupación Católica Universitaria (ACU) e informaciones del Consejo Nacional de Economía (CNE).

Asimismo, una parte considerable de la población se encontraba afectada por una desequilibrada redistribución de los ingresos. Según las informaciones, muchas personas no lograban garantizar un consumo básico, lo cual era un propósito cotidiano de vida que, lamentablemente, no todos lograban alcanzar.

A su vez, las estadísticas muestran que los segmentos de población de mayor solvencia económica —ricos, clase media y ciertos sectores laborales, sobre todo los primeros— disfrutaban de un amplio, moderno y versátil mercado de bienes de consumo y servicios, cuyas ofertas de productos provenían de los Estados Unidos y, en menor medida, de países europeos. En la década de los cuarenta, se había creado en Cuba un aparato de gobierno conocido como la Oficina de Regulación de Precios y Alimentos (ORPA); organismo que estuvo destinado a la regulación de precios de los abastecimientos, dado los impactos de una época de inflación. Su misión fundamental era controlar el alza desmesurada de estos, que, como resultado de la Segunda Guerra Mundial, aumentaban indeteniblemente.

Más tarde, con el triunfo de la Revolución cubana y la aparición de fuertes conflictos político/económicos, un área sensible y vulnerable resultaba ser el de garantizar los abastecimientos de

consumo a la población. Por tanto, el gobierno revolucionario se vio en la necesidad, en fecha tan temprana como en enero de 1960, de promulgar una ley de protección al consumidor. Con tal identificación: “Ley de Protección al Consumidor”, comienzan a desarrollarse en Cuba las primeras acciones de defensa de los consumidores. En lo fundamental, la ley se orientó contra el alza de los precios en los artículos de consumo y el encarecimiento de la vida. A esta ley sucede, tiempo después, el cambio de la moneda que circulaba entonces en el país.

A pesar de que en las informaciones de la época no se abunda suficiente sobre estas medidas, ambas impidieron que los sectores de mayor solvencia económica ejercieran acciones de acaparamiento o especulación sobre los abastecimientos de consumo personal, evitándose así que se alcanzara el propósito de originar malestar político-social contra la Revolución.

Otra medida importante tomada por el poder revolucionario fue la creación, en 1962, de la Junta Nacional de Abastecimientos. Esta se encargaría de proponer el sistema de regulación de los productos básicos, el cual se conoció, posteriormente, como la “Libreta de abastecimientos”.

De tal forma, en los primeros tres años tras el triunfo revolucionario, se implementaron beneficiosas medidas, con tendencia a la protección de los consumidores.

En las complejas circunstancias político-económicas de la época, las medidas adoptadas permitieron a las autoridades asegurarle a la población los consumos esenciales requeridos. Esto se llevó a cabo a través de un sistema nacional de distribución de cuotas por productos, a precios fijos y congelados, y sin considerar la inflación que se manifestaba mundialmente. Este sistema aún se mantiene y, técnicamente, se conoce como racionamiento de la oferta o por productos específicos.

Sobre tales acciones efectuadas en materia de consumo, algunos especialistas consideran que se encuentran entre las primeras o más significativas medidas (internacionalmente) de defensa a los consumidores.

El surgimiento del sistema de regulación de los abastecimientos hizo aparecer, nacionalmente, las Oficinas de Registro de los Consumidores, conocidas como Oficoda, por sus siglas. A través de estas oficinas, se registra a todos los consumidores del país, requisito previo para acceder a la libreta de abastecimientos, a través de la cual se controla la venta de los productos básicos. En dichas oficinas, se da alta o baja en el sistema, según nacen o mueren, las personas.

Transcurridos cincuenta y siete años se continúa utilizando este procedimiento de distribución de los bienes de consumo. Aunque en la actualidad se desarrollan en paralelo formas de comercialización libres, o no reguladas, de productos; la libreta de abastecimientos se encuentra vigente, como medida de protección al consumidor, sobre todo para amparar a las familias más vulnerables de la sociedad.

Sin dudas, la libreta de abastecimientos, apoyada por unos y cuestionada por otros, ha tenido la virtud de proteger los consumos básicos de las familias cubanas. Sin desconocer que los productos que se ofertan a través de ella no resultan suficientes y que este sistema de abastecimientos, según criterios de las propias autoridades, ocasiona fuertes erogaciones financieras anuales, considerando los precios subsidiados con que se distribuyen a la población.

El gobierno otorgó al Ministerio de Comercio Interior responsabilidades de protección a los consumidores; pero, como la mayor parte de las unidades comerciales están subordinadas a este, a esa institución siempre le ha resultado muy difícil tal misión, al ser al mismo tiempo juez y parte. Por tal razón, muchos consumidores aprecian esto con desconfianza o recelo.

Pasados algunos años, en abril de 1971, surge el Instituto Cubano de Investigación y Orientación de la Demanda Interna (ICIODI), como un organismo de carácter científico, aunque, a su vez, de la

administración central del Estado, anexo al Consejo de Ministros. Por sus características, contenido de trabajo, perfil y tipo de actividades que realizaba con la población, esta institución se relacionó con frescura a dicha problemática y los consumidores le confirieron confianza.

Al tener el ICIODI la misión de realizar investigaciones en el ámbito del consumo y la demanda (productos y servicios), u otros temas sobre el mercado doméstico, las necesidades de la población, o realizar funciones de orientación del consumo, todo ello lo acercó a comprender la urgente importancia de orientar, educar y proteger a los consumidores cubanos. Por lo que en la práctica le surgieron, al ICIODI, posibilidades de realizar las convenientes acciones de defensa de los consumidores.

Muchas personas lo apreciaron así, considerando esta institución más neutra o descomprometida con los actos de compra/venta del comercio y, por tanto, en los asuntos conflictivos creados alrededor de esas relaciones.

Todos los años, el ICIODI realizaba alrededor de un centenar de estudios e investigaciones en la esfera del consumo y los servicios. Esos estudios se relacionaban a las necesidades de alimentos, ropa y calzado, vestuario y modas, la vivienda y su equipamiento, equipos electrodomésticos, útiles del hogar, servicios comerciales; el presupuesto de tiempo o el tiempo libre de la población; los balances de ingresos y gastos la ciudadanía, así como los estudios sobre nivel y modo de vida, o protección a los consumidores. Algunos trabajos investigativos eran de carácter macro y otros de naturaleza micro.

Con esas experiencias e interpretando la ley fundacional del ICIODI, cuyo contenido era amplio y suficientemente versátil, la institución pudo atribuirse funciones sobre la protección de los consumidores. Las campañas de orientación del consumo se implementaban con las técnicas apropiadas, utilizando las propias estructuras subordinadas al ICIODI, o usando los medios masivos, o instituciones que se relacionaban al tema.

Los mecanismos de los que disponía el ICIODI, con independencia de sus áreas investigativas, se reducían, fundamentalmente, a la dirección de orientación del consumo y a la popular revista *Opina*. Esta última contaba con secciones de información y análisis críticos, en las temáticas del consumo y los servicios, junto a las permanentes secciones en CASA, o de clasificados y permutas. Igualmente vinculados al Instituto, desarrollaban un relacionado trabajo sobre orientación del consumo la empresa Publimerc y el Taller de Confecciones Experimentales *Opina*. A través de la Dirección de Orientación y de la revista *Opina*, se pusieron en marcha varios programas nacionales de orientación ciudadana, los cuales fueron acogidos de inmediato por otros medios masivos de información. Entre otros, cabe mencionar, los programas y campañas de lucha antitabáquica, orientación de cultura alimentaria, alimentación infantil, o el de “El juego es más importante que el juguete” —dedicado a la orientación de padres y niños.

La revista *Opina*, además de sus trabajos periodísticos de análisis críticos, sobre el consumo y los servicios, utilizó buena parte de sus contenidos a dichas campañas de orientación; instituyendo en sus páginas el sello de protección al consumidor, el cual aparecía en los trabajos de corte crítico. Esta era una forma de brindarle al consumidor un espacio público y denunciar lo mal hecho, o sobre algo que le afectaba al cliente/consumidor; así se llamaba la atención, o se solicitaba públicamente que se resarciera al consumidor afectado.

Las entidades comerciales sabían del impacto que tenía la revista entre la población, dada su amplia circulación, porque tenía un elevado nivel de aceptación popular. Sus tiradas rebasaban los 300 000 ejemplares y, en muchas ocasiones, sobre pasaron los 500 000; pero lo más importante era que, según las investigaciones efectuadas, cada ejemplar de *Opina* lo leían entre siete y ocho personas y que la revista llegaba a todos los rincones del país.

En el taller de producciones experimentales de Opina, se realizaba una fresca y creativa labor en diseños para confecciones de prendas de vestir, que en pequeña escala se comercializaban en su propia tienda de la calle Reina, a precios accesibles al público. Se trataba de un laboratorio de diseño para actualizar modas y corregir ciertas tendencias que se manifestaban socialmente. Su propósito era contrastar aspectos de novedad, calidad o modas y llamar la atención en relación con los diseños y la calidad de las confecciones; dado que la empresa de confecciones del Ministerio de la Industria Ligera lanzaba al mercado, por equis razones y durante muchos años, prendas que surtían las tiendas y que no se realizaban plenamente, lo que hacía crecer los inventarios. Tal situación causaba un elevado grado de insatisfacción entre los consumidores, como consecuencia de diseños inapropiados, tejidos o confecciones de baja calidad, o porque las producciones no se encontraban dentro de los parámetros de la moda. De esa forma, la Demanda Interna trataba de alertar, presionar e influir, para mejorar las confecciones nacionales y beneficiar también la economía.

En dos ocasiones y etapas diferentes (décadas de los setenta y los ochenta), el ICIODI —estudiando necesidades y demandas de la población y conociendo la situación económica del país— consideró conveniente eliminar la libreta de abastecimientos y encauzar el mercado interno hacia su liberación definitiva, dadas las implicaciones múltiples y no positivas que ocasionaba el sistema regulado. Se entendía que debía desaparecer el sistema de los abastecimientos normados, pues esto sería conveniente a la economía y los consumidores, y se debía desarrollar un mercado de libre competencia, que estimulara la producción y el consumo y activara las relaciones monetario-mercantiles. Considerando el sistema regulado un serio obstáculo al desenvolvimiento del mercado interno y a la misma economía; no solo por el elevado nivel de subsidio que ocasionaba, sino por los desestímulos causados en diferentes direcciones. Porque el país se encontraba, y se encuentra, requerido de acabar de formar un necesario, moderno, eficiente, homogéneo y antimonopólico mercado interno.

Los estudios del ICIODI consideraban que existían, en aquel entonces, ventajosas condiciones económicas y coyunturas políticas más seguras para enfrentar la sensible cuestión de la eliminación del mercado normado (libreta). Sin embargo, o las propuestas no fueron suficientemente analizadas, o en las instancias correspondientes del Partido y el Gobierno consideraron que no era el momento conveniente y se desestimaron las fundamentadas propuestas. Sigo considerando, como desde aquel entonces, que se desaprovechó el momento; las condiciones hubieran permitido entonces solucionar el complejo y contradictorio tema, ya que, en aquellos años, el país no se encontraba en situación de crisis económica, había dificultades y estrecheces, pero existían buenos niveles de crecimiento económico, sólidas relaciones exteriores y de colaboración económica favorables.

Tales factores reducían riesgos y el sensible tema podía manejarse con mayor seguridad. Desde los años ochenta, hubiera podido homogenizarse y modernizarse el mercado doméstico, liberar productos y eliminar los subsidios; asimismo, utilizar el mercado para estimular el trabajo y al trabajador, lo que hubiera posibilitado indudables y beneficiosos crecimientos de la producción y el consumo.

Aunque el ICIODI era un organismo de la administración central del Estado y no una ONG; al encontrarse inmerso en los asuntos del consumo, la institución estableció relaciones con la Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores (IOCU, por sus siglas en inglés), que agrupaba una considerable cantidad de asociaciones u otras instituciones de defensa de los consumidores, en muchos países del mundo.

Posteriormente, la IOCU modificó su nombre por el de Consumers International (CI). El ICIODI supo ampliar sus relaciones con la CI, lo que permitió ampliar su horizonte en las cuestiones de la defensa de

los consumidores; propiciándole a la institución amplias relaciones de cooperación con la oficina regional y la mayoría de las organizaciones en América Latina y el Caribe.

Bajo el influjo de aquellas relaciones, el ICIODI promovió la creación de la primera organización no gubernamental de defensa de los consumidores cubanos. Se creó así la Asociación de Consumidores y Usuarios de Cuba (ACUC), como una organización de la sociedad civil, llegando a integrarse por un grupo de asociados entusiastas, recibieran el apoyo del ICIODI como organismo de referencia del gobierno cubano.

Lamentablemente, la ACUC no contó con larga vida, aunque existió formal y legalmente, e hizo esfuerzos en promover una nueva ley de protección a los consumidores y expandir su membresía.

Con la desaparición primero de Opina y del ICIODI y sus dependencias después, la misión de defensa de los consumidores apenas mantuvo vida. Hasta que volvió a aparecer tiempo después, aunque ahora en forma limitada o más modesta, pero bien positiva, a través de la ONG FANJ. Esta Fundación, al poseer amplios y nobles propósitos, proyectados por su desaparecido fundador, el doctor Antonio Núñez Jiménez, posibilitó que se pusiera en marcha el programa de Medio Ambiente y Consumo, actividad desde donde se continuó orientando la necesaria labor de protección a los consumidores.

La extinción del ICIODI y de *Opina* coincidió, contradictoriamente, con los inicios del período especial; generando un vacío acerca de las modestas pero necesarias actividades de defensa del consumidor que se realizaban, así como diversos estudios sociales o económicos. A las autoridades le hubieran sido convenientes contar con ellos; de esta manera hubieran podido conocer por vías científicas las necesidades de las personas, o evitar decisiones o caminos equívocos en aquellas difíciles circunstancias.

Inesperadamente, nos contactaron en Cuba directivos españoles de FACUA, los que iniciaron relaciones con la FANJ, donde nos encontrábamos colaborando con Núñez Jiménez en el desarrollo de la Fundación.

Al relacionarnos con los directivos de FACUA, dada su manera de pensar y concebir los proyectos de cooperación, se firmó un convenio entre ambas organizaciones y se inició la cooperación. FACUA, tiempo después, logró interesar a otras instituciones españolas a colaborar con la FANJ, especialmente en materia de educación al consumidor.

Así, se promovieron conferencias o conversatorios y se elaboraron materiales divulgativos, también se editó el boletín “Medio Ambiente y Consumo”. Todos esos materiales instructivos se los hacíamos llegar a un numeroso grupo de empresas comerciales y a las más importantes corporaciones del país, pero también a los ministerios que se relacionaban más directamente a las cuestiones del consumo. Esta era una manera directa de brindarles información y generarles conciencia o comprensión sobre el tema e ir desbrozando el camino.

En esos iniciales empeños —por demás, poco comprendidos y no libres de prejuicios—, fuimos apoyados por varios organismos que nos mostraron su interés y apoyo entusiasta; por lo que aprovecho para expresarles, en estas líneas, nuestro sincero agradecimiento y reconocimiento. Esos organismos fueron: la recién estrenada dirección de Protección al Consumidor del Ministerio del Comercio Interior; el Centro de Investigaciones de ese Ministerio; el CEAP; el Ministerio de Informática y las Comunicaciones; los consejos de las administraciones del Poder Popular de los municipios Habana Vieja, Plaza de la Revolución y 10 de Octubre; las Corporaciones CIMEX, la extinta CUBALSE y la empresa HABAGUANEX, al igual que ETECSA; pido disculpas ante cualquier omisión involuntaria.

La Universidad de La Habana, a través del CEAP, es caso aparte, porque resultó fundamental y baluarte indispensable para la capacitación sobre la defensa y protección de los consumidores. El interés mostrado en el asunto, y luego la vasta promoción de cursos posgrado realizados, resulta la confirmación más plena.

También el CEAP contó con el apoyo de la FANJ y FACUA, de España, pero, indudablemente, ese centro académico efectuó una extraordinaria labor de formación en la protección al consumidor en Cuba; contribuyendo así al surgimiento de una conveniente conciencia sobre el tema. Y dejó, además, un saldo concreto de varias docenas de personas bien formadas y calificadas, que, sin dudas, hoy se encuentran en condiciones de atender y enfrentar dichos complejos y sensibles asuntos. De hecho, varios de los alumnos participantes de aquellas clases-conferencias son en el presente directivos de la actividad, o promotores de una ley u organización dedicada plenamente a la protección del consumidor.

Tales resultados fueron apoyados y posibles, como se expresó, dado el interés y empeño de las organizaciones mencionadas; no obstante, resulta imprescindible consignar, especialmente, el interés y los esfuerzos realizados por la que fuera directora del CEAP, la doctora Lourdes Tabares, quien resultó una pieza clave en la organización de los cursos de capacitación o formación que se realizaron entonces. Por aquellos cursos de posgrado pasaron y se graduaron, aproximadamente, unas doscientas personas, muchos funcionarios de instituciones del país. Y me inclino a pensar que, si en la actualidad existe un proyecto de ley de protección al consumidor, o se valora la conveniencia de que se cree una oficina gubernamental encargada de velar por estos asuntos y los derechos de los consumidores, tiene mucho que ver con aquellos cursos efectuados en el CEAP.

Personalmente, soy partidario que se facilite, por todo lo conveniente que pudiera resultar a la sociedad cubana, la creación de una organización de consumidores, que se oriente y luche por la defensa de estos, desde posiciones no gubernamentales.

Como cuestión complementaria aprovecho para decir, para los que desconozcan, que el ICIODI existió desde abril de 1971 hasta su extinción en 1993. Su publicación, la revista *Opina*, dejó de ver la luz, junto con otras, tiempo antes del año 1990 —según se nos dijo, por escasez de papel—; pero, sin dudas, esta gozó de gran aceptación y popularidad entre la población.

A ambas instituciones me correspondió el honor de fundarlas y luego dirigir las, durante no pocos años, siempre con el apoyo de excelentes y capacitados colectivos laborales que se desempeñaron en ellas.

Con estas líneas aprovecho y dejo constancia para que las nuevas generaciones y autoridades conozcan cómo, desde décadas anteriores, hubo comprensión y esfuerzos acerca de la importancia de defender los derechos de los consumidores y propiciar la liberación del mercado interno.

Concluyo así una historia poco conocida sobre instituciones cubanas existentes desde los años setenta, que desempeñaron, o pretendieron desempeñar, un necesario papel acerca de los derechos y la protección de los consumidores cubanos.

ASPECTOS LEGALES DE LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN CUBA

Arturo Kautzmann Torres

Introducción

En un libro especialmente dedicado a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, no podría faltar un tema referido al sustento legal en que se afianzan estos derechos en los respectivos países, y particularmente en Cuba.

Por ello, en el presente artículo se pretende, aun con la obvia limitación de espacio, realizar un acercamiento al asunto, comenzando por los antecedentes históricos de carácter internacional que dieron lugar a las asociaciones de consumidores, las cuales propiciaron el reconocimiento de sus derechos, la emisión de las directrices y la resolución de las Naciones Unidas sobre los derechos del consumidor, así como las leyes promulgadas por diferentes países.

Luego se hace una breve referencia a sus antecedentes en Cuba y a la trayectoria legislativa que le da cobertura a la protección de los derechos de los ciudadanos como consumidores, fundamentalmente en la esfera del comercio y los servicios, aun con las insuficiencias y carencias que todo proceso y obra humana conlleva.

Se menciona, asimismo, la estrecha vinculación en el tema de la protección al consumidor respecto a lo planteado en los Lineamientos Económicos y Sociales del Partido y la Revolución, la Conceptualización del Modelo Económico cubano y la Constitución de la República, haciendo mención a la conveniencia de contar con una Ley de Protección al Consumidor en el momento que resulte más oportuno para el país.

Y, finalmente, se muestra un ejemplo práctico, acudiendo al tema de la garantía y la posgarantía, para reflejar que aún hay aspectos en los que se requiere una mayor precisión en la legislación, en la búsqueda de mayor amparo legal al consumidor.

Antecedentes internacionales

En un acercamiento muy simplificado al tema de la protección al consumidor, es preciso decir que no pocos autores ubican su surgimiento a finales del siglo XIX y en los albores del siglo XX, motivado por el desarrollo de las fuerzas productivas y el incremento del consumo derivado de las nuevas formas de producción que trajo aparejada la revolución industrial y el desarrollo del capitalismo. Estas demandas fueron tomando forma con el surgimiento de las agrupaciones de obreros, que luego se constituyeron en

organizaciones para reclamar derechos laborales y otros de carácter social, entre los que se encontraban aquellos relacionados con el consumo de productos para su propia existencia y la de sus familias. Estos movimientos se fueron desarrollando durante la primera mitad del siglo XX, principalmente en países con mayor desarrollo, y tuvieron mayores o menores éxitos en sus luchas, que se manifestaban en el reconocimiento de determinados derechos por parte de los gobiernos de esos Estados.

Sin embargo, ya en la segunda mitad del siglo XX hubo mayor auge de esos movimientos. En 1985, como resultado de la lucha de las organizaciones sociales de defensa de los consumidores constituidas en diversos países —agrupadas en ese entonces en la Organización Internacional de Asociaciones de Consumidores (IOCU), posteriormente Consumers International— y a instancias de la IOCU, fueron aceptados y reconocidos por las Naciones Unidas un conjunto de derechos de los ciudadanos en su condición de consumidores. El propósito era que lo allí aprobado se utilizara como marco de referencia para la implementación de políticas consecuentes en la protección de los derechos de los consumidores, en los diferentes países.

Así quedó reconocido que todas las personas tienen derecho, entre otros, a la satisfacción de sus necesidades básicas (alimentos, ropa, vivienda, salud, educación, agua, etc.); a su seguridad y protección; a la información; a escoger o seleccionar; a organizarse; a reclamar y a una reparación justa; al respeto de sus intereses económicos; a su educación como consumidores; y a un medioambiente saludable.

La formulación y adopción de esos derechos de los consumidores representó un impulso significativo que sentó las bases para que, en abril de 1985, la propia Asamblea General de Naciones Unidas aprobara, mediante la Resolución N.º 39/248, las Directrices para la Protección al Consumidor. Esta decisión, de carácter mundial, fue representativa de una voluntad moral de la comunidad internacional, que en forma de recomendaciones instaba a los gobiernos en sus respectivos países a influir en las políticas de protección a los derechos del consumidor.

A partir de esas Directrices, revisadas y actualizadas periódicamente, la organización Consumers International elaboró una Ley Modelo para la protección de los derechos del consumidor de América Latina y el Caribe, que se ha ido perfeccionando con los años. Asimismo, el Parlamento Latinoamericano promulgó, a manera de Código, un Marco Referencial de Defensa del Usuario y del Consumidor.

Como resultado de esto, muchos países fueron incluyendo, en sus respectivas Cartas Magnas, los preceptos constitucionales que dieran cobertura jurídica a la protección de los derechos de los ciudadanos en su condición de consumidores, que posteriormente se fueron ampliando y refrendando a través de leyes específicas referidas a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, o con nombres similares. Estas leyes han sido promulgadas durante las últimas décadas por muchas naciones y, prácticamente, por la casi totalidad de los países de la región. (Ver Anexo 1).

Trayectoria y situación actual en Cuba

En Cuba, en fecha tan temprana como el 22 de enero de 1960, a un año del triunfo revolucionario, el Gobierno aprobó la Ley N.º 697 de Protección al Consumidor, publicada en la Gaceta Oficial del 26 de dicho mes y año. Por tanto, muy probablemente, fue el primer país del mundo en aprobar una ley para la protección de los derechos de los consumidores, con un propósito muy claro, cuya introducción establecía que: “A fin de evitar el encarecimiento injustificado de la vida, en perjuicio, primordialmente, de las clases más necesitadas del País, es deber ineludible del Gobierno Revolucionario dictar medidas administrativas que impidan toda forma de especulación mercantil”. Esta ley surtió sus efectos durante un determinado

período, pero luego fue perdiendo actualidad en virtud de los acontecimientos de aquella época, que rebasaron su alcance. Por eso, su contenido fue sustituido, paulatinamente en el tiempo, por un conjunto de medidas que adoptaron diferentes formas jurídicas; la mayoría de ellas encaminadas a dar continuidad y a ampliar la protección de los derechos de los consumidores, siguiendo el espíritu de la ley originaria.

En la actualidad, en Cuba, desde el punto de vista legal, es real la inexistencia de una ley de protección al consumidor, lo que no necesariamente significa un total vacío jurídico, por cuanto, como se señaló antes, existe una diversa legislación en forma de leyes, decretos-leyes, decretos, resoluciones y otras normativas emitidas por distintos órganos, organismos e instituciones estatales. Esas normativas, aun cuando no refieran de forma literal, en algunas de sus partes expositivas, que van dirigidas a proteger al consumidor, constituyen defensas o garantes de ese importante derecho en las etapas en que fueron establecidas.

Como marco referencial, en el Anexo 2, aparece una relación de algunas de dichas normas jurídicas que dan fe de lo antes expuesto. Se muestra allí una selección de aquellas que más se vinculan con los aspectos de la protección de los derechos de los consumidores que tienen mayor presencia en la esfera del comercio de los bienes de uso y consumo y de los servicios comerciales.

En ellas se recogen disposiciones de diversa índole, que tratan sobre aspectos relacionados con las características, las condiciones y los requisitos de los establecimientos para ser autorizados a realizar actividades comerciales; la inocuidad de los alimentos durante su transportación, almacenamiento, manipulación y expendio; las medidas higiénico-sanitarias relacionadas con los lugares, los productos y el personal; la garantía del bien vendido y los servicios posgarantía; los precios de los productos y servicios y los elementos que garantizan su fidelidad, así como la transparencia de las operaciones de pago; los períodos de ofertas y las rebajas de precios; el tratamiento comercial a los productos que presentan defectos; aspectos de la normalización y metrología para garantizar la calidad de los productos y servicios, y los requisitos de certificación de los medios e instrumentos de medición; la información y comunicación con los clientes, además de las formas, vías y lugares para efectuar la reclamación de sus derechos; el sistema de inspección estatal y el correspondiente código de contravenciones y medidas punitivas ante conductas infractoras, entre otros aspectos que recogen dichas normativas.

No obstante la existencia de este amplio espectro legislativo, tal dispersión no deja de presentar inconvenientes para lograr mayor eficacia en la aplicación y el control de las normas, por lo que una Ley de Protección al Consumidor contribuiría invariablemente a una unificación y simplificación de toda esa dispersión. Y, además, daría lugar a la inclusión de conceptos no contemplados en la legislación actual, como son el arbitraje de consumo —ausente en nuestras normas— y, lo principal, la creación de un ente con carácter autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que, subordinado a una instancia del gobierno central, ejerciera la rectoría nacional de la política de protección al consumidor aprobada por el Estado, implementando su aplicación y controlando su ejecución en los diferentes sectores y actividades de la vida económica y social, ya sea su forma de propiedad estatal, mixta, cooperativa o privada.

En estos momentos, el término “protección al consumidor” no resulta nuevo ni le es ajeno a la mayor parte de nuestra población, a fuerza de ser mencionado con frecuencia, sobre todo a partir del surgimiento de un mercado interno en divisas no sujeto a las regulaciones anteriormente existentes, que derivó en nuevas relaciones de consumo y de intercambio entre proveedores y consumidores. Esa circunstancia motivó que, en el año 2000, el Gobierno le asignara la rectoría de dicha actividad al Ministerio del Comercio Interior (MINCIN), sin que en ese momento se establecieran políticas definidas al respecto;

desde entonces a la fecha, su desarrollo ha tenido distintas facetas, con mayores o menores aciertos en el ámbito de su aplicación por parte de los factores que en ello intervienen.

Años más tarde, ante la necesidad de definir una política en ese sentido, se incluyó la cuestión de la protección al consumidor entre los Lineamientos Económicos y Sociales del Partido y la Revolución que fueron aprobados en el VI Congreso, y luego ratificados en el VII Congreso. Uno de estos lineamientos, el número 263, se refiere a: “Perfeccionar la protección al consumidor adoptando medidas que coadyuven a asegurar sus derechos por quienes producen, comercializan y prestan servicios en general”.

En consecuencia con el citado lineamiento, se incluyó en el documento sobre la Conceptualización del Modelo Económico cubano lo siguiente: “Aplicar un sistema eficaz de protección al ciudadano como consumidor, que comprenda desde la concepción del producto o servicio, su diseño, envases, embalajes, información objetiva sobre sus cualidades, servicios de información de mercado, garantías, indemnización, resarcimiento material y moral —según proceda de acuerdo a la ley—, políticas y regulaciones de precios sobre aquellos bienes de interés social, entre otros”.

Los documentos antes mencionados, sin que representen en sí instrumentos jurídicos, constituyen un marco regulatorio, expresión de la voluntad del país de establecer y aplicar una política en ese sentido; lo cual requeriría ser implementado institucionalmente por el Estado. Aunque el término “protección al consumidor”, tal como quedó consignado en ambos documentos partidistas, no resultó incluido de forma explícita en el texto de la Constitución aprobada —lo que hubiera facilitado sustentar con mayor fuerza la incorporación al cronograma legislativo de una ley de desarrollo sobre este tema—, el asunto no quedó omiso en el espíritu del legislador, pues en el texto constitucional no solo se recogieron los principales derechos del consumidor sustentados en las Directrices de las Naciones Unidas, sino también los demás derechos que les son reconocidos por el Estado cubano a sus ciudadanos, todos los cuales constituyen una base sólida y pueden ser utilizados como fundamento para dicha ley.

Estos derechos ciudadanos quedaron establecidos en el articulado constitucional, principalmente dentro del capítulo sobre los derechos, y están constituidos por el derecho a la vida, la integridad física y moral, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz, la salud, la educación, la cultura, la recreación, al deporte... (artículo 46); el derecho a solicitar y recibir del Estado información veraz, objetiva y oportuna... (artículo 53); el derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, las que están obligadas a tramitarlas y dar las respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas... (artículo 61); el derecho al trabajo... y a obtener un empleo digno... (artículo 64); el derecho a una vivienda adecuada y a un hábitat seguro y saludable... (artículo 71); la salud pública y la educación son derechos de todas las personas... (artículos 72 y 73); el derecho a la educación física, al deporte y a la recreación como elementos esenciales de la calidad de vida... (artículo 74); el derecho a disfrutar de un medioambiente sano y equilibrado... (artículo 75); el derecho al agua... y que se garantice acceso al agua potable...(artículo 76); el derecho a una alimentación sana y adecuada... (artículo 77); y, básicamente, el artículo 78 expresa: “Todas las personas tienen derecho a consumir bienes y servicios de calidad y que no atenten contra su salud, y a acceder a información precisa y veraz sobre estos, así como a recibir un trato equitativo y digno de conformidad con la ley”.

En el cronograma legislativo aprobado por la Asamblea Nacional del Poder Popular en su sesión de diciembre de 2019, contentivo de las 70 leyes y decretos-leyes que se promulgarán durante 2020, 2021 y 2022, no está incluida ninguna ley de protección al consumidor.

Por el momento, en ausencia de la ley de este tipo, el documento normativo más reciente con que se cuenta sobre el tema es la Resolución N.º 54/2018 del MINCIN, que establece las “Indicaciones para la

organización y ejecución de la protección al consumidor en el sistema de comercio interno”. Como su propio nombre indica, se limita a la esfera del comercio interno de la cual es regulador este Ministerio.

Dicha resolución, aun con la limitante antes señalada, resulta un documento importante, pues suple temporalmente el vacío jurídico. Asimismo, establece, entre otros aspectos: los principios básicos de la protección al consumidor; los derechos y deberes de los consumidores; las instancias que intervienen para garantizar la protección al consumidor; las obligaciones generales de todos los proveedores y las específicas de los proveedores del sistema estatal; las instancias para que los consumidores presenten sus quejas y reclamaciones, lo mismo cuando el proveedor es del sistema estatal como cuando se trata de un proveedor de las formas de gestión no estatales; los plazos para las respuestas; y, muy importante, establece la obligación, a los proveedores de productos y servicios del sector estatal, de implementar sistemas internos que den respuesta a la protección al consumidor.

Con lo expresado hasta aquí, se puede concluir que, a pesar de la ausencia de una ley específica sobre la materia, existe una profusa base jurídica para que puedan instrumentarse las medidas y acciones necesarias como garantía del respeto a los derechos de todos los consumidores y usuarios.

Sin embargo, no queremos dejar la impresión de que todo está resuelto, pues si bien una parte encuentra respaldo jurídico, hay otros aspectos que conciernen a los derechos de los consumidores y usuarios que no están lo suficientemente tratados, e incluso pudieran resultar omisos en la legislación, lo cual deja un limbo legal en el que el consumidor no cuenta con el total amparo jurídico.

Un ejemplo de ello es lo referido a la garantía comercial y los servicios de posgarantía que se establecen para los equipos electrónicos, electrodomésticos y otros bienes de uso duradero de naturaleza similar.

La garantía y la posgarantía

En la legislación cubana, estas categorías se asocian, por lo general, a los derechos que le corresponden a los consumidores y usuarios cuando adquieren equipos electrónicos, electrodomésticos, electromecánicos, máquinas-herramientas y herramientas eléctricas, equipos y aparatos de medición, medios de computación y similares, relojes, y otros bienes de uso duradero en los que casi siempre intervienen mecanismos de funcionamiento susceptibles de contener vicios ocultos o defectos de fabricación que los hagan impropios o no aptos para el uso a que fueron destinados.

Estos bienes suelen ser comercializados en el país por las cadenas de tiendas del llamado mercado interno en divisas, salvo algunos equipos que se comercializan por otras entidades, fundamentalmente, aquellos incluidos en el programa energético de cocción de alimentos. Por ello, en este texto se harán referencias a experiencias de una de dichas cadenas de tiendas en lo que respecta al tratamiento de la garantía y a la posgarantía.

Ante todo, es conveniente destacar ciertas diferencias existentes en cuanto al significado de estos términos utilizados en algunas de nuestras normas jurídicas, respecto al que emplean otros países. Aquí denominamos *garantía comercial* lo que otras naciones llaman *garantía legal*, que es la que le corresponde a los ciudadanos por la ley, en cuanto al término de su vigencia y demás derechos que le asisten durante un determinado plazo de tiempo posterior a la compra; a diferencia de otros países en que la *garantía comercial* se refiere a aquellos derechos adicionales a los reconocidos por la ley que son concedidos por las empresas a sus clientes, por su propia voluntad, a manera de ventaja competitiva y para distinguirse empresarialmente en el mercado.

También acá se acostumbra a nombrar servicios de posventa a los servicios de posgarantía, sin considerar que aquel término también es aplicable a los servicios de garantía que recibe el cliente posterior a la venta y que le son prestados, sin costo alguno para él, durante el tiempo de garantía otorgado al equipo. Estas cuestiones deberían quedar solucionadas en la formulación de los nuevos documentos normativos que se emitan.

En Cuba, el instrumento legal de mayor nivel jerárquico sobre el que se sustenta la reglamentación de la garantía y la llamada posventa, propiamente la posgarantía, es el Código Civil-Ley N.º 59 de 16 de julio de 1987 —en particular el Título II, capítulos I al IV; Título III, capítulos I al V, y Título IV, capítulos I y II, que abarcan los artículos 309 al 366, considerando sus posteriores modificaciones.

Sobre la base de lo estipulado en dicha ley, el MINCIN emitió la Resolución N.º 11/08, del 28 de enero de 2008, que reglamenta mediante indicaciones generales lo concerniente a los servicios de garantía y posventa de los equipos electrodomésticos, electrónicos, enseres menores y otros.

Por su parte, las cadenas de tiendas comercializadoras de los equipos electrónicos, electrodomésticos y otros, sujetos a garantía, han emitido sus propios reglamentos en correspondencia con el contenido de ambos cuerpos legales antes mencionados.

Es importante reflexionar sobre algunos aspectos relacionados con la efectividad de lo normado respecto a la garantía y la inconsistencia que muestra el servicio de posgarantía, lo cual tiene una alta incidencia en la población, pues con determinada frecuencia los clientes presentan quejas en virtud de que sus equipos no han podido ser reparados en los centros de servicios técnicos. Es preciso diferenciar aquellos clientes que requieren de estos servicios dentro del tiempo en que el equipo se encuentra amparado por la garantía (sin costo alguno para ellos) y los que solicitan servicios de reparación luego de que ha decursado el tiempo de la llamada garantía comercial, es decir, los que solicitan los servicios de posgarantía, para lo cual tienen que efectuar un pago según la tarifa establecida.

Sobre la garantía

Tanto en el caso de la garantía como en el de la posgarantía, el factor que determina la eficacia del servicio es la existencia o no de las partes y piezas de repuesto necesarias para efectuar la reparación de los equipos, pero, en el caso de los que aún están en garantía, el cliente encuentra siempre una solución, pues si no se le repara el aparato, tiene derecho a que se lo cambien por otro nuevo de iguales características y, si esto no fuera posible, entonces se le resarce el precio pagado por el equipo. Sin embargo, la mayor problemática se presenta cuando se trata de un servicio de posgarantía, ante cuya situación el cliente queda descubierto y cuestiona la responsabilidad del vendedor, cuando, transcurrido su período de garantía, no encuentra posibilidad de reparación por carencia de piezas de repuesto, ni ninguna otra solución.

En lo que respecta a la garantía, la Ley 59 (Código Civil) cubre totalmente al consumidor, pues establece en sus artículos 332 y 333 que las partes pueden estipular el período de garantía y que, durante este, el usuario puede exigir la subsanación de los defectos que se adviertan en el objeto o que se disminuya de modo proporcional el precio y, si esto no fuera posible, puede resolver el contrato sin perjuicio del derecho de ser indemnizado. Además, en sus artículos del 361 al 366, se establece que el vendedor tiene la obligación de garantizar la calidad del bien vendido y, en virtud de la garantía, responde por todos los defectos que tenga en el momento de la entrega y que lo hagan impropio total o parcialmente para el uso a que está destinado, responsabilizando al vendedor con la entrega al comprador del documento acreditativo de la garantía, su término y demás condiciones; y, si el bien defectuoso no puede ser reparado de forma adecuada, el comprador tiene derecho a su cambio o a resolver el contrato.

El otro documento legal vigente complementario de la Ley N.º 59 es la Resolución N.º 11/08, del 28 de enero de 2008, del MINCIN, mediante la cual se aprobaron las “Indicaciones generales para los servicios de garantía y post-venta de los equipos electrodomésticos, electrónicos, enseres menores y otros”. Así, en el Capítulo III, artículo 8, inciso n), se estipuló respecto a la garantía, entre las obligaciones del vendedor, que en el caso en que esta esté vigente, si el equipo no puede ser reparado, se le sustituya por uno igual, del mismo precio, o por un equipo similar de mayor o menor precio y la devolución o el pago de la diferencia; y, de esto no ser posible, se debe efectuar la devolución del dinero pagado íntegramente.

En consecuencia con lo legislado, las cadenas de tiendas acogen dentro de su Reglamento las mismas opciones anteriores, con lo cual el cliente encuentra un respaldo total mientras su equipo esté dentro del período que le otorga la garantía.

Sobre la posgarantía

No sucede lo mismo en el caso de la solicitud de un servicio posgarantía, al cual debe acudir el consumidor para que se le pueda reparar su equipo, una vez transcurrido el plazo establecido, pues no tiene más opción que la reparación, para lo cual resulta imprescindible que existan las partes y piezas de repuesto necesarias en los talleres que prestan estos servicios.

La Ley 59 no reconoce obligación alguna por parte del vendedor de tener que prestar dicho servicio al comprador, y solo refiere que la prestación de estos servicios se efectúa por empresas estatales y por otras personas debidamente autorizadas, a partir de la concertación de un contrato donde se estipulan los términos y condiciones acordadas por las partes, que constituyen sus derechos y obligaciones, según puede apreciarse en los artículos 320 al 331.

Por su parte, la Resolución N.º 11/08, del MINCIN —que contiene las indicaciones generales para los servicios de garantía y posventa, y en cuanto a las piezas de repuesto— hace una referencia inicial en su artículo 2, inciso a), al establecer, entre las obligaciones de las comercializadoras mayoristas de equipos, que estas deben “definir en las cláusulas de los contratos para la adquisición de los equipos, el compromiso por parte del proveedor del suministro de las piezas de repuesto para los servicios de garantía y post-venta, así como los plazos de entrega...” y que los contratos para las piezas de repuesto “pueden suscribirse con posterioridad por las empresas designadas al efecto”.

Más adelante, en el Capítulo VI-De los Servicios de Post-venta, Artículo 10, se retoma el tema y se reitera: “Las entidades que prestan el servicio de post-venta son las responsables de contratar las partes y piezas que se requieren para asegurar esta actividad, aspecto el cual debe tenerse en cuenta desde el momento de la contratación para la compra de los equipos”.

En ambos casos, resultan formulaciones bastante generales relativas al compromiso de contratar las partes y piezas de repuesto, y el proveedor de suministrarlas, y no se precisa el tiempo por el cual debe garantizarse la existencia de estas, por lo que podría afirmarse que dicha legislación no contempla como una obligación la disposición de las piezas para la prestación del servicio de posgarantía. Tampoco la ley recoge las acciones a que estarían obligadas las empresas en beneficio del cliente cuando no disponga de las partes y piezas de repuesto para la prestación del servicio de posgarantía.

Esto se corrobora en el Artículo 11 de la mencionada resolución del MINCIN, que relaciona las obligaciones del establecimiento que presta el servicio de posventa, y, entre ellas, está su inciso b) que estipula: “Informar al cliente sobre la imposibilidad de ofrecer el servicio de reparación y sus causas”; es decir, se cumpliría con la ley con la simple frase: “Lo lamentamos, no podemos repararle el equipo porque no disponemos de la pieza de repuesto necesaria”.

Por supuesto, en relación con las piezas de repuesto, las cadenas de tiendas comercializadoras, en correspondencia con lo legislado, recogen estos compromisos y responsabilidades en sus respectivos reglamentos y procedimientos, con formulaciones como “determinar los plazos y vías para el suministro de partes, piezas y componentes de repuesto”, o “el requisito de incluir en los contratos el suministro de las partes, piezas, componentes y accesorios y sus plazos de entrega para los servicios de garantía y post-venta” o “coordinar y asegurar las piezas de repuesto requeridas para el servicio técnico”.

No obstante de estar reglamentado que debe hacerse todo lo necesario para adquirir las piezas de repuesto, en los procedimientos no queda establecido ningún período de tiempo durante el cual exista la obligación de contar con las piezas de repuesto requeridas para los servicios de posgarantía, ni la exigencia a las entidades o funcionarios responsables por el no cumplimiento de lo establecido. Por tanto, el cliente que solicite servicios de posgarantía no tendrá solución ni cobertura legal para exigir el derecho a reparación o alguna otra forma de compensación o indemnización.

Tal vez se avizore alguna solución legal al respecto y, en ese sentido, habría que esperar por la instrumentación de lo establecido en el artículo 98 de la Constitución que expresa: “Toda persona que sufre daño o perjuicio causado indebidamente por directivos, funcionarios o empleados del Estado con motivo del ejercicio de las funciones propias de sus cargos, tiene derecho a reclamar y obtener la correspondiente reparación o indemnización en la forma que establece la ley”.

La legislación extranjera

Para conocer el tratamiento a este asunto en el extranjero fueron consultadas varias leyes sobre Protección al Consumidor, fundamentalmente de países de América Latina. Varias de estas se refieren a la oferta y prestación de los servicios solo como una opción sujeta a los términos de un contrato entre el cliente y el proveedor del servicio, cuyos derechos y obligaciones reclamables se establecen a partir de los términos contractuales suscritos, como pueden ser: la existencia de un presupuesto previo; el empleo de partes y piezas nuevas o apropiadas, salvo que el solicitante autorice que se empleen otras; indemnizar al cliente si el bien entregado sufre deterioro o pérdida; la expedición de factura o comprobante del trabajo efectuado, y el plazo, generalmente 30 días, para que el cliente reclame por un servicio deficiente o no prestado de acuerdo con las condiciones del contrato.

Sin embargo, en otras de estas leyes, aparecen regulaciones relativas a la obligatoriedad de disponer de componentes, partes y piezas de repuesto durante determinado plazo posterior a la garantía comercial otorgada, por ejemplo:

Perú. *Código (Ley) de Protección y Defensa del Consumidor (Art. 11).* En el caso de la producción, fabricación, ensamble, importación, distribución o comercialización de bienes respecto de los que no se brinde el suministro oportuno de partes y accesorios o servicios de reparación y mantenimiento o en los que dichos suministros o servicios se brinden con limitaciones, los proveedores deberán informar de tales circunstancias de manera clara e inequívoca al consumidor. De no brindar dicha información, quedarán obligados y serán responsables por el oportuno suministro de partes y accesorios, servicios de reparación y de mantenimiento de los bienes que produzcan, fabriquen, ensamblen, importen o distribuyan, durante el lapso en que los comercialicen en el mercado nacional y, posteriormente, durante un lapso razonable en función de la durabilidad de los productos.

Paraguay. *Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario (Art. 13).* Los fabricantes o importadores de bienes asegurarán el regular suministro de componentes, repuestos y servicios técnicos, durante el lapso en que los mismos se fabriquen, armen, importen o distribuyan, y posteriormente durante un período razonable, en función de la durabilidad de los bienes en cuestión, salvo que en la oferta se aclare que el vendedor no se obliga al suministro de aquéllos.

Venezuela. *Ley de Protección al Consumidor y al Usuario (Art. 69).* Quien descontinúe la venta de un bien o la prestación de un servicio, está obligado a garantizar el suministro de los repuestos, la prestación del servicio y hacer las reparaciones correspondientes, en el lapso que establezca el Reglamento de esta Ley.

México. *Ley Federal de Protección al Consumidor (Art. 80).* Los productores deberán asegurar y responder del suministro oportuno de partes y refacciones, así como el servicio de reparación, durante el término de vigencia de la garantía y, posteriormente, durante el tiempo en que los productos sigan fabricándose, armándose o distribuyéndose.

Mediante normas oficiales mexicanas la Secretaría podrá disponer que determinados productos deben ser respaldados con una garantía de mayor vigencia por lo que se refiere al suministro de partes y refacciones, tomando en cuenta la durabilidad del producto.

España. *Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (Art. 127.1).* En los productos de naturaleza duradera, el consumidor y usuario tendrá derecho a un adecuado servicio técnico y a la existencia de repuestos durante el plazo mínimo de cinco años a partir de la fecha en que el producto deje de fabricarse.

Uruguay. *Ley de Defensa del Consumidor (Art. 25).* Servicio Técnico. Los productores, fabricantes, importadores, distribuidores y comerciantes de bienes deberán asegurar el suministro permanente de componentes, repuestos y servicio técnico, durante el lapso en que sean producidos, fabricados, ensamblados, importados o distribuidos y, posteriormente, durante un período razonable de tiempo en función a la vida útil de los bienes en cuestión, lo cual será determinado con las normas técnicas del Instituto Ecuatoriano de Normalización (INEN).

En la legislación antes reseñada, no aparece la forma en que, por vía administrativa, el consumidor puede reclamar y ser resarcido o compensado económicamente como resultado del perjuicio causado cuando no se cumpla con lo establecido en la ley, por lo que es de suponer que la acción de reclamación estaría enmarcada a través de la vía arbitral o judicial.

Conclusiones

En la ley cubana, no se aprecia con claridad una evidente protección jurídica al consumidor que solicite servicios posgarantía de reparación de equipos, pues es omisa o insuficiente en cuanto a garantizar una real disponibilidad de componentes, partes y piezas de repuesto que permitan la prestación de servicios de posgarantía a los usuarios que hayan adquirido un equipo electromecánico, electrónico, electrodoméstico u otros de naturaleza similar, a los cuales se les haya vencido su período de garantía.

El Código Civil no contempla esta figura y las referencias que aparecen en lo legislado por el MINCIN, o por las propias cadenas de tiendas, respecto a los servicios de posgarantía indican un propósito loable, pero no una real obligación, ya que no resulta vinculante y no compulsa a su cumplimiento, por cuanto la legislación no establece medidas punitivas contra la entidad responsable de prestar dicho servicio, en los

casos en que es solicitado por el cliente por carencia de piezas de repuesto, ni señala la forma ni el monto que este podría reclamar como indemnización o compensación por el perjuicio causado.

Por lo general, en materia jurídica, toda medida que implique una obligación legal por parte de un sujeto debe tener incorporada, en la propia ley o en otra norma complementaria, alguna acción o medida como respuesta por el no cumplimiento de lo establecido, de manera que la persona que supuestamente sea perjudicada encuentre amparo en la legislación.

Así, por ejemplo, si se establece que obligatoriamente debe haber piezas disponibles para la reparación de equipos durante determinado período a partir de su fabricación, de su importación, de su venta, etc., y no se pudiera prestar el servicio de posgarantía por dicha causa, entonces la ley debe prever una acción obligatoria por parte del responsable, que permita resarcir, indemnizar o compensar en determinada medida al sujeto perjudicado.

En el marco de una nueva legislación, podría analizarse si fuera conveniente o no establecer algún precepto legal que ofrezca una determinada cobertura jurídica al consumidor cuando, para determinados bienes, no pueda recibir los servicios de posgarantía por la carencia de piezas de repuesto, durante determinado lapso a partir de vencida la garantía o en correspondencia con la vida útil estimada del bien, la que pudiera estar preestablecida.

En tanto no se establezca algún precepto legal en tal sentido, el asunto continuará en el campo de la ética comercial, de las buenas prácticas y de la responsabilidad social de la empresa, y, aun en el caso de que esta estuviera dispuesta a alguna acción en beneficio del consumidor —a costa de su propia economía—, no tendría respaldo jurídico en el proceder en tal sentido, por cuanto las regulaciones estatales no lo contemplan.

No pretendo ser portador de la verdad absoluta sobre lo anteriormente reseñado, máxime cuando no tengo el título de abogado, y pudiera resultar que algo de lo aquí expuesto no sea compatible con el criterio de algún lector, pero me sentiré satisfecho si el presente artículo mueve a reflexión sobre el asunto.

Anexos

Anexo 1. Leyes de diferentes países sobre la protección al consumidor

País	Denominación de la ley
Consumers International	Ley Modelo para la Protección de los Derechos del Consumidor. Revisada en octubre de 2003
Parlamento Latinoamericano	Código Marco Referencial de Defensa del Usuario y del Consumidor Ley (Proyecto) de 6 de junio de 1997
Argentina	Ley de Protección al Consumidor Ley 24.240 de 22 de septiembre de 1993
Bolivia	Ley General de los derechos de las usuarias y los usuarios y de las consumidoras y los consumidores Ley N.º 453 de 4 de diciembre de 2013
Brasil	Código de Defensa del Consumidor Ley de 11 de septiembre de 1990
Chile	Protección de los Derechos de los Consumidores

País	Denominación de la ley
	Ley N.º 19.496 de 7 de febrero de 1997
Colombia	Ley de Protección al Consumidor Decreto 3466 del Presidente de la República
Costa Rica	Ley de Promoción de Competencia y Defensa del Consumidor Ley N.º 7472
Ecuador	Ley Orgánica de Defensa del Consumidor Ley de 30 de mayo de 2000
El Salvador	Ley de Protección al Consumidor. Reformada por Decreto N.º 776 de 18 de agosto de 2005
España	Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios Real Decreto Legislativo de 16 de noviembre 2007
Guatemala	Ley de Protección al Consumidor y Usuario Decreto N.º 06/03 de 18 febrero 2003
Honduras	Ley de Protección al Consumidor Decreto N.º 24.2008 de 1 de abril de 2008
México	Ley Federal de Protección al Consumidor
Nicaragua	Ley de Protección de los derechos de los consumidores y usuarios Ley N.º 842 de 17 de junio de 2013
Panamá	Ley sobre Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia Ley N.º 45 de 31 de octubre de 2007
Paraguay	Ley de Defensa del Consumidor y del Usuario Ley N.º 1334 de 18 de junio de 1998
Perú	Ley de Protección y defensa del Consumidor Ley N.º 29571 de 14 de agosto de 2010
República Dominicana	Ley General de protección de los derechos del consumidor o usuario Ley N.º 358/05 de 9 de septiembre de 2005
Uruguay	Ley de Defensa del Consumidor Ley N.º 17.250 de 25 de julio de 2000
Venezuela	Ley de Protección al Consumidor y al Usuario Ley de 17 de mayo de 1995

OBSERVACIÓN: Este listado está sujeto a posible actualización en virtud de modificaciones a la legislación mencionada que se hayan producido con posterioridad a su publicación.

Anexo 2. Algunos documentos que conforman la base jurídica de la protección al consumidor en Cuba

Código civil-Ley N.º 59 de 16 de julio de 1987 (con sus modificaciones). Particularmente, el Título II, capítulos I al IV; Título III, capítulos I al V, y Título IV, capítulos I y II, especialmente los artículos que tratan sobre los contratos

de prestación de los servicios, derechos y obligaciones; la garantía y el saneamiento de los vicios y defectos ocultos del bien vendido; regulaciones sobre la compra-venta en establecimientos de comercio minorista, y otros en que se involucran los ciudadanos como consumidores.

Código penal-Ley N.º 62 de 29 de diciembre de 1987 (con sus modificaciones). Particularmente, el Título V, capítulos: VIII “Infracciones de las normas de protección al consumidor”, IX “Actividades económicas ilícitas”, y X “Especulación y acaparamiento”, que en su articulado se establecen para los infractores sanciones de privación de libertad y multas, cuando se vendan o expongan a la venta artículos incompletos en su composición o peso, deteriorados o en mal estado; se cobren mercancías y servicios por encima del precio o la tarifa aprobada; se realicen actividades productivas o comerciales sin la debida licencia o autorización; se adquieran productos para revender y obtener un lucro o ganancia indebida, y otras conductas impropias en detrimento de los consumidores.

Legislación en materia de política comercial, en general, y aplicable al mercado interno en divisas

Consejo de Ministros. Decreto N.º 184 de 18 de agosto de 1993 sobre el Registro Central Comercial. Crea el Registro Central Comercial y establece el carácter obligatorio de la inscripción de los establecimientos que desarrollan actividades comerciales y los requisitos para ser aprobada su inscripción, así como las medidas administrativas por incurrir en contravenciones.

Consejo de Estado. Decreto-Ley N.º 155 de 28 de septiembre de 1994. Establece las contravenciones para las actividades de comercio minorista, gastronomía y determinados servicios.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 209/01 de 10 de julio de 2001. Aprueba el Reglamento del Registro Central Comercial establecido por el Decreto N.º 184 de agosto de 1993, donde se detallan los requisitos según los tipos de establecimientos comerciales y las actividades que realizan, los términos de su vigencia y las responsabilidades y deberes de los funcionarios del registro y de las entidades.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 1 de 3 de enero de 2002. Aprueba el Sistema de Inspección de la Protección al Consumidor en los órganos y organismos estatales y en las entidades nacionales, con especificaciones de aquellos aspectos que se consideran no conformidades y hechos violatorios de los derechos del consumidor.

Ministerio del Comercio Interior. Instrucción N.º 2/02 de 14 de junio de 2002. Establece los requisitos que deben cumplir los artículos con “Imagen Cuba” para que puedan ser comercializados en los establecimientos de la red comercial minorista.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 148 de 22 de abril de 2003. Contiene el Manual de Procedimientos para la evaluación y aprobación de nuevas ofertas de productos y servicios; aprobación de la nomenclatura de productos; solicitud y otorgamiento de licencias para la apertura de nuevos establecimientos y su cierre definitivo, en correspondencia con los requerimientos del comercio interno y la calidad de los servicios.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 152/03 de 29 de abril de 2003. Regula el proceder de los administradores y establece medidas para la eliminación de delitos, el control y la fiscalización de los depósitos, la atención a las áreas de contabilidad y de control, la evaluación de índices de faltantes y, en general, el funcionamiento eficaz de los establecimientos, entre otras, incluyendo la permanencia de los administradores en las unidades o de un sustituto para la atención a los requerimientos de los consumidores.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 201 de 2 de junio de 2003. Establece los Lineamientos para el programa de comunicación comercial, para la realización de estudios de mercadotecnia y los artículos de “Imagen Cuba”, con fines de la satisfacción de los consumidores.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 222 de 10 de junio de 2003. Aprueba el Reglamento para las actividades comerciales y de prestación de servicios en el mercado interno, con las formas de comercialización y los establecimientos que podrán realizarla.

Ministerio del Comercio Interior. Circular N.º 04/03 de 6 de agosto de 2003. Indicaciones sobre nuevas ofertas de productos y servicios que se deben incorporar en el mercado interno en divisas.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 59 de 30 de marzo de 2004. Aprueba el Reglamento para la Logística de Almacenes, la organización de estos, la obligación del cumplimiento de los requisitos, en función de preservar las condiciones de las mercancías.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 9 de 22 de enero de 2007. Aprueba el procedimiento para la implementación del Expediente Logístico de Almacenes (EXPELOG) y el de la Categorización de los almacenes mayoristas y requisitos mínimos de los minoristas.

Ministerio del Comercio Interior. Circular N.º 04/07 de 20 de febrero de 2007. Servicio de guardabolsos. Establece la obligación sobre guarda y custodia, con servicio gratuito, de los bolsos y carteras, cuando a los consumidores no les es permitido el acceso a los establecimientos comerciales con estos accesorios.

Ministerio del Comercio Interior (viceministro primero). Cartas de 4 y 28 de mayo de 2007. Establece requerimientos para la operación y funcionamiento de las tiendas con categoría de Boutique.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 11/08 de 28 de enero de 2008. Aprueba las Indicaciones generales para los servicios de garantía y posventa de los equipos electrodomésticos, electrónicos, enseres menores y otros bienes de uso duradero, estableciendo la obligación de la adquisición de las piezas de repuesto necesarias para los servicios de reparación, así como los derechos de los consumidores y deberes y obligaciones de las entidades que comercien estos equipos y de los talleres que los reparan.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 114/08 de 27 de junio de 2008. Aprueba los tipos y niveles de establecimientos para la red comercial en divisas en las diferentes cadenas, con una clasificación para estos de Alto, Medio y de Cercanía o Barrio; estableciendo también los requisitos que deben cumplir cada uno de dichos establecimientos, los sistemas de venta que se deben aplicar y otros requerimientos que deben observar para operar.

Ministerio del Comercio Interior. Resolución N.º 116/08 de 2 de julio de 2008. Aprueba la Nomenclatura de productos con destino a su comercialización en el turismo, y los requisitos que deben observarse.

Legislación en materia de precios, tarifas, inspecciones y contravenciones

Consejo de Ministros. Decreto N.º 100 de 28 de enero de 1982–Reglamento General de la Inspección Estatal. Norma la organización general y el funcionamiento de la actividad de inspección estatal que ejecutan los organismos centrales y órganos del Poder Popular, los requisitos que estos deben observar para llevar a cabo, desde el punto de vista legal, dichos trabajos.

Consejo de Ministros. Decreto N.º 227 de 1 de noviembre de 1997–Contravenciones personales de las normas que rigen la política de precios y tarifas. Establece las acciones u omisiones no constitutivas de delitos consideradas contravenciones por la violación de la política que rige

para los precios y las tarifas de productos y servicios, que son detectadas por los órganos de inspección y control autorizados.

Ministerio de Finanzas y Precios. Instrucción N.º 2/98 de 8 de mayo de 1998. Establece la Metodología para la aplicación de las contravenciones personales por la violación de las normas que rigen la política de precios y tarifas minoristas, en correspondencia con las regulaciones jurídicas dictadas al efecto.

Ministerio de Finanzas y Precios. Resolución N.º 141 de 6 de diciembre de 1993. Establece el Reglamento de la inspección estatal de precios y tarifas, con el detalle de los procedimientos para efectuar las inspecciones en los lugares que corresponda.

Ministerio de Finanzas y Precios. Documento Bases Generales de 31 de marzo de 1995. Sobre la ejecución de las inspecciones a las entidades minoristas que comercializan en divisas.

Legislación en materia de metrología, normalización y la calidad

Consejo de Estado. Decreto-Ley N.º 182 de 23 de febrero de 1998–De Normalización y Calidad. Mediante el cual se ordena la base legal para el desarrollo armónico de esta actividad, con vistas a elevar la competitividad de los productos o servicios, facilitar el comercio, propiciar la protección a los consumidores y elevar la disciplina en el cumplimiento de las normativas.

Consejo de Estado. Decreto-Ley N.º 183 de 23 de febrero de 1998–De la Metrología. Establece los principios y regulaciones para la organización y el régimen jurídico de la actividad metrológica, con vistas al desarrollo de la producción, el comercio, la ciencia y la técnica, así como la defensa de los intereses del Estado y de la población.

Consejo de Ministros. Decreto N.º 267 de 3 de septiembre de 1999–Contravenciones de las regulaciones sobre Normalización y Calidad. Reglamenta el ámbito de aplicación de conductas infractoras o violatorias del Decreto-Ley No. 282.

Consejo de Ministros. Decreto N.º 270 de 10 de enero de 2001–Reglamento del Decreto-Ley de la Metrología.

Consejo de Ministros. Decreto N.º 271 de 10 de enero de 2001–Contravenciones. Establece las contravenciones de las regulaciones dictadas sobre Metrología y la responsabilidad personal exigible por violación de las normas y el procedimiento para su aplicación.

Oficina Nacional de Normalización. Resolución N.º 30 de 19 de abril de 2000. Establece las normas cubanas de carácter obligatorio y anexa su relación, entre las que se destaca la Norma Cubana (Obligatoria) 108:2012. Norma General para el etiquetado de los alimentos preenvasados que reglamenta las fechas de caducidad, descripción de contenido de los productos, pesos o medidas, valores nutricionales, información al público, y otras destinadas a la preservación de los derechos del consumidor.

Legislación en materia de ordenamiento territorial, urbanismo, ornato público e higiene comunal

Consejo de Ministros. Decreto N.º 123 de 29 de marzo de 1984–De las Infracciones del ornato público, la higiene y otras actividades.

Ministerio de Salud Pública. Resolución N.º 215 de 27 de agosto de 1987. Establece el Reglamento de la inspección Sanitaria Estatal, que incluye a los establecimientos, los productos y el personal involucrado en estas actividades.

Consejo de Ministros. Decreto N.º 272 de 20 de febrero de 2001–De las Contravenciones en materia de ordenamiento territorial y urbanismo.

¿ES NECESARIO UNA LEY PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES EN CUBA?

Nancy de la C. Ojeda Rodríguez

Introducción

El concepto de consumidor se desprende de su función social y económica. Desde la primera, el consumidor es la persona que utiliza el valor de uso de la mercancía y no el valor de cambio, pues no adquiere para lucrarse en una posterior transacción, sino que lo hace para usar lo adquirido, sea este un bien o un servicio. Desde su función económica, el consumidor es el sujeto del mercado que adquiere bienes o utiliza servicios para satisfacer necesidades domésticas, personales y familiares (Lares Romero, 1991:34). En el mundo económico, el consumidor se ha vuelto más un elemento de la economía que una parte contratante de una operación económica y jurídica clásica.

La protección al consumidor es una de las problemáticas abordadas con mayor profundidad en las últimas décadas, desde las más disímiles ciencias, como el derecho, la economía, la sociología, la psicología. Este interés está dado, fundamentalmente, a partir de la relación de desigualdad en que se encuentran las personas que adquieren bienes o disfrutan de un servicio, frente a los que los venden o prestan. En esencia, en esta relación, el proveedor o prestador de servicios tiene toda la información y un conocimiento profesional sobre la materia, además de una capacidad económica superior que le concede, frente al consumidor, un privilegiado poder de negociación; lo cual trae como efecto principal la contratación por adhesión o bajo condiciones generales.

Para las ciencias jurídicas, la protección al consumidor adquiere importancia desde que las relaciones sociales en torno al consumo, dada su necesidad y cotidianidad, adquieren tal relevancia que se hace necesario elevarlas a la categoría de jurídicas. Desde el derecho se han abordado elementos claves de la protección al consumidor, como: a quién se le considera consumidor, cuál es su diferencia con el usuario, qué derechos ostenta desde su condición de consumidor, qué entes representan a los consumidores, qué tipificación jurídica posee la relación contractual que establece el consumidor con el proveedor del bien o el prestatario del servicio, qué normativa jurídica es la aplicable, entre otros aspectos de consideración.

Paralelo a ello, se han desarrollado los mecanismos que poseen los consumidores para defenderse una vez vulnerado alguno de sus derechos, lo que ha repercutido necesariamente en los sistemas de protección

al consumidor implementados hoy en el mundo. No obstante, la sociedad va cambiando y desarrollándose, influenciada por los medios de comunicación, la informática, la contratación electrónica, los adelantos tecnológicos, los alimentos transgénicos, etc., e impone de manera constante nuevos retos al derecho de consumo o de protección al consumidor, y con ello nuevos debates doctrinales.

La sociedad cubana no es una sociedad de consumo, por cuanto entre nosotros no existe una cultura, un modo de vida, una organización del tiempo individual para el consumo de lo que otros intereses producen. Por tanto, no tenemos la contradicción existente en otras sociedades entre la producción y el capital, por un lado, y los consumidores, por otro; tratando de romper las prácticas de consumo y de producir la reconducción de relaciones sociales conforme a pautas axiomáticas de colaboración para la optimización de las necesidades, pues son esas pautas la esencia misma de nuestro sistema social (véase artículos 1, 18, 19 y 40 de la Constitución, entre otros que también pudieran ser citados). Sin embargo, el ciudadano cubano consume —sin ser consumista—, ya que el consumo es una actividad humana necesaria y una etapa propia del proceso económico. En consecuencia, los cubanos y extranjeros en el territorio nacional adquieren, disfrutan y utilizan bienes y servicios para satisfacer sus necesidades personales, familiares y domésticas, las cuales han de solventar, si no de forma exclusiva en nuestras condiciones, sí de modo preponderante, a través de la concertación de contratos de prestación de servicios; contratos que son concertados bajo condiciones generales o por adhesión —como son los de servicios públicos (véase artículo 17 del Decreto/Ley 304 de 1-11-12)— y que tienen las características de predisposición, unilateralidad e imposición a la parte que se adhiere a ellos, los consumidores.

Por todo esto, la protección al consumidor en nuestro contexto también es necesaria y requiere de atención, máxime teniendo en cuenta los cambios producidos en Cuba a partir de la década de los años noventa, lo que ha motivado la actualización del modelo económico y, consecuentemente, la adecuación legislativa para su implementación.

Posición del derecho del consumo en el sistema jurídico

Hoy día, la protección jurídica del consumidor constituye un tema amplísimo, que concierne a casi todas las ramas del ordenamiento jurídico, lo cual ha determinado que los límites de este sector de intereses¹ (Otero Lastre, 1977:765-766), sean aún poco precisos para algunos autores (Polo Sánchez, s/f:1-10). La actualización de esta problemática en la segunda mitad del siglo XX, el redescubrimiento del conflicto del consumidor (en cuanto a colectividad) y el reconocimiento de la situación de indefensión de este último cuando contrata individualmente con la empresa organizada han supuesto un cambio de perspectiva en el tratamiento jurídico de los problemas clásicos, que han contribuido a una mayor dificultad para fijar los contornos de la protección jurídica del consumidor.

Esta dificultad viene dada por tratar de ubicar la protección jurídica del consumidor en una de las clásicas divisiones del derecho, en público o privado; determinar que dicha protección es objeto de normas jurídicas públicas o privadas no es conveniente, ya que el derecho público y el privado se relacionan e

¹ Los intereses del consumidor que reclaman una protección enérgica son, esencialmente, los relativos a la seguridad y la salud del consumidor, así como a no ser engañado ni explotado. Desde hace tiempo existen normas civiles, penales y administrativas que pretenden evitar engaños y explotaciones manifiestas, como, por ejemplo: la prohibición de la usura, el saneamiento en el caso de suministros de mercancías defectuosas, etc. En la actualidad, tratan de evitar el engaño y la explotación del consumidor las normas que prohíben la publicidad engañosa, así como aquellas que persiguen un control más severo de las condiciones generales de los contratos. Por último, podemos señalar, como otro interés del consumidor, el de obtener una información lo más amplia y efectiva posible que facilite la óptima decisión en el mercado.

influyen recíprocamente en este tema a tal punto que raro es el sector de la problemática jurídica del consumidor cuyo tratamiento exija solo normas de uno u otro carácter.

En consecuencia, cuando se habla de la protección del consumidor, en el derecho privado o en el derecho público, hay que ser conscientes de la inexactitud terminológica que se comete. Se trata de una manifestación de dos fenómenos, en cuyo sugestivo examen resulta imposible, en esta ocasión, detenerse, baste señalar que la generalización del derecho mercantil —como un derecho profesional, que tiende a desprofesionalizarse, aplicándose a un círculo de personas cada vez mayor (Ripper, 1934:40)— y la publicización del derecho civil por la penetración de las ideas sociales y la progresiva intervención del Estado, en el ámbito que tradicionalmente venía reservado a la autonomía privada (Polo Sánchez, s/f: 23 y ss.), han producido que se hable de un derecho del consumo, como sector específico del ordenamiento jurídico que agrupe y ordene la protección del consumidor.

Sobre esta discusión, se puede introducir la idea de considerar el derecho del consumo como una rama del ordenamiento jurídico perteneciente a la esfera del derecho social. De esta forma, se superaría la dicotomía del ordenamiento jurídico en derecho público y privado, teniendo en cuenta las propias características del sector de intereses que se pretende regular con el derecho de consumo y lo que por derecho social se entiende, o sea, que así se denomina “al conjunto de ramas del Derecho que tiene por objeto regular esferas de la vida privada que requieren especial protección del Estado” (Prieto Valdés, 2002); idea a la que se afilia la autora en el supuesto de que el derecho del consumo fuera rama del ordenamiento.

La tutela jurídica de los derechos e intereses del consumidor ha sido abordada por la ciencia del derecho con diferentes denominaciones, tales como: derecho del consumo, derecho del consumidor y derecho de los consumidores. En cuestiones de fondo, estas denominaciones no difieren, pues aluden al mismo conjunto normativo cuyo objeto es precisamente la protección jurídica del consumidor como sujeto de derecho; las diferencias entre ellas radican en sutilezas de los estudiosos de la materia.

Los que prefieren la denominación de derecho del consumo la defienden al considerar que este confiere protección al consumidor por cuanto se refiere a las relaciones de consumo y son estas, precisamente, el objeto de su regulación; desde esta posición, la denominación es objetiva.

Las denominaciones derecho del consumidor y derecho de los consumidores son subjetivas; los que las propugnan parten de la consideración del sujeto titular de los derechos reconocidos, la diferencia entre ellas está en que una se refiere al sujeto en singular y la otra al sujeto en plural. La primera considera el término de modo genérico y abstracto, lo que se considera superado por la segunda, ya que precisamente las regulaciones que comprenden la protección están dirigidas a tutelar los intereses no solo individuales, sino también de una colectividad: los consumidores.

Según Casa Vallés, por derecho de los consumidores hay que entender “(...) todos aquellos preceptos jurídicos que directa o indirectamente, regulan o influyen sobre la posición o conducta del consumidor o usuario” (Casas Vallés, 1992:152).

La ubicación del derecho del consumo en el sistema de derecho ha propiciado múltiples posiciones doctrinales, dirigidas unas a considerar al derecho de los consumidores como una rama independiente y otras a negarle tal autonomía (Domínguez Planas, 1989).

Los seguidores de la primera posición doctrinal catalogan este derecho de revolucionario y modernizador, cuya finalidad sería traer a los mecanismos económicos los correctivos sociales indispensables para la adecuada defensa del consumidor —colocándolo en situación de igualdad con el productor— y restablecer, en el plano contractual, el equilibrio que debe existir entre las partes de la

relación de consumo; la cual, en muchas ocasiones, sufre una ruptura por la superioridad ejecutiva del profesional que, técnica y económicamente, tiene conocimiento y condiciones mucho más amplias que las de su contraparte. Sin embargo, para este sector, que pretende ver como independiente el derecho de los consumidores, existe una ausencia de características y valoraciones comunes a todas sus normas, que, precisamente, desautorizan la procedencia de la configuración autónoma de este (Busto Puche, 1993).

Los seguidores de la segunda posición doctrinal, al negarle independencia al denominado derecho de los consumidores, tratan de incluirlo en algunas de las ramas ya establecidas del sistema jurídico. Así, se ha debatido, sobre todo, si el derecho de los consumidores está dentro del derecho civil o del mercantil, partiendo de que, a través de los actos de consumo, las personas satisfacen sus necesidades personales y familiares y, a la vez, estos actos constituyen el último eslabón de la cadena de producción y distribución empresarial.

A favor del derecho civil se plantea que la filosofía que mueve la normativa civil en sus grandes líneas es la protección del individuo frente al suministrador de los bienes y servicios necesarios para el consumo. Es esta disciplina la que estudia el ámbito jurídico de la persona en su cualidad propia, regula lo concerniente al desenvolvimiento del ser humano en el desarrollo de su vida, sin tener presente ningún otro atributo que no sea el de su condición humana. Asimismo, el contrato y la responsabilidad, pilares fundamentales del derecho civil, son instituciones sobre las que descansa básicamente la protección jurídica de los consumidores.²

Pero la realidad presenta otras aristas. La falta de flexibilidad de los principios tradicionales del derecho civil para adecuarlos a las nuevas relaciones, así como la falta de interés que con respecto a ellas ha mantenido el derecho civil, ha provocado que los mercantilistas hayan prestado mayor atención a las relaciones de consumo.

En un principio, el derecho mercantil sostenía que su objeto de regulación era el estatuto de los comerciantes; esto sobre la base de la teoría de los actos de comercio, a partir de lo cual este derecho regula las relaciones entre comerciantes y ciertos actos objetivamente mercantiles, con independencia de quién los realice. Conforme con esta concepción, entre estos actos mercantiles se encuentran los de consumo.

En la actualidad, el derecho mercantil tiene como eje central a la empresa y, en consecuencia, entiende como mercantil todo lo que a ella corresponda. Por tanto, las relaciones de las empresas con los consumidores han de ser objeto de regulación de esta rama del derecho, que en los momentos actuales ha sufrido un cambio en su fisonomía individualista y liberal, al impregnar a muchas de sus instituciones de sentido social. Esa tendencia socializadora se observa con claridad en los campos de la actividad de seguros y la de transporte, que acusan una progresiva intervención del Estado con miras a la protección del interés social y de los intereses económicos generales.

Vicent Chuliá considera que "(...) los contratos de consumo en general y en concreto la contratación aludida en la ley es civil; las relaciones contractuales que se establecen entre las empresas y los consumidores de modo general, por mucho que sean masificadas, no tienen naturaleza mercantil" (Vicent Chuliá, 1992:165 y ss.).

Por su parte, Reich plantea la tripartición del derecho privado patrimonial en derecho mercantil, derecho civil y derecho de los consumidores; el primero, comprendería el tráfico interempresarial; el

² Téngase en cuenta que los suministradores de bienes y servicios utilizan la vía contractual como medio para hacer llegar sus productos al consumidor; la estructura contractual, sin embargo, se desenvuelve hoy en el mundo del consumo a través de la contratación en masa y las condiciones generales de los contratos, por lo que el consumidor-destinatario final se encuentra ante una parte predisponente para quien es considerado, la mayoría de las veces, como un mero agente económico en la planificación empresarial.

segundo, el tráfico jurídico privado y la privada posición jurídica de los ciudadanos en sus relaciones recíprocas; y el último, la problemática jurídica planteada por el tráfico de mercancías (en sentido amplio) entre empresarios y consumidores finales (Reich, 1985:165 y ss.).

Y Martínez de Aguirre considera que:

(...) es probable que la consolidación del Derecho de los Consumidores como disciplina autónoma (que hoy por hoy no me parece que sea la mejor solución) dependa de la futura evolución del Derecho Privado patrimonial, y más concretamente, de su capacidad de hacer frente a los retos que supone para él, en su conjunto, el tráfico en masa: si reacciona, y es capaz de asumir e integrar los mecanismos jurídicos adecuados para dar solución en justicia a los problemas que el tráfico en masa plantea (y de esta forma, proporciona protección adecuada a los consumidores), es lo más probable que el actual Derecho de los Consumidores, en su contenido jurídico-privado, se vaya diluyendo por innecesario. En cambio, si esa evolución no se produce, el Derecho Privado quedará anquilosado funcionalmente (...) (Martínez de Aguirre y Aldaz, 1994:133-136).

Existen otros criterios que, respondiendo a la segunda posición doctrinal —o sea, no reconociendo el carácter de rama independiente—, ubican el derecho de los consumidores en otras ramas o sectores del ordenamiento jurídico, tales como: derecho económico³ y derecho de la competencia (Bercovitz Rodríguez-Cano, 1987:20-22).

Por encima de todos estos criterios, prima la posición legal de que la protección de los consumidores tiene lugar con la *promulgación* de normas de las más diversas naturalezas, que quedan agrupadas bajo la denominación de derecho de los consumidores u otra semejante.

De lo hasta aquí expuesto, se trata de una categoría interdisciplinaria (Font Galán, 1985:406), esta es un ejemplo más de los cortes verticales que, en los últimos tiempos, se pretende hacer para dar nacimiento a derechos especiales o ramas particulares del derecho. Así, el derecho de los consumidores abarca todas las normas cuyo objeto sea la protección de los destinatarios finales de bienes y servicios, sin que varíe en absoluto la naturaleza particular de cada una (civil, mercantil, administrativa, constitucional, fiscal, penal o procesal); “no hay normas de defensa de los consumidores en el mismo sentido en que existen las normas civiles o penales, lo que hay son normas que sirven para satisfacer tal exigencia” (Casa Vallés, 1992:117).

Como puede observarse, es necesario hacer algunas precisiones respecto a: la denominación de este sector de intereses y si este es o no una rama del derecho.

Ante todo, se considera que, aun cuando la denominación mayoritariamente utilizada es la de derecho de los consumidores, es conveniente —para evitar confusiones en posteriores análisis y porque, además, nos estamos refiriendo a un sector de intereses— utilizar la denominación de derecho del consumo, por cuanto con ella se está considerando tanto al sujeto como al objeto de regulación y al hecho que genera esa especial protección.

Desde esta óptica, se considera derecho del consumo aquella esfera jurídica integrada por un conjunto normativo de carácter interdisciplinario, que tiene una función tuitiva al estar dirigido a la defensa del derecho y los intereses de los consumidores (Ojeda Rodríguez, 2013:163).

³ Argumentando que el derecho de los consumidores forma parte del derecho de distribución y este, a su vez, integra el derecho económico, y que se trata de un derecho que permite actuar sobre el proceso de producción; unido a que precisamente el Estado, como ordenador de toda la actividad económica, dispone normas que están dirigidas a la tutela jurídica del consumidor al anteponer el interés común y de la colectividad al interés particular de los empresarios.

Del anterior concepto se colige que el derecho del consumo no es una rama autónoma del ordenamiento jurídico, tal consideración no es posible en las condiciones del mundo de hoy, pues, aun teniendo sujeto (consumidores) y objeto (relaciones de consumo) de regulación definido, no tiene un método de regulación propio; así confluyen en él diversas ramas del derecho encaminadas todas a la protección del consumidor como parte débil de la relación jurídica que genera el acto de consumo, lo cual le otorga ese carácter interdisciplinario.

Consideraciones generales sobre el derecho de los consumidores

Dada la situación de desigualdad material de los consumidores (destinatarios finales de cualquier tipo de bienes y servicios) en la relación contractual que se genera en ocasión de ese consumo, el derecho se ha preocupado y ocupado de tal situación, para evitarla o corregirla.

Surge así todo un movimiento social y jurídico para que sea reconocido el derecho de los consumidores a ser protegidos en la relación de consumo. Tal reconocimiento se ocupa de aspectos como: los requisitos de los productos y servicios que existen en el mercado en lo relativo a salubridad, seguridad y publicidad; los contratos donde intervengan los consumidores, regulando la forma de contratar y prohibiendo las cláusulas abusivas; la responsabilidad por daños causados por productos defectuosos, que puede corresponder al fabricante del producto y al distribuidor, o a todos aquellos que intervienen en la cadena que conduce dicho producto o servicio al consumidor.

Muestra del reconocimiento del derecho de los consumidores a ser protegidos es la Resolución N.º 39/248, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 9 de abril de 1985, sobre las Directrices para la Protección del Consumidor, en cuyo texto se expresan los objetivos de tal protección.⁴

El derecho de los consumidores es, pues, el derecho que este especial sujeto tiene a que le sea reconocido un conjunto de facultades y prerrogativas, en ocasión de las relaciones de consumo en que interviene, encaminadas a satisfacer sus necesidades personales, familiares o domésticas.

Es un derecho cuyo contenido le permitirá al consumidor proteger su salud y seguridad física; exigir que se le brinde toda la información necesaria para conocer las cualidades de los bienes y servicios que pretende adquirir y determinar si contrata o no, así como del contenido del contrato, sus derechos y obligaciones; proteger sus intereses económicos y sociales; exigir la indemnización por los daños sufridos; ser educado en materia de consumo, tanto para conocer sus derechos y deberes como para realizar un consumo responsable; crear asociaciones que puedan representarlos en procesos civiles, administrativos y penales; ser escuchado por las autoridades sobre todas aquellas cuestiones que como consumidor le pueden afectar y que el medioambiente sea protegido.

El reconocimiento de la defensa de los consumidores es una exigencia del mundo moderno. El desarrollo desenfrenado de la ciencia y la técnica luego de la Segunda Guerra Mundial y, muy especialmente, la aparición de la computación y la informática han posibilitado la atención en el hecho de

⁴ Entre esos objetivos, se pueden mencionar: facilitar las modalidades de producción y distribución que respondan a las necesidades y deseos de los consumidores; instar a quienes se ocupan de la producción de bienes y servicios y de su distribución a los consumidores a que adopten estrictas normas éticas de conducta; poner freno a las prácticas comerciales abusivas que perjudiquen a los consumidores; etc. Estos y otros objetivos se han trazado teniendo en cuenta los intereses y necesidades de los consumidores, al reconocer que estos últimos afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a su capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación, y que los consumidores deben tener derecho de acceso a productos que no sean peligrosos; también se ha tenido en cuenta la importancia de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenido.

que todos somos consumidores. El derecho no puede dejar de reconocer esto y mucho menos quedar inerte ante tal realidad.

La importancia que ha adquirido el derecho de los consumidores en el mundo de hoy ha llevado a que los Estados, frente a la aparición de las nuevas necesidades que fundamentan este nuevo derecho, lo reconozcan, ante todo constitucionalmente; esto no significa que, si no es reconocido por la ley fundamental del Estado en cuestión, no se reconozca este derecho, que puede encontrar desarrollo legislativo en una o varias leyes especiales. Pero todo ordenamiento jurídico, para ser eficaz, debe refrendar la realidad para la cual pretende hacerse valer, por lo que la mejor manera de acomodarse a ella es reconociendo en las Constituciones el derecho de los consumidores a ser protegidos en la relación de consumo.

Naturaleza jurídica del derecho de los consumidores

El derecho de los consumidores requiere un análisis en torno a su naturaleza jurídica; en cuanto a esta, no hay dudas de su condición de derecho subjetivo (Cañizares Abeledo, 1980:313), porque solo a través de él es que los consumidores y usuarios tienen facultades y prerrogativas que han de ser respetadas siempre.

El derecho de los consumidores es un derecho personal, en tanto su ejercicio puede realizarlo el consumidor directamente. Ahora bien, cuando el derecho lo ejercita una asociación de consumidores, como representante de los intereses de estos, el derecho que se ejercita tiene un carácter de derecho colectivo.⁵

Como derecho personal es un derecho de obligación, porque las relaciones de consumo entrañan una relación jurídica obligacional, que puede ser de dar, hacer o no hacer, y el consumidor tiene acceso al bien o servicio luego de realizar alguna de estas prestaciones. Como derecho subjetivo de obligación es un derecho patrimonial, pues su contenido económico es esencial y, en tal sentido, las lesiones que se le ocasionen son valubles pecuniariamente.

Un segundo análisis en relación con la naturaleza jurídica del derecho de los consumidores gira alrededor de su condición de principio general del derecho.

Para un sector de la doctrina española, la protección de los consumidores es un principio general del derecho, al estar refrendado como tal en la Constitución (García Cantero, 1992). No obstante, esto no debe ser tenido en cuenta para tal consideración, pues si bien el respaldo constitucional es un adecuado sustento para la consideración de tal derecho como un derecho constitucional, no es menos cierto que la realidad material es capaz de superar cualquier normativa, incluso la constitucional, y el considerar a la protección de los consumidores como un derecho de la naturaleza señalada es un requerimiento de la vida contemporánea, y no por ello deja de ser un derecho subjetivo; además, no es conveniente confundir los principios generales del derecho expresados en reglas técnicas con los principios de la política económica y social del Estado.

⁵ Es por este elemento, entre otros, que, para algunos, los intereses de los consumidores son intereses difusos; Estos intereses son colectivos, que importan tanto a un grupo (a veces con un número indeterminado de integrantes) como a cada persona individual que se incluye en dicho grupo. Cada persona mantiene una porción de interés individual, subjetivo, solo que no es la única con ese interés, sino que lo comparte con muchos otros sujetos en su misma situación. No puede admitirse que esos intereses y derechos, por no estar en cabeza de un único sujeto, no merezcan protección; el problema que surge al admitir que tales derechos son susceptibles de defensa judicial es de tipo procesal, y se centra en el tema de la legitimación, es decir, en determinar quién es o quiénes son los sujetos que tienen legitimación activa para reclamar en juicio la tutela o reparación del derecho lesionado.

Tal cuestión merece una decisión jurídica, ya sea la de otorgar legitimación a cualquier sujeto individual que actúe por cuenta propia, o a un número determinado de sujetos con el mismo interés, o a las ligas o asociaciones que se formen para velar por esos derechos.

Otros autores no consideran que la defensa de los consumidores alcance el rango de principio general, Solís Villar opina al respecto:

(...) me parece difícil admitir, no obstante, que la defensa de los consumidores sea un genuino principio general del Derecho; éstos, son verdaderas normas jurídicas, son formulaciones de un deber ser, tienen eficacia reguladora directa en defecto de la ley o costumbre, sin perjuicio de su valor informador e interpretativo. La defensa de los consumidores parece más bien un principio rector de la política social y económica (capítulo III, al que pertenece el artículo 51), inspirador de la actuación de los poderes públicos, que no pueden contrariar a ninguno de los valores superiores, ni tampoco a los verdaderos principios generales del Ordenamiento, que se nutren de aquellos valores (...) (Solís Villa, 1988:75).

Los principios generales del derecho (Gordillo Cañas, 1990) aparecen como el complejo de ideas que forman el pensamiento jurídico de una sociedad en un momento determinado de la historia; se puede estimar que no hay derecho sin principios, al ser estos las líneas matrices según las cuales se desarrollan las instituciones jurídicas. Por tanto, son la materia de la que el legislador se sirve para la elaboración de las leyes.

Los principios generales son informadores del ordenamiento jurídico en mayor o menor medida, pues si todo él reposa en un sistema de convicciones del grupo humano al que afecta, es evidente la interrelación entre principios y ordenamiento; de ahí que aquellos puedan estar reconocidos de manera expresa o implícita en el texto de las leyes positivas.

El derecho de los consumidores es, como se apuntó *supra*, un derecho subjetivo, no un principio general del derecho, y como tal derecho subjetivo ha de ser ejercido y respetado considerando principios generales del derecho, como la buena fe, el justo equilibrio de las contraprestaciones y la igualdad de las partes, entre otros.

Formas de protección y defensa del derecho de los consumidores

En todos los países se protegen los derechos de los consumidores. Con tal fin, se han adoptado medidas de carácter legislativo, administrativo y judicial, encaminadas a lograr la adecuada defensa de los derechos de estos sujetos en el acto de consumo.

Las relaciones económicas han creado nuevas relaciones contractuales, para las que los principios e instituciones tradicionales del derecho civil y mercantil, por sí solos, no son suficientes para otorgar una adecuada protección a los consumidores.

El contrato sigue siendo la vía jurídica idónea y principal para acceder a los bienes y servicios que se encuentran en el mercado. Pero se ha producido una serie de transformaciones⁶ en el terreno contractual que exigen una respuesta jurídica que permita revisar y reparar las injusticias que se producen. Mientras esto no ocurra, el derecho no se habrá adecuado a las nuevas realidades.

Como consecuencia de los cambios económicos, es preciso que los consumidores —parte más débil en la relación de consumo— sean protegidos legalmente, por lo que se puede hablar de dos sistemas de

⁶ Las principales transformaciones que se han originado en materia contractual son: a) cambios en la forma de realizar la oferta; b) existencia de mayores límites a la autonomía de la voluntad; c) aparición de nuevos tipos contractuales y nuevas formas de contratación; d) mayor influencia de los medios publicitarios en la contratación, y e) profesionalización de una de las partes contratantes.

protección: sistema de regulación directa y de regulación indirecta, la cual puede ser de forma subjetiva o fraccionada.

El sistema de regulación directa pretende corregir los problemas que enfrentan los consumidores, adoptando medidas legislativas; promulgando leyes que regulan de modo directo, o sea, con referencia concreta a todos los aspectos relacionados con los consumidores y usuarios, en especial refiriéndose al problema que suscita la contratación a través de la adhesión a condiciones generales de contratación; definiendo legislativamente y declarando la invalidez de las condiciones generales del contrato que se consideren “abusivas”. Con esta forma de regulación se ha logrado delimitar con claridad la institución de los contratos por adhesión a condiciones generales, logrando establecer normas muy concretas que regulen el tema. Entre los países que siguen este sistema, se encuentran, entre otros, España, Alemania, Italia, Egipto, Israel, Etiopía y Holanda.

Los sistemas de regulación indirecta regulan los problemas que suscitan la contratación a través de condiciones generales, protegiendo a los consumidores con la promulgación de leyes encaminadas a su protección como “sujeto de derecho” que más celebra contratos, adhiriéndose a condiciones generales (protección subjetiva) o reglamentando aisladamente ciertos contratos, para evitar que se cometan abusos en estos (protección fraccionada). Algunos de los países que se rigen por este sistema de regulación son: Francia, México, Argentina, Venezuela y Chile.

Por medio de la protección subjetiva se pretende lograr la protección de los consumidores que a diario deben adquirir bienes y servicios, celebrando contratos a través de condiciones generales. Esta forma de protección tutela a los consumidores como sujetos de derecho que establecen a diario relaciones de consumo con los empresarios para satisfacer sus necesidades personales o familiares, haciéndose énfasis en las relaciones contractuales concertadas por vía de la adhesión a condiciones generales, al ser este el modo principal de acceso al consumo.

Con la protección subjetiva se trata de dotar a los sujetos de derecho de las garantías, tanto sustantivas como procesales, necesarias para evitar el desequilibrio contractual ocasionado por esta forma de contratar.

Por esta vía, se protege al consumidor desde el punto de vista sustantivo y procesal. Así, desde la arista sustantiva, se consagran todos los derechos que le permiten al consumidor la obtención de bienes y servicios acordes con sus necesidades, sin que sea víctima de situaciones abusivas a que puede conducirlo su contraparte. De esta forma, las leyes de protección del consumidor y usuarios reconocen los derechos básicos de estos, en virtud de los cuales el consumidor es defendido ante la publicidad engañosa, tiene derecho de elección en la contratación y la posibilidad de utilizar los medios de reclamación ante el incumplimiento total o parcial de lo acordado en el contrato.

Por su parte, a través de la protección procesal se persigue dotar al consumidor de mecanismos jurídicos ágiles que le propicien una mayor eficacia en el ejercicio de los derechos que se le han reconocido. Para ello se requiere de la creación de tribunales y procedimientos que resuelvan los conflictos con la mayor rapidez posible; en consecuencia, debe otorgarse mayor connotación a la oralidad en el proceso y desechar los formalismos, que, lejos de aportar elementos sustanciales al proceso, lo que hacen es retardarlos y encarecerlos innecesariamente. Asimismo, se legitima la actuación de las asociaciones de consumidores, al reconocerles acciones para que puedan defender los intereses de sus miembros, y se amplían los efectos de la cosa juzgada, lo cual significa que la sentencia dictada en un proceso determinado, en que prospera la demanda contra un comerciante abusivo, tiene efectos *erga omnes*; o sea,

los efectos del fallo se extienden a todas las personas que demuestren haber sufrido el mismo daño por culpa del mismo comerciante.

La protección fraccionada actúa sobre determinados tipos contractuales, protegiendo a las personas que los suscriben de los posibles abusos que pudieran cometerse en virtud de aquellos, sin importar si son o no consumidores, pues la finalidad de esta forma de protección es reglamentar objetivamente ciertos actos jurídicos para evitar que en ellos se cometan abusos que lesionen a algunas de las partes y que se corra el riesgo de que queden impunes.

El criterio para determinar qué contrato reglamentar es arbitrario, depende de cuáles contratos el legislador de cada Estado considere que pueden prestarse a abusos y cuáles no. Pese a esto, pueden encontrarse algunos contratos que de forma constante han sido reglamentados en muchos países de manera similar, tales como: el contrato de seguro, el de arrendamiento de viviendas, el de transporte y los contratos bancarios, entre otros.

Legislativamente, el fomento de una especial regulación protectora de la parte contractual más débil le ofrece protección a esta, lo que se logra con el incremento de las normas imperativas, prohibiendo determinados pactos o mediante la inclusión de normas semiimperativas, o sea, mediante normas que dejan de ser dispositivas para una de las partes contratantes, no así para la otra (la más débil), que puede mejorar su situación contractual, mediante pacto, pero no empeorarla (Clemente Meoro, 1998:294).

La respuesta administrativa para la protección de los consumidores y usuarios ha sido, principalmente, la creación de órganos que, ejerciendo funciones públicas, buscan el cumplimiento de la ley para proteger a los consumidores que celebran sus contratos adhiriéndose a condiciones generales. Los órganos creados al efecto varían según la forma que cada Estado adopte para la organización de su administración. Así, se ha creado: el defensor de los consumidores; las superintendencias (de seguros, bancaria, de industria y comercio, entre otras); comisiones especiales para el control de cláusulas abusivas, las que actúan como órganos administrativos, ejerciendo un control previo sobre las condiciones del contrato; órganos especializados en la defensa del consumidor que forman parte de la administración del Estado; o las asociaciones de consumidores a las que se les ha reconocido facultades para fiscalizar la actuación de los organismos que establezca la ley para la defensa de los consumidores y que, en ocasiones, se les reconoce como órganos consultivos del gobierno, por lo que obran asesorando al gobierno cuando este debe adoptar alguna medida en relación con los consumidores.

Por vía administrativa, el consumidor ha de establecer su reclamación ante un órgano que el Estado le ha concedido facultades para que conozca y resuelva determinados conflictos. Este modo de solucionar las controversias está previsto, generalmente, para el supuesto en que el bien o servicio sea suministrado o prestado por una entidad pública.

Las resoluciones administrativas en materia de consumo son recurribles en las instancias superiores del organismo ante el cual se estableció de inicio la reclamación.

La vía administrativa no agota la posibilidad del consumidor de ser atendido en su reclamo; si en esta no se logra cubrir el interés del consumidor, este podrá acudir a la vía judicial, por lo que no quedará indefenso.

Uno de los derechos fundamentales es el de acudir a los tribunales (*cf.* Artículo 92 de la Constitución de la República de Cuba de 2019), derecho que en las relaciones de consumo adquiere una marcada significación, pues resulta de vital importancia la forma de garantía otorgada a los consumidores para la defensa de los derechos que se le reconocen. En este punto, resulta primordial el acceso a la justicia y, en consecuencia, provocar la actuación judicial, entendida como la interposición ante el tribunal competente

de la demanda, para que este, después de analizar el caso puesto a su consideración, se pronuncie dictando sentencia que conforme a derecho lo resuelva.

En materia de consumo, el tribunal competente es, en casi todos los países, un tribunal de carácter civil. A estos tribunales civiles son a los que les corresponde decidir si existe responsabilidad o no, de qué tipo y determinar la ascendencia de la indemnización por la comisión del daño.

Sin embargo, con relación al consumo, el acceso a los órganos jurisdiccionales en Cuba resulta difícil, pues las normas procesales no contemplan los procedimientos para lograr tal objetivo. Conforme a las vías tradicionales, a los consumidores les resulta proporcionalmente más costosa la interposición de las reclamaciones para exigir el cumplimiento de sus derechos. Asimismo, los procedimientos judiciales no son ni tan sencillos ni tan breves como pudieran parecer, se requiere de asesoramiento legal para interponer la demanda y así tener posibilidades de obtener una sentencia favorable (en caso contrario, esta posibilidad disminuiría de forma considerable), pues, dado el carácter dispositivo que rige en los ordenamientos jurídicos, los tribunales no pueden dar más que aquello que las partes piden; en otras palabras, estos se limitan, fundamentalmente, a escuchar a las partes y a pronunciar el derecho. Todo esto redundaría en el encarecimiento y la dilación de los resultados pretendidos por el consumidor; de manera que el acceso individualizado a la justicia continúa siendo complejo para este, además de lento y caro.

Uno de los derechos de los consumidores es formar o integrarse en asociaciones. Estas tienen, entre otras, la función de representar a sus asociados en juicio, con ello se posibilita el acceso colectivo a la justicia, pues las asociaciones pueden interponer ante los tribunales competentes dos clases de acciones colectivas: 1) la acción colectiva en defensa de una serie de intereses individuales, es decir, de una serie de consumidores que han sufrido daños por la falta de calidad de determinado bien o servicio —aquí la acción colectiva ejercida por la asociación no es más que la suma de las acciones individuales que podían haber ejercido cada uno de los consumidores afectados y lo único que hace es simplificar y abaratar el pleito (el consumidor que no quiera estar representado por la asociación podrá manifestarlo y quedar al margen del pleito)—; y 2) la acción colectiva en defensa de un interés que, por afectar *in abstracto* a todos los consumidores como categoría, se considera como intereses generales (Morello, 1978:57) y se le concede legitimación a las asociaciones de consumidores para iniciar los procedimientos administrativos o judiciales.

La idea central de todas las legislaciones específicas destinadas a respaldar a los consumidores es la referida, precisamente, a distinguir entre las cuestiones de menor *cuantía económica* y el resto del consumo. Pero, por lo general, la ley no asume tal distinción, lo cual motiva en el orden procesal un problema que ha de solucionarse con normas procesales para que exista celeridad y que todo el sistema (ley y procedimiento) se efectúe ante tribunales especiales (Gherzi, 1994:52).

Esta trilogía —ley con contenido eficaz en la defensa del consumidor, celeridad en el procedimiento y tribunales especiales— es inescindible en la defensa de los derechos de los consumidores. Si la ley que reconozca los derechos de estos no establece normas procesales para la celeridad del proceso, ni tribunales cualificados, es *ab initio* ineficaz, por su inutilidad para la finalidad social que debe cumplir.⁷

No es suficiente promulgar leyes especiales dirigidas a la protección de los consumidores y usuarios, sino que también se precisa de modificaciones de las leyes ordinarias, tanto procesales como sustantivas, que permitan a los jueces: a) modificar el contrato; b) sustituir o hacer ineficaces las obligaciones

⁷ La eficacia de la función estatal de administración de la justicia requiere la flexibilización de todas las estructuras básicas del proceso. En materia de consumo, existe una tendencia hacia la simplificación de los procesos que, coherentemente, significa aceleración y abaratamiento, presupuestos de la garantía de la defensa de los consumidores.

establecidas en el contrato; y c) obrar conforme a la equidad, cuando a su consideración se sometan las controversias sobre contratos concertados mediante la adhesión a condiciones generales. Esto permitiría reconocer el principio interpretativo proconsumidor; establecer el control de las cláusulas abusivas y la sanción de nulidad absoluta para este tipo de cláusulas; aumentar las opciones del consumidor en caso de vicios de los bienes; e imponer deberes de conducta (precontractuales, contractuales y extracontractuales) a determinados agentes económicos, etcétera.

Protección jurídica de los consumidores en Cuba

En la Constitución cubana de 1976, reformada en los años 1978, 1992 y 2002, en su capítulo VII, referido a los Derechos, Deberes y Garantías Fundamentales, no se establece precepto alguno que reconozca el derecho de los consumidores a ser protegidos en el acto de consumo. No obstante, para algunos autores (Horta Herrera, Pérez Gallardo y Ojeda Rodríguez, 2000:318), lo establecido en el artículo 16 de dicho cuerpo legal es suficiente para que, desde el punto de vista constitucional, se considere amparada la defensa de los consumidores.

La simple lectura del referido precepto y su ubicación en el texto constitucional, Capítulo I, Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos del Estado, nos conduce a la consideración de que este no está reconociendo el derecho de los consumidores a ser protegidos en la relación de consumo, sino que expresa el papel del Estado en la dirección de la economía, lo cual tiene por finalidad la satisfacción de las necesidades de la población. Por tanto, solo haciendo una interpretación extensiva, puede ser considerado como fundamento legal de rango constitucional que el derecho de los consumidores esté consagrado en esta Carta Magna.

La protección jurídica al consumidor en Cuba la encontramos a través de diversas ramas de nuestro sistema jurídico: penal, civil y administrativo. En este último es donde tiene su fundamental desarrollo, a través del ejercicio por los Órganos de la Administración Central del Estado de sus funciones concretas. Entonces, dicha protección resulta fraccionada, ya que sus diversos aspectos son atendidos por las diferentes dependencias de estos Órganos.

Esta protección fraccionada está encaminada a reglamentar la actividad de diferentes organismos de la Administración Central del Estado y la observancia por las entidades de las disposiciones de estos, que, en última instancia, dan protección en disímiles aspectos a los consumidores y usuarios. También se reglamentan determinados contratos, por lo general de servicios públicos, que se prestan de forma masiva y estable, en los que se determina *a priori* las condiciones en que estos se ofrecen, aunque el objetivo central no es el de proteger al consumidor, sino el de darle el servicio según las posibilidades e intereses de las entidades.

Como ciudadanos, los consumidores pueden ejercer sus derechos por formas establecidas legalmente, como la formulación de quejas, inquietudes y recomendaciones, a través de los mecanismos que proporcionan las estructuras ministeriales. Mediante los Órganos del Poder Popular, pueden tramitar sus inquietudes o quejas ante los funcionarios o en las asambleas de rendición de cuentas, o ante su delegado de circunscripción; en todos los casos, este tiene el deber de tramitar el planteamiento, gestionar la solución y darle respuesta al consumidor afectado. Por su parte, la Fiscalía General de la República tiene —por mandato constitucional y de conformidad con lo establecido en De la Fiscalía General de la República, Ley N.º 83/97— el papel rector en el control y la preservación de la legalidad; por tanto, ha de

atender a la defensa de los consumidores, que se promueve a través del departamento de atención a los derechos ciudadanos.

Desde el punto de vista del derecho penal, el consumidor encuentra tutela jurídica a sus intereses de manera refleja, por cuanto las conductas tipificadas como delitos que afectan a sus intereses no tienen como bien protegido los derechos de estos, así tenemos: del Título III. Delitos contra la seguridad colectiva, capítulo V. Delitos contra la Salud Pública: Adulteración de medicinas (Artículo 189) y Contaminación de las aguas y atmósfera (Artículo 194); del Título V. Delitos contra la Economía Nacional, capítulo VIII. Infracción de las normas de protección de los consumidores (Artículo 227) y capítulo X. Especulación y Acaparamiento (Artículo 230); entre otros. Desde el punto de vista procesal, encontramos dificultades, pues para que puedan ser procesados los autores de tales conductas se precisa de que la Fiscalía sea quien ejerza la acción penal (*cf.* Artículo 273 de la Ley de Procedimiento Penal), y los consumidores no pueden instar de forma directa a los órganos de justicia para que conozcan de los hechos e impongan las sanciones correspondientes.

La promulgación del Código Civil en 1987 produjo un cambio esencial en la regulación de las relaciones jurídicas civiles y, en especial, en materia de protección al consumidor, al constituir un paso de avance significativo la inclusión en él de contratos destinados a satisfacer las necesidades de la población —que hasta el momento de su promulgación no eran considerados civiles—, con el objeto de brindarles a los ciudadanos las garantías inherentes a la legislación civil (*cf.* *Por Cuanto 2do. In fine*). Se trata, sin dudas, de los contratos de prestación de servicios, lo que muestra su estrecha vinculación con los cambios de la infraestructura económica en la que las diferentes especies de este tipo contractual constituyen una categoría nueva en el derecho civil cubano, a partir de la promulgación de este Código.

En las relaciones que se establecen a partir de estos contratos, una de las partes es el consumidor o usuario, a él está dirigida la protección a que se refiere el *Por Cuanto 2do.*, conforme al cual nuestro legislador ha considerado al consumidor en su noción abstracta (Bercovitz Rodríguez-Cano, 1987:27-30), que incluye a todos los ciudadanos, en cuanto a personas que aspiran a tener una adecuada calidad de vida.

Un aspecto del Código Civil que debe resaltarse es, precisamente, que hace referencia abierta a la noción de consumidor (*cf.* Artículo 353). Además, establece disposiciones sobre los denominados contratos de prestación de servicios en general, a los que le dedica en el Libro III, Título II, Capítulo III, preceptos aplicables a todo contrato de prestación de un servicio y un Capítulo IV, dedicado a la regulación de aquellos que requieren la entrega de un objeto, para los que establece disposiciones especiales (*cf.* artículos 320 al 333, entre otros), incluyendo la regulación de tipos concretos de contratos de esta naturaleza en títulos posteriores del Libro Tercero, dígame transporte, hospedaje y servicios bancarios. De esta forma se regulan aspectos importantes en materia de consumo, del que se colige que el legislador asume una noción abstracta de consumidor, reconociendo parcialmente el derecho del consumidor en el Código.

El reconocimiento que a partir de la promulgación del Código Civil cubano se hace de una serie de derechos de los consumidores no es suficiente si el ejercicio de estos no está garantizado a través de vías eficaces y viables. Entre estos derechos reconocidos a favor de los consumidores, se encuentran: derecho a la resolución del contrato (*cf.* artículos 322-2, 333-2 y 364-1); derecho a la garantía de la calidad (*cf.* artículos 355-1 y 361); derecho a la reducción del precio (*cf.* artículos 333-1, 355-2 y 364-4); derecho a la indemnización de los daños y perjuicios (*cf.* artículos 322-2, 325-2 y 333-2); derecho a interponer reclamación (*cf.* artículos 325-1), y derecho a ser informado (*cf.* artículos 321, 324 y 358).

La noción actual de consumidor no solo debe incluir a la persona que adquiere bienes o servicios en el mercado para su uso privado, sino también a quien realiza todo tipo de contratos para la satisfacción de sus necesidades privadas: contratos de arrendamientos, de seguros,⁸ de operaciones bancarias, de transportación, contratos con agencias de viajes, etc. Por ello, es preciso considerar que no solo afectan al consumidor las disposiciones legales que le designan con este nombre o con el de usuario, sino todas aquellas, mucho más numerosas, en las que se denomina al consumidor por el nombre específico que le corresponde en el negocio regulado. Así, nombres como comprador, arrendatario o asegurado se refieren evidentemente a los consumidores o usuarios, aunque no lo hagan en exclusivo a ellos.

Otros aspectos importantes relativos al derecho contractual, aplicables tanto al derecho civil como mercantil, los encontramos en el Decreto-Ley N.º 304 del 2012. En él se positivizan los principios generales del derecho de contratos (*cf.* artículos 1 al 8), incluyendo entre ellos: el principio de igualdad de las partes contratantes y sancionando con nulidad la incorporación en el contenido contractual de cláusulas abusivas (*cf.* Artículo 4); se reconocen otras formas de contratar, como los tratos preliminares (*cf.* Artículo 11); la concertación del contrato con condiciones generales y por adhesión (*cf.* Artículos 16 y 17), también se regula con más precisión en la concertación del contrato por negociación lo relacionado con la oferta de contrato, en la que se tiene en cuenta el principio de transparencia (*cf.* artículos 12.1 y 14); asimismo, se disponen normas relativas a la forma de los contratos en la que se hace mención expresa a los contratos en documento electrónico (*cf.* Artículo 31).

La legislación contractual cubana vigente hace alusión a la manifestación de voluntad expresa o tácita. La norma civil la establece sin limitar el uso de las técnicas de la información y las comunicaciones, mientras que el Decreto-Ley N.º 304 de 2012 admite la utilización del documento contractual con la utilización de dichas técnicas. Por tanto, el ordenamiento jurídico cubano actual, en materia de contratación, acoge la contratación vía electrónica dentro de los conceptos tradicionales que inspiran el derecho y hace que este no sea indiferente al desarrollo de las tecnologías de la información que influyen en el tráfico comercial.

La protección al consumidor es mucho más que el reconocimiento y la regulación que en el Código Civil se hace de los distintos tipos de contratos de prestación de servicios, pues esto no es suficiente para obtener tal protección. Muestra de ello es que en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, en su numeral 313, se reconoce: “Aplicar una eficaz protección al consumidor, que garantice el cumplimiento de los deberes y derechos de todos los prestatarios y consumidores de bienes y servicios” (Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados el 18 abril de 2011, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, versión digital, p. 38).

En Cuba existe un sistema de protección al consumidor integrado por el conjunto de principios, disposiciones y acciones dirigidas a orientar, amparar, educar, informar, auxiliar y fortalecer los intereses económicos y sociales de los consumidores, así como el reconocimiento de sus derechos, para que puedan ser ejercidos frente a los proveedores en el acto de intercambio. Su alcance es nacional y sus procedimientos son ágiles y eficaces, en correspondencia con los requerimientos de los consumidores.

Este sistema se encuentra en desarrollo y ha sido implementado a través de indicaciones metodológicas de la Dirección de Protección al Consumidor, como unidad organizativa del Ministerio de Comercio Interior cuya función es la de ejecutar la misión asignada a este ministerio en la protección al consumidor. Dicha dirección tiene como objetivos: a) desarrollar su estructura organizativa y funcional; b) integrar,

⁸ La regulación del contrato de seguro quedó excluida del Código Civil, a partir de la promulgación del Decreto-Ley N.º 263 de 23 de diciembre de 2008.

crear y desarrollar la base legal de la protección al consumidor, que posibilite ejercer la función rectora y de control en el ámbito de la sociedad cubana; c) promover los derechos y deberes de los consumidores, educándolos y defendiéndolos, mediante acciones de carácter preventivo que formen la cultura necesaria, haciendo más racional, responsable y satisfactorio el acto de consumo, y d) crear las normas y procedimientos que institucionalmente organicen y rijan el trabajo de la protección al consumidor.

A partir de la aprobación en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, cuyo objetivo fundamental es trazar la estrategia para la actualización de nuestro modelo económico, el tema de la protección al consumidor es uno de los que se ha tenido en cuenta y en el que se está trabajando. Esto deberá traer como consecuencia una mayor coherencia y efectividad al respecto.

Un efecto de lo anterior fue la Resolución N.º 54 de 2018 de la ministra de Comercio Interior, la cual tiene como objetivo principal aprobar las indicaciones para la organización y ejecución de la protección al consumidor en el sistema de Comercio Interior. En ella se reconocen los principios que rigen la protección al consumidor: respeto a los derechos de los consumidores, reconociendo que estos son inviolables por los proveedores e irrenunciables por los consumidores; educación, información y divulgación en materia de consumo; actuación ética y responsabilidad social del proveedor; transparencia y profesionalidad, de manera que los mecanismos, procedimientos y procesos de las acciones para la protección al consumidor sean concebidos de forma ágil, objetiva y con un eficiente manejo de los recursos, y, a su vez, dichos procedimientos y procesos deben ser evidentes, claros y comprensibles para las partes; prevención y mejora continua, de tal forma que cuando se implementen las acciones, mecanismos y procedimientos se minimicen los actos violatorios de los derechos del consumidor.

Como resultado de la actualización del modelo económico cubano fue aprobada, en referéndum popular, la nueva Constitución, el 24 de febrero de 2019. Así, en el Título V referido a Derechos, Deberes y Garantías, en el Capítulo II, Derechos, se reconoce el derecho de toda “persona a consumir bienes y servicios de calidad que no atenten contra su salud y acceder a información precisa y veraz sobre estos, así como a recibir un trato equitativo y digno de conformidad con la ley” (*cfr.* Artículo 78 de la Constitución), con lo cual es evidente la voluntad política y estatal de proteger al consumidor, reconociéndole sus derechos con rango constitucional.

No obstante, no está reconocido en el Título II, relativo a los fundamentos económicos, la protección del derecho de los consumidores a ser protegidos en el acto de consumo por el Estado, tal como lo dispone casi la totalidad de las constituciones latinoamericanas y europeas. Aun cuando nuestra economía se rige por un sistema basado en la propiedad de todo el pueblo sobre los medios fundamentales de producción —con una dirección planificada de la economía que tiene en cuenta, regula y controla el mercado en función de los intereses de la sociedad (*cfr.* Artículo 18)—, reconocer el papel del Estado en la protección al consumidor es importante para el posterior desarrollo legislativo de los diferentes derechos de los consumidores y su garantía en la ley correspondiente.

Por su parte, en la nueva Constitución, el acceso a la justicia por violación de derecho a los consumidores no se dispone de manera indubitada, como queda reflejado en el Capítulo VI, relativo a las Garantías de los derechos, artículos del 92 al 94 y del 98 y 99. Ahí se establece que la persona a la que se le vulneren sus derechos y sufriere daño o perjuicio por órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados, con motivo de la acción u omisión indebida de sus funciones, así como por entes no estatales o por particulares, tiene derecho a reclamar, ante los tribunales, la restitución de los derechos y obtener,

de conformidad con la ley, la correspondiente reparación o indemnización. La ley establece la pertinencia y el procedimiento preferente, expedito y concentrado, para su cumplimiento.

Precisamente, una de las dificultades que han señalado los estudiosos del tema en Cuba ha sido la necesidad del acceso a los órganos de justicia a través de procedimientos judiciales eficaces y ágiles.

Como expresión del principio de tutela judicial efectiva y el derecho de acceso a la justicia, el consumidor no solo debe contar con los mecanismos en el orden sustantivo para hacer valer sus derechos. Es preciso, asimismo, contar con las herramientas procesales que le ofrezcan una vía judicial expedita y sin muchos formalismos, así como con métodos alternativos de solución de los conflictos. Esto permitiría satisfacer el interés de los consumidores afectados tanto en la esfera estatal como en la privada.

En nuestro país, resulta escasa la regulación de mecanismos procesales por los cuales pueden hacerse efectivas las reclamaciones provenientes de actos de consumo. La Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE) no hace expreso reconocimiento a los procedimientos que puedan dar curso a las reclamaciones derivadas de los actos de consumo, salvo en su artículo 739, cuando se refiere a la jurisdicción y competencia en el procedimiento económico. Según este artículo, corresponde a las Salas de lo Económico de los Tribunales Populares el conocimiento y solución de los litigios que se susciten entre personas naturales o jurídicas, cubanas o extranjeras con representación o bienes o intereses en Cuba, con motivo de sus relaciones contractuales, salvo cuando se contraigan en la esfera de consumo de la población.

Esta exclusión del ámbito de competencia de las Salas de lo Económico conlleva a una interpretación extensiva de la norma en materia de competencia de los Tribunales Municipales y al cauce procesal para la solución de estos conflictos originados como consecuencia de los actos de consumo. Así, por ejemplo, el artículo 5 de la LPCALE, en el inciso 1, se refiere a la competencia de los Tribunales Municipales Populares en materia civil, respecto a las demandas de contenido económico cuya cuantía o el valor de los bienes sobre los que se litiguen no exceda de diez mil pesos. Entonces, podríamos considerarlos competentes para conocer aquellos procesos donde, partiendo de actos de consumo, se litigue sobre bienes o prestación de servicios cuyo valor económico se corresponda con la cuantía establecida por la ley.

Luego, el cauce procesal para conocer y resolver un proceso de esta índole sería el proceso sumario, en virtud de lo expuesto en el artículo 358 de la LPCALE, en su inciso 1, según el cual se tramitarán en proceso sumario las demandas de contenido económico en que la cuantía o el valor de los bienes sobre los que se litiguen no exceda de diez mil pesos.

Sin embargo, no consideramos que sea la solución más acertada del ordenamiento jurídico patrio, pues el proceso sumario tiene características particulares que se contraponen a la naturaleza de los actos de consumo, por lo que este tipo de proceso entorpece la efectiva reclamación de los consumidores en la vía judicial.

Uno de los aspectos negativos del proceso es el plazo establecido para cada una de sus etapas una vez admitida la demanda. A tenor del artículo 361 de la LPCALE, una vez admitida la demanda, si no ha sido dispuesto por el Tribunal reparo alguno (lo que también puede ir en perjuicio del consumidor), se dará traslado a la parte demandada por un plazo de diez días, que podrá ampliarse hasta 15 días si el demandado reside fuera de la demarcación en que el Tribunal tenga su sede.

Si transcurrido el tiempo, el demandado no contesta, entonces el consumidor podría solicitar que se le tenga por conforme a tenor de lo preceptuado en los artículos 362 y 364 de la Ley de Trámites. Si, por el contrario, el demandado contesta, podría alegar alguna excepción y con ello suspender el cómputo del

tiempo, con lo que se retrasaría el plazo inicial, a lo que se suma los trámites incidentales correspondientes.

Otro factor que repercute de forma negativa es la visión del consumidor de este mecanismo procesal defectuoso para reclamar, lo que conlleva a que no se tramiten estos procesos con tanta frecuencia, a pesar de que todos los días realizamos actos de consumo; la vía que muy pocos suelen emplear es la del proceso sumario por indemnización de daños. Al estudiar en detalle la estadística de 2017 en el Tribunal Municipal Popular de Centro Habana, de seis expedientes que se radicaron en el año por proceso sumario interesando la indemnización de daños, ninguno hacía referencia a actos de consumo, a lo que se añade que al menos uno de ellos estuvo pendiente de resolver por tres meses por causas inicialmente imputables al Tribunal, por lo que la imagen ante los consumidores es de indefensión por la vía judicial.

A modo de conclusión

Por todo lo antes señalado cabe la pregunta: ¿necesitamos una ley de protección al consumidor?, la respuesta dada por economistas, comerciales, dirigentes administrativos y juristas se bifurca hacia extremos opuestos, unos abogan por la no necesidad de la promulgación de dicha ley y otros por su promulgación.

Los primeros sostienen que Cuba es quizás uno de los países que más ha legislado sobre la protección del consumidor, por lo que se puede sostener que una ley más no resolverá el problema que presenta la protección del consumidor en la Isla, sino que lo oportuno sería revitalizar toda la legislación que al respecto existe “olvidada” por los operadores jurídicos y por los propios consumidores. Asimismo, consideran que no debemos “importar” modelos legislativos que impliquen promulgar una ley para regular aspectos tales como vías de reclamación diferentes a las tradicionales —por ejemplo, el arbitraje y la conciliación en materia de consumo—, en tanto existen varias vías de reclamación conocidas y adecuadas.

Los partidarios de la segunda posición consideran que, si bien es cierto que contamos con normas de un gran espectro, esto ha dado lugar a una gran dispersión normativa, que, a su vez, es insuficiente, contradictoria y con lagunas importantes, lo que dificulta su integración, interpretación y aplicación. Esto fue demostrado en su momento y así consta en el Informe de Investigación presentado a la Academia de Ciencias de Cuba por un grupo de investigadores, entre los que se encuentra la autora de este artículo.

Por ello resulta necesario contar con una base legal única que posibilite el establecimiento de un sistema de protección al consumidor, con el reconocimiento de: a) los derechos de los consumidores, su contenido y la forma de su ejercicio; b) un régimen de control de cláusulas abusivas en los contratos bajo condiciones generales; c) normas sobre interpretación y nulidad de las cláusulas abusivas contenidas en ellos; d) responsabilidad de los suministradores; e) normas sobre publicidad; f) normas sobre el Órgano de Administración Central del Estado (distinto al MINCIN) como órgano rector, coordinador y fiscalizador de la política del Estado, con sus funciones y competencia; g) régimen de infracciones y sanciones con sus procedimientos, y h) estructuración de un sistema de solución de controversias ágil y expedito, caracterizado por su gratuidad y fácil acceso, que incluya tanto a los tribunales como a medios alternativos de solución de conflictos, tal cual reconoce el artículo 93 de la Constitución cubana de 2019.

Todo esto permitirá una base legal que armonice y unifique las normas protectoras de los derechos de los consumidores, en un sistema de protección que realmente pueda cumplir con su misión y sus objetivos.

En Cuba la protección que se le dispensa a los consumidores no tiene sistematicidad, al ser omisa, dispersa y contradictoria, por ello es necesario un sistema armónico y coherente, que no solo reconozca

las facultades de los consumidores, sino que, además, establezca los medios y vías para ejercerlos y al mismo tiempo vincule a los OACE en su actividad con los consumidores en la esfera del consumo.

Es un tema no zanjado que requiere de una actualización a tono con las exigencias del tema en el país, sobre lo que se ha estado trabajando con mayor ahínco desde la aprobación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, y que se acelerará con la vigencia de la nueva Constitución cubana, a partir de la cual se adoptarán las medidas legislativas por los entes correspondientes. Esto traerá como consecuencia una mayor coherencia y efectividad en la protección al consumidor cubano, ya que la protección a los consumidores solo es posible a través del reconocimiento y la garantía de todas y cada una de las facultades que han de serle reconocidas en la esfera del consumo.

Referencias bibliográficas

- BERCOVITZ RODRÍGUEZ-CANO, A. (1987). "La protección jurídica de los consumidores, la Constitución española y el Derecho Mercantil", *Estudios Jurídicos sobre protección de los consumidores*, 20-22, Madrid: Tecnos.
- BUSTO PUCHE, E. (1993, octubre). "Juicio crítico al pretendido Derecho de Consumo", *La Ley*, No. 3375, Madrid.
- CAÑIZARES ABELEDO, F. (1980). *Teoría del Derecho*, La Habana: Ministerio de Educación Superior.
- CASA VALLÉS, R. (1992). "Defensa de los consumidores y Derecho Civil", *Revista Jurídica de Cataluña*, 140-160.
- CLEMENTE MEORO, M. E. (1998). "El régimen de ineficacia de las cláusulas abusivas", *Revista Contratación y Consumo*, Valencia: Tiran lo blanch.
- DOMÍNGUEZ PLANAS, J. (1989). "Presente y futuro de la protección de los consumidores", *Anuario de Derecho Civil*, Madrid: Boletín Oficial del Estado.
- FONT GALÁN, J. I. (1985, julio-septiembre). "¿Hacia un sistema jurídico mercantil de faz completamente nueva? La ley 26/1984 de julio, para la defensa de los consumidores y usuarios: un instrumento para la realización histórica de un derecho mercantil del Estado Social", *Revista de Derecho Mercantil*, No. 177, España.
- GARCÍA CANTERO, G. (1992). "Integración del Derecho del Consumo en el Derecho de Obligaciones", *Revista Jurídica de Navarra*, No.13.
- GHERSI, C. A. (1994). *Derecho y responsabilidades de las empresas y consumidores*, Buenos Aires: Organización Mora Libros.
- GORDILLO CAÑAS, A. (1990). *Ley, Principios Generales y Constitución, apuntes para una relectura desde la Constitución de la teoría de las fuentes del Derecho*, Madrid: Ramón Arecews.
- HORTA HERRERA, E., LEONARDO B. PÉREZ GALLARDO Y NANCY DE LA C. OJEDA RODRÍGUEZ (2000). "Los derechos de los consumidores y su protección jurídica", en L. B. Gallardo, *Lecturas de Obligaciones y Contratos* (pp. 310-325), La Habana: Editorial Félix Varela.
- LARES ROMERO, V. H. (1991). *El derecho de protección a los consumidores en México*, México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C. (1994). "Trascendencia del principio de protección a los consumidores en el Derecho de Obligaciones", *Anuario de Derecho Civil*, Madrid, 130-150.
- MORELLO, M. A. (1978). *La defensa de los intereses difusos y el derecho procesal*, Argentina: s/Ed.

- OJEDA RODRÍGUEZ, N. D. (2013). "Algunas reflexiones en torno a la naturaleza del derecho de los consumidores. Breves comentarios en el Sistema Jurídico cubano", *Derecho, Economía y Sociedad en el Siglo XXI* (pp. 155-180), Hamburgo: Verlag Dr. Kovae.
- OTERO LASTRE, J. M. (1977). "La protección Jurídica de los Consumidores y las Condiciones Generales de la Contratación", Cataluña: *Revista Jurídica de Cataluña*.
- POLO SÁNCHEZ, E. (s/f). *La protección al consumidor en el Derecho Privado*. Madrid: Civitas.
- PRIETO VALDÉS, M. (2002). "La Constitución como fuente de Derecho", tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencia Jurídica, La Habana.
- REICH, N. (1985). *Mercado y Derecho*, Barcelona: Bosch.
- RIPPER, G. (1934). *La commercialisation de Droit Civil français*. Paris: s/Ed.
- RODRÍGUEZ PALACIOS, E. (1987). *El consumidor y el usuario en Cuba*. La Habana: Ministerio de Justicia.
- SOLÍS VILLA, C. (1988). *La defensa de los consumidores y la función notarial*, Madrid: Edersa.
- VICENT CHULIÁ, F. (1992). *Compendio Crítico de Derecho Mercantil*, tomo II, 1ra. Parte, Barcelona: Bosch.

LAS ORGANIZACIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDORES. EXPERIENCIA Y RESULTADOS

Olga Ruiz Legido

El movimiento consumerista en el mundo

Las organizaciones de consumidores nacen como un movimiento social de autodefensa y denuncia de prácticas abusivas e injustas derivadas de unas relaciones en el mercado desiguales. Un movimiento social que reivindica sus derechos frente a productores y comerciantes, alertando de los peligros de unas relaciones que, estructuralmente, son desiguales y generan desequilibrios, vulnerabilidad e indefensión de la parte más débil: los consumidores.

La teoría económica ha denominado consumerismo a todo movimiento social que lucha por incrementar los derechos y el poder de los consumidores en relación con los medios de producción y distribución —es decir, el mercado—, en cualquier sistema económico. El origen o punto de comienzo de este movimiento social hay que situarlo en el siglo XIX, y surge como protesta por las pésimas condiciones de vida de los obreros y el precio de los bienes básicos.

Las primeras organizaciones de consumidores adoptaron la forma de cooperativas, y la primera conocida fue la surgida en 1844 en la ciudad de Rochdal, Inglaterra. Al final del siglo XIX y principios del XX, comienzan a aparecer en los Estados Unidos las primeras Ligas de Consumidores, que reivindicaban la protección de estos y protestaban por el alza de los precios tras la gran depresión de 1929.

Pero no es hasta el siglo XX, con el proceso de industrialización y la aparición y auge de la llamada sociedad de consumo de masas, cuando en los Estados Unidos y algunos países de Europa aparecen las primeras organizaciones de consumidores tal y como hoy las conocemos.

Se trata de organizaciones sociales que reivindicaban mejoras cualitativas ligadas a la calidad de vida de la ciudadanía y al nivel adquisitivo o de compra de los consumidores y que irán desarrollándose, fundamentalmente, en los países industrializados, alcanzando diferentes niveles de crecimiento e influencia social, bajo modelos organizativos e ideológicos distintos, pero con objetivos similares.

En Europa aparecen, en los años cincuenta y sesenta, las primeras asociaciones de consumidores en Dinamarca, Alemania, Bélgica, Francia e Italia, y comienza a desarrollarse el marco de protección a los usuarios en este continente. Así el Consejo de Europa proclamó la Carta Magna del Consumidor en 1973,

en esta se reconoce, como un derecho fundamental de los ciudadanos, el derecho a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos para expresar sus opiniones sobre decisiones políticas, económicas y sociales que les afectaran.

En América Latina y en Asia, el movimiento de protección y defensa de los consumidores surgió, de manera generalizada, en una etapa más tardía y en consonancia con el desarrollo político y económico de los países de estas regiones. Aunque, como en el caso de Venezuela y México, los primeros movimientos de defensa de los consumidores surgieron con bastante antelación al resto de las naciones de la zona, 1975 y 1976, respectivamente. En Argentina, Brasil, Chile y Uruguay (el cono sur), el movimiento consumerista data de los años ochenta.

Las asociaciones de consumidores que nacieron en este contexto histórico son organizaciones no gubernamentales, sin ánimo de lucro, que tienen como objetivos la autodefensa de las personas que la integran en su condición de consumidores y usuarios de bienes y servicios, su información, educación y la representación de sus intereses, tanto a nivel individual como colectivo. Este es el tipo de organización que, de forma generalizada, se ha ido desarrollando en el mundo, si bien con diferencias basadas en el modelo social y económico que defienden, grado de sustentabilidad y autofinanciación, nivel de independencia de los operadores del mercado y actividades que realizan en defensa de los usuarios.

Las organizaciones de consumidores en España

Los antecedentes del movimiento consumerista en España se encuentran en las asociaciones denominadas de “amas de casa”, de finales de la década de los setenta, y en las “asociaciones de vecinos” surgidas masivamente en esta misma década, aún en período de dictadura; y se desarrollaron, de manera específica, como asociaciones de defensa de los consumidores en los años ochenta.

De esta forma, entre 1975 y 1982 surgieron las primeras organizaciones de defensa de los consumidores en distintos puntos del país y se creó el Instituto Nacional del Consumo, dependiente del Ministerio de Sanidad y Consumo, si bien el marco legal que dio cobertura y definió las características y requisitos de las organizaciones de consumidores en España no se produjo hasta la aprobación de la Constitución de 1978 y tras la promulgación de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de 1984, ya en período de democracia.

En 1981, el envenenamiento masivo de decenas de miles de personas en España, por el consumo de aceite de colza adulterado (denominado síndrome tóxico del aceite de colza) —una de las mayores crisis alimentarias del país que afectó a más de 25 000 personas y provocó la muerte de más de trescientas—, marcó el impulso de la política de protección de los consumidores y de sus asociaciones.

Treinta y nueve años después, hay constituidas en España más de una decena de asociaciones de consumidores; si bien solo nueve de ellas cuentan con reconocimiento institucional y forman parte del Consejo de los Consumidores y Usuarios, órgano de representación y consulta del gobierno. Este Consejo está constituido por las asociaciones de consumidores de ámbito nacional más representativas y tiene como objetivos defender los intereses de los consumidores e incidir en la toma de decisiones que se adopten por los poderes públicos en relación con la política de consumo.

Marco legal de la protección de los consumidores y sus asociaciones en España

Hasta la Constitución de 1978, ninguna norma legal reconocía expresamente a las organizaciones de consumidores. Las primeras que se crearon se regían por la Ley de Asociaciones, Ley 191/1964, de 24 de diciembre, siendo el marco jurídico aplicable a cualquier entidad de naturaleza asociativa proveniente de la época de la dictadura franquista.

Con la promulgación de la Constitución de 1978, la protección de los consumidores y usuarios se reconoce como principio básico que obliga al Estado y al conjunto de poderes públicos. Así, en su artículo 51, se ordena a los poderes públicos que:

- Garanticen la defensa de los consumidores y usuarios.
- Protejan su seguridad, salud e intereses económicos.
- Promuevan la información y la educación de consumidores y usuarios.
- Fomenten las organizaciones de consumidores y usuarios y las oigan en lo que pueda afectarlos.

Esta disposición constitucional está desarrollada actualmente en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, así como en las normas de protección del consumidor promulgadas por las 17 comunidades autónomas, en función de sus respectivas competencias. Carecen de normativa propia las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla que se rigen por la normativa estatal.

Las competencias en materia de protección de los consumidores en España responden a la misma estructura que las administraciones de gobierno, distribuyéndose entre el Estado, las comunidades autónomas y las entidades locales.

Corresponde al Estado sentar las bases generales de la protección de los consumidores, su promoción y la coordinación a nivel nacional, mientras que son las comunidades autónomas las que tienen atribuidas competencias exclusivas en la materia para hacer efectiva dicha protección, contando con atribuciones y capacidad regulatoria, de ejecución y control y de sanción a las empresas que vulneren los derechos de los consumidores. Es la administración autonómica la encargada de velar por los derechos de los consumidores en cada autonomía, de hacer inspecciones y de realizar campañas de formación dirigidas al sector empresarial y a los consumidores.

En este ámbito, también se encuentran las Juntas Arbitrales de Consumo autonómicas, que se ocupan de intentar resolver por la vía amistosa las reclamaciones con contenido económico entre comerciantes y consumidores de la misma comunidad autónoma.

En el ámbito local, los ayuntamientos pueden disponer de oficinas de información al consumidor (OMIC) y de servicios de consumo propios, pueden asumir competencias inspectoras y sancionadoras y pueden también crear juntas arbitrales de consumo locales para abordar las reclamaciones que se produzcan en su territorio.

La normativa reguladora de la protección de los consumidores, tanto nacional como autonómica, ha reconocido, igualmente, el derecho de los usuarios a organizarse en defensa de sus derechos y el de fomentar y escuchar a las organizaciones que los representan.

El legislador ha regulado de manera específica a las asociaciones de consumidores. A nivel estatal se ha definido un régimen jurídico básico de estas organizaciones, su naturaleza, requisitos y fines y, este marco

jurídico general, se ha ido complementando con las respectivas normas aprobadas por las distintas comunidades autónomas, atendiendo a la ya citada organización territorial de nuestro país.

Características y funciones de una asociación de consumidores en España

En la actualidad, el marco jurídico de las asociaciones de consumidores en España viene definido en el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias. Esta regulación acota el campo de acción de las asociaciones de consumidores españolas, circunscribiéndolas a la defensa y protección de los usuarios y estableciendo unos requisitos y prohibiciones que persiguen garantizar la independencia del movimiento consumerista frente a presiones y tentativas de mediatización e injerencias de poderes económicos y políticos.

Las asociaciones de consumidores en España deben cumplir unos requisitos obligatorios: deben carecer de ánimo de lucro y tener un funcionamiento democrático; su finalidad debe ser la defensa de los derechos e intereses legítimos de los consumidores; han de incluir entre sus actividades la información, formación y educación de los consumidores, y deben, asimismo, garantizar su independencia frente a los operadores de mercado y poderes públicos y ser transparentes en su funcionamiento.

Además, se encuentran sometidas a una serie de prohibiciones en cumplimiento del principio de independencia. De este modo, no pueden incluir como asociados a personas jurídicas con ánimo de lucro, ni recibir ayudas económicas o financieras de empresas que suministran bienes y servicios a los consumidores. Tampoco pueden realizar publicidad comercial de bienes y servicios ni dedicarse a actividades distintas a la defensa de los derechos e intereses de los usuarios, incumplir las obligaciones de transparencia que la ley les impone respecto de su actividad y sus cuentas anuales, ni actuar con manifiesta temeridad y mala fe, apreciada así por los tribunales.

Las funciones que desempeñan las asociaciones de consumidores en Europa y España, y que constituyen su objeto social, son las siguientes:

- La formación, información y orientación a los consumidores sobre sus derechos y forma de ejercitarlos.
- La defensa de los usuarios ante las empresas, administraciones y otros organismos públicos y privados.
- La representación de los intereses de los asociados y consumidores, en general, ante los tribunales, en órganos de participación y en los medios de comunicación.

La experiencia de FACUA: orígenes, actividades y resultados

Los orígenes de FACUA se sitúan a finales de la década de los setenta, en el movimiento vecinal español, una corriente entonces vertebrada y muy activa, donde la defensa de los derechos de los ciudadanos en su calidad de consumidores empezaba a tener cada vez más importancia por su lucha contra la carestía de la vida, y que se acrecentó tras el envenenamiento masivo de consumidores por el consumo de aceite de colza adulterado.

De esta forma, en 1981 nace en Sevilla la Asociación de Consumidores y Usuarios de Sevilla, ACUS La Defensa, a iniciativa del movimiento vecinal y actuando con personalidad jurídica propia e independiente.

ACUS La Defensa fue la primera de estas características en Andalucía y, posteriormente, se fueron creando en el resto de las provincias andaluzas, lo que dio lugar, en 1983, al nacimiento de la Federación de Asociaciones de Consumidores y Usuarios de Andalucía (FACUA).



El movimiento vecinal sevillano auspició, en 1980, la creación de una asociación de consumidores en Sevilla. Imagen de la reunión en el lugar que sería el local de la asociación, en la calle Pajaritos (Sevilla).

El trabajo desarrollado durante años por FACUA en Andalucía permitió consolidarla en este territorio como la organización de consumidores más fuerte, activa y con mayor número de asociados, posibilitando con ello dar el paso en 2003 para la extensión del proyecto al conjunto del Estado español. De esta forma, en junio de ese mismo año, nació FACUA-Consumidores en Acción como una organización de estructura confederal y ámbito nacional.

Modelo, estructura y organización

Desde sus comienzos, el proyecto consumerista de FACUA ha sido el de una asociación sin ánimo de lucro, de carácter progresista, plural, democrática y participativa; de estructura flexible y sustentada en la afiliación y la independencia frente a gobiernos, poderes públicos, partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales. FACUA se caracteriza por una comprometida vocación de servicio a los consumidores y se sitúa en posiciones alternativas al actual modelo capitalista imperante de producción y consumo, defendiendo un uso responsable y sostenible de los bienes y servicios. Estas son señas de identidad que han marcado su trayectoria y su actividad en defensa de los derechos e intereses de los consumidores y la han llevado a ser una de las organizaciones más activa y dinámica, de referencia en España.

Tiene una estructura asentada en los siguientes pilares: socios individuales, asociaciones territoriales con personalidad jurídica propia y delegaciones territoriales sin personalidad jurídica ni independencia funcional, además de una amplia red de consumidores denominados socios adheridos.

El máximo órgano de gobierno de FACUA es el Congreso, que se reúne cada cuatro años para decidir las líneas estratégicas para el siguiente período cuatrienal y elige la Junta Directiva de la organización,

órgano de decisión colectiva y participativa que dirige el proyecto entre congresos. Cada año, la Junta Directiva convoca una Asamblea General de asociados que aprueba la memoria de actividades y las cuentas del ejercicio anterior, así como el programa de actividades y los presupuestos del año en curso y la integración o creación de nuevas asociaciones en la estructura confederal de FACUA. La participación en congresos y asambleas con voz y voto es proporcional al número de socios individuales de FACUA, de sus asociaciones y las delegaciones territoriales.

Por su parte, la Junta Directiva tiene, entre otras, las funciones de ejecutar los acuerdos adoptados en congresos y asambleas generales, velar por el cumplimiento de los fines estatutarios de la organización y hacer un seguimiento del funcionamiento y evolución de la asociación y del cumplimiento del presupuesto, reuniéndose, al menos, una vez cada tres meses. Para agilizar su funcionamiento y ganar en operatividad, la Junta Directiva elige entre sus miembros un Secretariado Permanente, formado por las personas que desempeñan la Presidencia, la Secretaría General, la Vicepresidencia y la Tesorería.

FACUA, para garantizar el desarrollo de su actividad, se dota no solo de los órganos de gobierno y dirección descritos, sino también de un organigrama funcional con distintos departamentos de trabajo, quince en la actualidad, compuestos por profesionales, voluntarios y activistas de diferentes categorías y formación, comprometidos con la defensa de los consumidores.

Actividades y trabajo que desarrolla FACUA

FACUA trabaja en defensa de los derechos de los consumidores y en la representación de sus intereses, tanto a nivel individual como colectivo, y lo hace sustentada en la estructura organizativa descrita anteriormente, siguiendo las directrices marcadas por sus órganos de gobierno y a través de las estrategias y líneas de actuación siguientes:

- La atención directa de las consultas y reclamaciones de los consumidores y asociados.
- La ejecución de campañas y actuaciones de carácter informativo y formativo destinadas a los consumidores.
- La realización de estudios y análisis comparativos de productos y servicios.
- La mediación y diálogo con el sector empresarial con la finalidad de resolver los conflictos que afectan a los consumidores.
- El establecimiento de un marco de relaciones estratégico con otras asociaciones y entidades sociales que persigan fines similares.
- La participación en órganos consultivos del Gobierno en representación de los consumidores.
- La cooperación internacional.

La atención de las consultas y reclamaciones

Un ámbito esencial de la actividad de las asociaciones de consumidores para defender los derechos de este colectivo es la tramitación de sus consultas y reclamaciones, tanto individuales como colectivas, frente a empresarios y productores o distribuidores de bienes y servicios.

La tramitación de las reclamaciones en nombre de los consumidores por parte de las asociaciones permite suplir la debilidad del individuo afectado por el abuso o práctica comercial irregular por la fuerza de lo colectivo, poniendo a su disposición la capacidad y los recursos de los departamentos y servicios jurídicos y técnicos de las asociaciones de consumidores frente al sector empresarial.

Junto con la tramitación de consultas y reclamaciones individuales, FACUA también asume la defensa de los intereses colectivos de los consumidores, y lo hace a través de las denuncias que, a iniciativa propia, y en defensa de intereses colectivos y difusos, tramita y presenta ante autoridades administrativas y organismos públicos reguladores o ante los tribunales de justicia.

Tanto la actividad de tramitación individual de consultas y reclamaciones, como la de defensa de los intereses colectivos de los consumidores, son instrumentos útiles y eficaces de intervención en el mercado que permiten empoderar al consumidor y conseguir que se respeten sus derechos.

FACUA y sus organizaciones territoriales disponen de oficinas abiertas al público para atender las consultas, denuncias y reclamaciones de los consumidores (asociados y no asociados) que se presentan lo mismo de manera personal que telefónica, a través de correo electrónico o del portal web (<https://www.facua.org>).

La actividad de atención a los consumidores en las oficinas se lleva a cabo por los departamentos de reclamaciones, tanto en la sede central de FACUA como en cada una de las organizaciones territoriales que la integran. Estos departamentos son los responsables de garantizar la atención y tramitación de todas las consultas y reclamaciones de los consumidores. Para el correcto desempeño de esta tarea, FACUA tiene aprobado un manual para el funcionamiento de estos departamentos que recoge el procedimiento que se debe seguir, el personal que interviene, los plazos de tramitación, la información que se le debe facilitar al consumidor, el proceso de seguimiento del expediente, etc., y que persigue un óptimo, uniforme y coordinado desempeño de esta actividad y una atención a los consumidores ágil y de calidad.



Atención al consumidor en el local de FACUA Sevilla.

Los departamentos de reclamaciones disponen de personal formado y especializado para atender las consultas y reclamaciones, mobiliario adecuado para prestar esta atención y recursos técnicos precisos para el desarrollo del trabajo.

De esta forma, con una estructura organizativa y un protocolo aprobado para todas las asociaciones que integran FACUA, se persigue garantizar una misma metodología de trabajo en el conjunto de estas, para que el consumidor reciba una atención similar en cualquiera de las oficinas de FACUA, reforzando la imagen de unidad de la organización.

En el marco de esta actividad de atención, el personal que la desempeña tiene también bajo su responsabilidad una serie de tareas accesorias, esenciales para el buen funcionamiento de FACUA, el cumplimiento de sus fines y su sustentabilidad social y económica. Estas tareas son las de fomento de la afiliación, la implicación y participación del asociado en la tramitación de su expediente de reclamación y el impulso de FACUA de la acción reivindicativa y de denuncia de los abusos en relación con asuntos que, por su gravedad, alcance y nivel de afectación a los consumidores, requieren de otras actuaciones complementarias más allá de la atención de la consulta o tramitación de reclamaciones individualizadas ante las empresas o autoridades administrativas de consumo.

El personal de las oficinas, en su actividad de atención, fomenta el asociacionismo y el compromiso consumerista, explicando al consumidor que acude a solicitar asesoramiento qué es FACUA y que se sustenta económicamente por las cuotas de sus asociados, qué le ofrece y qué actividades desarrolla, y le orienta, de forma general, sobre sus derechos y cómo puede defenderlos, animándole a sumarse a una organización que peleará por sus intereses.

FACUA atiende a todos los consumidores, pero solo tramita y gestiona ante las empresas y otros organismos las reclamaciones de los asociados que abonan una cuota anual. Los asociados no pagan directamente el costo de atender la consulta o tramitar la reclamación, sino que contribuyen al sostenimiento general de la organización, de forma solidaria, posibilitando con ello que FACUA pueda desempeñar las distintas actividades que lleva a cabo en defensa de los derechos de los consumidores.

Precisamente, porque la afiliación es necesaria para el desarrollo de un proyecto consumerista independiente, fuerte, representativo y sostenible en el tiempo, desde los departamentos de reclamaciones y las oficinas de atención a los consumidores se hace una labor de concienciación y fomento de la afiliación dirigida a los consumidores. Esta labor tiene como objetivo que cada consumidor que acude a FACUA sea un nuevo socio, aumentando el apoyo social a la Federación y su capacidad de autofinanciación y sustentabilidad social y económica.

FACUA tiene implementada, en el desarrollo de la actividad de atención a los consumidores, una herramienta imprescindible para el seguimiento y evaluación del trabajo, la mejora continua y el proceso de toma de decisiones, como es la recogida de datos, su tratamiento estadístico y análisis. Para ello, se anota mensualmente el número de personas atendidas, las vías de conocimiento de la asociación, las consultas y reclamaciones abiertas, las nuevas afiliaciones, las bajas de asociados, etc. El control de estos datos, derivados de la actividad de atención a los consumidores, y su comparativa permiten conocer y analizar la evolución de la asociación y sirve, asimismo, a los órganos de gobierno para organizar el trabajo e introducir mejoras en su desempeño o en la organización.

En este sentido, poder disponer de datos de la actividad de atención a los consumidores, contabilizarlos y analizarlos, permite hacer un diagnóstico de la realidad y confirmar tendencias de crecimiento o, por el contrario, de decrecimiento, ayudando a los órganos de gobierno de la asociación y a los responsables de los departamentos a tomar decisiones sobre procedimientos que se pudieran seguir, recursos y mejoras que deban aplicarse.

Con esta metodología de trabajo, los departamentos de reclamaciones de FACUA y sus distintas oficinas se han convertido en referentes para los consumidores y cada año se atienden decenas de miles de consultas y reclamaciones.

Actuación ante fraudes masivos

FACUA dispone de un protocolo de actuación específico para el tratamiento de fraudes masivos, entendiendo como tal aquella situación de vulneración de los derechos e intereses legítimos de los consumidores que provoca, o potencialmente puede provocar, la interposición de numerosas consultas y reclamaciones existiendo una identidad en la empresa y, en el motivo o causa de la reclamación, numerosos consumidores y usuarios afectados en distintos territorios.

Este protocolo permite desarrollar una serie de acciones coordinadas con los departamentos de trabajo y las distintas asociaciones integradas en FACUA, para garantizar el asesoramiento a los consumidores y la defensa de sus derechos, fomentando, a su vez, la afiliación.

Como ejemplo de la aplicación de este protocolo está la gestión del fraude de Volkswagen con la manipulación de los motores de sus vehículos diésel para falsear las emisiones de óxidos de nitrógeno, reconocida en 2016. Once millones de automóviles afectados en todo el mundo, de los que unos 700 000 se habían vendido en España.

FACUA ha desarrollado una intensa campaña en la que se han implementado las siguientes acciones:

- Se constituyó una plataforma de afectados, en la que estos se afiliaron como socios adheridos o socios de pleno derecho, y se recabaron sus datos para asesorarles sobre sus derechos y batallar en su defensa.
- Se presentaron denuncias contra el grupo Volkswagen ante distintos organismos con competencias para actuar frente a las diversas irregularidades cometidas por la multinacional.
- Se reclamó públicamente a Volkswagen que indemnizase a los afectados y garantizase que la reparación que realizaría en los vehículos no perjudicaría a sus prestaciones.
- La organización se dirigió al presidente del Gobierno, a los ministros con competencias en el sector y en el ámbito de la protección de los consumidores, así como a todos los partidos políticos, para trasladarles nuestras reivindicaciones.
- Se hicieron públicas todas las acciones a través de informaciones que se enviaron a los medios de comunicación, se publicaron en la web y se trasladaron a los socios a través de boletines de noticias electrónicos.
- Se enviaron comunicaciones electrónicas a los miembros de la plataforma de afectados para mantenerles al tanto de las acciones que estábamos desarrollando en defensa de sus derechos.
- FACUA se personó en nombre de más de 7 000 personas asociadas en la Audiencia Nacional contra Volkswagen, ejerciendo la acusación particular contra dicha empresa por el fraude.

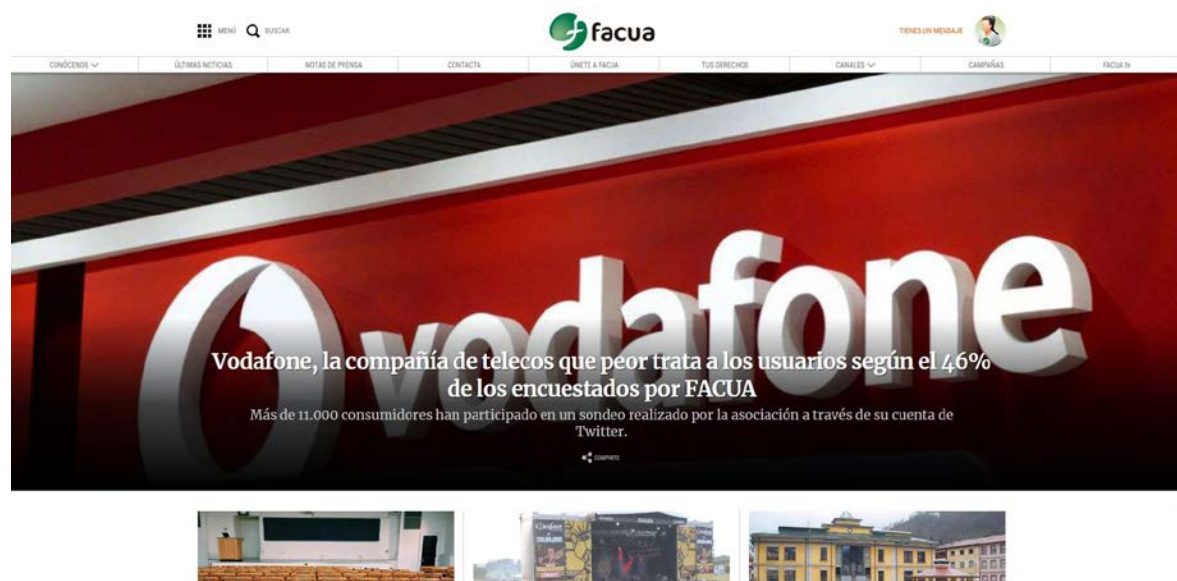
Actualmente, las actuaciones continúan en defensa de los miles de consumidores que se asociaron a FACUA para defender sus derechos ante esta multinacional.

Por supuesto, no todos los abusos y fraudes masivos afectan a millones o cientos de miles de personas. Pero cualquier práctica abusiva que tenga como víctimas a un colectivo de consumidores puede dar lugar a que se emprenda una campaña en su defensa y se ponga en marcha el protocolo para fraudes masivos.

Desarrollo de campañas y actuaciones de carácter informativo y formativo destinadas a los consumidores

La información y formación son derechos básicos de los consumidores y, por ello, una asociación como FACUA tiene también entre sus actividades principales las de informar y formar a los consumidores en relación con sus derechos y deberes y cómo ejercerlos. Lo hace no solo atendiendo sus consultas y reclamaciones de forma individualizada, sino que también desarrolla campañas informativas con trascendencia e incidencia pública, utilizando las vías y los canales de difusión masiva de FACUA: web, boletines digitales, comunicaciones masivas mediante correos electrónicos a los asociados, notas y comunicados de prensa y redes sociales.

La trascendencia pública de nuestra actividad y la difusión de campañas informativas sobre derechos de los consumidores o prácticas abusivas de las empresas sirve para empoderar a los ciudadanos y para que empresas y gobiernos se vean presionados por nuestra labor. De esta forma, a través del sitio en internet (<https://www.facua.org>) se difunde información sobre nuestras acciones, actividades y campañas, que cuenta con versiones en otros idiomas (inglés y francés) y tuvo en 2018 más de dos millones y medio de visitas.



Además de esta potente herramienta informativa, la organización dispone de dos publicaciones digitales con los títulos *Consumidores en Acción* (diario) y *FACUA Informa* (semanal), y de una revista bimestral de nombre *Consumerismo*. Las publicaciones diaria y semanal se envían a cientos de miles de consumidores, entidades e instituciones durante todo el año. Las dos ediciones digitales recogen las noticias y acciones de la organización publicadas en la página web <https://www.facua.org>. Esas publicaciones sirven para garantizar información a los consumidores suscritos en relación con las actividades que desarrolla la asociación en defensa de sus derechos o las noticias destacadas y relevantes vinculadas al consumo de las que se hace eco. Además de permitir la difusión de información, ayudan a fidelizar a los asociados, poniendo a su disposición recursos informativos sobre la protección al consumidor.

Junto con las publicaciones indicadas, FACUA edita, en formato digital y cada dos meses, su revista *Consumerismo*, una publicación que reciben los socios de FACUA con informaciones, artículos de opinión y análisis de asuntos de actualidad del ámbito del consumo y la protección de los consumidores.

Los asociados a FACUA también reciben comunicaciones puntuales y aperiódicas sobre acciones y campañas informativas y de denuncia, a través de sus correos electrónicos. Estas comunicaciones cumplen un doble objetivo. De un lado, trasladan al socio la idea de que FACUA es una organización cercana, que trabaja en defensa de sus intereses y se preocupa de sus problemas como consumidor, manteniéndolo informado. Y, de otro, el contacto frecuente con el asociado permite fortalecer el vínculo con él y contribuye a su fidelización y al mantenimiento de la afiliación.

Otra de las estrategias de comunicación esenciales, impulsada desde el departamento correspondiente a nivel nacional, es garantizar una presencia activa en los medios de comunicación y las redes sociales para dar a conocer todas nuestras acciones y que estas trasciendan públicamente.

FACUA complementa esta labor informativa hacia el conjunto de los consumidores con otra actividad más selectiva y de carácter formativo, dirigida a grupos de consumidores y colectivos específicos, mediante impartición de talleres propios y participación en cursos y jornadas de formación en colaboración con universidades y otras instituciones públicas y privadas.

Realización de estudios y análisis comparativos de productos y servicios

La realización de análisis o estudios comparativos de productos o servicios de uso común o generalizado, o de aquellos que puedan tener una incidencia significativa por generar riesgo, peligro o engaño a los consumidores, representa un instrumento clave para intervenir en el mercado en beneficio de los derechos del colectivo, facilitando una información muy útil a los consumidores que puede ser determinante para que adopten decisiones y elijan. También influye en las autoridades y en el propio sector empresarial, pues pueden adecuar regulaciones y prácticas o realizar revisiones de precios. Se fomenta y promueve con ello consumidores informados y críticos, administraciones vigilantes y empresarios más responsables.

Se trata de acciones que se enmarcan dentro de una actividad de seguimiento y control del mercado y, en este sentido, FACUA, de manera proactiva, sale al mercado, analiza bienes y servicios, informa de sus características principales y precios, busca irregularidades o incumplimientos legales que se produzcan e informa de ello a la ciudadanía y a las administraciones y autoridades competentes.

FACUA desarrolla cada año una intensa actividad de realización de análisis comparativos y de estudios-control de productos, servicios o establecimientos en el conjunto del país, lo que permite ofrecer una información objetiva sobre dichos productos o servicios al conjunto de la sociedad y difundirla a través de los medios de comunicación, redes sociales, portal web y las distintas publicaciones digitales.

Participación en órganos consultivos en representación de los consumidores

En España, la ley obliga a los gobiernos locales, autonómicos y central a crear órganos consultivos para escuchar la opinión de los ciudadanos a través de sus organizaciones representativas. La Constitución, en su artículo 51, recoge un mandato dirigido a los poderes públicos para que oigan a las asociaciones en aquellas cuestiones que afecten a los consumidores en los términos en los que las leyes lo regulen.

La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y las normas posteriores han regulado la participación, representación y audiencia en consulta de las asociaciones de consumidores, estableciendo que deben ser oídas, en consulta, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones

de carácter general relativas a materias que afecten directamente a los consumidores o usuarios. Dicha audiencia es preceptiva en los siguientes casos: reglamentos de desarrollo de la Ley General, reglamentos sobre productos o servicios de uso y consumo, normas relativas a la ordenación y disciplina del mercado, precios y tarifas de servicios en cuanto afecten de manera directa a los consumidores y usuarios y se encuentren legalmente sujetos a control de las administraciones públicas, condiciones generales de los contratos de empresas que prestan servicios públicos en régimen de monopolio y en los casos en que una ley específica así lo establezca. Complementando este derecho a ser oídos en el ámbito de la producción normativa y regulatoria de bienes y servicios, se encuentra también la creación de Consejos integrados por representantes de las asociaciones de consumidores que actúan como órganos de representación y consulta.

Sobre esta base, y amparada en el correspondiente desarrollo normativo que da cobertura a este principio de participación ciudadana en el ámbito de la protección de los consumidores, FACUA participa en numerosos órganos consultivos con el fin de llevar a dichos estamentos la voz de los consumidores organizados.

FACUA y sus organizaciones territoriales trabajan activamente por garantizar la participación en los distintos órganos consultivos, con el convencimiento firme de apoyar e impulsar las vías de participación directa que se han establecido por parte de las distintas administraciones públicas. Esta actividad contribuye a una mayor intervención de la sociedad civil en las gestiones de gobierno, garantizando que los consumidores sean escuchados y que sus opiniones y valoraciones impulsen medidas de defensa de sus derechos y garantías, tanto a nivel regulatorio como de control de prácticas abusivas.

La Federación designa a sus representantes en los órganos entre el personal directivo, técnico y socios colaboradores de la asociación, y orienta y apoya a dicho personal en estas tareas de representación para que estén presentes en el mayor número de órganos consultivos y de participación, defendiendo posicionamientos sobre asuntos de consumo y protección de los consumidores previamente aprobados por los órganos de gobierno y siguiendo unos mismos criterios y principios para garantizar una participación crítica, responsable y propositiva de forma coordinada.

La representación y defensa de los consumidores en los órganos de participación institucional representa una línea estratégica de FACUA desde sus comienzos y le permite defender a los consumidores por otras vías complementarias a la tramitación individual de sus consultas y reclamaciones y a la actividad informativa y formativa.

FACUA está también presente y participa en órganos de resolución alternativa de conflictos, representando y defendiendo a los consumidores. Órganos regulados legalmente y creados en el seno de las administraciones públicas con competencia en consumo que persiguen resolver conflictos en el ámbito de las relaciones entre consumidores y empresarios, mediante procedimientos voluntarios y gratuitos, alternativos a los tribunales de Justicia, tales como las denominadas Juntas Arbitrales de Consumo.

A través del sistema arbitral de consumo, las partes (consumidor y empresario) encomiendan de forma voluntaria a un órgano arbitral —generalmente tripartito (un árbitro designado por el sector empresarial, otro por la administración y un tercero designado por una asociación de consumidores, que actúan con imparcialidad, independencia y confidencialidad)— la decisión sobre la controversia o conflicto surgido entre ellos.

El procedimiento se sigue en la sede administrativa de la correspondiente Junta Arbitral, con audiencia de las partes y sin formalidades especiales, y con carácter vinculante y ejecutivo para ambas, se resuelven

las reclamaciones de los consumidores y usuarios, siempre que el conflicto no verse sobre intoxicación, lesión o muerte, o existan indicios racionales de delito. La decisión adoptada por mayoría o unanimidad de los árbitros, será vinculante para las partes y tiene la misma eficacia que una sentencia.

Promoción del diálogo con el sector empresarial para resolver los conflictos de consumo

FACUA siempre ha tenido como objetivo intervenir activamente en el mercado para defender los intereses de los consumidores. Para esto, ser interlocutor del sector empresarial y profesional con el fin de propiciar la resolución de conflictos y la mejora de los derechos de los consumidores a través del diálogo y de la mediación resulta un factor clave.

Este objetivo justifica que otra de las líneas estratégicas del proyecto consumerista de FACUA sea la de apostar por la interlocución con dicho sector, para mejorar aspectos del funcionamiento del mercado relacionados con la protección de los derechos de los consumidores.

FACUA apoya el diálogo con los operadores de mercado, pero siempre que sea un instrumento útil para defender los derechos de los consumidores y resolver sus reclamaciones y sin que dicho acercamiento esté condicionado ni supeditado a la firma de convenios o acuerdos por escrito que puedan ser utilizados o manipulados por las empresas en beneficio de su imagen o como estrategia de *marketing*, restando independencia y credibilidad a FACUA.

Cada año se mantienen relaciones con empresas y colectivos profesionales con la finalidad de establecer canales ágiles y eficaces para resolver las reclamaciones de los consumidores, desarrollar acciones y promover iniciativas que mejoren la protección de sus derechos. En algunos casos se trata de contactos puntuales para abordar temas muy específicos y coyunturales y, en otros, hay establecidas líneas y protocolos de contacto periódico que posibilitan un marco más estable de relaciones y un seguimiento y evaluación de los acuerdos adoptados en las mesas de mediación.

Esta actividad se desarrolla bajo el marco del Código Ético de FACUA, aprobado por sus órganos de gobierno y que representa un compromiso ético en defensa de los consumidores, definiendo el marco de colaboración con los operadores de mercado bajo unos principios de funcionamiento que tienen como fin garantizar, de manera clara y explícita, que FACUA y todas sus organizaciones sean democráticas en su funcionamiento e independientes frente a los intereses económicos del mercado y los intereses políticos de los gobiernos y los partidos políticos.

Establecimiento de un marco de relaciones con otras asociaciones y entidades sociales con fines similares

Mejorar la posición del consumidor en las relaciones económicas y, en general, en una sociedad marcada por el consumismo y la crisis de sostenibilidad, requiere trabajar con otros colectivos y asociaciones, desde la transversalidad y la integración de su protección en otras políticas sociales. Por eso, FACUA también desarrolla el contacto y el diálogo con otras organizaciones ciudadanas, fomentando alianzas estratégicas que ayuden a empoderar a los consumidores.

FACUA considera que en la consecución del objetivo de alcanzar mayores niveles de protección de los consumidores no debe estar sola, pues el desarrollo de su acción consumerista debe tener también vocación de convergencia con otras organizaciones de consumidores y colectivos sociales. Un movimiento de consumidores aislado y atomizado es débil y debe buscar alianzas sociales.

Por ello, FACUA propicia las relaciones con otros movimientos sociales tales como ecologistas, movimientos por la paz, otras organizaciones de consumidores, asociaciones de migrantes, de madres y

padres de alumnos, sindicatos, etc., identificando aquellos asuntos y problemas en los que los intereses defendidos de cada parte convergen, sumando así apoyos y fortalezas.

En el marco de esta línea de actuación, en 2016 se puso en marcha la campaña #NoMásCortesDeLuz junto a una veintena de organizaciones de la sociedad civil, impulsando un manifiesto y acciones reivindicativas en beneficio de los consumidores para acabar con los cortes de luz a familias sin recursos, las elevadas tarifas que sufren los usuarios y el fin a los abusos tarifarios.

FACUA entiende que la colaboración con otros colectivos es un instrumento útil que permite encontrar y propiciar fórmulas de unidad de acción con otras organizaciones sociales, para defender los intereses de la ciudadanía. Una unidad de acción que debe ser el resultado de un proceso convergente con aquellas organizaciones que tienen principios éticos y objetivos semejantes.

Fomento de la cooperación internacional

Desde 1996, FACUA mantiene una permanente actividad en el campo de la cooperación internacional, principalmente con relaciones con un importante número de organizaciones de consumidores de América Latina y el Caribe y con algunas organizaciones europeas. Dicha cooperación comenzó en Cuba tras la firma de un convenio de colaboración con la Fundación Antonio Núñez Jiménez.

La colaboración y cooperación entre las asociaciones de consumidores de distintos países es una pieza clave para hacer frente a un mercado globalizado, donde los abusos y fraudes también se generalizan y trascienden fronteras.

Los consumidores sufren irregularidades por parte de empresas multinacionales que actúan a escala internacional. Las prácticas abusivas de estas empresas deben ser denunciadas sea cual sea el país donde se produzcan, globalizando el movimiento consumerista a través de la acción conjunta de las organizaciones de consumidores de distintas naciones. Por ello, la cooperación en el ámbito internacional es también un instrumento al servicio de la defensa y protección de los consumidores en el mundo.

FACUA ha canalizado sus actividades de cooperación fundamentalmente a través de la firma de convenios de colaboración con organizaciones de defensa de los derechos de los consumidores de América Latina y el Caribe, con las que ha establecido vínculos solidarios en defensa de los derechos de los consumidores y de las que, a la vez, se obtienen nuevas experiencias y enseñanzas.

Estos convenios de colaboración son un instrumento útil para fomentar las relaciones bilaterales entre FACUA y dichas organizaciones y coordinar actuaciones en las siguientes direcciones:

- Intercambio de información sobre actividades y experiencias realizadas por cada una de las organizaciones.
- Apoyo de FACUA en la búsqueda de recursos económicos para financiar proyectos a realizar por las distintas organizaciones en sus respectivos países y en base a sus propias iniciativas.
- Denuncia de los abusos cometidos por las empresas españolas y europeas que operan en los distintos países.
- Apoyo mutuo en las actuaciones de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios.

FACUA se integró en noviembre de 2004 como asociado pleno en Consumers International (Internacional de Consumidores) y, en el ámbito europeo, inició su actividad de relaciones internacionales

contando con convenios de colaboración con diversas organizaciones de consumidores de diferentes países.

Los resultados obtenidos con esta actividad y el compromiso de FACUA con la cooperación internacional llevaron a la creación, en 2010, de la Fundación FACUA para la cooperación internacional y el desarrollo sostenible, de la que forma parte como patrono. En ella recae fundamentalmente esta actividad, tratando de ampliar sus actividades de intercambio de experiencias, de colaboración y de búsqueda de apoyos para la sustentabilidad del movimiento consumerista en América Latina, así como el apoyo para el desarrollo de proyectos con otras organizaciones.

Resultados

Tras treinta y ocho años de historia y una intensa actividad en defensa de los derechos de los consumidores, FACUA es hoy una de las asociaciones consumeristas más representativas en España y más activas de Europa, con un proyecto expansivo y en continua mejora y con retos de seguir creciendo y ampliando su base afiliativa. En la actualidad está integrada por 16 asociaciones territoriales (Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Jaén, Huelva, Málaga y Sevilla, en la Comunidad de Andalucía; y Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid y Euskadi, en el resto de España) y ocho delegaciones territoriales dependientes de la sede central (Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, La Rioja, Murcia y Navarra). Cuenta con una amplia legitimación social, contabilizando, hasta la fecha de 31 de diciembre de 2018, un número de 224 459 socios individuales, de los cuales 73 198 eran socios de pleno derecho que abonan una cuota anual y 151 261 eran socios adheridos, colaboradores y seguidores que no abonan cuota. FACUA garantiza una presencia activa en la vida pública del país, interviniendo de forma destacada en representación de los consumidores en medios de comunicación y organismos y foros institucionales. Es un referente nacional de la protección de los consumidores.

ENFOQUE SECTORIAL DE LA PROTECCIÓN A LOS CONSUMIDORES

Lourdes M. Tabares Neira

Introducción

En la actualidad, tratar de abordar y clasificar lo que puede entenderse como un problema social es algo bien difícil, máxime si se tiene en cuenta la manera en que se entremezclan los diferentes aspectos de la vida, lo cual, a su vez, es algo bien complejo tanto en su interpretación como en su materialización. Cuando se habla de defensa de los derechos de los consumidores, de alguna forma se hace también referencia a los derechos de los ciudadanos. En este complejo proceso queda claro el impacto que tiene en la población y en su quehacer diario la falta de cultura y formación por parte de todos los sujetos que intervienen, pero, fundamentalmente, de los proveedores de bienes y servicios, sean estatales o no.

Algunos pueden pensar que este es un problema del siglo XXI, pero el proceso de concientización en relación con este tema es anterior al siglo XIX, aunque se comienza a estructurar mejor a partir de la década de los años sesenta del pasado siglo. Esta concientización ha tenido diversas manifestaciones a lo largo del tiempo. Cuba fue pionera en la formulación de una ley de protección al consumidor, en una fecha tan temprana como enero de 1960. Hoy se reconocen internacionalmente los principales derechos que tienen los consumidores, lo que ha repercutido en una mayor igualdad en los sistemas de protección al consumidor que se implementan en el mundo.

Este tema, de gran importancia y actualidad hoy día, tuvo su momento más estable en Cuba con la creación del Instituto Cubano de Investigación y Orientación de la Demanda Interna y el Consumo (ICIODI). El ICIODI, como parte de la Administración Central del Estado, desarrolló por muchos años investigaciones en el área de la demanda y el consumo, llegando inclusive a promover compañías publicitarias sobre diferentes asuntos de importancia para la sociedad. Se comenzó un proceso de educación, tanto de consumidores como de productores, y algo se pudo avanzar, a pesar del modelo económico de entonces y la poca presencia del mercado.

A mediados de los años noventa, ante la crisis económica en que se vio envuelto el país y la precaria situación del consumo, el Gobierno cubano dio un impulso a estos temas con la creación de la Oficina Nacional de Protección a los Consumidores, subordinada al Ministerio de Comercio Interior. Sin embargo, esta decisión, si bien fue indiscutiblemente muy bien intencionada, ha tenido pocos resultados a lo largo

de los años. Dicha Oficina se ha visto, por demás, enmarcada en un accionar muy limitado en sus esfuerzos por ordenar este asunto a nivel nacional e involucrar a todos los actores públicos y privados. Parte de este resultado, sin dudas, ha estado asociado a la falta de una visión integral del tema, la ausencia de la jerarquía institucional necesaria y a unas normativas jurídicas muy dispersas, ausentes y desestructuradas en relación con la protección de los derechos de los consumidores.

Todo lo anterior se entremezcla de manera decisiva con los problemas que día a día afectan hoy a los ciudadanos, a la población en general y, más específicamente, a los consumidores.

Esto hace que nos preguntemos: ¿dónde debe estar el centro de la atención de los gobiernos a cada nivel? A nuestro juicio, deben ser los ciudadanos, la población, los consumidores y usuarios el centro de atención de los gobiernos y la administración pública, ya que esto es parte del bienestar social y la razón de ser tanto de los gobiernos como de la administración.

Ello quiere decir que se deben perfeccionar los procesos y mecanismos que tocan y tienen que ver con las personas y su calidad de vida. Los caminos son tortuosos y la solución de los problemas insuficiente, pero vale la pena.

Sin embargo, ¿qué pasa con los consumidores y usuarios cubanos? Estos se encuentran indefensos, no tienen cultura de sus derechos, desconocen su posición como consumidores y usuarios, no saben cómo reclamar ante violaciones de diferente tipo y no se cuenta, en muchos casos, con el respaldo jurídico para reclamar y lograr soluciones reales y efectivas, en contraposición con los paliativos que se emplean con mucha frecuencia y que no satisfacen las quejas y reclamaciones formuladas.

Más allá de la estructuración y formulación de normativas jurídicas, de las buenas intenciones y de la propia voluntad política, es una realidad que están apareciendo nuevos actores en el mercado de bienes y servicios, a los que se enfrentan los consumidores y usuarios en nuestro país. La expansión de los cuentapropistas, las cooperativas y otras fórmulas que paulatinamente se puedan ir aprobando, el fortalecimiento del papel de los gobiernos locales y su protagonismo en defensa de los intereses de la ciudadanía, son algunos de los retos que habrá que enfrentar de cara al futuro inmediato.

A nivel internacional, la atención a esta problemática se ha ido institucionalizando, tanto a nivel de los diferentes gobiernos y administraciones de los países miembros de las Naciones Unidas como a partir de la organización de diferentes federaciones, fundaciones u otras instituciones de la sociedad civil encargadas de representar y defender los derechos de los consumidores.

Consumer International es la federación de asociaciones de consumidores a nivel mundial, integrada por las distintas organizaciones y fundaciones nacionales radicadas en los diferentes países. Esta federación define como su objetivo principal la construcción de una sociedad más justa, mediante la defensa de los derechos de los consumidores.

Ahora bien, es preciso tener bien claro que esta protección tiene una proyección sectorial que abarca todas y cada una de las actividades en que desarrollan su vida las personas. Es importante destacar que en Cuba, en la actualidad, existe un enfoque muy parcial sobre este asunto y se asocia, en lo fundamental, con el comercio minorista, por lo que queda fuera una buena parte de la producción y los servicios que se ofertan a los consumidores.

El consumo y los consumidores

La sociedad contemporánea, al reflexionar sobre el papel del consumo, lo divide o clasifica en productivo y personal. El primero sirve para reponer necesidades o desgastes producidos en los medios de producción

y continuar desarrollando la producción de bienes materiales; el segundo para lograr reproducir o satisfacer los requerimientos de los trabajadores y sus familias (R. Balari, Tabares y Travieso, 2019:1).

El consumo personal —y no el productivo— es el objeto de este trabajo. Es este el que posibilita a la sociedad cubrir o satisfacer sus demandas de bienes de consumo y garantizar la reproducción de la fuerza de trabajo, al propiciarle al trabajador y su familia la permanente reproducción de la vida.

Todos somos consumidores habitualmente. De hecho, toda nuestra vida gira en torno al consumo de productos. La cesta de la compra, el proveedor de servicios de Internet, la ropa..., podríamos pasarnos horas enumerando aspectos. Sin dudas, esto hace que tengamos una serie de derechos, pero también de obligaciones.

El consumo es un fenómeno social, dado que es imprescindible para nuestra existencia, en todos y cada uno de los momentos de la población. Es una actividad indispensable para los individuos, las familias y la sociedad en su conjunto. A través del consumo se promueve el desarrollo y también la propia existencia de la actividad económica y social.

Por tanto, consumidor es una categoría propia de cualquier sistema social. Toda persona es un consumidor potencial al ser sujeto de una relación de consumo. La existencia del ser humano está condicionada a la adquisición, utilización y disfrute de bienes y servicios para desarrollar su proyecto de vida, acciones que deben estar protegidas por el Estado en pos de garantizarle una vida digna y decorosa (Tabares y otros, 2017).

El consumidor no puede ser analizado tan solo como la persona que establece un vínculo con el mercado a través de los prestadores de servicios o los productores de bienes. Es el individuo que nace, vive y se desarrolla en sociedad, a la par de las exigencias del momento y del futuro, y que requiere optimizar su tiempo en función de sus necesidades.

Entonces, el consumo personal es una categoría económica y social amplia e indispensable, porque no solo contribuye a satisfacer necesidades humanas y el desenvolvimiento de las personas socialmente, sino que es uno de los indicadores fundamentales del crecimiento económico y el nivel de vida de la población. Es también una categoría económica relevante, parte integral del proceso sistémico de las economías y los clásicos conceptos de estas; donde habitualmente se analiza la producción, distribución, el cambio y consumo.

Décadas atrás, en las economías de mercado, en los países más ricos o desarrollados de la Tierra, el amplio y diverso consumo personal transformó esas sociedades, convirtiéndolas en colectividad desde el propio consumo y luego desató el consumismo (R. Balari, Tabares y Travieso, 2019:2).

El consumismo viene promoviendo el individualismo hedonista, las apetencias y el derroche materiales; causando la desaparición o agotamiento de innumerables recursos naturales, el endeudamiento de los ciudadanos (sobre lo necesario o lo que no lo es); y tras su filosofía o modus operandi se ha adueñado de la mayoría de las economías de mercado, que junto a la globalización neoliberal que lo promueve y santifica, se ha consolidado en el mundo de manera cuasi permanente (Tabares y otros, 2016:4).

Más recientemente han surgido grupos de consumidores que trabajan bajo un modelo de confrontación y denuncia contra prácticas de producción o comercialización inmorales o poco éticas, que afectan a las personas en su condición de consumidoras de bienes y servicios. Cada día se avanza un poco más en esta defensa.

En Cuba, hace más de medio siglo —enero de 1960—, se implementó como medida la protección al consumidor, tomando en cuenta la compleja situación política que se vivían, las agresiones que se recibían

desde el exterior y las vulnerabilidades de la economía. Se estableció entonces un sistema de abastecimientos a través del cual se garantizaba una canasta de productos básicos que, junto a otras formas de comercialización, posibilitó un consumo esencial generalizado. Este sistema, aunque austero, fue decoroso y, en un inicio, con ventajas y desventajas, benefició a la población en su conjunto y por igual.

Este fue un momento en el que países desarrollados y pioneros en la materia tomaban medidas enfocadas en la protección de los consumidores. Al respecto, fue muy significativo en Cuba la creación, a mediados de la década de los años setenta, del ICIODI. Durante su existencia, este organismo representó la institucionalización de la protección a consumidores y usuarios en el país.

Luego de la creación —en la década de los años noventa— de la Oficina Nacional de Protección de los Consumidores, la defensa de los derechos de estos se identificó con el comercio; visión que se mantiene aún hoy día. Si bien es cierto que los problemas en este sector continúan, también lo es que el alcance de esta protección es mucho más amplio, abarcando todas y cada una de las esferas de la vida de los individuos, ya sean ciudadanos o no del país (Tabares y otros, 2016:30).

Estado, administración pública y derechos de los consumidores

En la actualidad, la indefensión en la que se encuentran los ciudadanos en esta materia está dada, entre otras razones, porque no tienen cultura de sus derechos, desconocen su posición como consumidores y usuarios y no saben cómo reclamar ante las disímiles violaciones de las que pueden ser víctimas. Asimismo, tampoco existe, con bastante frecuencia, el respaldo jurídico para reclamar y lograr soluciones reales y efectivas; sin embargo, sí se aplican paliativos en muchas ocasiones que no satisfacen las quejas y reclamaciones realizadas. Estas irregularidades no se refieren solo a la esfera del comercio. Por ello, cuando se habla de la defensa de los derechos de los consumidores, también se está hablando, en cierta forma, de los derechos ciudadanos (Tabares y otros, 2017:4).

Entonces, el Estado y la administración pública tienen la obligación de sistematizar las condiciones en que las relaciones de consumo se desarrollan y concretan, con el fin de proteger al destinatario final y sus derechos como consumidor.

Una indebida protección a los individuos como consumidores, tiene grandes consecuencias, puesto que los proveedores de bienes y servicios van a cargar en el precio de la intervención administrativa inadecuada.

El desarrollo del mercado pone de manifiesto que estas relaciones no se producen, generalmente, en las mejores condiciones para los consumidores, al ser colocados en situaciones desventajosas o discriminatorias que alcanzan a afectar su salud, economía e intereses.

Los derechos de los consumidores alcanzan a todo individuo que, como ciudadano, es afectado por cualquier decisión pública o privada, al generar derechos y obligaciones entre las partes involucradas. Los gobiernos tienen la responsabilidad de controlar y regular, con el objetivo de lograr una política enérgica de defensa de estos derechos, en correspondencia con los acuerdos internacionales sobre la materia, y establecer sus prioridades para la protección de los consumidores según las circunstancias económicas, sociales y ecológicas de cada país y las necesidades de su población (Tabares y otros, 2017:5).

El consumo, los derechos de los consumidores y su debida protección son una de las problemáticas abordadas con más profundidad en las últimas décadas. Su estudio se ha enfocado desde diversas ciencias: el derecho, la economía, la sociología, la psicología, el medioambiente, etc.; debido a que los efectos

generados alrededor del fenómeno del consumo tienen, de algún modo, alcance sobre todas estas disciplinas.

La preocupación por el análisis de esta materia se ha originado, fundamentalmente, a partir de la relación de desigualdad en que se encuentran las personas que adquieren bienes o disfrutan de un servicio, frente a los encargados de venderlos o brindarlos.

Esta desigual relación se sustenta, en esencia, en que el proveedor (productor, distribuidor, comerciante, prestador de servicios, vendedor) posee toda la información al respecto, tiene un conocimiento profesional sobre la materia y ostenta una capacidad económica superior que le conceden un privilegiado poder de negociación ante el consumidor.

En Cuba, la falta de cultura en todos los agentes económicos sobre los derechos y deberes de los consumidores es resultado, sobre todo, de la manera en que se ha desenvuelto el modelo económico-social, la carencia real de antecedentes antes de 1959 y una falta de desarrollo de estos temas en los antiguos países socialistas.

El sistema de protección debe abarcar, por tanto, todas aquellas actividades económicas y no económicas que le brinden al individuo un desarrollo y, como consecuencia, un bienestar. Las políticas y acciones encaminadas a la defensa y protección de los consumidores no pueden ni deben tener un perfil estrecho, sino precisamente todo lo contrario, deben ser más amplias, de manera tal que transiten por todos y cada uno de los momentos del ciclo productivo y de servicios.

La política del Estado en relación con la protección de los consumidores es vital, ya que de su éxito depende mucho que estos accedan a productos y servicios adecuados, puedan gozar de derechos y mecanismos realmente efectivos para su protección y se puedan prever, y hasta eliminar en gran medida, aquellas conductas que afecten sus intereses. De aquí entonces que la protección de los derechos de los consumidores deba constituir, de hecho, un principio rector de la política social y económica del Estado.

Entonces, resulta necesario la existencia de algún organismo en la administración central del Estado que tenga entre sus funciones la armonización de las políticas públicas, con el objetivo de optimizar las actuaciones de la administración del Estado y, de esta forma, contribuir a garantizar el cumplimiento de las normas establecidas para la protección y defensa de los consumidores.

No obstante esta armonización de las políticas públicas, su articulación no ocurre de manera inmediata, sino que sucede como un proceso gradual. Para esto es preciso tener en cuenta, por una parte, a todos los actores involucrados —dígase el sector público, las empresas, el sector privado y cooperativo, así como los propios consumidores—; por otra, que esta articulación tiene que tener un alcance en todos los territorios y el país en su conjunto.

De aquí entonces que el reto de avanzar hacia una verdadera consolidación efectiva de la defensa de los consumidores como política del Estado es un proceso progresivo, que además supone la participación real de todos los agentes involucrados directamente. No puede ser ignorado el desconocimiento y la omisión de sus obligaciones por parte de las diversas entidades en relación con el rol que deben desempeñar en la protección del consumidor, lo cual requiere una mayor formalización en la organización de aquellas unidades encargadas de esto y, a su vez, complementarlo con un sistema efectivo de información en materia de protección al consumidor.

Sin dudas, resulta necesario avanzar en el proceso de descentralización y delegación de funciones, por un lado; y, por otro, hacia una mayor formalización en el ámbito de proveedores, así como a la formación de consumidores conocedores de sus derechos y de cómo defenderlos. Todo lo anterior permitirá definitivamente la posibilidad de crear sinergias efectivas en este ámbito.

Un poco de historia

La década de los sesenta fue el momento más importante del fortalecimiento de la protección del consumidor y de los derechos civiles en los Estados Unidos, ya que la administración del presidente John F. Kennedy reconoció y desarrolló sus marcos legales e institucionales. El aspecto más significativo de este período fue el reconocimiento explícito de los derechos fundamentales del consumidor (Tabares y otros, 2016:7).

Ya desde 1947, de manera paulatina, había comenzado a aparecer en Europa el interés por la organización de la defensa de los consumidores. En diferentes países de esta región se fundaron organizaciones tomando como ejemplo el modelo de la Unión de Consumidores de los Estados Unidos.

En los países del Tercer Mundo, este tipo de movimiento comenzó a desarrollarse a mediados de la década de los setenta, con la característica de reivindicar el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas de los consumidores.

En América Latina y el Caribe, la primera organización no gubernamental de defensa de los consumidores que se creó apareció en México, en 1970, bajo el nombre de Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor.

A nivel mundial, el movimiento internacional de consumidores se constituyó en 1960, con el impulso de las organizaciones de los Estados Unidos y Europa. Más tarde, en 1993, se creó Consumers International.

¿Qué es Consumers International?

Consumers International es una Federación de Asociaciones de Consumidores a nivel mundial, actualmente integrada por más de 271 organizaciones de 115 países, con un estatus consultivo para las Naciones Unidas. Esta organización orienta su labor en dos direcciones: 1) el apoyo al desarrollo de las organizaciones de consumidores en los países miembros y 2) la representación mundial y regional de este movimiento. La organización define como su objetivo más importante la construcción de una sociedad más justa, mediante la defensa de los derechos de todos los consumidores.

Esta equidad se promueve a través del acceso universal de las personas a los bienes y servicios básicos, la construcción de mercados efectivos, competitivos y transparentes y la protección del medioambiente, como aspectos esenciales.

Hoy son muy pocas las personas que toman en cuenta las repercusiones de sus actos de consumo. Los ciudadanos, de forma sutil o abiertamente, son seducidos a realizar numerosos consumos perniciosos, a tal grado que, por ejemplo, la ciencia médica contemporánea se muestra impotente para detener la avalancha de muertes y enfermedades que son consecuencia del consumo excesivo de tabaco, alcohol, grasas, alimentos chatarra, medicamentos sofisticados y de la automedicación, por solo mencionar algunos.

Globalización y consumo

En años más recientes ha surgido un nuevo tipo de capitalismo que ha ido creando nuevos conflictos económicos y sociales. Desde finales de los años ochenta y principios de los noventa, comenzaron a manifestarse nuevas relaciones económicas y políticas internacionales, caracterizadas por acontecimientos importantes, como la caída del muro de Berlín en 1989, la Guerra del Golfo a principios de 1991 y la desaparición de la URSS; lo que trajo como consecuencia el fin de la Guerra Fría y el surgimiento del mundo unipolar.

Así aparece lo que en la actualidad llamamos globalización, aunque al inicio no se identificaba con esta denominación. Algunos teóricos de la economía consideran que lo que hoy llamamos globalización viene siendo una segunda revolución capitalista. Estamos ante otro tipo de capitalismo, uno que es en esencia financiero, cuya locomotora es precisamente la especulación financiera, viabilizada con la aparición y el desarrollo de las nuevas tecnologías, sobre todo en el sector de las comunicaciones y la información (Tabares y otros, 2016:8).

Este proceso de globalización ha tenido, además, un carácter marcadamente neoliberal y ha sido impuesto al mundo por las grandes transnacionales y las naciones de mayor nivel de desarrollo económico. Como resultado de esto, se ha fortalecido el papel de las empresas transnacionales, dando origen a organizaciones de nivel internacional que no tienen responsabilidad alguna hacia la comunidad, los países, los ciudadanos, los consumidores, el interés público y los recursos de la naturaleza.

Visto de esta manera, se puede entender entonces que la globalización neoliberal, como concepto, es ante todo un proyecto de economía y sociedad, impulsada por los principales círculos de poder a nivel mundial que imponen sus políticas macroeconómicas, sus criterios sobre la organización política de la sociedad, las normas y los principios para la regulación de las relaciones internacionales, así como un determinado sistema de valores.

De esta forma, la globalización neoliberal, en su sentido más amplio, desborda el plano económico y encierra un gran peligro para todos los países y, en particular, para la sociedad del Tercer Mundo. Porque ha promovido y promueve la liberación de los mercados nacionales, la eliminación de las barreras arancelarias, la pérdida de competitividad de las industrias nacionales, el debilitamiento de los acuerdos sindicales, fuertes crecimientos de la deuda externa y, como consecuencia, préstamos financieros que conllevan, además, el pago de altas tasas de interés (Tabares y otros, 2016:8).

Algunas de las consecuencias más evidentes de este fenómeno —todas ellas palpables desde finales del pasado siglo y principios del XXI— han sido los procesos de privatización, que han incluido hasta los servicios más esenciales, algunos de los cuales tenían carácter público. A la vez, ha ocurrido un significativo debilitamiento del papel de los gobiernos y del sector público, lo que ha limitado sustancialmente la incidencia de estos sobre los críticos problemas sociales que se han venido acumulando, por décadas, en los países menos desarrollados (*Ibidem*).

En lo social, como consecuencia de la globalización, se ha multiplicado la brecha entre países ricos y pobres, con un panorama donde los principales indicadores sociales han empeorado de forma considerable en los últimos tiempos.

Con estas realidades, y bajo la influencia de ellas y de otras tendencias mundiales, se encuentra trabajando el movimiento de consumidores a nivel internacional, con el imperativo de alcanzar un modelo de desarrollo sostenible que garantice verdadera libertad, equidad y justicia social. Lo que implica un enorme reto para este movimiento.

La toma de conciencia ambiental

Los patrones de producción y consumo —caracterizados por la actual sociedad de mercado, las formas de consumo, el consumismo y los estilos de vida impuestos— están impactando y erosionando la mayor parte de los recursos naturales, agotando a muchos y provocando síntomas de desaparición en otros.

Entre otros ejemplos, encontramos los problemas que hoy se presentan sobre el cambio climático, la capa de ozono, el efecto invernadero, el recalentamiento del Planeta, las afectaciones a la biodiversidad, o la escasez del agua.

Por tanto, abordar y considerar estos temas dentro del consumo es de gran importancia, ya que no se trata del tipo de consumo al cual estamos acostumbrados, sino, en este caso, del consumo futuro, de la propia sobrevivencia de la especie humana y de la garantía a las generaciones venideras de un ambiente saludable (Tabares y otros, 2016:10).

Un recorrido por los últimos cincuenta años muestra que la inquietud por los problemas ambientales es un tema más reciente, que data de la segunda mitad del siglo XX, con un momento crucial en 1992, en Río de Janeiro, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. El objetivo de esta fue elaborar una estrategia común para el desarrollo sostenible entre todos los países miembros.

En esta conferencia surgieron acuerdos importantes, entre los más significativos se encuentran la Declaración de Río y la Agenda 21. La primera define un conjunto de principios que deben seguir las naciones para el trabajo del medioambiente y el desarrollo a largo plazo. Mientras que la Agenda 21 fue el resultado principal de la Cumbre de Río y constituye un programa de acción, de cómo la sociedad debe adaptarse de la mejor manera a las condiciones de la naturaleza, integrando los temas ambientales con otros de carácter social y educativo. Igualmente, plantea que esta debe ser una tarea priorizada de todos los gobiernos y de toda la sociedad (*Ibidem*).

El Capítulo IV de la Agenda 21 trata precisamente del “Cambio de los Patrones Insostenibles de Producción y Consumo”, enfatizando en el hecho de que, para lograr un desarrollo sostenible, es imprescindible un cambio en los estilos de vida, los patrones de producción y los hábitos de consumo. Esto se alcanza, fundamentalmente, a través de la reducción de las tensiones a que se somete al medioambiente, de garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las personas desarrollando formas de consumo más sostenibles y nuevos conceptos de riquezas y bienestar, que posibiliten cambios en los estilos de vida de forma tal que dependan menos de los recursos finitos (*Ibidem*).

La organización de la protección de los derechos de los consumidores hoy en Cuba

La protección de los derechos de los consumidores no ha tenido, como ya se ha señalado más arriba, un recorrido estable en Cuba, a pesar de ubicarse entre los primeros en promulgar una ley en defensa de estos derechos, el 22 de enero de 1960, a la par en el tiempo de países desarrollados y pioneros en la materia.

A partir de 1990, con la desaparición de la Unión Soviética, Cuba perdió a su principal socio económico y comercial, lo que llevó a la adopción de un cambio radical en las formas de distribución y comercialización, tanto interna como externa, con el objetivo de afrontar la crisis a la que se hubo de enfrentar el país. La apertura al capital extranjero, la despenalización del dólar, la coexistencia de dos tipos de monedas, la proliferación de amplias redes de comercio, el crecimiento del turismo extranjero, etc., conllevaron a un fortísimo y acelerado impacto en la recomposición social en la Isla (Tabares y otros, 2016:16).

Fue entonces cuando se produjo una importante evolución del mercado de consumidores cubanos, los cuales no estaban preparados para ello, como tampoco lo estaban los productores y el propio sector público. Los diferentes mercados, además del racionado, emergieron como una necesidad del Período Especial para la propia subsistencia; por tanto, su presencia fue abrupta y no hubo una educación previa para ello.

Durante este período se incrementaron las quejas de la población, que valiéndose de los mecanismos establecidos estatalmente formulaba denuncias, criticando el incumplimiento de los plazos establecidos, la poca calidad de los servicios, la indolencia administrativa, etcétera.

Por aquel entonces se presentaron problemas en el mercado y en los servicios públicos, y los ciudadanos son siempre los más sensibles ante estos problemas, dado el esfuerzo que tienen que realizar para satisfacer sus necesidades de primer orden.

Dos años antes de creada la Dirección Nacional de Protección al Consumidor dentro del Ministerio de Comercio Interior (MINCIN) y por Acuerdo del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, algunas empresas, fundamentalmente las dedicadas al comercio minorista en divisas, comenzaron a elaborar sus sistemas de protección al consumidor, se convirtieron así en pioneras en este sentido.

En 1999 el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, en su Acuerdo 3529 del 17 de agosto, le otorgó al MINCIN la facultad rectora para dirigir, ejecutar y controlar la política del Estado y el Gobierno en cuanto al comercio interior mayorista y minorista de alimentos, otros bienes, también de los servicios de consumo personal y comercial, así como de la protección al consumidor.

Fue así como se creó la Dirección de Protección a los Consumidores para dirigir, controlar e implementar dicha política, tomando como base la necesidad de organizar un sistema nacional de protección al consumidor partiendo de los Lineamientos de la Resolución 39/248 de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1985.

El Ministerio de Comercio Interior definió entonces las estrategias principales hacia donde dirigir los esfuerzos a mediano plazo:

- Crear el sistema de protección al consumidor en el país.
- Integrar y crear la base legal para la protección de los consumidores.
- Promover los derechos y deberes de los consumidores, así como los deberes de los proveedores.
- Desarrollar la educación de consumidores y proveedores.
- Crear normas y procedimientos que institucionalmente organicen en cada subsistema el trabajo de protección a los consumidores.

Lo anterior fue complementado con los Lineamientos Estratégicos trazados por esta Dirección hasta el año 2005 para la Implementación de la Protección al Consumidor, donde se establecen los derechos y deberes de los consumidores. Es preciso decir que, a veinte años de formulado, no se ha avanzado en los componentes del sistema.

Si bien se dieron algunos pasos en la definición de los derechos y deberes de los consumidores, así como en los deberes de los proveedores, hay otros aspectos en los cuales la situación que se presenta no es la requerida, por lo que en cierta forma se aprecia un estancamiento (Tabares y otros, 2016:17).

En relación con el marco legal, actualmente hay una profusión legislativa vinculada con la materia, normas que estuvieron ausentes por cerca de tres décadas a pesar de los avances tempranos de Cuba en la protección al consumidor. No se puede decir que exista en el país hoy día una unificación normativa del derecho de consumo en un solo cuerpo legal (*Ibidem*).

Después de ser creada dentro del MINCIN la Dirección de Protección al Consumidor, el resultado legislativo más importante ha sido la Resolución No. 1 de ese Ministerio, con fecha 3 de enero de 2002, donde se dispone la creación del Sistema de Inspección de la Protección al Consumidor en los Órganos de la Administración Central del Estado y Entidades Nacionales, con un enfoque eminentemente administrativo.

Esta intención positiva del país, ante la complejidad económica que se les presentaba desde entonces a los consumidores y usuarios, no ha podido avanzar todo lo deseado —a juicio de la autora, por razones objetivas y subjetivas.

Las razones objetivas responden, entre otras causas, a la difícil situación que se presenta en el orden económico, la crisis mundial, la situación del país en este contexto y también a algunos factores internos, como falta de conocimientos al respecto y de sanciones reales a los violadores. Entre estos problemas objetivos se encuentra el enfoque parcial que se le ha dado en Cuba a la protección de los derechos de los consumidores, identificándola esencialmente con el comercio minorista y la gastronomía. Se ha obviado el enfoque sectorial de esta protección, la cual debe abarcar todo lo que rodea a los individuos y la sociedad. A ello también contribuye otro problema objetivo: la falta de una institucionalidad real y efectiva sobre este tema a nivel nacional, que permita en la práctica poder darle la prioridad y atención necesaria. No es posible que un ministerio, cualquiera de ellos, asuma esta responsabilidad, sino que debe ser siempre una institución independiente y con la jerarquía y autoridad necesarias.

Respecto a las razones subjetivas, estas constituyen una barrera tan real como cualquiera de las anteriores, o quizás peor, ya que su solución transita por caminos diferentes. Es precisamente ahí donde se trata de llamar la atención, ya que se hiera la sensibilidad y se violan los derechos de los consumidores y usuarios por el desconocimiento, la falta de cultura y la violación de lo establecido. No es menos cierto también que hay problemas estructurales y ausencias legislativas que limitan el alcance y la materialización del Sistema de Protección al Consumidor diseñado desde 1999. Este sistema recoge un grupo de indicaciones e instrucciones que, de cumplirse medianamente, la situación que hoy se presenta sería bien diferente; por lo que, aunque se reconoce su aporte, debe ser objeto de perfeccionamiento.

La mejor manera de defender a los consumidores es dándoles la posibilidad de conocer sus derechos, informándolos y educándolos para que aprendan a ejercerlos por sí mismos.

En muchos países se ha llegado a reconocer, en las propias constituciones, la necesidad o la importancia de la defensa de los consumidores (Tabares y otros, 2016:18). La experiencia nos muestra la necesidad que tienen consumidores y usuarios, con independencia de los marcos jurídicos existentes, de organizarse para proteger y defender sus derechos y salir de la situación de indefensión o debilidad que, como elementos aislados, los caracterizan en el mercado.

La situación sobre este asunto es tan sensible y compleja a nivel internacional que inclusive hoy existe una agenda donde ha comenzado a discutirse el papel de las empresas y de sus responsabilidades sociales y éticas, rompiendo con ello el paradigma de los criterios y consideraciones tradicionales con que históricamente se han definido. El empresario moderno no puede destacarse solo por sus aspiraciones y metas, no puede dirigir sus esfuerzos a la búsqueda de ganancias y dejar de lado sus responsabilidades con la sociedad donde vive.

Hoy en Cuba se pone de manifiesto la desprotección de los consumidores, lo que evidencia la ausencia de un sistema que los integre y proteja ante las nuevas condiciones de la economía. Un sistema que abarque no solo los productos y servicios que se comercializan, sino también aquellos servicios públicos que el Estado oferta de forma gratuita o a bajos precios.

En el mundo, las fuerzas de las organizaciones de la sociedad civil de los consumidores y usuarios son cada vez más poderosas y activas, por lo que resulta necesario que el sector empresarial les preste más atención y comience a valorarlas de manera diferente.

El nivel de influencia de estas organizaciones en las esferas políticas y económicas es superior a lo que fue en años anteriores.

Enfoque sectorial en la protección de los derechos de los consumidores

Un aspecto importante para entender el enfoque sectorial en la protección de los derechos de los consumidores es el concerniente a la educación de estos, lo cual, en las condiciones de Cuba, resulta de vital importancia teniendo en cuenta que los gustos y preferencias de los consumidores y el concepto de utilidad, entre otros temas, fueron obviados en los tiempos en que predominó el esquema de economía centralmente planificada, al estilo soviético, o sea, hasta inicios de los años noventa.

En el caso de los proveedores, se aprecia que, al igual que los consumidores, no tienen una cultura real de lo que significa y representa la protección al consumidor. Si se analiza el papel que habían tenido en la economía, hasta ese momento, la empresa y los proveedores de bienes y servicios, podrá comprenderse la situación actual que presenta el país: no existe una cultura de la calidad, de servicio, de garantía, de posventa, de respeto, etc. Se produjo siempre de espaldas al mercado, por tanto, lo importante era la producción terminada, no el impacto de esta en la satisfacción de las necesidades del público al que iba destinada.

A partir de ahora, el proceso que se inicia dando una mayor expansión a las actividades de los sectores cooperativos y privados constituye un nuevo reto. El consumidor se tendrá que enfrentar, dentro de una economía mixta, a factores estatales, cooperativos y privados, por lo cual se encontrará más desprotegido.

Por ello, la defensa de los consumidores no debe considerarse solo como la necesidad de implementar marcos jurídicos apropiados, normas o sistemas de procedimientos que permitan establecer precios justos, incluye además la necesidad de garantizar la calidad de los productos o servicios, brindar información al consumidor, un buen trato y el derecho a sus reclamaciones e indemnizaciones.

Es imprescindible valorar también la protección al consumidor desde un perfil y una perspectiva mucho más amplia, tener una visión de este tema que debe elevarse por sobre las medidas administrativas, legales o represivas, las de información y control, todas ellas convenientes y necesarias, pero a su vez insuficientes para la solución de problemas tan sensibles y complejos.

La protección al consumidor debe, entonces, orientarse hacia la educación y conciencia de toda la ciudadanía, al desarrollo con prioridad del surgimiento de valores y principios que promuevan en cada consumidor la búsqueda de una estructura racional de consumo, que posibilite la satisfacción de las necesidades de los individuos, a nivel de persona, de familia, grupo y la sociedad en su conjunto.

Vista de esta forma, la protección al consumidor se nos presenta como la defensa de la vida misma y no solo en sus implicaciones biológicas, sino también en el orden psicológico, cultural, económico y político.

El Sistema de Protección en Cuba, debe abarcar, por tanto, todas aquellas actividades económicas y no económicas donde se desarrollen los individuos y que, en consecuencia, les brindan un bienestar.

El lugar en que, fundamentalmente, se ubica hoy la protección al consumidor como responsabilidad pública en Cuba adolece de dos problemas. Primero, al ser parte de una institución que su razón de ser es el comercio, por tanto, es juez y parte en alguna medida, además que se limita el alcance de sus acciones a otros sectores. Segundo, ello significa, de cierta manera, que se identifican los problemas existentes en materia de violaciones en la esfera del comercio, pero, a su vez, no se percibe con claridad cómo estos se presentan igualmente en otras esferas de la vida social que tienen que ver con el consumo de bienes y servicios por los ciudadanos, a partir de sus ingresos o de forma gratuita. Por tanto, la autoridad de la Dirección Nacional de Protección a los Consumidores se ve muy limitada.

El perfil de las políticas y las acciones encaminadas a la defensa y protección de los consumidores debe ser bien amplio, abarcando todos los momentos del ciclo productivo y de servicios.

En el caso cubano, el Estado debe desempeñar un papel esencial, contribuyendo, por una parte, a perfeccionar e implementar el sistema de protección propuesto y, por otra, debe tratar de depositar esta responsabilidad en una institución u organismo que no sea parte del proceso, dotándolo de la autoridad necesaria para dirigir y controlar eficientemente la protección y defensa de los consumidores.

El marco legal es la columna vertebral de cualquier sistema de protección a los consumidores y debe abarcar, por tanto, todas las actividades donde se desarrollen los individuos. Hay que organizar con rapidez los órganos de arbitraje de consumo a cada nivel, tal como está contemplado en la propuesta del sistema, a fin de viabilizar de manera más expedita la tramitación de denuncias y violaciones.

Si aceptamos, como se plantea con anterioridad, que la protección de los derechos de los consumidores tiene que ver con la vida misma de las personas, entonces es fácil comprender que esta protección no puede ni debe enfocarse hacia uno o varios sectores en particular. Resulta importante comprender el enfoque sectorial en este asunto, y en particular en Cuba, donde esta tarea le ha sido asignada a un organismo de la administración del Estado: el Ministerio de Comercio Interior.

Por un lado, no puede ser esta institución la responsable de implementar un sistema efectivo y de promover las normas jurídicas necesarias para respaldarlo. Hace falta una responsabilidad como esta a tiempo completo y como única misión. No puede desempeñarse un papel de juez y parte en algo que resulta evidentemente tan sensible para los consumidores. Tiene que haber una estructura de gobierno dedicada a estos temas desde el nivel nacional hasta los diferentes territorios y regiones del país.

Para implementar un sistema efectivo de protección, además de un reconocimiento normativo, se requiere la existencia de instituciones que dirijan, organicen y controlen el sistema y que, paralelo a ello, se implementen mecanismos sencillos, de corta duración y con poco o ningún costo para el consumidor, dándole un soporte real a sus reclamaciones ante la vulneración de un derecho.

Es importante lograr que las cosas se hagan bien, que se respete a los consumidores y, al final, que la población tenga mayor bienestar y felicidad.

Protección de los derechos de los consumidores: la salud pública, un ejemplo

En términos generales, hoy día se reconoce el servicio público como aquella actividad de prestación que tiende a satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo de la vida de la colectividad. Así, el servicio público debe asumirse como función social, es una obligación de orden social que se impone a los gobernantes, por lo que existe una correspondencia íntima entre la posición de poder y la obligación de cumplir ciertas actividades, expresadas en la prestación de ciertos servicios.

Una premisa que se debe tener en cuenta en relación con los servicios públicos es la que recomienda preservar al sector público la dirección de una actividad cuando se trate de servicios esenciales — considerando que estos constituyen las aspiraciones de la sociedad en un momento determinado—, lo que debe formalizarse en forma de ley a través del órgano legislativo del país en cuestión.

Además, no se puede perder de vista, en particular, en el marco de la salud pública, que la reivindicación de la concepción “funcional” del servicio público atiende más a la necesidad que se satisface que a la persona que lo presta. El elemento “público” de la locución no se refiere solamente a la calidad del ente que lo satisface, sino también al destinatario del servicio: el público.

La posición de los usuarios (consumidores de servicios) frente a los servicios públicos diferente en cuatro posibles niveles: el derecho a la creación de un servicio; el derecho a su efectiva implantación cuando ya ha sido decidida su creación; el derecho a utilizar el servicio ya implantado; y el derecho a determinadas condiciones en la utilización del servicio.

Una vez implantado el servicio, reconoce la doctrina, varios derechos de manera general deben reconocérsele y garantizársele a los usuarios, sin perjuicio de aquellos derechos que, dadas las características propias de un país, le otorguen sus regulaciones específicas. Estos derechos son:

- *Información al usuario*, que se materializa en las obligaciones de las organizaciones de entregar al usuario constancia escrita de las condiciones de la prestación de los derechos y obligaciones de ambas partes contratantes.
- *Reciprocidad en el trato*, ya que las organizaciones prestatarias de servicios deben aplicar, para los reintegros o devoluciones de ingresos dados por los usuarios indebidamente o en exceso de lo debido, los mismos criterios que aplican para los recargos por mora.
- *Debe existir un registro de reclamos*, y estos deberán ser satisfechos en plazos perentorios.
- *Seguridad de las instalaciones e información suficiente sobre ello*.
- *Una presunción sobre la interrupción del servicio*, que beneficie al usuario, ya que se imputa *a priori* a la empresa dicha interrupción.

El reconocimiento, garantía y observancia de estos derechos trascienden en aras de lograr un equilibrio ante la desigualdad existente entre usuarios y órganos, instituciones, organizaciones prestatarias de servicios.

En Cuba, en lo relativo a los servicios de salud pública, queda claro al ser el Estado su garante, será este entonces responsable de su funcionamiento y de que se cumplan cabalmente sus principios. Se debe, por tanto, mantener en todo momento el sentido principal de la política social en áreas como la salud pública, la educación y la seguridad y asistencia social, entre otras.

El acceso universal a un grupo de servicios de forma gratuita es un logro importante. Un ejemplo de ello son los propios servicios de salud, así como también el programa comunitario del médico de familia como institución cercana a la comunidad y responsable de convocar a todos los actores participantes para lograr la educación adecuada de la población y la prevención de enfermedades.

La Constitución de la República de Cuba establece que todos los ciudadanos tienen derecho a que se atiendan y proteja su salud, derecho fundamental desarrollado como expresión cimera de la voluntad política de cumplimentar este principio rector del servicio público que es la accesibilidad. Esta cobertura constitucional es un paso importante, pero no suficiente, en lo referente a los derechos de los usuarios de los servicios de salud. Esta es una cuestión a la cual hay que darle la máxima prioridad, pues de esta manera se hace más efectivo el propio derecho constitucional.

Los servicios públicos asociados al sector de la salud pública están llamados a afectar positivamente los determinantes de salud, para mejorar la calidad de vida de los habitantes de las localidades, disminuir brechas de inequidad, mediante la gestión de respuestas sociales integrales con actores políticos, institucionales y comunitarios

El único proyecto concebible para garantizar un pueblo saludable, como es el caso de Cuba, depende de un Sistema Nacional de Salud (SNS) consolidado y fortalecido. De aquí que los principios básicos del SNS de Cuba son: el carácter estatal y social de la medicina, la accesibilidad y gratuidad de los servicios de salud, la orientación profiláctica y promocional, la aplicación adecuada de los adelantos de la ciencia y la técnica,

la participación de la comunidad y la colaboración internacional. Estos principios han permanecido intactos durante las seis etapas por las que ha pasado el SNS cubano.

Para un verdadero enfoque sectorial de la protección de los derechos de los consumidores, resulta indiscutible la necesidad de avanzar en el análisis de la protección a los usuarios en diferentes sectores, más allá de que se oferten de manera gratuita y universal.

A manera de ejemplificar lo que se plantea, son señalados algunos aspectos asociados con la protección de los derechos de los usuarios, en el sector de la salud pública, a los cuales hay que prestar atención; esto no significa, en ningún caso, que no existan otros elementos al respecto. Tampoco quiere decir que el organismo rector no haya dado orientaciones claras y trabajado en ello, pero la realidad cotidiana es otra, lamentablemente.

Atención al paciente y consentimiento informado

La protección al paciente constituye un complejo sistema de relaciones que ubica al individuo como usuario de los servicios de salud en el centro de la dinámica institucional, donde impactan las acciones preventivas, de curación o rehabilitación del estado de salud (Tabares y otros, 2016:8).

Hoy día, a nivel mundial, la protección al paciente no se aborda integralmente, como conjunto de todas las acciones realizadas por los profesionales con implicación sobre el bienestar del paciente, en el amplio espectro de las implicaciones de cada una de ellas, sino en sus consideraciones particulares, como la relacionada con el consentimiento informado vinculado a la práctica clínica y quirúrgica, procedimientos de diagnósticos, la investigación científica, los ensayos clínicos. Es decir, su visión se limita a algunos procesos específicos, quedando fuera un amplio campo de aplicación en el vasto ámbito de la práctica médica, en áreas como las Unidades de Cuidados Intensivos en atención al paciente en estado grave, servicios quirúrgicos, vinculado a las intervenciones quirúrgicas en el paciente complicado y el uso de la tecnología de diagnóstico invasiva.

En Cuba, este interesante tema no alcanza las mismas dimensiones sociopolíticas y culturales que en otras latitudes, e incluso se manifiesta de forma distinta a otros países de la región, lo cual está relacionado con el papel del Estado como garante fundamental en el desarrollo sociocultural de una sociedad socialista (*Ibidem*).

La gestión eficaz de los riesgos implica un compromiso y una gran responsabilidad por parte del personal y de los gestores sanitarios. Su éxito depende de que aquellos profesionales que están en primera línea asistencial perciban la necesidad de desarrollar una estrategia que prevenga o reduzca la repetición de los diferentes eventos producidos en su lugar de trabajo.

Hoy día, el impacto de la falta de seguridad en el proceso asistencial ha llevado a que aquellas principales organizaciones internacionales de salud, ministerios de salud de muchos países y otros organismos, instituciones académicas o de investigación, hayan desarrollado proyectos y estrategias para promover acciones y adoptar medidas que permitan su prevención y control.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) advierte, en relación con la calidad de la atención y seguridad del paciente, que las intervenciones en la asistencia sanitaria se realizan con el fin de beneficiar a los pacientes, pero la combinación de procesos, tecnología e interacciones humanas, pueden dar lugar, en un porcentaje no despreciable, a efectos adversos.

El derecho fundamental al consentimiento informado, si bien proclamado por los tratados internacionales y consagrados por la opinión de casi todas las corrientes de pensamiento bioético, es frecuentemente cuestionado como impracticable en la realidad.

El impacto de este tema, tanto en el paciente y sus familiares, como en el desarrollo científico-técnico institucional, ha motivado el interés de varios países en determinadas instituciones, con el objetivo de contribuir a despertar la motivación en los profesionales por impulsar el diseño e implementación de estrategias de protección y seguridad al paciente como usuario de los servicios públicos de salud, vinculado esto al sistema de gestión de la calidad del proceso asistencial. La protección al paciente abarca todo el inmenso campo de la práctica clínica, no existe escenario en el cual el paciente no se encuentre expuesto a riesgos.

De aquí la importancia de cumplimentar los principios rectores, lo que se traduce en la actuación sanitaria general y en la autonomía del paciente, vista esta última como la capacidad de decidir sobre su situación. Esta perspectiva ha desterrado el modelo paternalista de la relación médico-paciente, manifestada en este caso por el consentimiento informado, conforme al cual el paciente es libre, por ejemplo, de participar o no en ensayos clínicos. El consentimiento informado constituye un elemento esencial de dicha relación y uno de los principales derechos de los pacientes. Su doctrina presupone, asimismo, que el enfermo, o la persona en situación de riesgo de enfermar, tras recibir y comprender una información suficiente acerca de su problema clínico, de forma autónoma y libre, acepta o no los diagnósticos y tratamientos sugeridos por el médico.

Asegurar y garantizar una información adecuada, que permita al paciente participar en la toma de decisiones que le afecten, es responsabilidad de los médicos. Es muy importante entender que el concepto de la autonomía no significa respetar cualquier cosa que se quiera, pues la conducta no debe perjudicar a los demás; la autonomía no existe sin obligaciones, lo que significa que los pacientes no pueden lograr cualquier tratamiento que deseen, ni tampoco exigir al médico tomar decisiones que vayan contra su consciencia. Los médicos no tienen obligación de hacer cosas que dañen al paciente o de tratarlo con medicamentos inútiles (*Ibidem*).

Gestión de la calidad

En el mundo actual, la calidad de los servicios de salud se ha convertido en motivo de interés para todo salubrista, en busca siempre de la obtención de mejores resultados para la población, proporcionar el mínimo de riesgos tanto para el usuario como para los proveedores de salud, así como un adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles. La búsqueda de un sistema continuo de elevación de la calidad, en el sector de la salud, como en otros, hace que constantemente se tomen decisiones sobre asignación de recursos, de acuerdo con los posibles beneficios que producen, lo que implica que los análisis económicos estén implícitos para decidir en qué alternativas es más factible invertir. Garantizar los servicios de salud, implica la introducción de numerosos recursos, a partir de la complejidad de los tratamientos que necesitan, de equipamiento, múltiples materiales, además de condiciones de electricidad, agua, iluminación, que los hacen muy “costosos”.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) tiene como principio básico, en relación con la calidad en la atención y seguridad de los pacientes, que las intervenciones en la asistencia sanitaria se realizan siempre con el fin de beneficiar a los pacientes. Se trabaja por la seguridad del paciente como una iniciativa que aún tiene actualidad hoy día y cuyo objetivo es facilitar el desarrollo de políticas y soluciones para la seguridad y, a su vez, calidad de los servicios médicos que se ofrecen a los pacientes en todos los Estados miembros de la organización.

Así, paulatinamente, se ha ido conformando en el área Panamericana una cultura relacionada con el fortalecimiento de la calidad, la cual ha constituido el punto de partida para que los países de la región vayan avanzando en estrategias específicas para lograrlo.

Es indiscutible que se avanza a nivel mundial en el campo de la protección a los pacientes y la investigación científica asociada a ello. Se aprecia un mayor interés de los gobiernos en la formulación e implementación de políticas públicas encaminadas a prevenir y reducir riesgos en los usuarios de los servicios de salud, elevar la calidad de la asistencia médica y hacer partícipes a los actores fundamentales en el logro de este propósito.

Cuba no ha estado ajena a todo esto y, a pesar de las carencias materiales y financieras, se han tomado medidas por parte del órgano rector, el Ministerio de Salud Pública (MINSAP), para dar, de manera directa, atención al tema de la calidad no solo en la atención a los pacientes, lo cual es una prioridad, sino también en la gestión hospitalaria de manera integral. Y también en las instituciones que brindan servicios de salud en general, ya que todos los procesos que se desarrollan en ellas influyen en la calidad de la atención a los pacientes; aquí se involucra tanto el personal médico como cada uno de los trabajadores de la organización.

En Cuba, cuando se habla de invertir en salud, se expresa el esfuerzo que realiza la sociedad para, en un mediano y largo plazo, tener una población sana, sin que medie pago por esto por parte del pueblo. Para esto es preciso destinar fondos planificados para la prevención y curación de determinados hábitos y enfermedades.

Que no existan limitaciones en el acceso y que no medie pago directo por parte de los usuarios, no implica que se dejen de utilizar los recursos en su mejor uso alternativo, es ahí donde surge la necesidad de hacer economía, pensando en términos de ganar en eficiencia. La calidad en los servicios no puede ser valorada de la misma forma que la de los productos. Un servicio no puede ser producido, controlado, almacenado y enviado en un paquete para un cliente. Los servicios se crean, en su mayor parte, en condiciones especiales, se consumen cuando se producen y no pueden ser almacenados. La calidad de los servicios es más subjetiva, por lo que es difícil establecer indicadores válidos para todos. Lo decisivo es la percepción de quienes reciben los efectos del proceso, producto o el servicio que se recibe.

Para garantizar la calidad de los servicios, ninguna definición tiene utilidad real si no va acompañada de la explicación de cómo y con qué puede ser medida. Sin embargo, al existir una gran variedad de definiciones, no es de extrañar que exista también una apreciable variedad de esquemas de dimensiones (factores, componentes o atributos) que pueden ser medidos para caracterizar la calidad (*Ibidem*).

Al abordar un estudio de la calidad de la atención hay que tener en cuenta para quién se realiza la evaluación. En el sector de la salud existen diversos grupos de actores: los proveedores de salud, los administradores/dirigentes, el resto de los trabajadores y los usuarios de los servicios. Cada grupo puede tener diferentes objetivos y, en ocasiones, sus opiniones se enfrentan. Por ejemplo, los consumidores/usuarios intentan maximizar la accesibilidad; los administradores/dirigentes, la eficiencia; y los proveedores de salud dudan, generalmente, de que con los recursos existentes se pueda mantener la calidad científico-técnica necesaria (*Ibidem*).

Muchos factores pueden mejorar la calidad de la atención. En otras latitudes, la mayoría de las instituciones sanitarias revisan la mortalidad, analizan el uso de antibióticos y productos sanguíneos; otras realizan un control de calidad de sus laboratorios y otras planifican la formación continuada de su personal. Aunque estos métodos pueden mejorar la calidad de la atención, operan a ciegas y están

orientados hacia problemas supuestos en lugar de hacia problemas conocidos; por tanto, pueden ser inefectivos y caros (*Ibidem*).

En Cuba, el MINSAP, a través de la Resolución Ministerial 145, trazó en 2007 las líneas principales para crear y desarrollar una cultura de la calidad en la gestión hospitalaria, las que cada institución debía adecuar a su realidad y características. No obstante, el avance ha sido insuficiente e incompleto, dado, entre otras cuestiones, por la falta de sistematicidad en desarrollar un proceso de evaluación y acreditación de las instituciones de salud, y también por la falta de cultura sobre este tema al interior de las instituciones y la ausencia de articulación con los derechos de los usuarios, es decir, los pacientes. Hay que tener mecanismos de retroalimentación, inclusive anónimos, a fin de obtener información sobre las diferentes percepciones y experiencias de los pacientes, pero también de los propios trabajadores.

Gestión de la calidad de las instituciones de salud prestatarias de servicios

La gestión de la calidad definitivamente está asociada a la propia gestión de las instituciones de salud, se trata entonces de una gestión con calidad. Por ello, a todo lo antes expuesto habría que añadir algunas precisiones más específicas que se relacionan con el día a día de una institución de salud y que se asocian a los derechos de los consumidores (usuarios de esos servicios).

A manera de ejemplo, es importante mencionar con cierto detalle alguno de estos aspectos asociados con la gestión y que son muy importantes hoy en los servicios de salud cubanos.

- La gestión de la información y la comunicación (más allá del consentimiento informado antes mencionado).
- La organización de los procesos internos, dígame, horarios de: consultas, laboratorios, pruebas médicas, etc. Generalmente, todos los pacientes acuden a la misma hora ya que no se les insiste y educa al respecto. De alguna manera, esta presencia de público a la misma vez afecta la calidad el servicio. Hoy en el mundo se trabaja por garantizar la reducción del tiempo de espera y optimizar el tiempo de atención a los pacientes. Asimismo, se vela con celo por la privacidad de los pacientes en cualquier actividad dentro de la institución de salud, tanto durante su consulta médica, durante cualquier procedimiento, durante su estancia hospitalizado, etc. Estos son, sin dudas, derechos elementales de esos consumidores.
- La higiene y limpieza, lo cual tiene una importancia especial en las instituciones de salud. Estas labores por lo general se desarrollan en el mismo horario en que la institución está brindando servicios, lo cual no puede garantizar la calidad de la labor de limpieza. En cuanto a la higiene, hay normas establecidas para la desinfección y prevención de cualquier transmisión de enfermedades, el uso de implementos específicos por parte del personal médico y no médico que labora en la institución, etc. La negligencia en este sentido, además de un problema administrativo, también es una violación de los derechos de los pacientes.
- Otro aspecto que se debe señalar está relacionado con el papel de los acompañantes y las enfermeras, auxiliares de enfermería, técnicos, etc. Es importante redefinir y esclarecer el papel de todos aquellos que participan en el servicio de salud que se oferta a un paciente ingresado o no en una institución sanitaria. Hoy en Cuba se ha hecho un hábito que los acompañantes desempeñen un papel esencial en la atención del paciente ingresado, lo cual no es nada satisfactorio. Cada institución sanitaria debe contar con un potencial de

recursos humanos en sus diferentes áreas que se corresponda con los servicios que se prestan. Es un derecho de los pacientes recibir la atención por el personal especializado durante su tiempo de permanencia en una institución.

- Los acompañantes pueden constituir un apoyo afectivo en todos los casos que así se requiera, pero, en ninguno de ellos, puede hacer funciones que no les corresponden y para las cuales no están preparados. Hoy en Cuba esto requiere de un pensamiento y un reordenamiento a fin de garantizar que las instituciones de salud puedan brindar un servicio de calidad en todos los órdenes y cuenten con el personal profesional, técnico y de servicio adecuado y necesario para este fin.

Todos estos son aspectos importantes que avalan la calidad de la gestión en las instituciones sanitarias y, además, son parte de los derechos de los consumidores de estos servicios. La calidad es el respeto al consumidor (usuario del servicio de salud, el pueblo).

Desechos hospitalarios y medioambiente

Este es un aspecto de importancia vital, no solo para los usuarios de los servicios de salud, sino también para los trabajadores de las instituciones sanitarias. Ante todo, hay que referirse a diferentes tipos de desechos que se generan en estas instituciones. De manera general, se pueden mencionar:

1. Desechos humanos.
2. Desechos propiamente hospitalarios (jeringuillas, vendajes, equipos de suero, etc.).
3. Desechos radiológicos.
4. Desechos normales, como los de cualquier otra institución.

Comenzando por el cuarto punto, si bien aquí se ubican diferentes tipos de desechos, al no clasificarse la basura en nuestro país, no es posible reciclarlos adecuadamente con diferentes fines, lo cual, por su parte, sería bien efectivo económicamente.

Los desechos radioactivos deben tener un tratamiento especial, con entidades especializadas y envases adecuados. Esta situación tiene hoy día sus irregularidades en diferentes sentidos: a veces, no está suficientemente regularizada su recogida, mientras que en otras instituciones no tienen siquiera condiciones especiales de almacenaje y esto es un problema que afecta la salud de todos, pacientes y trabajadores. Por último, cuando las instituciones de salud logran que se recojan como corresponde, entonces los receptores de esos desechos no cumplen, en ocasiones, con las normas establecidas para su tratamiento.

En relación con los desechos propiamente hospitalarios se presenta una situación similar. Estos desechos se producen en cantidades importantes, atendiendo a la magnitud de los servicios que presta cada institución médica. Aunque no son radioactivos, son contaminantes y requieren de un tratamiento especial que incluye su almacenaje y su recogida de manera adecuada y según las normas establecidas. No son desechos que deban mezclarse con la basura corriente de cualquier institución, pues ellos constituyen un peligro potencial. Una inadecuada manipulación de estos sería una negligencia importante que podría afectar a todos, por tanto, hay que priorizar su tratamiento.

Todas estas cuestiones, además de negligencias administrativas, constituyen una violación evidente de los derechos de los usuarios de los servicios de salud. A la vez que afectan a los prestatarios del servicio.

Respecto a los desechos humanos, estos ocurren a diario en una institución de salud y requieren también de un tratamiento súper especial. Su almacenaje no puede exceder las 24 horas y se debe contar con la climatización necesaria para ello hasta que, de manera especializada, sean recogidos por quienes corresponde. Esa recogida debe hacerse igualmente en carros especializados y de forma sistemática. Es un peligro el almacenaje de los desechos humanos en una institución de salud.

Como puede observarse, estos aspectos tratados a manera de ejemplo, en relación con los diferentes tipos de desechos de las instituciones de salud, son temas críticos que afectan muy seriamente los derechos de los usuarios del servicio de salud, sus familiares y todos los trabajadores. Es preciso que haya energía y fuerza legal en relación con las negligencias asociadas a este asunto, por su misma envergadura y los peligros potenciales que cada uno representa.

La segunda opinión: un derecho del usuario del servicio

Hoy en el mundo se ha ido generalizando la segunda opinión como un derecho de los pacientes, o de aquellos que legalmente los representan.

En las instituciones de salud se adoptan, de manera permanente, decisiones en relación con el tratamiento de los pacientes y los procedimientos clínicos y quirúrgicos que se deben seguir. Puede ocurrir que, dada la magnitud del problema médico que presenta un paciente, resulte necesario adoptar decisiones que pueden implicar riesgos, u otras que pueden derivar en futuras limitaciones para el implicado.

En todos los casos, se reconoce como derecho *una segunda opinión*, la cual es totalmente válida y debe hacerse efectiva siempre. Esta segunda opinión no es solo al interior del colectivo médico, es algo de lo cual el paciente o su representante debe estar consciente y cuya valoración debe hacerse con él o su representante legal, en caso de presentar algún impedimento para la toma de decisiones.

Esta segunda opinión no implica, en ningún caso, que se dude de la capacidad técnica del médico en cuestión, debe verse más allá de esto. Es un derecho que tiene el paciente y, por tanto, es responsabilidad de las instituciones de salud facilitar su cumplimiento.

Consideraciones finales

No resulta posible llegar a conclusiones finales ya que, en Cuba, el debate en torno a este tema aún tiene que avanzar más y junto a ello debe haber una educación real de todos y cada uno de los actores participantes, ya sean públicos o privados, individuales o colectivos. Por tanto, se formula un grupo de consideraciones finales.

- En Cuba, hay una falta de cultura en todos los agentes económicos sobre los derechos y deberes de los consumidores. Esto es producto, en esencia, de la manera en que se ha desenvuelto el modelo económico y social, además de la ausencia real de antecedentes antes de 1959, a lo que se suma la falta de desarrollo de estos temas en los antiguos países socialistas. Ello, a su vez, imposibilita entender la amplitud que tiene la protección de los derechos de los consumidores, abarcando todo lo que rodea al individuo en su vida.
- El sistema de protección debe abarcar, por tanto, todas aquellas actividades económicas y no económicas donde se desarrollen los individuos y que, en consecuencia, le brindan un bienestar.

- Las políticas y acciones encaminadas a la defensa y protección de los consumidores no pueden ni deben tener un perfil estrecho. Es precisamente todo lo contrario, deben ser más amplias, de manera tal que transiten por todos y cada uno de los momentos del ciclo productivo y de servicios.
- El Estado debe desempeñar un papel esencial en el caso cubano, contribuyendo a perfeccionar e implementar un Sistema de Protección de los Derechos de los Consumidores, buscando además depositar esta responsabilidad en una institución u organismo que no sea parte del proceso, dotándolo de la autoridad necesaria para dirigir y controlar eficientemente la protección y defensa de los consumidores.
- Es necesario avanzar en la formulación de una ley que regule el tema de forma especial y en la actualización de todas aquellas leyes que tienen que ver con la protección al consumidor, buscando una coherencia entre ellas, de manera tal que puedan ser conocidas y aplicadas como corresponde. El marco legal es la columna vertebral de cualquier sistema de protección a los consumidores. Esta ley debe, por tanto, reflejar el enfoque sectorial de la protección.
- La educación a los consumidores y los proveedores debe ocupar un lugar central como una necesidad de primer orden para poder implementar cualquier sistema de protección al consumidor en el país.
- Resulta necesaria la divulgación como parte de la educación a los consumidores, a los proveedores, y hasta al propio sector público sobre todos los derechos aprobados por las Naciones Unidas y reconocidos en nuestro país.
- Pero para implementar un sistema efectivo de protección, además de un reconocimiento normativo, se requiere la existencia de instituciones que dirijan, organicen y controlen el sistema de protección al consumidor y que, paralelo a ello, se implementen mecanismos sencillos, de corta duración y con pocos o ningún costo para el consumidor, dándole un soporte real a sus reclamaciones ante la vulneración de un derecho.
- Los servicios públicos no son, en ningún caso, ajenos a la violación de los derechos de los consumidores. Inclusive se cometen violaciones en aquellos que son los máximos exponentes de la política social en el país. Tal es el caso de la salud pública, donde en este aspecto hay mucho que avanzar.
- De este modo, quedan abiertas las puertas para que Cuba se incorpore al grupo de países donde existen normas, instituciones y sistemas efectivos para la protección de sus consumidores y usuarios. Como suerte de unos primeros pasos para recuperar el lugar cimero que tuvo en esta materia y así seguir el espíritu impregnado a nuestro Estado por nuestra Constitución, donde se enaltecen la justicia social y el bienestar individual y colectivo.

Referencias bibliográficas

- GUTIÉRREZ CASTILLO, ORLANDO, LOURDES TABARES NEIRA Y LISSETTE PÉREZ HERNÁNDEZ (2018): “Retos en la modernización de la administración pública en Cuba”, Ponencia en el evento internacional de la ANEC, La Habana.
- R. BALARI, EUGENIO, LOURDES TABARES NEIRA Y ODALYS TRAVIESO CÁRDENAS (2019): “Población, economía, mercado doméstico y derechos del consumidor. Reflexión”, artículo propuesto para publicar en *Novedades de población*, Centro de Estudios Demográficos, La Habana.
- TABARES NEIRA, LOURDES Y OTROS (2016): *Una mirada al consumo y los consumidores*, Editorial Universitaria, La Habana (pdf).
- TABARES NEIRA, LOURDES Y OTROS (2017): *Administración pública local. Retos y perspectivas al calor del Perfeccionamiento del Modelo económico cubano. Monografía*, Editorial Universitaria, La Habana (pdf).
- TABARES NEIRA, LOURDES (2020): “Retos de la Administración Pública”, en revista *Estudios del Desarrollo Social. Cuba y América Latina*, FLACSO-Universidad de La Habana Cuba (en proceso de publicación).

SOBRE LA ATENCIÓN AL CONSUMIDOR DESDE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CUBA

Silvio Calves Hernández

Introducción

Los ciudadanos y otros usuarios son consumidores en su intercambio y transacciones con las autoridades públicas y sus representantes. Los servicios públicos y los trámites que deben realizar las personas son brindados por instituciones de la administración pública o por empresas que reciben la autorización y el mandato de estas para ejercerlos.

Muchos servicios públicos que se brindan a la población constituyen un “mercado cautivo”, pues son estas entidades las únicas que los realizan y, por tanto, el trato a sus consumidores, sean ciudadanos u organizaciones, debería ser exquisito.

En la prensa y los medios de información del país, se reflejan de forma cotidiana quejas, inconformidades y señalamientos de los consumidores sobre morosidades, indolencias, desorganización, descuidos y otros aspectos que lastran la calidad de los servicios públicos y dañan la imagen de la administración pública.

Demoras en otorgamientos de subsidios, malas atenciones en oficinas de viviendas, la situación de abasto de agua o de eliminación de residuales, problemas de atención en servicios de salud y en la educación de los niños y jóvenes, además de otros temas, forman parte del inventario de situaciones que recogen los medios informativos.

Indolencia, descuido, falta de atención, desmotivación, falta de capacidades y de conocimientos específicos, malas formas de tratamiento a las personas que lindan en la mala educación, son algunos de los comportamientos que provocan muchas de esas quejas, recogidas y reflejadas por la prensa.

Otros motivos de quejas son las largas esperas para ser atendidos, insuficientes puestos de atención —a veces en condiciones adversas de sol, clima, lluvia— y sin áreas de asientos, en ocasiones insuficientes en proporción a las personas que acuden; todo esto sin tener en cuenta el factor de envejecimiento poblacional que cada vez se incrementa más en nuestra sociedad, como en otros países. También, la existencia de locales de atención en malas condiciones, con mobiliario descuidado en locaciones de difícil acceso.

Otro aspecto es la falta de conocimientos e información de los consumidores de servicios públicos y trámites al momento de realizar su solicitud, ya que, por lo general, deben enterarse de los procedimientos al llegar a las oficinas de solicitud o a través de personas conocidas que han realizado estos trámites.

La calidad del servicio público y la forma de interactuar con los ciudadanos que los requieren no puede ser solo un asunto de selección de personas con buena educación para que lo realicen, este servicio deberá tener un diseño intencionado para lograr la satisfacción del consumidor.

Es realmente limitado el número de sectores en que se brinda capacitación adecuada a las personas que prestan estos servicios y que deben interactuar con el público.

Ha faltado visión integral de este tema y un proceso con actualización sistemática de capacitación que lo respalde. Esto se entremezcla de manera decisiva con todos los problemas que día a día afectan hoy a los ciudadanos como consumidores de los servicios públicos y trámites.

Los ciudadanos son el centro de atención de la administración pública, ya que estos son su razón de ser. Por lo que se hace necesario perfeccionar los procesos que tienen que ver con las personas y su calidad de vida. Es importante entonces desarrollar la cultura de sus derechos y cómo reclamar y el respaldo jurídico que sustenta esta posibilidad. Sus derechos pueden ser afectados por cualquier decisión pública o privada.

Tabares y Cárdenas señalan en su artículo (encontrado en http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762):

Los gobiernos tienen la responsabilidad de controlar y regular, con el objetivo de lograr una política enérgica de protección de los derechos del consumidor, en correspondencia con los acuerdos internacionales sobre la materia, estableciendo sus prioridades para la protección de los consumidores, según las circunstancias económicas, sociales y ecológicas de cada país, y las necesidades de su población.

Muchos han sido los documentos programáticos y jurídicos del país que han abordado la protección y atención al ciudadano y los consumidores. Entre otros documentos, se encuentran los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en los VI y VII Congresos del Partido Comunista de Cuba, en la Actualización del Modelo Económico, en el Acuerdo del Consejo de Ministros No. 3529 de 17/8/99, la Resolución 54/2018, publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* No. 26, de 4 de mayo de 2018, que aparece en el sitio <https://www.gacetaoficial.gob.cu/pdf/GOC-2018-EX26.rar>. La aparición de toda esta base conceptual y legal ha conducido a establecer una estrategia centrada en los siguientes elementos:

1. Crear el sistema nacional de protección al consumidor.
2. Integrar y crear la base legal para la protección de los consumidores.
3. Promover los derechos y deberes de los consumidores, así como los deberes de los proveedores.
4. Desarrollar la educación tanto de consumidores como de proveedores.
5. Crear normas y procedimientos que institucionalmente organicen en cada subsistema el trabajo de protección a los consumidores.

La óptima calidad en la atención al consumidor se alcanza cuando la organización está comprometida con la implantación de buenas prácticas. Los ciudadanos y usuarios cada vez demandan información,

asesoramiento y también mejor atención a su problema. Los miembros, a todos los niveles, de una entidad de servicio público deben tomar conciencia del impacto de su labor en la calidad de vida de las personas.

Es responsabilidad de la alta dirección de la organización lograr que cada trabajador esté consciente de su alta misión ante los ciudadanos. Siempre es posible mejorar la calidad de atención a los clientes. El jefe debe dar el ejemplo, lo que se reproduce hacia sus colaboradores, siendo coherente en sus palabras y actuación.

Muchas organizaciones de la administración pública están satisfechas con su propia cultura y con sus prácticas cotidianas de gestión en la atención a las personas dentro y fuera de la organización.

Desde luego, la atención al consumidor hay que concebirla sistémicamente, pues no es solo un asunto de calidad de personal, es también de estrategias de atención, de información de organización y de monitoreo y control de esa atención.

Con frecuencia se sitúan en puestos de recepción o de contacto con los ciudadanos personas sin preparación ni competencias adecuadas para esos cargos.

En la Constitución de la República de Cuba aparecen disposiciones para proteger a la población ante hechos o respuestas que laceran su capacidad como ciudadanos y consumidores.

En las relaciones entre diferentes organizaciones de la administración pública que deben actuar ante la solicitud de un servicio o trámite para satisfacer los intereses de los consumidores o ciudadanos y usuarios debe establecerse una meticulosa coordinación, para evitar que lo que resulta para el usuario fácil y rápido en una de ellas, es lento y demorado en otra, creándose un “cuello de botella” en la gestión del ciudadano.

En las entidades territoriales o municipales de la administración pública, sus relaciones deben brindar la información mutua, sobre sus posibilidades y capacidades reales para evitar esos “cuellos de botella” y lograr la coordinación, en función de satisfacer del mejor modo los intereses públicos implicados.

De aquí la importancia de que las entidades de la administración pública para la defensa de los consumidores y usuarios deben establecer en su actuación para la más adecuada coordinación.

El entorno en que se brinda el servicio o se realizan los trámites resulta importante para la percepción de la importancia que la administración pública dé a la atención a sus ciudadanos y usuarios, y, si esa imagen es negativa, entonces traslada una mala valoración de la gestión pública.

Las condiciones del local, el acceso y acomodo de personas mayores y minusválidas, la exposición al sol o al frío en largas esperas, la falta de asientos, la desorganización en la lista de espera, la lejanía a los medios de transporte o las condiciones de acceso al local, son elementos que emiten una imagen de la administración pública más impactante que cualquier palabra sobre su eficacia y el respeto a las personas.

Muchas veces estos factores se dejan sin la debida prioridad y, en consecuencia, provocan una imagen desfavorable ante el público que acude a buscar solución o información sobre su problema.

El empleo de las redes sociales e internet en la atención a los consumidores de los servicios públicos

La participación ciudadana cuenta con las redes sociales e internet como un poderoso instrumento que no requiere de la convocatoria de una reunión para expresar el parecer de ciudadanos y consumidores.

Estas herramientas, además de ser un importante medio de divulgación e información para la administración pública y para los ciudadanos, son medios de intercambios entre ambos y una vía para que

las personas participen en la gestión pública. Las redes sociales permiten interactuar en ambos sentidos, pues permiten hablar y escuchar.

Varias funciones se desarrollan por esta vía. Las redes sociales permiten, entre otras cuestiones:

- Brindar información a las personas relacionadas con la administración pública que se corresponda con sus necesidades o intereses, al igual que divulgar noticias que pueden ser de interés de todos los ciudadanos.
- Explicar los procedimientos sobre los trámites de interés para el ciudadano, desde la solicitud de trámite o servicios hasta su realización, la documentación que se debe presentar cuando esta sea necesaria y los plazos de respuesta.
- Actualizar a los ciudadanos y consumidores sobre nuevos servicios o cambios producidos en estos, al igual que información sobre aplicaciones que pueden contribuir a hacer más expeditos sus trámites.

La tardanza en responder los comentarios que se reciben en redes sociales u otros medios digitales es una debilidad que debe evitarse.

Otra debilidad de las redes sociales y de la comunicación por vía electrónica que puede ser atendida en las organizaciones públicas es que muchos ciudadanos prefieren hacer sus reclamaciones y quejas de forma personal, ante un representante de la organización en la que solicitó el servicio o trámite, es decir, prefieren “verle la cara y mirar sus ojos” y ver cuán transparente es su interlocutor.

La capacitación para la atención a ciudadanos, usuarios y clientes

La capacitación es una herramienta para desarrollar capacidades organizacionales y personales, así como para mejorar competencias, crear hábitos positivos de trabajo, desarrollar habilidades de dirigir y actuar y agregar más valor a la organización.

La capacitación en la atención al ciudadano es útil cuando brinda vías que permitan desarrollar habilidades prácticas en la atención y cuando ayuda a una mejor comunicación con las personas. Debe ser un entrenamiento más práctico que teórico de todo el personal de la organización que atiende al público.

Los entrenamientos grupales e individuales específicos para cada cargo o conjuntos de cargos suelen permitir aprender nuevas formas de tratar a las personas que acuden a la organización pública ante necesidades o intereses y esta interrelación con el ciudadano, además de lograr satisfacer sus expectativas, permite obtener valiosa información, para mejorar la calidad.

Las organizaciones de la administración pública tienen como mandato social en su concepción el agregar de forma sistemática valor a sus funciones y servicios, para elevar la calidad de vida de los ciudadanos. Esto deberá ser percibido por ellos como valor público, recibéndolo como un derecho adquirido.

La comunicación de la administración pública con sus usuarios, ciudadanos y clientes se realiza por diferentes formas. Por tanto, los entrenamientos sobre cómo y qué comunicar se deben realizar sobre todas esas formas:

- *Comunicación escrita.* Mediante cartas, comunicados, correos electrónicos y hasta textos publicitarios de un folleto, infografías, noticias publicadas en la prensa plana.

- *Comunicación verbal.* Se hace frente al ciudadano, usuario o cliente con un lenguaje formal, con expresiones de cortesía, logrando la empatía y sintonía con la persona. Tienen gran importancia aquí saber escuchar y ser asertivo, la empatía y adecuada autoestima. Resultan importantes, además, el volumen de la voz, la entonación y el tono de voz, la fluidez y la velocidad de locución, la pronunciación y vocalización.
- *Comunicación extraverbal.* Comprende las gesticulaciones, el lenguaje corporal, la forma de vestir, la higiene evidente, la organización del puesto de trabajo, el equipo o medios de trabajo. Se deben tener en cuenta expresiones faciales y corporales como son el sonreír, mirar a los ojos del interlocutor; evitar que el funcionario atienda su celular al estar hablando con otra persona, pues denota falta de importancia del mensaje que esta está transmitiendo; los gestos y las posturas no deben ser bruscos ni groseros. Se debe evidenciar la limpieza personal. Los medios que se utilicen en el servicio deben ser adecuados a la función. Debe existir orden y limpieza en las instalaciones de acceso al público, así como cuidado y ubicación adecuada del mobiliario.

Los servidores públicos, en función de su contacto con las personas que acuden a su organización, deben ser portadores de una conducta adecuada en su relación interpersonal y reconocer los sentimientos, estados de ánimo, actitudes, deseos, opiniones o derechos de su interlocutor.

En muchas organizaciones se limita la selección de la persona que atiende el público a identificar si esta posee actitud y modales apropiados, sin tener presente la necesidad de una preparación más específica, con mayor grado de profesionalidad. La atención al ciudadano tiene una alta carga de comunicación interpersonal y se aprecia, en muchas ocasiones, que esta labor es ejercida por personas que tienen poca preparación.

Por tanto, la capacitación de las personas para brindar atención personal debe permitir, entre otros aspectos, desarrollar capacidades para ser atento, eficiente y ejecutivo, en respuesta eficaz a lo que el ciudadano solicita. Poder ser empático con el interlocutor para hacerle sentir cómodo. Saber preguntar de forma adecuada: escuchar de forma activa, mirando a la cara de la persona, sin cortar el mensaje y realizando preguntas y parafraseando lo escuchado.

La formación y capacitación en atención al cliente necesita ser retroalimentada con las experiencias positivas y negativas en la organización, lo que se deberá recoger en la propia capacitación del personal para hacer un trabajo de atención a la persona más sostenible.

Esta capacitación brinda frutos en la imagen pública y el prestigio de la organización. Y debe estar dirigida a cambiar mentalidades, tarea bastante compleja que requiere la voluntad de los jefes y de sus colaboradores para elevar el valor de su organización.

Para mejorar el servicio al consumidor en la administración pública, además de la capacitación y preparación del personal para la atención al consumidor —sea un ciudadano u otro usuario—, será necesario:

- Emplear diversos canales de comunicación con los ciudadanos y retroalimentar la efectividad de la comunicación por estas vías.
- Preparar al personal con rigor sobre los procedimientos y medios que se deben emplear en el servicio o trámite que se va a realizar.

- Tener una vía para monitorear y retroalimentar la satisfacción de las personas con el servicio o trámite que requieren y enfocar la organización en el logro de mejores y más rápidas soluciones.
- Inventariar y registrar los datos e informaciones obtenidas por los contactos con los consumidores.

Por su parte, el tiempo de espera de un trámite o servicio seguramente está afectando la calidad de vida de las personas. La pérdida de tiempo del consumidor atenta contra la imagen de la administración pública y limita la capacidad de esta de crear valor para la sociedad. Cuanto más tiempo se pierde, menos se produce.

La atención integrada a la ciudadanía

Es necesario concebir una atención a la ciudadanía de forma integrada, en torno a la cual se articulan servicios públicos y trámites. Para esto se deberá conocer la normativa que regula la prestación de servicios de atención a la ciudadanía y los derechos de la ciudadanía frente a la administración. Es importante mantener y actualizar los manuales y documentos que especifican modelos de actuación y potenciar, mediante la formación y capacitación, las habilidades profesionales para este tipo de servicio.

Es por ello que las organizaciones de servicios públicos están en la obligación de regular la atención al consumidor y cómo su personal deberá actuar en la atención a la ciudadanía, cumpliendo los procedimientos y normas establecidas con de calidad.

Estas regulaciones deben establecer un conjunto de normas de calidad en la atención y las actividades refiriendo: modelos de atención al ciudadano, protocolos de atención, manuales de conducta y otros instrumentos normativos.

Es conveniente realizar un monitoreo con evaluaciones periódicas desde la óptica de los ciudadanos y usuarios que permitan conocer si la calidad del servicio y de la atención recibida satisface al consumidor.

Reflexiones finales

Se pretende dejar sentado que la atención al consumidor deberá abordarse por la administración pública con el rigor profesional que esto requiere y que, por tanto, se requiere de una estrategia que señale cómo se va a realizar esa atención hacia los diversos públicos que acuden en busca de la solución de necesidades o intereses, de la diversidad de situaciones y condiciones personales en que acuden al servicio.

Asimismo, se deberá tener en cuenta la logística requerida, las condiciones materiales, los equipos necesarios, las características del entorno en que se brindan, las vías de transporte y el acceso a sus oficinas o centros de atención. Los sistemas organizativos que se van a emplear y todos los elementos físicos y organizativos que, de no funcionar a la perfección, entorpecen el trabajo y producen pérdidas de tiempo a ciudadanos y a la propia entidad.

Por último, y de vital importancia, es el aspecto relativo al personal. Su selección y preparación para un puesto que refleja la imagen ante los ciudadanos del servicio público y de toda la administración pública. Su entrenamiento y apropiación de habilidades profesionales de atención y comunicación con las personas, que permitan cultivar sus modales y actitudes hacia las personas.

Bibliografía consultada

- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (1997): “Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas”, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1455515.pdf>. Consultado en febrero de 2016.
- ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO (IAIA) (2004): *Principios internacionales de la evaluación de impacto social*, Frank Vaklay, Universidad de Tasmania, Estados Unidos.
- BONNEFOY Y ARMIJO (2005): “Indicadores de desempeño del sector público”, disponible en www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf.
- CONSEJO DE MINISTROS DE CUBA: Resolución 54/2018. Publicada en la *Gaceta Oficial Extraordinaria* No. 26, 4 de mayo de 2018. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/pdf/GOC-2018-EX26.rar>.
- CALVES, S. Y M. MACHÍN (2016): “La efectividad y eficiencia en la administración pública”, conferencia impartida en el Diplomado de Administración Pública, Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno, Cuba.
- CALVES S.: “Los retos del servicio público en Cuba”, *Revista Bimestre Cubana*, No. 50 (pp. 48-59).
- CLAD-BID (2007): “Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público”, disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36597755>. Consultado en febrero de 2016.
- CUNILL, N. (1997): “Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social”, disponible en www.clad.org/investigaciones/.../repensando-lo-publico-a-traves-de-la-sociedad.
- GÓMEZ, R. (2014): “Taller de capacitación sobre planificación estadística y gestión para resultados del desarrollo en América Latina”, Bogotá, Colombia.
- GUTIÉRREZ, O. (2014): “La gestión en las organizaciones”, conferencia impartida en la especialidad de Administración Pública, Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno (ESCEG), Cuba.
- LIMIA, M. (2016): “Desarrollo económico y social territorial”, conferencia impartida en el Taller de coordinadores de Diplomados de Administración Pública, ESCEG.
- MARTÍ, J. M. (1880): “Lectura en la reunión de emigrados cubanos en Steck Hall. Nueva York”, 24 de enero de 1880, *Obras completas*, t. 4 (p. 193).
- RASCÓN, L. (2010): “Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas”, disponible en http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/marzo2010_lucy.pdf. Consultado en mayo de 2016.
- RODRÍGUEZ, M. (2013): “Sistema de Evaluación y Monitoreo de la Gestión y la Calidad de los Servicios”, disponible en <http://www.buenosaires.gov.ar/jefaturadegabinete/planeamientoycontroldegestion/sistema-de-evaluacion-y-monitoreo-de-servicios>. Consultado en abril de 2016.
- SÁNCHEZ, S. (2014): “Rol de los Poderes Públicos y de los Órganos de Control Externo en el Marco del Nuevo Modelo de Gestión por Resultados”. Memorias del XLI Seminario Internacional de Presupuesto Público, Guatemala.
- TABARES, L. Y O. CÁRDENAS (2012): “Protección al consumidor”, http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762

LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS EN CUBA. RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADO

Lourdes Tabares Neira, Carlos M. Pérez Cuevas y Odalys Cárdenas Travieso

Introducción

En el perfeccionamiento de la administración pública esta presenta la protección de los derechos de los consumidores, ya que este es un problema social que tiene que ver con el bienestar de todos los ciudadanos. La administración pública tiene, entre sus responsabilidades más importantes, garantizar y atender las necesidades de la población. Estos derechos de los consumidores se acercan mucho a los propios derechos humanos, así como a los derechos constitucionales, de aquí su gran importancia.

La administración pública en casi todo el mundo se encuentra inmersa en un proceso de cambio, el perfeccionamiento del Estado conlleva la modificación en el comportamiento de sus instituciones y del personal que realiza sus funciones para poder dar respuesta a los diferentes retos de la vida social, política, económica, medioambiental y jurídica. La administración pública cubana no está ajena a esta situación y enfrenta en la actualidad uno de los desafíos más relevantes en toda la historia de la Revolución: ella existe por y para el entorno que la circunda y su reto principal consiste en dar respuesta efectiva a los requerimientos que le impone la sociedad como un todo. Ello exige replanteamientos importantes en la concepción de la gestión y el funcionamiento de la administración pública, partiendo de una clara comprensión del papel que le corresponde y la responsabilidad social que tiene (Gutiérrez Castillo, Tabares Neira y Pérez Hernández, 2018:4).

No hay una sociedad hoy día que se estructure y funcione obviando los roles de la administración pública. Se puede cuestionar su tamaño, papel concreto, funcionamiento, eficacia, pero nunca su pertinencia. La administración se da donde quiera que existe un organismo social. Su desempeño adecuado hará que exista motivación, elevación de la eficiencia y con esto la productividad; todo lo cual se verá reflejado en los estados económicos y el nivel de vida de la sociedad. Por ello, resulta importante una buena administración en la economía local, nacional e inclusive mundial. Esto permitirá que se incrementen los resultados económicos y que se pueda brindar una respuesta efectiva a los reclamos

sociales. En el caso del sector empresarial, en cualquier dimensión espacial, una buena administración propicia que se incrementen las utilidades y los beneficios.

En la práctica existen dos tipos de administración: la privada, que hace referencia a una organización o una empresa, su fin es lograr un beneficio para asegurar su crecimiento y su permanencia dentro del mercado; y la pública, que se relaciona con la actividad del Estado y/o del Gobierno y tiene como principal objetivo alcanzar sus metas trazadas en beneficio del país y sus ciudadanos.

A nivel de país, una buena gestión y liderazgo de la administración pública se verá reflejado en el tiempo en un desarrollo sostenible.

Por todo lo anterior, en la actualidad, los problemas de la sociedad en todo el mundo —como revela la literatura y la práctica de la gestión pública— han llevado al sector público a redefinir sus roles, lo que ha supuesto, entre otras cosas y en algunos casos para cuestiones bien específicas, un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las privadas. Sin no se cuenta con un Estado fortalecido institucionalmente, no se recomienda establecer asociaciones entre los diferentes sectores que reúnan las garantías suficientes y que puedan cumplir con los objetivos previstos (Iglesias Morell, Tabares Neira y Gutiérrez Castillo, 2018:6).

Entonces, el Estado, el Gobierno y la administración pública tienen ante sí importantes metas, ya que el impacto que demandan sus acciones de cara a los ciudadanos está estrechamente vinculado con más resultados y mayor inmediatez, para lo cual resulta imprescindible evolucionar y modernizarse.

La modernización de la administración pública se identifica con formas de gestión que mejoren y transformen de raíz los procesos y el accionar administrativo, superando el actuar tradicional. No es un proceso sencillo, implica romper inercias e incluso afectar intereses de muchos grupos arraigados (Ídem).

No puede perderse de vista que en la administración pública se integran dos elementos interrelacionados: por un lado, la gestión, por otro, lo público, o sea, el servicio al pueblo. Hay una conexión entre ambos elementos, lo cual, en cada caso, en cada país, lleva a determinar la estructura organizativa de la administración pública.

El reclamo de una administración pública menos burocrática y más centrada en los procesos de gestión, en correspondencia con nuevos requerimientos del propio desarrollo socioeconómico, ha implicado cambios en el comportamiento de sus instituciones y del personal que realiza sus funciones para dar respuesta a nuevos requerimientos de la vida en todas sus dimensiones. En consecuencia, se ha evidenciado la necesidad de rediseñar políticas y programas encaminados al desarrollo de capacidades de gestión, a tenor de las nuevas circunstancias (Iglesias Morell, Tabares Neira y Gutiérrez Castillo, 2018:3).

Por último, hay que destacar la indefensión ante la que se encuentran los ciudadanos, sobre todo por desconocer sus derechos como consumidores o usuarios, porque no saben cómo reclamar ante las violaciones de estos y porque, en la mayoría de los casos, no existe respaldo jurídico para ejercer esta reclamación y llegar a soluciones que realmente les satisfagan (Tabares, 2017:4).

Más allá de la existencia de algunas normativas jurídicas, de las buenas intenciones y de la propia voluntad política, la implementación de los propios Lineamientos del VI Congreso del PCC en 2012, trajo consigo nuevos retos a la protección de los derechos de los consumidores y la población, su actualización en el último Congreso del PCC mantiene estos mismos retos.

Según R. Balari, en la nueva realidad cubana, los consumidores deben lidiar con nuevos actores en el mercado de bienes y servicios. Asimismo, el fortalecimiento del papel de los gobiernos locales al calor de la nueva Constitución, su responsabilidad y su protagonismo en defensa de los intereses de la ciudadanía, son algunos de los retos que tendrá que enfrentar el país de cara al futuro (Rodríguez Balari, Tabares Neira y Travieso Cárdenas, 2019:1).

Referentes conceptuales

En este acápite se abordan conceptualizaciones que acercarán a la comprensión del tema que se propone, desde la mirada de diferentes autores. Lo referente a conceptualizar lo que como público y privado se pudiera definir ha sido objeto de interés por diferentes estudiosos del tema desde el pasado siglo, y quizás antes, pues, haciendo referencia a lo ello, Dan Adasko (1998) afirma que, a partir de las revoluciones burguesas que tuvieron lugar entre los siglos XVIII y XIX, la actuación del hombre queda contenida y escindida en estas dos esferas.

¿Qué es lo público?

Para Hannah Arendt (1974), la palabra público significa dos fenómenos estrechamente ligados, aunque no iguales.

En tanto, Adasko (1998) apunta que la esfera pública es “el ámbito donde los hombres dejan su individualidad y construyen algo en común”.

Así, la esfera de lo público se distingue por ser un espacio que trasciende el interés y la acción particular de cada individuo. Cada sujeto se ubica en un entramado de relaciones sociales que le permite llevar a cabo proyectos y acciones que lo unen con otros hombres. El elemento central de la vida pública moderna es la generalidad (Ferromondo, 2019), decimos que algo es público cuando no pertenece a nadie o, mejor dicho, cuando pertenece a todos, no como individuos, sino como ciudadanos. Estos espacios públicos suponen una apropiación colectiva, apropiación que implica una elaboración común del sentido. Una interacción entre los diferentes usuarios que siguen reglas implícitas que posibilitan el uso colectivo.

Lo público es el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma. Se trata de un ámbito heterogéneo, donde es posible distinguir niveles diferentes. Público es un término más que todo social, se podría decir que la razón por la que existe es porque existe el término privado. De esta manera, lo privado significa algo antagónico y completamente opuesto, ya que hace referencia a lo que no es para todos, o sea, se debe cumplir con una serie de condiciones para formar parte del sector privado. Si bien lo público, por lo general, es gratis o subsidiado, es algo para todos, lo privado, en cambio, requiere de un pago y se mueve por incentivos monetarios.

Lo público también supone todas aquellas cosas, actividades o servicios que están destinados para el uso o consumo de todos los ciudadanos que habitan una nación y que tienen como objetivo primordial la satisfacción de necesidades, dar bienestar.

Se debe tener en cuenta, además, que todas aquellas cuestiones inherentes al Estado, como puede ser, por ejemplo, las instituciones que controla, son consideradas públicas y están, por tanto, dentro de la órbita de lo público. En estas situaciones, el Estado será el único que podrá decidir presente el y futuro de ellas o cualquier otro cambio en su entidad, como el paso de públicas a privadas, entre otras.

¿Qué es lo privado?

Del latín *privatus*, privado es aquello que pertenece o se ejecuta a la vista de pocos. De manera familiar o doméstica, sin ninguna formalidad. Por tanto, sus objetivos y metas están asociadas con el incremento de sus utilidades, a diferencia del sector público.

Dan Adasko (1998) asume que la esfera privada puede caracterizarse como “el espacio individual donde cada sujeto se desarrolla en su propio destino y mediante sus propias capacidades y condiciones”.

Privado también es el espacio, edificio o propiedad que no pertenece al Estado y, por tanto, no es público, sino que su dueño es un particular —en sentido general, ya que casi siempre se trata de más de una persona—. A nivel económico, el sector privado está compuesto por los actores económicos que realizan actividades con ánimo de lucro y que no pertenecen a la esfera del Estado.

Todo lo anterior evidencia que lo llamado o considerado “lo público y lo privado” han constituido formas adoptadas por las sociedades para lograr su desarrollo, creando diferenciaciones conceptuales según los sistemas sociales. Cada sistema está acompañado de sus regulaciones o normativas jurídicas que, en última instancia, hacen posible que ambas formas puedan convivir en virtud de lograr formulaciones que propicien la relación público-privado, tema este que será expuesto en el siguiente acápite y que tiene como punto de partida definir de qué se trata.

¿Qué es la relación público-privado?

En la práctica cotidiana se producen diferentes tipos de relaciones entre el sector público y el sector privado para un fin específico. Normalmente, a esta relación entre ambos sectores se le denomina: alianza, cooperación, iniciativa, asociación. En general todas caracterizan un acuerdo entre, al menos, un actor del sector público y, al menos, un actor del sector privado para prestar generalmente algún servicio público, para un proyecto en infraestructura, etc. (CEPAL, 2017:4).

En este trabajo se asume el término asociación, entonces se puede plantear que este tipo de relación entre los sectores público y privado no son, por lo general, “privatizaciones” en el sentido habitual de la palabra. Por ejemplo, una empresa privatizada es una empresa que estaba en manos del sector público y que pasó completamente a ser propiedad del sector privado. Una asociación público-privado es una relación comercial basada en un contrato firmado *a priori*, entre el sector público y el sector privado. En todos los casos, el alcance comercial de esta asociación, su potencial para generar ganancias, está restringido contractualmente; por ello no son las fuerzas del mercado las que regulan la asociación.

Por el contrario, las asociaciones entre los sectores público y privado pueden convertirse en mecanismos relevantes para dar respuesta a los fallos del mercado y acometer proyectos donde la administración pública necesita, fundamentalmente, financiamiento, aunque también puede tratarse de tecnología, *know how*, etc. Cuando ni el mercado, ni las administraciones públicas ni las organizaciones de la sociedad civil son capaces por sí solos de proveer bienes públicos o de atender las demandas sociales, a menudo es necesario movilizar recursos públicos y privados, y una forma eficaz y eficiente de hacerlo es mediante la asociación entre los sectores, lo cual, si bien tiene beneficios, también trae consigo riesgos que hay que identificar antes y no descuidarlos.

No obstante, los incentivos normales para la administración de empresas en el sector privado rigen también para una asociación público-privado (como la necesidad de generar un adecuado rendimiento del capital, lograr un uso racional de los recursos, etc.). El contrato entre las partes es un instrumento

importante que establece las bases de la asociación, los fines específicos, las responsabilidades de cada uno y el tiempo de duración, entre otras cuestiones.

En algunas ocasiones, las asociaciones entre los sectores público y privado tienen como objetivo mejorar determinados servicios públicos, para lo cual combinan la intervención de capitales privados; otras veces, intervienen capitales del sector público para mejorar servicios públicos o la administración de activos del sector público.

Si se analiza esta asociación centrándose en la producción de servicios públicos, la práctica ha demostrado que ofrece una estrategia para la administración del riesgo en el sector público, la cual resulta más adecuada y eficaz en función de los costos de lo que se consigue mediante los sistemas tradicionales de adquisición. La redacción de un contrato de asociación público-privado entre un cliente del primer sector y un contratista del segundo obliga, por un lado, al sector público a definir sus necesidades de servicios a mediano y/o largo plazo y, por otro lado, garantiza que el sector privado no va a poner en riesgo su capital para cumplir la prestación de estos servicios, a menos que esté satisfecho con el rendimiento continuo en el plazo acordado que dure la asociación (Pérez Cueva y Góngora Domínguez, 2018:25).

Sin dudas, las asociaciones público-privado no son una opción fácil de contratación para el sector público, ni ofrecen una solución universal. Sin embargo, sí constituyen un marco flexible en el que el personal especializado y los recursos del sector privado pueden movilizarse para brindar servicios públicos en las circunstancias adecuadas, y que sean de mejor calidad, duraderos y más eficaces en función de los costos. Ello trae definitivamente un beneficio social.

En ningún caso se puede idealizar la relación entre ambos sectores; los intereses son diferentes y las metas también, de aquí la necesidad de identificar un proyecto común, definir las partes involucradas, los fines específicos y elaborar un contrato que deje claro, entre otras cosas, el alcance y objetivo específico de la relación.

Por tanto, la asociación público-privado conlleva, por un lado, beneficios, pero, por otro, también hay riesgos potenciales que no se pueden obviar por parte de la administración pública.

En Cuba, a partir del perfeccionamiento del modelo económico, se ha dado más participación al sector no estatal de la economía, en formas de gestión cooperativas y privadas no asociadas al sector agropecuario necesariamente (ya aquí existían con anterioridad). Esto ha provocado que el consumidor tenga que enfrentarse a nuevos actores que desconocen sus deberes en relación con el consumo de bienes o servicios. A ello se añade que, con la separación de funciones, la empresa estatal también tiene y debe ampliar sus conocimientos y prácticas asociadas a la protección de los derechos de los consumidores, lo cual se desconoce en muchos casos, entre otras cuestiones, por la falta de cultura, pero también por la falta de un entendimiento real del alcance de la protección de los derechos con un enfoque más sectorial, más allá de la esfera del comercio interior.

Derechos de los consumidores

En 1995, las Naciones Unidas adoptaron las “Directrices para la Protección del Consumidor”, las cuales fueron ampliadas en 1999 para incluir los conceptos y principios referidos al consumo sustentable. En el punto 111, letra G, se dice: “Corresponde a los consumidores informados una función esencial en la promoción de modalidades de consumo que pueden sustentarse desde el punto de vista económico, social y ambiental, incluso influyendo en los productores con sus decisiones. Los gobiernos deben promover la

formulación y aplicación de políticas de consumo sustentable y la integración de estas con otras políticas públicas” (Naciones Unidas, 1999).

Estas Directrices tienen entre sus objetivos, ante todo, servir de ayuda y referente para todos los países miembros con el fin de desarrollar un régimen jurídico, una estructura organizacional que constituya la base de un sistema de protección de los derechos de los consumidores y el desarrollo de una amplia labor educativa entre todos los involucrados a nivel de cada nación.

Igualmente, se alerta sobre la necesidad de promover conductas éticas entre los productores y prestatarios de servicios, promoviendo además un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenible, contemplando, asimismo, la protección del medioambiente.

A los efectos de estas Directrices, *las políticas de protección al consumidor incluyen leyes, reglamentos, normas, procedimientos, decisiones, mecanismos y programas de los Estados miembros*. También las normas y recomendaciones del sector privado que protegen los intereses y derechos de los consumidores.

Serían, entonces, *principios para los Estados miembros mantener una política enérgica de protección al consumidor, establecer prioridades propias atendiendo a las circunstancias económicas, sociales y ambientales del país y las necesidades de su población*.

El documento resalta el fomento por los Estados de modalidades de *consumo sostenible*, teniendo en cuenta como objetivos *la erradicación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades humanas básicas y la reducción de la desigualdad*.

También destaca *la necesidad de mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar y vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor*, y que las medidas se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población, en especial la población rural y los pobres.

Hoy se reconocen internacionalmente los principales derechos que tienen los consumidores, lo que ha repercutido en una mayor igualdad en los sistemas de protección al consumidor que se implementan en el mundo. No obstante, la sociedad se transforma y se desarrolla, influenciada por los medios de comunicación, la informática, la contratación electrónica, los adelantos tecnológicos, etc., e impone de forma constante al derecho nuevos retos en materia de protección al consumidor, lo cual desata nuevos debates doctrinales.

A nivel internacional, es notable el avance que se ha alcanzado en lo referente a la protección al consumidor, todos los países que integran la Unión Europea poseen una vasta regulación en esta materia; en el contexto americano, 15 países cuentan con leyes de protección al consumidor: Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, el Salvador y México.

Los derechos de los consumidores alcanzan a toda persona que como ciudadano es afectada por cualquier decisión pública o privada, generando derechos y obligaciones entre las partes involucradas.

Por su parte, los derechos constitucionales son los refrendados de alguna manera en la Constitución nacional, se consideran esenciales en el sistema político y están especialmente vinculados a la dignidad humana. Son derechos que dentro del ordenamiento jurídico disfrutan de un lugar especial en cuanto a garantías de tutela y reforma.

Hoy se observa, en la mayoría de las constituciones, una amplia variedad de derechos que están inspirados en los derechos humanos que se relacionan en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se clasifican como derechos fundamentales a los derechos considerados como de primera generación, o sea, los derechos civiles y políticos. Son aquellos inherentes al ser humano, a toda persona debido a su dignidad y constituyen la esencia de la estructura política y jurídica de la Constitución, el

estado social de Derecho no puede existir sin el reconocimiento y el ejercicio de los derechos fundamentales.

Responsabilidad de la administración pública y el Gobierno en la protección de los derechos de los consumidores

A las organizaciones tales como empresas, organismos de gobierno y entes normativos a cargo de las políticas sobre protección de los consumidores, la aplicación de las “Directrices para la Protección del Consumidor”, aprobadas por las Naciones Unidas, puede ayudarlos en:

- *La entrega de valiosas perspectivas en relación con las necesidades de los consumidores:* que les ayuden a comprender los principios básicos tras la protección de los consumidores y la forma en que estos se expresan.
- *Definir los roles y responsabilidades:* comprender los diversos papeles y responsabilidades del Gobierno, de las empresas y las demás organizaciones.
- *Aumentar la confianza de los consumidores:* satisfacer las necesidades de los consumidores puede aumentar su confianza y seguridad.
- *Ahorrar un valioso tiempo:* la orientación proporciona una excelente lista de cotejo para la elaboración de una política de protección de los consumidores. ¿Por qué reinventar la rueda, si ya existe?
- *Aprender unos de otros:* las Directrices demuestran el valor del trabajo conjunto en cuanto a compartir las experiencias y los conocimientos, identificar los problemas que son comunes y encontrar las mejores soluciones.
- *Impulsar el comercio:* infundir confianza y fomentar el desarrollo de los mercados, tanto nacionales como internacionales, a través del uso de los principios establecidos en los acuerdos y las normas de comercio internacional.
- *Garantizar un enfoque uniforme:* la interconexión entre los mercados globales es cada vez mayor y las fronteras se vuelven difusas. Esto pone de relieve la importancia en aumento que tiene el contar con soluciones armonizadas para los problemas en común (Consumer International, 2016:12).

En el contexto actual no es posible imaginar una sociedad civilizadamente concebida que se estructure y funcione obviando los roles de la administración pública. Es imprescindible, como parte del entramado institucional encargado de materializar las políticas públicas, impartir justicia, brindar seguridad y enfrentar los complejos y distintos escenarios que se presentan en la esfera internacional. El debate en torno a la administración pública, su importancia y trascendencia está inmerso en el propio debate acerca del Estado en cualquier época histórica. Una sociedad sin Estado, Gobierno y administración no es posible en la actualidad; sería una sociedad desarticulada, incapaz de gestionar los requerimientos y necesidades de sus ciudadanos en beneficio de ellos mismos y del país (Gutiérrez Castillo, Tabares Neira y Pérez Hernández, 2018:1).

En el siglo XXI, ante los ingentes problemas de la sociedad a escala global, la propia relevancia de la administración pública le impone retos, en tanto, las sociedades esperan que la administración sea avanzada, ágil, eficiente, y que las respuestas a las demandas, expectativas y necesidades de los ciudadanos sean cada vez más efectivas (*Ibidem*).

Una administración pública eficaz, así como el buen gobierno, tienen un papel importante que cumplir en la consecución de los objetivos trazados para alcanzar un desarrollo sostenible.

De esta forma, el mejoramiento y la reforma de los sistemas e instituciones de gobierno, incluido el fortalecimiento de la capacidad del sector público, son tareas de crucial importancia para aliviar la pobreza, las desigualdades, intensificar la participación ciudadana en todos los niveles de la gestión de los asuntos públicos, proteger el medioambiente y promover un desarrollo sostenible (ONU, Consejo Económico y Social, 2002:1).

La Agenda 2030 de Naciones Unidas se refiere a una administración pública para el desarrollo y, a partir de ahí, se identifican los parámetros más importantes que se deben tener en cuenta en su proceso de modernización. Se trata entonces de darle más participación a la ciudadanía, avanzar en la profesionalización de funcionarios y directivos en el sector público, promover una gestión eficiente, eficaz, transparente, que promueva un desarrollo sostenible y eleve el bienestar social (Gutiérrez Castillo, Tabares Neira y Pérez Hernández, 2018:5).

Como parte de ese proceso de modernización de la administración pública, está la búsqueda de soluciones viables para mejorar los servicios públicos y con ello el bienestar de los ciudadanos. Es aquí donde la asociación público-privado puede ser considerada una opción, tanto a partir de empresas extranjeras para cuestiones más estratégicas, como de empresas locales para servicios más específicos, dígase, por solo mencionar un ejemplo, el transporte de pasajeros. Este proceso debe ser liderado por el Gobierno y la administración pública, evaluando cada proyecto, balanceando los riesgos y beneficios, así como garantizando la calidad de los contratos y acuerdos que se contraigan entre las partes.

Entonces, resulta necesario comprender la complejidad implícita en el proceso de modernización de la administración pública y para ello hay que entender las diferentes dimensiones en que se proyecta su actuación, sus áreas de responsabilidad y su quehacer. Asimismo, es preciso identificar esas dimensiones (político, social, jurídico, económico y medioambiental) y lograr que se proyecten de manera interrelacionadas, no absolutizando a unas por sobre otras como ocurre generalmente.

Es la administración pública la que está llamada a desempeñar un papel determinante en la promoción de un desarrollo sostenible a largo plazo, lo cual no solo debe tener una expresión a nivel de país, sino también a nivel local, en el espacio territorial, el municipio, ya que es allí, precisamente, donde se encuentran y viven los ciudadanos, donde desarrollan su vida y satisfacen la mayoría de sus necesidades.

Hoy es imposible pensar en un proyecto de desarrollo que no requiera de la participación de los diferentes actores sociales en algunas de las dimensiones descritas, como tampoco es probable que se conciba un ejercicio ciudadano sistemático que no genere desarrollo. A la luz de lo anterior, los vínculos existentes entre un proceso y otro se develan como un entrelazamiento de tipo sinérgico (...) (Cárdenas Travieso y Tabares Neira, 2017:199).

La propia modernización de la administración supone el primer reto. El impacto que demandan sus acciones de cara a los ciudadanos está estrechamente vinculado con más resultados y mayor inmediatez, para lo cual resulta imprescindible evolucionar y modernizarse. La modernización de la administración pública se identifica con formas de gestión que mejore y transforme de raíz los procesos y el accionar administrativo, superando el actuar tradicional. No es un proceso sencillo, implica romper inercias e, incluso, afectar intereses de muchos grupos arraigados. Requiere entender y reconocer, ante todo, cuáles son los puntos de partida necesarios, e identificar las fortalezas y debilidades a las que se enfrenta el cambio (Gutiérrez Castillo, Tabares Neira y Pérez Hernández, 2018:3).

El Estado tiene la obligación de regular las condiciones en las cuales se desarrollan y concretan las relaciones de consumo, con el objetivo de proteger al destinatario final y sus derechos como consumidor.

Precisamente, la columna vertebral de esta relación es el derecho de consumo, cuyo objeto es corregir la desigualdad en que se encuentren los consumidores, estableciendo normas de carácter público que regulen el restablecimiento del equilibrio entre el consumidor y el proveedor.

Una indebida protección a la persona como consumidor, a la sociedad y al mercado, tiene grandes consecuencias, puesto que los proveedores de bienes y servicios van a cargar en el precio o tarifa el costo de la intervención administrativa indebida.

El desarrollo del mercado indica que estas relaciones, en muchas ocasiones, no se producen en las mejores condiciones para los consumidores, al ser colocados en situaciones desventajosas o discriminatorias que alcanzan a afectar su salud, economía e intereses.

Es una realidad que el crecimiento del consumo de la parte afortunada del planeta descansa en el agotamiento de los recursos no renovables y en el uso intensivo de recursos renovables, lo que degrada su calidad y afecta no solo a las generaciones actuales, sino también a las futuras.

Nos hallamos ante una situación que no se puede obviar, es impostergable tanto la necesidad de ampliación del consumo para una parte significativa de la población que actualmente vive en la pobreza y miseria, como el rediseño de los patrones de consumo a nivel mundial y hacia productos ambientalmente sostenibles, que mejoren la eficiencia en el uso de los recursos naturales y, a su vez, que permitan desalentar el consumo que produzca un efecto negativo sobre la sociedad y que redunde en crear más desigualdad y pobreza.

En un momento dado de la historia, el capitalismo representó el progreso en relación con las formaciones económicas-sociales anteriores. A partir de ahí, paulatinamente, continuó experimentando cambios constantes y notables, lo cual ha llevado a su transformación: de un capitalismo de producción al actual capitalismo financiero y de consumo.

En este camino se han ido modificando muchos de los valores tradicionales ya instituidos, dando paso a otros que responden a las estructuras sociales vigentes y al propio funcionamiento y la dinámica de las sociedades de consumo.

El impetuoso desarrollo en los últimos años de la ciencia y la técnica y, como consecuencia de ello, del transporte y las comunicaciones ha promovido un nuevo diseño económico y social, el cual va ganando espacio gradualmente, imbricándose por completo con el proceso de globalización. Este proceso, de corte neoliberal, puede situar en un mayor riesgo los intereses del consumidor.

Mención aparte, por su gran importancia, merece lo relativo a la información, está claro que este tema requiere de una atención especial por parte de la legislación que en materia de consumo cada país formule e implemente, de manera tal que se garanticen, entre otros, el derecho del consumidor y el usuario a estar informados sobre las características y seguridad de los productos y servicios a los que tienen acceso.

El Estado, el Gobierno y la administración de cada país tienen el deber de formular e implementar políticas para la protección de los consumidores y usuarios, lo cual se extiende al medioambiente. Además, tienen que dar espacio a normativas que regulen esta relación de consumo y promover el desarrollo de mecanismos para la solución de conflictos cuando estos se presenten, agilizando su materialización.

Asimismo, teniendo en cuenta la distorsión a que cada día son sometidos los patrones tradicionales, culturales e históricos del consumo, resulta indispensable el desarrollo de una labor educativa importante dirigida a la población, con énfasis en los jóvenes. Pero también hay que hacer campañas de bien público para divulgación y difusión de los derechos de consumidores y usuarios, exigiendo al sector público y

privado su estricto cumplimiento. La mejor manera de defender a los consumidores es dándoles la posibilidad de conocer sus derechos, informándolos y educándolos para que aprendan a ejercerlos por sí mismos.

Es precisamente ahí donde la administración pública y el Gobierno tienen hoy día un importante papel que desempeñar, tienen que regular y liderar diferentes políticas, procesos y estrategias; una de ellas es precisamente la relación público-privado, ya que tienen que velar por el interés social en un clima de confianza y transparencia. Entre estas políticas, una bien importante está referida a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

En Cuba, el Estado tiene una función especialmente importante, pues debe contribuir a perfeccionar e implementar el sistema propuesto, pero también debe dejar esta responsabilidad en una institución u organismo que no sea parte del proceso y que posea la autoridad necesaria para dirigir con eficiencia la protección y defensa de los consumidores.

El marco legal es lo que sostiene cualquier sistema de protección a los consumidores. Resulta necesario, entonces, *comprender la naturaleza transversal del régimen jurídico de consumidores y usuarios, tanto por la variedad de materias a las que afecta, como por la pluralidad de operadores públicos y privados que intervienen.*

El Estado y la administración deben comprender que hay que defender los derechos de los consumidores y usuarios, no solo ante los operadores privados en el marco de las relaciones jurídico-privadas (consumidores-empresas), sino también en las relaciones jurídico-públicas, frente a las administraciones públicas. Para ello, se deben poder utilizar tanto la vía de la jurisdicción civil, como la vía y contencioso administrativas.

Hoy el propio proceso de perfeccionamiento del modelo económico iniciado en Cuba constituye de por sí un reto para el Gobierno y para los consumidores, ya que las actividades cooperativas y privadas tendrán mayor peso, independientemente de que el sector estatal continúe siendo mayoritario.

No hay una estructura real para enfrentar las diferentes situaciones que se presentan a diario, sigue sin existir una manera ágil y efectiva de dirimir los conflictos, se pone a las estructuras administrativas como jueces y partes y no hay un cuerpo legal único que con el detalle necesario tipifique las violaciones y las medidas que se deben tomar en cada caso.

La educación a los consumidores y los proveedores debe ocupar un lugar central como una necesidad de primer orden, para poder implementar cualquier sistema de protección al consumidor en el país.

Además, resulta necesaria la divulgación, como parte de la educación a los consumidores, a los proveedores y hasta al propio sector público, sobre todos los derechos aprobados por Naciones Unidas y reconocidos en Cuba.

Conclusiones

El panorama cubano ha cambiado mucho en la actualidad. Aparecen nuevas figuras en el sector cooperativo asociadas a la agricultura y también, en otros casos, a los servicios. También aparecen nuevos agentes en el sector privado, ya sea a nivel individual, como cuentapropistas, o asociados a un tipo de pequeña empresa. A todo lo anterior se suman las empresas estatales de producción o de servicios.

A este escenario se enfrenta el consumidor hoy en Cuba, expuesto a nuevos agentes desconocedores, por lo general, de los derechos que deben respetar.

Si bien la existencia de nuevas figuras aumenta la oferta de bienes y servicios en beneficio de la sociedad, también es cierto que cometen violaciones al igual que las empresas estatales, en muchos casos por desconocimiento, falta de cultura sobre estos temas y por negligencia.

En la relación público-privado, el rol de la administración pública es esencial, pues debe velar por el cumplimiento de los contratos pactados, pero, igualmente, por la adecuada atención y respeto a los consumidores.

Resulta imprescindible trabajar arduamente en esto, a fin de acabar de darle la institucionalidad necesaria a nivel de país, así como el enfoque sectorial que se requiere, ya que la protección de los derechos de los consumidores tiene que ver, en definitiva, con la vida misma y la felicidad de los ciudadanos, y esto no se puede ni se debe obviar.

Referencias bibliográficas

- ADASKO, ADAM (1998): “Lo público y lo privado en relación con las nuevas tecnologías”, en Ferramondo, María Florencia (2019): “Lo público y lo privado en relación a las nuevas tecnologías”. Trabajo presentado a Seminario. Documento descargado en <https://rephip.unr.edu.ar>.28.05.2019.
- ARENDRT, H. (1974): “La condición Humana”, en Ferramondo, María Florencia (2019): “Lo público y lo privado en relación a las nuevas tecnologías”. Trabajo presentado a Seminario. Documento descargado en <https://rephip.unr.edu.ar>.28.05.2019.
- CÁRDENAS TRAVIESO, ODALYS Y LOURDES TABARES NEIRA (2017): “La información y la comunicación en la administración pública”, en *Administración pública. Conceptos y realidades*, cap. V, Ruth Casa Editorial, Panamá.
- CEPAL, subsección México (2017): *Asociación público-privado como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamericano*, Editorial CEPAL, Chile.
- DE BARBIERI, TERESITA (1996): “Los ámbitos de acción de las mujeres”, en Narda Henríquez (ed.): *Encrucijadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 107-132. Freie Universität Berlin Jijona. <https://www.lai.fu-berlin>. Consultado 28.05.2019.
- CONSUMER INTERNATIONAL LONDRES (2016): *La protección de los consumidores porque es importante para usted. Guía práctica sobre Directrices de Naciones Unidas. N51RX*.
- GUTIÉRREZ CASTILLO, ORLANDO, LOURDES TABARES NEIRA Y LISSETTE PÉREZ HERNÁNDEZ (2018): “Retos en la modernización de la administración pública en Cuba”. Ponencia. Evento Internacional ANEC, La Habana.
- FERRAMONDO, MARÍA FLORENCIA (2019). “Lo público y lo privado en relación con las nuevas tecnologías”. Trabajo presentado a Seminario. Documento descargado en <https://rephip.unr.edu.ar>.28.05.2019.
- IGLESIAS MORELL, ANTONIO, LOURDES TABARES NEIRA Y ORLANDO GUTIÉRREZ CASTILLO (2018): “Administración y gestión públicas. Tendencias internacionales y retos para Cuba”. Ponencia. Evento Internacional ANEC, La Habana.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, (2002): *El papel de la administración pública y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional*, Informe Consejo Económico y Social, Editorial de la ONU, Nueva York.
- PÉREZ CUEVA, CARLOS MANUEL Y LUIS CARLOS GÓNGORA DOMÍNGUEZ (2017): “Administración y empresas públicas”, en *Administración pública. Conceptos y Realidades*, cap. XIII, Ruth Casa Editorial, Panamá.

- RODRÍGUEZ BALARI, EUGENIO, LOURDES TABARES NEIRA Y ODALYS TRAVIESO CÁRDENAS (2019): “Población, Economía, Mercado Doméstico y Derechos del Consumidor. Reflexión”, artículo propuesto para publicar en *Novedades de población*, Centro de Estudios Demográficos, La Habana.
- TABARES NEIRA, LOURDES (2017): *Administración pública local. Retos y perspectivas al calor del perfeccionamiento del Modelo Económico Cubano*, Editorial. Universitaria, La Habana.
- UNCTAD/ONU, NEW YORK (2016): “Directrices para la Protección del Consumidor”. Portal de Naciones Unidas/Ginebra.

INFORMACIÓN, PUBLICIDAD Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

Odalys Cárdenas Travieso, Julián Rey Hernández y Lucia Letamendi Castro

Introducción

En el actual contexto cubano, de importantes transformaciones económicas y sociales para dar respuestas efectivas y concretas a las demandas de la sociedad, la administración pública desempeña un rol primordial y enfrenta retos que en la voluntad por proteger los derechos de los consumidores y usuarios la colocan en primera línea de operaciones, no solo por aquellos servicios públicos⁹ que presta, sino también por su papel protagónico como garante y ente regulador de los procesos que vinculan a la información y la comunicación con la protección de estos derechos.

En este texto se exponen conceptualizaciones que son utilizadas en el entorno de la administración pública y que no siempre se emplean de forma adecuada, a la vez que se presentan los principales retos institucionales y sus potencialidades en lo referente a información, publicidad y protección a los derechos de los consumidores y usuarios.

La información, conceptualizaciones

En este acápite se precisará qué es información, no solo como acepción, sino también vista como recurso, su importancia para el funcionamiento de la administración pública y para los consumidores y usuarios.

Antes de avanzar y adentrarnos en el universo de la información, hay algo que sería oportuno esclarecer, pues, en ocasiones, los términos información y comunicación son empleados indistintamente, incluso por especialistas. Desde una mirada epistemológica, el origen del concepto de comunicación proviene de la palabra “común”, “tenido o poseído por todas las cosas de que se trata”. Y la palabra “comunicación”, en su acepción de intercambio de información entre personas, se suele definir en los

⁹ En términos generales, se reconoce el servicio público como aquella actividad de prestación que tiende a satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo de la vida de la colectividad. Así, el servicio público debe asumirse como función social, es una obligación de orden social que se impone a los gobernantes, por lo que existe una correspondencia íntima entre la posición de poder y la obligación de cumplir ciertas actividades, expresadas en la prestación de ciertos servicios. Toda prestación de un servicio público está caracterizada por tener por objeto una prestación que consiste en el uso de un bien o de un recurso (Tabares, Garcés y Cárdenas, 2017:1).

dicionarios como: “Acción y efecto de comunicar o comunicarse. Trato, correspondencia entre dos o más personas. Transmisión de señales mediante un código común al emisor y al receptor (RAE)”. Finalmente, el verbo “comunicar” está definido como: “Hacer a otro participe de lo que uno tiene. Descubrir, manifestar o hacer saber a alguien alguna cosa. Conversar, tratar con alguien de palabra o por escrito. Transmitir señales mediante un código común al emisor y al receptor (RAE)” (en Cárdenas y Tabares, 2016:324).

Por información se puede entender (...) grupo de datos ya supervisados y ordenados que sirve para construir un mensaje, basado en cierto fenómeno o sujeto. Conjunto organizado de datos procesados que constituyen un mensaje que cambia el sentido del conocimiento, la información representa los datos transformados de forma significativa para la persona que los recibe, es decir, tiene un valor real o percibido para sus decisiones o sus acciones (Cárdenas y Tabares, 2016:335-336).

Puede definirse información como cada señal, mensaje, percepción que produce un efecto sobre su comportamiento o sobre su estado cognoscitivo; la información representa los datos transformados de forma significativa para la persona que los recibe, es decir, tiene un valor real o percibido para sus decisiones o sus acciones, por tanto, es necesario evitar los ruidos.

Diferencia entre datos, información y ruido.

<i>Datos</i>	Conjunto de hechos sin organizar, relativos a personas, objetos u acontecimientos.
<i>Información</i>	Son esos mismos datos debidamente organizados y que <i>aportan utilidad</i> o adquieren un <i>carácter relevante</i> para una persona determinada.
<i>Ruido</i>	Datos carentes de utilidad para una persona particular o nivel de organización, estén o no organizados.

En el actual contexto internacional —del cual Cuba, obviamente, forma parte—, es necesario comprender cómo la información se ha convertido en un recurso importante tanto para la administración pública¹⁰ como para los ciudadanos. Los actores de la administración pública, en tanto procesan y emiten de forma constante mensajes cargados de disímiles contenidos, haciendo uso de las tecnologías a su disposición o no, saturan con mensajes promocionales que responden a diferentes tipologías o dejan de emitir aquellos con contenidos relevantes para los ciudadanos.

La información es un recurso vital en todos los niveles de la organización, refleja el quehacer institucional. Con base en la información, la organización toma todo tipo de decisiones.

(...) La información tiene un papel fundamental en el funcionamiento de la administración, en su relación con las diferentes estructuras administrativas y de gobierno y con la población. Por ello requiere de atención y perfeccionamiento, al calor de los cambios que hoy se producen en el país. En este contexto resulta indispensable estimular el intercambio de ideas, opiniones, conceptos, y

¹⁰ Administración pública (entendida como aparato): es el complejo organizado (órganos, organismos, servicios, otras expresiones organizativas) dentro del Estado cuya función es la proveer y garantizar la satisfacción de las necesidades generales de la colectividad. Está condicionada históricamente y su existencia y funcionalidad se fundamenta en el marco jurídico que la ordena y determina (Tabares y otros, 2017:37).

subrayando el contacto con la población que en definitiva es el beneficiario directo de la gestión administrativa. (Cárdenas y Tabares, 2016:324).

Afirman Cárdenas y Tamayo que la información pertinente tiende a fortalecer la confianza en las instituciones, sobre la base del conocimiento de su funcionamiento y sus resultados; también incrementa el nivel de exigencia en las instituciones públicas (2016:69).

La evolución de las TIC ha causado un gran impacto en todos los niveles de la actividad humana y una innovación constante en los canales e instrumentos de comunicación. A esto se suma la irrupción desde la década pasada (y particularmente desde 2010) del término “gobernanza¹¹ de la información” (GI).

Una de las definiciones más aceptadas es la que cita que GI “es la especificación de los derechos de decisión y de una estructura de responsabilidades y control, con objeto de fomentar la cultura deseada para la valoración, captura, almacenamiento, uso, archivo y eliminación de la información. Ello incluye procesos, roles, estándares y medidas que aseguren el uso efectivo y eficiente de la información que permitan a una organización conseguir sus objetivos”.

Esta definición, además, sitúa la GI en un plano político, incidiendo desde un planteamiento no coercitivo en la importancia de la toma de decisiones, asunción de responsabilidades y el control sobre las mismas. Todo ello como un paraguas necesario para dar cohesión y gobierno al flujo de información en el marco de los procesos de negocio, a las actividades de gestión de datos y documentos, a la aplicación de normativas y estándares, a la forma de uso, recuperación, explotación, análisis y reporte, y a la gestión del ciclo de vida de la información (Hernández y otros, 2013:1).

Las anteriores propuestas invitan a reflexionar sobre: ¿de qué tipo de información se trata?, situándonos en el entorno de la administración pública local y teniendo presente los avances de la gestión de las TIC, que propician redes comunicativas y crean espacios intracomunicacionales¹² entre los diferentes públicos objetivos. Esto abre las puertas para que las organizaciones públicas puedan aplicar iniciativas de manejo y distribución de información que facilitaría la toma de decisiones de los consumidores y usuarios y aumentaría también el impacto de la generación de imagen positiva de las instituciones; en fin, se trata de aquella información que forma parte de la mezcla de infocomunicación, que integra procesos afines y donde intervenga, en los referentes para proteger los derechos de consumidores y usuarios, la planificación estratégica como un componente programático.

La información es también un recurso más del que dispone la organización como lo es el capital, las materias primas o el trabajo, ya que sin ella no hay organización viable. Como cualquier otro recurso tiene un costo, se puede controlar, tiene un ciclo de vida útil y se puede transferir; además, tiene particularidades que le permiten expandirse y comprimirse sin perder su esencia, partirse y ser mayor que

¹¹ El término gobernanza tiene varias acepciones según la RAE: acción y efecto de gobernar o gobernarse; mandar con autoridad o regir algo; guiar y dirigir; regirse según una norma, regla o idea.

¹² Es un proceso estratégico de gestión de la comunicación que tiene como finalidad lograr mayor efectividad en los procesos de comunicación, potenciando la transversalidad y la creación de valor de la cultura organizacional. Evidentemente, la intracomunicación y la cultura organizacional son dos procesos que se complementan, en tanto la primera busca la integración interna de los aportes de los miembros de la organización, reflejados en opiniones, pensamientos, ideas. Elías y Mascaray (2003) reconocen un desplazamiento de las tradicionales lógicas del término comunicación interna —tendientes a reducir la conflictividad laboral e incrementar la productividad y eficacia del funcionamiento de una empresa— por el de intracomunicación. Desde su conceptualización, este sugiere un proceso estratégico de gestión y comunicación transversal para la creación de valor en la cultura organizativa y un potente agente de cambio sustentado en la cooperación y las cambiantes exigencias del entorno: la evolución tecnológica, económica y social. En los supuestos de la intracomunicación, se desatiende la división tradicional de comunicación horizontal, ascendente y descendente, para sustituirla por la intercomunicación.

la suma de sus partes y puede compartirse sin que por ello se quede uno con menos. Es un activo que tiene un gran valor en la organización y necesita ser protegido, para ello es necesario la utilización de mecanismos dedicados a su seguridad.

El ámbito institucional, en tanto sistema, combina personas, máquinas, equipos y procedimientos que desarrollan la información adecuada para comunicarla a las personas idóneas, en el momento oportuno, y tiene como objetivo que los diferentes públicos comprendan cuál es su papel y aprovechen los medios para transmitir la información importante que potencie la participación de los diferentes actores en la toma de decisiones.

Sin embargo, es necesario reflexionar sobre la situación, que tiende a ser compleja, en tanto, sin especialistas en comunicación y sin presupuestos, su gestión difícilmente cuente con políticas y estrategias infocomunicacionales que protejan y potencien el derecho a la información de los consumidores y usuarios.

La información a los consumidores y la toma de decisiones

Se propone aquí una mirada a la relación que se da entre los procesos de toma de decisiones y la información, no solo desde lo organizacional —es decir, a lo interno de la institucional—, sino que incluye también, aunque de forma elemental, al consumidor o usuario.

Desde lo institucional, la toma de decisiones es un proceso complejo, que cada vez demanda mayor celeridad. Esto contrasta con la necesidad de un enfoque profundo que integre a las diferentes áreas responsables relacionadas con ello, para lograr, en conceso, resultados cada vez más acertados y oportunos que permitan el éxito de la organización, lo que requiere que sus miembros puedan contar con información relevante.¹³

Fuera del entorno institucional también se toman decisiones que, de una forma u otra, nos afectan. Por tanto, necesitamos disponer de la información que nos aporte los elementos necesarios para que las decisiones tomadas sean oportunas. A manera de ilustración, proponemos algunos ejemplos de los más comunes: cuando acudimos a consumir algún producto, en ocasiones, bajo la confianza de quienes lo comercializan o venden, le preguntamos con ingenuidad: ¿qué tal está el producto?, ¿es bueno este producto, usted lo recomienda?; o cuando acudimos a un restaurante en busca de consumir una elaboración un tanto especial y, con total ingenuidad, nos encomendamos a las recomendaciones de quienes prestan el servicio y llegamos a pedir el plato sugerido. Estas posturas se asumen en busca de información, confiando en quienes la proporcionan, pero sucede que no siempre esta es veraz o aporta todos los elementos necesarios para tomar la decisión adecuada.

Hugo Aznar, al referirse a la información que esperamos recibir, afirma: “Habitualmente nos comunicamos porque confiamos en que nuestros interlocutores van a transmitirnos una información veraz o verdadera; suponemos en la mayoría de los casos que no van a tratar de engañarnos, ofendernos o causarnos algún perjuicio (...)” (2000:1).

¹³ Una información es relevante cuando cumple, al menos, con las siguientes características: a) Proporciona contenidos que evitan incertidumbres y que se tomen decisiones carentes de fundamentos; b) aporta, sin redundancia, aspectos que describen la ocurrencia de un suceso; c) se dispone de forma oportuna, en el momento adecuado, sin extemporaneidad.

Complejidades del proceso de toma de decisiones para los usuarios y consumidores

Para los consumidores y usuarios, el proceso de toma de decisiones, aunque sistemático y a veces inconsciente, se torna también complejo, entre otros aspectos, porque:

- No siempre se cuenta con todos los interesados para compartir la información.
- La información que aportan los productores y/o prestadores de servicio no siempre es suficiente para fundamentar la decisión. En ocasiones se tiende a inundar a los consumidores y usuarios de información desordenada y con escaso potencial; por tanto, no siempre resulta útil.
- Se omite información por parte de los productores y prestatarios de servicios.
- Quienes prestan los servicios desconocen o carecen de la información que demanda el consumidor o usuario y no logran orientarlo según sus necesidades, o la desvirtúan a propósito para lograr realizar la venta de un producto o servicio.
- Se ralentizan los procesos de respuestas ante reclamaciones de servicios de posventa, de denuncias y quejas.
- No se dispone aún de programas digitalizados para el acceso a toda la información que se demanda, y los procesos para retroalimentar, a través de las TIC, a las administraciones todavía son insuficientes.

Todo esto nos hace reflexionar en cuanto a la necesidad de mantener la ética informacional como productores de bienes o prestatarios de servicios, la celeridad en las respuestas de determinadas demandas, la transparencia en la información que se aporta y la no omisión de información, pues disponer de toda la información que necesita un consumidor o usuario de forma oportuna es un derecho que este tiene y, al negarla u ocultarla, lo estamos privando de ese derecho. A tales efectos, Cárdenas y Tabares, proponen: “El accionar del gobierno demanda nuevas dimensiones, nuevas aristas que guíen el pensamiento y la práctica de la gestión de la información a fin de proveer de este recurso a sus demandantes, para que estos tomen sus propias decisiones” (2016:347).

Principales retos para la gestión de la información en la actualidad

En Cuba, en el actual contexto de descentralización de funciones, los principales retos que se deben afrontar para una efectiva gestión de la información son:

- La administración pública cubana ha sido objeto de atención, fundamentalmente desde el derecho, pero es incipiente una sistematización de su estudio como productora de información a los ciudadanos.
- Estandarización e integración de la información a los consumidores y usuarios, en busca de sinergia entre las empresas y la administración pública en las normativas que se propongan, a fin de dotarlos de información coherente.
- Aprovechar al máximo la prioridad que el Programa de Informatización de la sociedad cubana ofrece a proyectos en las estructuras locales, para proporcionar información a los consumidores y usuarios.
- Precisar y normar el sistema de protección al consumidor para la administración local, lo que lleva a que las direcciones administrativas y otras instituciones radicadas en el

territorio se sientan obligadas a tener una disciplina informativa sobre el comportamiento de la protección a los derechos de los consumidores y usuarios.

- La necesidad de entender que los documentos generados por la administración pública son documentos públicos; por tanto, la información que estos contienen también lo es y debe estar disponible mediante medios informatizados para su consulta por los ciudadanos.
- Normalizar, ordenar y organizar la multitud de datos, documentos, registros, canales, medios y procesos en los que se contiene y fluye la información, que se multiplican de forma imparable y crecen sin control (Hernández y otros, 2013:1).
- Se requiere de un sistema que informatice el acceso a la información, viabilice la atención a las quejas y solicitudes, los trámites (...) a la ciudadanía, con los objetivos básicos de informar y ofrecer una herramienta vital de trabajo para gestionar la atención a la población (Cárdenas y Tamayo, 2016:70).
- La administración pública debe tener la capacidad suficiente para verificar la calidad, razonabilidad, confiabilidad, exactitud y oportunidad de la información que ofrece a los públicos objetivos, a fin de evitar la omisión de información que para estos sea relevante (Hernández y otros, 2013:1-36).
- Los atributos de la información que genera la administración pública tienen que ver con el contenido apropiado, la oportunidad, la actualización, la exactitud y la accesibilidad. Su confiabilidad es un atributo imprescindible (Ídem). Esta particularidad constituye una condición necesaria para la confiabilidad que del órgano tengan sus públicos estratégicos, por ello es requerimiento imprescindible que la información esté disponible para quien la necesite cuando la necesite.
- Las reclamaciones y quejas de los consumidores y usuarios, ante el órgano administrativo que se trate, no debe concebirse solo como un ejercicio del derecho o un instrumento para su reclamación, sino también como una vía de obtención de información primaria para la mejora de los procesos de gestión de producción o servicio (Hernández y otros, 2013:71).
- Situar la gobernanza de la información en el plano estratégico de la gestión de la administración pública, cumplimentando la práctica de determinados principios, entre otros: audibilidad, transparencia, integridad, protección, disponibilidad; considerando siempre que los documentos generados por la administración pública son documentos públicos.
- Crear mecanismos formales (de contraparte) que propicien con inmediatez las denuncias y respuestas de y para los ciudadanos por violaciones de sus derechos a la información, en el entorno local.
- Cuando se proporcione información a los usuario y consumidores en documentos electrónicos de la administración pública, estos deben ser creados, mantenidos y gestionados de forma tal que su autenticidad pueda ser probada.
- Crear un sistema de indicadores para tener un acercamiento sobre el nivel de prioridad que se le concede a la gestión de la información (desde la mezcla de infocomunicación) en función de los consumidores y usuarios, en las instituciones de la administración pública y desde estas, por su función reguladora a aquellos sectores privados. Estos indicadores podrían ser, entre otros: a) presupuesto institucional destinado a la información a los consumidores y usuarios; b) la existencia de presupuestos destinados a especialistas en

comunicación en tanto asumen la infocomunicación; c) el desarrollo de estrategias infocomunicacionales que den respuestas objetivas a las necesidades y demandas de los consumidores y usuarios; d) niveles de calidad de la información que se brinda a los consumidores y usuarios para que estos puedan tomar decisiones aceptadas sobre el consumo de productos y servicios ofertados.

Los anteriores desafíos se podrán asumir solo mediante cambios tanto en el accionar de los directivos de la administración pública como en enfoques y filosofías de gestión gubernamental de los procesos comunicacionales.

Publicidad: epistemología del término

La publicidad no es una ciencia, pero su práctica sí afecta a los problemas que las ciencias sociales se cuestionan en torno al sujeto y los modos en que este y los grupos sociales construyen sus modos de vivir e institucionalizan las conductas y las formas de organización social.

A diferencia de las palabras, la publicidad no tiene como objetivo la expresión misma, sino la persuasión hacia el consumo de un producto o servicio resumido en la expresión de una marca, presentándose como un sistema de representaciones de nuestra experiencia de consumo, este de carácter simbólico que nos permite interpretar los mensajes publicitarios, es precisamente este simbolismo el que convierte a la publicidad en un sistema de representaciones de los más eficaces del actual contexto económico global (Cárdenas y Tabares, 2019:128).

Para comprender la definición de publicidad es necesario tener presente que lo que se asume, generalmente, como tal, haciendo referencia a la publicidad destinada a la mercadotecnia, distorsiona la esencia de sus significados, en tanto esta se refiere a sus objetivos específicos de comunicación persuasiva.

Para definir Publicidad se hace necesario conocer las formas que la publicidad adopta, (...) una de ellas, data del siglo XVIII, la otra, se considera que tiene orígenes en fechas que anteceden a la anterior, esclarecer esta dualidad conceptual ayudará a su comprensión y aquí es preciso hacer referencia a las tipologías de la publicidad, pero se hará posteriormente, retomando las conceptualizaciones, el debate radica en torno a los términos *advertising* y *publicity*. El primero se asocia a la definición que dan los norteamericanos a la publicidad comercial, actividad contemplada dentro de la Economía Política cuyo objeto económico está definido dentro de las leyes que rigen el mercado, en el caso de la segunda, se relaciona con el espacio de lo público, aquel en que los individuos, grupos sociales e instituciones encuentran un lugar de concurrencia para comunicarse (Ídem).

En el siguiente cuadro se resumen estas acepciones.

<i>Publicidad (Advertising) = Actividad comercial (Desde el siglo XVIII)</i>	<i>Publicidad (Publicity) = Lugar para la comunicación (Desde el siglo V a. C.)</i>
Actividad con fines informativos y lucrativos, se vincula a los intereses económicos individuales (Granville, 1844).	Lugar donde confluyen los intereses generales (M. Detienne, 1983).

El lenguaje de la producción (Habermas, 1973). Presentación personal y múltiple de bienes, servicios, ideas comerciales, a cargo de un anunciante, a través de un soporte. Se persigue un beneficio individual (Berman, 1980).	Lo público, donde confluye la interacción social (Bajtín). El lenguaje que se construye sobre la presencia pública de algo (objetos e instituciones).
<i>Instrumentos:</i> Estrategia, redacción, soportes, distribución, públicos.	<i>Instrumentos:</i> Lenguaje, consumidores y contextos de comunicación.
<i>Objetivos económicos:</i> Vender productos, marcas e instituciones.	<i>Objetivos sociales:</i> Creación de escenarios para la comunicación.

FUENTE: Toirac y Muñoz, 2001, en Cárdenas Travieso y Tabares Neira, 2019.

(...) la publicidad —en su acepción más general y vulgar— es una actividad derivada, un producto “ideológico”, de la Economía Política del pensamiento ilustrado. Esto significa, al menos, dos cosas: la primera, que la publicidad así entendida es un concepto muy moderno —cuya historia no tiene, probablemente, nada que ver ni con Pompeya ni con los hititas; si acaso comienza en 1381, cuando nace el mercantilismo con Ricardo II de Inglaterra—, la segunda, que existe otra concepción de la publicidad —la *publicity*— a la que no se ha concedido la importancia que requiere y que atiende y se preocupa de las *formas de "publicitar" la comunicación, en su más amplio sentido, o los aspectos de la privacidad, dentro de un contexto social construido al efecto* (Benavides, en Toirac, 2004:17).

Forma de comunicación impersonal y pagada que se difunde a través de medios masivos, cuyo fin es crear, modificar y/o reforzar conocimientos, deseos, creencias y actitudes en los consumidores hacia productos y servicios (Toirac y Muñoz, 2001, en Cárdenas y Tabares, 2019:138).

Publicidad y propaganda, lo común y diferente

En ocasiones, encontramos que publicidad y propaganda se emplean indistintamente como sinónimos, pero en realidad no lo son. En virtud de esclarecer esta situación, a continuación se expone lo común y diferente de ambos términos.

Publicidad y propaganda. Sobre lo común:

- Ser persuasivas, lograr como efecto reforzar o cambiar una conducta, a través del contenido del mensaje que proponen es, en esencia, lo común de la publicidad y la propaganda, en ambas prácticas comunicativas.
- Se utilizan similares medios para transmitir los mensajes.
- El mensaje se transmite para llamar la atención, persuadir a su público objetivo.
- La frecuencia y cobertura (repetición) del mensaje es determinante para el producto, servicio o idea.
- Induce a creer y actuar al receptor impactado por el mensaje.
- Recurre al reforzamiento de valores sociales, políticos, económicos, religiosos, entre otros.
- La elaboración del mensaje está a cargo de agencias publicitarias en ambos casos.

- Ambas tienen un carácter de sugestión, puesto que, a fin de cuentas, pretenden una adhesión o convicción de una idea, o bien a la inclinación de consumo de algún producto y servicio.
- Se aplican leyes de la psicología dirigida a la percepción, atención, memorización, creencias y condicionamiento.

Publicidad y propaganda. Lo diferente:

- El objetivo que persiguen cada una de estas formas de comunicación, en el contenido del mensaje, establece las diferencias.
- Tomando como referente la anterior definición de publicidad (entendida como *Advertising*), se deduce que esta tiene fines comerciales, en tanto promueve productos y servicios, utilizando diversos medios y canales de comunicación con el objetivo de seducir a los públicos a los cuales dirige sus mensajes.
- La propaganda, en cambio, no tiene fines comerciales, el contenido de sus mensajes tiene como finalidad promover temas político-ideológicos, religiosos, de concientización, que logren modificar o reafirmar y —¿por qué no?— crear (para incorporar nuevos adeptos) conductas, posiciones de terminados partidos o temas.

PUBLICIDAD	PROPAGANDA
1. Es una comunicación específica, con funciones muy diversas: convencer, seducir y alentar a los públicos para que se adopte una conducta específica de consumo. Se puede utilizar la publicidad, entre otros objetivos, para elegir a un candidato político o explicar la estrategia comunicativa de la administración pública.	1. Influye sobre los individuos de manera política, religiosa, con la idea de que adopten una acción.
2. La mayor parte de la publicidad está destinada a la mercadotecnia de bienes y servicios.	2. Primordialmente, es ideológica (su objetivo es convencer a los públicos objetivos a favor de una posición política, de una ideología).
3. Tiene dos hilos comunes: un fundamento de mercadotecnia y comunicación persuasiva.	3. Expone ideas y valores. Opera ideológicamente.
4. Hiperboliza las características del producto destacando sus ventajas en relación con otros productos.	5. Exalta lo potencial del sistema político de una nación, sus beneficios y acusa al adversario, denuncia y argumenta la causa que defiende.
6. Apela a deseos (aspiraciones de juventud, belleza, placer, entre otras).	6. Recurre a los valores universales como la justicia, la libertad, la paz.

Protección a los derechos de los consumidores y usuarios

Proteger a los consumidores y usuarios es un reto al cual se enfrentan las organizaciones y organismos, gubernamentales o no, que tienen en común trazar y cumplir estrategias que propicien el cumplimiento de las regulaciones vigentes en cada país en cuanto a la protección de los derechos de estos.

En textos anteriores de este libro se han descrito las regulaciones internacionales existentes, a las cuales se acoge Cuba, asumiendo su contextualización al modelo económico, social y político del país. Asimismo, se expone cómo se ha comportado este complejo proceso en las últimas décadas del pasado siglo, el acontecer en los últimos años del actual período con la incorporación de iniciativas por empeños del Estado de legitimar la protección de los derechos de consumidores y usuarios. Así se presentan interesantes reflexiones sobre la temática en la nueva Constitución cubana y argumentos para sustentar la necesidad de erigir en ley los derechos de los consumidores y usuarios, para lograr legitimar la protección de estos.

En este acápite se hará referencia al vínculo existente entre las categorías publicidad, información y protección a los derechos de los consumidores, sin la intención de separarlas, en tanto constituyen una trilogía que permite, en este conglomerado de términos, ilustrar su relación.

Como se declaró al inicio de este texto, si la información es un recurso en el cual los usuarios sustentan la toma de decisiones, entonces ocultar u omitir información sobre los componentes de un producto — por los daños que puede causar, sean físicos o emocionales— debe ser considerado constitutivo de delito, por quienes incurrir en estas prácticas que no dejan de ser engañosas. Por su parte, ocultar información es considerado un engaño.

La publicidad es un instrumento eficaz para difundir mensajes comerciales correctos, pero también se recurre a ella para lanzar mensajes bastante menos positivos (Aznar, 20004). Esto sucede, esencialmente, cuando quien paga el mensaje —el anunciante— pone de manifiesto en el mercado su necesidad de ganancias y asume enfoques carentes de honestidad que omiten información o la hiperbolizan. Así, como afirma Aznar (2010), la falta de ética en el mercado se convierte en la falta de ética de la publicidad.

La importancia que va cobrando la publicidad encuentra sus argumentos en el vínculo que esta establece con el mundo de la comunicación social, por la incidencia de los ingresos que esta aporta.¹⁴ A lo anterior se le adiciona el creciente papel de la publicidad institucional o las nuevas formas de publicidad —como el mecenazgo, el patrocinio y otros (Costa, 1992)—, que le han dado un nuevo protagonismo social y cultural en ámbitos donde contaba poco.

La publicidad se ha convertido en uno de los fenómenos socioculturales más destacados del fin de siglo pasado. Su influencia es más que evidente en los hábitos de consumo, en los gustos y las modas (Pérez Tornero y otros, 1992). El vertiginoso avance de las tecnologías, asociado al desarrollo de la industria del diseño, hacen que la publicidad se convierta en producto de alto consumo.

Los anteriores argumentos denotan el protagonismo económico, cultural y social que tiene en las sociedades contemporáneas la práctica publicitaria (exista o no, se encuentre más o menos reconocida o institucionalizada), lo que condiciona la necesidad de la existencia de la regulación mediante normativas jurídicas, resaltando el papel del derecho en la regulación de la publicidad. Pero el derecho, por su carácter

¹⁴ El mundo de la comunicación social depende, en importante medida, de los ingresos derivados de la publicidad. Si los medios de comunicación son esenciales para la sociedad actual y la publicidad es esencial para los medios, la conclusión sobre la importancia del papel de la publicidad es más que obvia (Mattelart, 1991).

general al concretar las conductas que actúan o no conforme a la norma prescripta, tiende a dejar cierto margen utilizado por quienes burlan el ánimo de la legitimidad.¹⁵

En tanto el derecho prescribe las constitutivas de violación de lo normado, hay aspectos que escapan de estas y que tienen un impacto ético que van desde lacerar la publicidad misma hasta causar malestar en los segmentos de la sociedad. Precisamente, aquí asumiría un importante papel la labor autorreguladora que puede ocupar los vacíos jurídicos existentes, proporcionando criterios profesionales que permitan discernir entre una práctica publicitaria no ética y aquella que lo es. La anterior idea es reforzada por Aznar:

Dado los intereses económicos en juego y su propia naturaleza, la publicidad resulta una actividad especialmente dinámica, siempre dispuesta a aprovechar novedades o producirlas ella misma con tal de llegar a un público saturado de mensajes. Justo lo contrario del derecho, siempre más lento y cuidadoso. Sólo cuando alguna novedad tecnológica, comercial, comunicativa, etc., lleva ya algún tiempo en el mercado se produce su regulación jurídica. Entre la aparición de la novedad y su regulación pasa, por tanto, un espacio de tiempo más o menos amplio. Este vacío suele ser una invitación para que los más desaprensivos se aprovechen y traten de obtener ganancias rápidas, con la tranquilidad que supone no poder ser sancionados por ello. Aquí la autorregulación puede jugar un importante papel al suplir el vacío jurídico, estableciendo criterios que permitan discriminar entre una publicidad ética y la que no lo es (Aznar, 2000:21).

Tal como se presentan estas reflexiones, la autorregulación, por un lado, bien puede constituir un complemento al ejercicio del derecho, ya que realiza aportes de soluciones en casos de espacios legales vacíos, y, por otro lado, complementa al mercado, pues señala la necesidad de tener en cuenta la dimensión ética de la publicidad, debido a su influencia en los diferentes segmentos de la sociedad.

Según Aznar, la autorregulación supone, en cualquier caso, un desplazamiento del ajuste normativo de la publicidad desde el Estado —y su regulación jurídico-administrativa— y el mercado —y su regulación económica— a la sociedad civil y su regulación ética (Ídem).

Principales retos de la administración pública en Cuba para la protección a los consumidores y usuarios

En la Cuba de hoy, la administración pública debe enfrentar varios retos para proteger efectivamente los derechos de los consumidores y usuarios. Entre estos, los principales son:

- Suplir las carencias normativas en cuanto a las prácticas publicitarias, para regular así el uso de esta forma de comunicación por los diferentes actores económico-sociales. Esto demanda la regulación jurídica que cubra los espacios legales vacíos que propician las prácticas inadecuadas de la publicidad.¹⁶

¹⁵ Se recomienda, para profundizar en el tema, consultar a Hugo Aznar (2000).

¹⁶ Si la publicidad ocupa un lugar importante en nuestra sociedad e influye poderosamente en nuestras vidas, es lógico que nos preocupemos por las normas que deben guiarla. La publicidad ha sido así objeto de una atención creciente por parte del derecho (Santaella, 1989). La regulación jurídica aumenta conforme lo hace la trascendencia de los productos anunciados (como en el caso de los farmacéuticos) o de los hábitos de consumo fomentados (como en el caso del tabaco o el alcohol); también aumenta cuando la publicidad se dirige a grupos de especial atención (como los niños) o cuando afecta a derechos fundamentales de las personas (como la salud, la intimidad, la imagen, etc.).

- La administración pública tiene el deber de crear espacios caracterizados por la neutralidad y la transparencia en los procesos de quejas y reclamaciones (en los cuales, ante violaciones de sus derechos, los consumidores y usuarios no tengan que recurrir ante la administración de la misma institución donde sucedieron los hechos).
- Para lograr los objetivos, sean informativos o de persuasión, la práctica publicitaria deberá regular, bajo principios éticos de honestidad, los contenidos de los mensajes que se comunican a través de los medios.
- Evitar que se quiebre la confianza de los consumidores y usuarios en los mensajes¹⁷ emitidos por las instituciones que publicitan sus productos o servicios, no solo en las estatales, sino también en las nuevas formas de producción o servicios, dado el impacto que tienen estas últimas en la economía nacional y en la sociedad.
- Crear instituciones con especialistas que evalúen y aprueben cuáles anuncios se pueden publicar y que, asimismo, puedan discernir y eliminar a los anunciantes cuyos mensajes agreden o engañan a los consumidores y usuarios, sancionando tales actitudes carentes de ética.¹⁸
- Las instituciones que se creen para la gestión de la publicidad deben garantizar la práctica de principios éticos, para cuidar la confianza de los consumidores y usuarios, no solo por el beneficio institucional, sino por el de los propios consumidores y del producto publicitario.¹⁹

Potencialidades de la administración pública cubana para la protección de los derechos de los consumidores y usuarios

En la actualidad, la administración pública cubana tiene potencialidades para la protección de los de los consumidores y usuarios, así como para la regulación de las prácticas informacionales y publicitarias; entre ellas:

- Voluntad política del empoderamiento de los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos.
- Disposición de la alta dirección del país para eliminar las barreras a las necesidades de quejas y denuncias de los ciudadanos ante violaciones de sus derechos en sentido general y, en particular, como consumidores y usuarios.
- El Poder Popular y sus órganos locales ofrecen enormes posibilidades, a veces no totalmente utilizadas, como un recurso para promover la participación ciudadana en el propio ejercicio de la protección de sus derechos como consumidores y usuarios.
- Proporcionar, a través de los medios, la alfabetización necesaria a la población para el uso y ejercicio de sus derechos como consumidores y usuarios.

¹⁷ La falta de ética en la comunicación no perjudica solo a quien recibe el mensaje, sino a todos los que se comunican. Al quebrar la confianza en los propios mensajes, produce el ruido que más puede distorsionar y hacer fracasar la comunicación. Algo que a menudo olvidan quienes se dedican a ella profesionalmente (publicitarios, periodistas, anunciantes, relaciones públicas, etc.) (Aznar, 2000:6).

¹⁸ Va, pues, en interés general de todos —aunque con mucho mayor motivo de aquellos que buscan obtener rentabilidad de los mensajes publicitarios, es decir, de anunciantes, publicitarios y medios— poder discriminar a quienes no respetan las normas éticas de la comunicación publicitaria. Y en esto consiste básicamente la función de la autorregulación: en poder distinguir y separar a quienes con sus mensajes perjudican a los demás, restaurando así la confianza general en la comunicación (Ídem).

¹⁹ “El objetivo que se persigue es el de garantizar unos criterios éticos en la publicidad, contribuyendo de esta manera a asegurar la confianza del consumidor, en beneficio de todos” (EASA, 1997:7).

- El Poder Popular dispone de los mecanismos necesarios para evitar la ritualización de los procesos de reclamación, quejas, demandas y denuncias de los consumidores y usuarios afectados por laceraciones de sus derechos.
- Capacidad de la administración pública (en los diferentes niveles) para promover la deliberación y el debate sobre la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, en cuanto al uso adecuado de la información, legitimidad de las prácticas publicitarias y derecho de los consumidores y usuarios, en el actual contexto cubano.
- Las estructuras de la administración pública disponen de información suficiente para propiciar a los consumidores y usuarios aquella que necesitan de forma oportuna, para que estos tomen decisiones responsables y acertadas.
- Disponer de instrumentos jurídicos para erradicar las insatisfacciones informacionales por parte del público, en relación con la administración pública.
- Tendencia a la descentralización de funciones y nuevas estructuras para nombrar en cargos no lectivos a personas altamente calificadas, para diferentes desempeños relacionados con la gestión de la información, la comunicación promocional, la publicidad y los derechos de los consumidores y usuarios.
- Posibilidades de potenciar las fases de evaluación y control de las decisiones, en distintas instancias administrativas, sobre el empleo de publicidad engañosa por los diferentes actores económico-sociales.
- Existencia de centros de altos estudios y universidades con los cuales estrechar vínculos para la capacitación de los miembros de las diferentes estructuras de la administración pública y representantes de los órganos del Poder Popular, sobre los diferentes temas concernientes a información, publicidad y protección de los derechos de los consumidores y usuarios.
- Posibilidades para crear mecanismos legislativos que permitan a los consumidores y usuarios impugnar por falta de legitimidad, autenticidad o exactitud a quienes realicen prácticas publicitarias carentes de ética, agresivas o que omitan contenido en la información.

Conclusiones

Se pudiera afirmar que información, publicidad y protección a los derechos de los consumidores y usuarios forman un triángulo conceptual y funcional necesario para lograr el éxito en la gestión de la administración pública, en el actual contexto de cambios socioeconómicos cubano.

Entender la necesidad de legitimar la práctica publicitaria y pronunciarse en función de ello constituye una necesidad impostergable en el país.

Si se asumiera la gestión de la infocomunicación²⁰ por las instituciones de la administración pública con un enfoque estratégico y como una filosofía para asegurar la protección de los derechos de los consumidores y usuarios, evidentemente el actual horizonte sería diferente.

²⁰ Es oportuno retomar que la publicidad es una forma de comunicación.

Referencias bibliográficas

- AZNAR, HUGO (2000): “Publicidad y ética: la vía de la autorregulación”, en *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 25, enero, La Laguna (Tenerife). Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000yene/148hugoaznar.html>.
- CÁRDENAS TRAVIESO, ODALYS Y LOURDES M. TABARES NEIRA (2016): “La comunicación y la información en la administración pública”, en: *Administración Pública: conceptos y realidades*, cap. V, Editorial Universitaria, La Habana, p. 324.
- ____ (2019): “La publicidad engañosa y protección al consumidor”, en *Retos de la Administración Pública hoy: en el marco del perfeccionamiento del modelo económico cubano* (IV Taller de Administración Pública), Editorial Universitaria, La Habana. pp. 127-151.
- CÁRDENAS TRAVIESO, ODALYS Y NORIS TAMAYO PINEDA (2016): “Una mirada hacia los procesos de descentralización”, en *Administración pública y derecho local*, Editorial UH, La Habana. pp. 69-71.
- COSTA, JOAN (1992): *Reinventar la publicidad. Reflexiones desde las ciencias sociales*, Fundesco, Madrid.
- EUROPEAN ADVERTISING STANDARDS ALLIANCE (EASA) (1997): *La guía de autorregulación de EASA*, EASA, Bruselas. p. 7.
- ELÍAS, J. Y MASCARAY, J. (2003): *Más allá de la Comunicación Interna: La Intracomunicación*, ediciones Gestión 2000, Barcelona, en Marianela Dávila Lorenzo (2018), Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias de la Comunicación, p. 37. Pdf. S/e.
- HERNÁNDEZ QUINTANA, ANIA Y OTROS (2013): *Sobre la Gobernanza de la Información*. Informe de Investigación. Línea de investigación, Centro de Estudios de Administración Pública, Universidad de La Habana. Pdf. S/e. pp. 1-36.
- LOGAN, DEBRA (2010): “What is Information Governance? And Why is it So Hard?”, en *Gartner*, January 11. Disponible en http://blogs.gartner.com/debra_logan/2010/01/11/what-is-information-governance-and-why-is-it-so-hard.
- MATTELART, ARMAND (1991): “La publicidad”, Citado en *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 25, enero, La Laguna (Tenerife). Disponible en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/aa2000yene/148hugoaznar.html>.
- SANTAELLA, MANUEL (1989): *El nuevo derecho de la publicidad*, Civitas Madrid.
- PÉREZ TORNERO, J. M. Y OTROS (1992): *La seducción de la opulencia. Publicidad, moda y consumo*, Paidós, Barcelona.
- TABARES NEIRA, LOURDES, SANDRA GARCÉS GUILLEN Y ODALYS CÁRDENAS TRAVIESO (2017): “La protección de los derechos de consumidores y usuarios en el sector de la salud pública cubana”, en ResearchGate <https://www.researchgate.net>.
- TABARES NEIRA, LOURDES Y OTROS (2017): *Administración pública local. Retos y perspectivas al calor del Perfeccionamiento del Modelo económico cubano. Monografía*, Editorial Universitaria, La Habana (pdf).
- TOIRAC GARCÍA, YANET Y ROSA MUÑOZ KIEL (2004): *Selección de lecturas de publicidad*, Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana. s/e (pdf).

LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES EN CUBA

Lourdes Tabares Neira y Noris Tamayo Pineda

Introducción

Partiendo del enfoque sectorial de la protección de los derechos de los consumidores, en este texto se aborda el tema de los servicios públicos, los cuales tienen un impacto importante en la población y su bienestar.

Los servicios públicos son considerados como una de las tres actividades principales de la administración pública. Su posición básica los sitúa en que todo lo que hace el Estado puede ser considerado como tal, ya que la esencia de este es velar y satisfacer los intereses y necesidades del pueblo.

De aquí entonces que la naturaleza conceptual del servicio público es dinámica, pues debe adecuarse a las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales del país en cuestión; por tanto, el servicio público debe asumirse como función social, es una obligación de orden social. Este consiste en actividades encaminadas a satisfacer necesidades esenciales que afecten el desarrollo de la vida de los ciudadanos, en consecuencia, debe tener necesariamente carácter general, permanente y continuo.

Toda prestación de un servicio público está caracterizada por tener por objetivo brindar el uso de un bien o un recurso. Quien recibe el servicio obtiene una prestación, en virtud de lo cual podrá satisfacer disímiles necesidades, siempre de carácter esencial.

Los servicios públicos han sido concebidos como aquella actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, en cuanto a que esta actividad es de tal naturaleza que no puede ser realizada por completo sin la intervención del Estado. En términos generales, se reconocería como aquellas actividades de prestación que tienden a satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo de la vida de la colectividad.

El Estado dirige la actividad porque fija los parámetros generales de la prestación de esos servicios; regula la actividad porque establece las condiciones técnicas, económicas y de calidad del servicio; también controla porque debe garantizar una prestación eficiente y adecuada del servicio y velar, en todo momento, por la protección de los derechos de los usuarios.

No es necesario que la administración misma, mediante sus propios medios y personal, asuma la prestación del servicio público. El servicio público puede ser prestado tanto de forma directa, por la propia administración, como indirectamente, a través de un concesionario.

Los consumidores son usuarios de servicios públicos, por tanto, es importante la protección de sus derechos en cada caso, con independencia de que estos servicios sean gratuitos o no, lo cual, en ningún caso, impide que se respeten sus derechos.

Este es un problema al cual hay que prestarle gran atención hoy día. Hay servicios que el Estado asume directamente y otros que, sin perder la responsabilidad sobre ellos, los gestiona a través de concesiones administrativas con el sector privado.

No obstante, en ningún caso, el Estado deja de ser responsable, tampoco deja de ser responsable en velar porque se respeten los derechos de los consumidores que son usuarios de dichos servicios. En este punto habría que reconocer que hay muchos problemas y desconocimiento en todo lo relacionado con este tema, más aún cuando el servicio público es gratuito, lo que no significa nunca que se pueda omitir los derechos de los consumidores y usuarios.

Para ello debe existir la institucionalidad, régimen jurídico y educación sobre la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

Definición

Un servicio no puede ser producido, controlado, almacenado y enviado en un paquete a un cliente. Los servicios se crean, en su mayor parte, en condiciones especiales, se consumen cuando se producen y no se pueden almacenar. La calidad de los servicios es más subjetiva, por lo que resulta difícil establecer indicadores válidos para todos. Lo decisivo en ellos es la percepción de quienes reciben los efectos del proceso o el servicio.

Servicio público es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la administración pública y tienen por finalidad ayudar a las personas que lo necesiten. Es la actividad desarrollada por una institución pública o privada con el fin de satisfacer una necesidad social determinada, por tanto, deben favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social. Suelen tener un carácter gratuito y tienen una presencia significativa en los países que siguen modelos políticos-económicos orientados hacia el bienestar social (Tamayo Pineda y Tabares, 2018:2).

El servicio público debe asumirse como función social, una obligación que en este marco se impone a los representantes de los poderes.

Al ciudadano, frente a los servicios públicos, se le denomina usuario, no obstante, comúnmente se utiliza el término consumidor, porque de alguna manera el usuario es, en el orden económico, un consumidor de servicios. En definitiva, todos los usuarios de servicios públicos son consumidores.

Características y principios

En el tratamiento de los servicios públicos es necesario comprender su diversidad y multiplicidad, cuyo denominador común es la satisfacción de las necesidades.

Además de todo lo señalado con anterioridad en la Introducción —sobre la función social de los servicios públicos, ya que estos están orientados a satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo de la vida de la colectividad, en general, y de los ciudadanos, en particular; su naturaleza dinámica, que

debe adecuarse a las condiciones concretas de cada país; las responsabilidades de la administración pública y los gobernantes ante la prestación de servicios públicos, como garantes de la igualdad y del bienestar social—, resulta necesario que los servicios públicos estén siempre sometidos a un régimen jurídico especial, que de hecho constituye su propio sostén y, por supuesto, que estén también sujetos a la normativa general de su prestación, aunque ellos se rigen en primera instancia por regulaciones sectoriales, atendiendo a las características más particulares y la tipificación de cada uno.

En torno a sus principios

Existe un grupo de principios específicos para los servicios públicos, pero antes de mencionarlos es preciso comprender que estos no se pueden ver nunca de manera aislada, ya que están interrelacionados. De aquí que sus principios están en correspondencia con los propios principios de la administración pública.

Los principios esenciales de los servicios públicos son:

- *Igualdad*: Traducido en que una situación similar conlleva el mismo tratamiento y derecho.
- *Continuidad*: Significa que, al ser indispensables, requieren de una prestación regular y permanente.
- *Mutabilidad*: Considerando que los poderes públicos pueden modificar las condiciones de la prestación sin afectar su misión.
- *Calidad*: Implica seguridad, transparencia, información. Se refiere a calidad técnica, funcional y social.
- *Asequibilidad-accesibilidad*: Es garantizada por el Estado y se relaciona con la igualdad.

Es importante enfatizar que resulta imposible un diseño universal de los servicios públicos habida cuenta de su complejidad, mutabilidad, heterogeneidad y multiplicidad.

Algunos ejemplos

Los distintos servicios públicos garantizan la vida y la actividad cotidiana de los ciudadanos y del país de que se trate, de aquí su importancia y la necesidad de que su prestación tenga la calidad requerida y, a su vez, satisfaga las expectativas de los usuarios. Es parte de los derechos de esos usuarios y es responsabilidad de los prestatarios, por tanto, resulta indispensable que exista una adecuada información de las características, el costo y los beneficios de cada uno, así como también las regularidades de su prestación.

Sirvan de ejemplos de servicios públicos los siguientes: Educación; Salud; Gas; Electricidad; Agua; Vivienda; Telecomunicaciones; Postales; Construcción de carreteras, infraestructura, puentes, etc.; Transporte; Atención Comunal; Alimentación; Bancos (políticas); Fiscal (presupuesto, impuesto, políticas, etc.); Seguridad ciudadana; Seguridad y asistencia social; Cultura; Deportes; Acueductos.

Tutela jurídica

El debate en torno al papel del Estado y de la administración como servidores públicos ha sido un tema de todos los tiempos y aún no ha concluido. Ello tiene mucho que ver con las realidades nacionales e internacionales que enfrentan los distintos países individualmente y las regiones en su conjunto. En esto influye, además, el sistema político y, por tanto, el tipo de Estado. En algunas naciones, como Cuba, hay un grupo importante de servicios públicos que se ofertan de manera gratuita y con cobertura universal

para todos los ciudadanos, tal es el caso de la salud y la educación, por solo citar dos ejemplos (Tabares y otros, 2018:134).

La nueva Constitución de Cuba aprobada el 24 de febrero de 2019, en el Título V, Capítulo II, aborda con claridad algunos derechos que se relacionan también de alguna manera con derechos reconocidos para los consumidores. Tal es el caso del Artículo 61, donde se expresa el derecho de los ciudadanos a dirigir quejas y a hacer peticiones a las autoridades, las cuales, a su vez, están obligadas a darle curso y responderlas. También, en ese mismo Capítulo II, en el Artículo 78, se hace referencia al derecho que tienen todas las personas a consumir bienes y servicios de calidad. Es importante destacar lo referente a la calidad como un derecho, es ahí donde hay que prestar especial atención. La calidad proporciona bienestar, felicidad y eso es muy importante para el ser humano y, por supuesto, para los consumidores y usuarios de los servicios públicos. Esta concepción también constituye un importante tema por desarrollar y, en el orden normativo, debe ser objeto de revisión en Cuba; solo citando algunos ejemplos de aquellos servicios esenciales nos percatamos de la necesidad de identificar jurídicamente y regular por procesos la satisfacción en su funcionamiento, en cuanto al resultado palpable de esos servicios. Por tanto, es necesario determinar cuáles servicios públicos se consideran esenciales en régimen de monopolio estatal para establecer, por la misma vía, las garantías de su efectiva prestación en el nuevo escenario económico del país.

Ante la premisa de que resulta recomendable reservar al sector público una actividad cuando se trate de servicios esenciales, deberá considerarse que estos constituyen las aspiraciones de la sociedad en un momento histórico determinado, formalizándose en forma de ley a través del órgano legislativo del país en cuestión.

En este orden, se debe poner la atención en la polémica que genera el término de público; deberá siempre tenerse claro que podemos estar en presencia de un servicio público y para el público. De esta manera, Estado y Gobierno son *per se cosa pública*, amén de la existencia de otra —llamémosle— línea privada que trabaja para el público; no se trata, por consiguiente, del simple término “público”, sino más allá de esto, se refiere de y para el público.

El Estado y Gobierno pueden ser considerados *cosa pública*, si son creados y controlados por y desde la soberanía popular. Solo la participación ciudadana como principio de actuación y organización de la administración pública es la vía idónea de ese Gobierno en movimiento que se erige en el canal para la auténtica materialización de otro principio supremo: el interés público. Ahora bien, lo público no es solo lo estatal-gubernativo; lo público debe ser lo popular pensado y protegido por lo estatal-gubernativo y ejecutado por lo administrativo y, a la postre, controlado y evaluado por el pueblo, que es el soberano de lo público (Tabares y otros, 2018:135).

Entonces, administrar lo público significa que las normas que regulen respondan a intereses del pueblo, pero no implica que necesariamente se tenga que prestar un servicio público solo a través de instituciones públicas.

Administración y quejas

A los consumidores se les da la posibilidad de realizar todo tipo de reclamaciones, que pueden incluir el tema del consumo. Los mecanismos de respuesta a las reclamaciones de la población es una de las funciones de los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE). Todo ello sigue un camino tortuoso e infinito que se hace imposible enfrentar, porque en sí mismo es una violación no solo de los derechos de los consumidores a la reclamación, sino de las propias funciones de la administración pública

como servidor público. La burocracia administrativa es un mal que nos ha invadido y que, lejos de extinguirse, se ha desarrollado de manera significativa haciendo que la administración trabaje para sí y no para la sociedad, que es su razón de ser (Tabares y otros, 2016:41).

Los consumidores, en calidad de ciudadanos, tienen la posibilidad de canalizar sus inquietudes a través de los Órganos del Poder Popular.

En el país se han instituido amplios resortes de garantías individuales para su protección, de ahí el colofón de normas que asumen esta misión. Así, la queja administrativa ha desempeñado un extenuante rol en la recepción, tramitación y solución de las insatisfacciones de los individuos al denunciar el desconocimiento o atentado contra sus legítimos intereses y sus derechos fundamentales.

Las quejas que la población plantea ante las distintas instancias y autoridades de los diferentes subsistemas de protección a los derechos son la evidencia de que la sociedad no está libre de las actuaciones y actos que atentan contra su realización plena.

Servicios públicos concesionados a privados

La modernización de la administración pública constituye una exigencia en el marco de la actualización del modelo de desarrollo económico y social. Este proceso de transformación institucional y gerencial se enmarca en un macroproceso de actualización del propio Estado, que entraña múltiples particularidades y complejidades. De ahí la necesidad de que, si bien se estudien profundamente e incluso se tomen en cuenta algunos de los referentes de éxito a nivel internacional, también se consideren con plena conciencia las peculiaridades del contexto nacional y, muy especialmente, las líneas estratégicas de desarrollo que se propone la sociedad cubana (Iglesias, 2018:).

En este camino hacia la modernización, resulta necesario buscar vías más efectivas para gestionar los servicios públicos en beneficio de la población. Aquí tiene un espacio la concesión administrativa, donde la administración pública no pierde la titularidad y debe mantener el control sobre las prestaciones que se brindan y la calidad de estas.

Para hablar de concesión administrativa se debe, ante todo, tener en cuenta que el conjunto de bienes y derechos que forman el patrimonio de la administración pública persigue la multicitada finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad, tan es así que, al surgir la nueva categoría de los servicios de utilidad pública asociados a la actividad de los particulares, se refuerza la idea de prevalencia de un interés general en el fin que se propone. De tal aseveración se impone la necesidad de hacer notar a la concesión administrativa marcándola como modalidad a través de la cual la administración pública puede prestar, indirectamente, un servicio público.

Sin dudas, la concesión administrativa es uno de los mecanismos más apropiados para la transferencia de la gestión del servicio público de manos de la administración pública a manos de particulares o de personas jurídicas individualizadas.

De esta forma, el Estado puede cumplir con su responsabilidad de satisfacer necesidades generales de forma regular y continua, manteniendo los elementos esenciales del servicio público, sin realizar inversiones de gran magnitud y con la ventaja de que, luego de transcurrido el plazo de otorgamiento de la concesión —en virtud de la reversión, en el caso de que esta se haya estipulado—, recupere las instalaciones y bienes necesarios para prestar el servicio directamente, si lo considera pertinente.

Ahora bien, la administración mantiene bajo su control la propiedad de los bienes pertenecientes al patrimonio público que se ponen en uso para la gestión del servicio público, también dispone de su

utilización en pos de la eficiencia del propio servicio. Y es que no debe ser de manera distinta, pues el procedimiento concesional refleja el traspaso de ciertos poderes de la administración pública al particular que considere más adecuado para la prestación de un servicio predeterminado; abrir las puertas a la iniciativa privada no presupone por parte del Estado el abandono del servicio, pues siempre debe primar la intención de suplir el sagrado interés público (Tabares y otros, 2018:139).

Para lograr este propósito, es indispensable que la administración pública tenga a su haber bienes, materiales e inmateriales; inmuebles, muebles, todos con valor económico, que les pueda dar valor de uso en su actividad, visualizándose dentro de ella al servicio público.

En el momento actual, es impostergable rescatar la figura de la concesión administrativa, la cual adquiere especial trascendencia, por diferentes razones, pero muy especialmente porque la inversión extranjera demanda, para su mejor efectividad, de un sistema institucional-legal acorde con los referentes internacionales y, además, estar apto para propiciar la protección de los acuerdos negociables.

La responsabilidad

En su nivel más elemental, la responsabilidad entraña la visión de cumplir con lo que se ha comprometido, por ello, a partir de aquí, la credibilidad estará garantizada si se asume desde las instituciones públicas que la responsabilidad tiene que ser algo estable, teniendo en cuenta, además, que el costo de la irresponsabilidad es muy alto (Tabares y otros, 2016:51).

En términos generales, ser responsable es asumir las consecuencias de nuestras acciones y decisiones, es también tratar de que todos nuestros actos sean realizados de acuerdo con la noción de justicia y de cumplimiento del deber en todos los sentidos (*Ibidem*).

El servicio es parámetro de eficiencia administrativa en su labor prestadora de servicio y debe ser, ante todo, una excepción de la regla de actuación de una administración pública responsable.

Ahora bien, unido a lo anterior, la falta de cultura jurídica de la administración y de los propios ciudadanos —acompañada de una carente visión de los servidores públicos al no estar en función de las demandas ciudadanas— y la limitada actuación de las Asambleas del Poder Popular —sumada al complejo panorama actual al surgir nuevos actores, los cuentapropistas y las cooperativas— agudizan el espectro y conducen a repensar la concepción vigente en torno a los mecanismos y vías que aseguren una auténtica protección a los consumidores y usuarios, como genuina expresión de una administración pública eficiente y eficaz (Tabares y otros, 2016:55).

De aquí que, desde la perspectiva de la responsabilidad, abordar la problemática de la protección a los consumidores y usuarios en Cuba debe evaluarse de manera multidimensional, así cabría comenzar haciendo alusión a la denominada responsabilidad social institucional.

La responsabilidad, más allá de un principio de actuación y organización de la administración pública, debe ser vía directa, idónea, ágil y cotidiana en la solución de conflictos, previa a los métodos alternativos concebidos para este fin (Tamayo, 2012:3). En su ejercicio, implica una certeza en la solución de controversia de gran calado, bien puede afectar bienes patrimoniales, derechos e intereses de un individuo o de la colectividad y esto debe marcar la capacidad resolutoria frente a vulneraciones de derechos que le asisten al consumidor o usuario, en cualquiera de los sectores. La administración pública solo alcanza madurez en la medida en que asume una postura responsable ante la protección de los derechos de los consumidores, entre otras cosas.

Protección de los derechos de los consumidores

Para arribar a este marco teórico, consideramos que es preciso partir de tres elementos esenciales: la política adoptada por el Estado cubano al respecto, las normas que han resultado de esa política y las posiciones que desde la academia se han adoptado.

El término consumidor ha sido objeto de disímiles interpretaciones y muchos han sido los catedráticos que han abordado el tema. Según el profesor de la Universidad de Castilla la Mancha, Carrasco Perera, y otros autores del Centro de Estudios de Consumo, consumidor somos todos en algún momento de nuestra vida y nadie es consumidor de modo permanente (Carrasco, 2001:54).

Ante todo, hay que partir del motivo por el cual se ha considerado que consumidores y usuarios son objeto de especial atención. La velocidad que le ha impregnado el desarrollo tecnológico a las relaciones de tráfico económico ha traído como consecuencia que la forma de contratar que existía anteriormente —y que de cierta forma lograba un equilibrio entre partes— mutara, para dar paso a nuevas formas de contratación como los contratos de adhesión. En ellos, *a contrario sensu* de lo que se pudiera pensar si se siguiera la línea de que el desarrollo del hombre redundaría en más derechos y una mayor seguridad jurídica, la autonomía de la voluntad —requisito esencial de cualquier negocio jurídico— se ha limitado al extremo de que solo quede aceptar o no el contrato, sin que exista la posibilidad de negociar la totalidad o parte de este.

Este es el principal instrumento de lo que se conoce como contratación en masa, sistema que han adoptado grandes empresas, para, en el marco de estos contratos por adhesión, colocarse en una posición mucho más ventajosa de la que ya disfrutaban en relación con los particulares que con ellas contrataban.

Paso a paso, este fenómeno fue vulnerando el equilibrio contractual que, de cierta forma, velaba por la justeza de los intercambios comerciales efectuados entre empresas y particulares. De aquí la necesidad de crear un grupo de normas que le brinden al consumidor y usuario el reconocimiento de sus derechos.

Fue así como nació el derecho de consumo, con la finalidad de lograr un equilibrio ante la desigualdad en que se encontraba el consumidor frente al productor o prestatario de servicio.

Esto está condicionado, además de lo antes expuesto, porque los estudiosos o investigadores que se han acercado al tema lo han hecho desde los ángulos más disímiles, respondiendo a su respectiva rama científica. A pesar de ello, hay que reconocer que gran parte de las posiciones han estado influenciadas por las normas internacionales y la legislación de otros países, así como por la doctrina foránea, sobre todo la latinoamericana y la europea.

Así, en el ámbito foráneo, tenemos como puntos de referencia el avance que se ha alcanzado en lo relativo a la protección al consumidor en el viejo continente, donde todos los países que integran la Unión Europea poseen una vasta regulación en esta materia, siendo, además, prolífero el órgano legislativo de la Unión a través de sus Directivas. En el contexto americano, podemos citar, entre los países que cuentan con leyes de protección al consumidor, a: Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Panamá, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, el Salvador y México. Por su parte, Cuba y Haití son dos naciones del área que no cuentan con una ley de este tipo.

Por todo esto, nos limitaremos a ofrecer nuestra posición —que creemos no está muy lejos de otros autores patrios que han trabajado el tema—, centrándonos en aspectos que consideramos básicos, ya que abordar todo el contenido implicaría un trabajo que excedería el marco de este texto.

El tema del consumo, los derechos de consumidores y usuarios y su debida protección es uno de los más estudiados en las últimas décadas, desde disímiles ciencias.

Para la ciencia jurídica, la protección al consumidor adquiere importancia desde que las relaciones sociales que giran en torno al consumo, dada su necesidad y cotidianidad, adquieren tal relevancia que se hace necesario elevarlas a la categoría de jurídicas.

Desde el derecho se han abordado elementos claves relacionados con la protección al consumidor como: a quién se le puede considerar efectivamente un consumidor, cuál es su diferencia con el usuario, qué derechos ostenta desde su condición de consumidor, qué entes representan a los consumidores, qué tipificación jurídica posee la relación contractual que establece el consumidor con el ente que vende el bien o presta el servicio, qué normativa jurídica es la aplicable. Paralelo a ello, se han desarrollado los mecanismos que poseen los consumidores para defenderse una vez vulnerado alguno de sus derechos.

Sobre todos estos aspectos se ha polemizado bastante en la doctrina jurídica y algunos debates ya han quedado zanjados —ejemplo de ello lo constituyen los principales derechos que posee el consumidor—, lo que ha repercutido, necesariamente, en una mayor igualdad en los sistemas de protección al consumidor que hoy día se implementan en el mundo. No obstante, la sociedad va cambiando y desarrollándose, influenciada por los medios de comunicación, la informática, los adelantos tecnológicos, los alimentos transgénicos, etc., e impone de manera constante al derecho de consumo nuevos retos y, con esto, nuevos debates doctrinales.

Es evidente que, a pesar de existir en Cuba un pronunciamiento real sobre el tema, la normativa no está sistematizada, es dispersa y no existe un cuerpo legal dedicado exclusivamente a la protección del consumidor. En consecuencia, quedan sin un amparo legislativo aspectos de medular importancia en la materia, como son: el reconocimiento de los derechos de los consumidores, la definición de consumidor y usuario, la regulación de los contratos con los consumidores celebrados fuera de los establecimientos comerciales, una regulación específica sobre la responsabilidad civil derivada de los daños causados por bienes y servicios defectuosos, lo relativo a las cláusulas contractuales no negociadas de forma individual y cláusulas abusivas.

En resumen, el sistema de protección al consumidor en nuestro país es insuficiente, tanto desde el punto de vista normativo, por poseer una regulación dispersa e incompleta, como desde la óptica de la inexistencia de mecanismos eficientes (sencillos, baratos y rápidos) para que el consumidor pueda defender sus derechos.

Numerosas legislaciones han definido al consumidor, cada una ajustándose a las particulares características de su entorno social, económico y jurídico. A nuestro juicio, podemos considerar consumidor a la persona —individual o jurídica— sujeto de una relación de consumo —o, aunque no lo sea, que se beneficie de esta— que contrate sobre bienes o servicios como destinatario final, para satisfacer necesidades privadas, familiares o sociales.

De la normativa patria revisada, obtuvimos que, a pesar de que algunas utilizan el término consumidor, ninguna da, como se ha señalado, una definición expresa de este.

De la anterior definición de consumidor se desprende el término de usuario. Si se parte de que el consumidor será considerado como usuario al beneficiarse de servicios, debe quedar claro que esta nueva denominación no implica que este deje de ser un consumidor, gozando de todos los derechos que las normas le otorgan. De modo que, cuando hablamos del usuario, estaríamos ante una categoría especial de consumidor, en la cual quedaría como principal distinción que consumidor es la categoría general y el usuario la especial. Esta relación de género y especie tiene como nota singular la diferencia entre los derechos que le asisten al usuario derivados de los distintos tipos de servicios de los que puede disfrutar. Resulta claro que usuario es un término que cobra sentido en el ámbito del derecho administrativo, al ser

esta la rama encargada del estudio de los servicios públicos, considerándosele como la persona física o jurídica que utiliza y es beneficiaria de un servicio público.

El derecho administrativo determina que se considere al usuario como un consumidor cualificado, al estar inmerso este en una relación de consumo con un prestatario de un servicio público. Este desarrollo doctrinal ha sido llevado de la mano por los administrativistas, teniendo su origen en la doctrina francesa.

Los servicios públicos tienen su base originaria en el derecho administrativo francés. Uno de sus máximos exponentes, León Duguit, plantea sobre los servicios públicos: “es toda aquella actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes en cuanto que esta actividad es de tal naturaleza que no puede ser realizada por completo sin la intervención de la fuerza gobernante (Duguit, 2014, en Tabares y otros, 2018:136).

Consideraciones finales

La protección de los consumidores y usuarios en Cuba no ha tenido un recorrido estable, a pesar de ubicarse entre los primeros en promulgar una Ley en defensa de los derechos de los consumidores, en fecha tan temprana como el 22 de enero de 1960, momento en el cual países desarrollados y pioneros en la materia también lo hacían.

Su momento más importante se asocia a la creación del Instituto Cubano de Investigación y Orientación de la Demanda Interna y el Consumo (ICIODI), Instituto que como parte de la Administración Central del Estado desarrolló por muchos años investigaciones en el área de la demanda y el consumo, llegando inclusive a promover compañías publicitarias sobre diferentes temas de importancia para la sociedad. Además, fue una institución encargada de estudiar la demanda, establecer algunos parámetros que se debían tener en cuenta por el sector productivo y de servicios. Promovió la creación de la primera organización cubana de protección a los consumidores. Fueron estudiadas experiencias internacionales y se establecieron relaciones con asociaciones de Europa y América Latina.

Con posterioridad, ante la crisis económica de los años noventa, la carencia de productos y la dolarización de la economía, el Gobierno cubano dio un impulso a estos temas con la creación de la Oficina Nacional de Protección a los Consumidores, subordinada al Ministerio de Comercio Interior. Esta intención positiva del país, ante la complejidad económica que se les presentaba desde entonces a los consumidores y usuarios, no ha podido avanzar todo lo deseado, por razones objetivas y subjetivas. Entre otras, una de las más importantes está relacionada con la limitada percepción que existe sobre este tema donde se le asocia fundamentalmente con el comercio al interior del país.

No es menos cierto también que hay problemas estructurales y ausencias legislativas que limitan el alcance y la materialización del Sistema de Protección al Consumidor diseñado desde 1999. Este sistema recoge un grupo de indicaciones que, de cumplirse medianamente, la situación hoy sería bien diferente, por lo que, aunque se reconoce su aporte, debe ser objeto de perfeccionamiento de manera inmediata, con dos objetivos esenciales: darle mayor jerarquía a nivel nacional y también un enfoque sectorial que abarque todas y cada una de las esferas donde se realiza el consumo o se obtiene un servicio, ya sea público o privado.

Los ciudadanos, los consumidores y usuarios se encuentran indefensos, no tienen cultura de sus derechos, desconocen su posición como consumidores y usuarios, no saben cómo reclamar ante violaciones de diferente tipo y no se cuenta, en muchos casos, con el respaldo jurídico para reclamar y

lograr soluciones reales y efectivas, en contraposición con los paliativos que se emplean con mucha frecuencia y que no satisfacen las quejas y reclamaciones formuladas.

La ausencia de una protección real a los derechos de los consumidores ha estado presente desde siempre. Hoy día, en Cuba, en el mercado de bienes y servicios aparecen nuevos actores, a los que se enfrentan los consumidores y usuarios. La expansión de los cuentapropistas, las cooperativas y otras fórmulas que paulatinamente se puedan ir aprobando, el fortalecimiento del papel de los gobiernos locales y su protagonismo en defensa de los intereses de la ciudadanía, son algunos de los retos que tendrá que enfrentar el país de cara a futuro.

La protección de los derechos de los consumidores (usuarios) frente a los servicios públicos es también un tema de gran relevancia, en particular para Cuba, donde una parte de ellos son gratuitos y otra buena parte están subsidiados por el Estado. Aquí hay un área de trabajo importante asociada con la protección de los derechos de los consumidores cubanos y los ciudadanos en general. Hay que tomar conciencia en este sentido, promover y desarrollar las normas jurídicas y las instituciones que regulen y controlen esta protección.

Los derechos de los consumidores y usuarios alcanzan a toda persona que como ciudadano es afectado por cualquier decisión pública o privada, generando derechos y obligaciones entre las partes que están involucradas. Los gobiernos tienen la responsabilidad de controlar y regular, con el objetivo de lograr una política enérgica de protección de los derechos del consumidor, en correspondencia con los acuerdos internacionales sobre la materia, estableciendo sus prioridades para la protección de los consumidores, según las circunstancias económicas, sociales y ecológicas de cada país y las necesidades de su población.

El Estado tiene la obligación de regular las condiciones en que las relaciones de consumo se desarrollan y concretan, con el objetivo de proteger al destinatario final y sus derechos como consumidor. Precisamente, la columna vertebral de esta relación es el derecho de consumo, cuyo objeto es corregir la desigualdad en que se encuentran los consumidores, estableciendo normas de carácter público que regulen el restablecimiento del equilibrio entre el consumidor y el proveedor. Una indebida protección a la persona como consumidor, a la sociedad y al mercado, tiene grandes consecuencias puesto que los proveedores de bienes y servicios van a cargar, en el precio o tarifa, el costo de la intervención administrativa indebida. El desarrollo del mercado indica que estas relaciones, en muchas ocasiones, no se producen en las mejores condiciones para los consumidores, al ser colocados en situaciones desventajosas o discriminatorias que alcanzan a afectar su salud, economía e intereses.

Es necesario avanzar en la formulación de una ley que regule el tema de forma especial y la actualización de todas aquellas leyes que tienen que ver con la protección al consumidor, buscando una coherencia entre ellas, de manera tal que puedan ser conocidas y aplicadas como corresponde. El marco legal es la esencia de cualquier sistema de protección a los consumidores y debe abarcar, por tanto, todas aquellas actividades económicas y no económicas donde se desarrollen los individuos y que en consecuencia le brindan un bienestar.

La educación a los consumidores y los proveedores debe ocupar un lugar central para poder implementar cualquier sistema de protección al consumidor en el país. Resulta necesaria la divulgación como parte de la educación a los consumidores, a los proveedores y hasta al propio sector público, sobre todos los derechos aprobados por Naciones Unidas y reconocidos en Cuba.

Referencias bibliográficas

- CARRASCO PERERA, ÁNGEL Y OTROS (2001): *Estudio sobre el Derecho de Consumo en España*, Universidad de Castilla-La Mancha, s/e.
- IGLESIAS MORELL, ANTONIO Y OTROS (2018): “Administración y gestión pública, tendencias actuales y retos para Cuba”, ponencia. III Congreso Internacional Gestión Económica y Desarrollo, La Habana.
- TABARES NEIRA, LOURDES Y OTROS (2016): “Cuba, situación actual y proyección futura”, en *Una Mirada al Consumo y los Consumidores*, Editorial Universitaria, La Habana.
- _____ (2018): “Servicios públicos, concesión administrativa y protección de los usuarios. Realidad”, revista *Estudios del Desarrollo Social. Cuba y América Latina*, vol. 6, no. 1, abril, La Habana.
- TAMAYO PINEDA, NORIS (2012): “Gestión y solución de litigios jurídicos”, ponencia presentada en el Congreso Internacional de Abogacía, 2012, La Habana.
- _____ (2016): “Algunas consideraciones sobre la responsabilidad en la protección a los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos”, en *Una Mirada al Consumo y los Consumidores*, Editorial Universitaria, La Habana.

RESPONSABILIDAD SOCIAL EMPRESARIAL, CONSUMIDORES Y EMPRESA EN CUBA: RETOS Y OPORTUNIDADES

Orlando W. Gutiérrez Castillo y Ivis Gutiérrez Guerra

Introducción

Los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial fueron ricos en cambios relacionados con la organización política, económica y social en todas las regiones. Uno de ellos es la importancia que asume la empresa como actor principal de la sociedad a nivel mundial. Si bien la religión y el poderío militar fueron los factores dominantes en épocas anteriores, hoy el mundo está sustancialmente regido por la economía. Durante los últimos dos siglos, la empresa ha evolucionado hasta convertirse en la institución dominante en el planeta. Hoy, las empresas rigen la comunidad humana y nuestras vidas. Por tanto, es hora de que asuman su responsabilidad social integral, como líderes del progreso y la sostenibilidad planetaria, dejando a un lado el concepto estrecho de que su única responsabilidad consiste en la creación de riqueza y la generación de utilidades.

La idea de la responsabilidad social empresarial (RSE) surge a mediados de la década de los setenta del siglo pasado, cuando la presencia de las grandes empresas privadas comienza a hacerse más evidente en la vida económica y social a nivel mundial. En este contexto, comienza a apreciarse el papel trascendental de la empresa en los diferentes contextos de la vida cotidiana y el impacto de sus actuaciones como agente social, cuyo rol debe ser definido en términos más acordes con el sentir y las necesidades de la sociedad. De ahí, surge la necesidad de las organizaciones de considerar las externalidades y los costos sociales generados por su actividad.

En el origen del enfoque económico sobre la RSE se sitúa la discusión sobre cuál es la función de la empresa y si esta está relacionada con cuestiones tan solo económicas o si tienen un alcance mayor. En la actualidad, a pesar de identificar importantes avances en este sentido, no es posible afirmar que exista consenso en relación con la forma que debe tomar el concepto. Así, surgen dos posiciones contrapuestas acerca de ante quién y cómo debe ser responsable la empresa: ¿es esta responsable exclusivamente ante sus propietarios y accionistas y constituye su único objetivo obtener beneficios para estos? O, por el contrario, ¿es responsable no solo ante sus propietarios y accionistas, sino también ante sus empleados,

proveedores, clientes, gobiernos a diferentes instancias, comunidades, medioambiente natural y sociedad en general?

De acuerdo con Milton Friedman (1970), la única responsabilidad de la empresa consiste en utilizar sus recursos y dedicar sus esfuerzos a incrementar sus beneficios (...). Las empresas y sus directivos no pueden aceptar otra responsabilidad distinta a la de producir mayor cantidad posible de dinero para sus accionistas: *the business of business is business*. En esta vertiente se alinea Geoffrey Owen (2002), quien sostiene que la responsabilidad fundamental de las empresas consiste en defender la función del beneficio como la medida más asequible de la aportación que la empresa hace a la sociedad.

Esta postura ha sido ampliamente criticada, debido a que asume una conceptualización restrictiva de la empresa que no se corresponde con su naturaleza real, dado que los efectos de sus acciones y su desempeño en el mediano y largo plazo trascienden la esfera de la economía. Asimismo, se considera que no toma en cuenta la evolución del entorno empresarial hacia una creciente conciencia social (Martín López, 1981), que comienza a afectar de manera directa la forma de hacer negocios a nivel internacional. Es por esto que atribuir las funciones sociales solo al Estado e ignorar la capacidad de la empresa para ser un motor de cambio social puede ser contraproducente. De ahí que surjan otras voces que consideran que esta debe asumir un mayor protagonismo en la política social y una participación más efectiva en la resolución de problemas.

Esta postura consiste en la corriente de la RSE, en virtud de la cual los líderes empresariales, además de conseguir beneficios para sus accionistas, tienen deberes para con las personas que participan y colaboran con la empresa (*stakeholders*) y con el progreso y la sostenibilidad de la sociedad en que operan. Kenneth Andrews es uno de los pioneros en esta perspectiva. En un trabajo escrito en 1958 plantea que la RSE significa, de alguna forma, la voluntaria restricción de una parte de la maximización de los beneficios por la empresa y, lo que es más factible, la sensibilidad a los costes sociales de la actividad económica. Se trata de alcanzar objetivos que son posibles, pero a veces menos atractivos en el aspecto económico que deseables socialmente.

Ella Joseph se inserta en esta corriente, argumentando su posición a través de algunos cuestionamientos: ¿querría la gente trabajar para una empresa que deliberadamente explotara a sus trabajadores para obtener el máximo de rendimiento a cambio de una retribución mínima? ¿Querrían los consumidores adquirir los productos o servicios de una empresa que violara los derechos humanos a través de su cadena de proveedores o que contaminara el medioambiente? Así, se insertan nuevas dimensiones y actores a la reflexión sobre la RSE, como es el caso de las relaciones laborales, los actores externos a la empresa, el medioambiente y la sustentabilidad. Lo anterior complejiza de manera considerable el cómo abordar la temática desde el punto de vista operativo para las empresas.

En esta dirección, George Soros considera que los mercados son buenos, pero no están diseñados para tener en cuenta el resto de las necesidades sociales. La búsqueda incesante de beneficios puede perjudicar el medioambiente y los valores sociales. En sentido general, los defensores de esta segunda posición sostienen que es posible alcanzar el éxito económico y, a la vez, actuar responsablemente: *do good and make good*. El legítimo *animus lucri*, que constituye la finalidad natural de toda empresa, por lo cual no puede verse obstaculizado por el hecho de que esta adopte los principios de la RSE.

La presencia de posturas extremadamente polarizadas para abordar la relación beneficio económico-RSE es abordada por Porter y Kramer (2006). Al respecto, los autores plantean que el éxito corporativo y el bienestar social no pueden ser enfocados como un juego de suma cero. Por esto consideran muy conveniente el análisis de las alternativas de responsabilidad social bajo los mismos marcos que orientan

las decisiones de negocios. Al respecto, afirman: “La RSE puede ser mucho más que un costo, limitación o acto de beneficencia; puede ser una fuente de oportunidades, innovación y ventaja competitiva” (p. 5). Así, desde una perspectiva estratégica, este enfoque puede convertirse en una fuente enorme de progreso social a medida que las empresas aplican sus recursos, experticia y conocimiento a actividades que benefician a la sociedad.

En el caso de la empresa cubana, dado su carácter estatal, debería asumir como propio el enfoque de RSE; sin embargo, los avances en este sentido son muy limitados. Desde el punto de vista de su marco regulatorio, como su funcionamiento operativo, se denota una carencia importante en cuanto a la incorporación de esta perspectiva. Lo anterior afecta la competitividad de las empresas en muchos sentidos, desde cuestiones como la rentabilidad y competitividad, su capacidad de protección y educación a los consumidores, así como su capacidad de acceso a mercados y fuentes de financiamiento.

El presente trabajo pretende reflexionar acerca del enfoque de la RSE desde el punto de vista teórico y estratégico, así como sus implicaciones en las operaciones de la empresa. Se analizan las relaciones teóricas entre este enfoque estratégico y los aspectos relacionados con la protección al consumidor. Por último, se evalúa la presencia de ambos en Cuba, en especial, en su sistema empresarial, y los retos y oportunidades que implica desde el punto de vista de la competitividad y la rentabilidad de las organizaciones de la Isla.

¿Qué es la RSE? Una perspectiva estratégica

Varios autores coinciden en la idea que la RSE no surge de manera completamente voluntaria (Reyno, 2006; Congote, 2007). En la mayoría de los casos, las empresas comienzan a prestar atención a estos aspectos como resultado de la presión pública de activistas y organizaciones para que den respuestas sobre asuntos que no consideraban como parte de sus responsabilidades. Asimismo, la proliferación de medios alternativos de comunicación y las redes sociales permiten que estos actores sean cada vez más efectivos y eficaces en presionar públicamente a las corporaciones. Estas acciones también han influido en los gobiernos, por lo que es cada vez más frecuente la exigencia de presentar reportes acerca de las acciones del sector corporativo en materia de responsabilidad social. Además, comienzan a proliferar los llamados índices o *rankings* de RSE que califican a las empresas y que impactan de forma directa en las decisiones de los clientes sobre qué consumir y a quién comprar (Castillo, 2005).

En la opinión de Porter y Kramer (2006), el enfoque de la RSE sienta sus bases en cuatro concepciones fundamentales que deben guiar el quehacer diario de las empresas:

1. *Obligación moral*: Deber de las empresas de ser buenas ciudadanas y de hacer lo correcto, es decir, lograr el éxito comercial en formas que honren los valores éticos y respeten a las personas, las comunidades y el medioambiente (Porter y Kramer, 2006). En la actualidad, el enfoque continúa muy relacionado con el imperativo moral, por lo que la mayoría de las decisiones sociales corporativas implican equilibrar valores, intereses y costos en conflicto.
2. *Sustentabilidad*: Garantizar “satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para cubrir sus propias necesidades” (Brundtland, 1987). De esta manera se busca conseguir el triple resultado de desempeño económico, social y ambiental. Es decir, que las empresas operen en función de garantizar el

desempeño económico a largo plazo, evitando las conductas a corto plazo socialmente perjudiciales o dilapidadoras del medioambiente.

3. *Licencia para operar*: Cumplimiento de los requisitos necesarios para conseguir los permisos explícitos y tácitos de los gobiernos, comunidades y otros actores para hacer negocios en un lugar o contexto específico. Si bien esta concepción ofrece un marco más pragmático para que una empresa identifique problemas sociales importantes para los diferentes actores con los que interactúa y fomenta el diálogo constructivo con ellos, también presenta limitaciones significativas. Entre ellas, la restricción de las reacciones de la empresa a posturas defensivas de corto plazo, de mínimo valor para la sociedad y sin beneficio estratégico para la empresa.
4. *Reputación*: Mantener una buena imagen frente a los diferentes actores económicos y sociales. Este es uno de los argumentos más utilizados para justificar las iniciativas de la RSE por parte de las empresas, puesto que se considera que fortalecerán su marca, elevarán la moral de trabajadores, proveedores y clientes e incrementarán el valor de las acciones en el mercado. Sin embargo, al concentrarse en la tensión entre la sociedad y la empresa y no en su interdependencia, solo se logra el diseño de acciones muy genéricas, desligadas de la estrategia y de las operaciones específicas de la empresa o de los lugares donde opera.

Aunque estas concepciones han contribuido al progreso del pensamiento en este campo, no ofrecen orientaciones para la toma de decisiones de los líderes corporativos. Sin embargo, el cambio repentino del entorno y los constantes escándalos que afectaron el desempeño y rendimiento de varias empresas generaron la necesidad de tomar acciones inmediatas en relación con la RSE. La respuesta corporativa más común no ha sido estratégica ni operativa, sino más bien cosmética, con un alto protagonismo de las relaciones públicas y campañas en los medios, sin ofrecer un marco coherente para las actividades de la RSE dentro del marco estratégico en el que se desempeña (Porter y Kramer, 2006).

Lo anterior condiciona la existencia de ciertas dificultades en la comprensión del concepto de RSE, en especial, dentro de las empresas. En este sentido, Castillo (2005) considera importante hacer una distinción dentro del concepto desde el punto de vista genérico o absoluto y el contenido, que tiene un carácter relativo y muy dependiente del contexto. Desde el punto de vista genérico, el concepto se ha presentado, en ocasiones, de forma descriptiva, aludiendo al contenido. Es importante señalar que en este aspecto se han realizado las contribuciones más profundas al enfoque. Desde el punto de vista de la definición genérica, parece existir consenso entre los diferentes autores e instituciones en relación a que la RSE incluye los siguientes aspectos:²¹

- Integración voluntaria del enfoque por parte de las empresas en sus operaciones cotidianas (Comisión de la Comunidad Europea, 2001; Pozo y Zamora, 2017).
- Incorporación de aspectos relacionados con las preocupaciones sociales y ambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con los diferentes interlocutores (Unión Europea, 2001).

²¹ Las características que se presentan son resultado del análisis de doce definiciones de RSE identificadas por los autores, las cuales fueron analizadas para lograr una definición lo más amplia posible.

- Introducción de prácticas empresariales abiertas y transparentes basadas en valores éticos y en el respeto hacia los empleados, las comunidades y el medioambiente (Farje, 2003; Fernández, 2005).
- Administración del negocio de forma que cumpla o sobrepase las expectativas éticas, legales, comerciales y públicas de una empresa (Castillo, 2005; Correa *et al.*, 2004).
- Fortalecimiento de las relaciones de la empresa con los diferentes públicos con los que interactúa.
- Establecimiento de metas empresariales compatibles con el desarrollo sostenible (Benbeniste, 2003; Cannon, 1994).
- Promoción de la reducción de las desigualdades sociales (Benbeniste, 2002; Bosy *et al.*, 2005).
- Integración de valores sociales con las prácticas comerciales, operaciones y políticas cotidianas de la empresa (Cramer y Hirschland, 2005; Porter y Kramer, 2006).
- Diseño de un amplio conjunto de políticas, prácticas y programas integrados en la operación empresarial que soportan el proceso de toma de decisiones dentro de la organización (Castillo, 2005; Benbeniste, 2003).

Este último aspecto constituye uno de los vasos comunicantes entre el concepto desde el punto de vista genérico y el contenido, en la distinción realizada por Castillo Clavero (1988). Así, es importante señalar que el contenido, es decir, las acciones para implementar el enfoque de la RSE, es fundamentalmente cambiante (Carroll, 1999). Sus formulaciones concretas, o sea, el cómo se ponen en práctica las características antes mencionadas, responden a las circunstancias condicionantes de cada empresa. Por esto, los contenidos serán relativos y variables a tenor del tipo de empresa de que se trate, su dimensión, sector de actividad, influencia y contexto geográfico, histórico, político y social (Aguirre, Castillo y Tous, 1999). De esta manera, se refuerza la necesidad de establecer un diálogo entre las “salidas” o acciones de la empresa y las “entradas” o demandas de los diferentes interlocutores con los que interactúa. Lo anterior posibilitará una integración de las finalidades propias de la empresa y las de la sociedad, lo que permitirá una forma de responsabilidad más integral e inseparable de la propia actividad económica de la empresa.

Surge, entonces, la necesidad de fundar el contenido de la RSE de la empresa en una comprensión amplia de la interrelación entre la sociedad y la empresa, al tiempo que se anclan en las estrategias y actividades específicas de esta última. Es decir, las corporaciones exitosas necesitan de una sociedad sana, capaz de crear una demanda creciente para la empresa. Sin embargo, una sociedad sana requiere de empresas exitosas que generen trabajo, riqueza e innovación (Porter y Kramer, 2006). Lo anterior apunta a la presencia de una relación casi orgánica, dado que cualquier negocio que persiga sus objetivos a expensas de la sociedad descubrirá que su éxito será temporal. Asimismo, el debilitamiento de la capacidad de las corporaciones de operar productivamente puede tener efectos muy negativos para la sociedad. Por tanto, es posible concluir que la aplicación de un correcto enfoque de la RSE debe lograr que las decisiones de negocios y las políticas sociales sigan un principio de valor compartido, es decir, las alternativas deben beneficiar a ambos lados.

El logro de este equilibrio constituye uno de los retos fundamentales en el proceso de implementación del enfoque de la RSE en la mayoría de las empresas. Uno de los aspectos más importantes es la correcta identificación de los llamados “puntos de intersección” existentes entre la empresa y la sociedad. Estos

son resultantes de la relación de codependencia que existe entre ambos elementos. Así, es posible identificar la presencia de dos tipos de vínculos (Porter y Kramer, 2006):

1. *Los vínculos de adentro hacia afuera*, que se refieren a los impactos que tiene la empresa en la sociedad a través de las operaciones en el transcurso corriente de los negocios.
2. *Los vínculos de afuera hacia adentro*, elementos del contexto competitivo que afectan significativamente la capacidad de la organización para ejecutar su estrategia, en especial en el largo plazo. Dentro de los elementos que conforman el contexto competitivo es posible mencionar: la cantidad y calidad de los insumos disponibles; las reglas e incentivos que rigen la competencia; y la disponibilidad local de industrias de apoyo. Estos son algunos de los aspectos en los cuales la empresa puede influir y, a la vez, beneficiarse y beneficiar a la sociedad.

El análisis estratégico de estos dos puntos de intersección puede contribuir a deslindar cuáles son las áreas claves que una empresa debe priorizar si desea aplicar un enfoque de RSE más estratégico. También le permitirá a la organización mejorar su posición estratégica como resultado de una adecuada evaluación de todos los elementos conformantes de la cadena de valor, desde las políticas de contratación de proveedores hasta el manejo de los suministros. Además, la adecuada evaluación del ambiente competitivo puede contribuir a la realización de inversiones sociales que, a la larga, beneficien a la empresa, como es el caso de las inversiones en educación o en proyectos relacionados con el desarrollo sostenible.

Asimismo, también debe ser adecuadamente evaluada la selección de los problemas sociales que se van a abordar. En este sentido, la empresa debe considerar si estos convergen con su propio negocio, es decir, si son parte de los puntos de intersección en las relaciones empresa-sociedad, y si presentan la posibilidad de crear valor compartido y beneficio significativo para la sociedad, que es valor para el negocio. Así, la empresa debe saber evaluar de forma estratégica en qué problemas concentrará su accionar. En la opinión de Porter y Kramer (2006), es importante para la organización saber distinguir entre tres tipos de problemas:

- *Problemas sociales genéricos*: No se encuentran relacionados de manera significativa por las operaciones de una empresa ni afectan materialmente su competitividad a largo plazo.
- *Problemas sociales de la cadena de valor*: Son afectados de modo significativo por las actividades de una empresa en el curso habitual de sus negocios.
- *Dimensiones sociales del contexto competitivo*: Problemas sociales en el entorno externo que afectan significativamente los impulsores subyacentes de la competitividad de una empresa en los lugares donde opera.

Es posible diseñar una agenda social dentro de la empresa que logre balancear sus intereses y los de la sociedad, en una lógica de ganar-ganar. Para lograr este equilibrio, la agenda social empresarial debe ser diseñada en función de ver más allá de las expectativas de la comunidad y enfocarse en evaluar las oportunidades que estas ofrecen. Solo así se podrán alcanzar beneficios sociales y económicos de manera simultánea (Porter y Kramer, 2006). Lo anterior implica que la agenda social empresarial debe ser sensible a las demandas de los diferentes actores con los que interactúa la empresa, pero, al mismo tiempo, priorizar su atención y destinar recursos hacia aspectos estratégicos. Así, generará un impacto social más

significativo y cosechará mayores beneficios de negocios. Además, a mayor beneficio económico, la empresa dispondrá de más recursos para asumir nuevas problemáticas del contexto.

De esta manera, se conseguirá que la organización logre ser socialmente responsable, pero sin dejar de lado la perspectiva estratégica. O sea, que no solo sea una buena ciudadana empresarial, de acuerdo a las actitudes cambiantes de los actores sociales, sino que logre, a la vez, diseñar una posición exclusiva de hacer las cosas en forma diferente a sus competidores. Así, no solo logrará reducir costos, sino también satisfacer un conjunto particular de necesidades de los clientes y generará verdaderas oportunidades de valor compartido.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, es posible concluir que la RSE con enfoque estratégico apunta a la idea de generar un pensamiento de negocios dentro de la empresa que permita fomentar valor compartido, al invertir en aspectos sociales del contexto que fortalecen su competitividad. Este tipo de actividades deben también ser consideradas como parte de las acciones de I + D, es decir, como una inversión a largo plazo que influirá en la posición estratégica de la empresa. Lo anterior teniendo en cuenta que las empresas que sean capaces de hacer las elecciones correctas y creen iniciativas sociales enfocadas, proactivas e integradas, en concierto con sus estrategias centrales garantizarán ventajas importantes en relación con su competencia.

Esto apunta a la importancia de tener en cuenta que cuanto más estrechos sean los vínculos entre un tema social y la empresa, mayor es la oportunidad de aprovechar los recursos y capacidades de esta para beneficiar a la sociedad. Se genera así una relación simbiótica donde el éxito de la empresa y el de la comunidad se refuerzan mutuamente. La identificación de estos vínculos y el accionar sobre ellos desde una perspectiva estratégica puede contribuir a generar una dimensión social a la propuesta de valor de la organización. Es decir, introducir los temas relacionados con el impacto social de la empresa como parte integral de la estrategia (Reyno, 2006). Esto implica un cambio importante en las formas de implementar la RSE de una preocupación por la imagen a una preocupación por la sustancia, es decir, por el impacto social de la acción que se realiza. Todo esto garantizará el diseño de soluciones autosostenibles y con mayor impacto sobre el bienestar social.

La adecuada aplicación del enfoque de la RSE en una empresa puede traer importantes beneficios tangibles a la organización. Tal es el caso de una posible reducción de los costos operativos y ambientales, una mejor gestión de los recursos humanos y, como resultado, una mejora de la productividad, resultantes de hacer eficientes los procesos y de un mejor manejo de los insumos. Lo anterior influirá en un crecimiento del ingreso y de la contribución de la empresa al crecimiento económico. Además, la imagen de corporación responsable puede incidir favorablemente en la posibilidad de acceso a nuevos mercados y capitales, así como a mayores y mejores fuentes de financiamiento.

También es posible hablar de un conjunto de beneficios intangibles, como es el caso de una mayor valoración de la imagen institucional y de la marca, así como un mejor posicionamiento y diferenciación de esta. De esta manera, la empresa será mucho más adaptable a los cambios del entorno y garantizará la lealtad de los consumidores como resultado de su reputación. Asimismo, aumentará su capacidad de atraer y retener talentos y tendrá mejores relaciones con las autoridades y con la competencia, evitando conflictos que impliquen pérdidas importantes desde el punto de vista económico.

A pesar de la diversidad y naturaleza de los beneficios que es posible obtener de una correcta aplicación del enfoque de la RSE, se puede afirmar que su aplicación puede resultar compleja para la mayoría de las organizaciones. Surge, entonces la problemática desde el punto de vista conceptual relacionada con cuáles son las dimensiones de la RSE y qué elementos se deben tener en cuenta a la hora de implementarla. Esta

dificultad se encuentra reforzada por la intangibilidad de algunas de las variables en las que debe incidir y de sus resultados. En el siguiente epígrafe estaremos profundizando en los aspectos metodológicos de la RSE, así como en los aspectos relacionados con su implementación dentro de las empresas.

Las dimensiones de la RSE: lecciones para las empresas

Como se ha podido constatar, la RSE implica un cambio de enfoque por parte de la empresa en relación con sus vínculos con la sociedad y el entorno competitivo. Esta actitud, como señalan Porter y Kramer (2006), debe impregnar toda la filosofía y conducta empresarial. Además, apunta a la creación de una especie de compromiso por parte de la empresa hacia la sociedad, que se articula como deber hacia ciertos grupos y estamentos que conforman los grupos empresariales y sus entornos, tanto el específico como el general. Sin embargo, debido a la intangibilidad de los resultados, se dificulta su medición y la implementación de prácticas. Lo anterior viene dado por la necesidad de hacer converger el bienestar social y la calidad de vida de la sociedad con los beneficios empresariales y el aumento de la competitividad de la organización.

Así, desde el punto de vista de las empresas, los primeros pasos hacia el enfoque de la RSE están muy relacionados con la voluntad de la dirección de hacer cambios en la gestión de la corporación, en pos de un modelo de empresa sostenible y que genere externalidades socialmente responsables. Debido a los retos que implica este cambio en la cultura, la filosofía, las estrategias y las políticas de la empresa, varios autores coinciden en la idea de que el proceso de integración de la RSE tiene tres características fundamentales (Congote, 2007; Reyno, 2006):

1. Debe ser un proceso integral, es decir, debe abarcar el conjunto complejo de dimensiones de la empresa que requieren ser modificadas, comenzando con la cultura, los valores y los modos de hacer las cosas.
2. Es gradual, debido a que es necesario considerarlo como una ruta que se debe seguir, no como una acción estática. El dinamismo de la RSE se encuentra estrechamente relacionado con los constantes cambios que ocurren en el contexto en que se opera.
3. Es proporcional, dado que las expectativas tienen relación directa con el tamaño de la empresa y su correspondiente poder y capacidad de influencia en el mercado. Por tanto, las expectativas y mayores responsabilidades recaen sobre las grandes corporaciones, pero ello no implica que el enfoque no deba ser aplicado por todas.

Sin embargo, varios autores coinciden en la presencia de un conjunto de valores que deben ser incorporados por los gobiernos corporativos socialmente responsables, como detonantes del proceso de implementación. Uno de ellos es la transparencia, es decir, permitir el acceso a la información que la empresa proporciona sobre su comportamiento social y que es permeable a las expectativas sociales. Se considera que este es uno de los valores más importantes, dado que es a partir de esta información que es posible evaluar las acciones de la empresa y su impacto real desde el punto de vista económico, político y social. La transparencia se ve complementada, de alguna manera, con la verificabilidad, es decir, que las acciones que se realicen sean sensibles de someterse a verificación externa. Además, apunta a la posibilidad de permitir que expertos independientes puedan comprobar las actuaciones de la empresa en materia de RSE (Reyno, 2006; Cajiga, 2010).

También resulta importante la incorporación del valor de materialidad, que está relacionado con la necesidad de tomar en cuenta las necesidades y expectativas de las partes interesadas en la toma de decisiones vinculadas con sus actividades e impactos directos e indirectos (Congote, 2007). De esta manera se refuerza la idea de que la empresa responsable con la sociedad no es aquella que solo reacciona puntualmente a las presiones externas en contextos específicos, sino que es capaz de planificar de manera estratégica sus acciones balanceando de modo adecuado el beneficio económico y su impacto social y ambiental. De ahí la necesidad de la incorporación de estrategias de mejora continua, que implican la gestión constante en función de garantizar la pervivencia de la organización y de su entorno. Lo anterior enfatiza en la idea de que la RSE no se trata de acciones puntuales, sino que se trata de un proceso a largo plazo, constantemente perfectible y que es sensible de ser modificado, ampliado o rediseñado en su totalidad, en función de las necesidades sociales y de la empresa (Agüero, 2002).

Asimismo, Reyno (2006) considera pertinente la incorporación de una perspectiva amplia a la hora de implementar el enfoque de la RSE. Es decir, centrar los objetivos de este en el contexto de sostenibilidad más amplio posible, considerando los impactos que produce a nivel local, regional, continental y global, pero desde una perspectiva estratégica. Así se complementa otro valor relacionado con la introducción de una perspectiva de naturaleza social de la organización. O sea, el reconocimiento por parte de esta de la cuestión social, como un valor que debe prevalecer junto a aquellos de tipo económico y técnico (Cannon, 1994).

La introducción de estos valores debe contribuir a modificar el diseño estratégico de las organizaciones, situando al ser humano, desde el punto de vista individual y colectivo, como origen y fin de la organización. De esta manera, el enfoque para la toma de decisiones sobre el accionar de la empresa comienzan a modificarse en función de dar espacio a la perspectiva de la RSE. Entre las posibles modificaciones que pueden verificarse, se encuentran (Fernández, 2005):

- Se comienzan a evaluar las actividades realizadas por la empresa no solo desde la lógica económica y de rentabilidad, sino también desde la perspectiva de la contribución a la sociedad y la comunidad externa a esta, en especial, los grupos más vulnerables.
- Se reconoce la existencia de deberes y derechos por parte de la organización hacia la sociedad, como de la sociedad hacia ella.
- Se concede importancia a la contribución de la empresa en la generación de valor compartido.
- Se incorpora una visión integral de las responsabilidades de la empresa hacia los grupos de interés con un carácter sistémico. Es decir, se asumen las acciones socialmente responsables como permanentes en el tiempo.
- Se enfatiza en la introducción del trabajo a partir de los valores previamente mencionados. Además, se realizan las acciones necesarias para difundirlos a todas las áreas, fomentando el surgimiento de una ética corporativa que va a sustentar el proceso de toma de decisiones dentro de la empresa.

Es importante señalar que estos cambios no implican, en ninguna manera, el abandono de un alcance de autorreferencia. O sea, la empresa continúa teniendo responsabilidades a su interior con sus accionistas, trabajadores y clientes de enfocarse en el mercado y ser capaz de generar ganancias. Se trata, como se había mencionado antes, de lograr un balance adecuado entre ambas funciones sin que una afecte la otra. Para esto se requiere que la organización sea capaz de desagregar sus responsabilidades en función

de su capacidad de accionar en ellas y de su nivel de involucramiento. Es decir, evaluarlas estratégicamente en función de generar valor compartido (Porter y Kramer, 2006).

En este sentido, destacan las responsabilidades básicas o globales, que emanan del simple hecho de la presencia de la organización en la sociedad y sus intercambios con ella. Como resultado, esta debe cumplir con el conjunto de normativas que aseguran el bienestar social. En la mayoría de los casos, las responsabilidades básicas están normadas por la ley o constituyen obligaciones tácitas de las organizaciones, por tanto, las empresas deben tomarlas en cuenta como parte de sus operaciones y asumirlas (Bosy *et al.*, 2005).

Aunque las responsabilidades básicas o globales son de gran importancia, no implican el comprometimiento real de empresa, dado su carácter legal u obligatorio. Sin embargo, una organización socialmente responsable debe prestar atención también a la llamada responsabilidad social, es decir, la que asume con aquellos que se ven involucrados en sus acciones y actividades de forma directa. Esto implica que esta debe estar dispuesta a dar cuenta de sus acciones a su entorno inmediato, como es el caso de la comunidad interna (proveedores y accionistas), de manera transparente y verificable. Así, la responsabilidad social apunta a la necesidad y el deber que tienen las empresas de mantener un diálogo constante con la mayor cantidad de grupos de interés, también conocidos como *stakeholders*. Lo anterior permitirá mantener un adecuado balance entre los intereses económicos y los sociales, sin que unos sobrepasen a los otros, garantizando la sostenibilidad de ambos en el largo plazo.

Finalmente, la empresa socialmente responsable debe asumir las llamadas responsabilidades societales o contextuales, las cuales están relacionadas con la obligación que tiene toda organización de mejorar o conservar el medio en el que se encuentra. Al igual que en el caso de la responsabilidad social, esta apunta a una relación dialéctica dado que también estaría contribuyendo a la continuidad de su desarrollo a largo plazo. Dentro de esta se deben contemplar todas las acciones que se enfocan en alcanzar el desarrollo sostenible en la empresa.

Como es posible observar, tanto la responsabilidad social como la responsabilidad societal de la empresa, se enfocan en el entorno más cercano de ella, es decir, donde existen mayores posibilidades de generar valor compartido. De igual manera, son dependientes de la voluntad de la empresa y de su capacidad de lograr consenso entre los diferentes grupos de interés. Una organización no podrá ser socialmente responsable si no existe un compromiso y entendimiento entre todas sus partes acerca de cuál es el enfoque que se aplicará y las metas que desean lograr. No obstante, es importante señalar que el nivel de éxito de la aplicación del enfoque de la RSE será posible medirlo según los cambios que se constaten en los entornos de la organización, a saber, el entorno interno y el externo (Reyno, 2006).

Según Reyno (2006), el entorno interno de la RSE está conformado por grupos de interés al interior de la organización, como es el caso de los directivos, los trabajadores y los accionistas, así como el escenario en el que desarrollan las actividades de la empresa, es decir, el proceso de producción y de toma de decisiones. Entre los indicadores que permiten evaluar los cambios en el entorno interno, está la comunidad interna. Estos pueden medirse a partir de aspectos como la creación de compromisos positivos relacionados con la seguridad en el trabajo, la disponibilidad de información, garantizar una mejor calidad de vida y entorno seguro y atractivo para estos actores.

Asimismo, dentro del entorno interno se ubica la conducta empresarial, que busca medir los principios y valores que mueven a la empresa, o sea, la base sobre la cual esta realiza sus funciones. La paulatina modificación de esta variable hacia criterios de gestión y acción más éticos e inclusivos son indicadores de éxito en la incorporación del mencionado enfoque. Otra variable que debe medirse es la relación con los

recursos naturales, que evalúa la responsabilidad con que la empresa realiza sus procesos para el manejo de los recursos naturales y las acciones que pone en práctica para reducir los efectos nocivos en la comunidad y el medioambiente. Al igual que en el caso anterior, la modificación de criterios hacia unos más sustentables podría apuntar a una aceptación positiva del enfoque de la RSE (Reyno, 2006).

También es necesario evaluar los cambios que ocurren en el entorno externo de la organización. Es posible definir el entorno externo como aquellos grupos ajenos a la empresa, pero que mantienen relaciones estrechas con ella. En él se incluyen actores como los socios comerciales, los proveedores, los clientes, los interlocutores públicos, la comunidad local, las autoridades, entre otros. Dentro de las variables a medir en el entorno externo se deben mencionar la de relaciones con los proveedores, que implica la incorporación de criterios de responsabilidad social a la hora de seleccionarlos. Es decir, se debe garantizar que ellos cumplan con un mínimo de los criterios de la RSE (Reyno, 2006).

Es necesario, además, tener en cuenta las variables de relación con los competidores, que buscan medir la presencia de relaciones de cooperación entre competidores para lograr un mayor impacto de sus acciones en materia de RSE. El logro de acuerdos entre competidores puede contribuir a cambiar los métodos y valores de un sector económico de manera más rápida, de ahí la importancia de esta variable.

Por último, debemos mencionar la variable de relación con los clientes, que busca medir los cambios realizados por la empresa para satisfacer las necesidades y expectativas de los consumidores en relación con sus acciones. Este constituye, como ya se mencionó, uno de los beneficios intangibles más interesantes de la aplicación del enfoque. Sin embargo, resulta extremadamente complejo de lograr dado el amplio conjunto de elementos que inciden (Reyno, 2006).

La existencia de una relación positiva con los consumidores pasa no solo por la capacidad de la empresa de dar respuesta a las necesidades de los clientes, también por la necesidad de que los trate con respeto y les proporcione la información que estos requieren. Como es sabido, los clientes son uno de los actores fundamentales de cualquier proceso económico, por tanto, la relación con ellos debe ser parte fundamental del enfoque de la RSE de cualquier empresa. Una relación socialmente responsable con el consumidor permitirá que la corporación tenga mayor capacidad de adaptación a los cambios y mejore sus posibilidades de ser sustentable. En el siguiente epígrafe se ahonda en cómo se aborda en el enfoque de la RSE la relación con los consumidores, en especial, la protección de estos.

La protección del consumidor en la RSE: particularidades y retos para las empresas

Como se ha podido constatar en los epígrafes anteriores, la RSE se encuentra estrechamente relacionada con la protección a los consumidores, dado que estos conforman uno de sus grupos de interés. En este sentido, María Rodríguez (2005) señala que la RSE debe ser considerada como una oportunidad y como una herramienta que asiste los derechos de los ciudadanos en general, y en particular en su vertiente de consumidores y usuarios, entre otras facetas.

Es importante señalar que el movimiento de consumidores surge mucho antes que el enfoque de la RSE, en específico entre las décadas de los treinta y los cuarenta del siglo XX. Surgió como una respuesta organizada ante las situaciones de crisis económica que aquejaron esta época y las necesidades de la población de acceder a productos y servicios de calidad, seguros para la salud y a precios adecuados. Asimismo, se incorporan los cuestionamientos relacionados con las condiciones de trabajo en que estos se elaboraban. Las presiones de este movimiento a los gobiernos y las organizaciones obligan a repensar el desequilibrio existente en la relación entre el consumidor y las empresas y la necesidad de tomar

acciones al respecto (Horta y Moreno, 2003). De ahí surge la necesidad de imponer medidas específicas a los fabricantes e intermediarios, respectivamente, para regular la calidad de sus productos, transparentar sus defectos al público, así como evitar la presencia de cláusulas contractuales impuestas de manera unilateral por los productores y vendedores a los adquirientes de bienes de consumo para uso propio (Labañino, 2005).

Para 1963, John F. Kennedy hace una de las primeras referencias a las cuestiones relacionadas con el derecho de los consumidores desde la política. Al respecto, el presidente plantea: “ser consumidor, por descripción, nos incluye a todos (...), somos el grupo económico más grande en el mercado que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas públicas y privadas (...) pero es el único grupo importante cuyos puntos de vista, a menudo, no son escuchados” (Kennedy, en Rodríguez, 2007). Desde mediados de la década de los ochenta del siglo pasado, la Organización de Naciones Unidas (ONU) comienza a ocuparse del tema de la protección al consumidor, al aprobar las primeras nociones de lo que se consideran los derechos de los consumidores a nivel universal. La mencionada organización define la protección al consumidor como el “conjunto de principios, disposiciones y acciones organizativas, funcionales y de otra naturaleza, que mediante procedimientos ágiles y eficaces, van dirigidos a educar, orientar y amparar a los consumidores en el reconocimiento de sus derechos, para que sean respetados u ejercidos por los proveedores de bienes y servicios” (2001:5).

Sin embargo, con el paso del tiempo también los consumidores han ido cambiando significativamente, lo que ha modificado de igual manera los objetivos de la protección al consumidor. En la opinión de Jeffrey Hollander, cofundador y presidente de Seventh Generation, una de las empresas más destacadas en la aplicación del enfoque de la RSE, cada vez más los consumidores son conscientes del impacto de la actividad de compra en el planeta. El mencionado experto identifica tres tendencias actuales en los consumidores que considera que han marcado el principio de la necesidad de repensar las estrategias de las empresas y considerar el enfoque de la RSE como una alternativa viable y atractiva, si una organización desea mantener la posición estratégica actual (Hollander, en Raufflet y Stefanov, 2010). A saber:

- Como tendencia a nivel mundial, los consumidores se han convertido en personas con una creciente preocupación por los daños que pudieran ocasionar a su salud y a la de su familia el uso ciertos productos. Esta tendencia se ha visto reforzada por la presencia de abundante información científica de fácil acceso acerca de los efectos de diferentes sustancias a la salud humana.
- Preocupación por el medioambiente, en especial, por cuestiones relacionadas con la calidad del agua y el aire. Lo anterior como resultado del incremento, en los últimos años, de la gama y severidad de ciertas enfermedades crónicas como asma, alergias y cáncer. Esto ha conducido a los consumidores a la búsqueda de productos que prevengan o, al menos, mitiguen el riesgo de contraer tales enfermedades.
- Las personas van tomando mayor conciencia acerca de los impactos que sus propias decisiones de consumo individual pueden tener sobre el resto del planeta. Lo anterior como resultado de una toma de conciencia de los problemas ambientales que está generando la industria moderna.

Esta opinión es reforzada por la experta María Rodríguez quien afirma la existencia de varios cambios debido a que se consume más allá de las necesidades básicas, como consecuencia de la generalización de una cultura del consumo, el surgimiento de servicios que antes no existían y la evolución de ciertos

productos a la categoría de imprescindibles, como es el caso de la tecnología y los equipos de transporte. Estos aspectos condicionan la aparición, en algunos países, una nueva forma de consumir, conocida como “consumo responsable”. Esta se define como “la elección de productos no sólo sobre la base de la relación calidad precio, sino también a la que se establece como consecuencia de la calidad social de los productos mismos y a la conducta de las empresas que los ofrecen” (2007:15).

Este consumo responsable se traduce, además, en la modificación de un conjunto de comportamientos por parte de los consumidores, como es el caso de un aumento de la incorporación de los criterios sociales que influyen cada vez más en las decisiones de compra o inversión de los consumidores. También se generalizan las inquietudes y expectativas de los ciudadanos, consumidores, poderes públicos e inversores en aspectos relacionados con el deterioro ambiental provocado por la actividad económica. Asimismo, cada vez son más obligatorios los criterios de transparencia de las actividades de las organizaciones propiciados por los medios de comunicación y las TIC (Porter y Kramer, 2006; Reyno, 2006; Rodríguez, 2005).

Así, la referenciada autora señala que el enfoque de la RSE también debe ser entendido como la constatación de un déficit identificado en las políticas de protección al consumidor (Rodríguez, 2005). Es decir, la RSE debe, en parte, su origen a las presiones de los consumidores para que las empresas tomen responsabilidad por sus acciones ante la ausencia de legislaciones que regulen ciertos aspectos de su actividad. Asimismo, muchas de las regulaciones que existen en materia de RSE se deben a las exigencias de los diferentes grupos de interés hacia los gobiernos para regular los efectos negativos de las acciones económicas.

Lo anterior apunta a la idea de una relación muy estrecha entre ambos cuerpos teóricos, sin embargo, también es importante señalar que no es posible hablar de empresa socialmente responsable, si esta no otorga a los consumidores la protección adecuada. Por su parte, los consumidores tendrán derechos más amplios y mejor definidos al realizar transacciones con empresas socialmente responsables. Además, en la medida que el consumidor esté más educado y sea conocedor de sus derechos, ejercerá mayor presión sobre las organizaciones, en función de una mayor responsabilidad social por parte de ellas.

En este sentido, es posible identificar varios objetivos que pueden considerarse como elementos comunes entre el enfoque de la RSE y el movimiento de los derechos o protección del consumidor, entre los que se deben mencionar:

- Comprobar que los bienes y servicios que ofrecen al mercado las empresas cumplan con todas las normas legales relativas a la salud y la seguridad del consumidor.
- Garantizar la entrega de información fidedigna respecto al contenido, uso seguro, almacenamiento y descarte de productos.
- Instaurar procedimientos efectivos para la resolución oportuna y equitativa de conflictos con el consumidor, evitando gastos y molestias indebidas.
- Las organizaciones deben abstenerse de incurrir en afirmaciones, omisiones o prácticas engañosas, desleales o que no correspondan a la realidad.
- Colaborar plenamente con las autoridades en la prevención o eliminación de cualquier peligro para la salud y la seguridad públicas que se derive del uso de sus productos.

Entonces, es posible afirmar que el enfoque de la RSE establece una relación de complementariedad con los temas de derecho del consumidor. El primero es considerado como más abarcador, en la medida que busca un acercamiento integral que involucre a todos los sectores de la empresa y sus relaciones con

los diferentes actores de la sociedad. Por esto, algunos autores consideran que, necesariamente, debe ser un proceso abierto en el que tienen cabida todos los agentes de la sociedad que, en un momento dado, se ven afectados por la actividad de la empresa. Es decir, “se trata de estar en el mercado honestamente, respetando al cliente, a las personas relacionadas con la empresa, especialmente a los trabajadores y gestionar como se espera que se gestione y ser respetuoso con el medio ambiente” (Rodríguez, 2005:100).

En el siguiente epígrafe examinaremos cómo se ha desarrollado el enfoque de la RSE en el contexto del sistema empresarial cubano, así como los temas relacionados con la protección al consumidor. Asimismo, se identificarán las posibles áreas de oportunidad para las organizaciones cubanas y los retos que implican la incorporación de estos enfoques en el contexto de la Isla y su importancia estratégica en el mediano y largo plazo en materia de competitividad a nivel internacional.

El enfoque la RSE y la protección al consumidor en el contexto empresarial cubano

En función de una comprensión más amplia de la situación actual de la aplicación del enfoque de la RSE en Cuba, resulta conveniente entender algunas particularidades del contexto empresarial cubano, así como sus retos actuales. Como es sabido, la actual empresa socialista cubana es el resultado de la aplicación de diferentes enfoques económicos a lo largo de los años que ha condicionado el desempeño y la cultura de estas organizaciones. Uno de los puntos comunes en todos los enfoques utilizados para el caso del sector empresarial ha sido la presencia de la planificación, aunque esta ha sido aplicada de manera diferente en los distintos períodos.

En los primeros años de la Revolución, el modelo utilizado para la concepción del primer plan se caracterizó por una concepción centralizada del sistema de dirección y de la metodología que se adoptó para la planificación. La falta de experiencia de los funcionarios y los deseos de buscar soluciones rápidas a los problemas económicos que enfrentaba el país condicionaron la imposición de planes muy ambiciosos e incumplibles para las empresas. Lo anterior implicó ciertos niveles de flexibilidad por los incumplimientos de las empresas, aspecto que se mantiene hasta la actualidad y que condiciona de manera directa la eficiencia de estas. Otro elemento que caracterizó a la empresa socialista en estos primeros años revolucionarios fue la supresión de las relaciones mercantiles, lo cual implicó que el cumplimiento o no de los planes se evaluara solo como balances materiales, sin una consolidación en términos de valor a nivel de toda la economía nacional.

La organización de la producción también sufre importantes cambios en el período con la aparición de las empresas consolidadas. Estas agrupaban aquellas organizaciones con características similares en materia de producción y tenían un carácter nacional. Todos los ingresos obtenidos de estas empresas pasaban al presupuesto del Estado, quien, a su vez, asignaba las cantidades necesarias para que las empresas funcionaran. La eficiencia de la producción era medida en función de los costos. Para 1966, el 100 % de la actividad industrial cubana se realizaba en 56 empresas consolidadas que agrupaban a más de mil fábricas. En la opinión de expertos como Ileana Díaz (2016) y Joaquín Infante (2014), el surgimiento de las empresas consolidadas contribuyó a organizar la producción de diferentes empresas productivas dispersas, las cuales fueron reestructuradas, sin embargo, los resultados económicos fueron muy limitados.

Además, en el período se toma un conjunto de decisiones que impacta directamente en la organización la empresa. Entre estas, señala Infante (2014):

- Eliminación de las relaciones monetarias mercantiles en empresas y unidades presupuestadas, así como de la elaboración de un presupuesto nacional y de las relaciones crediticias entre las instituciones bancarias y las empresas.
- Sustitución del sistema de contabilidad del sistema uniforme de contabilidad por el sistema de registro (partida simple), de modo que el registro de todas las operaciones se hacía en unidades físicas, lo que condicionó que se hiciera una evaluación inadecuada e imprecisa de los resultados económicos de las empresas.
- Establecimiento del horario de conciencia y desarticulación de las áreas de organización y normación del trabajo a nivel de órganos y de empresas.
- Necesidad de valorar los bienes y servicios en horas de trabajo, con el fin de encontrar un indicador que permitiera homogeneizar y consolidar la información recolectada en unidades físicas y no en valores.

Así, para principios de la década de los setenta del siglo XX, la empresa cubana enfrentaba serios problemas relacionados con el control, lo que limitaba la posibilidad de evaluar adecuadamente los rendimientos, la eficiencia y la competitividad en las producciones. En este sentido, lo más relevante es que hasta la fecha no se han podido eliminar completamente los efectos negativos que tuvo este período en el sector estatal (Infante, 2014; Díaz, 2016). Es por esto que fue necesaria la incorporación de métodos que permitieran una medición más exacta del rendimiento del sector estatal cubano.

Como consecuencia de lo anterior, se introduce en 1975 el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). Este consistía en un modelo de gestión centralizado de la economía basado en el cálculo económico, muy similar al existente en la Unión Soviética. El eje de la gestión era el plan que se elaboraba a partir de los indicadores económicos. De esta manera, queda institucionalizado el llamado “Plan de la Economía”, al aprobarse como ley en la Asamblea del Poder Popular. En la opinión de algunos expertos, este sistema es uno de los más completos que se ha aplicado en el contexto de la empresa socialista cubana (Díaz, 2016).

Sin embargo, las condiciones en las que fue implementado, caracterizadas por la ausencia de bases como la contabilidad, la desvinculación del salario a los resultados y la presencia de varios tipos de gratuidades, entre otras, no permitieron que se logran los resultados esperados. Así solo se lograba generar un plan rígido que no tomaba en cuenta la diversidad empresarial del país y no daba espacio a la autonomía en la toma de decisiones de tipo operativo (Díaz, 2016; Infante, 2014). Es importante señalar que este sistema no fue concebido para que evolucionara según los parámetros internacionales, sino para trabajar con tecnologías maduras y en virtual ausencia de vínculos con la dinámica de los mercados internacionales. Además, no se previó tampoco que las empresas logran competitividad por sus propios esfuerzos (Marquetti, 2000).

En tanto la empresa estatal y el Estado eran los únicos proveedores de productos y servicios a la población, no había mucho espacio para aspectos relacionados con el enfoque de la RSE. Varios elementos condicionan este fenómeno, por un lado, es necesario considerar que este enfoque era aún una tendencia muy insipiente en el sector empresarial a nivel internacional. Por el otro, la empresa cubana se encontraba enfrascada en aspectos mucho más relevantes desde el punto de vista económico, como es el caso de las cuestiones relacionadas con la eficiencia y la rentabilidad. Asimismo, la presencia de un “Estado paternalista”, que era, además, el único proveedor de bienes y servicios a la población. Esta situación de

juez y parte, además de los beneficios recibidos por la población en el período, hace que este tipo de cuestiones sean poco abordadas, tanto por los consumidores como por las empresas.

No obstante, los aspectos relacionados con la protección al consumidor, que era un movimiento más cristalizado a nivel internacional, fueron objeto de mayor atención en el período. El 22 de enero de 1960 se aprueba la Ley 697 de Protección al Consumidor, cuya finalidad era evitar el encarecimiento injustificado del costo de la vida, evitar la especulación y que los vendedores privados se aprovecharan de la escasez de mercancías para venderlas a un precio más alto. Sin embargo, se debe destacar que esta ley fue aprobada como consecuencia de una coyuntura específica en los primeros años de la Revolución y quedó completamente obsoleta en 1978.

Las características del mercado en Cuba en el período de 1960 a 1980 —entre ellas, la distribución equitativa de los productos y servicios de la canasta básica entre todos los miembros de la sociedad; la existencia de una sola forma de propiedad, en este caso, la estatal; y la distribución de los productos al consumidor previamente empaquetados— proporcionaban un estado de protección al consumidor bastante aceptable. Además, es necesario tener en cuenta la presencia de un conjunto de disposiciones jurídicas que coadyubaban al cumplimiento de este objetivo. Rojas (2010) señala las siguientes:

- *Constitución de la República de Cuba* plantea el principio de satisfacer, cada vez mejor, las necesidades materiales y culturales de los ciudadanos. Asimismo, en su artículo 63, se plantea el “Derecho de todo ciudadano de dirigir quejas y peticiones a las autoridades, así como recibir la atención o respuestas pendientes, y en plazo adecuado conforme a la Ley”.
- *Código Penal*, donde se encontraba el Capítulo VIII del título V, sobre la Infracción de las Normas de Protección a los Consumidores, el cual fuera modificado posteriormente por el Decreto-Ley No. 175 de junio de 1997.
- *Código Civil* también presenta disposiciones de protección al consumidor. Se estipula en él lo concerniente a la responsabilidad civil de las personas que prestan algún tipo de servicios. Además, regula las relaciones entre personas situadas en el plano de la igualdad, en relación con la satisfacción de sus necesidades materiales y espirituales. Se señala la obligación de las personas jurídicas de reparar daños y perjuicios causados a otros por actos ilícitos cometidos por cualquiera de sus integrantes en el ejercicio de sus funciones. Además, se estipula que la protección de los derechos derivados de relaciones jurídicas civiles se realiza por medio de los tribunales y, en los casos que así fuera dispuesto, por vía administrativa.

Sin embargo, algunos autores (Rojas, 2010; Santos, 2017) reconocen la presencia de reclamos por parte de la población en este sentido en el período:

- Incumplimientos de los plazos establecidos para dar respuesta efectiva a las quejas de la población;
- poca calidad en los servicios;
- medidas tardías e inadecuadas,
- burocratización de los procesos y
- justificación reiterada aludiendo causas injustificadas.

Es importante señalar que, a pesar de que algunos de estos fenómenos fueron tratados de atender por parte de las diferentes instancias de Gobierno, los resultados obtenidos fueron limitados y no se solucionaron los problemas.

La caída del campo socialista de Europa del Este introduce en Cuba una de las crisis económicas más severas que ha vivido la Isla. Esta se caracterizó por un decrecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) en un 35 %, en el período de 1990 a 1993. Asimismo, se registró un deterioro de los indicadores financieros en la forma de déficit del presupuesto del Estado en un 30 % y la liquidez monetaria al 66 % (Infante, 2014). Todo lo anterior obligó a realizar transformaciones importantes en el modelo de dirección de la economía. Y se vio agravado, además, con la pérdida de los principales clientes y suministradores. Todo esto condujo a la necesidad de diseñar estrategias de supervivencia económica, pero sin la suficiente coherencia (Triana, en Díaz, 2016).

Así, los cambios introducidos dentro de la economía cubana se limitaron a líneas de acción para la salida de la crisis. Ejemplo de lo anterior es el cambio en el enfoque de la planificación de un modelo centralizado, elaborado a partir de balances materiales, a una planificación financiera, más descentralizado y con énfasis en la balanza de cobros y pagos (Infante, 2014). Entre los elementos que se introdujeron se destacaron el surgimiento de un sector emergente cuyo centro se articulaba alrededor del turismo, pero que también incluía otros sectores como el níquel, el tabaco, el ron y algunas empresas comercializadoras que operaban en divisas (Díaz, 2016).

Asimismo, surgen nuevas formas de propiedad como es el caso de las cooperativas agropecuarias, las empresas de propiedad mixta Estado cubano–inversores extranjeros y limitadas manifestaciones de propiedad privada, conocidas como “trabajo por cuenta propia” (Díaz, 2016). Otra modificación muy importante está relacionada con la autorización a la libre circulación del dólar y de un grupo de otras siete monedas convertibles, lo que implicó la introducción de la dualidad monetaria y cambiaria a todos los niveles del mercado (Infante, 2014; Díaz, 2016; Marquetti, 2000).

Además, en este contexto, se introduce el Perfeccionamiento Empresarial, que a partir de 2007 se comienza a denominar “Sistema de Dirección y Gestión Empresarial Cubano”. El Perfeccionamiento Empresarial tiene sus orígenes en la aplicación experimental de un nuevo sistema de gestión empresarial en algunas organizaciones de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR). El Decreto Ley 187 de 1998 (modificado posteriormente por el Decreto Ley 252 de 2007 y el 281 de 2007) tiene como objetivos fundamentales incrementar la eficiencia y competitividad del sistema empresarial cubano, para poder insertarse con éxito tanto en el mercado interno como en el externo, basado en el desarrollo de la participación de los jefes y los trabajadores (Echevarría y García, s/a).

Algunos especialistas han considerado la introducción de este nuevo modelo de gestión como una de las transformaciones más complejas que ha sufrido el sistema empresarial cubano en los últimos años (Marquetti, 2000). Esto se debe a que el nuevo modelo debía contribuir a la solución de problemas no resueltos en las dinámicas de la empresa socialista, como es el caso de: la delimitación de las funciones entre el administrador y el dueño en el contexto de la propiedad estatal; el desarrollo de una cultura empresarial que garantice la conjugación de los valores más importantes de la sociedad cubana con un desempeño eficiente de las empresas; el logro de un mayor despliegue de las fuerzas productivas; la explotación intensiva de las reservas de eficiencia; la ampliación de los grados de autonomía; y el protagonismo del sector empresarial en las decisiones económicas a nivel de país.

Es importante señalar que muchos de estas problemáticas continúan pendientes de solución. Esto, dado el contexto adverso, de una crisis que no ha sido completamente superada, donde las empresas,

incluso aquellas que se rigen por el nuevo sistema de gestión, no han logrado operar con la adecuada eficiencia ni evaluar adecuadamente la productividad del trabajo y la rentabilidad y competitividad de sus producciones (Infante, 2014). Así, en la actualidad, persiste un panorama complicado para el sector empresarial cubano caracterizado por Díaz (2016) e Infante (2014) de la siguiente manera:

- Se garantiza el empleo a todos los trabajadores, con independencia de si su trabajo creara valor o no. Lo anterior originó plantillas infladas, como resultado de la política de pleno empleo.
- Devaluación del peso cubano con relación al dólar, pero se mantiene el tipo de cambio de un peso por un dólar o un peso cubano convertible, en el sector estatal de la economía.
- Restricciones en las inversiones y búsqueda de ahorro, lo que no permite la modernización de tecnologías y conlleva a la descapitalización del sector productivo.
- Fuertes restricciones de autonomía en el sector empresarial cubano.
- No existencia de incentivos fiscales ni crediticios a buenos desempeños.
- Presencia de un fuerte monopolio empresarial y las empresas se sienten dueñas de productos y servicios que la población y otras instituciones y empresas se encuentran obligadas a comprar.
- La obtención de utilidades o pérdidas y el poder pagar sus deudas a terceros o incumplirlas sistemáticamente no tienen ninguna consecuencia en la supervivencia de la empresa.
- Plan con un marcado acento centralista y muy rígido en su cumplimiento, donde no se realizan análisis coyunturales, lo que afecta la posibilidad de cumplimiento de los objetivos.

En este contexto, los aspectos relacionados con el enfoque de la RSE asumen mayor importancia dada la necesidad urgente del país de insertar sus producciones en los mercados internacionales. Para la década de los noventa, muchas de las empresas importantes a nivel internacional habían comenzado a dar pasos importantes en este sentido y los consumidores comienzan a tomar mayor consciencia de los impactos del sector empresarial en el entorno. A nivel nacional también ocurren modificaciones importantes como la diversificación y el aumento de la complejidad de las relaciones de intercambio, resultantes de las manifestaciones de propiedad concurrentes y el crecimiento de la red minorista. Además, comienzan a aparecer tiendas que operan en divisas cuyas ofertas de productos replican patrones de consumo que no responden a las necesidades básicas de la población, ni a la formación en estos de hábitos de consumo racionales y responsables.

Por su parte, también surge un conjunto de tendencias negativas o se agravan algunas de las existentes, que afectan de manera directa la relación de la empresa y el consumidor. Entre ellas debemos mencionar:

- Muchos de los productos que se adquieren en moneda nacional comienzan a ser vendidos a granel, lo que afecta negativamente la protección al consumidor
- Los servicios a la población mantienen formas rudimentarias en sus prestaciones.
- Falta de una política de respeto del personal de contacto que mantiene un trato impersonal y no orientado a la satisfacción del cliente.
- Irregularidades e imprecisiones en la información a los consumidores.
- Información limitada sobre los diferentes productos y servicios.

En este sentido, investigaciones realizadas en algunas provincias de la Isla, para determinar el conocimiento de la población acerca de sus derechos como consumidores y el respeto de estos, demostró que muchas de estas dificultades continúan latentes en el entorno nacional (Hernández, 2008). En la mayoría de los casos, la población consultada tiene la percepción de que sus derechos como consumidores no son respetados y existe desconocimiento acerca de ellos. También se demostró que, en las relaciones de intercambio, los consumidores son objeto de abusos por parte de los vendedores o prestadores de servicios, debido a la no presencia de una entidad que responda a sus demandas. Esta situación contribuye a provocar la sensación de indefensión por parte de los consumidores.

A pesar de lo anterior, se debe señalar que en el período se toma un conjunto de medidas relacionadas con la implantación del enfoque de la RSE en el país, entre ellas, la incorporación de las preocupaciones relacionadas con el impacto ambiental y el involucramiento de las empresas en aspectos que preocupan a la población que la rodea. El desarrollo del turismo y la inversión extranjera condujeron a incorporar a la gestión de las empresas exigencias no habituales en nuestro contexto. Entre ellas, se encuentran las relativas a la búsqueda de certificaciones y las exigencias de calidad estandarizada de los productos. Asimismo, se comienzan a diseñar mecanismos adecuados para lograr la comunicación entre los actores, en especial, los consumidores, y a mejorar los servicios que se brindan. Además, se hace mayor énfasis en el cumplimiento de normas ambientales (Marquetti, 2000). Todo lo anterior para lograr que la empresa cubana se mantuviera competitiva en el nuevo entorno del mercado mundial. Sin embargo, muchas de estas acciones se realizaron de manera formal y sus impactos en la sociedad fueron limitados.

La aprobación en 2007 del mencionado Decreto Ley 252²² presenta algunos avances en materia de aplicación del enfoque de la RSE en el contexto de la empresa socialista cubana. El Perfeccionamiento Empresarial es definido como un proceso técnico, económico y organizativo que ayuda a las empresas a encauzar sus acciones en el cumplimiento de sus objetivos a corto y mediano plazo (MEP, en Pozo y Zamora, 2017). Así, este proceso se dirige al análisis de información de la empresa que contribuya a la elaboración del plan de esta, el cual debe servir de guía para que cumpla las metas trazadas. Las variables a analizar para el diseño del mencionado plan tienen tanto carácter interno como externo. Por tanto, en él se deben ver reflejados intereses de los trabajadores, de la empresa y las expectativas de los clientes de esta.

El análisis de las diferentes secciones del Plan establecido por el Perfeccionamiento Empresarial y las dimensiones del enfoque de la RSE demuestran que existen avances considerables en comparación con momentos anteriores. Al respecto, los especialistas Pozo y Zamora (2017) señalan que existen siete dimensiones en las que se concentran los principales avances en la incorporación del mencionado enfoque:

1. *Gestión de recursos humanos*: dentro de esta dimensión se contemplan indicadores como la inversión en programas de capacitación del personal. La búsqueda de un mejor equilibrio entre trabajo–familia–recreación. La aplicación de prácticas de contratación responsables y no discriminatorias, así como la mejora sistemática de los salarios de los empleados, en función de los resultados obtenidos.
2. *Salud y seguridad en el trabajo*: las variables apuntan a la sistematización de acciones para garantizar la salud de trabajadores y evitar los accidentes relacionados con el trabajo. De

²² “Sobre la continuidad y el fortalecimiento del sistema de dirección y gestión empresarial cubano”.

ahí que se estipulen acciones como la realización a los empleados de exámenes médicos bianuales. Se considera importante trabajar de manera conjunta con los trabajadores de mayor experiencia para identificar riesgos potenciales y la búsqueda de posibles soluciones, así como en la familiarización de los nuevos ingresos con los procedimientos aplicables a su puesto de trabajo. Además, se consideran cuestiones como la responsabilidad de la entidad de contribuir a la transportación de sus trabajadores y de mantener niveles adecuados de higiene en las áreas generales y operativas de la organización.

3. *Adaptación al cambio*: esta dimensión apunta a garantizar el involucramiento y consenso de todos los actores ante los cambios que se planeen introducir en la organización. Se consideran indicadores como tener en cuenta los intereses y preocupaciones de todos los afectados por los cambios e implantar un sistema de información y consultas a las partes afectadas por estos últimos.
4. *Ecología interna*: los indicadores que evalúan esta dimensión están relacionados con que la organización y todos sus miembros conozcan y hagan cumplir la normativa ambiental aplicable. De ahí que se consideren aspectos como el uso racional de agua, electricidad, gas y materiales; la reducción de emisiones y residuos y apostar por soluciones de reciclaje. Además, se busca implicar a todos los miembros de la organización en el cuidado del entorno e impulsar, dentro de lo posible, acciones relacionadas con la ecoeficiencia y el ecodiseño de procesos productivos, así como de productos y servicios.
5. *Comunidades locales*: esta dimensión apunta al fortalecimiento de las buenas relaciones con la comunidad en la que se encuentra enclavada la organización. En esta dimensión se encuentran indicadores como cumplir con el pago de impuestos a los gobiernos locales; dar preferencia a los actores locales en materia de proveeduría y contratación; la generación de empleos para la población local; y el fomento de iniciativas de carácter social, deportivas y culturales por parte de la empresa.
6. *Socios comerciales, proveedores y consumidores*: esta dimensión está relacionada con garantizar un conocimiento sistemático del grado de satisfacción y fidelidad de los clientes y proveedores y socios comerciales, así como el fomento de una comunicación fluida entre todas las partes implicadas. También se apunta a la transparencia en la política de compras a proveedores y en materia de comercialización y publicidad y la colaboración con clientes y proveedores para promover una cultura organizacional basada en el enfoque de la RSE. Además, se apunta a garantizar la seguridad y calidad de las materias primas y del producto o servicio final.
7. *Desarrollo sostenible*: el objetivo de esta dimensión está relacionado con el fomento de una cultura encaminada a informar sobre los aspectos ambientales y sociales asociados al producto que se va a producir o el servicio que se va a prestar. Así, entre las variables que la componen se encuentran las relacionadas con la socialización de las buenas prácticas ambientales y sociales a lo largo de la cadena de valor, teniendo en cuenta a proveedores y clientes. Asimismo, se busca generar un clima de confianza y estabilidad con los socios comerciales y la implicación de la empresa en diferentes programas de cooperación internacional.

Como es posible observar, el Perfeccionamiento Empresarial presenta algunos puntos en común con el enfoque de la RSE. Sin embargo, al realizar un análisis completo de las categorías que conforman el plan de la empresa, es posible afirmar que no llegan a reflejar todos los elementos asociados a las dimensiones que conforman la RSE. Tal es el caso de cuestiones relacionadas con la transparencia, la materialidad y la perspectiva amplia (Congote, 2007; Reyno, 2006). De ahí que sea posible afirmar que una empresa que se encuentra inmersa en el proceso de Perfeccionamiento Empresarial no es, necesariamente, una empresa socialmente responsable. De hecho, se requiere de una intencionalidad y creatividad por parte de la dirección de la organización para lograr que estas variables tomen en realidad cuerpo y no se queden solo en cifras. No obstante, sí tiene las potencialidades desde el punto de vista del marco legal para incorporar el mencionado enfoque.

Además, el enfoque predominantemente economicista del Perfeccionamiento Empresarial, propio del contexto adverso en que se desarrolla el sector empresarial cubano, hace que se preste mayor atención a los componentes del plan relacionados con estos aspectos. Este es un aspecto que conspira en contra de la incorporación de cuestiones relacionadas con las dimensiones social y medioambiental, propias del enfoque de la RSE. Lo anterior hace que se deba priorizar las cuestiones administrativas por encima de otros temas dentro de la empresa, lo que puede dejar en “letra muerta” muchas de las variables que fueron mencionadas con anterioridad.

Asimismo, se debe considerar que no todas las organizaciones cubanas se rigen por la égida del sistema de Perfeccionamiento Empresarial. Además de las empresas que se encuentran suscritas al mencionado sistema de gestión, conviven en el entorno empresarial cubano las empresas estatales que no se encuentran gestionadas por este sistema, como las empresas mixtas; las sociedades mercantiles; las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias; y los trabajadores por cuenta propia. Estos últimos no son considerados personas jurídicas, pero pueden ser contratados como proveedores de las otras organizaciones, por tanto, deben considerarse como actores importantes del sector empresarial. Cada una de estas formas de gestión son reglamentadas de manera diferente, por lo que impera, en la opinión de Díaz (2016), una fragmentación de regulaciones.

Un panorama similar presentaba el tema de la protección al consumidor, dado que las regulaciones que abordan el tema se encuentran dispersas en diferentes normativas. Por ejemplo, las reparaciones o indemnizaciones de daños o perjuicios en relaciones contractuales simples son reguladas por la legislación civil común. Sin embargo, las relaciones entre el productor del bien o servicio frente a los destinatarios finales se rigen por regulaciones ramales de ministerios y entidades. A ello se debe añadir que son pocos los ministerios, dependencias y empresas que han establecido estas regulaciones (Rojas, 2010).

El Decreto Ley 182 sobre la Normalización y la Calidad estipula la responsabilidad de los suministradores por la calidad de los productos y servicios. Por su parte, el Código Civil, en su artículo 348.1, señala la responsabilidad que tiene el vendedor de indemnizar por daños y perjuicios sufridos por el comprador a consecuencias de vicios o defectos ocultos del bien vendido. Asimismo, señala que en virtud de la garantía el vendedor responde por todos los defectos que tenga aquel en el momento de la entrega y que lo hagan impropio, total o parcialmente para el uso a que está destinado. No obstante, el artículo 359 del mencionado cuerpo legal señala que las compras realizadas en entidades estatales a turistas (consumidores) nacionales o extranjeros se rigen por disposiciones especiales.

Al igual que en el caso del enfoque de la RSE, no existe una ley especial en materia de responsabilidad civil del productor o prestatario de servicios como forma de proteger los derechos de los consumidores en la Isla. Esta situación se ve agravada por la dispersión de las regulaciones existentes, que hace casi

imposible al consumidor llegar a conocer toda la legislación de la que se derivan sus derechos. Por tanto, estos últimos se encuentran casi desprotegidos ante las entidades, dado el poco dominio del respaldo jurídico que les asiste y los espacios limitados para presentar su reclamación.

En 2018, el Ministerio de Comercio Interior, como organismo de la Administración Central del Estado encargado de proponer, dirigir, controlar y fiscalizar las políticas estatales en cuanto al comercio interno, emitió la Resolución No. 54, en la cual se actualizan las disposiciones en materia de protección al consumidor. Estas indicaciones “están dirigidas a las personas naturales y jurídicas que realizan la actividad de comercio, relacionadas con la venta de mercancías, gastronomía, servicios técnicos, personales y de alojamiento, para proteger los intereses y derechos de los consumidores” (Resolución No. 58, 2018, p. 1). Esta Resolución debe ser evaluada como un paso de avance significativo en relación con los cuerpos legales que existían antes al respecto, dado que unifica las disposiciones en esta materia en un solo cuerpo.

Además, contiene un conjunto de aspectos que resultan novedosos:

- La mencionada Resolución es extensiva a todos los actores del sistema de comercio interno, el cual se encuentra “integrado por las actividades comerciales y de servicios realizadas por las empresas y otras entidades en el sector estatal, cooperativo, privado y mixto” (Resolución No. 58, 2018, p. 9).
- Se dejan claramente definidos los principios de la protección al consumidor, entre los que se deben mencionar: el respeto de los derechos del consumidor; la educación, información y divulgación en materia de consumo, tanto para consumidores como para proveedores; la actuación ética y responsabilidad social del proveedor para evitar prácticas comerciales abusivas o engañosas que perjudiquen la seguridad, salud y los intereses de los consumidores; la transparencia y profesionalidad, así como la prevención y mejora continua.
- Quedan adecuadamente explicitados los derechos y deberes de los consumidores cubanos.
- Se identifican adecuadamente las instancias responsables de garantizar la protección al consumidor y aquellas a las que debe acudir para presentar sus quejas y reclamaciones cuando el proveedor del producto o servicio es estatal y cuando pertenece a las formas de gestión no estatal. Además, se norman los términos de tiempo en los cuales deben ser resueltas las quejas presentadas por los consumidores.
- Se explicitan las obligaciones generales de los proveedores de productos y servicios, ya sean pertenecientes al sector estatal o a las nuevas formas de gestión no estatales.
- Asimismo, se plantea un conjunto de obligaciones específicas relacionadas con los cambios a lo interno de la organización para un adecuado cumplimiento y respeto de los derechos de los consumidores.

Partiendo de lo anterior, es posible afirmar que la mencionada Resolución debe ser considerada, además, un paso de avance debido a los contenidos que presenta, en los cuales se pueden identificar algunas variables del enfoque de la RSE. Entre ellas podemos mencionar la obligación por parte de los proveedores de respetar el medio ambiente; de estimular un consumo responsable y racional y la necesidad de una mejora continua en esta materia. Asimismo, prevé la creación, por parte de las organizaciones, de mecanismos de comunicación entre clientes y proveedores que se caractericen por su transparencia y profesionalidad. Además, se considera un deber del proveedor, tanto estatal como no

estatal, satisfacer las necesidades de los consumidores con un abastecimiento oportuno de los productos y servicios considerados de primera necesidad (Resolución N.º 58, 2018).

Resulta muy interesante también que en algunos apartados se habla explícitamente de responsabilidad social,²³ pero en el cuerpo del texto se limita a cuestiones ambientales y a las obligaciones del proveedor. Sin embargo, los autores consideran que se deberían evaluar acciones más amplias e integradoras para la incorporación del enfoque de la RSE en el sistema empresarial cubano. Otro elemento que se debe tener en cuenta está relacionado con la efectividad en el cumplimiento de esta resolución y su conocimiento por parte del público interesado. Lo anterior teniendo en cuenta que el Estado continúa siendo el principal proveedor de bienes y servicios. Así, pervive aún su condición de juez y parte en estos temas.

Sin embargo, es necesario señalar algunas deficiencias en cuanto a los actuales marcos legales de la empresa cubana en materia de enfoque de RSE y de protección al consumidor. En primer lugar, se evidencia una ausencia de una búsqueda de valor compartido en la relación empresa–sociedad en el caso cubano. En segundo lugar, no se presentan las acciones relacionadas con estos temas desde una perspectiva estratégica para la empresa cubana. En tercer lugar, se debe considerar las limitaciones del sector empresarial cubano para hacer elecciones y diseñar iniciativas sociales que garanticen ventajas importantes en relación con su competencia. Finalmente, se evidencia la necesidad de incorporar algunos valores para la implementación de los mencionados enfoques, como es el caso de la transparencia, la materialidad, la mejora continua y la perspectiva amplia.

Todo lo anterior apunta a la necesidad de una Ley General de Empresa que no solo unifique el marco legal para la operación de todos los tipos de gestión que operan en el entorno empresarial cubano, sino que también deberá tenerse en cuenta, como ejes transversales de la legislación, las cuestiones relacionadas con el enfoque de RSE y la protección al consumidor. Esto garantizará una mayor competitividad y eficiencia por parte de las empresas cubanas, no solo desde el punto de vista productivo, también las convertirá en sujetos más atractivos para inversiones extranjeras. Además, se logrará un mejor posicionamiento de los productos cubanos en el mercado internacional, como resultado de la ventaja competitiva derivada del mencionado enfoque (Porter y Kramer, 2006).

Asimismo, la presencia de una Ley General de Empresas puede contribuir a crear condiciones que facilitarían la introducción del enfoque de la RSE en el sector empresarial cubano. Entre ellas debe ser mencionada la cuestión relacionada con la autonomía empresarial y la capacidad de toma de decisiones en cuestiones como el enfoque estratégico de la empresa y las inversiones en certificaciones, como es el caso de la ISO 26000, norma específicamente dedicada al enfoque de la RSE.

De esta manera se puede concluir que, aunque existen avances importantes en materia de la introducción del enfoque de la RSE, en especial, dentro del sistema de gestión del Perfeccionamiento Empresarial, quedan aún muchos temas pendientes de resolver. El primero de ellos está relacionado con que no todas las organizaciones se rigen por este sistema. Segundo, la ausencia de autonomía de la directiva de la empresa para lograr incorporar de manera real el mencionado enfoque, en tanto limitaciones en materia de autonomía inversiones y cómo disponer de las utilidades. Por último, se debe considerar que el énfasis en las cuestiones económicas a la hora de elaborar el plan de la empresa puede limitar de manera considerable la posibilidad de una inserción real del enfoque de RSE y de protección al

²³ Dentro del Anexo de Términos y Definiciones de la Resolución N.º 58 de 2018, se define responsabilidad social como el “conjunto de acciones, que toman en consideración las empresas para que sus actividades tengan repercusiones positivas sobre la sociedad y que afirman los principios y valores por los que se rigen tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores”.

consumidor y, con ello, que las disposiciones previamente analizadas solo sean tomadas en cuenta de manera formal y no en la práctica.

Conclusiones

Como se ha podido observar a lo largo del trabajo, el enfoque de la RSE fue resultante de las presiones por parte de los consumidores a las empresas, para que estas se responsabilizaran por sus impactos en el entorno. Sin embargo, la incorporación de este enfoque a las estrategias de la empresa puede generar importantes ventajas competitivas en relación con su competencia. Lo anterior ocurrirá en la medida en que una empresa sea capaz de evaluar, desde una perspectiva estratégica, los problemas sociales que abordará y la posibilidad de generar valor compartido con la sociedad. También es necesario tomar en cuenta un conjunto de variables e indicadores para comprobar la correcta implementación del enfoque dentro de las organizaciones.

Además, el enfoque de la RSE establece relaciones orgánicas con los temas relacionados con la protección al consumidor. El uno es resultante del otro, por tanto, es pertinente la evaluación de ambos en el contexto empresarial. Esta afirmación asume mayor importancia en el momento actual, en el que las personas cada vez son más conscientes de las implicaciones de las acciones de sus compras y de su poder como consumidores. Así, muchas de las regulaciones actuales en materia de la RSE son resultantes de las presiones del público para que se regule la acción de las empresas y que estas asuman la responsabilidad por ella.

En el contexto empresarial cubano se evalúa como muy insipiente la presencia de los temas relacionados con el enfoque de la RSE. Varios elementos condicionan la situación actual, como la presencia de diferentes enfoques económicos que conspiraron contra la rentabilidad y competitividad de las empresas. Además, se debe evaluar la acción de la crisis de los noventa como un punto de ruptura importante en cuanto a las cuestiones relacionadas con la gestión de las empresas.

Las nuevas legislaciones, tanto para el caso de la RSE como de la protección al consumidor, apuntan a su incorporación, pero no desde una perspectiva estratégica e integral. De ahí la necesidad de repensar el marco legal para la gestión de las empresas, en la forma de una Ley General de Empresas que incorpore estos temas de manera transversal, partiendo desde una perspectiva estratégica. Asimismo, será necesaria la incorporación de aspectos relacionados con la autonomía empresarial que permita a los directivos la toma de decisiones estratégicas en relación con estos temas.

Bibliografía

- AGÜERO, F. (2002): *La Responsabilidad Social Empresarial en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú*, Escuela de Estudios Internacionales, Universidad de Miami.
- AGUIRRE, A. A., A. M. CASTILLO Y D. TOUS (1991): *Administración de Empresas*, Edinford, Málaga, 549 pp.
- BENBENISTE, S. (2002): "El alcance del concepto de la Responsabilidad Social Corporativa de acuerdo a los organismos internacionales promotores del tema". Tesis presentada para la obtención del título de Doctor en el programa doctoral PHD in Management Sciences (ESADE).
- ____ (2003): "Políticas Públicas: Evolución Del Marco Institucional", en *Anuario Sobre Responsabilidad Social Corporativa Año 2003*, Fundación Ecología y Desarrollo, pp. 238-252.

- BOSY, F., A. MIRAGLIA Y K. FERNÁNDEZ (2005): *Proceso de modelización estratégica de las dinámicas de gestión sobre Responsabilidad Social Empresarial (RSE) en las sociedades de riesgo*, Instituto Internacional para el Pensamiento Complejo (IIPC), Universidad del Salvador, Buenos Aires.
- BRUNDTLAND, G. (1987): *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. United Nations General Assembly document A/42/427.
- CAJIGA CALDERÓN, J. F. (2010): *El concepto de responsabilidad social empresarial*. Recuperado de <http://www.cemefi.org/esr/pdf/El%concepto%20de%20Responsabilidad%20Social%20Empresarial%20vers08.pdf>.
- CANNON, T. (1994): *La responsabilidad de la empresa: Respuesta a los nuevos retos sociales, económicos, legales, éticos y de medio ambiente*, Ediciones Folio, Madrid, 467 pp.
- CARROLL, A. B. (1999): "Corporate Social Responsibility: Evolution of a Definitional Construct", *Business and Society*, 38 (3), pp. 268-295. Recuperado de <https://doi.org/10.1177%2F000765039903800303>.
- CASTILLO CLAVERO, A. M. (1988): "Aproximación metodológica al contenido de la responsabilidad social de la empresa", *Cuadernos de ciencias económicas y empresariales*, 19, Málaga.
- ____ (2005): "La Responsabilidad Social de la Empresa y los consumidores". Presentado en el Encuentro Nacional de Organizaciones de Consumidores, 31 de marzo y 1 de abril de 2005. Recuperado de <http://www.mecon.gov.ar/secdef/basehome/comision7.pdf>.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (2001): *Libro Verde: fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0366&from=ES>.
- CONGOTE OCHOA, B. (2007): "Responsabilidad Social Empresarial, costos de transacción y competitividad sectorial en servicios públicos", en *Criterio Jurídico*, Vol. 7, Santiago de Cali, pp. 353-365.
- CORREA, M. E., S. FLYNN Y A. AMIT (2004): "Responsabilidad social corporativa en América Latina: una visión empresarial". División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Chile. Recuperado de <http://www.eclac.cl/publicaciones/MedioAmbiente/4/LCL2104P/lcl2104.pdf>.
- CRAMER, A. Y M. HIRSCHLAND (2005): "Socially Responsible Investing: Where Do We Go From Here?", *Business for Social Responsibility*, EE.UU. Recuperado de http://www.bsr.org/CSRResources/ResourcesDocs/BSRGreenMoney_Journal_SRI.pdf
- DÍAZ FERNÁNDEZ, I. (2016): "Los cambios en la empresa estatal cubana en el contexto de la actualización del modelo", *Cuban Studies*, 44, pp. 112-132.
- ECHEVARRÍA LEÓN, D. y GARCÍA GARCÍA, S. (s/a): "Reflexiones sobre el Proceso de Perfeccionamiento Empresarial. Apuntes para su Estudio", *Cuba Siglo XXI*. Recuperado de https://www.nodo50.org/cubasi-gloXXI/economia/echevarria1_310102.htm
- FARJE, J. (2003): "Qué es la responsabilidad social empresarial". Entrevista en BBC Mundo, viernes, 17 de octubre.
- FERNÁNDEZ GAGO, R. (2005): *Administración de la Responsabilidad Social Corporativa*, Editorial Itp Paraninfo, Madrid, 383 pp.
- FRIEDMAN, M. (1970): "The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits", *The New York Times*, September 13.
- HERNÁNDEZ RUIZ, A. D. (2008): "Los Derechos universales de los consumidores y su implementación en Cuba", Centro de Estudios de Dirección, Universidad de La Habana. Recuperado de <http://www.uh.cu/centros/ceted/articles/almah-Derechos%20de%20los%20%20consumidores%20en%20Cuba.pdf>.

- HERNÁNDEZ BONILLA, R. A. (2007): Hacia la construcción de un nuevo marco legal de protección de consumidores y usuarios en El Salvador”. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos23>.
- HORTA HERRERA, E Y M. MORENO CRUZ (2003): “Competencia desleal y Protección de los Consumidores”, en *Selección de lecturas de Propiedad Intelectual*, tomo I, Editorial Félix Varela, La Habana, 354 pp.
- INFANTE UGARTE, J. (2014): “La empresa estatal socialista cubana y su transformación competitiva”, *Cofin-Habana*, 8(4), La Habana. Recuperado de <http://www.cofinhab.uh.cu/index.php/RCCF/article/view/158>.
- LABAÑINO BARRERA, M. (2005): “Las condiciones generales de contratación y el derecho de los consumidores”. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos17/condiciones-generales-contratacion/condiciones-generales-contratacion.shtml>.
- ____ (2008): “El consumidor. Consideraciones teórico-doctrinales en torno a su concepto”. Recuperado de <http://www.monopgrafias.com/trabajos17/concepto-consumidor/concepto-consumidor.shtm>.
- MARQUETTI NODARSE, H. (2000): “La empresa cubana: Principales retos que enfrenta”, *Cuba Siglo XXI*. Recuperado de https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/economia/marquetti2_310102.htm.
- MARTÍN LÓPEZ, E. (1981): “El balance social de la empresa desde la perspectiva sociológica”, en VV.AA. (1981): *El balance social de la empresa y las instituciones financieras*, Ed. Banco de Bilbao, Madrid.
- MINISTERIO DE COMERCIO INTERIOR (MINCIN) (2018): Resolución No. 58/18. Recuperado de <https://www.mincin.gob.cu/sites/default/files/Indicaciones%20para%20la%20proteccion%20al%20consumidor%20en%20el%20sistema%20de%20comercio%20interno.pdf>.
- OWEN, G. (2002): “Time to promote trust, inside the company and out”, *Financial Times*, 30 de agosto.
- PORTER, MICHAEL E., Y MARK R. KRAMER (2006): “Strategy and Society: The Link between Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility”, *Harvard Business Review* 84, no. 12 (December): 78–92.
- POZO RODRÍGUEZ, J. M. Y T. ZAMORA MOLINA (2017) “Responsabilidad social empresarial y planificación empresarial en la empresa estatal cubana”, *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, octubre. Recuperado de <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/10/responsabilidad-empresarial-cuba.html>.
- RAUFFLET, E. Y M. STEFANOV (2010): “Seventh Generation: The Marketside Offer”, *Case Research Journal*, Volumen 30, Número 4, pp. 97-110.
- Resolución No. 335/04, del Ministerio de Comercio Interior, publicado en *Gaceta Oficial* de la República de Cuba, No. 1, 7 de enero de 2005.
- REYNO MOMBERG, M. (2006): “Responsabilidad social empresarial como ventaja competitiva”. Tesis presentada en opción al grado de Magíster en Gestión Empresarial. Universidad Técnica Federico Santa María. Recuperado de <http://www.eumed.net/libros-gratis/2008c/436/index.htm>.
- RIVERA, H. A. (2009): “The Concept of Corporate Strategy”, *Revista Innovar*, 19 (35), pp. 197-169.
- RODRÍGUEZ SÁCHEZ, M. (2005) “La responsabilidad social empresarial y los consumidores”. *Revista de economía pública, social y cooperativa*, 53, pp. 97-109.
- ____ (2007): “La responsabilidad social empresarial y los consumidores”, *La responsabilidad social de las empresas. Una mirada desde España hacia América Latina*. Documento de Trabajo. Fundación Carolina, Madrid, pp. 27-41. Recuperado de http://www.centroscomunitariosdeaprendizaje.org.mx/sites/default/files/responsabilidad_social_de_las_empresas_mirada_espana.pdf.
- ROJAS JIMÉNEZ, A. (2010): “La protección al consumidor en Cuba. Necesidad de una regulación eficiente y actualizada”. Recuperado de <https://www.monografias.com/trabajos82/proteccion-consumidor-cuba/proteccion-consumidor-cuba2.shtml>.

SANTOS RODRÍGUEZ, M. (2017): “La protección del consumidor, un componente dinamizador de la cultura de la calidad en la economía cubana”, en Marquetti Nodarse, H.: *Administración pública y Desarrollo local*, Editorial UH, La Habana, pp. 191-201.

LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y LAS POTENCIALIDADES INTERDISCIPLINARIAS DEL CONOCIMIENTO AMBIENTAL

Gilberto J. Cabrera Trimiño

Introducción

Un gran reto de las universidades en la actualidad es que se potencie la gestión del conocimiento del vínculo entre protección al consumidor, universidad, sociedad y desarrollo sostenible, con base en los enfoques contemporáneos de la investigación científica y considerando sus exigencias en el campo de la educación ambiental de avanzada contemporánea como principal forma de enseñanza para la producción del conocimiento. Ello constituye un objetivo priorizado de este importante proyecto.

Con este trabajo se pretende contribuir a crear un espacio para la reflexión y confrontación de la protección al consumidor y el conocimiento ambiental, potenciando el enfoque interdisciplinario como idea rectora. Esto debe permitir la síntesis necesaria para el cumplimiento de los objetivos previstos en cada universidad con el fin de dar cumplimiento a las estrategias de protección al consumidor y a la formación ambiental de avanzada, acorde con las particularidades y características de cada universidad y de cada país.

En el escenario universitario actual se hace imprescindible la interacción y participación activa de todos los profesores integrantes de los diversos cursos para la construcción colectiva del conocimiento. En este proceso, que se pretende que sea interactivo y muy participativo, se deben ir precisando y significando las principales situaciones problemáticas vinculadas al campo de la educación para el consumo y la producción sostenible.

En consecuencia, cada día, en cada universidad, ocupa un lugar priorizado el tema de la protección al consumidor vinculado con los objetivos de cada área de estudio; así como la aproximación a la metodología ambiental holística para el cumplimiento eficiente de los objetos particulares que serán abordados en las diferentes esferas de actuación universitaria.

Desarrollo

Se debe valorar que el consumo y la producción sostenible consisten en fomentar el uso eficiente de los recursos y la energía, la construcción de infraestructuras que no dañen el medioambiente, la mejora del

acceso a los servicios básicos y la creación de empleos ecológicos, justamente remunerados y con buenas condiciones laborales. Todo ello se traduce en una mejor calidad de vida para todos y, además, ayuda a lograr planes generales de desarrollo que rebajen costos económicos, ambientales y sociales, que aumenten la competitividad y que reduzcan la pobreza (Cabrera, 2018).

Es imprescindible destacar que, en la actualidad, el consumo de materiales provenientes de los recursos naturales está aumentando. Asimismo, los países continúan abordando los desafíos relacionados con la contaminación del aire, el agua y el suelo. El objetivo del consumo y la producción sostenibles es hacer más y mejores cosas con menos recursos. Se trata de crear ganancias netas de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación, logrando, al mismo tiempo, una mejor calidad de vida. Para alcanzar esto, se necesita, además, adoptar un enfoque sistémico y lograr la cooperación entre los participantes de la cadena de suministro, desde el productor hasta el consumidor final. Consiste en sensibilizar a los consumidores mediante la educación sobre los modos de vida sostenibles, facilitándoles información adecuada a través del etiquetaje y las normas de uso, entre otros recursos.

Se debe destacar, a manera de ejemplo, que la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de España consagra y desarrolla el derecho del consumidor a la educación y formación en materia de consumo. Contempla, entre sus objetivos, promover la libertad y racionalidad en el consumo y adecuar las pautas de este a un uso racional de los recursos naturales. Asimismo, consagra el derecho de los consumidores a disponer de una información veraz, eficaz y suficiente, y establece los principios generales para la adecuada protección de la salud y la seguridad.

Por su parte, el *Programa comunitario de política y acción en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*, elaborado por la Unión Europea, preconiza la reducción de un consumo excesivo de recursos naturales y reconoce el consumo como un fenómeno determinante de las políticas de protección ambiental. Además, establece que la relación entre industria y medioambiente debe sustentarse, entre otros aspectos, en la gestión de recursos encaminados a racionalizar su consumo y en la información que permita a los consumidores elegir mejor.

Sin embargo, a veces, buena parte de los aspectos relacionados con el consumo es objeto de silencio, pues no se puede olvidar que el modelo de desarrollo económico y el éxito de los gobernantes se basan, fundamentalmente, en incentivar el consumo. Este silencio no es sorprendente, pues, para romperlo, se requiere que la sociedad se pregunte sobre su propio estilo de vida y ponga en entredicho y cuestione la idea imperante de que tener más y consumir más conlleva ser más feliz y disfrutar de una mayor calidad de vida.

Siempre que se piensa en evitar o limitar los daños al medioambiente generados por la producción, distribución y consumo de bienes adicionales, se está de acuerdo en que habría que introducir técnicas y productos menos perjudiciales, pero no se piensa en reducir la producción y el consumo.

En este sentido, la promoción del consumismo a través de la publicidad, la televisión comercial y los grandes centros comerciales debe tener una respuesta activa por parte de los consumidores. Los modelos o patrones de felicidad que se están vendiendo no solo están produciendo un grave deterioro del medioambiente —como consecuencia de la superproducción provocada por la puesta en el mercado de cada vez más productos y del mayor consumo de energía—, sino que también se está sufriendo un proceso de degradación de la salud, a causa de los nuevos patrones alimentarios o sociales. Algunos ejemplos se encuentran en el aumento del colesterol y de las enfermedades cardiovasculares, el aumento de la obesidad y, en el otro polo, de la bulimia y de la anorexia, y multitud de nuevas patologías.

Gobiernos, industria y consumidores son responsables de la crisis ecológica y a todos involucrará la estrategia para alcanzar un consumo y una producción sostenibles. Los gobiernos tienen la responsabilidad de crear políticas de protección ambiental que apunten hacia una producción limpia y hacia la racionalización del consumo. La industria, por su lado, como responsable directa de la mayor parte de la degradación ambiental, debe asumir esa responsabilidad y transformar sus modos de producción y comercialización. Y los consumidores también tienen que asumir su cuota en la responsabilidad colectiva y adoptar pautas de conducta más responsables y racionales en relación con el consumo y disfrute de bienes y servicios, a la vez que exigir mayor nivel de información sobre estos.

Por su parte, en la educación ambiental de avanzada en las diferentes universidades, ciencia e innovación constituyen una idea rectora para la protección al consumidor, mediante su aplicación en el enfoque del proceso de transformación científica. Por lo que este proyecto debe propiciar el debate actual sobre el diseño teórico-metodológico de la investigación ambiental interdisciplinaria, priorizando la gestión informativa sistémica en la producción del conocimiento para la protección al consumidor.

Esto debe contribuir a aportar algunas sugerencias metodológicas para la gestión del conocimiento de la educación ambiental de avanzada y, específicamente, para la preparación metodológica de los docentes que acometerán la trascendental tarea de conducir la interdisciplinaria, la bioética y la epistemología de la complejidad como sistema en los estudios de pregrado y posgrado y su impronta en la protección al consumidor.

En este trabajo se toma como iniciativa la dirección del proceso educativo universitario con un basamento ambiental interdisciplinario, en el cual se pretende convertir la universidad en un espacio académico de intercambio de experiencias, participación, reflexión y creación colectiva. Ello facilitará la aplicación de una estrategia integral para la acción sobre la base particular de cada esfera de actuación de la gestión del conocimiento de la vinculación universidad, sociedad, ambiente, protección al consumidor y desarrollo sostenible.

De igual forma, este texto pretende contribuir a destacar la importancia de la implementación de recursos informáticos de avanzada en el contexto de la formación para la protección al consumidor y al medioambiente, desde las perspectivas del dominio de las concepciones de empleo, herramientas, aplicaciones y alternativas de aplicación de estas en los diferentes escenarios, procesos y modalidades educativas, acordes con las exigencias, particularidades, complejidades e interacciones de cada universidad.

Así, debe constituir una prioridad el análisis de las perspectivas teórica, procedimental e interdisciplinaria que orientan la racionalidad y praxis del empleo de las tecnologías educativas de avanzada, en el ámbito de la solución de los problemas de la protección al consumidor y en el de ambientales profesionales inherentes a cada esfera de actuación universitaria. Asimismo, es necesario destacar la importancia de explicar la metodología de la complejidad que se requiere emplear para el despliegue de importantes tipos tecnológicos de avanzada para definir criterios de regulación orientados a garantizar la calidad integral de los recursos informáticos que se aplican en el diseño e implementación de las diversas perspectivas y aplicaciones de la tecnología informática de avanzada, en función de los siguientes aspectos:

- Edición crítica de la concepción ambiental de la protección al consumidor y del desarrollo sostenible.
- Potencialidades de la documentación científica en función de la complejidad.

- Potencialidades de la arquitectura y sinergia de las redes educativas y del consumo sostenible.
- Sistemas avanzados de interacción colaborativa y las particularidades de la economía del conocimiento.
- Inteligencia ambiental profesional en la educación de pregrado y posgrado.
- Reingeniería ambiental y pedagógica de los requisitos interdisciplinarios para el diseño de aplicaciones educativas complejas.
- Viabilidad de las aplicaciones web de la vinculación, universidad, consumo, ambiente y desarrollo, en la formación profesional.

Todo esto debe contribuir a la aplicación práctica de los paradigmas del proceso enseñanza-aprendizaje del pregrado y el posgrado como sistema interdisciplinario interactivo. Se debe partir de la aplicación de metodologías y entornos colaborativos holísticos virtuales de enseñanza-aprendizaje para la educación presencial, semipresencial y el estudio independiente, el objetivo es aplicar enfoques específicos y estrategias metodológicas para el análisis y diseño de alternativas eficaces que orienten el comportamiento interdisciplinario en los diversos espacios universitarios, con el fin de asegurar el desarrollo institucional sobre la base de un pensamiento sistémico en la formación ambiental interdisciplinaria. Precisamente, el diseño de entornos de protección al consumidor y de ambientales integrales virtuales de enseñanza-aprendizaje situacional interactiva, vinculado con el trabajo independiente en la formación de pregrado y de posgrado, es una necesidad para contribuir al desarrollo interdisciplinario de la racionalidad ambiental organizacional y factor de crecimiento y desarrollo humano integral.

Es importante destacar que el éxito de todo este proceso de preparación metodológica para potenciar el impacto interdisciplinario del ambiente en la protección al consumidor tiene un basamento funcional en el papel de los directivos educacionales. Ello implica potenciar las bases de la acción directiva: el enfoque del poder educativo mediante los paradigmas y formas básicas de orientación del comportamiento humano sobre la base de los paradigmas de dominio, conducción y apoyo, y en la acción directiva como relación interpersonal: liderazgo. Especial significación adquieren las habilidades para el manejo de conflictos y la negociación, los cuales constituyen procesos básicos de gestión de recursos humanos: análisis y diseño de investigaciones y planeación estratégica para la detección, selección e incorporación; así como la formación y el desarrollo organizacional del trabajo de educación para la protección al consumidor y su dimensión ambiental interdisciplinaria universitaria.

Todo eso implica un proceso de evaluación integral de la protección al consumidor y al medioambiente y de las competencias integradoras del desempeño, atención, retribución y reconocimiento a la gestión del personal directivo encargado de la coordinación de los diversos procesos educativos. Este proceso debe también atender la importancia de la identificación interdisciplinaria y sistémica de los problemas que se presentan en la formación ambiental de los estudios de pregrado y posgrado y guiar el proceso hacia la búsqueda de alternativas de solución integradoras afines al contexto donde se desarrollen, mediante el análisis e identificación de acciones didácticas e investigativas a desarrollar en los colectivos pedagógicos, con vistas a fortalecer o formar una conciencia ambiental holística en los profesionales a través del proyecto educativo mediante el proceso curricular.

Lo antes destacado requiere de potenciar la importancia de la gestión del conocimiento ambiental interdisciplinario en la protección al consumidor para, sobre la base de la complejidad de la

contemporaneidad, facilitar la combinación de la adquisición, profundización y aplicación de los conocimientos; esto, con un enfoque ambiental sistémico, donde las actividades de grupo tienen como objetivo la presentación de temas, la discusión colectiva y la realización de ejercicios para el desarrollo de habilidades integradoras.

En fin, dando respuesta a los grandes retos de la vinculación universidad y sociedad y protección al consumidor en los tiempos de la globalización, es que se pretende abordar la urgencia de profundizar en los desafíos del continuo crecimiento y progresión de la metodología de la enseñanza ambiental situacional interactiva, como base fundamental para el desarrollo humano sostenible.

Para ello, es preciso valorar la importancia de la prioridad de la interdisciplinariedad de los contenidos potenciales de la protección al consumidor, ya que estos pueden y deben ser abordados en un programa formativo de preparación metodológica para los docentes que llevarán a cabo esta destacada tarea. Por tanto, sugerimos que se deben tomar como una invariante la priorización y potenciación del estado del arte de los resultados de avanzada obtenidos de la investigación científica de forma integral, para lograr la aplicación de la interdisciplinariedad como idea rectora en la protección al consumidor.

El supuesto básico de esta propuesta de preparación metodológica ambiental integradora y sistémica para la educación de la protección al consumidor tiene como basamento la idea rectora de que el desarrollo científico y tecnológico no solo exige poseer conocimientos y capacidades en esos campos, sino que también requiere de un saber histórico y concreto sobre la complejidad científica y la tecnología como sistema para poder contribuir a resolver los problemas profesionales inherentes a cada modo de actuación del profesional que dé respuesta concreta y precisa para una mayor contribución al desarrollo humano sostenible.

Se trata de generar un espacio académico interdisciplinario que, con base en la gestión del conocimiento ambiental, contribuya a diseminar imágenes sobre la ciencia y la tecnología, potenciando sus relaciones de constitución recíprocas y los nexos interdisciplinarios que ellas construyen de forma holística con la sociedad y el ambiente. Esto desde los objetivos de cada proceso docente, teniendo como idea rectora la necesidad de potenciar la cultura de la sostenibilidad de la protección al consumidor mediante la investigación científica.

Un planteamiento de este tipo conduce a la necesidad de que en los docentes se tome como invariante un enfoque lo más inter y transdisciplinario posible de la ciencia y la tecnología, una perspectiva que no solo haga visible los aspectos cognitivos y técnicos, sino que incorpore también las dimensiones institucionales, culturales, económicas y políticas en sus interrelaciones con los problemas profesionales inherentes a cada modo de actuación de los futuros profesionales y de los posgraduados.

También se requiere reingeniería pedagógica que, mediante el fortalecimiento de las competencias profesionales, contribuya al desarrollo de una base científica integradora y crítica, fundamentada en la innovación y que fomente en sus nexos de la sostenibilidad de la protección al consumidor con el desarrollo sostenible, en la complejidad del contexto de sus respectivas esferas de actuación y sobre la base del impacto holístico de la globalización.

En este sentido, es preciso promover en los profesores participantes la urgente e impostergable necesidad de incrementar las actuaciones humanas dirigidas a dar solución, de forma armónica y conjunta, a los requisitos de la preparación de una base metodológica de cada proceso docente para la protección al consumidor —como un derecho humano ambiental para la solución de problemas fundamentales—, a través de la preparación de trabajos conjuntos para la formación de las competencias profesionales.

Esto implica tomar como idea rectora la urgencia del trabajo de preparación científica y pedagógica ambiental integral y sistémica del proceso docente educativo, con un enfoque holístico inter y transdisciplinario en la reformulación de los valores, actitudes y conocimientos que nos propone formar la gestión del conocimiento ambiental como herramientas indispensables para facilitar el desarrollo sostenible de este.

Los componentes de este proceso docente educativo, en un ambiente interdisciplinario y teniendo presente las leyes de la didáctica, son: los problemas, el objeto, el objetivo, el contenido (sistemas de conocimientos, de valores y de habilidades), el método, los medios, la forma de enseñanza y la evaluación. Obviamente, todos forman parte de un proceso cíclico y de interrelación.

Por ello es una necesidad de primer orden sensibilizar a los docentes en la destacada pertinencia de la importancia del trabajo docente investigativo de la protección al consumidor ambiental planificado, organizado, ejecutado y controlado como colectivo pedagógico de avanzada. Dada la importancia estratégica de estos planteamientos, se propone optar por aplicar los siguientes criterios o enfoques ambientales para seleccionar y estructurar los principales contenidos de preparación metodológica conjunta:

- a) Priorizar la preparación ambiental metodológica, para la protección al consumidor de forma conjunta, de aquellas áreas en las que los especialistas en ciencias sociales, educación, geografía y otras especialidades pueden tener una mayor proyección profesional acorde con los resultados de investigaciones obtenidos por cada docente y por el colectivo en su conjunto. Para ello se ha considerado oportuno prestar más atención a aquellas técnicas y programas de educación de pedagogía ambiental de la educación universitaria que se desarrollan en ámbitos no formales o informales frente a los más relacionados con los contextos formales. Así, por ejemplo, se ha potenciado las dimensiones educativas relacionadas con la divulgación científica de temas actuales por disciplinas integradoras y los programas educativos para la interpretación y aplicación holística de los paradigmas de las ciencias sociales y las ciencias técnicas.
- b) Potenciar la transmisión ambiental de aspectos prácticos de actualidad relacionados con los procedimientos, técnicas y estrategias para elaborar y aplicar programas conjuntos de protección al consumidor que den a conocer conceptos o teorías relativas a la historia, evolución o conceptualización sin un enfoque integrador de la relación investigación y docencia y consumo sostenible. Con ello se pretende hacer primar la capacitación ambiental de los profesores en la planificación de estrategias de intervención educativa colectiva y en la realización de diagnósticos ambientales de programas de preparación, tomando como marco de referencia el proceso de comunicación científica del colectivo pedagógico acorde con los objetivos y proyectos de investigación que se deben realizar en cada proceso docente de forma inter y transdisciplinaria.

Este proceso potencia la interdisciplinariedad de las potencialidades de la protección al consumidor y del ambiente, y por ello es que se basa en buscar las respuestas ambientales integrales a los problemas científicos de forma conjunta y en manejar las herramientas pedagógicas e investigativas de las respectivas metodologías de investigación apropiadas para hacer frente a las siguientes preguntas:

- ¿Por qué se debe intervenir educativamente de forma interdisciplinaria y conjunta como colectivo pedagógico para contribuir a la gestión de la protección al consumidor con calidad ambiental y al desarrollo educativo sostenible del proceso docente educativo?
- ¿Cuál son los principales problemas ambientales integradores de investigación de los que se parte como base orientadora para la acción del modo de actuación profesional?
- ¿Cuáles son los objetivos ambientales del colectivo pedagógico de cada proceso docente como emisor y agente del desarrollo sostenible para dar nuevas respuestas ambientales integradoras y complejas sobre bases científicas de la interdiscipliniedad, al plantear el programa de preparación pedagógica e investigativa de la vinculación universidad consumo y desarrollo humano sostenible conjunto?
- ¿Qué mensajes y contenidos con enfoque ambiental integral se pretenden transmitir de forma conjunta y su impronta interdisciplinaria en el desarrollo de la cultura científica para la protección al consumidor de las ciencias inherentes a cada proceso?
- ¿A qué profesional se desea llegar a formar para el perfeccionamiento de su cultura para la protección al consumidor, la formación ambiental y el crecimiento personal? ¿Cuál es el perfil interdisciplinario investigativo concreto de los destinatarios de nuestra intervención ambiental /investigativa/educativa?
- ¿Cómo, cuándo y dónde se piensa que es la mejor forma de intervenir de forma integradora e interdisciplinaria para la solución de problemas reales de la protección al consumidor? ¿Con qué medios y recursos se cuenta, en qué momentos concretos, durante cuánto tiempo y en qué lugar o contexto espacial y temporal se pretende llevar a cabo la actuación en aras de la sostenibilidad científica de cada proceso formador?
- ¿Cómo se pretende evaluar el éxito de la intervención educativa e investigativa interdisciplinaria conjunta como colectivo pedagógico en la autotransformación individual y en la práctica social de los estudiantes y los profesores?

En todas estas interrogantes es significativo el papel que desempeñan las percepciones de la pedagogía ambiental, el consumo responsable y la investigación crítica y transformativa en el pregrado y el posgrado como sistema educativo interdisciplinario integral. Precisamente, vale destacar el valor y las trascendencias de la impronta de los medios de comunicación en la información y divulgación ambiental científica y técnica de los resultados obtenidos en los temas relacionados con los avances de la investigación estudiantil en la práctica socioambiental. Por tanto, en el trabajo metodológico ambiental, es imprescindible tomar como una invariante la estrategia de la formación ambiental de colectivos de profesores, haciendo énfasis, interdisciplinariamente, en el análisis de la importancia de la vinculación consumo, ambiente y desarrollo para la relación universidad, investigación, extensión y sociedad y de la participación ciudadana para la sensibilización de la aplicación en la práctica social de los resultados del proceso docente como condición *sine que non* para contribuir, mediante el diagnóstico ambiental y el trabajo metodológico, a la construcción del desarrollo humano sostenible.

Asimismo, en el proceso docente, debe haber una retroalimentación en tres fases:

1. En una primera fase se va a identificar problemas interdisciplinarios e investigar cómo contribuir a buscar soluciones integrales (diagnóstico ambiental y trabajo metodológico).
2. En la segunda fase se va a estructurar y desarrollar actividades en equipos.

3. Por último, en la tercera fase, se va a analizar, interdisciplinariamente, los resultados obtenidos *versus* los propuestos al inicio.

Además de la incorporación de estructuras conceptuales concretas y de competencias ambientales investigativas inherentes a sus modos de actuación profesional, el profesor debe adquirir un entrenamiento en el dominio de destrezas y técnicas ambientales diversas de intervención socioeducativa y la adquisición de actitudes y predisposiciones positivas para formular y resolver problemas interdisciplinarios de la práctica social vinculados estrechamente con su perfil. En este sentido, este planteamiento global se concretaría en los siguientes fines y objetivos específicos:

De orden actitudinal:

Es imprescindible potenciar la cultura ambiental para favorecer la creación, en el colectivo de profesores y de estudiantes, de una actitud positiva, crítica y plural hacia la educación de la protección al consumidor aplicada a sus respectivas esferas de actuación profesional de forma interdisciplinaria, como una real herramienta para el cambio y la dinamización socioambiental. Esto se puede alcanzar mediante la práctica pedagógica ambiental participativa que fomente la adquisición de valores de forma integradora, sistémica e interdisciplinaria, para contribuir al desarrollo de las percepciones ambientales y a las predisposiciones socioambientales personales tales como:

1. Valorar interdisciplinariamente la importancia que puede tener la preparación metodológica para la protección al consumidor ambiental y los procesos de investigación y comunicación interdisciplinarios como vía para controlar y minimizar la vulnerabilidad socioambiental, económica, demográfica y cultural a las que se enfrenta la sociedad actual.
2. Potenciar la estimulación, en estas temáticas, de la formación profesional pedagógica de la protección al consumidor ambiental de avanzada, de forma holística y mediante la toma de contacto de manera sistémica con experiencias profesionales, revistas y publicaciones integradoras o reuniones y congresos sobre estas disciplinas.
3. Asumir una posición crítica constructiva frente a cualquier trabajo, proyecto, estudio, informe, artículo o publicación donde se describan actuaciones o investigaciones relacionadas con la educación universitaria de forma fraccionada y que carezcan de la integración interdisciplinaria.
4. Potenciar la predisposición favorable a la realización de trabajos colectivos con enfoques interdisciplinares y multisectoriales.
5. Incentivar la evaluación autocrítica integradora de sus prácticas investigativas y docentes como una vía de mejora y autoformación continua.

De orden conceptual:

1. Desarrollar seminarios y actividades profesionales sobre la base de la pedagogía ambiental crítica y participativa, para intercambiar y adquirir los conocimientos básicos relacionados con los planteamientos y enfoques integradores de la vinculación universidad, consumo, sociedad y desarrollo sostenible de forma integradora, potenciando el papel de la investigación y de la divulgación y aplicación de los resultados científicos en la práctica socioambiental.

2. Desarrollar los conocimientos integradores necesarios para valorar las limitaciones que presentan las opciones de comunicación y educación para la protección al consumidor como vías de control o solución de los problemas actuales de las ciencias sociales y de las ciencias naturales sin un enfoque holístico.
3. Incorporar las bases de comprensión científica y de integración del significado y alcance disciplinar de las diversas técnicas de comunicación, interpretación y educación ambiental universitaria en el pregrado y en el posgrado para la sostenibilidad de la protección al consumidor.
4. Identificar las ventajas e inconvenientes que presenta el optar por un determinado medio o recurso de comunicación ambiental interactiva sin un enfoque interdisciplinario en determinadas situaciones de intervención social.
5. Promocionar la realización de actividades y trabajos de investigación ambiental conjunta partiendo de los intereses de los profesores y alumnos del pregrado y del posgrado, con el fin de potenciar la incorporación de nuevos conceptos y destrezas imprescindibles para la protección al consumidor y el desarrollo humano sostenible.

De orden procedimental:

1. La política educativa de la universidad debe contribuir a que los profesores, de forma colectiva e interdisciplinaria, se entrenen en el manejo de diferentes fuentes de información y documentación especializada en protección al consumidor y educación ambiental universitaria, sobre la base de los problemas profesionales inherentes a sus respectivas esferas de actuación, tanto a nivel nacional como internacional; así como en la utilización de redes temáticas y centros de recursos por internet.
2. Convertir en una necesidad priorizada la sistemática actualización en las nuevas técnicas de diseño, planificación y aplicación de diferentes tipos de programas ambientales interdisciplinarios de intervención educativa que logre la sensibilización social y poblacional de distintos tipos de públicos para la sostenibilidad de la protección al consumidor.
3. El perfeccionamiento en el uso de técnicas y métodos de integración pedagógica ambiental sobre la base de los resultados de investigación integradora e interdisciplinaria es una condición favorable para hacer más efectiva la comunicación y divulgación integral de contenidos y resultados científicos de los temas del pregrado y el posgrado y su relación con el consumo y el desarrollo sostenible.
4. Potenciar el desarrollo de capacidades y habilidades de reflexión y evaluación formativa ambiental de actividades concretas, utilización de recursos y la internalización de los costes y beneficios de las campañas y programas de pregrado y posgrado de educación ambiental de avanzada.
5. Facilitar la adquisición de las habilidades necesarias para aplicar métodos de análisis críticos conjuntos y evaluación de programas y proyectos de investigación integradores,

con un basamento interdisciplinario, que posibilite definir criterios de gestión de la calidad de estos.

6. Estimular la realización de investigaciones pedagógicas ambientales en el pregrado y el posgrado con diseños básicos de aspectos concretos de la comunicación sobre resultados científicos y didácticos fundamentales de la pedagogía ambiental como herramientas imprescindibles para la vinculación universidad, consumo, sociedad, ambiente y desarrollo sostenible.

A manera de reflexiones finales

En toda actividad docente de formación de pregrado y posgrado se debe tener en consideración que, si no se desea caer en una práctica espontánea e improvisada, debe concretarse de forma clara qué opciones metodológicas, interdisciplinarias e investigativas ambientales, integrales con la protección al consumidor y con los objetivos del profesional, se pretende emplear para alcanzar sus objetivos de educación de avanzada.

Con esta finalidad, se pretende incentivar a seleccionar las técnicas y actividades que se consideran más apropiadas para el desarrollo de la interdisciplinariedad, lo cual implica que cada docente pueda potenciar la innovación educativa para la cultura de protección al consumidor y la producción limpia, sobre la base de los fines de cada asignatura y de forma cooperativa e integradora.

El planteamiento metodológico investigativo para la protección al consumidor con un enfoque ambiental global se basa en crear un ambiente que estimule la participación, creatividad e independencia, así como la búsqueda investigativa de los profesores y alumnos, para que de esta forma se sientan una parte activa en la construcción de su propio conocimiento para la solución de problemas reales inherentes a sus respectivas esferas de actuación profesional, aportando una novedad científica con significación teórica y práctica para el desarrollo humano sostenible.

Los contenidos más teóricos en los espacios semipresenciales deben ser dirigidos, al conjunto de la clase, como ideas rectoras o resultados de la práctica investigativa. Estos contenidos tienen por finalidad presentar una información organizada y estructurada interdisciplinariamente en forma de cuadros, diagramas y esquemas de síntesis de mapas conceptuales, que les permita incorporar una visión panorámica sistémica y holística de cada uno de los temas y adquirir un dominio conceptual integral de la terminología empleada en cada uno de ellos. La base metodológica de estas sesiones la constituyen las técnicas expositivas de los problemas de la educación para el consumo responsable y de los problemas ambientales —también denominadas lecciones ambientales magistrales integradoras— del profesor sobre la base de sus experiencias y, en especial, de sus resultados investigativos interdisciplinarios.

En fin, se recomienda valorar la importancia de saber incorporar el análisis interdisciplinario de la dimensión ambiental de situaciones concretas o ejemplos prácticos sostenibles de la protección al consumidor que ayuden a acercar y conectar al alumno con la realidad del desarrollo sostenible de su ambiente profesional. En muchas ocasiones, las ideas y conceptos que se transmiten en el aula son demasiado generales y abstractos, y, en otras, se repite lo mismo de manera fraccionada e incluso de forma fácil y rápida. Por esta razón, partir de un programa o intervención educativa investigativa de protección al consumidor con un enfoque ambiental interdisciplinario puede ayudar a tomar como referencia hechos, acontecimientos o recursos que son más tangibles y comprensibles, acordes con las expectativas y necesidades del profesional sobre la base de su realidad.

También se han obtenido buenos resultados, en este sentido, si se opta por comenzar con algún hecho científico o problema real que ponga de relieve declaraciones o manifestaciones públicas de algún personaje de relevancia, o tomamos como referencia una noticia de actualidad que guarde alguna relación con el tema que se desea abordar en la clase y tenga como base orientadora las competencias investigativas interdisciplinarias ambientales profesionales inherentes a cada modelo de actuación profesional vinculado con la protección al consumidor.

Es importante considerar que el planteamiento didáctico ambiental interdisciplinario que se acaba de sugerir implica, sobre todo, que el profesor no es un mero elemento transmisor de conocimientos. Este, principalmente, tiende a asumir el papel de investigador, mediador y director de una escena ambiental integradora que va creando las situaciones de aprendizaje interdisciplinarias necesarias para que el alumno —un futuro profesional—, a partir de nuevas experiencias y situaciones laborales y de la práctica profesional, incorpore nuevos conocimientos sobre la base de la gestión del conocimiento interdisciplinario, para resolver problemas ambientales reales de la protección al consumidor que tengan como resultado aportes concretos de significación teórica y práctica. Pero, sobre todo, para que el estudiante que adquiera un entrenamiento y un dominio de determinadas habilidades prácticas relacionadas con el diseño y aplicación de programas de enseñanza situacional interactiva de investigación y acción.

El educador es, por tanto, en palabras de Novak y Gowin (1990), “un mediador entre la estructura conceptual de la disciplina y la estructura cognitiva del estudiante. El profesor debe ser un facilitador de los aprendizajes integrales del alumno, una de cuyas funciones consiste en proporcionar al alumno una selección de contenidos culturales significativos, además de unas estrategias interdisciplinarias que permitan la construcción eficaz de nuevas estructuras cognitivas”.

En este contexto, entre el profesor y el alumno, el diálogo ambiental problémico, situacional e interdisciplinario para la protección al consumidor se convierte en uno de los principales medios de transmisión de conocimiento de la educación ambiental de avanzada, que tiende a desplazar la función clásica desempeñada por las lecciones magistrales. Las tutorías y tareas de asesoramiento adquieren una mayor relevancia en este modelo y el educador se siente obligado a destinar más tiempo a estas labores y, fundamentalmente, a predicar con el ejemplo sobre la base de sus resultados de investigación como sistema, con un enfoque holístico.

El principal problema que plantea esta metodología radica en la dificultad de definir de forma clara y precisa los momentos y situaciones que se consideran oportunas para llevar a cabo estas actividades colectivas, inter y transdisciplinarias, con el fin de evitar que se esté produciendo un continuo fraccionamiento del conocimiento sin un enfoque sistémico por parte de los profesores. Para solventar este problema, además de las horas establecidas como tutorías semanales, se suele destinar cierto tiempo antes y después de cada una de las clases a atender las solicitudes de los alumnos de forma colectiva, en equipos docentes inter y transdisciplinarios.

Lo antes planteado implica que, la mayoría de estas consultas, se intenta que se tiendan a planificar y concentrar en los tiempos asignados a los talleres y sesiones prácticas, según el plan de atención a los alumnos de forma colectiva. Aun así, este modelo, en relación con el tradicional, requiere —hasta que no se modifique el enfoque y planteamiento docente— una mayor implicación y dedicación por parte del profesor encargado de las materias integradoras y, sobre todo, de una mayor preparación ambiental para que la investigación ocupe su papel protagónico como eje conductor del proceso de formación de profesionales.

Para lograr todo esto se debe tener como criterio evaluativo la comparación de los principales modelos y metodologías actuales del proceso de enseñanza-aprendizaje utilizado a partir de sus ventajas y limitaciones para el uso de las tecnologías de la información científico-técnica, tomando en cuenta las teorías psicológicas del aprendizaje que las sustentan. Además, se recomienda valorar cómo se ha construido por el estudiante un marco teórico-metodológico que fundamente la transformación de los procesos sustantivos de la educación en el contexto de su investigación, sustentado a partir de la teoría de sistemas en la interdisciplinariedad característica de estos procesos ambientales y las herramientas de apoyo para potenciar los procesos de producción limpia y de protección al consumidor.

Asimismo, sería muy beneficioso poder tener valoración de la identificación del uso didáctico de materiales ambientales-virtuales y herramientas informáticas como soporte de los procesos sustantivos de la educación superior en condiciones de virtualidad, cuando sea posible, pero tomando siempre los problemas reales de la producción y el consumo sostenible.

No podemos olvidar que la evaluación tiene un carácter educativo y por ello es preciso destacar la urgencia de valorar la importancia de contemplar en una evaluación cómo el estudiante ha sido capaz de enfrentar el problema básico para nuestros países, o sea, si ha sabido cómo conectar efectivamente el conocimiento, la ciencia y la tecnología al desarrollo social, mediante la solución de problemas ambientales reales de la protección al consumidor. Esto es un proceso en extremo complejo cuya discusión ocupa un espacio importante en la agenda internacional, por lo que es de vital trascendencia que el docente sea capaz de demostrar que el conocimiento cumple, en efecto, sus diversas funciones sociales (en el ámbito de la educación, la salud, el cuidado del ambiente, la producción material, el cambio climático, etc.).

Por tanto, se requiere de un destacado trabajo metodológico ambiental que nos asegure la realización en la práctica educativa de un amplio proceso de apropiación social del conocimiento, íntimamente vinculado a las tareas del consumo responsable y el desarrollo, que responda a las necesidades objetivas de sus respectivos contextos profesionales.

En fin, en la educación universitaria se debe tener en cuenta la pertinencia y trascendencia de la formación investigativa ambiental como columna vertebral para la protección al consumidor, por lo que se impone que el profesor y el estudiante sean capaces de saber fundamentar y defender —ante pares y expertos— el tema de investigación y su diseño teórico interdisciplinario, asumiendo una postura ética y crítica, consecuente con la posición teórica adoptada. Además, debe elaborar y defender el tema objeto de investigación, bajo el enfoque ciencia, tecnología y sociedad e innovación, para la solución de problemas reales que contribuyan al desarrollo humano sostenible desde sus diversas y complejas perspectivas.

Por ello resulta de gran importancia garantizar, con el trabajo sistemático, que los profesores y estudiantes elaboraren sistemáticamente y defiendan un tema objeto de investigación sobre producción y consumo, utilizando la literatura apropiada y representativa para el campo que se investiga.

El trabajo metodológico debe garantizar que en el sistema de problemas profesionales y en las líneas de investigación priorizadas, que deben contribuir al desarrollo de las competencias investigativas profesionales de la formación universitaria, se tome como idea rectora los resultados de un diagnóstico integral y la caracterización de cada estudiante, como elemento esencial para el desarrollo del aprendizaje de los profesionales. Es el punto de partida para la organización, planificación, ejecución y control del proceso pedagógico profesional del conocimiento ambiental interdisciplinario. Ello implica una derivación del sistema de invariantes investigativas para contribuir a resolver los problemas profesionales

de la protección al consumidor mediante un proceso docente investigativo integrador que se resuelve en las disciplinas del plan de estudio estructurado de forma sistémica inter y transdisciplinaria.

De la comprensión que tengan quienes empleen la preparación metodológica para la formación ambiental universitaria vinculada con la protección al consumidor, y de la propia aplicación del que la realice, dependerá que las tendencias analizadas lleguen a ser funcionales, que se produzca un cambio en la gestión de dirección docente metodológica de la formación ambiental universitaria y que, a largo plazo, la empleen los profesores y estudiantes hasta que se logre convertir en el estilo de trabajo de la vinculación universidad, consumo, sociedad, ambiente y desarrollo sostenible. Entonces se estarán cumpliendo los objetivos que, con la realización de este proyecto, nos hemos propuesto todos los que estamos convencidos del papel de la educación de avanzada para la protección al consumidor y al medioambiente para el desarrollo humano sostenible de la región.

Referencias bibliográficas

- ALMUIÑAS RIVERO Y OTROS (2007): "Planificación Estratégica y Conformación de Objetivos en Instituciones de educación Superior seleccionadas. Resultados principales", Centro de Estudios para el Perfeccionamiento de la Educación Superior (CEPES), Universidad de La Habana.
- Authoring Tool Accessibility Guidelines 1.0 W3C Recommendation 3 February 2000. <http://www.w3.org/TR/ATAG10/>
- ÁLVAREZ DE ZAYAS, CARLOS M. (1996): "El Diseño Curricular en la Educación Superior", Ministerio de Educación Superior (Mes), La Habana.
- AÑORGA MORALES, JULIA (1999): "Paradigma educativo alternativo para el mejoramiento profesional y humano de los recursos laborales y de la comunidad: educación avanzada", Instituto Superior Politécnico "Enrique José Varona", La Habana.
- BAR, GRACIELA (1999): "Perfil y competencias del docente en el contexto institucional educativo", I Seminario-taller sobre perfil del docente y estrategias de formación, Lima, Perú, septiembre.
- BAZDRESCH, MIGUEL (2001): "Las competencias en la formación de docentes", ITESO, Jalisco. Consultado en <http://educacion.jalisco.gob.mx/consulta/educar/05/basdresc.html>.
- BUENO SÁNCHEZ (1994): *Metodología de la Investigación*, Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), Universidad de La Habana.
- CABRERA TRIMIÑO, G. J. (1996): *Economía ecológica, demografía ambiental y desertificación*, CEDEM, Universidad de La Habana.
- ____ (1997): *Población, geografía, economía: Ecointerdependencia y totalidad*, CEDEM, Universidad de La Habana.
- ____ (1998): *Población y pedagogía ambiental*, CEDEM, Universidad de La Habana.
- ____ (1999): *Economía ecológica, demografía ambiental y desarrollo*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.
- ____ (2009): *Vinculación universidad, sociedad y turismo sostenible*, CEDEM, Universidad de La Habana.
- ____ (2009): *La universidad, el cambio climático global y la población mundial*, CEDEM, Universidad de La Habana.
- ____ (2018): *Retos y desafíos del cambio climático*, Centro de Estudios Superiores de Veracruz (CESUVER), Veracruz.

- CASTELLANOS, BEATRIZ Y OTROS (2003): "La gestión de la actividad de ciencia e innovación tecnológica y la competencia investigativa del profesional de la educación", Curso 20 Pedagogía 2003, Instituto Superior Politécnico "Enrique José Varona". IPLAC, Palacio de las Convenciones, La Habana.
- CASTRO DÍAZ-BALART, FIDEL (2001): *Ciencia, innovación y futuro*, Ediciones Especiales, La Habana.
- COLECTIVO DE AUTORES (2006): *Gestión de ciencia e innovación tecnológica en las universidades cubanas. La experiencia cubana*, Ministerio de Educación Superior de Cuba.
- GALICIA S. (2006): *Introducción al conocimiento científico*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Mazatlán, México.
- HOURUITINER P. (2006): *La universidad cubana: el modelo de formación*, Editorial Félix Varela, La Habana.

Sitios web de interés

- www.inteligencia-emocional.org
- www.monografias.com
- www.gestiopolis.com
- www.oie.org.es
- www.psicologiacientifica.com
- www.psicologiaonline.com
- www.psicopedagogia.com
- www.profes.net
- <http://www.tele-training.com/uso.asp#herramientas>
- <http://www.kn.pacbell.com/wired/vidconf/description.html#what>

DE LOS AUTORES

Arturo Kautzmann Torres. Contador Público y Licenciado en Economía. Especialista de la Dirección de Ventas de la Corporación CIMEX S.A.

Carlos M. Pérez Cuevas. Licenciado en Contabilidad y Finanzas. Máster en Administración Pública, Vicerrector de la Universidad de La Habana. Director del Jardín Botánico Nacional.

Eugenio R. Balari. Licenciado en Historia, periodista y doctor en Economía. Es investigador titular de la Academia de Ciencias de Cuba y profesor titular adjunto de la Universidad de La Habana. Fue fundador y presidente del Instituto Cubano de Investigación y Orientación de la Demanda Interna, desde abril de 1971 hasta octubre de 1990, así como fundador y director de la revista *Opina*. Tiene escrito varios libros sobre temas políticos y económicos, entre los que se encuentra *Consumo y Movimiento de Consumidores*.

Francisco (Paco) Sánchez Legrán. Presidente de FACUA-Consumidores en Acción y de la Fundación FACUA de España.

Gilberto J. Cabrera Trimiño. Licenciado en Geografía (1977), Instituto Pedagógico “Enrique José Varona”. Doctor en Ciencias Pedagógicas, especializado en la Educación Ambiental (1989, Moscú). Catedrático de la Universidad de La Habana y profesor del Centro de Estudios de Administración Pública. Escritor independiente de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC).

Ivis Gutiérrez Guerra. Profesora Titular. Doctora en Ciencias Sociológicas. Universidad Autónoma de Coahuila.

Julián Rey Hernández. Dr. C. Profesor Asistente, Centro de Estudios de Administración Pública, Universidad de La Habana.

Lourdes Tabares Neira. Profesora Emeritus de la Universidad de La Habana. Profesora Titular. Doctora en Ciencias Económicas.

Lucia Letamendi Castro. Msc. Profesora Asistente, Colegio Universitario San Gerónimo de La Habana. Universidad de La Habana.

Nancy de la C. Ojeda Rodríguez. Profesora Titular de Derecho Civil, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana. Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana. Máster en Derecho Privado, Universidad de Valencia, España. Presidenta del Capítulo provincial de La Habana, de la Sociedad Científica de Derecho Civil y Familia. Miembro de Número de la Sociedad del Notariado Cubano. Catedrática de la Academia Notarial Americana. Investigadora asociada de la Cátedra Euroamericana de Protección Jurídica de los Consumidores, Notaría Pública.

Noris Tamayo Pineda. Profesora Titular del Centro de Estudios de Administración Pública, Universidad de La Habana. Doctora en Ciencias Jurídicas.

Olga Ruiz Legido. Secretaria general de FACUA. Licenciada en Derecho por la Universidad de Sevilla, España.

Odalys Cárdenas Travieso. Msc. Profesora Auxiliar, Colegio Universitario San Gerónimo de La Habana. Universidad de La Habana.

Orlando W. Gutiérrez Castillo. Profesor Titular. Doctor en Ciencias Económicas. Universidad Autónoma de Coahuila.

Silvio Calves Hernández. Doctor. Profesor Titular y Profesor Consultante de la Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana. Jefe del Departamento de Gestión del Desarrollo, ERMA, Minag.

La protección de los derechos de los consumidores: una necesidad real para Cuba hoy, auspiciado por la Fundación FACUA, ha sido maquetado con la Tipografía: Chaparral en el mes de marzo de 2020.

La protección
**DE LOS DERECHOS
DE LOS CONSUMIDORES**
Una necesidad real
para Cuba hoy

La protección de los derechos de los consumidores y usuarios de bienes y servicios es un tema insuficientemente abordado en Cuba y en el que falta aún mucho por avanzar. Este libro —escrito por un experimentado colectivo de autores coordinado por la Dra. Lourdes Tabares Neira y publicado con la colaboración de la Fundación FACUA— constituye un aporte significativo en este sentido. En él se hace un recorrido por diferentes temáticas de interés para la Isla, relacionadas todas con la protección de los derechos de los consumidores, comenzando con una introducción necesaria en la que se reflejan los resultados de la colaboración con FACUA y, a partir de ahí, se va avanzando en cuestiones relevantes vinculadas con la necesidad de una ley cubana de protección de los derechos de los consumidores y los aspectos legales asociados; las organizaciones que se dedican a la protección de los derechos de los consumidores y las experiencias en España; el enfoque sectorial en esta protección; la gestión pública; la relación público-privado; la responsabilidad social empresarial; los servicios públicos, y el medioambiente.

EdUniv
Editorial Universitaria

