

Administración Pública y la protección de los derechos de consumidores y usuarios en Cuba

Public Administration and the Protection of the Rights of Consumers and Users in Cuba

Lourdes Margarita Tabares Neyra^{1*}

Odalys Cárdenas Travieso²

¹Universidad de la Habana, Centro de Estudios de Administración Pública, La Habana, Cuba.

²Universidad de la Habana, Centro de Estudios de Administración Pública, La Habana, Cuba.

*lourdes@ceap.uh.cu

Resumen

La defensa o protección a consumidores y usuarios en el contexto nacional no resulta una problemática nueva, en tanto Cuba fue pionera en la formulación de una ley de protección al consumidor en fecha tan temprana como enero de 1960, aunque ha sido objeto de atención por parte de las estructuras gubernamentales, no ha tenido un recorrido ascendente en nuestro país. En el contenido del presente trabajo se exponen los orígenes y el desarrollo de la protección a los consumidores y usuarios hasta el momento actual, y se establece el papel que deben desempeñar el Estado y la administración en la preservación de los derechos de consumidores y usuarios, mostrando los actuales retos, dada la carencia de una ley con un enfoque sectorial amplio que regule los procedimientos, a la vez que refleje propuestas que promuevan la defensa o protección a los consumidores y usuarios en el país.

Palabras clave: derechos, consumidores, usuarios, Administración Pública.

Abstract

The defense or protection of consumers and users in the national context is not a new problem, while Cuba was a pioneer in the formulation of a consumer protection law as early as January 1960 and although it has been the object of attention on the part of the governmental structures, it has not had an ascending path in our country. In the content of the present work the origins and development of the protection to the consumers and users until the present moment are exposed and the role that the State and the administration have to play in the preservation of the rights of consumers and users, showing besides, the current challenges existing today, given the lack of a law with a broad sectoral focus, regulate the procedures, while reflecting proposals that promote the defense or protection of consumers and users in the country.

Keywords: Rights, Consumers, Users, Public Administration.

Recibido: 22/09/2018

Aceptado: 06/10/2018

Introducción

Hoy en día, tratar de abordar y clasificar lo que pudiera entenderse por problema social es bien complejo, máxime si tenemos en cuenta la manera en que se entremezclan los diferentes aspectos de la vida y que tienen una gran complejidad tanto en su interpretación como en su materialización. Cuando se habla de la defensa de los derechos del consumidor, de cierta forma de la defensa de los derechos 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.

La defensa o protección a los consumidores no es una problemática nueva, esta 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 en día. En nuestro país tuvo su momento más estable con la creación del Instituto Cubano de Investigación y Orientación de la Demanda Interna y el Consumo (ICIODI), 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 campañas publicitarias sobre diferentes temas de importancia para la sociedad. A mediados de los años noventa, el Gobierno dio un impulso a estos temas creando la Oficina Nacional de Protección a los Consumidores, subordinada al Ministerio de Comercio Interior, el cual ha tenido una acción limitada en sus esfuerzos por ordenar este asunto. Ha faltado visión integral de este tema y una estructura jurídica que lo respalde en su conjunto.

Por otro lado, nuestra legislación, en materia de protección de los consumidores, es insuficiente, dispersa y a veces hasta desconocida; la cobertura que tiene esta protección desde el sector público resulta limitada, con un alcance muy restringido y con gran formalidad.

Todo lo anterior se entremezcla de manera decisiva con todos 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 de 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 de estos.

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 insuficientes, pero vale la pena.

Sin embargo, ¿qué pasa con los consumidores y usuarios? Los ciudadanos, los consumidores y los usuarios se encuentran indefensos, no tienen cultura de sus derechos, desconocen su posición como consumidores y usuarios, no saben cómo reclamar ante violaciones de diferentes tipos y no se cuenta en muchos casos con el respaldo jurídico para reclamar y lograr solucionar 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, más allá de las buenas intenciones y de la propia voluntad política, la implementación de los propios Lineamientos del VI Congreso del PCC y su actualización en el VII Congreso, trae nuevos retos a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios en el país.

Aparecen hoy en el mercado de bienes y servicios nuevos actores, 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 constituyen algunos de los retos que habrá que enfrentar de cara a un futuro inmediato.

Estado, administración, y derecho de consumidores y usuarios

Los derechos de los consumidores 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.

Consumidor resulta una categoría propia de cualquier sistema social. Toda persona representa un consumidor potencial al ser sujeto de una relación de consumo. La existencia del hombre 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 para garantizarle una vida digna y decorosa.

El consumo es un fenómeno social, dado que constituye una necesidad imprescindible de nuestra existencia, en todos y cada uno de los momentos de la vida. Se presenta como una actividad necesaria e indispensable para los individuos, las familias y la sociedad en su conjunto. A través del consumo se reproducen las fuerzas productivas, se promueve el desarrollo, y también la propia existencia de la vida económica y social.

El consumismo, expresión distorsionada del consumo, en las economías típicamente de mercados, simboliza el camino perverso del desarrollo de esta forma de producción, que tiene como su fin principal el afán de lucro, ello lo ha llevado a utilizar los más disímiles mecanismos e instrumentos para atrapar las compras de los consumidores, violando en innumerables ocasiones los más elementales valores éticos. Es por ello que el consumidor muchas veces se ve agredido o perjudicado por tales políticas y actuaciones.

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

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 resulta 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, su economía y sus 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 realidad 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, desalienten el consumo que produzca a un efecto negativo sobre la sociedad y que redunde en crear más desigualdad y pobreza.

El capitalismo en un momento dado de la historia representó el progreso en relación con las formaciones económico-sociales anteriores. A partir de ahí, paulatinamente continuó experimentando cambios constantes y notables, lo cual ha llevado a que se transformara 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 del transporte y las comunicaciones, ha promovido un nuevo diseño económico y social, el cual va ganando espacio gradualmente, imbricándose plenamente con el proceso de globalización. El proceso de globalización 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 la seguridad de los productos y servicios a los que tienen acceso.

El Estado, el Gobierno y la Administración a nivel 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. Adicionalmente, tiene 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.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la distorsión a que cada día son sometidos los patrones tradicionales, culturales e históricos del consumo, resulta indispensable el desarrollo por un lado de una labor educativa importante dirigida a la población, con énfasis en los jóvenes.

Igualmente 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.

Orígenes y desarrollo de la protección de los consumidores y usuarios

Tal y como se ha dicho esta no es una problemática nueva; tiene orígenes muy remotos. El movimiento consumerista tuvo sus antecedentes en el siglo XIX en Estados Unidos primero y posteriormente en Europa, recorriendo un importante camino a lo largo del siglo XX, donde van a reconocerse los derechos de los consumidores, las leyes de protección a estos y las nuevas instituciones para respaldarlos en concreto.

Es en la década de los sesenta que son formalmente reconocidos en Estados Unidos de Norteamérica los derechos fundamentales de los consumidores. Luego, a partir de aquí, van surgiendo las organizaciones de defensa de los consumidores en los llamados países del Tercer Mundo, y es México el país latinoamericano donde primero surge una organización de consumidores.

El 15 de marzo de 1962, John F. Kennedy, entonces presidente de Estados Unidos, reconoció ante el Congreso de su país que los consumidores constituían el mayor grupo económico, que afecta y es afectado por casi toda decisión económica pública y privada. Sin embargo, era el

único grupo cuyas opiniones casi nunca se oían. Esta posición de Kennedy marcó un momento importante en la protección de los derechos de los consumidores.

En el contexto latinoamericano comienza a manifestarse, sobre todo con mayor fuerza en la década de los años ochenta, el Movimiento de Consumidores bajo el influjo de las corrientes neoliberales, donde una parte importante de los servicios públicos que históricamente habían estado en manos del sector estatal fueron privatizados. Todo ello trajo aparejado un alto costo social y definitivamente afectó el consumo de los ciudadanos de la región.

Según informes de la Oficina Regional de *Consumers Internacional* al finalizar el año 2000, quince países en América Latina y el Caribe contaban con Leyes de Protección al Consumidor. Entre estos estaban Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Otro grupo ya en ese entonces estaba trabajando en la elaboración de sus propios proyectos, que en la actualidad ya existen en la mayoría de los países del área.

En algunas naciones se han llegado a reconocer en las propias constituciones la necesidad o la importancia de la defensa de los consumidores.

La situación es tan sensible y compleja que incluso 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 las 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.

Se pone de manifiesto la desprotección que existe de los consumidores, lo que evidencia la ausencia de un sistema que integre y proteja a los consumidores dadas 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. 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 en la sociedad es superior al de años anteriores.

Que pasa en Cuba

La Revolución cubana triunfa el 1ro de enero de 1959, momento en el que comienza a desarrollarse el llamado movimiento pro-consumidor y se experimenta un mayor auge en la legislación sobre la defensa de los consumidores en los países desarrollados. En Estados Unidos y Europa la temática de los derechos y la protección a los consumidores va a desarrollarse aceleradamente.

Coincide en el tiempo este proceso con las transformaciones de gran importancia que se producen en la política y la economía dentro de la sociedad cubana. Es así como, desde la temprana fecha del 22 de enero de 1960, a solo un año de instaurado el nuevo Gobierno revolucionario, este promulgó la «Ley 697 de Protección al Consumidor», cuyo contenido esencial estaba dirigido a evitar el encarecimiento injustificado de la vida, para impedir así toda forma de especulación mercantil y buscar que la población no fuera perjudicada por estas prácticas.

Después del Proceso de Nacionalización llevado a cabo en el país, esta Ley reduce su importancia y en 1962, al amparo de la Ley 1015, se crea la Junta Nacional para la Distribución de Abastecimientos. Surge así el mercado racionado y con ello un Sistema Nacional de Garantía de Alimentos Básicos. Con posterioridad este sistema se amplió a los productos industriales. De esta forma se instaura el Sistema de Racionamiento en Cuba, el cual perdura hasta nuestros días.

El 12 de julio de 1963 surgen las Oficinas para el Control y Distribución de Abastecimientos (OFICODA) y se implanta el Registro del Consumidor.

Años más tarde, como parte del Proceso de Institucionalización del país, en 1971 se crea el Instituto Cubano de Investigaciones y Orientación de la Demanda Interna (ICIODI), primera organización gubernamental que tuvo entre sus funciones actividades investigativas, la demanda, el consumo y, de cierta manera, la defensa y protección al consumidor. Se realizan campañas de orientación al consumo y se establecen relaciones de colaboración con instituciones en otros países como México, España y Francia. Dicha entidad pasa a integrar el Comité Consultivo de la

International Organization of Consumers Union (IOCU) para América Latina y el Caribe en 1980. En ese mismo año se crea la Asociación de Consumidores y Usuarios de Cuba.

En 1976 se produce la nueva división político-administrativa del país y la creación de los Órganos de Gobierno Locales (Poder Popular), se abren otras vías a través de las Oficinas de Atención a la Población, hacia donde los ciudadanos podían y aún pueden dirigir sus reclamaciones y quejas.

A partir de 1990 con la desaparición de la Unión Soviética, Cuba pierde a su principal socio económico y comercial, lo cual lleva a adoptar un cambio radical en las formas de distribución y comercialización, tanto interna como externa, como resultado de las medidas adoptadas por el Gobierno cubano 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, etcétera, conllevaron a un fortísimo y acelerado impacto en la recomposición social del país.

A partir de entonces se produce una importante evolución del mercado de consumidores en Cuba, los cuales por demás no estaban preparados para ello, como tampoco lo estaban los productores y el propio sector público. Los diferentes mercados, además del racionado, emergen 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 periodo se incrementaron las quejas de la población, la cual mediante los mecanismos establecidos estatalmente formulaba denuncias, criticando el incumplimiento de los plazos establecidos, la poca calidad de los servicios, la indolencia administrativa, entre otros aspectos que como consumidores les afectaba. Se presentaron por entonces problemas en el mercado, en los servicios públicos; los ciudadanos fueron más sensibles ante estos problemas, dado el esfuerzo que tenían 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, por lo que resultaron 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.

Es así como se crea 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 dónde 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 tanto de consumidores como de proveedores.
- Crear normas y procedimientos que institucionalmente organicen en cada subsistema el trabajo de protección a los consumidores.

Ello se complementó con los Lineamientos Estratégicos trazados por esta Dirección hasta 2005 para la Implementación de la Protección al Consumidor, donde se establecen los derechos y deberes de los consumidores.

Hay que decir que a más de una década de formulado no se ha avanzado por igual en todos los componentes del sistema.

Si bien se dieron algunos pasos en la definición de los derechos y deberes de los consumidores y 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.

En relación al marco legal, actualmente hay una profusión legislativa en relación con la materia, normas que estuvieron ausentes por cerca de tres décadas a pesar de haber estado Cuba entre los primeros países en contar con una Ley de Protección a los Consumidores en 1960.

No se puede decir que exista en el país hoy en día una unificación normativa del Derecho de Consumo en un solo cuerpo legal.

Después de ser creada dentro del MINCIN la Dirección de Protección al Consumidor, se puede decir que el resultado legislativo más importante ha sido la Resolución N.º 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.

No obstante, y como mencionan algunos juristas, se puede hablar de una tutela constitucional, una tutela penal, una tutela civil y una tutela administrativa, siendo en esta esfera donde de manera más profusa y dispersa se norma la protección al consumidor.

Otro aspecto no menos importante es el concerniente a la educación de los consumidores y usuarios, lo cual, en las condiciones de Cuba, resulta de vital importancia teniendo en cuenta que los gustos y las preferencias de los consumidores y el concepto de utilidad, entre otros temas, no se tuvieron en cuenta 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 su papel hasta ese momento la empresa en la economía 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 postventa, de respeto, etcétera. 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, con una mayor expansión a las actividades de los sectores cooperativos y privados, constituye un nuevo reto para el país. 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 a consumidores y usuarios se nos presenta como la defensa de la vida misma y no solo en sus implicaciones biológicas, sino igualmente en el orden psicológico, cultural, económico y político. Debe abarcar, por tanto, todas aquellas actividades económicas y no económicas donde se desarrollen los individuos y que en consecuencia le brindan un bienestar.

El lugar en que se ubica fundamentalmente la protección al consumidor como responsabilidad pública en Cuba adolece de dos problemas, primero, al formar parte de una institución que su razón de ser es el comercio, por tanto, resulta juez y parte en alguna medida, además que se limita el alcance de sus acciones a otros sectores. En segundo lugar, ello significa de alguna manera que se identifican los problemas que existen en materia de violaciones en la esfera del comercio, pero a su vez no se percibe con claridad cómo estos problemas 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. Según lo anterior la autoridad de la Dirección Nacional de Protección a los Consumidores se ve muy limitada.

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 lo más amplias posible 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 al contribuir por una parte a perfeccionar e implementar el Sistema propuesto, 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 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 representa la columna vertebral 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, que, en consecuencia, les brindan un bienestar. Resulta necesario *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 relaciones jurídico-privadas (consumidores-empresas), sino también en las relaciones jurídico-públicas, frente a las Administraciones Públicas, al poder utilizar tanto la vía de la jurisdicción civil como la vía administrativa y contencioso-administrativa.

Hay que organizar los órganos de arbitraje de consumo a cada nivel tal y como está contemplado en la propuesta del sistema, a fin de viabilizar de manera más expedita la tramitación de denuncias y violaciones.

Hoy el propio proceso de perfeccionamiento del modelo económico que se inicia en el país 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.

La educación a los consumidores y proveedores debe ocupar un lugar central como una necesidad de primer orden para 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 nuestro país.

Panorama internacional

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, etcétera, e impone constantemente al Derecho nuevos retos en materia de Protección al Consumidor, con lo que se desatan 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 materia de protección al consumidor. En el contexto americano, quince 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.

Las directrices para la protección al consumidor fueron aprobadas por resolución 3-248 del 16 de abril de 1985 por la Asamblea General de Naciones Unidas, luego fueron ampliadas por el Consejo Económico y Social en resolución 1999-7 del 26 de julio de 1999, y fueron revisadas y aprobadas por la asamblea en resolución 70-186 del 22 de diciembre de 2015.

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.*

Destaca la *necesidad de mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar, 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.

Derechos de consumidores y usuarios

Los Derechos Constitucionales son los refrendados en la Constitución nacional, y se consideran esenciales en el sistema político y están especialmente vinculados con 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 observan en la mayoría de las constituciones una amplia variedad de derechos 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 en razón de 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.

La Constitución de la República de Cuba, aprobada el 24 de febrero de 1976, reformada en 1992 y 2002, establece los principales derechos y deberes de los ciudadanos cubanos. En esta parte de la Constitución, denominada «Derechos Fundamentales», se incluyen todos los derechos tanto

los civiles y políticos como los económicos, sociales y culturales, a los cuales no consideran un dogma sino derechos que se encuentran en constante cambio y transformación. Puede parecer que se está discriminando los derechos enunciados fuera de capítulo, lo cual no es cierto si se tiene en cuenta que el legislador no tenía la intención de crear un área prioritaria de derechos.

La Constitución cubana no contiene de manera expresa la protección de los consumidores y usuarios, pero se puede hacer una interpretación extensiva de su articulado, sobre todo en los artículos que reconocen los derechos fundamentales de los ciudadanos cubanos, buscando los puntos de conexión entre estos y los derechos de los consumidores. De forma indirecta se reconocen y protegen los derechos de los consumidores en la Constitución cubana.

La protección al consumidor en la Constitución Socialista Cubana radica en la protección genérica que reciben los consumidores en la Constitución a partir de los derechos fundamentales que se les reconocen. No se pueden confundir los derechos del consumidor con los derechos que como ciudadanos en general se les reconocen en las constituciones; estos derechos resultan de la función social de la Administración Pública y son anteriores a los derechos de los consumidores, además no resulta coincidente la condición de consumidor con la de ciudadanos.

En los momentos actuales, cuando no solo el Estado es proveedor de bienes y servicios, es una necesidad ofrecer tutela constitucional a los derechos y deberes de los consumidores, esto reafirmaría la preocupación del Estado por ofrecer medios legales para que los consumidores defiendan sus derechos en la relación jurídica que genera el acto de consumo, lo que resalta la importancia del derecho de los consumidores.

La Constitución cubana también protege de forma genérica a los usuarios de determinados servicios públicos, entre ellos tienen gran importancia la salud y la educación, protegidos en su capítulo VII. Igual ocurre con otros cuerpos legislativos de carácter civil, penal y administrativo.

Recientemente, el Ministerio de Comercio Interior promulgó la Resolución 54 del año 2018, por tanto, no podemos dejar de mencionarla, aunque es aún muy temprano para evaluar su pertinencia y efectividad.

Esta Resolución contempla las «Indicaciones para la organización y ejecución de la protección al consumidor en el sistema de comercio interno», 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.

Indiscutiblemente, es una Resolución necesaria como complemento de una Ley de Protección de los Derechos de Consumidores y Usuarios, pero no como instrumento único para abordar este asunto. Se sigue moviendo en la esfera del comercio y la gastronomía, con algunos servicios, pero desde una institución que solo tiene jurisdicción metodológica y / o administrativa en su actividad, lo cual continúa limitando su alcance y actuación, incluso a nivel sectorial.

No hay una estructura real para enfrentar las diferentes situaciones que se presentan en el día a día, 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 a tomar en cada caso.

Continúan quedando fuera servicios públicos básicos como la salud, la educación, los problemas medioambientales, etcétera. El consumidor y el usuario no se desdoblan de acuerdo con la actividad de consumo que realicen o el servicio que disfruten. Si hemos planteado que estos asuntos tienen que ver hasta con la vida misma y con los derechos fundamentales de los ciudadanos, no es posible ni pertinente continuar abordándolos de manera fraccionada ya que por años ha quedado demostrada su ineffectividad. Resulta indispensable y urgente entender la necesidad de institucionalizar por el Gobierno y la Administración esta protección, en una institución con el rango y liderazgo necesario para avanzar y organizar todo un verdadero sistema de protección, donde además se cuente con instrumentos legales efectivos y vías extrajudiciales ágiles para arbitrar los conflictos que se presenten.

Consideraciones finales

El tema abordado está abierto a discusión y perfeccionamiento, por tanto, más que conclusiones solo se plantean consideraciones finales. En este sentido, resulta necesario señalar lo siguiente:

- -No hay un cuerpo legal en Cuba que respalde la protección a los consumidores. Lo que existe es insuficiente e incompleto. Hay que desarrollar el derecho de consumo.
- -En resumen, el sistema de protección al consumidor en nuestro país es deficiente, tanto desde el punto de vista institucional, al no abordarlo desde esta perspectiva con el enfoque sectorial que se necesita y circunscribirlo a la esfera del comercio y la gastronomía, junto con algunos servicios, desde el punto de vista normativo, por poseer una regulación dispersa e insuficiente, como desde la óptica de la inexistencia de mecanismos eficientes (sencillos, baratos y rápidos) para que el consumidor pueda defender sus derechos.
- -Es imprescindible valorar también la protección a consumidores y usuarios 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. Hay que darle un enfoque sectorial que implique todas las actividades que rodean al hombre, incluyendo al medioambiente.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACUERDO 3529 CON FECHA 17 DE AGOSTO DE 1999 DEL COMITÉ EJECUTIVO DEL CONSEJO DE MINISTROS: SOBRE LAS «FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL MINCIN», La Habana.

BALARI, EUGENIO R. (1986): «Los Consumidores y la Crisis Económica. El Desarrollo del Sistema de Abastecimiento en Cuba», Conferencia Regional de la IOCU para América Latina y el Caribe, Uruguay.

BALARI, EUGENIO R. (2000): «Consumo y Movimiento de Consumidores», EMASESA, Sevilla.

CASTANEDO ABAY, ARMANDO (2009): *Mediación para la gestión y solución de los conflictos*, Organización Nacional de Bufetes Colectivos, La Habana.

CARRASCO PERERA, ÁNGEL (s. a.): «Estudio sobre el Derecho de Consumo en España», Universidad de Castilla-La Mancha. Inédito.

CÓDIGO CIVIL CUBANO (1989): *Ley N.º 59 de fecha 16 de julio de 1987*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

CÓDIGO PENAL CUBANO (1996): *Ley N.º 62 de fecha 27 de diciembre de 1987, modificada por el Decreto-Ley N.º 140 de fecha 13 de agosto de 1993, Decreto-Ley N.º 150 de fecha 6 de junio de 1994 y por el Decreto-Ley N.º 175 del 17 junio de 1997*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA DE FECHA 24 DE FEBRERO DE 1976 REFORMADA EN 1978, 1992 Y 2002 (2002): Editorial Política, La Habana.

DIRECCIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (2001): *El Sistema de Protección al Consumidor*, La Habana.

GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA DE CUBA. MINISTERIO DE JUSTICIA. MINISTERIO DE COMERCIO INTERIOR (2018): Resolución N.º 54/2018. GOC-2018-267-EX26.

IVANEGA, MIRIAM M. (2006): *Acerca de los Servicios Públicos y sus Controles Administrativos*, Editorial Sherwood, Caracas.

«LEY N.º 697 DE FECHA 22 DE ENERO DE 1960, LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR», *Folletos de Divulgación Legislativa*, Editorial LEX, La Habana.

LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PARTIDO Y LA REVOLUCIÓN DEL VI CONGRESO DEL PARTIDO COMUNISTA DE CUBA, 2005.

MARTÍNEZ ESPÍN, PASCUAL (2005): «Material del curso de Protección al Consumidor para curso impartido en la Universidad de La Habana», La Habana. Inédito.

NACIONES UNIDAS (2016): Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y desarrollo, «Directrices para la protección del consumidor», New York y Ginebra.

OJEDA RODRÍGUEZ, NANCY DE LA C. (2002): «El Control de las Condiciones Generales de los Contratos como forma de Protección a los Consumidores», Universidad de la Habana. Tesis de diploma y doctorado.

PÉREZ GALLARDO, LEONARDO y TABARES NEYRA, LOURDES (2009): *Orígenes y Desarrollo de la Protección al Consumidor*, Centro de Consumo de la UCLM, Editorial Universidad de Castilla la Mancha, Toledo.

TABARES NEYRA, LOURDES, TAMAYO PINEDA, NORIS; BLANCO ROJAS, MAURICIO y GAYOSO ROSABAL, REGINO (2017): *Una mirada al consumo y los consumidores*, Editorial Universidad de La Habana.

DIRECCIÓN DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR (MINCIN) (2000): *Estrategia de la Protección al Consumidor hasta el año 2005*, La Habana.

RODRÍGUEZ PALACIO, EDITH (1987): *El consumidor y el usuario en Cuba*, Instituto Cubano de Investigaciones y Orientación de la Demanda Interna, Órgano de Divulgación del Ministerio de Justicia, La Habana.