

UNA MIRADA AL CONSUMO Y LOS CONSUMIDORES

Dra. Lourdes Margarita Tabares Neyra

Dra. Noris Tamayo Pineda

Msc. Mauricio Blanco Rojas

Lic. Esp. Regino Gayoso Rosabal



**Centro de Estudios de Administración
Pública**

Universidad de la Habana

Una mirada al consumo y los consumidores / Lourdes Margarita Tabares Neyra; Noris Tamayo Pineda; Mauricio Blanco Rojas; Regino Gayoso Rosabal. – La Habana: Editorial Universitaria, 2016. – iv, 110 páginas.



Lourdes Margarita Tabares Neyra, Noris Tamayo Pineda, Mauricio Blanco Rojas, y Regino Gayoso Rosabal, 2016.

Editorial Universitaria, Calle 23 No. 565 e/ F y G, Vedado, La Habana, Cuba.

Teléfono: (+537) 837 4538

e ISBN versión PDF 978-959-16-3225-8

Índice

Introducción. / 1

I. ¿Es la protección de los derechos de los consumidores un problema social? / 3

I.1 Breve historia sobre su surgimiento. / 3

I.2 ¿Qué es *Consumers International*? / 6

I.3 Globalización y Consumo. / 7

I.4 La toma de conciencia ambiental. / 8

I.5 Reflexiones finales, pero nunca conclusiones. / 10

II. Evolución histórica de la Protección al Consumidor en Cuba. Breve tratamiento teórico. / 11

II.1 Un preámbulo necesario. / 11

II.2 Los primeros años. / 12

II.3 En el proceso de institucionalización. / 13

II.4 Desde lo civil y lo penal. / 15

II.5 La protección sectorial. / 17

II.6 En la vía judicial. / 22

II.7 Breve tratamiento teórico. / 28

II.8 A modo de Conclusión. / 37

III. Cuba, situación actual y proyección futura. / 40

III. 1 Orígenes y desarrollo de la Protección a los Consumidores. / 41

III. 2 La defensa y protección de los consumidores en Cuba. / 43

III. 3 A manera de síntesis. / 47

IV. Algunas consideraciones sobre la responsabilidad en la protección a los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos. / 50

IV.1. A modo introductorio. / 50

IV.2. Sobre la responsabilidad. Generalidades. / 51

IV.3. Responsabilidad y ética. La responsabilidad ética de cara a los consumidores y usuarios. / 54

IV.4. Ideas finales. / 64

V. Salud Pública y protección al paciente. / 66

V.1. Enfoque conceptual de servicio público. / 66

V.2. La accesibilidad como principio rector del servicio público. Su visión en el contexto cubano actual y especial referencia al Sistema de Salud. / 69

V.3. La protección al paciente. / 74

V.4. Gestión de la calidad. / 81

VI. Globalización y medioambiente. Nuevos retos a la protección de los consumidores. / 78

VI.1. La toma de conciencia ambiental dentro del movimiento de protección a los consumidores. / 89

VI.2. Consumo sustentable como un derecho y un deber. / 94

VI.3. El sistema integrado de producción y consumo sostenible. / 97

Y para terminar. / 100

Bibliografía. / 101

Anexos. / 105

Prólogo.

El libro que se presenta muestra la intención de los autores de incursionar al lector en un tema de gran importancia y actualidad en nuestros días, la Protección de los Consumidores, tema que por demás no ha tenido un recorrido estable en nuestro país, 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 fue con 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 campañas publicitarias sobre diferentes temas de importancia para la sociedad.

Con posterioridad, ante la crisis económica de los noventa, la carencia de productos y la dolarización de la economía, el Gobierno dio un impulso a estos temas creando 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, 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, el recrudecimiento del bloqueo y también a algunos factores internos que se analizan en el estudio. Respecto a las 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 los autores tratan de llamar la atención, ya que se hiere 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, el que recoge un grupo de indicaciones, 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.

Este libro no concluye ni puede agotar el tratamiento de un tema tan importante como es la protección de los derechos de los consumidores, de aquí, que el mismo constituya un punto de partida y un reto para trabajos posteriores, por tanto nunca llegaremos a conclusiones definitivas sino solo a consideraciones finales.

Los Autores.

Introducción

El libro que se presenta resulta una compilación de diferentes artículos algunos publicados y otros no, abordando todos, un tema que a juicio de la autora es novedoso aunque no nuevo en nuestro país. Novedoso por el enfoque que tienen los trabajos, reflejando la posición de la autora en relación al asunto, con una visión integral y crítica. Por otra parte no resulta nuevo ya que en los inicios de la Revolución tuvo alguna vigencia y luego a mediados de la década de los 90 se volvió a retomar, además de que otros autores han tratado el tema.

El trabajo profundiza en toda esta problemática con un enfoque social, haciendo énfasis al impacto que tiene en la población la violación de los derechos de los consumidores; lo que en ocasiones se torna en la violación de los derechos de los ciudadanos.

No es la intención de los autores, ni su posición, relacionar las causas de estas violaciones con una mala voluntad en relación a estos asuntos, todo lo contrario, realmente lo asocia a la falta de cultura por parte de todos los actores involucrados, sobre diferentes cuestiones esenciales que convergen en la protección a los consumidores en nuestro país.

Queda reflejado, de igual forma, el impacto que tiene en la población y en el 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.

Por demás, 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 es limitada, con un alcance muy restringido y con gran formalidad.

Al final, 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.

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 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 tipo 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 en el año 2012, trae nuevos retos a la protección de los derechos de los consumidores.

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, son algunos de los retos que habrá que enfrentar de cara a futuro.

¿Existe la cultura necesaria para enfrentar estos retos? ¿Es el conocimiento de los derechos de los consumidores parte de la cultura ciudadana? Estas y otras preguntas matizan el camino en el que debemos avanzar, con paso lento pero seguro, mirando a los lados y verificando que en cada caso estamos haciendo lo correcto. Todo ello indiscutiblemente redundará en el bienestar y en la calidad de vida de consumidores, usuarios y ciudadanos en general.

Capítulo I. ¿Es la protección de los derechos de los consumidores un problema social?

Dra. Lourdes M. Tabares Neyra¹.

Sumario: I.1 Breve historia sobre su surgimiento. I.2 ¿Qué es Consumers International? I.3 Globalización y Consumo. I.4 La toma de conciencia ambiental. I.5 Reflexiones finales pero nunca conclusiones.

I.1 Breve historia sobre su surgimiento.

Hoy en día, tratar de abordar y clasificar lo que pudiera entenderse por problema social es algo 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 alguna manera se habla también de cierta forma de la defensa de los derechos ciudadanos.

Muchos pueden pensar que es éste un problema reciente del siglo XXI y ocurre todo lo contrario, el proceso de concientización en torno a este tema se pone de manifiesto con anterioridad al siglo XIX y los primeros años del siglo XX.

Este proceso de concientización tiene lugar en el contexto del rápido crecimiento en el sector industrial que se produce entre 1870 y 1900 en el marco del desarrollo del capitalismo en Estados Unidos, donde la producción masiva comienza a dominar la industria estadounidense.

Por una parte, lo anterior promueve el desarrollo impetuoso de las fuerzas productivas, por otro lado genera ciertas condiciones económicas y sociales indeseables, caracterizadas por los problemas con la seguridad del trabajo y el nivel de los salarios, junto con otros aspectos asociados a métodos de venta engañosos, publicidad falsa, asignación de cualidades a bienes y servicios que distan de la realidad, incluyendo alimentos y medicamentos. Fue surgiendo entonces una vasta variedad de nuevos y complicados productos que hicieron que las compras fueran cada día más difíciles y confusas.

¹ Doctora en Ciencias Económicas, Directora y Profesora Titular del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

Todo lo anterior, es entre otros aspectos, una consecuencia del aumento de la capacidad de producción y distribución, la que llegó a sobrepasar la demanda real, por lo cual se intensifica la competencia y la lucha por el poder de compra del consumidor.

Es precisamente en este periodo que aparecen las primeras manifestaciones del movimiento de consumidores. Las primeras organizaciones de consumidores tienen sus antecedentes en los Estados Unidos y luego en Europa. Estas se relacionaban en sus inicios con ciertos sectores sindicales y con cooperativas que se manifestaban a favor de los derechos laborales y por ciertas seguridades de consumo.

La primera ley de defensa de los consumidores se promulga en 1872 y su origen fue consecuencia de los delitos de defraudar al consumidor en los servicios postales fundamentalmente. Además, entre 1879 y 1905 se presentaron más de 100 iniciativas de leyes ante el Congreso de Estados Unidos para regular la producción y ventas de alimentos y medicinas.

En esta misma etapa se organizó la Liga de Consumidores de New York y posteriormente se forman ligas en otras ciudades del país, llegando en 1898 a constituirse la Liga Nacional de Consumidores en Estados Unidos como una forma de organización superior.

Junto a lo anterior, en los primeros años del siglo XX, un grupo de autores comenzaron a escribir libros sobre el tema, contribuyendo significativamente a fortalecer al movimiento de consumidores, en paralelo comienza a desarrollarse un periodismo crítico-investigativo, dirigido a mostrar las condiciones de trabajo y producción de la época.

Con posterioridad, el movimiento de consumidores se deprime durante la Primera Guerra Mundial y luego de concluida ésta, aunque se retoma, no es hasta mediados de la década de los años 20 del siglo pasado en que se hace sentir con más fuerza, creándose entonces grupos organizados de consumidores dedicados a investigar y hacer pruebas de productos con el propósito de brindar información al resto de los consumidores y ciudadanos en general.

En paralelo también comenzó a desarrollarse de manera organizada una labor educativa con los consumidores, fundamentalmente en las escuelas y los hogares, hacia las familias y amas de casa.

Se incrementa la publicación de materiales, libros, artículos periodísticos, tocando el tema desde diferentes perspectivas y aristas, abordando los riesgos a los que se estaban

enfrentando los consumidores y usuarios. Posteriormente, el Movimiento de los Consumidores se opaca en las décadas de los años 30 y los años 40 fundamentalmente, caracterizado primero por la gran depresión económica y la crisis, luego por la Segunda Guerra Mundial, lo que se evidencia en el mercado de bienes y servicios, ya que la supervivencia pasa a un primer plano en las prioridades. No es entonces hasta mediados de los años 50 en que este movimiento se vuelve a retomar.

Durante los años de la Gran Depresión las organizaciones de consumidores se empeñaron y priorizaron la necesidad de proteger la capacidad adquisitiva de la ciudadanía frente a los efectos de la recesión y el desempleo, no obstante en 1933 surge en Estados Unidos una organización denominada Consumers Union, cuyo origen está ligado al movimiento sindical. Esta organización creció rápidamente y ya a la altura de 1936 aparece su primera publicación, Consumers Union Report. Paulatinamente esta organización se fue convirtiendo en la más influyente organización de consumidores en Estados Unidos.

Durante la II Guerra Mundial el esfuerzo del movimiento de consumidores en Estados Unidos se concentró en la protección del poder adquisitivo de los consumidores y el control de la inflación, logrando que el Gobierno creara una oficina específica para la regulación de los precios, lo cual constituyó un resultado importante.

Finalizando la Guerra, si bien se produjo un cierto incremento de las organizaciones privadas de defensa de los consumidores, en este periodo el movimiento de consumidores no revivió inmediatamente y sus adelantos fueron menos significativos. Tuvo presencia, pero no con el ímpetu necesario.

Ya el periodo comprendido entre 1950 y 1960 se caracterizó por un alto en este movimiento, hasta que en los años 60 surge una nueva ola de interés por los asuntos del consumidor, creándose de cierta manera el germen de lo que va a constituir posteriormente el Movimiento Pro-consumidor y que se extenderá a otros países y continentes.

Con ello continúan promoviéndose las publicaciones, con el objetivo de denunciar las investigaciones motivacionales y las nuevas técnicas utilizadas por la publicidad comercial con el objetivo de capturar y acorralar a los consumidores.

Surgen denuncias a la publicidad subliminal, ya que se comenzaron a poner en práctica metodologías, técnicas sofisticadas y manipulaciones, con el objetivo de influir en las decisiones de compra de los consumidores.

Es la década de los 60 el momento más importante del fortalecimiento de la protección del consumidor y de los derechos civiles en Estados Unidos, ya que se reconocen y desarrollan por la administración del presidente John F. Kennedy sus marcos legales e institucionales. El aspecto más significativo de este periodo fue el reconocimiento explícito de los derechos fundamentales del consumidor por esta administración.

Ya desde el año 1947, de manera paulatina, comenzaba a aparecer en Europa el interés por la organización de la defensa de los consumidores, fundándose organizaciones en diferentes países, tomando como ejemplo el modelo de Consumer Union de Estados Unidos.

En los países del Tercer Mundo, el movimiento de Consumidores comenzó a desarrollarse a mediados de la década de los años 70, 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 que se creó de defensa de los consumidores aparece 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 constituye en 1960 con el impulso de las organizaciones de Estados Unidos y Europa, más tarde en 1993 se crea Consumers International.

I.2 ¿Qué es Consumers International?

Es una Federación de Asociaciones de Consumidores a nivel mundial, actualmente integrada por más de 271 organizaciones de 115 países, con un status consultivo para las Naciones Unidas.

Esta organización orienta su labor en dos direcciones, por un lado el apoyo al desarrollo de las organizaciones de consumidores en los países miembros, así como 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 mediante el acceso universal de las personas a los bienes y servicios básicos, la construcción de mercados efectivos competitivos y transparentes y la protección del medio ambiente, como aspectos esenciales.

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.

Hoy son personas excepcionales quienes toman en cuenta las repercusiones de sus actos de consumo. Los ciudadanos, las personas, de forma sutil o abiertamente, son enganchados a 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 por ejemplo del consumo excesivo de tabaco, alcohol, grasas, alimentos chatarra, automedicación, medicamentos sofisticados, etc.

I.3 Globalización y Consumo.

En años más recientes ha surgido un nuevo tipo de capitalismo que ha ido creando nuevos conflictos económicos y sociales. Comienzan a manifestarse nuevas relaciones económicas y políticas internacionales, caracterizadas por acontecimientos importantes desde finales de los años 80 y principios de los años 90 tales 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.

Es así que aparece lo que actualmente llamamos Globalización, aunque inicialmente no se identificaba con esta denominación. Algunos teóricos de la economía consideran que lo que actualmente llamamos Globalización viene siendo una segunda Revolución Capitalista. Estamos hoy ante otro tipo de capitalismo, un capitalismo esencialmente financiero, cuya locomotora es precisamente la especulación financiera, viabilizada con la aparición y desarrollo de las nuevas tecnologías fundamentalmente en el sector de las comunicaciones y la información.

Este proceso de globalización ha tenido además un carácter marcadamente neoliberal y ha sido impuesto al mundo por las grandes transnacionales y los países de mayor nivel de desarrollo económico.

Como resultado de ello ha salido 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.

Como concepto y visto de esta manera, se puede ver entonces que la Globalización Neoliberal es ante todo un proyecto de Economía y de Sociedad, impulsada por los principales círculos de poder a nivel mundial imponiendo sus políticas macroeconómicas, sus criterios sobre la organización política de la sociedad, las normas y principios para la regulación de las relaciones internacionales y un determinado sistema de valores.

De esta manera, 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. Dado que 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.

Algunas de las consecuencias más evidentes de la Globalización Neoliberal, todas ellas palpables desde fines del pasado siglo y principios de este, han sido los procesos de privatización que han incluido hasta los servicios más esenciales, algunos de los cuales tenían carácter público, ocurriendo un significativo debilitamiento del papel de los Gobiernos y del Sector Público. Lo que limita sustancialmente su incidencia sobre los críticos problemas sociales que se han venido acumulando por décadas en todos estos países.

Socialmente como consecuencia de la Globalización se ha multiplicado la brecha entre países ricos y países pobres, mostrando un paisaje donde los principales indicadores sociales, han empeorado en los segundos 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, con el imperativo de alcanzar un modelo de desarrollo sostenible que garantice verdadera libertad, equidad y justicia social.

El movimiento de consumidores a nivel internacional, tiene ante sí un enorme reto y un gran papel que jugar en las nuevas circunstancias de las actuales tendencias globalizadoras neoliberales que han sido impuestas en el mundo del siglo XXI.

I.4 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, se encuentran

impactando y erosionando la mayor parte de los recursos naturales, agotando a muchos y dando síntomas de desaparición a otros.

Ejemplo de ello lo podemos encontrar en 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, los problemas del agua, etc.

Por tanto, el tratar 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 se trata 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.

Un recorrido por los últimos 50 años muestra que la inquietud por los problemas ambientales es un tema más reciente, que data de la segunda mitad del siglo XX, lo cual tiene un momento crucial en 1992, en Río de Janeiro con la conferencia de las Naciones Unidas sobre “Medio Ambiente y Desarrollo” y cuyo objetivo fue elaborar una estrategia común para el desarrollo sostenible entre todos los países miembros.

En esta conferencia surgieron acuerdos importantes, entre ellos lo más significativos fueron la Declaración de Río y la Agenda 21. La Declaración de Río define un conjunto de principios que deben seguir las naciones para el trabajo del medio ambiente 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.

El Capítulo IV de la Agenda 21 habla 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, fundamentalmente a través de la reducción de las tensiones a que se somete al medio ambiente, de garantizar la satisfacción de necesidades básicas de las personas desarrollando formas de consumo más sostenibles y desarrollando nuevos conceptos de riquezas y bienestar, que posibiliten cambios en los estilos de vida de forma tal que dependan menos de los recursos finitos.

I.5 Reflexiones finales, pero nunca conclusiones.

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 a 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 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 para garantizarle una vida digna y decorosa.

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, requiriendo optimizar su tiempo en función de sus necesidades.

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 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.

Capítulo II. Evolución histórica de la Protección al Consumidor en Cuba. Breve tratamiento teórico.

Dra. Lourdes Tabares Neyra

Dra. Noris Tamayo Pineda

Msc. Mauricio Blanco Rojas²

Sumario: II.1 Un preámbulo necesario. II.2 Los primeros años. II.3 En el proceso de institucionalización. II.4 Desde lo civil y lo penal. II.5 La protección sectorial. II.6 En la vía judicial. II.7 Breve tratamiento teórico. II.8 A modo de conclusión.

II.1 Un preámbulo necesario.

En Cuba, a pesar de que no se puede considerar que existe un sistema eficiente de defensa de los consumidores, se puede afirmar que aunque de manera dispersa y descentralizada se le otorga protección al consumidor³. Por otra parte, es importante tener en cuenta las características en que se desarrollan las relaciones de consumo en nuestro país, con un sistema económico sustentado en la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción⁴, donde la mayoría de los establecimientos de venta de productos son estatales⁵ y siendo también este, quien realiza la prestación de los servicios fundamentales. Aunque desde el Triunfo de la Revolución en 1959 hasta la actualidad, se han dictado disposiciones legales encaminadas hacia la protección del consumidor, Cuba no cuenta con una norma que regule en su totalidad y de forma especial el tema.

² Doctora en Ciencias Económicas, Directora y Profesora Titular del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

Doctora en Ciencias Jurídicas, Profesora Auxiliar del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

Máster en Administración Pública, Profesor Asistente del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

³ Cuando nos refiramos al término consumidor de forma genérica incluimos en este a los usuarios.

⁴ Cfr. art. 14 de la Constitución de la República de Cuba, de 24 de febrero de 1976, reformada en 1978, 1992 y 2002.

⁵ Aun considerando la mayor intervención de actores económicos particulares.

Hoy contamos con una protección fraccionada⁶, dadas las características del modelo al que nos afiliamos en la materia⁷. Se aprecia un sistema disperso de normas jurídicas, tanto desde el punto de vista Civil, Administrativo y Penal, cuyos aspectos son atendidos por distintos organismos y órganos del Estado.

A continuación presentaremos un estudio por etapas de la protección al consumidor, que nos permitirá ver con mayor claridad el desarrollo que ha tenido el tema en el decurso de nuestra historia. Si bien hemos tocado este tema con anterioridad, consideramos estudiarlo ahora con más detenimiento dado su importancia.

II.2 Los primeros años.

Desde el triunfo de la Revolución en 1959 hasta la actualidad, se han dictado varias disposiciones legales encaminadas hacia la protección del consumidor. La primera disposición que la reguló fue la Ley No. 697 de fecha 22 de enero de 1960, denominada “Ley de Protección al Consumidor”, la primera en Iberoamérica, cuyo objetivo fundamental era evitar el encarecimiento injustificado de la vida, impidiendo toda forma de especulación mercantil⁸.

Esta Ley se complementó con la Ley No. 854 de fecha 6 de julio de 1960, promulgada seis meses después, en la que se buscaba una actuación más directa de la Administración con el fin de evitar el mencionado encarecimiento injustificado de la vida y que se cumplieran las disposiciones dictadas en beneficio de la economía popular.

A estas normas le siguieron en el mismo año 1960 un grupo de Resoluciones⁹ con el fin de asegurar su cumplimiento, para luego dar paso a la creación del Ministerio de Comercio Interior mediante la Ley No. 933 de fecha 23 de febrero de 1961¹⁰.

⁶ Es aquella a través de la cual se protege indirectamente al consumidor en tanto forme parte o realice determinado acto jurídico que se encuentre regulado. Estamos en presencia de una protección objetiva de un acto jurídico, mediante el cual se protegerá al consumidor siempre que lo realice.

⁷ Cuba desarrolla un modelo de protección del consumidor sectorial, pues no existe una disposición normativa de carácter general que regule la materia.

⁸ En virtud de ella se facultaba al Ministro de Comercio para que indicase la retención de artículos, productos y materias primas para proceder a su ulterior venta o distribución, debidamente supervisada y sujeta a acción oficial cuando se iniciasen las actuaciones relativas al abastecimiento o a los precios de dichos bienes; o por tener lugar prácticas contrarias al ejercicio normal del comercio, o que constituyen una alteración dolosa de las condiciones del mercado.

⁹ Resolución 167 sobre la Declaración obligatoria de existencias para los comerciantes de víveres y productos esenciales y materias primas; Resolución 239 sobre la Compra de cigarros, tabacos y fósforos; Resolución 294

Posteriormente se promulga el 12 de enero de 1962 la Ley No. 1015, sobre la mejor distribución de los alimentos, modificada en parte por la Ley No. 1097, en virtud de la cual se crea la Junta Nacional para la Distribución de Abastecimientos, ante el incremento notable del poder adquisitivo de la población. Este aumento del poder adquisitivo se debió al crecimiento de los empleos urbanos y rurales, la rebaja de las rentas de las viviendas, la eliminación del pago de la enseñanza, la salud, entre otras, lo que hacía más crítico el acceso a los ya escasos productos alimenticios e industriales¹¹. A su vez este órgano creó un Sistema Nacional de Garantías de Alimentos para todo el país, surgiendo de esta forma las Oficinas para el Control y Distribución de los Alimentos (OFICODA)¹².

A pesar de que estas normas no han sido derogadas, y que aún contamos con la Ley No. 697, esta está en desuso, adoleciendo pues, nuestro ordenamiento jurídico de una norma que regule el consumo y la protección a consumidores y usuarios de forma especial y que a su vez abarque sus aspectos esenciales.

II.3 En el proceso de institucionalización.

En el año 1976, se promulga la Constitución Socialista de la República de Cuba, reformada en 1978, 1992 y 2002, quedando denominada después de estas modificaciones como Constitución de la República de Cuba. Si bien no existe una alusión expresa a la protección de consumidores y usuarios en ella, se pueden interpretar de forma extensiva sus artículos, sobre todo los que reconocen los derechos fundamentales de todo ciudadano, buscando los puntos de conexión que existen entre estos y los derechos de los consumidores, así se pudiera inferir que aunque de un modo indirecto se reconocen y protegen los derechos de los

sobre las Reglas para la distribución de embarque de la cuota adicional de arroz importado y la Resolución 421 sobre el Régimen de abastecimiento de leche.

¹⁰ En sus POR CUANTO se señalaba que “se hace necesario crear un Ministerio de Comercio Interior encargado de dirigir, ejecutar y fiscalizar la política de comercio interior del Gobierno Revolucionario, que asegure la racional distribución de los productos y garantice el normal abastecimiento, permita el adecuado control de los precios, administre empresas comerciales del Estado, regule el funcionamiento de la actividad comercial privada y defienda los intereses de los consumidores.”

¹¹ BALARI, Eugenio. R, *Consumo y movimiento de los consumidores. Derechos, Deberes y Protección al Consumidor*, EMASESA, Sevilla, 2000, p. 143.

¹² Estas oficinas son las encargadas de ejecutar los mecanismos de registro y control de abastecimientos para las compras en los establecimientos y de entregar la información estadística a los suministradores de los productos en la red comercial para su venta a los consumidores, así como otras informaciones y estadísticas a los organismos del país.

consumidores en nuestra Constitución¹³. El máximo exponente y fuente de todas las normativas vigentes en torno al tema es nuestro texto constitucional, un breve repaso de este, pone al relieve tal afirmación. Al leer los Fundamentos Políticos, Sociales y Económicos del Estado regulados en el Capítulo I del texto constitucional, somos capaces de olfatear su espíritu, expresado en la voluntad de satisfacer cada vez mejor las necesidades materiales y culturales de los ciudadanos, regulando un conjunto de derechos de las personas, con el ánimo de proteger a la población y satisfacer sus necesidades básicas. Por su parte el art. 10 afianza su conceptualización¹⁴, a partir de su lectura resulta claro que se debe, en este empeño de lograr la plena igualdad devenida a su vez en derecho fundamental consagrado constitucionalmente, tutelándose con debida eficacia a los consumidores en el ejercicio cotidiano del consumo a fin de que prevalezca la justicia y el bienestar proclamados.

De igual manera, los derechos y libertades proclamadas en nuestra Ley Fundamental, unido a los mecanismos de control concebidos, contienen un sistema de protección que, aún insuficiente, procura desde lo autóctono ajustar los matices de la protección a los consumidores de bienes y servicios, pero que a la vez señala el obligado y urgente perfeccionamiento que en el ámbito legal debe operarse en este orden.

La Constitución Cubana no hace alusión directa ni indirecta al derecho del consumidor o a los derechos de los consumidores, en ninguno de sus Capítulos. No obstante, algunos autores cubanos¹⁵ apuntan que con los derechos reconocidos en su Capítulo VII Derechos, deberes y garantías fundamentales, es suficiente para que se entienda reconocida la protección de los derechos de los consumidores. De ello podemos inferir que se obvia el reconocimiento expreso de este derecho, o que al momento de su promulgación no se manejaba por los constituyentes la importancia del tema, dado el escenario de otros países, donde es considerado como derecho de oposición al Estado. Es absurdo pensar que se aboga en tal

¹³ En este sentido tenemos: art. 16 sobre el desarrollo de la actividad económica encaminada a la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos; art. 27 sobre la protección al medio ambiente y su relación al desarrollo económico y social sustentable; art. 39 sobre la educación, la cultura y las ciencias; el art. 50 sobre la salud pública; art. 51 sobre la educación pública; art. 54 sobre los derechos de reunión, manifestación y asociación.

¹⁴ Véase art. 10 de la Constitución: Todos los órganos del Estado, sus dirigentes, funcionarios y empleados, actúan dentro de los límites de sus respectivas competencias y tienen la obligación de observar estrictamente la legalidad socialista y velar por su respeto en la vida de toda la sociedad.

¹⁵ Véase RODRÍGUEZ PALACIO, Edith: *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, 1987, p.8; HORTA HERRERA, Emilia: *Los derechos del consumidor y su protección jurídica*, en *Lecturas de Derecho de Obligaciones y Contratos*, Félix Varela, La Habana, 2000, p. 318; BALARI, Eugenio. R, *Consumo y movimiento de los consumidores. Derechos, Deberes y Protección al Consumidor*, EMASESA, Sevilla, 2000, p. 6.

sentido, sin cavilar en que es ya, requisito indispensable en la concepción de los ordenamientos jurídicos actuales, el reconocimiento de los derechos de los consumidores y usuarios, ajustándose al desarrollo indiscutible de las relaciones de consumo. El Derecho, como regulador de la sociedad no puede ser un espacio estático, sino que debe ajustarse a la realidad social, lo que le permitirá gozar de mayor eficacia material.

Es preciso tener en cuenta que los derechos recogidos en la Constitución en el Capítulo VII, como fuera de este, están equiparados en valor, por lo tanto, la idea de protección reforzada en nuestro ordenamiento constitucional no se evidencia tan claramente. En este sentido, la previsión constitucional es elemental, la Constitución Española por ejemplo, lo reconoce como parte de los preceptos de los fundamentos económicos¹⁶. Consideramos que tal reconocimiento daría mayor legitimidad al programa que se viene llevando a cabo por el Ministerio de Comercio Interior y sentaría la primera y principal base jurídica de la protección de los consumidores.

II.4 Desde lo civil y lo penal.

Esta protección se aprecia de un modo más puntual en el Código Penal cubano de 1979, modificado por la Ley No. 62 de fecha 29 de diciembre de 1987, Código Penal, donde se tipifican como delitos, conductas que lesionan el derecho de los consumidores. Ya es sabido que la protección al consumidor garantiza la seguridad individual y colectiva de los ciudadanos, en tanto su fundamento teórico-práctico en cualquier ordenamiento jurídico, lleva implícito el reconocimiento de un grupo de derechos.

El presente Código Penal se proyecta al respecto aun cuando dicha regulación es insuficiente a luz de la contemporaneidad, así lo podemos apreciar en el Título III (Delitos contra la seguridad colectiva), Capítulo V, (Delitos contra la salud pública), art. 189 sobre la adulteración de medicinas y art. 194 sobre la contaminación de las aguas y atmósfera. Por su parte el Título V (Delitos contra la economía nacional), Capítulo VIII (Infracción de las Normas de Protección de los Consumidores), donde se asume dicha figura delictiva, desarrollándose con las modificaciones introducidas por el Decreto-Ley No. 175 del 17 junio de 1997, regulándose en el art. 227, a partir del cual podrán ser sancionados con privación de libertad de 6 meses a 2 años o multas de trescientas a mil cuotas los sujetos que tipifiquen este

¹⁶ Cfr. art. 51, Constitución española.

delito. Dentro de este mismo Título tenemos el Capítulo X (Especulación y acaparamiento), el Capítulo XIV (Infracción de las normas para prevenir y combatir enfermedades y plagas de animales y plantas) y el Capítulo XV (Contaminación de las aguas). Es así que se tipifican como delitos, conductas que lesionan el derecho de los consumidores. A pesar de ello hay que reconocer que el espíritu de esta norma está más enfocado a defender los intereses del Estado que a la defensa de los derechos de los consumidores.

Hay que señalar que en este caso las dificultades las encontramos, específicamente, en el aspecto procesal, pues se precisa que la Fiscalía sea quien realice la acusación¹⁷, no pudiendo los consumidores instar a los órganos de justicia directamente, para que sean procesados los autores de las conductas antes mencionadas¹⁸.

Por otra parte en nuestro Código Civil promulgado el 16 de julio de 1987, se evidencia un ánimo del legislador de proteger a los consumidores, cfr. Segundo POR CUANTO, Capítulos III (Disposiciones comunes a los contratos de prestación de un servicio) y IV (Disposiciones especiales para los contratos en que el servicio requiere la entrega de un objeto) del Título II, así como el Título IV (Compraventa en establecimientos de comercio minorista), Capítulo II de este Título (Garantía del bien vendido), todos del Libro Tercero¹⁹. Ergo, es evidente que a pesar de que es el cuerpo normativo que regula el tema con más amplitud, no lo hace en su totalidad. Por lo que resulta evidente que el tema no posee una adecuada sistematicidad, a lo que se le adiciona, como mencionábamos, la carencia de una norma especial que regule exclusivamente a esta materia, encontrándose su regulación dispersa en las regulaciones sectoriales.

Esto hace que queden sin un amparo legislativo aspectos de medular importancia en sede de protección al consumidor, 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

¹⁷ Cfr. art. 273, Ley de Procedimiento Penal.

¹⁸ En este sentido REGA FERRÁN, Elia Esther, *La protección al consumidor. Una necesidad jurídico penal*, (inédito) p. 70. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana, 2002.

¹⁹ Así tenemos los contratos que requieran de la entrega de un objeto para prestar el servicio, cfr. arts. 323-331; la compraventa en comercio minorista, cfr. Arts. 353-366; el contrato de transporte de pasajeros y carga, cfr. arts. 429-437; el contrato de hospedaje, cfr. arts. 438-443; los contratos de servicios bancarios, cfr. Arts. 444-447 y el contrato de seguro, cfr. Arts. 448-465.

relativo a las cláusulas contractuales no negociadas individualmente -contratos por adhesión- y las cláusulas abusivas, etc. De modo que, a pesar de que se puede afirmar que se le otorga una protección al consumidor esta está regulada y opera de manera dispersa y descentralizada.

Ello se extiende por ejemplo, a la compraventa en establecimientos de comercio minorista, al estipularse en el art. 361 y siguientes que el vendedor tiene la obligación de garantizar la calidad del bien vendido, resultando que en virtud de la garantía, el vendedor responde por todos los defectos que tenga el mismo en el momento de la entrega y que lo hagan impropio, total o parcialmente, para el uso a que está destinado.

Al establecer estos contratos de prestación de servicios, falta sistematicidad, ya que si el fin que se persigue con su regulación, es la protección de los consumidores, estos han de ser agrupados en un Título que lo muestre, el cual podría denominarse “Contratos concertados con los consumidores”.

Por otra parte nuestro Código Civil no hace alusión a las nuevas formas de concertación de los contratos, como la adhesión a condiciones generales, lo que es típico en los contratos prestación de servicios que el propio cuerpo legal establece que se regularán en disposiciones especiales (servicios de suministro de agua, gas, electricidad, telecomunicaciones y bultos postales)²⁰, para los que el Código será supletorio.

II.5 La protección sectorial.

Como mencionábamos, Cuba fue uno de los países latinoamericanos pioneros en materia de protección al consumidor, a tono con lo que se discutía en Estados Unidos y Europa. Sin embargo, esta área no continuó desarrollándose hasta que en 1971 se crea desde el ángulo gubernamental, como parte del proceso de reorganización del Estado, el ICIODI, el que se extingue en 1995. Podemos decir que esta fue la primera institución de este tipo en el país que entre sus funciones desarrolló actividades de protección al consumidor, materializadas en sus líneas de investigación relacionadas con los hábitos de consumo y la educación de los consumidores, las campañas desarrolladas, publicaciones, etc., por cierto institución sui generis y de una proyección avanzada en comparación a otros países socialistas.

²⁰ Cfr. Disposición Final Primera del Código Civil cubano.

Cabe mencionar, en pos de entender las causas de este escaso tratamiento, que el tema de la protección al consumidor no se desarrolló de manera significativa en los antiguos países socialistas de Europa del Este, entendiéndose que era un objetivo fundamental del sistema la satisfacción de las necesidades siempre crecientes de la sociedad, ley fundamental del socialismo, y que el Estado asumía esta responsabilidad en representación de toda la sociedad. Junto a ello hay que apuntar que en el plano de la teoría económica, si bien por definición, se reconocía de manera general que la economía socialista estaba regulada por la planificación, se reconocía también la existencia de relaciones monetarias mercantiles, subordinadas a la planificación. Los alcances de ellas sufrieron diferentes interpretaciones, fundamentalmente a fines de la década de los años 50, por tanto al no existir un desarrollo teórico y práctico en esta área, desde las ciencias del Derecho y la Economía, no se pudieron crear plenamente y de manera generalizada, normas y procedimientos desde el sector público destinados a este fin.

Actualmente nuestro Estado está compelido a realizar acciones de mayor alcance enfocadas a la educación, orientación y protección de consumidores y usuarios. Partiendo de esto, aunque es política estatal ofrecer protección y seguridad al ciudadano en Cuba, lo cual está contemplado en el Sistema de Protección proyectado por el MINCIN y las regulaciones sectoriales, no es menos cierto que hoy en día se generan en el seno de la sociedad diversos intereses corporativos, empresariales, individuales, colectivos, cooperativos, públicos y privados que no se pueden obviar. Igualmente se va produciendo una transformación en los valores tradicionales del consumidor y el proveedor, dado que estos se desarrollaron por más de 30 años en un ambiente de regulación caracterizado por el racionamiento, la planificación en físico y un modelo centralizado de gestión, surgiendo en la actualidad conductas, en algunos casos, que son reprochables y sancionables en determinadas situaciones, victimizando en muchos casos a consumidores y usuarios. Por otro lado la economía dual, con la coexistencia de diferentes monedas y mercados también conspira contra la situación de los consumidores y la responsabilidad de los productores y los prestatarios de servicios.

Ahora, esta es la realidad cubana en materia de protección al consumidor, su regulación normativa y de las causas y condiciones que desde la economía configuran y determinan este tema. 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.

Con respecto a las instituciones tenemos que en el año 1999 se crea la Dirección Nacional de Protección al Consumidor (DNPC) -único órgano en Cuba destinado exclusivamente a la protección de los consumidores- mediante el Acuerdo No. 3529 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, la que se subordina al MINCIN²¹, por lo que posee, analizándola desde su estructura, un fin limitado por su propia subordinación, ya que sólo atenderá a la protección del consumidor en el ámbito del comercio de bienes y la prestación de aquellos servicios que requieren la entrega de un bien, quedando fuera de su competencia lo referente a la protección del consumidor en los restantes servicios.

Un aspecto interesante es que este Acuerdo le otorga la facultad al MINCIN para emitir y por ende fiscalizar las normas destinadas a regular la protección al consumidor, facultad que por los motivos que fueran nunca ha tenido la efectividad requerida dada quizás la forma en que se previó, ya que se suponía que con su creación se dictaran las disposiciones que si bien no tuvieran rango de Ley y por ende un alcance general, si llegaran a nivel sectorial -lo que determina una dispersión normativa que no hace más que dificultar aún más la situación, al crearse en algunos casos confusión o desconocimiento con respecto a que normativa aplicar- regulando supuestamente la materia de un modo coherente y sistémico, al provenir del mismo ente, permitiendo así un desarrollo del tema acorde a las necesidades del país.

Otra cuestión relacionada es que al carecer esta materia de una regulación efectiva, es muy común que los consumidores al reclamar sus derechos no encuentren respuesta o solución alguna, ya que tanto el que los vulnera como el que debería solucionar el conflicto, carecen de elementos como la obligatoriedad o la responsabilidad legal que les impondría una “Ley de Protección a Consumidores y Usuarios”, donde se establecerían estándares mínimos de

²¹ Este Acuerdo de fecha 17 de agosto de 1999 establece que el MINCIN es el organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación y distribución de los bienes de consumo y de los servicios de consumo personal y comercial, para lo cual ha de establecer y controlar las normas que regulen la circulación mercantil y la distribución de los bienes de consumo mediante el comercio mayorista y minorista, los servicios comerciales, gastronómicos, de alimentación social y de uso personal, y el acopio de la producción agropecuaria; además de elaborar y asegurar la aplicación de los sistemas de ventas, requeridos para regular y promover el proceso de regulación mercantil.

protección, que redundarían tanto en una mayor seguridad y protección de los consumidores como en ganar una conciencia general en la materia. Esto es dejando de lado el hecho de que nuestro país carece de una cultura en materia de consumo, considerándose por mucho tiempo que el consumo no era un fenómeno problemático en un Estado Socialista.

Siguiendo esta línea tenemos que según el Decreto-Ley No. 67 de 19 de abril de 1983 y el Decreto-Ley No. 147 de 21 de abril de 1994, de la Organización de la Administración Central del Estado, donde quedaron establecidas sus funciones, entre estas, algunos han de cumplir funciones orientadas a la salvaguarda de los derechos e intereses de los consumidores, por ejemplo: Ministerio de Comunicaciones²²; Ministerio de la Industria Alimenticia²³; Ministerio de la Industria Básica²⁴; Ministerio de Economía y Planificación²⁵, al que está subordinado el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas²⁶ y adscrita la Oficina Nacional de Normalización²⁷; Ministerio de Finanzas y Precios, se encarga de la elaboración e implementación del sistema de precios²⁸; Ministerio de Salud Pública²⁹; Ministerio de Comercio Interior³⁰.

Por su parte el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente tiene a su cargo la ejecución de la Ley 81 “de Medio Ambiente” del 11 de julio de 1997, en la cual con el reconocimiento de la preservación del Medio Ambiente y el Consumo Sostenible, indirectamente se protege a los consumidores actuales y los de generaciones futuras, acorde al principio de desarrollo sostenible del Derecho Ambiental.

²² Este dirige, ejecuta y controla la aplicación de la política del Estado y del Gobierno en los servicios postales, telegráficos, telefónicos y otros. *Cfr.* art. 8 y Disposición Final Primera, Decreto-Ley 147/94 y art. 74 a, b y c del Decreto-Ley 67/83.

²³ *Cfr.* art. 8 y Disposición Final Primera, Decreto-Ley 147/94 y art. 73, Decreto-Ley 67/83.

²⁴ *Cfr.* art. 8 y Disposición Final Primera, Decreto-Ley 147/94 y art. 74 a, b y c, Decreto-Ley 67/83.

²⁵ *Cfr.* Decreto-Ley 147/94, art. 1 y Disposiciones Finales Primera y Segunda y Decreto-Ley 67/83, art. 54 i. En virtud de estos preceptos dirige metodológicamente y supervisa las normas del consumo material por parte de los organismos, empresas y demás entidades económicas.

²⁶ *Cfr.* Decreto-Ley 147/94, art. 13 y Disposiciones Finales Primera y Segunda y Decreto-Ley 67/83, art. 83.

²⁷ *Cfr.* Decreto-Ley 67/83, Arts. 59 ch y e, en virtud del cual esta oficina asume las funciones del antiguo Comité Estatal de Normalización. Se encarga de la organización, ejecución y control de la inspección estatal sobre la implantación y observancia de las normas sobre normalización, metrología y control de calidad; además organiza, coordina y controla los trabajos de certificación de calidad de la producción, así como establece y otorga las marcas de calidad. *Cfr.* Decreto-Ley 147/94, art. 4 y Disposiciones Finales Primera y Segunda.

²⁸ Para la realización de esta actividad coordina con los demás OACE y órganos locales del Poder Popular el establecimiento de normas lógicas que regulen la formación, fijación, modificación, publicación y control de los precios y tarifas y el ejercicio de las inspecciones sobre todos los precios y tarifas.

²⁹ *Cfr.* Decreto-Ley 147/94, art. 8 y Disposición Final Primera y Decreto-Ley 67/83, art. 81 a, ch y f.

³⁰ *Cfr.* Decreto-Ley 147/94, Disposición Final Primera y Decreto-Ley 67/83, arts. 66 a y b y 18.

El MINCIN, ha dictado normas orientadas no solo a la regulación de las actividades que dirige, sino a la forma en que las mismas han de llevarse a cabo sin que afecten a los consumidores y usuarios, y normas que atienden directamente a la protección de los derechos e intereses de estos. A su vez el Ministerio de Transporte estableció las regulaciones para la protección del viajero en las transportaciones por ferrocarril, transporte automotor y marítimo. Por su parte el Ministerio de Comunicaciones en materia de correo creó el Sistema de indemnización por pérdida de bultos postales, aplicable también a la mensajería rápida DHL y Cuba post.

La Oficina Nacional de Metrología, Normalización y Control de Calidad, se rige por el Decreto-Ley No. 182 de fecha 23 de febrero de 1998 sobre la Normalización y Control de Calidad, en el cual se define como uno de sus objetivos generales el propiciar la protección de los consumidores, tanto desde el punto de vista de la normalización como del Sistema Nacional de Certificación y de la Inspección Estatal de calidad; y el Decreto-Ley No. 183 de 1998 de la Metrología, que establece el control metrológico de los instrumentos de medición que se utilizan en actividades que afectan a los consumidores.

Además tenemos que varias entidades prestatarias de servicios como ETECSA y CIMEX³¹ han regulado los derechos y deberes de las partes, por medio de proformas contractuales. Consideramos que estas proformas deben ser actualizadas y sobre todo divulgadas por los distintos medios de difusión masiva, a los efectos de que los consumidores conozcan los derechos y obligaciones recogidos en éstas, en pos de generar una cultura jurídica que permita a consumidores y usuarios ejercer sus derechos.

En otro orden de cosas, a los consumidores se les da la posibilidad de realizar todo tipo de reclamaciones, las que pueden incluir el tema del consumo, ya que los mecanismos de respuesta a las reclamaciones de la población es una de las funciones de los OACE.

Normalmente esta vía, la administrativa, es la primera con la que cuenta el consumidor, y que en virtud de sus características, no debería representar grandes gastos para este. No

³¹ Cimex tiene un espectro más amplio de regulaciones, como ejemplo, podemos citar el Manual de Normas y Productos, el cual contiene un Capítulo sobre la protección de los consumidores, que regula los principales derechos de los consumidores, así como las disposiciones, medidas y acciones encaminadas a la protección del consumidor. Además se observa en este la Metodología para la garantía comercial de los bienes de uso duradero, la que contiene la definición de garantía comercial, las condiciones para la venta, la información brindada al cliente (consumidor), el procedimiento para la entrega del certificado de garantía y el certificado de propiedad, el tratamiento para el servicio de garantía, para cuando el equipo no tenga reparación en el taller y para los equipos defectuosos detectado antes de su venta.

obstante en la mayoría de las ocasiones no resulta del todo satisfactoria, por cuanto el consumidor se está enfrentando a la propia empresa que le vulneró su derecho, y esta se presentará como un ente parcial que no puede jugar un doble papel.

Es necesario a priori delimitar como se estructura la protección al consumidor dentro de la empresa en cuestión. Por lo general estas poseen dos esquemas en aras de la protección al consumidor. El primero es el que realiza la empresa dentro de su propia estructura, y es el control interno que la misma ejerce sobre el funcionamiento del servicio o al proveer el producto a los consumidores, sustentada en los parámetros de calidad y seguridad. Por otra parte, se estructura el sistema de protección externo que brinda al consumidor la posibilidad de defenderse una vez que le ha sido vulnerado un derecho.

De esta forma puede el consumidor recorrer la vía administrativa, siguiendo las estructuras y procedimientos de la empresa en cuestión. Si al recorrer esta vía el consumidor recibiera un pronunciamiento negativo, tendrá expedita pues la vía judicial, con la Resolución de la Administración que le deniegue su pretensión.

Es dable señalar, que normalmente este procedimiento se demora considerablemente, aunque en las normas internas estén establecidos los términos en que deben resolverse estas reclamaciones. Otra cuestión diferente, es que una vez obtenido por el consumidor un pronunciamiento positivo, la ejecución del mismo, puede demorar tanto como le tome a la empresa obtener los medios y bienes específicos, para la satisfacción de la reclamación.

II.6 En la vía judicial.

Desde que fue constituida la DNPC, la regulación más reciente sobre el tema es la adopción del Sistema de Inspección de la Protección al Consumidor en los distintos OACE y entidades nacionales, puesto en vigor por la Resolución No. 1 de fecha 3 de enero de 2002 del Ministro de Comercio Interior, este Sistema fue diseñado con un enfoque de control por parte de la Administración, que permitía monitorear el cumplimiento de la responsabilidad de la Administración.

Las causas de esta insuficiente regulación son múltiples, pero la esencial es que este tema cayó en un letargo tras los primeros años después de enero de 1959, aunque la Revolución como parte de su programa social dio atención priorizada a un conjunto de problemas críticos que tenía la sociedad cubana y potenció como nunca antes la igualdad social, el acceso

universal a un conjunto de servicios básicos y dignificó al ciudadano protegiéndolo de manera general con un cuerpo de leyes encabezado por la Constitución. No obstante, a pesar de que el tema de la protección a los consumidores fue atendido por el ICIODI desde su creación y hasta inicios de los noventa, reaparece, solo tímidamente podríamos decir, cuando se le otorga esa misión al MINCIN, según hemos mencionado anteriormente, ante una profunda crisis económica.

Por otra parte, para implementar un sistema efectivo de protección al consumidor, además de un reconocimiento normativo, se requiere: la existencia de instituciones que dirijan, organicen y controlen el sistema de protección al consumidor y paralelo a ello, implementar mecanismos sencillos, de corta duración y con pocos costos para el consumidor, que le permitan hacer valer sus reclamaciones ante la vulneración de un derecho. Con respecto al primer requerimiento, en el año 1999 se crea como mencionábamos *ut supra* la DNPC. Lo referente al segundo de los requerimientos se implementa a través de las herramientas que posee el consumidor para llevar adelante su reclamación en la propia entidad donde compró el bien o de la cual recibió el servicio, y en una segunda instancia la vía judicial. Ambos mecanismos, por lo general, no son nada sencillos, el primero por las trabas burocráticas y el segundo porque requiere de representación letrada; la duración que pueden alcanzar es variable, en dependencia de la entidad ante la cual se ventile la reclamación y siendo siempre extensa su duración en la vía judicial.

Este análisis no puede verse desligado de la realidad que vivió Cuba en la década de los 90, donde se agudizaron las dificultades económicas por múltiples factores, entre los que podemos mencionar el cese del intercambio comercial con los países del antiguo bloque socialista y en particular con la Unión Soviética, lo que representaba cerca de un 85% de nuestro intercambio comercial. De esta forma se afectó de manera importante el suministro de combustible, alimentos, materias primas y otros bienes. De igual manera se afecta la exportación de azúcar y otros rubros exportables al perder mercados que desde 1972 se habían ido abriendo para la economía cubana.

Bajo estas circunstancias se ha dado paso en el país a una economía multisectorial que ha abierto espacios a otras formas de propiedad, aunque la estatal siga predominando³². Por otra parte tenemos que coexiste un mercado racionado junto a otros mercados liberados en

³² Véase los artículos del 14 al 23 de la Constitución.

moneda nacional (CUP) y en moneda libremente convertible (CUC), lo que diversifica el modo de actuación de los agentes económicos.

En estas circunstancias, el consumidor cubano se encuentra aún más desprotegido de lo que se encontraba antes de los 90. Vale aclarar que después del 1959 hubo una interpretación singular de conceptos como consumo y consumismo, rechazando esta última y dándole un tratamiento especial al consumo y la manera en que este pudiera existir en nuestra sociedad, potenciando el consumo social como responsabilidad estatal en relación al consumo personal. Por ejemplo, la Ley No. 697/62, se denominaba “Ley de protección al consumidor” y solo establecía, como mencionábamos, formas de distribución que impidieran el encarecimiento injustificado de la vida distribuyendo los productos de forma equitativa.

No podemos dejar de mencionar, la Norma ISO 9000: 2005³³ de la Oficina Nacional de Normalización³⁴ en su segunda edición, la que al definir los términos relativos a las organizaciones, en el apartado 3.3.5 sobre el cliente de la organización, no presenta con claridad los términos de cliente, consumidor, usuario final, minorista, beneficiario y comprador.

Por otra parte no se puede dejar a un lado la norma procedimental cubana, Ley No. 7, Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral del 19 de agosto de 1977 (LPCAL), con las modificaciones del Decreto-Ley 241 de fecha 26 de septiembre de 2006 que adiciona el Procedimiento Económico, quedando como la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo, Laboral y Económico (LPCALE).

Estas normas regulan una de las vías con las que cuentan actualmente los consumidores, distinguiéndose de la no judicial, en que el órgano que resolverá el conflicto será imparcial ante la situación a él planteada. Si bien la vía judicial, ostenta esta ventaja, no deja de presentar otra serie de inconvenientes como su duración y el costo por la representación letrada, que en la mayoría de los casos provocan que los consumidores se abstengan de acudir a ella.

Si bien es cierto lo anteriormente planteado, no se puede dejar de reconocer, que la vía judicial les ofrece mayores garantías en cuanto a igualdad de las partes, presentación y

³³ Esta norma fue elaborada por el Comité Técnico de Normalización NC/CTN 56 de Gestión de la Calidad, Aseguramiento de la Calidad y Evaluación de la Conformidad, integrado por representantes de entidades como Ministerios, Oficinas Nacionales, Institutos, etc.

³⁴ Este es el Organismo Nacional de Normalización de la República de Cuba que representa al país ante las Organizaciones Internacionales y Regionales de Normalización.

práctica de pruebas, carácter vinculante de la sentencia y posibilidad de su ejecución, entre otras.

Al llegar el consumidor a la vía judicial, se puede encontrar en dos situaciones diferentes. La primera situación puede estar dada, cuando ya obtuvo, la Resolución de la empresa prestataria del servicio o dispensadora del producto, por la que se deniega su reclamación. Esto supone que el usuario ha agotado la tramitación en la propia empresa. Una segunda situación se nos presenta cuando el consumidor no ha obtenido Resolución alguna respecto a la reclamación efectuada o no ha efectuado reclamación alguna en la empresa. Estas dos situaciones son vitales a la hora de determinar qué proceso será el adecuado, si el Civil o el Contencioso-Administrativo.

La jurisdicción en materia administrativa, en virtud del art. 654 de la LPCALE, conocerá entre otras, de: todas las pretensiones que se deduzcan contra las disposiciones de carácter general y resoluciones que emanen de la administración y que, en uno u otro caso vulneren derechos legalmente establecidos a favor del reclamante. Se evidencia claramente que en virtud de esto, es que podrá el consumidor, que ya haya obtenido una Resolución denegatoria ante su reclamación a la empresa, atacarla. Para ello se requiere: que la Resolución haya sido dictada por autoridad administrativa (art. 655.1 LPCALE), que contra ella no quepa otro recurso en la vía administrativa (art. 670.2 LPCALE) y que no exista una norma jurídica de igual rango que disponga que contra esa Resolución no cabe otro recurso. Se pretenderá en todo caso, con la revocación del acto, solicitar un cambio de la solución adoptada por la empresa; y la revocación o nulidad del acto, por haber existido un quebrantamiento de formalidades legales que provocaron su indefensión.

Como principal inconveniente de esta vía tenemos que el consumidor arriba como se veía con anterioridad, a la jurisdicción administrativa, después de un largo y tortuoso trámite ante la empresa, de la cual finalmente obtuvo una Resolución denegatoria.

En cuanto a la jurisdicción civil, lo primero a tener en cuenta, es que el consumidor no necesita tener Resolución alguna que le deniegue su reclamación, lo cual resulta factible, dado que de esta forma sólo tendría que promover el proceso civil. Esto se aviene con uno de los principales elementos a tener en cuenta en lo relativo a las vías de que dispone el consumidor, y es que este logre satisfacer su pretensión en un corto periodo de tiempo.

El consumidor pretende que el Tribunal condene a la empresa, entre otras cuestiones, a que le restituya el servicio o reponga el producto, a que le repare los bienes dañados por una deficiente prestación del servicio, si no puede repararlos los restituya y en el caso que no exista bien dañado, le indemnice en ocasión de haberle ocasionado un perjuicio consistente en un lucro cesante, en la indemnización de bienes o por daño moral. Lo primero entonces sería, determinar ante qué Tribunal presentará su demanda el consumidor.

De acuerdo a nuestra norma procedimental, será competente el Municipal para las demandas de contenido económico cuya cuantía o el valor de los bienes sobre los que se litigue no exceda de 10 000 pesos (art. 1 Decreto-Ley 241/06 que modificó el art. 5 de la LPCAL). El procedimiento a seguir en este caso es el Sumario, en virtud del art. 2 del Decreto-Ley 241/06 que modificó el art. 358 de la LPCAL.

Mientras que el Provincial será competente para las demandas de contenido económico cuya cuantía o el valor de los bienes sobre los que se litigue exceda de 10 000 pesos (art. 1 Decreto-Ley 241/06 que modificó el art. 6 de la LPCAL). El procedimiento a seguir en este caso es el Ordinario, en virtud del art. 2 del Decreto-Ley 241/06 que modificó el art. 223 de la LPCAL.

En todo caso tendrá que atenerse el Tribunal a la hora de dictar sentencia a lo que establece la normativa sectorial con respecto a los modos de reparar la afectación ocasionada al consumidor.

En muy pocos casos en el contexto cubano, los consumidores utilizan esta vía para la defensa de sus derechos. A nuestro juicio, ello se debe principalmente, a: el desconocimiento que existe por parte de los consumidores de que esta es una vía mediante la cual pueden hacer valer sus derechos; que se requiera representación letrada y lo extensos que se tornan estos procesos.

De modo que consideramos que la LPCALE no regula procedimientos expeditos, que permitan al consumidor tramitar los conflictos que se producen en ocasión de sus relaciones de consumo.

Por otra parte, se evidencia que el acceso a la justicia se limita con el requerimiento de la asistencia letrada para la interposición de la demanda³⁵, cuando tal asistencia se obtiene en

³⁵ Cfr. art. 66 LPCALE.

virtud de un contrato de servicios jurídicos³⁶, que se paga conforme a tarifas establecidas al efecto por la Organización de Bufetes Colectivos, y en ocasiones el desembolso que representa esta prestación, es superior a lo que el consumidor obtendría por la reclamación³⁷.

En cuanto a la defensa de sus derechos, los consumidores, en calidad de ciudadanos, tienen la posibilidad de canalizar sus inquietudes a través de los Órganos del Poder Popular³⁸. Pero, en materia de vías de solución de conflictos no somos ricos, pues apenas tenemos instrumentada coherentemente la vía administrativa. Ello es consecuencia de la intervención de varios OACE en el control y regulación de los aspectos referidos a los intereses de los consumidores y usuarios, de acuerdo a su vínculo con ellos, según lo dispuesto por los Decretos-Leyes No. 67 de 1983 y No. 147 de 1994, ambos sobre la Organización Central del Estado.

Hasta aquí se han mencionado a nuestro juicio los iconos legales que sustentan el ánimo de garantizar la debida protección a los consumidores y usuarios en Cuba, unido, claro está a la dispersa y digamos hasta aislada producción interna complementaria de algunas instituciones que han avanzado en este empeño y que no puede dejarse de reconocer como expresión de la voluntad política.

No podemos dejar de mencionar la importancia vital que en estos momentos tiene la educación y el desarrollo de nuevos valores y principios que promuevan en cada consumidor la búsqueda de una estructura racional de consumo. Senda por la cual, consideramos deben encaminarse las futuras normas que rijan el tema del consumo y la protección al consumidor en nuestro país.

³⁶ Mediante el contrato de servicios jurídicos el consumidor hace constar la representación que le confiere al Abogado, para realizar determinados actos jurídicos, *Cfr.* art. 415.2. Código Civil cubano.

³⁷ Es prácticamente imposible que los consumidores comparezcan por sí solos, aunque la LPCALE prevé esta posibilidad en el caso de reclamaciones de contenido económico cuya cuantía, o el valor de los bienes que se litiguen, no exceda de quinientos pesos. *Cfr.* art. 66 párrafo tercero, inciso a, LPCALE.

³⁸ La Resolución No. 30 del año 2002 regula la forma y manera en que los ciudadanos pueden realizar una queja, denuncia, solicitud o sugerencia ante las Oficinas de Atención a la Población de las distintas entidades administrativas. Ello tiene como fundamento el art. 63 de la Constitución que establece que “todo ciudadano tiene derecho a dirigir quejas y peticiones a las autoridades y recibir la atención o respuestas pertinentes y en plazo adecuado conforme a la ley.”

II.7 Breve tratamiento teórico.

En igual situación nos encontramos cuando pasamos al constructo teórico-conceptual del Derecho de Consumo, ya que fuera de las posiciones oficiales adoptadas por los organismos y entidades mencionados en el tracto histórico-normativo, en las que se evidencia una pobre técnica jurídica con respecto al tratamiento de las figuras e instituciones, las otras posiciones, doctrinales o académicas si se quiere, responden al criterio de cada autor.

Esto nos sitúa ante un reto, ya que si de la revisión de las normas abordadas no encontramos una definición clara del Derecho de Consumo, de la protección al consumidor y los respectivos derechos de consumidores y usuarios, resulta pues difícil ofrecer un marco teórico y conceptual claro que aúne los criterios de los principales autores del tema de forma sistemática y uniforme. Esto se debe en gran medida a que cada acercamiento al tema se ha hecho sin tener un patrón común, como podría haber sido una Ley sobre la Protección al Consumidor.

Para poder arribar a este marco teórico, consideramos que hay que partir de tres elementos esenciales, la política adoptada por el Estado Cubano al respecto, las normas que han resultado de esta política y las posiciones que desde la academia se han adoptado. Las dos primeras se han evidenciado hasta el momento en el contenido de este trabajo con las normas analizadas y las condiciones que motivaron su promulgación, solo faltaría la posición de la academia, donde para estar a tono, tampoco existen del todo criterios uniformes, como aludíamos.

Ello 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 tenemos como puntos de referencia en el ámbito foráneo, el avance que se ha alcanzado en lo referente a la protección al consumidor, en el viejo continente, donde todos los países³⁹

³⁹ Así, Francia con su *Code de la Consommation*, de 26 de julio de 1993; Austria posee una *Ley general de Protección del Consumidor*, la *Konsumentenschutzgesetz (KSchG)*, de 8 de marzo de 1979; en Portugal existe una Ley General para la Defensa de los Consumidores, Ley 24/96, de 31 de julio de 1996; en España el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios Real, a través del Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre; en cambio en países como Alemania e Italia, no existe una Ley de consumidores propiamente dicha, sino que la protección está integrada en disímiles cuerpos legales.

que integran la Unión Europea poseen una vasta regulación en materia de protección al consumidor, siendo además prolífero el órgano legislativo de la Unión a través de sus Directivas⁴⁰; 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 México⁴¹.

Es por ello que nos limitaremos a ofrecer nuestra posición, la que consideramos, 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 la presente obra.

Para ello debemos partir de que consumo, derechos de consumidores y usuarios y su debida protección es una de las problemáticas abordadas con más profundidad en las últimas décadas. Su estudio se ha enfocado desde las más disímiles ciencias, el Derecho, la Economía, la Sociología y la Psicología, entre otras, debido a que los efectos que se generan en torno al fenómeno del consumo, alcanzan de algún modo a todas ellas. 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 entes que los venden o los brindan, sustentada esta relación de desigualdad esencialmente, en que el proveedor (productor, distribuidor, comerciante, prestador de servicios, vendedor, etc.) posee toda la información sobre el producto o servicio que ofrece, tiene un conocimiento profesional sobre la materia y ostenta una capacidad económica superior, que le conceden frente al consumidor un privilegiado poder de negociación.

Para la ciencia jurídica, la protección al consumidor adquiere importancia desde que las relaciones sociales que giran en torno al consumo⁴², dada su necesidad y cotidianidad,

⁴⁰ Véase Directiva 90/314/CEE, sobre Viajes Combinados; Directiva 87/102/CEE, de Crédito al Consumo; Directiva 93/13/CEE, sobre Cláusulas Abusivas; Directiva 97/7/CE, de Contratos a Distancia; Directiva 85/374/CEE, de Responsabilidad por los Daños Causados por Productos Defectuosos; Directiva 92/59/CEE sobre Seguridad General de los Productos; Directiva 85/577/CEE, de Contratos Negociados fuera de los Establecimientos Comerciales; Directiva 84/450/CEE, sobre Publicidad Engañosa; Directiva 1999/44/CE sobre las Garantías de los Bienes de Consumo, etc.

⁴¹ Véase Consumo y Sociedad, *Aspectos Legales de las Relaciones de Consumo*, Consumers International, Santiago de Chile, 2000, p.7.

⁴² Lo define la *Consumers Internacional* como la culminación de proceso social de producción de bienes y servicios que los proveedores (productores, distribuidores, comerciantes prestadores de servicios) ofrecen en el

adquieren tal relevancia, que se hace necesario elevarlas a la categoría de jurídicas. Desde el Derecho se han abordado elementos claves en sede de 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 consumidor⁴³- lo que ha repercutido necesariamente, en una mayor igualdad en los sistemas de protección al consumidor que hoy en 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 constantemente al Derecho de Consumo, nuevos retos, y con ello nuevos debates doctrinales.

En nuestro país, sin llegar a considerar que existe un sistema eficiente de defensa de los consumidores, si se puede afirmar que aunque de manera dispersa y descentralizada se le otorga protección al consumidor. Por otra parte, es importante tener en cuenta las sui generis características en que se desarrollan las relaciones de consumo en nuestro país, con un sistema económico sustentado en la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción⁴⁴, donde la mayoría de los establecimientos de venta de productos son estatales y siendo también este, quien realiza la prestación de los servicios fundamentales.

Ergo, es evidente, que a pesar de existir un pronunciamiento jurídico sobre el tema, la normativa no está sistematizada, es dispersa, y no existe un cuerpo legal dedicado exclusivamente a la protección del consumidor, por lo quedan sin un amparo legislativo aspectos de medular importancia en sede de protección al consumidor, como son: el reconocimiento de los derechos de los consumidores, la definición de consumidor y usuario,

mercado, para que puedan ser adquiridos por las personas que buscan la satisfacción de necesidades (consumidores).

⁴³ Se reconocieron en el art. 3 de las *Directrices para la Protección del Consumidor*, Resolución 39/248, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de abril de 1985.

⁴⁴ *Op. cit*, nota 4, p. 30.

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 individualmente y cláusulas abusivas, etc.

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.

Como hemos venido señalando, no solo se considera consumidor a aquel sujeto que compra un bien en un establecimiento comercial, sino también al que disfruta de un servicio. Entre los servicios que puede percibir un consumidor, podrán ser considerados como públicos o de utilidad pública, cuando estos ostentan la cualidad de ser esenciales para el desarrollo de una comunidad y vitales para el desarrollo de las personas. Estos servicios públicos se dividen en: domiciliarios, si el servicio se recibe directamente en la casa, vgr. gas, agua, teléfono, electricidad, etc.; o no domiciliarios, si a contrario sensu el disfrute lo realiza el usuario fuera del esfera doméstica, vgr. transporte público y servicios comunales de recolección de basura. Además, esta relación posee una particularidad, y es que al consumidor de un servicio público se le va a denominar usuario.

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 PERERA⁴⁵ y otros autores del Centro de Estudios de Consumo en España: “Consumidores somos todos en algún momento de nuestra vida y nadie es consumidor de modo permanente”. Algo que puede parecer sencillo a primera vista ha redundado en innumerables discusiones doctrinales. A los efectos de lo que pretendemos, realizaremos un breve análisis de los que a nuestro criterio son los principales elementos que conforman la figura del consumidor.

A priori hay que partir del motivo por el cual se ha considerado que consumidores y usuarios son objeto de una especial protección. La velocidad que le ha impregnado el desarrollo tecnológico a las relaciones de tráfico económico, ha hecho que las formas de contratar que

⁴⁵ CARRASCO PERERA, Ángel, *et al.*, *Estudio sobre el Derecho de Consumo en España*, Universidad de Castilla-La Mancha, s.e, 2001, p. 54.

de antaño existían, y que de cierta forma lograban un equilibrio entre las partes, mutaran para dar paso a nuevas formas de contratación, como los contratos por adhesión. En los cuales a contrario sensu de lo que se pudiera pensar, si siguiéramos 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 el aceptar o no el contrato, sin que exista la posibilidad de negociar la totalidad o una 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 a los particulares que con ella contratan.

Este fenómeno fue paso a paso vulnerando el equilibrio contractual que de cierta forma velaba por la justeza de los intercambios comerciales que se efectuaban entre empresas y particulares. Por lo que se hacía necesario crear un grupo normas que le brindaran al consumidor o usuario el reconocimiento de sus derechos. De esta forma fue que nació el Derecho de Consumo, con la finalidad de lograr un equilibrio ante la desigualdad en que se encontraba el consumidor, frente al proveedor.

Prolífera ha sido la producción de la doctrina en cuanto a la definición del término consumidor, someramente explicaremos algunos de los criterios que se han utilizado. Uno de los requisitos esenciales que debe tener el consumidor o usuario, para ser considerado como tal, es que este, no puede realizar el acto de consumo con la finalidad de lucrar a través de la transacción. Es decir, se tiene por consumidor o usuario al denominado destinatario final o consumidor final de bienes o servicios. Se le considera de esta forma, ya que es el último eslabón de la cadena de producción y distribución, y a su vez obtiene el bien o servicio en cuestión para usarlo en la satisfacción de sus necesidades. Esta distinción es válida en cuanto a diferenciarlo de aquel que adquiere bienes o servicios como un paso más de un intercambio comercial, o para utilizarlos en el ejercicio de su profesión o actividad.

Relacionada a la noción del consumidor o destinatario final está la distinción entre el consumidor material y el jurídico. Se considerará consumidor material aquel que se aprovecha de los bienes o servicios que se derivan de una relación jurídica de consumo sin ser partícipe de ella, mientras que los jurídicos además de aprovechar estos bienes o

servicios son parte de dicha relación jurídica de consumo. Tal distinción opera a la hora de delimitar que derechos podrá ejercitar el consumidor, ya que al jurídico le asisten un mayor número de derechos que al material, al no ser este último parte del contrato en cuestión.

Otra cuestión que puede tornarse dudosa, es si se considera consumidor o usuario a una persona jurídica o si esta condición es restrictiva de las personas individuales. Uno de los primeros criterios que se adoptaron en los inicios de los estudios de este tema fue que se le debía ofrecer por parte de la administración, una mayor protección a los consumidores y usuarios ya que estos se encontraban en una clara posición de desventaja en relación a los proveedores tanto de bienes como de servicios. Siguiendo esta idea, para determinar qué persona jurídica puede ser considerada consumidor o usuario, la doctrina y las legislaciones han considerado, que tendrán que concurrir en ella los mismos requisitos que debe reunir el consumidor persona física, por lo que debe tratarse de una persona jurídica que no tenga por objeto una actividad de producción o de comercialización de bienes o servicios para el mercado⁴⁶. Aun así creemos que salvo en contadas ocasiones no se deberían considerar a las personas jurídicas como consumidores o usuarios, dado que estas se encuentran en un grado de mayor igualdad en cuanto a la capacidad económica y de negociación, con respecto a los proveedores de productos o servicios.

En sentido general hemos abordado brevemente lo que se denomina la noción concreta⁴⁷ de consumidor, que en esencia define como consumidores o usuarios a aquellos que adquieren bienes o servicios para su uso privado. Lo que la distingue en esencia de la noción abstracta⁴⁸, tendencia que ha venido adoptando la doctrina últimamente, y es incluir en el concepto de consumidor a todos los ciudadanos, que como personas aspiran tener una

⁴⁶ OJEDA RODRÍGUEZ, Nancy de la C., *El Control de las Condiciones Generales de los Contratos como forma de Protección a los Consumidores*, (inédito), Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de la Habana, 2002, p. 23.

⁴⁷ Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGCU), de 19 de julio de 1984, España, Apartados 2 y 3 del art. 1: "A los efectos de esta Ley, son consumidores o usuarios, las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan como destinatarios finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones cualquiera que sea la naturaleza jurídica, pública o privada, individual o colectiva de quienes los producen, facilitan, suministran o expiden".

⁴⁸ La Resolución del Consejo de la Comunidad Económica Europea para la política de protección y de información de los consumidores, de fecha 14 de abril de 1975, en su número 3 narra: "el consumidor no es considerado sólo como un comprador o un usuario de bienes o servicios para uso personal, familiar o colectivo, sino como una persona a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que pueden afectarle directa o indirectamente como tal consumidor."

adecuada calidad de vida. Cabe señalar que se considera consumidor a aquel que obtiene un producto o servicio por su valor de uso y no por su valor de cambio.

En los anales de la protección al consumidor se tomaba como única noción la concreta, ya que se le tenía como a la persona que intervenía en el acto de consumo, enmarcando la esfera de protección a los derechos que le asistían a este en el acto jurídico en cuestión. Sin embargo el ritmo de desarrollo del que nuestra actualidad está impregnada, forzó a que esta noción restrictiva, en el mejor sentido, se ampliara. De forma que, ya consumidor no solamente sería el que realizara un acto de compra, sino que el criterio se extendería a cualquier acto o negocio jurídico que realizara un consumidor o usuario, para satisfacer sus necesidades. Sería entonces necesario para que esto no quedara en palabras, que todos estos actos soportes de la relación de consumo, sean considerados contratos de consumo. La profesora OJEDA RODRÍGUEZ plantea al respecto que: “por contrato de consumo se entenderá aquel en que una de las partes es consumidor y como tal se le dispensa la protección jurídica reconocida por el ordenamiento por tal condición”⁴⁹. De modo que la intención es brindarle al individuo una efectiva protección en cualquier acto que realice, en pos de satisfacer todas las necesidades que como ser humano tiene.

Al analizar las últimas tendencias sobre el consumidor se puede apreciar que su visión básica ha mutado, antes los términos comprador y consumidor se tenían por sinónimos. Actualmente queda claro que la figura del consumidor no se limita a una tipología contractual específica, sino que está presente en todo contrato en el que una de las partes ostente los elementos antes expuestos que lo conforman. Se entiende pues, que en sentido genérico, estos contratos de consumo, se pueden considerar contratos donde se proveen bienes y servicios, donde una parte los ofrece a la otra a cambio del pago de una cantidad de dinero.

A nuestro juicio, podemos considerar consumidor, a la persona -individual o jurídica- sujeto de una relación de consumo, o aunque no lo sea se beneficie de esta, que contrate sobre bienes o servicios como destinatario final, para satisfacer necesidades privadas.

Numerosas legislaciones han definido al consumidor, cada una ajustándose a las particulares características de su entorno social, económico y jurídico. Pero todas ellas plasman elementos que podemos considerar imprescindibles para una definición de consumidor, tales

⁴⁹ Véase OJEDA RODRÍGUEZ, Nancy de la C., *El Control de las... op. cit.* nota 46, p.53.

como: persona natural o jurídica, que contrate sobre bienes o servicios, como destinatario final, para satisfacer necesidades propias, familiares o sociales⁵⁰.

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.

Partiendo de la definición dada de consumidor, tenemos que de esta 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 derivadas de las 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.

Por cuanto es esta institución la que 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. El desarrollo doctrinal de esta institución ha sido llevada 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 que 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”⁵¹.

⁵⁰ Francia, *Code de la Consommation*, publicado mediante Ley No. 93-949, de 26 de julio de 1993; Austria, *Konsumentenschutzgesetz (KSchG)*, de 8 de marzo de 1979; Portugal, Ley General para la Defensa de los Consumidores, Ley No. 24/96, de 31 de julio de 1996; España, Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre de 2007; Venezuela, Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, publicada en Gaceta Oficial N° 4.898 Extraordinario de fecha 13 Diciembre de 1995; Argentina, Ley de Defensa de los Consumidores, Ley No. 24.240 de 22 de septiembre de 1993; México, Ley Federal de Protección al Consumidor de 24 de diciembre de 1992.

⁵¹ HAURIU, Maurice, *Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général*, Prefacio de la 11^{na} Edición (1927). En HAURIU, Maurice, Obra Escogida, traducida por SANTAMARÍA PASTOR, Juan y MUÑOZ MACHAZO, Santiago, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, p.120.

Al ser esta una institución de obligado estudio en el Derecho Administrativo, numerosos administrativistas tanto del viejo continente como del contexto americano han dado definiciones de servicios públicos. A los efectos de no extendernos en las disímiles interpretaciones que estos han ofrecido, nos limitaremos a dar una definición que de manera inclusiva contiene los elementos comunes de las definiciones revisadas. Es así que puede entenderse servicio público como aquellas actividades o servicios que atienden necesidades esenciales para la vida de las personas, y sobre las cuáles el Estado ostenta la titularidad.

En pos de lograr una definición acertada de usuario, es necesario distinguirla de la categoría cliente, ya que en muchas ocasiones se ha tomado al usuario como cliente, tanto de servicios privados como públicos, utilizándose ambas indistintamente. Desde el punto de vista de la Lengua Española, siguiendo el criterio -no técnico jurídico- del Diccionario Larousse de Sinónimos y Antónimos, consumidor es considerado también como el cliente o usuario⁵², lo que denota una equiparación de estos términos. No obstante desde el Derecho, las supra citadas categorías se distinguen claramente en pos de los diferentes regímenes jurídicos que le serán aplicables.

Ergo, la categoría cliente es más amplia que la de usuario, pues designa a la persona que se le ofrecen bienes y servicios; mientras que el usuario sería solo aquel que contrata un servicio⁵³. Además los ámbitos en los que estos términos trascienden son diferentes al ser usuario un término propio del Derecho Administrativo, mientras que cliente importa al Derecho Mercantil, como sujeto que interactúa en el mercado.

En lo relativo a los servicios públicos, queda claro al ser el Estado su garante, será pues responsable de su funcionamiento. En palabras de CARRASCO PERERA: "La posición de los usuarios frente a los servicios públicos es 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"⁵⁴.

Una vez implantado el servicio, la doctrina reconoce varios derechos que de manera general se deben reconocer y garantizar a los usuarios, sin perjuicio de aquellos derechos que dadas

⁵² ALBOUKREK Aarón y FUENTES S, Gloria., *Diccionario Larousse de Sinónimos y Antónimos e ideas afines*, Ediciones Larousse S.A, Puebla, 2000, p.96.

⁵³ IVANEGA, Miriam M., *Acerca de los Servicios Públicos y sus Controles Administrativos*, Editorial Sherwood, Caracas, 2006, p.73.

⁵⁴ Véase CARRASCO PERERA, Ángel, *et al.*, *Estudio sobre el Derecho de...* op. cit. nota 43, p. 289.

las características propias de un país, le otorguen sus regulaciones específicas. Según IVANEGA, estos derechos son: información al usuario, que se materializa en las obligaciones de las empresas 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 empresas 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 interrupción⁵⁵.

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

En resumen, si las reglas clásicas del Derecho Público concebían al usuario como un mero administrado, en la actualidad dadas las condiciones de nuestra sociedad, donde es habitual el uso constante de estos servicios por parte de los ciudadanos -de modo tal que nuestra vida diaria se volvería impensable si tuviéramos que prescindir de ellos- el Derecho de Consumo ya no lo toma ni como administrado ni como consumidor, sino como un consumidor cualificado.

Hasta aquí los principales elementos teóricos generales que a nuestra consideración se manejan por la doctrina cubana en materia de consumo.

II.8 A modo de Conclusión.

Una vez abordada la evolución histórica, la posición de la doctrina patria y el marco teórico del Derecho de Consumo, los derechos de los consumidores y la protección al consumidor en Cuba, estamos en la posición de ver sus posibles proyecciones. Para ello analizaremos dos elementos, la Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, publicados en mayo de 2011. El otro es el Proyecto de Ley de Protección a Consumidores y Usuarios que se está elaborando en estos momentos.

⁵⁵ IVANEGA, Miriam M., *Acerca de los Servicios...Idem*, p.57.

En cuanto a los Lineamientos, las proyecciones de mayor impacto se encuentran en los Capítulos VII sobre la Política Agroindustrial y el Capítulo XII sobre la Política para el Comercio⁵⁶. Si bien hay que reconocer que lo planteado tiene un carácter bien amplio, también es válido reconocer que el tema ha sido abordado con la importancia que merece.

Estos lineamientos constituyen la línea política trazada, por lo que su concreción quedará para una norma futura. Actualmente, como mencionábamos, se está trabajando en un Proyecto de Ley de Protección a Consumidores y Usuarios. A pesar de que este aún se encuentra en sus primeras versiones, se puede vislumbrar como quedarán regulados los aspectos medulares del tema.

Entre ellos hay algunos que si bien han quedado zanjados en gran parte de la legislación sobre el tema a nivel internacional, son para nosotros los primeros pasos, los que para más se dan en un momento de cambio de nuestra realidad económica y social. Ya habíamos revisado la postura que ha adoptado nuestro Estado en los Lineamientos, ahora trataremos las proyecciones del mencionado Proyecto de Ley.

Como el primer aporte tenemos, la propia voluntad estatal de promulgar una norma con rango de Ley para regular de forma especial el consumo y la protección a consumidores y usuarios. Lo que es reflejo de la importancia que ha tomado este tema en nuestro país.

Entre los aspectos de mayor relevancia, está establecer los derechos de los consumidores, a fin de procurar equilibrio, certeza y seguridad jurídica en sus relaciones con los proveedores.

La creación de una entidad encargada de promover y desarrollar los temas relacionados con el consumo y la protección al consumidores, disponiendo su organización, competencia y sus relaciones con los órganos e instituciones del Estado, organizaciones de consumidores, proveedores y consumidores. Se prevé a su vez, que no se subordine ningún ministerio, sino que opere con un grado de autonomía suficiente como para poder situarse en una posición de imparcialidad con respecto a consumidores y proveedores. Esta podrá quizás y según se

⁵⁶ VII Política Agroindustrial.

208: Aplicar los sistemas de gestión de la calidad en correspondencia con las normas establecidas y las exigencias de los clientes, para asegurar, entre otros objetivos, la inocuidad de los alimentos.

XII Política para el Comercio.

311: Crear y estructurar ofertas de bienes y servicios a la población, en correspondencia con la demanda solvente de los consumidores, incluyendo los servicios de post venta. Revisar las prohibiciones que limitan el comercio actualmente.

313: 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.

entienda, estar subordinada directamente al Consejo de Ministros⁵⁷ y a nuestro ordenamiento jurídico.

Además, establecerá por vez primera las definiciones de consumidor, usuario, proveedor, la propia entidad rectora, el nuevo sistema de protección al consumidor, el consumo sostenible, las asociaciones de consumidores y otras figuras e instituciones que hasta hoy no aparecen reguladas en nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte se pretenden establecer con claridad y simplificar las vías con las que cuentan los consumidores a fin de garantizar el efectivo ejercicio de sus derechos, abriéndose la posibilidad de reconocer entre las extrajudiciales el arbitraje de consumo.

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 colectivo⁵⁸.

⁵⁷ El Consejo de Ministros, según el art. 95 de la Constitución de la República de Cuba es el máximo órgano, ejecutivo y administrativo, además de constituir el Gobierno de la República.

⁵⁸ Véase el art. 1 de nuestra Constitución.

Capítulo III. Cuba, situación actual y proyección futura.

Dra. Lourdes Tabares Neyra

Msc. Mauricio Blanco Rojas⁵⁹

Sumario: III.1 Orígenes y desarrollo de la Protección a los Consumidores. III.2 La defensa y protección de los consumidores en Cuba. III. 3 A manera de síntesis.

El consumo es un fenómeno social, dado que es una necesidad imprescindible de nuestra existencia, en todos y cada uno de los momentos de la vida. Es 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 fundamentalmente en las economías típicamente de mercados, simboliza el camino perverso del desarrollo de esta forma de producción, que tiene como su fin fundamental 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.

En el siglo XXI se han puesto en evidencia las grandes contradicciones del mundo en que vivimos. Por un lado el desarrollo impetuoso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y por otro, se acumulan día a día los agudos y dramáticos problemas sociales y ambientales que impactan y perturban nuestro planeta.

Es una realidad que una buena parte del 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

⁵⁹ Doctora en Ciencias Económicas, Directora y Profesora Titular del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.
Máster en Administración Pública, Profesor Asistente del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

en la pobreza y la 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 desalentar el consumo que produzca 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 económicas-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 de ello del transporte, las comunicaciones, etc., 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 que 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.

III.1 Orígenes y desarrollo de la Protección a los Consumidores.

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, leyes de protección a los mismos y nuevas instituciones para respaldarlos en concreto.

Es en la década del 60 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 eran oídas. Esta posición de Kennedy marcó un momento importante en la protección de los derechos de los consumidores.

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 el contexto latinoamericano comienza a manifestarse, sobre todo con mayor fuerza en la década de los años 80 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 coste 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, 15 países en América Latina y el Caribe contaban con Leyes de Protección al Consumidor. Entre estos países estaban Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Otro grupo de países ya en ese entonces estaban trabajando en la elaboración de sus propios proyectos y en la actualidad 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 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 indefensión o debilidad, que como elementos aislados los caracterizan en el mercado.

La situación es tan sensible y compleja 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.

Se pone de manifiesto la desprotección que existe de los consumidores, evidenciándose 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 a lo que fue en años anteriores.

III.2 La defensa y protección de los consumidores en Cuba.

La Revolución cubana triunfa el 1ro de enero de 1959, momento este donde 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 éste promulgó la “Ley 697 de Protección al Consumidor”⁶⁰, cuyo contenido esencial estaba dirigido a evitar el encarecimiento injustificado de la vida, impidiendo así toda forma de especulación mercantil y buscando 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 es cuando 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

⁶⁰ Ver Anexo I.

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 el año 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 el año 1976 en que se produce la nueva división política-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, etc., conllevaron a un fortísimo y acelerado impacto en la recomposición social en el país.

Es a partir de entonces que 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 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, etc.

Se presentan por entonces problemas en el mercado, en los servicios públicos, los ciudadanos son 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, siendo 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 el año 2005 para la Implementación de la Protección al Consumidor donde se establecen los derechos y deberes de los consumidores.⁶¹

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 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 3 décadas a pesar de haber estado Cuba entre los primeros países en contar con una Ley de Protección a los Consumidores en el año 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 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.

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 en 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, 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, 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 90.

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 hasta ese momento, la empresa en la economía y los proveedores de

⁶¹ Ver Anexo II.

bienes y servicios, podrá comprenderse la situación actual que presenta el país. No existe una cultura de la calidad, de servicio, de garantía, de post-venta, 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 para el país. Ahora 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 igualmente en el orden psicológico, cultural, económico y político.

III. 3 A manera de síntesis.

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.

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.

El lugar en que se ubica fundamentalmente 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. 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. A partir de 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 transite por todos y cada uno de los momentos del ciclo productivo y de servicios.

El Estado debe jugar un papel esencial en el caso cubano contribuyendo 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 es 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 y que en consecuencia le brindan un bienestar.

Hay que organizar con rapidez 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 autoridades cooperativas y privadas tendrán mayor peso, independientemente de que el sector estatal siga siendo mayoritario.

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 Naciones Unidas y reconocidos en nuestro país.

Capítulo IV. Algunas consideraciones sobre la responsabilidad en la protección a los derechos de los consumidores y usuarios de servicios públicos.

Dra. Noris Tamayo Pineda⁶²

Sumario: IV. 1 A modo introductorio. IV. 2 Sobre la responsabilidad. Generalidades. IV. 3 Responsabilidad y ética. La responsabilidad ética de cara a los consumidores y usuarios. IV. 4 Ideas finales.

IV. 1 A modo introductorio.

A tono con lo postulado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, publicados en mayo de 2011 y de los acuerdos adoptados en su Conferencia Nacional, se abre un nuevo espectro para la materia objeto de estudio en los marcos de la nación.

Como es conocido se trabaja actualmente en la conformación de una Ley de protección a los consumidores, indispensable con los tiempos que corren donde estamos avocados a perfeccionar nuestro socialismo y en donde el hombre, entiéndase ser humano, debe continuar siendo el centro y razón de ser de la actuación administrativa.

Si para el mundo globalizado resulta importante emprender un cambio sustancial en los patrones insostenibles de producción y consumo; para Cuba y sus ciudadanos, es de importancia vital adecuar las políticas de protección a los derechos de los consumidores y usuarios, a las circunstancias económicas, sociales y en consecuencia, ecológicas del entorno y sobre todo a las necesidades de su población.

En medio de las carencias existentes a nivel mundial que propician dudas de carácter coyunturales, asume en gran medida, un meridiano protagonismo el incentivo a una “cultura de confianza” en el que la responsabilidad tenga un efecto directo⁶³.

En tal sentido, para nuestro país resulta imprescindible emprender el camino en pos de contar con instituciones públicas socialmente responsables, que puedan hacer frente a los cambios en la estructura y la política, ante actitudes irresponsables.

⁶² Doctora en Ciencias por la Universidad de Valencia, España, Profesora Auxiliar del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

⁶³ Baste apuntar que la cotidianidad demuestra con creces que solo confiamos en aquellas personas naturales y jurídicas que son responsables; así se pone la fe y la lealtad en aquellos que de manera estable cumplen lo que han prometido.

El acto de consumir no puede ser visto solamente como la satisfacción de una necesidad, por puro placer o de modo arbitrario, sino que éste implica colaborar en los procesos económicos, medioambientales y sociales que posibilitan el bien o producto consumido; lo cual puede lograrse si todos los actores sociales fomentan una amplia participación de los individuos, motivando la creatividad y al unísono promoviendo un cambio conductual del individuo y la sociedad en general, formando una conciencia ciudadana crítica y participativa. Para la Administración Pública cubana el consumo sustentable implica cambios radicales en los paradigmas actuales que condicionen el camino a la credibilidad que transita por percatarnos de que todo cuanto hagamos, todo compromiso, tiene una consecuencia que depende de nosotros mismos; a la par el logro de manera estable, habitual, que nuestros actos correspondan a nuestras promesas. Si prometemos “hacer lo correcto” y no lo hacemos, entonces no podemos hablar de responsabilidad; en esta marcha deberá enfocarse los esfuerzos; a educar a quienes están a nuestro alrededor a fin de que sean auténticamente responsables.

Cada aproximación a estos tópicos debe constituir motivo de reflexión para cualquier público de cara al futuro de las políticas públicas a desarrollar, y es precisamente ésta nuestra intención a través de estos folios: abordar algunas aristas que implican la responsabilidad asumida como garante de la protección de los derechos que le asisten a los consumidores y usuarios de servicios públicos en el contexto cubano actual.

IV. 2 Sobre la responsabilidad. Generalidades.

La responsabilidad en su nivel más elemental entraña la visión de cumplir con lo que se ha comprometido, ya esto lo hemos dejado sentado; a la sazón, la credibilidad estará garantizada si asumimos desde las instituciones públicas que la responsabilidad en esta temática tiene que ser algo estable, no debe perderse de vista que el costo de la irresponsabilidad es muy alto.

En términos generales, ser responsables es asumir las consecuencias de nuestras acciones y decisiones, es también, tratar de que todos nuestros actos sean realizados de acuerdo con una noción de justicia y de cumplimiento del deber en todos los sentidos.

Resulta necesario comprender; que los sujetos de conflictos son los ciudadanos, que necesitan resolver en primer lugar, los internos, pero que en ocasiones su enfrentamiento

resulta ser con las propias administraciones; y muchas veces entienden vulnerados sus derechos, por el actuar o por dejar de hacer de estas y donde en no pocas ocasiones existe un abusivo uso del conocido silencio administrativo⁶⁴.

El silencio 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 la 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; la limitada actuación de las Asambleas del Poder Popular; unido al complejo panorama actual al surgir nuevos actores, como 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.

Abordar la problemática de la protección a los consumidores y usuarios en Cuba desde la perspectiva de la responsabilidad debe evaluarse de manera multidimensional; así cabría comenzar haciendo alusión a la denominada responsabilidad social institucional.

Así las cosas, el Consumo responsable es un concepto defendido por organizaciones ecológicas, sociales y políticas que consideran que los seres humanos harían bien en cambiar sus hábitos de consumo ajustándolos a sus necesidades reales y optando en el mercado por opciones que favorezcan la conservación del medio ambiente y la igualdad social; de esta forma nos imponemos la idea de considerar el impacto ambiental desde el punto de vista del ciclo de vida del producto a comprar, valorando los procesos de producción, transporte, distribución, consumo y residuos que deja el producto; determinar la huella ecológica que determinado estilo de vida y consumismo producen; la determinación de quienes en términos globales, que productos y servicios, respetan el medio ambiente y los derechos humanos para preferirlos frente a otros que no cumplan con los citados requisitos;

⁶⁴ Interpretado como facultad que tiene la Administración, de acuerdo a las normas que regulan su actuar, para en los casos que se demande una decisión de ella, pueda a través de una no actuación denegar la pretensión que se le presenta. Esto le da la posibilidad al interesado de acudir a la instancia superior una vez pasado el término establecido para entender denegada su pretensión. Según se regula expresamente deberá entenderse como la acción voluntaria o involuntaria de la Administración de negar lo que se le pide o desestimar un recurso en los términos fijados legalmente con consecuencia perjudiciales para el administrado y en ocasiones extensiva a la propia administración. Véase art. 672 LPCALE en Cuba.

nos obliga también a plantear el tipo de comercio que se desea favorecer; y al mismo tiempo deberá asegurar la calidad de lo comprado o del servicio recibido.

En tanto, los consumidores también somos responsables por la elección que hacemos al momento de adquirir un producto, si realmente nos informamos⁶⁵ sobre las propiedades del mismo y si priorizamos que para su elaboración, distribución, comercialización y disposición final se haya tenido en cuenta criterios de sustentabilidad ambiental y social. Los prestadores del servicio tienen la obligación de comunicar⁶⁶ necesariamente el valor de sus productos, cómo son elaborados y su historia, para que puedan ser elegidos por el consumidor.

Ahora bien, si nos adentramos en la responsabilidad social institucional en las relaciones de consumo, debemos remontarnos a sus primeras apariciones a finales de la década de los ochenta del pasado siglo como reputación social corporativa; pero su mayor auge lo alcanzó a inicios de la década siguiente, precisamente como espacio encontrado por las instituciones que dejaban los Estados y sus políticas neoliberales, con servicios fundamentalmente de salud, educación, etc⁶⁷.

La responsabilidad más allá de un principio de actuación y organización de la Administración Pública, debe ser visualizada como un valor llamado a convertirse en vía directa, idónea, ágil, y cotidiana, en la solución de conflictos, previa a los métodos alternativos concebidos para este fin, los que además de contener en su puesta en marcha la respectiva cuota de responsabilidad como fundamento ético en la actuación individual y grupal-social (refiriéndonos a la actuación de los implicados en las disputas, de los terceros intervinientes y de las instituciones y organizaciones), para lograr la armonía y la debida seguridad jurídica, debe ser en todo caso un recurso alternativo, si no se asume con la consecuente responsabilidad el comportamiento de los directamente involucrados⁶⁸.

Frente a cualquier modalidad presentada debe ser distinguida por la responsabilidad, vista la misma como la “posición del sujeto a cargo del cual la ley pone la consecuencia de un hecho

⁶⁵ Información: Conjunto organizado de datos procesados, que constituyen un mensaje que cambia el estado de conocimiento del sujeto o sistema que lo recibe. Tiene carácter neutral. Abarca el nivel cognitivo, racional entre los sujetos que la intercambian; pero no media entre ellos ningún valor afectivo, ni emocionalmente movilizador. No hay intencionalidad.

⁶⁶ Comunicación: Proceso de intercambio que incluye información; pero este mensaje sobrepasa el carácter racional entre los sujetos que la intercambian y comienzan a mediar valores de índole afectivos, que movilizan a los sujetos que intervienen en el proceso.

⁶⁷ NOCEDO MARTÍNEZ, Yarmila, *Hablemos de comunicación*, Logo, La Habana, 2009. Estudié el texto íntegro.

⁶⁸ TAMAYO PINEDA, Noris, “*Gestión y solución de litigios jurídicos*”, s.l., ponencia presentada en el Congreso Internacional de Abogacía, La Habana, 2012.

lesivo de un interés protegido”⁶⁹; de hecho en última instancia fallando cualquiera de las variantes alternativas escogidas para dar solución a un conflicto, y encontrándonos inmersos en un asunto litigioso o no, debe la responsabilidad, en todo caso, convertirse en el fundamento en el ejercicio del profesional a cargo; de igual manera pudiera convertirse esta en un elemento previo que configure el actuar individual o colectivo para que no se llegue pues hasta el litigio en una situación potencialmente conformada, y es aquí precisamente donde la misma adquiere especial relevancia como salvoconducto en el ejercicio de los plenos derechos que le asisten a los consumidores y usuarios en una relación de consumo, así como también para el cumplimiento de los deberes de las partes en dichos actos y en las prestaciones de servicios públicos.

Ya es sabido que la responsabilidad administrativa presupone la existencia del control, y, por su parte, los derechos subjetivos, nacidos del cumplimiento efectivo de la misma, que requieren, en primer orden, de su protección.

La Administración puede incurrir en infinidad de supuestos de responsabilidad, los más comunes y los más importantes desde el punto de vista cuantitativo son los que se producen por hechos, actos, u omisiones de esta.

En tanto, si nos acercamos a la conocida responsabilidad que los llamados administrados asumen, nos estaremos refiriendo, entre otros aspectos, a la infracción de la disposición normativa administrativa, es decir, aparece un sujeto de Derecho en conflicto con lo dispuesto en una norma jurídico administrativa.

En resumen, puede ratificarse que la responsabilidad de la Administración y la responsabilidad administrativa representan la vigilancia esencial sobre su ejercicio.

IV. 3 Responsabilidad y ética. La responsabilidad ética de cara a los consumidores y usuarios.

Aunque se asumiera absolutamente la posición kelseniana que el Derecho fuese totalmente independiente de la ética, la deontología jurídica abriría de par en par una puerta de acceso de la ética a la práctica jurídica. La ética exigiría a legisladores, jueces y abogados una actuación responsable, de acuerdo a los valores jurídicos fundamentales. De este modo la ética accedería al Derecho, no por una puerta falsa, sino más que por la vía de la teoría, por

⁶⁹ PARADA, Ramón. *Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, Madrid, 1997, p. 676.

el camino de la práctica⁷⁰; en idéntico sentido deberá primar la idea que ...”el Derecho no es cosa distinta que un sistema que tiene por objeto prevenir o solucionar conflictos de intereses, y por esa razón, no cabe dudar que el acto ilícito es una situación indebida que se traduce en la violación de los derechos subjetivos de otros y de los valores postulados por el Derecho como esenciales para lograr la sinergia social, en otros términos, es aquel que es contrario al ordenamiento jurídico y viola un derecho ajeno, ocasionando al afectado un daño o un perjuicio, del cual nace la obligación para su autor de indemnizar a la víctima, que es en esencia lo que han interesado.”⁷¹

Como es sabido, la ética es la disciplina que estudia el desarrollo y funcionamiento de la moral, el papel de los valores y las tradiciones morales en la sociedad; establece los criterios de valoración moral, de libertad y responsabilidad individual, y todo ello nos conduce a la idea de observar a la responsabilidad como fundamento ético trascendente en la vida individual y colectivo-social.

Entonces ¿cómo deberá ser entendida la responsabilidad en el proceso de consumo o servicio?

Una mirada gramatical del vocablo sitúa a la responsabilidad como obligación de reparar y satisfacer por uno mismo o, en ocasiones especiales, por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado; así como el deber de sufrir las penas establecidas para los delitos o faltas cometidos por dolo o culpa y/o la capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario; de esta forma identificaríamos, esencialmente a la responsabilidad administrativa, penal, civil, contractual, etc., en dependencia de la magnitud de los hechos y, de modo correlativo, del procedimiento preestablecido; se presenta como obligación de satisfacer por la pérdida o daño que se hubiese causado a otro, porque así lo exige la naturaleza de la convención originaria, se halle determinado por la ley, este previsto en las estipulaciones del contrato, o se deduzca de los hechos acaecidos.

De lo anterior se colige que la responsabilidad es razonable entenderla como la posición del sujeto a cargo del cual la ley pone la consecuencia de un hecho lesivo de un interés protegido; vale decir en tono afirmativo y generalizador que la responsabilidad no se delega,

⁷⁰ ORDOÑEZ MÉNDEZ, Eulogio, *Ética Jurídica*, Trabajo Final de Curso, en www.buenastareas.com, consultado el 19 de febrero de 2010. (se sugiere el texto íntegro)

⁷¹ DÍAZ TENREIRO, MANUEL (Ponente), Sentencia N° 110 de 2 de noviembre de 1999. 29° Considerando, *in fine*, Tribunal Provincial de Ciudad de La Habana, Sala Segunda de lo Civil y de lo Administrativo.

se crean nuevas; así, mientras la autoridad se divide, la responsabilidad se multiplica. Por tanto, la misma se erige como una garantía al cumplimiento de las obligaciones o al deber jurídico dentro de una relación jurídica determinada en la cual se incluye de manera irrefutable la protección jurídica que debe prevalecer frente a consumidores y usuarios. De lo que se trata, en síntesis, es de saber distinguir la responsabilidad a partir de la generalidad o a la particularidad de su esfera de acción.

No debe ser ajeno las disímiles nociones y los criterios variados que conforman la responsabilidad, y en consonancia con ello la manera en que son concebidas, por solo citar algunos ejemplos, la responsabilidad contractual y extracontractual, la llamada responsabilidad material y la conocida responsabilidad colateral.

Ninguna responsabilidad podrá ser asumida si no se advierten de manera rigurosa los valores que la complementan y que permitan a la postre adoptar determinada postura ética en una dimensión responsable en consonancia con su ámbito de acción, y ello no tiene otra explicación que no sea el especial significado que contienen dichos valores en el plano individual y colectivo- social.

El individuo en su interacción con la sociedad es portador de determinados valores, catálogo conformado por ellos mismos y los que ajustan en dependencia del contexto histórico concreto en que se originen, desarrollen y salvaguarden; así podríamos relacionar en dicho abanico, a la objetividad; austeridad; accesibilidad; eficacia; igualdad de género, tolerancia; integridad, credibilidad, imparcialidad; dedicación, transparencia, ejemplaridad, valentía y, no por ser la última en mencionar es la menos importante, la responsabilidad, objeto de nuestro estudio.

Evidente es que se erige la responsabilidad en principio y en valor, sustento de un comportamiento moral adecuado a tono con el ideario ético que defendemos y solo se extingue, como es sabido, en las formas y supuestos establecidos en ley.

Deformaciones morales como la irresponsabilidad, el abuso de poder, indiferencia, debilitamiento del espíritu crítico, festinación, indisciplina, burocratismo, rutina, desmotivación, subvaloración, etc., podrían causar profundos efectos negativos en la administración de justicia, con el consiguiente perjuicio a los intereses sociales que

directamente tutela⁷². Estos anti-valores no concebidos a la luz de aplicación normativa, conduce a la responsabilidad, a nuestro entender, por senderos cada vez más sobredimensionadores; lo cual resulta meridianamente comprensible, pues la responsabilidad debe constituir una actitud ante el deber asumido y deberá traducirse además en freno a la corrupción, y manifestaciones de ilegalidad.

A nuestro juicio deberá constituirse en una barrera para la entrada de los conocidos anti-valores, y a la vez en un puente para alcanzar los ideales de justicia, equidad, armonía y equilibrio jurídico; ya lo había avizorado el maestro, José MARTÍ cuando defendía la idea de la utilidad virtud, calificada por él cómo "...hada benéfica: ilumina corazones por donde pasa: da a la mente las fuerzas del genio"⁷³; y es que la virtud asociada a la significación positiva de hechos y acciones, que también coexiste de forma dicotómica con los llamados anti valores asume a la responsabilidad en su seno, así ella junto a muchas otras es una virtud de las más sobresalientes para la búsqueda de la verdadera justicia, y ahí precisamente es que se expresa su auténtica utilidad.

En la medida en que se asume a título personal con rigurosidad, conciencia, valentía, y seguridad determinadas decisiones, aflora la responsabilidad, investida de un valor añadido al actuar ético por tanto podría no sólo llegar a convertirse en una herramienta solucionadora de conflictos sino además, en un vehículo (de autocomposición) previo e idóneo de su saneamiento directo, sin necesidad de recurrir a métodos alternativos que requieren participación de terceros, en modalidad heterocompuesta.

De hecho actitudes responsables, acortan el margen de error, y evitan o aminoran la adopción de decisiones incorrectas que amenacen o que vulneren derechos individuales de otros, con esa premisa se lograría el equilibrio y la añorada armonía de la cual la sociedad está ávida. Sería la responsabilidad una contribución para la urgente solución de los no pocos dilemas que suscitan en las relaciones de consumo y durante la prestación de un servicio, y en el gane de la conciencia ciudadana en un auténtico Estado de Derecho.

⁷² PRENDES LIMA, Pablo, *Fundamentos Constitucionales de la ética judicial*, Red Jurídica Avileña, Servicio de divulgación de artículos y trabajos científicos de Derecho, elaborados por juristas avileños No. 2. 20 de enero de 2009, p. 12.

⁷³ Citado en Presentación "Concepción martiana de la utilidad de la virtud", por el Cte. Pedro Edgar RIZO PEÑA, EMS Comandante Arístides Esteves Sánchez, La Habana, marzo, 2008. Véase además: Anuario de Estudios Martianos, enero, 1978, pp. 265-280.

La responsabilidad en su ejercicio implica una certeza en la solución de controversia de gran calado, bien pueden afectar bienes patrimoniales derechos e intereses de un individuo o de la colectividad, y ello debe marcar la impronta, en tanto la capacidad resolutoria frente a vulneraciones de derechos que le asisten a consumidores y usuarios en cualquiera de los sectores de la administración pública solo alcanza madurez en la medida en que se asume una postura responsable.

Evaluada la responsabilidad como un principio del derecho, como un valor, determinadas posturas éticas importantes son directamente proporcionales a las posibles situaciones controversiales que pueden sucintarse en el mundo jurídico; así asumida la responsabilidad como valor en toda su integralidad, será acogida la ética en similar magnitud, lo cual debe redundar en la más ágil y fácil solución de conflictos; pero más importante aún, en nuestra opinión, lo es que si la responsabilidad mencionada concretada en un plano individual, institucional-colectivo-social, deja de ser en la praxis una consigna y se convierte en postura asumida en quehacer diario, que significa básicamente que cada cual asuma lo que le corresponda, podría llegar a convertirse en un elemento sostenedor de la armonía, y de la seguridad jurídica.

Ética y Salud

La ética es una disciplina que se ocupa del estudio de la moral e indicará cuál es el comportamiento que se espera de las personas que integran una sociedad determinada.

Por otro lado, la moral es un concepto que va de la mano con el de la ética y que contempla el conjunto de acciones y comportamientos establecidas y tipificadas socialmente en buenas y malas y precisamente guiarán las conductas de la sociedad que las reconoce y acepta.

La ética establece cuáles son los comportamientos y conductas más valiosas y respetables así como cuáles se ubican del lado opuesto. A partir de aquí, quedará establecido y convenido socialmente lo que se reconoce como bueno, malo, justo, injusto, etc., o sea, lo que es éticamente deseable y aquello que no lo es.

La ética, no solo caracteriza las acciones de la sociedad en su conjunto, la ética está presente en la mayoría de las profesiones, así como en las diferentes actividades que desarrollan los seres humanos y claro. La medicina por ejemplo es una de las disciplinas más notables e importantes desde tiempos remotos y es donde ha prevalecido una cultura sobre

la ética. La ética médica (deontología médica), agrupa una serie de normas y principios que inspiran y guían la labor de los profesionales, los médicos, de esa forma, los principios que la ética médica propone deberán ser observados y respetados por ellos

La **ética médica** se identifica con el conjunto de principios y normas morales que regulan la asistencia médica tiene que ver con el comportamiento y las relaciones interpersonales establecidas entre un médico (sabedor, conocedor y actor competente) y un paciente (objeto y sujeto, a la vez orgánico, social y personal), en el que este último confía

El acto médico es también ético por su esencia, a lo largo de la historia ha cambiado este concepto. La ética de la medicina hipocrática es muy diferente de la moral cristiana, o de la ética de los ateos o agnósticos. Pese a esto, existe una **ética médica** por encima de las situaciones, e invariable, la que a lo largo de la historia va adoptando diferentes formas de manifestarse.

A lo largo de casi toda la historia y en cada lugar del mundo, el ser médico significa algo especial. La gente va al médico para pedir ayuda para sus necesidades más urgentes: aliviar el dolor y el sufrimiento y recuperar la salud y el bienestar.

La ética médica se diferencia de la ética general aplicable a todos porque se profesa públicamente en un juramento. Durante siglos, la profesión médica ha elaborado sus propias normas de conducta para sus miembros. Estas normas pueden tener inclusive fuerza de ley, no obstante, algunos aspectos de la ética médica han cambiado con los años, aunque hay invariantes como: el médico considerará el interés del paciente por sobre el suyo, no discriminará contra los pacientes por la raza, religión u otros derechos humanos, protegerá la confidencialidad de la información del paciente y prestará atención de emergencia a toda persona que la necesite.

Los pacientes responden mejor al tratamiento si perciben que el médico aprecia sus preocupaciones y los trata a ellos en lugar de su enfermedad. La falta de competencia puede tener como resultado la muerte o una grave enfermedad para el paciente.

El médico

Tradicionalmente ha gozado de un amplio margen de autonomía clínica para decidir cómo tratar a sus pacientes. Ambas maneras de ejercer la autonomía del médico han sido reguladas en muchos países los médicos en el mundo han aceptado ampliamente la autonomía del paciente, lo que significa que los pacientes deben ser los que decidan en definitiva sobre los asuntos que los afectan.

Desde el punto de vista legal, el consentimiento informado es un requisito esencial del acto médico, pudiendo ser su ausencia causa de procedimiento judicial. También, si este es inadecuado se considera como ausencia del mismo. La firma del paciente o su representante legal no exonera de responsabilidad al médico por malas prácticas, y tiene un peso sustancial en una acusación sobre negligencia Si, el médico no informa será responsable de los daños debidos a los procedimientos, aunque no exista mala práctica profesional.

El término **bioética** es de reciente aparición (1971), y expresa la ética de la vida biológica. Este nuevo concepto se presenta más abarcador y de esa manera trata de sustituir a otros términos como utilizados hasta entonces como ,ética médica o deontología médica, dándole un enfoque secular, interdisciplinario, global y sistemático.

La bioética es más abarcadora, ella incorpora otros profesionales de las ciencias de la vida, o del derecho. Es decir, la parte de la ética o filosofía moral que estudia la licitud de las intervenciones sobre la vida del hombre, especialmente en la Medicina y las ciencias de la vida.

El respeto a la dignidad humana exige el respeto a cada uno individualmente. Debe valorarse la igualdad entre todos ellos y su distinción individual. Este concepto no es aceptado por todos los planteamientos éticos.

Es así como la bioética se identifica como la parte de la biología y se ocupa de emplear los recursos de las ciencias biológicas de modo que se obtenga, una mejor calidad de vida. Trata de sustituir los términos más históricos de ética médica y deontología médica. Surge de la

necesidad de un marco de debate y de formulación moral al que se pudieran incorporar muchos otros profesionales vinculados a las ciencias de la vida y su legitimación legal, como los biólogos e investigadores básicos, los farmacéuticos, los expertos en Salud Pública, los juristas y, obviamente, los filósofos y los teólogos.

Se trata de un marco de discusión ética interdisciplinar, de carácter práctico y con gran repercusión social.

A través de la bioética se formulan una serie de principios básicos en la relación médico-paciente.

Esto surge en 1974-78 en Estados Unidos cuando se creó la *National Commission for the protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Sciences*. Surgió entonces el llamado **informe Belmont**, que establecía unos principios éticos básicos:

✓ **Respeto por las personas (Autonomía)**

- Tiene en cuenta la libertad y responsabilidad del paciente, que decide lo que es bueno para él
- Cada persona es un fin y nunca un medio, y debe respetarse su libertad esté o no enfermo.
- Las personas cuya autonomía está disminuida, deben ser objeto de protección, buscando la persona más adecuada en su entorno para colaborar en la decisión.

✓ **Beneficencia**

Extremar los posibles beneficios y minimizar los posibles riesgos.

Refleja la obligación de hacer o buscar el bien del enfermo.

El médico asume personal y profesionalmente una especial obligación de desempeñar una función médica benéfica para con sus pacientes.

✓ **No Maleficencia**

Hay que respetar la vida física de cada persona, independientemente de su status social y económico, esto es esencial. El médico tiene la responsabilidad de ponderar siempre el riesgo de hacer daño con el beneficio potencial.

✓ **Justicia**

La imparcialidad en la distribución de cargas y beneficios: los iguales deben ser tratados igualitariamente (se refiere a la experimentación con humanos).

Lleva a proteger a los más desfavorecidos

El médico tiene que apelar al principio de justicia implícita o explícitamente en la asignación de recursos.

Dos de los principios anteriormente enunciados, se sitúan a nivel **universal**, ya que los mismos a su vez son presupuestos éticos de la relación médico-paciente, De hecho son previos a ella y por tanto independientes de la voluntad del paciente. Los principios en cuestión son: no maleficencia y justicia: Ellos por si mismos son independientes, y superiores al de autonomía.

Atendiendo a su propia esencia estos dos principios obligan moralmente siempre, incluso contra la voluntad de las personas, hacen prevalecer el bien común sobre el bien particular.

Es así como a nivel **particular**, están los elementos éticos de la RMP: los principios de beneficencia-autonomía, estos no son fácilmente separables, hay una interrelación bien clara entre los mismos.

Los cuatro principios deben respetarse siempre si no aparecen enfrentados, pero en la práctica puede darse el caso en que dos principios se encuentran enfrentados al analizar un caso, se consideró que siempre debe haber uno que prevalece sobre los demás, aunque cada país tiene regulaciones particulares en este sentido.

Es frecuente en la práctica médica que el principio de beneficencia se encuentre en tensión con el de autonomía. Aquí el papel del médico, el cual por sus conocimientos y experiencia, puede valorar de forma más racional y objetiva la situación de su paciente, pudiendo así sugerir la mejor actitud médica a adoptar, buscando el bienestar del paciente (beneficencia).

Por otro lado, el paciente, aún sin conocimientos médicos, puede juzgar la repercusión sobre su vida, puede y tiene en cuenta valores personales, etc. Es aquí donde tiene importancia el consentimiento informado, al permitir al paciente tomar estas decisiones libremente. De aquí

la importancia de que el paciente pueda dar su permiso para todos los procedimientos y tratamientos sugeridos por el médico

Es un derecho que no puede ni debe ser ignorado.

Es precisamente en el contexto de la relación médico- paciente (RMP), donde la información es una parte fundamental en esa relación sobre la base de la confianza, donde se produce una transferencia continua en ambos sentidos. Por un lado el médico debe informar siempre al paciente sobre todo lo referente a la enfermedad. En particular tiene el deber de informar cuando el paciente o su representante legal le soliciten la información. Deberá además, comunicar los cambios que se produzcan sobre la información inicial o la evolución, o sobre las decisiones que se vayan tomando.

Un tema muy enraizado en la concepción anglosajona de los derechos individuales en los últimos 25 años, es que la autonomía ha desplazado a la beneficencia como primer principio de la ética médica. Esta es la reorientación más radical ocurrida en la larga historia de la tradición hipocrática, pero no necesariamente ocurre igual en otro ambiente cultural, lo que no puede soslayarse.

La ética es *pluralista* varía según la sociedad. En las sociedades más tradicionales hay un mayor acuerdo sobre la ética y más presión social, a veces respaldadas por leyes, para comportarse de cierta manera en vez de otras. A pesar de estas diferencias, al parecer la mayoría de los seres humanos pueden estar de acuerdo en ciertos principios éticos fundamentales, específicamente los derechos humanos básicos proclamados en la **Declaración Universal de Derechos Humanos** de las Naciones Unidas.

Con el desarrollo de la ciencia y la técnica en el sector de la salud han aparecido nuevos tratamientos, procedimientos y posibilidades que han conllevado a nuevos planteamientos sobre la ética médica y hay posiciones no homogéneas por razones culturales políticas religiosas etc., por ejemplo: La reproducción asistida, la genética, la informática aplicada a la salud, las tecnologías que aumentan y alargan la calidad de vida. Todas necesitan la participación del médico.

Al igual que la ética médica puede cambiar, y lo hace, con el tiempo, en respuesta a los avances de la ciencia y tecnología médicas y los valores de la sociedad, también varía según el país dependiendo de estos mismos factores. A pesar de estos cambios obvios en la ética médica, existe consenso general entre los médicos con respecto a que los valores fundamentales y los principios éticos de la medicina no cambian o al menos no deben hacerlo.

IV. 4 Ideas finales.

La responsabilidad, deberá entenderse como una colosal fuerza que permita encontrar un terreno común, resolver problemas, reforzar el ánimo y las relaciones interpersonales e impulsar el cambio, teniéndose en cuenta, además, que las contradicciones, filosóficamente hablado, son fuentes de cambio, de prosperidad, se traduciría la misma en un método propulsor del desarrollo.

Lo interesante, efectivo e inmediato reto, está en convertir la responsabilidad en una forma de comportamiento humano, expresado en que cada una de las partes en una relación de consumo o durante la prestación de un servicio determinado que puedan ver afectados sus intereses o los de un tercero, ya sea a escala institucional o individual, fuese capaz de ceder, tolerar, mover determinadas situaciones que solucionarán con la pertinente efectividad el conflicto en cuestión.

No negamos la existencia del conflicto (tanto interno como externo), no se trata de evitarlo, no nos proyectamos incluso por su prevención, pues entonces no estaríamos siendo consecuentes con la dialéctica materialista e histórica; el conflicto, consustancial a la existencia humana, deberá originarse, y deberá existir, pues solo a través de él se propulsa el cambio.

Cierto es que el conflicto o bien generados por comunicación deficiente, o teniendo su causa en un derecho, en cualquier caso, seguro coincidimos que hasta el punto de su solución expresan el deterioro de las relaciones de sus implicados. Ahora bien de lo que se trata es de sanearlo, de resolverlo a partir de una postura atinada de las instituciones encargadas, a través de los medios jurídicos concebidos, especialmente de los personales, entiéndase fundamentalmente, en nuestro contexto, cuadros, dirigentes y funcionarios, a la par del propio sentido de responsabilidad que desarrollen las personas como entes individuales.

Tampoco desechemos los recursos alternativos de solución concebidos legamente, que se sabe, desempeñan un rol singular, estos, en nuestra opinión, deben seguir existiendo como métodos alternativos de excepción de solución de conflictos.

El medio regular solucionador de situaciones conflictuales hay que ubicarlo en la actuación de sus propios implicados, situándose la responsabilidad en un lugar cimero, y a la par nada sobredimensionador; nos atreveríamos asegurar que en la cúspide de su escala de actuación. Hoy por hoy, este tema adquiere una mayor relevancia; el panorama cubano actual impone la reformulación de vías y mecanismos que permitan la concreción de fines de protección a consumidores y usuarios; incentivar cultura jurídica en la población y en las administraciones; ampliar la visión de éstas para que se deban a los ciudadanos y que la satisfacción de sus intereses conforme su misión existencial; constituye en términos de eficiencia y eficacia palabra de orden en los tiempos actuales para aspirar a una Administración Pública responsable, y en consecuencia, próspera y sostenible.

Como fundamento ético la responsabilidad deberá constituir, a nuestro juicio, la esencia que imponga la vía directa y efectiva de solución de problemas a nivel de toda la sociedad, que permita la agilidad de la que está urgida para resolver con mayor celeridad sus propias situaciones y desarrollarse, per se deviene garante indiscutible de los derechos que le asisten a los consumidores, cuya incorporación a la actuación diaria evitaría actuaciones en vías diferentes, dígase penal, administrativa, civil, etcétera, contribuyendo especialmente a dar mayor seguridad jurídica, lo cual constituye uno de los principales desafíos del ordenamiento cubano.

Capítulo V. Salud Pública y protección al paciente

Dra. Lourdes Tabares Neyra

Dra. Noris Tamayo Pineda

Msc. Mauricio Blanco Rojas⁷⁴

Sumario

V.1. Enfoque conceptual de servicio público. V.2. La accesibilidad como principio rector del servicio público. Su visión en el contexto cubano actual y especial referencia al Sistema de Salud. V.3. La protección al paciente. V.4. Gestión de la calidad.

V.1 Servicio Público

El reto esencial de la Administración Pública consiste en dar respuesta efectiva a las exigencias que le impone la sociedad como un todo. En la actualidad, tales exigencias se concretan en un sistema de transformaciones económicas y sociopolíticas que se plasman en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados en el VI Congreso del PCC, cuyo fundamento descansa en un profundo diagnóstico de la realidad socioeconómica cubana contemporánea desde las perspectivas externa e interna.

Los servicios públicos son considerados como una de las tres actividades principales de la Administración Pública, junto al fomento y la actividad de policía⁷⁵; su posición más básica lo sitúa en que todo lo que hace el Estado puede ser considerado como tal, ya que la esencia de éste es velar y satisfacer los intereses y necesidades del pueblo.

⁷⁴ Doctora en Ciencias Económicas, Directora y Profesora Titular del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

Doctora en Ciencias Jurídicas, Profesora Auxiliar del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

Máster en Administración Pública, Profesor Asistente del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de la Habana.

⁷⁵ Martín Rebollo, Luis, *“Sobre el nuevo servicio público en Europa y sus posibles implicaciones futuras”*, Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica, DAVID CIENFUEGOS, Salgado, y GERARDO L. RODRÍGUEZ, Lozano (Coordinadores), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008, p.4.

La naturaleza conceptual de servicio público es dinámica, no debe ser estática, en consecuencia mutable, pues debe adecuarse a las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales del país en cuestión donde se analicen.

Es así que puede entenderse servicio público como aquellas actividades o servicios que atienden necesidades esenciales para la vida de las personas, y sobre las cuáles el Estado ostenta la titularidad. En términos generales, se reconocería, 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 las cosas, el servicio público debe asumirse como función social, 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. De igual manera quién recibe el servicio obtiene una prestación en virtud de la cual podrá satisfacer disímiles necesidades, siempre de carácter esencial.

Sobresalen, además, por ser actividades cuya dirección, regulación y control están a cargo del Estado encaminadas a satisfacer necesidades esenciales que afecten el desarrollo de la vida de los ciudadanos y por tanto deben tener carácter general, permanente y continuo.

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, y controla porque debe garantizar una prestación eficiente y eficaz del servicio velando en todo momento por la protección de los derechos de los usuarios.

Por último, y no menos importante, por constituir su sostén, son actividades sometidas a un régimen jurídico especial, ya que a pesar de aplicárseles la normativa general, su prestación se rige en primera instancia por las regulaciones sectoriales, como en el caso que nos ocupa, la salud pública cubana.

Deberá primar la premisa de que solo podrá reservarse al sector público una actividad cuando se trate de servicios esenciales, considerando que estos constituyen las aspiraciones de la sociedad en un momento determinado, formalizándose en forma de ley a través del órgano legislativo del país en cuestión.

Como es sabido, la década de los 90 supuso para el país, un proceso de profunda transformación económica y social. Sus resultados no estuvieron exentos de fuertes tensiones y nuevas contradicciones sociales, pero cumplieron el objetivo fundamental pues garantizaron la recuperación económica y mitigaron los efectos más negativos de la crisis, sin por ello renunciar a las principales conquistas del socialismo.

Dos décadas después, la crisis financiera mundial ha tornado el espectro más complejo a partir de la necesidad de enfrentar la difícil situación económica, aparejado al desafío de preservar las conquistas del sistema político, como lo son la educación y la salud pública.

La tendencia de la economía cubana es la continuidad del proceso de salida del período especial, con un país con mayor preparación para encontrar las oportunidades idóneas, y avanzar en el complejo mundo que vivimos y esto afianza más la idea de los retos que se le imponen a los servicios públicos cubanos, en el empeño de que esta actividad de la Administración Pública se realice cada vez mejor.

Lo relativo a los servicios públicos plantea un problema que se encuentra inmerso en la dinámica de las transformaciones económicas por las que transita el mundo en que vivimos, este es referido a la distinción entre servicio público propiamente dicho y servicio de utilidad pública, este último como concepto retomado para cualificar la cooperación de una persona natural o jurídica con la Administración pública, conocida como auxiliar de esta, en bien del interés social.

Para el reconocimiento efectivo de un servicio de utilidad pública se debe atender a la declaración de utilidad pública que hace la Administración con respecto al servicio que presta una entidad privada que congenia con su finalidad de bienestar dirigida a los administrados usuarios.

Ya es sabido que la Administración Pública ostenta poderes varios⁷⁶, que constituyen uno de los elementos que lo configuran ; estas potestades deberán ser utilizadas con ponderación ; así la potestad Organizatoria le permite crear, modificar, extinguir órganos y servicios que se requieren para afrontar las exigencias de las necesidades a satisfacer; por tanto en el empeño de saciar los intereses públicos deberán ser observados sus principios básicos , en especial este último, dibujando su diseño estructural y funcional como un traje a la medida donde no se pierda el sentido prestaciones del servicio público y se desnaturalice su rol.

En Cuba son asumidas las nociones de servicio público con tal línea de pensamiento doctrinal y legal; el reto podría estar en la concreción de dichas premisas en su ejercicio cotidiano; por tanto a la luz de tiempos que corren en nuestro país dicho análisis adquiere especial relevancia al calor de las transformaciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que se vienen suscitando y que responden en gran medida a un reajuste de la Administración, con un incuestionable impacto para la vida en sociedad, máxime si a tono con lo postulado en los Lineamientos de la Política económica y social del Estado y la Revolución aprobados en el VI Congreso del PCC⁷⁷ apostamos por una sociedad próspera y con un desarrollo sostenible.

V.2. La accesibilidad como principio rector del servicio público. Su visión en el contexto cubano actual y especial referencia al Sistema de Salud.

Establece la Constitución de la República de Cuba⁷⁸, que todos los ciudadanos tienen derecho a que se atiendan y proteja su salud, derecho fundamental desarrollado en la “Ley

⁷⁶Remitirse a las potestades más relevantes: Reglada; discrecional; reglamentaria; sancionatoria; expropiatoria y; organizatoria; todas con una marcada incidencia sobre los servicio públicos.

⁷⁷En los Lineamientos no se hace mención de los servicios públicos explícitamente. Resulta interesante el estudio de los siguientes: 13, 18, 24, 25, 29, 30, 31, 37, 42, 43, 53, 55, 68, 69, 70, 76, 77, 78, 80, 81, 83, 87, 100, 118, 128, 132, 134, 138, 139, 142, 150, 154, 155, 168, 180, 239, 260, 264, 266, 269, 278, 279, 283, 303, 304, 305, 307, 310, 311, 313. Cabe dejar claro que aunque no todos estos lineamientos hacen referencia específicamente a los servicios públicos, si tienen relación.

⁷⁸El art. 43 de la Constitución hace referencia a los servicios públicos como parte del Capítulo VI de la Igualdad al plantear:

de Salud Pública”⁷⁹, como expresión cimera de la voluntad política de cumplimentar este principio rector del servicio público que es la accesibilidad.

A la sazón con los postulados de esta norma principalísima del sistema de salud cubano queda establecido los principios básicos para la regulación de las relaciones sociales en el campo de la salud pública, con el fin de contribuir a garantizar la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, el restablecimiento de la salud, la rehabilitación social de los pacientes y la asistencia social.

Cuba cuenta con un Sistema Nacional de Salud (SNS) basado en su carácter estatal, integral, regionalizado y descentralizado, que desde el punto de vista de su concepción y funcionamiento es universal, gratuito y accesible para todos los ciudadanos, independientemente de su procedencia, raza, sexo o creencia, lo cual se refrenda constitucionalmente.

Los principios básicos del Sistema Nacional de Salud 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, los cuales han permanecido intactos durante las seis etapas por las que ha pasado el SNS cubano durante el periodo revolucionario.

Como es sabido, el Ministerio de Salud Pública y otras instituciones, así como las Direcciones de Salud de los órganos locales del Poder Popular, dentro de sus respectivas esferas de competencia asumen la organización de la salud pública y la prestación de los

“El Estado consagra el derecho conquistado por la Revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional y cualquier otra lesiva a la dignidad humana:

-son atendidos en todos los restaurantes y demás establecimientos de servicio público;”

⁷⁹Véase la Ley 41, puesta en vigor el 4 de febrero de 1988, en su capítulo II, Artículo 14, establece: La atención médica preventivo-curativa a la población se garantizará y ofrecerá en las instituciones del Sistema Nacional de Salud (SNS), mediante una organización regionalizada, por niveles de atención de complejidad creciente de acuerdo con el lugar de residencia, trabajo, estudio o necesidades de diagnóstico y tratamiento especializados de grupos de población, según lo establecido por el Ministerio de Salud Pública.

servicios a través de encargo estatal, y tiene, este primero, a su cargo la rectoría metodológica, técnica y científica, en la prestación de los servicios, elabora el Plan Ramal de la Salud Pública y regula el ejercicio de la medicina y de las actividades que le son afines, fijando las condiciones, requisitos y limitaciones de las mismas.

Ahora bien, la organización de la salud pública y la prestación de los servicios que a ella corresponde en nuestra sociedad socialista se basan en:

- ✓ El reconocimiento y garantía del derecho de toda la población a que se atienda y proteja adecuadamente su salud en cualquier lugar del territorio nacional;
- ✓ El carácter estatal de las instituciones, la gratuidad de los servicios de la salud y de la asistencia médica, de acuerdo con las regulaciones que al efecto se establecen;
- ✓ El carácter social del ejercicio de la medicina, de acuerdo con los principios de la moral socialista y de la ética médica establecida;
- ✓ La orientación profiláctica como función altamente priorizada de las acciones de salud;
- ✓ La planificación socialista;
- ✓ La aplicación adecuada de los adelantos de la ciencia y de la técnica médicas mundiales;
- ✓ La participación activa y organizada de la población en los planes y actividades de salud pública;
- ✓ La colaboración internacional en el campo de la salud;
- ✓ La prestación de ayuda en el campo de la salud como un deber internacionalista.

Tales empeños, en el contexto cubano actual cobran especial dimensión y se sostiene, partiendo de la idea definicional que el Sistema Nacional de Salud es el conjunto de unidades administrativas, de servicios, producción, docencia e investigación, responsabilizadas con la atención integral de la salud de la población⁸⁰.

Los efectos primarios de la profunda crisis económica que enfrentó el país a inicios de la década del 90 y sus efectos secundarios provocaron el deterioro infraestructural de

⁸⁰Revísese los artículos, 1; 2; 3; 4; y 5 de la citada Ley 41.

instalaciones, serias carencias de recursos materiales, deficiencias en el desempeño profesional y falta de capacitación gerencial para la conducción del sistema de salud a nivel de las unidades, acompañadas de un incremento de las demandas de atención en hospitales y la insatisfacción creciente de la población, incluyendo la atención a urgencias.

Desde mediados de la década del 90, en el MINSAP, se inicia un nuevo momento de la reforma del sector, con el objetivo de definir las principales líneas estratégicas y programas que permitirían desarrollar un proceso de consolidación y modernización del sistema, con nuevos métodos y estilos de trabajo. Desde entonces se planteaba que el gasto en salud se incrementaba y en consecuencia se limitaban otras actividades y ramas presupuestadas.⁶

A inicios de la pasada década fueron implementados numerosos programas sociales, inscritos en la “Batalla de Ideas”, dentro del cual se diseñaron estrategias para la recuperación y perfeccionamiento del sistema, integradas en la llamada “Revolución en el sector salud”. A finales del año 2010, se inició el despliegue de un proceso de “Reorganización, concentración y regionalización de los servicios de salud”, que tenía entre sus antecedentes, el discurso pronunciado en diciembre del 2009 por el Presidente del Consejo de Estado y de Ministros General de Ejército Raúl Castro Ruz, y en el que afirmaba que sin afectar la calidad de la salud, que se brinda gratuitamente a todos los ciudadanos, e incluso mejorándola, es posible reducir de modo apreciable los gastos⁸¹.

La necesidad de este tipo de estudios es imprescindible, por su reconocimiento dentro del perfeccionamiento de la gestión pública, como respuesta a la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados por el VI Congreso del PCC, donde los sectores salud y educación, -pilares de la política social del Revolución-, tienen que perfeccionarse por su incidencia en la calidad de vida de la población.

⁸¹La nueva División Político Administrativa, que entró en vigor con el inicio del año 2011, en su implementación ha tenido como objetivo una organización más racional a favor de los servicios de la población, mayor funcionalidad para las labores de los gobiernos y las administraciones. Muestra elocuente es el experimento que se lleva a cabo en la provincia Artemisa y Mayabeque. Estúdiese Decreto 301 del 2012. Revísese el texto íntegro.

No puede perderse de vista, en particular, 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 al destinatario del servicio: servicio para el público⁸². La posición de los usuarios frente a los servicios públicos es 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 que 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 resumen, si las reglas clásicas del Derecho concebían al usuario como un mero administrado, en la actualidad dada las condiciones de nuestra sociedad, donde es habitual

⁸²Marienhoff, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, T. II, p.35.

el uso constante de estos servicios por parte de los ciudadanos -de modo tal que nuestra vida diaria se volvería impensable si tuviéramos que prescindir de ellos.

En lo relativo a los servicios de salud pública cubana, queda claro al ser el Estado su garante, será pues responsable de su funcionamiento y de que se cumplan cabalmente sus principios, en particular el objeto de estudio: la accesibilidad.

Hoy por hoy, amén del perfeccionamiento al que esta avocado el marco regulatorio en esta materia , en particular en el ámbito de la salud pública ; lo cierto es que se cuenta con normas jurídicas que su contenido son reveladora de una voluntad política plausible, a los efectos de garantizar por el ordenamiento un acceso cabal a este servicio que *per se* es un derecho fundamental, constitucionalmente refrendado . Ahora bien, el reto está en su implementación y desarrollo en la praxis cotidiana.

V.3. La protección al paciente

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.

En nuestro medio la protección al paciente no se abordada 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, procederes de:

Diagnósticos, la investigación científica, los ensayos clínicos, es decir su visión se limita a algunos procesos específicos, quedando un amplio campo de aplicación en el amplio 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 invasivo.

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 socio cultural de una sociedad socialista.

El triunfo de la Revolución, el 1ro de enero de 1959 marcó el momento del cambio de la realidad cubana en el ámbito social; este hecho trascendental para la región y el mundo, trajo consigo el rescate de la soberanía, justicia social, equidad, la libertad e igualdad plena de derechos y oportunidades en cuestiones vitales como la vida, la salud, la educación y la seguridad social, de forma gratuita y accesible para todos, materializándose en el desarrollo de políticas públicas, cuyo impacto en la sociedad civil ha legitimizado el Sistema Político cubano. El derecho a la atención médica gratuita y a la protección de la salud, se convirtió en el derecho fundamental de todos los ciudadanos.

De esta forma, comienzan a ponerse en práctica un conjunto de medidas en el sector de la Salud cubano como parte de las políticas públicas en causadas por el gobierno revolucionario. En esa primera etapa de la Revolución democrática, popular y antiimperialista, se destinaron más recursos del presupuesto estatal al sector de la salud. Esto permitió la creación en 1960 del Sistema Nacional de Salud y del Servicio Rural, como respuesta a los graves problemas de salud identificados por el Ejército Rebelde durante la guerra revolucionaria en la Sierra Maestra y en los más intrincados escenarios en los cuales se combatió.

La seguridad del paciente como elemento fundamental evaluador del sistema de calidad en el desarrollo del proceso asistencial, ha adquirido gran relevancia en los últimos años, tanto para los gestores y profesionales que desean ofrecer una asistencia sanitaria eficiente, como para los pacientes y sus familiares, quienes desean sentirse seguros y confiados en los cuidados sanitarios recibidos.

Toda asistencia en sí misma implica un riesgo para el paciente y se expresan en diferentes consecuencias que son producto de la interacción entre afectación no del paciente, su vulnerabilidad, las equivocaciones humanas y los fallos del sistema.

La gestión eficaz de los riesgos implica un compromiso y una gran responsabilidad por parte del personal y de los gestores sanitarios y su éxito depende de 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 que se producen en su lugar de trabajo.

El impacto de la falta de seguridad en el proceso asistencial hoy en día ha llevado 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, con relación a 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.

Evitar daños a los pacientes ha sido siempre un objetivo prioritario de los profesionales de la salud y la sentencia "primum non nocere" atribuida al médico y filósofo griego Hipócrates, sigue hoy más vigente que nunca, como prioridad en la jerarquización de obligaciones éticas de los salubristas, el deber del médico, al enfrentarse a un paciente, debe ser, ante todo, proteger la dignidad y respetar la libertad de este, hacerlo partícipe de su problema de salud informándole las cuestiones fundamentales que necesita conocer, solicitarle su consentimiento y conducirlo adecuadamente en proceso de toma de decisiones.

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, motivado el interés de varios países en 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 que se traduce en la actuación sanitaria general y en la autonomía del paciente, vista como la capacidad de decidir sobre su situación; este ha desterrado el modelo paternalista de la relación médico-paciente (RMP), manifestado en este caso por el consentimiento informado, conforme al cual el paciente es libre de participar o no en ensayos clínicos, por ejemplo.

El consentimiento informado (CI) constituye un elemento esencial de la actual RMP y uno de los principales derechos de los pacientes. Su doctrina presupone en 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 diagnóstico y tratamientos sugeridos por el médico. Asegurar y garantizar una información adecuada, que permita participar al paciente 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, autonomía no existe sino 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 que sean medicamentos inútiles.

Se define Autonomía, como la facultad para gobernarse así mismo, inherente a los seres racionales, que les permite actuar y elegir de forma razonada sobre la base de una apreciación personal. Es la capacidad para tomar decisiones. Es el derecho a la protección de la salud, el primer derecho de todo usuario de los servicios públicos y ellos están establecidos constitucionalmente en nuestro país.

En correspondencia el Estado cubano establece la base normativa legal para la atención médica en Cuba, expresada en la Ley No 41/1983 Ley de la Salud Pública, la que establece en su artículo 4, inciso a) El reconocimiento y garantía del derecho de toda la población a que se atienda y proteja adecuadamente su salud en cualquier lugar del territorio nacional, el artículo 18, norma que en la práctica médica se aplican los medios preventivo-curativos y de rehabilitación aprobados por el Ministerio de Salud Pública.

La seguridad del paciente se puede definir como la ausencia, prevención no minimización del daño producido por el proceso de atención sanitaria.

Las estrategias de Seguridad del Paciente son acciones que se desarrollan a nivel político, institucional y a nivel de los propios profesionales, con el objetivo de prevenir o minimizar el daño que se puede producir durante el proceso de atención sanitaria y que son sometidas a una evaluación sistemática rigurosa.

Las estrategias de seguridad del paciente en la actualidad, difieren de aquellas en la que los profesionales se sienten controlados y fiscalizados. Este nuevo enfoque se basa fundamentalmente en el análisis de los errores en la actividad diaria, para aumentar la seguridad de la asistencia, con el convencimiento de que aún que la mayoría de los errores los ejecutan las personas, estos se deben a defectos latentes del sistema que deben ser corregidos para poder evitar fallos humanos.

El error se confunde en muchas ocasiones con culpa personal y la detección y prevención de errores que se promueven con las estrategias de seguridad del paciente, son percibidas a veces por los profesionales como tareas de fiscalización por parte de los gestores.

En general se puede hablar de tres obligaciones de los profesionales de la salud: resultados, seguridad y medidas. La obligación de seguridad es la acción destinada a cubrir el conjunto

de cuidados necesarios para garantizar la seguridad del proceso de atención afín de evitar accidentes. La seguridad por lo regular se refiere a la exigencia para las instituciones, que deben asegurar el buen funcionamiento de las instalaciones y los equipos garantizando las condiciones mínimas que permitan ejercer la práctica médica.

La incidencia de eventos adversos es uno de los indicadores más utilizados para la evaluación de los sistemas de protección del paciente y la seguridad del proceso asistencial. Como evento adverso podemos considerar todo efecto secundario o contrario a la finalidad con la cual se realiza una acción médica sobre el paciente y que ejerce un efecto negativo en su evolución, afectando la seguridad del paciente durante el proceso de atención sanitaria.

En la atención Primaria, por ejemplo, los eventos adversos, más frecuentes son en la mayoría de los casos los relacionados con la medicación, valoración y diagnóstico.

Los Ministerios de Salud, con el objetivo de garantizar la máxima calidad de la atención sanitaria a los ciudadanos y ofrecer a su vez herramientas a los profesionales y gestores, han desarrollado planes de calidad, priorizando la seguridad del paciente como elemento fundamental para mejorar la calidad de la asistencia que prestan.

En años recientes ha habido una tendencia en muchos países de crear agencias de calidad asociadas a los servicios de salud, coincidentes con los programas de alianza de la OMS, las cuales coinciden en señalar como muy importante y parte fundamental del éxito en la implementación de la estrategia, que el diseño de los proyectos para llevarlo a cabo, los realicen los profesionales implicados en la actividad correspondiente, ellos son en realidad los verdaderos conocedores del proceso de mejora.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS), a su vez Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud (OMS), en las Américas, fue la sede del Lanzamiento Mundial de la Alianza Mundial para la Seguridad del Paciente en Washington DC, en octubre de 2004, es una iniciativa internacional en el marco de la OMS, cuyo objetivo es facilitar el desarrollo de políticas y soluciones en la seguridad del paciente para todos los estados Miembros de la organización.

Por otra parte no se puede obviar que el derecho a la información es un derecho por sí mismo, pero sobre todo es un requisito ineludible para la toma de decisiones correctas, es decir, adecuadas a los intereses, deseos y preferencias de los que van a utilizar los servicios sanitarios. A pesar de la gran difusión de conocimientos sanitarios, gracias a las nuevas

tecnologías y el acceso a Internet. Que hacen posible que se pueda obtener información sobre diferentes temas de salud de forma sencilla y rápida, una buena parte de los ciudadanos se encuentran en una situación de asimetría para la toma de decisiones sobre su salud.

En nuestro medio, los derechos del paciente en la práctica clínica en ocasiones quedan reducidos a un conjunto de procedimientos asistenciales rutinarios, que forman parte de la actividad diaria, en los que no se gestiona de manera consciente, activa e intencional la protección al paciente como un derecho y garantía ciudadana.

Estos aspectos deben ser parte integrante de los sistemas de gestión de la calidad en las instituciones de salud, no es posible hablar de gestión de calidad sino se gestiona conjuntamente y con ello la protección y seguridad del paciente de forma integral como parte con sustancial proceso asistencial.

La seguridad clínica desde la perspectiva de los pacientes, constituye una preocupación en ellos como receptores de prestaciones sanitarias, les preocupan los errores más frecuentes de lo deseable y de consecuencias siempre complicadas. Un porcentaje significativo son evitables y tiene un alto coste social y económico. El consentimiento informado debe ser una garantía de la autonomía moral del paciente y no un expediente para eximir responsabilidad al equipo de salud.

El responsable de la información es el profesional de la salud y dicho componente debe ser suficiente y comprensible. En la relación médico-paciente existe una asimetría cognitiva, que debe ser comprendida como la obligación del médico de entregar la información que sea necesaria para que ese paciente tome una decisión que no le produzca daño a su biología o a su forma de vivir, información necesaria es la que resulta relevante y adecuada a ese paciente para la toma de decisión, sin producir innecesario sufrimiento.

Los médicos no están acostumbrados a discutir sus pensamientos e información con los pacientes, excepto cuando se necesita la toma de decisión. De igual forma, los pacientes que están acostumbrados a funcionar pasivamente en la relación tendrán que ser educados acerca de un nuevo rol.

Muchos pacientes tienen del consentimiento descrito una visión ritualista y burocrática e incluso se sienten asustados y presionados por tener que dar consentimiento escrito en ocasiones, reconocen inclusive que no lo leían y que no lo entendían.

En Cuba, es una exigencia legal, sin embargo, tal vez ese hecho es una oportunidad de darle la relevancia ética que le corresponde, más que entenderlo como una regulación relacionada con el derecho. Hay exigencias éticas universales que no se pueden imponer son deseables, pero de forma obligada, heterónoma, sino fomentadas mediante actitudes positivas. Las estructuras organizativas de los médicos (sociedades profesionales y facultades de medicina) tienen que asumir la responsabilidad e impulsar la puesta en práctica de este marco ético mediante la información y formación sistemática de sus miembros para propiciar así el necesario cambio de mentalidad y cultura moral profesional.

V.4. Gestión de la calidad

La calidad de los servicios de salud en el mundo actual 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 consumidor como para los proveedores de salud, y 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".

Cuba no ha estado ajena a todo este momento y a pesar de las carencias de materiales y financieras, los problemas con el acceso a la información se han tomado medidas por parte del órgano rector, el MINSAP, para de manera directa dar atención al tema de la calidad no sólo en la atención a los pacientes lo cual es una prioridad sino también en la gestión

hospitalaria de manera integral ya que todos los procesos que se desarrollan en estas instituciones influyen en la calidad de la atención a los pacientes y aquí se involucra no sólo el personal médico sino todos y 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, es destinar fondos planificados para la prevención y curación de determinados hábitos y enfermedades. El hecho de que no existan limitaciones en el acceso de 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.

En la norma internacional “ISO 9000: 2000”, se ha definido la calidad de la siguiente manera:

Calidad: grado en el que un conjunto de características inherentes cumple con los Requisitos. 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, de producto o el servicio que se recibe. Para garantizar la calidad 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.

Las más comunes a la mayoría de las definiciones y que son las siguientes:

1. Competencia profesional o calidad científico - técnica de la atención: Se considera la dimensión central y menos discutida de la calidad, hace referencia a la capacidad de los proveedores de utilizar el más avanzado nivel de conocimientos existentes para producir salud y satisfacción en los usuarios.

2. Efectividad: Es la medida en que una determinada atención médica o atención sanitaria mejora el estado de salud de la población concreta que la recibe.
3. Eficiencia: Es un máximo de efectividad o unidades de producto dado un determinado costo o un mínimo costo dadas unas determinadas exigencias de efectividad o unidades de producto.
4. Accesibilidad: La facilidad con que la atención sanitaria puede obtenerse en relación con los aspectos (barreras) organizacionales, económicas, culturales y emocionales
5. Satisfacción: La medida en que la atención sanitaria y el estado de salud resultantes cumplen con las expectativas del usuario.
6. Adecuación: Es la medida en que la atención médica se corresponde con las necesidades del paciente.

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

Muchas cosas pueden mejorar la calidad de la atención. 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 lo tanto pueden ser inefectivos y caros.

La Garantía de la Calidad es la actividad que mide de forma sistemática la calidad de la atención para detectar problemas cualitativos y llevar a cabo acciones correctoras para solucionarlos.

Cada hospital tiene sus características, cada territorio y población circundante también, por ello es imprescindible comprender que sólo puede medirse el avance de una institución en general y de este hospital en particular si se compara sistemáticamente consigo mismo en relación a períodos anteriores. De ahí tener en una base de datos, con todos los resultados, con cuanta frecuencia hacer esta evaluación, dependerá de las situaciones concretas que así lo requieran.

Capítulo VI. Globalización y medioambiente. Nuevos retos a la protección de los consumidores.

Dra Lourdes Tabares Neyra

Dra Noris Tamayo Pineda

Lic.Esp. Regino Gayoso Rosabal

Sumario

VI.1. La toma de conciencia ambiental dentro del movimiento de protección a los consumidores. VI.2. Consumo sustentable como un derecho y un deber. VI.3. El sistema integrado de producción y consumo sostenible.

Acontecimientos recientes a finales de los años 90 hasta este siglo han marcado pautas: el tema del consumo y la introducción del concepto **consumo sustentable** por parte del movimiento de protección a los consumidores. Junto a ello es innegable el surgimiento de una nueva fase en el modo de producir capitalista y con él, la aparición de nuevos conflictos económicos y sociales.

La situación anterior es más comprensible si se analiza dentro del contexto geopolítico que tiene como punto de partida los finales de los años 80 y principios de los 90 período que está marcado por la sucesión de acontecimientos importantes por su repercusión en el escenario mundial, que son a saber:

1. La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 y la desintegración de la URSS en 1991 y con ella, el desmantelamiento del Campo Socialista
2. La Guerra del Golfo a principios de 1991
3. Como consecuencia de la desaparición el Campo Socialista, el surgimiento de un mundo unipolar.

Estos cambios dramáticos ocurridos en la arena internacional y el giro de la correlación de fuerzas van a generar nuevas relaciones económicas y políticas internacionales. Va a

aparecer en la politología un concepto nuevo y desconocido: la Globalización. El significado de este nuevo concepto geopolítico no se encontraba en los primeros momentos claramente definido, sin embargo, no cabe duda que por su alcance y trascendencia la palabra Globalización puede identificarse con una refundación o mutación del sistema capitalista, un capitalismo cualitativamente diferente, un capitalismo financiero.

La especulación financiera es su locomotora, unida a la aparición de las nuevas tecnologías sobre todo en el sector de las comunicaciones, lo cual permite llegar por diferentes vías a todos los sectores de la población, los consumidores y usuarios. Sin embargo la globalización en sí misma que puede y pudo haber sido un instrumento beneficioso no ha sido dejada a la espontaneidad y de la mano del gran capital, las transnacionales y los países de mayor nivel de desarrollo, ha sido impuesta con un carácter Neo-Liberal a las economías más desfavorecidas. La economía de mercado globalizada ha fortalecido el papel de las empresas transnacionales y ha dado origen a instituciones mundiales con poca o ninguna responsabilidad hacia la comunidad, los consumidores, el interés público y los recursos de la naturaleza

Se debe entender y esto es importante, que la Globalización Neoliberal es ante todo un proyecto de Economía y de Sociedad, impulsado por los principales círculos de poder a nivel mundial con el propósito de imponer sus políticas macroeconómicas, sus criterios sobre la organización política de la sociedad, las normas y principios para la regulación de las relaciones internacionales y un determinado sistema de valores. Por todo ello, la Globalización Neoliberal en su sentido más amplio desborda el plano económico y encierra un gran peligro, principalmente para las sociedades del Tercer Mundo.

La Globalización Neo-Liberal implica: 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 con los sindicatos, fuertes crecimientos de la deuda externa y como consecuencia, préstamos financieros que conllevan además el pago de altas tasas de interés. Por otro lado, los países ricos han mantenido para sus sectores agropecuarios importantes políticas de subsidios, con el fin de darles protección.

Una simple lectura a las siguientes cifras es ilustrativa de las consecuencias para el mundo de casi 23 años de políticas Neo Globalizadas. Hoy aproximadamente el ingreso promedio de los 20 países más ricos del mundo es 39 veces mayor que el de las 20 naciones más pobres, esta brecha se ha duplicado en los últimos 40 años y su tendencia es creciente. De aquí, los grandes abismos del consumo, de la subsistencia más elemental al culto por los lujos más inauditos, igualmente, se han producido amplios procesos de privatización fundamentalmente en toda la región Latino Americana, en los antiguos países de Europa del Este y en otras zonas económicas, los que han abarcado hasta los más básicos y esenciales servicios públicos como: el agua, la electricidad y la telefonía que han pasado a manos privadas.

Lo evidente de lo evidente es, que el Neo Liberalismo Global ha traído como consecuencia un significativo debilitamiento del papel de los Gobiernos y del Sector Público, disminuyendo su capacidad de incidir sobre los ya muy críticos problemas sociales que se han venido acumulando por décadas en los países más pobres. Además, esta misma limitación existe y tiene un reflejo en la imposibilidad de poder amparar e incidir en el consumo y regular el actuar de productores y prestatarios de servicios dejando en ocasiones en franco estado de indefensión a los consumidores de países de economías pobres ante los altos precios, los cuales no tienen otra opción que decidir entre comprar o padecer.

Por tanto la Globalización Neo Liberal ha traído el deterioro de los principales indicadores sociales que lejos de mejorar, han empeorado. América Latina con el Neoliberalismo no alcanzó el crecimiento con equidad señalado por la CEPAL y ni siquiera logró el crecimiento necesario. El Proyecto de Globalización Neoliberal, tiene por tanto un costo social muy alto. Los años de políticas neoliberales han aumentado el desempleo, la pobreza, la inseguridad, la proliferación de barrios insalubres y marginales.

En 1980 el número de pobres en América Latina era de 136 millones con 62 millones de indigentes, en 1994, la cifra de indigentes sobrepasaba los 98 millones y en solo 14 años se fabricaron 36 millones más. Hoy a casi 20 años, esa cifra se ha duplicado alcanzando 220

millones en el año 2007. En 22 años de ajuste Neoliberal se fabricaron 84 millones más de pobres y hoy en día la cifra es asombrosamente mayor.

Pero el Neo liberalismo además de detractores, tiene también sus defensores. Que tratan de justificar esta intolerable situación social, culpando a los gobiernos y al fatalismo geográfico de la precariedad de las economías y de las sociedades así tenemos que:

- ✓ Las “malas políticas” las “instituciones débiles” y los Gobiernos corruptos, son los responsables.
- ✓ El desfavorecimiento geográfico influye en el deterioro de las economías y de los indicadores sociales
- ✓ Ambas situaciones influyen y son determinantes.

La globalización Económica se fundamenta en la Ideología Neoliberal que mediatiza el papel activo del Estado en la economía y dejando que sean las fuerzas ciegas del mercado las que autorregulen los procesos que integran la cadena productiva, inspirados en la bicentenaria teoría de Adam Smith, donde todo se subordina a las leyes del mercado y estas a su vez, consiguen idílicamente las proporciones adecuadas. En medio de este panorama, el movimiento de consumidores lucha para alcanzar un modelo de desarrollo sostenible que garantice LIBERTAD, EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL.

Lo que viene sucediendo actualmente, es que la Globalización Neoliberal, los Mercados Financieros y las Empresas Transnacionales han estado socavando la base y la superestructura de las propias Democracias Parlamentarias. Se evidencia un traspaso del poder de decisiones desde los Estados Nacionales hacia la esfera Supranacional. Las decisiones fundamentales son tomadas hoy en otros escenarios que son los propios estados

Las políticas de los gobiernos Nacionales se han convertido en rehén de los Mercados Financieros. Se aprecia subestimación e insensibilidad en el Mercado Mundial y los mercados tienden solo a preocuparse por la distribución eficiente y utilidad de los bienes sin reparar la forma en que también se distribuye la riqueza y la pobreza, por todo ello es conveniente recordar que al capitalismo desenfrenado de fines del Siglo XIX y principios del

XX, fue sometiendo a un cierto control democrático, mediante un sin número de leyes sociales, laborales, de competencia, antimonopólicas, ambientales y de Protección al Consumidor, inclusive, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y con la finalidad de impedir la repetición de los desmanes del fascismo se promulgaron leyes para vigilar la actuación de las autoridades (ombudsman), la Revisión de las Cuentas Públicas (mediante los Tribunales de Cuentas), la tutela de la Constitución y las leyes Constitucionales mediante la creación de los Tribunales Constitucionales y la creación de reglas para legislar que incluían la esfera económica.

Sin embargo en los últimos quince años, el devenir económico mundial ha comenzado a sufrir algunos virajes importantes. El advenimiento de gobiernos populares de corte social en América Latina, algunos muy radicales, el surgimiento de bloques económicos alternativos y competitivos como el BRICS que agrupa cuatro de las economías emergentes más importantes del mundo(dos en vías de serlo) y la pérdida de influencia de los Estados Unidos ha cambiado sustancialmente la visión económica y el Movimiento de Consumidores Internacionalmente tiene ante sí un enorme reto y un gran papel que jugar en las nuevas circunstancias frente a las tendencias globalizadoras neoliberales que han sido impuestas pues, los mercados solo pueden desplegar su potencial positivo, cuando son regulados y domesticados políticamente.

A la toma de conciencia ocurrida en las últimas decenas del pasado siglo sobre la protección a consumidores y usuarios, dedicaremos el epígrafe subsiguiente de este trabajo.

VI.1. La toma de conciencia ambiental dentro del movimiento de protección a los consumidores

En el año 1804 la población mundial alcanzó la asombrosa cifra para la época de mil millones de habitantes, 123 años después ya éramos dos mil millones; luego los intervalos de crecimiento fueron estrechándose cada vez más: 32, 15,13, hasta lograr solo en 12 años arribar a los seis y luego siete mil millones, esperando alcanzar para el 2050 nueve mil millones.

El crecimiento desmesurado de la población puede que no fuera un problema si no fuera por el peligro real de la extinción de los recursos naturales no renovables debido al mantenimiento de patrones de vida y estilos que conspiran y comprometen la supervivencia humana. Los próximos conflictos bélicos que causen millones de muertes se realizarán, por el acceso al agua potable o a la tierra cultivable y el movimiento de protección a los consumidores ha ido tomando conciencia de ello.

Resulta una meta humana irrenunciable garantizar las necesidades básicas de las futuras generaciones, esas que no llevan culpa de nuestra inconciencia, El movimiento de protección a los consumidores está nucleado alrededor de esa premisa de la supervivencia humana, consiente que se trata de un proceso lento influenciado por acontecimientos internacionales de obligada consideración en materia de medio ambiente.

Antecedentes históricos

Acontecimientos internacionales más importantes que sirvieron de escenario al debate sobre el tema:

- **En 1972, la creciente inquietud por los problemas ambientales, determino que las Naciones Unidas efectuaran en Estocolmo “La 1era. Conferencia sobre Medio Ambiente Humano”,**

Conclusiones:

Esta Conferencia concluyó señalando que el planeta que habitamos es uno solo, y que por lo tanto, el futuro también es uno, el mismo para todos. Agregando que si no se lograra revertir la situación del deterioro ambiental, sería muy dudosa la viabilidad del futuro de la existencia humana, producto de la irracional relación entre la sociedad y la naturaleza.

- **En 1987, apareció el informe de la Comisión Mundial, sobre Medio Ambiente y Desarrollo con el título de “Nuestro Futuro en Común”,**

Este documento se origina el paradigma del “Desarrollo Sustentable, Sostenible, Sostenido o Duradero”. En el informe, además de relacionar la cuestión del Medio Ambiente con las formas de desarrollo vigentes, este advierte, sobre el fenómeno de la pobreza, la desigualdad social y el desequilibrio de las Relaciones Internacionales, como causas determinantes de la degradación ambiental. Así mismo, el informe identifica dos causas fundamentales de la contaminación y la degradación ambiental:

- ✓ Los efectos indirectos del desarrollo económico y la industrialización que caracteriza a los países desarrollados con elevados niveles de consumo.
- ✓ la falta de desarrollo y consumo en los países subdesarrollados y a la necesidad de explotar excesivamente los recursos naturales para sobrevivir, en un contexto de desigualdad de las Relaciones Internacionales.

La comisión oportunamente definió como sociedad sustentable la que opta por ***“un desarrollo que satisface las necesidades de hoy, sin limitar las posibilidades de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades”***. Este concepto destaca que un consumo ilimitado de los recursos naturales, acompañado con la contaminación pone en peligro la sobrevivencia de las futuras generaciones y no es sostenible a largo plazo.

En 1992, en Río de Janeiro se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre “Medio Ambiente y Desarrollo” para elaborar una estrategia común para un desarrollo sostenible. En esta conferencia surgieron acuerdos como:

- ✓ ***La Declaración de Río:*** Define un conjunto de principios que deben seguir las naciones para el trabajo del Medio Ambiente y el Desarrollo a Largo Plazo.
- ✓ ***La Agenda 21:*** Es 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. El Capítulo IV, de la Agenda 21, habla del “Cambio de los Patrones Insostenibles de Producción y Consumo” enfatizando en el

hecho que para lograr un Desarrollo Sostenible, es imprescindible un cambio en los estilos de vida, patrones de producción y hábitos de consumo a través de:

1. Reducción las tensiones a que se somete al medio
2. Satisfacción las necesidades básicas de las personas
3. Desarrollo de formas de Consumo más Sostenibles
4. Desarrollo de nuevos conceptos de riquezas y bienestar que posibiliten cambios en los estadios de vida que dependan menos de los recursos finitos

En 1997 La Oficina Regional de Consumers Internacional para América Latina y el Caribe realizó un informe el cual fue presentado en las jornadas de evaluación de la Cumbre de la Tierra Río + 5.

Este informe se presentó una evaluación de los acuerdos de Río desde el punto de vista de las organizaciones de consumidores de América Latina y el Caribe, en particular a lo referido al Capítulo IV de la Agenda 21, identificando los avances y haciendo propuestas en torno al tema, tomando como base una encuesta elaborada por la Oficina Regional de *Consumers Internacional* que contó con la participación de organismos de diferentes países como: México, Granada, Bolivia, Uruguay, Trinidad y Tobago, Chile, Argentina y Guyana.

Como resultados positivos se observó que, en los países que contaban con entidades Estatales de Protección al Consumidor, se iniciaron tímidamente campañas educativas, que cubrían aspectos tales como: el ahorro de energía, el uso de gasolina sin plomo, el incentivo del transporte público, el reciclaje de vidrios, papel, embases y el destino final de pilas y baterías. Sin embargo, estas campañas no recibieron resultados muy alentadores.

Modestamente de igual manera se fueron integrando aspectos ambientales en las leyes de protección al consumidor entre las que destacaban, las disposiciones legales en cuanto al uso de plaguicidas y pesticidas que han sido prohibidos por acuerdos internacionales.

De forma general pese a que en todos los países representados existían organismos responsables del diseño de políticas ambientales nacionales, como resultados del informe se

obtuvo que a nivel de Estado en cada uno de ellos, no existía una política coherente y estructurada destinada a la promoción de un consumo sustentable, racional y acorde a las necesidades ambientales. Cinco años después de Río el consumo sustentable no era considerado aun como una materia relevante.

- **Ampliación de las Directrices de las Naciones Unidas en 1999.**

El movimiento de protección al consumidor también ha defendido su responsabilidad en este proceso, como resultado en 1985 las Naciones Unidas adoptó las Directrices para la Protección del Consumidor que se ampliaron en 1999 para incluir los conceptos y principios referidos al consumo sustentable.

Dichas directrices forman un marco de recomendaciones para los gobiernos y sectores comprometidos con el tema, estableciendo mecanismos de protección al consumidor y los derechos y deberes que este tiene frente a la actual situación de deterioro ambiental.

En el punto III letra G, párrafo 43 se dice que:

“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 sostenible y la integración de esas políticas con otras políticas públicas. Las políticas públicas deberán formularse en consulta con el comercio, las organizaciones ecologistas y de consumidores y otros grupos interesados. Al comercio incumbe la responsabilidad de promover el consumo sostenible mediante el diseño, producción y distribución de bienes y servicios.”

- **La Declaración de Johannesburgo en el año 2002 constituyó la continuación de Río 1992.**

Dentro del plan de acción resultado de esta cumbre se indica que los grandes problemas que debemos resolver son, entre otros, la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo, y la protección y ordenamiento de la base de los recursos naturales para el desarrollo social y económico.

A dicho plan de acción se incorporó la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sustentable (ILAC). Este importante acuerdo tiene entre sus objetivos estimular la participación activa del sector privado y de las entidades de la sociedad civil para promover acciones e inversiones que induzcan actividades productivas sostenibles, la conservación y el uso sostenible de bienes y servicios ambientales esenciales para la vida.

- **La Estrategia del PNUMA para América Latina y el Caribe 2003-2005**

Como uno de los resultados más destacados fue el logro de introducir dentro de la estrategia, como una de sus cinco áreas de acción el “promover la integración de los grupos mayores de la sociedad civil en la acción ambiental, así como apoyar la educación pública y aumentar en la sociedad su interés por el ambiente”.

Estos son los hechos más destacados en influyentes para nuestra región en materia de toma de conciencia ambiental.

VI. 2. Consumo sustentable como un derecho y un deber

El término consumo sustentable no puede significar un concepto sin contenido, hablar de ello significa no perder de vista que hoy, millones de personas no tienen acceso siquiera a un consumo mínimo, por lo tanto, es un premisa de supervivencia y un concepto íntima vinculado con la paz y el desarrollo, esencia debe ser constantemente reelaborada y más que llamar a consumir menos, debe estar dirigido a convocar a la población a consumir de manera diferente y promover que se modifiquen las formas de producir y vender los productos y servicios.

La pretensión con este acápite es concientizar tanto a proveedores como consumidores sobre la importancia que adquiere cada una de nuestras elecciones en el consumo, así como el impacto de las decisiones en el diseño y elaboración de un producto o servicio. El reto es aprender a ser ciudadanos socialmente comprometidos con nuestra realidad ambiental y la única forma de asumir esa responsabilidad es llevar prácticas concretas desde la casa, la oficina, la fábrica o, con las nuevas aperturas, desde el negocio privado.

Informarse sobre lo que se compra o se vende, según el rol que se juegue, es un derecho y una responsabilidad social con las generaciones futuras que ya habitarán nuestro planeta. Preguntar: ¿De dónde vienen los productos?, ¿Cómo se fabrican? y ¿Qué desechos generan? Es una actitud que no puede ser identificada con un extremismo encuestador, sino como una cultura de defensa y mejoramiento humano.

No estamos ante la satanización del consumo que es un hecho social que representa una constante en nuestras vidas para lo cual es necesario adquirir bienes o productos y utilizar servicios que buscan satisfacer las necesidades que tenemos como seres humanos. Pero no se debe perder de vista las actitudes y comportamientos hacia el objeto consumido, pues actualmente más que una necesidad de satisfacción de necesidades el acceso a un bien o servicio está asociado a la adquisición de un status y un estilo de vida considerado por la sociedad como “apropiado”.

La satisfacción de necesidades básicas ha pasado a un segundo plano al momento del consumo. Han surgido patrones culturales artificiales, creados y promovidos por la publicidad, ajenos a las culturas nacionales, con el objetivo de aumentar las ventas y las ganancias.

Corolario de lo anterior: **el consumismo**, definido por la Real Académica de la Lengua Española como: “Tendencia inmoderada a adquirir, gastar o consumir bienes, no siempre necesarios”.

Ejemplos sobran: (cálculos aproximados)

- ✓ El 20% de la población mundial residente en los países de más altos ingresos realiza el 86% del total del consumo privado, en comparación con el 20% más pobre, al cual corresponde sólo un 1,3% de dicho consumo.
- ✓ Al quinto más rico de la población corresponde el 53% de las emisiones de anhídrido carbónico y al quinto más pobre, el 3%.
- ✓ A lo largo de toda su vida, un niño nacido en el mundo industrializado acumula más consumo y causa más contaminación que 30 a 50 niños nacidos en países en desarrollo.

Gracias a la toma de conciencia gradual dentro del movimiento de protección al consumidor, este ha defendido su responsabilidad en el proceso. Resultado de ello, como hemos visto en los antecedentes históricos, posterior a 1985 que las Naciones Unidas adoptaran las Directrices para la Protección del Consumidor, en 1999, estas fueron ampliadas para incluir conceptos y principios referidos al consumo sustentable.

El **consumo sustentable** nos plantea como meta fundamental asegurar que las necesidades básicas de la comunidad mundial sean cubiertas, eliminando o reduciendo los excesos en el consumo y evitando los daños o impactos nocivos al ambiente.

Para lograr estos cambios es necesario contar con herramientas que permitan desarrollar una nueva forma de ejercer el consumo. Es responsabilidad de los gobiernos dictar las leyes y normas adecuadas, y es deber de la sociedad cumplirlas. El papel de los proveedores y consumidores responsables es supervisar este cumplimiento. Para ello es necesario entre otras cosas:

1. Estar bien informados: la información es el motor que impulsa los cambios. Los consumidores necesitan información sobre los procesos de producción, los componentes de los productos y los servicios. Tienen que exigirla, es un derecho.

2. Exigir que haya una legislación que ampare los derechos ambientales: Es importante que todos los consumidores y expendedores vigilen su cumplimiento, además de existir órganos encargados de ello.

3. Capacitarse y educarse: los temas del consumo deben formar parte de la capacitación y educación de los ciudadanos para crear una conciencia sobre consumo sustentable. Ello debe comenzar desde edades tempranas.

4. Participar: los consumidores deben organizarse para defender sus derechos y capacitarse e informarse para conseguir un nuevo estilo de vida más amigable con el ambiente. La vigilancia y el control constituyen formas de ejercer el derecho ciudadano de velar porque las autoridades tomen decisiones apropiadas y los consumidores cambien de actitud.

5. El derecho a la queja: es una de las herramientas más prácticas y fáciles de usar. El reclamo es una forma de ayudar a las empresas que brindan productos y servicios a que estos mejoren, es un “control de calidad”.

6. El poder de compra: pocos consumidores saben que tienen este poder que constituye una gran fuerza que, usada en forma ética e inteligente, puede promover cambios rápidos en las formas de producción, distribución y venta de servicios y productos.

VI. 3. El sistema integrado de producción y consumo sostenible

El consumo es el último eslabón en la cadena productiva. Entre la producción y el consumo hay varios pasos: identificar la materia prima, adquirirla o extraerla, transformarla, envasarla, transportarla, comercializarla a los mayoristas y, finalmente, venderla al consumidor en forma directa. Este proceso es tanto de transformación como de destrucción. Para construir un escritorio hay que talar árboles. Si el proceso queda en la extracción de la materia prima, es

un proceso destructivo que a la larga afecta a todo el sistema ambiental del bosque (plantas, animales, microorganismos, agua, suelos). Si el proceso incluye la resiembra en forma adecuada, se convierte en un proceso que asegura que el recurso se mantenga en el tiempo, es decir, que sea sostenible y con él todo el sistema.

El ciclo económico considera entre sus elementos la producción y el consumo como un sistema integrado, en donde los dos conceptos se interrelacionan y se afectan mutuamente. Es decir, cualquier cambio en la producción impacta en el consumo y viceversa. En la medida en que la empresa logra disminuir el impacto ambiental de su proceso de producción, automáticamente el producto o servicio que ofrece en el mercado es más sostenible.

La sostenibilidad ambiental de un producto (la relación coste beneficio resultante) es analizada por medio del ciclo de vida del mismo y su impacto ambiental como integrador, es la agregación de todos los impactos que ocurren durante todo el ciclo de vida.

Los productos que vemos en el mercado sufren una evolución que los especialistas llaman ciclo de vida que tiene varias etapas: desde el nacimiento, pasando por su desarrollo, madurez hasta llegar a su “muerte”. El conocimiento de este ciclo es muy útil y práctico para entender cómo se fabrica un producto, cómo se lo introduce en el mercado, cómo impacta a la gente para ser comprado, cuánto dura, qué impactos produce su fabricación y consumo, o su disposición o “muerte”. Si conociéramos más lo que comemos, lo que vestimos y lo que bebemos, podríamos tomar decisiones más responsable respecto a nuestra salud y a la salud del ambiente.

De forma general y a manera de síntesis, podemos afirmar que en el proceso de producción se procede de manera selectiva. Se eligen algunos elementos de la naturaleza y se prescinden de otros que pueden convertirse en desechos que se eliminan en el ambiente y que lo contaminan. Lo ideal es hacer un uso integral de la naturaleza, reduciendo los desechos y los impactos.

Actualmente en las empresas existe aún la tendencia a ver como una limitación la mejora de los procesos que se dan en el ciclo de vida de un producto en materia ambiental, pues los resultados no son en muchos casos evidentes porque se manifiestan a mediano y largo plazo. Además, generalmente llevar a cabo transformaciones para realizar un ciclo de vida sostenible conlleva costes económicos que no necesariamente son revertidos.

Visto de esta manera, una empresa tanto de bienes como de servicios, que no posea competencia en el mercado no se ve presionada por aplicar procesos sostenibles en la producción, pues al cliente no le quedará otro remedio que acudir a ellos. En estos casos el usuario o consumidor no ejerce la presión social que realiza cuando tiene conciencia y cuenta un abanico de opciones.

Lo que realmente ocurre es que en muchas ocasiones desgraciadamente queda a la conciencia del proveedor desarrollar criterios de sostenibilidad en su actividad. De ahí se deriva la necesidad de regular los mecanismos que obliguen a la empresa a aplicar procesos sostenibles. Es aquí donde hay que destacar la responsabilidad y el papel que tiene el Estado, como máximo responsable, del marco normativo para penalizar si se perjudica el medioambiente y la salud de los consumidores; de los medios de comunicación para crear conciencia a través de fomento y apoyo de políticas educativas orientadas al consumo sustentable; y de instrumentos económicos como los gravámenes e impuestos para influir en el comportamiento del productor y consumidor.

Antes de concluir hay que retomar lo planteado inicialmente en relación a la Globalización Neo Liberal. Las políticas son buenas o malas en la medida en que coadyuvan al paradigma de una sociedad con todos y para todos es por ello que la influencia negativa de la Neo Globalización perjudica el Medio ambiente y debe ser sustituida por políticas encaminadas a la sostenibilidad y la Protección de los Derechos de los Consumidores.

La humanidad contrajo una deuda ambiental con el planeta. Contribuyamos desde nuestra posición a mitigarla, no a exacerbarla.

Y para terminar

Hemos pretendido, a partir de una compilación coherente de trabajos que ofrecen la visión de los autores sobre una problemática de carácter social, como la protección a los consumidores, vinculada a los intereses de los ciudadanos, ofrecer un material que pueda brindar información e ilustrar la situación actual y los retos que en el orden institucional, social e individual se presentan en el futuro inmediato, por el que necesariamente debemos transitar.

No es nuestra intención y no podemos, llegar a un final, pues la puerta está abierta para muchos estudios y trabajos concretos en el orden normativo, práctico, científico y educativo, por tanto, esta es sólo una primera aproximación ordenada sobre el asunto y un reto para trabajos posteriores.

Definitivamente hay motivación científica y docente para incursionar más concretamente en un libro de casos de estudio que aborde la problemática de manera más concreta y refleje su expresión práctica en diferentes esferas del quehacer cotidiano en nuestra sociedad, a fin de poder ejemplificar y fotografiar con mayor exactitud esa realidad, para lograr su mejor comprensión y más aún, acercarnos a sectores donde hoy el tema ni siquiera se aborda, a pesar de tener estos un gran impacto social.

Bibliografía

Textos:

1. 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. 1999.
2. ALBOUKREK Aarón y FUENTES S, Gloria., Diccionario Larousse de Sinónimos y Antónimos e ideas afines, Ediciones Larousse S.A, Puebla, 2000.
3. Cañas-Quirós, Roberto. (2008). Ética y moral en <http://www.uaca.ac.cr/acta/>.
4. Castanedo Abay, Armando. (2009). Mediación para la gestión y solución de los conflictos, ONBC, La Habana.
5. Chacón Arteaga, Nancy Lucía (2009). et al. Curso de Ética y Sociedad, Tabloide de la Universidad para Todos, Edit. por Juventud Rebelde.
6. Carrasco Perera, Ángel, et al., Estudio sobre el Derecho de Consumo en España, Universidad de Castilla-La Mancha, s.e, 2001.
7. Consumers Internacional, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de "Educación, Consumo y Calidad de vida".
8. Consumo y Sociedad, Aspectos Legales de las Relaciones de Consumo, Consumers Internacional, Santiago de Chile, 2000.
9. Díaz Tenreiro (Ponente). Tribunal Provincial de Ciudad de La Habana, Sala Segunda de lo Civil y de lo Administrativo. Sentencia N° 110 de 2 de noviembre de 1999. 29º Considerando, in fine.
10. Dirección Nacional de Protección al Consumidor, "El Sistema de Protección al Consumidor", La Habana, Cuba, 2001.
11. García de Enterría, Eduardo y Fdez, Tomás – Ramón. (2001). Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Civitas, Madrid.
12. Hauriou, Maurice, Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général, Prefacio de la 11^{na} Edición (1927). En Hauriou, Maurice, Obra Escogida, traducida por Santamaría Pastor, Juan y Muñoz Machazo, Santiago, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, p.120.
13. Ivanega, Miriam M., Acerca de los Servicios Públicos y sus Controles Administrativos, Editorial Sherwood, Caracas, 2006.
14. Martínez Espín, Pascual, "Material del curso de Protección al Consumidor para curso impartido en la Universidad de La Habana", La Habana, 2005.
15. Nocedo, Yarmila Martínez. (2009). Hablemos de comunicación, Logo, La Habana.
16. Ordoñez Méndez, Eulogio.(2010). Ética Jurídica. Trabajo Final de Curso. www.buenastareas.com, 19 Feb.
17. Parada, Ramón. (1997). Derecho Administrativo, Tomo I, Civitas, Madrid.
18. Papanek, Víctor. Diseño Real: Ecología Humana y el cambio social. Italia: s.n., 1970.
19. Prendes Lima, Pablo.(2009). Fundamentos Constitucionales de la ética judicial, Red. Jurídica Avileña. Servicio de divulgación de artículos y trabajos científicos de Derecho, elaborados por juristas avileños No. 2. 20 de enero.
20. Pérez Gallardo, Leonardo y Tabares Neyra, Lourdes, "Orígenes y Desarrollo de la Protección al Consumidor", Centro de Consumo de la UCLM, junio, 2005.

21. R. Balari, Eugenio, "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 1986.
22. R. Balari Eugenio "Consumo y Movimiento de Consumidores" EMASESA, Sevilla, 2000.
23. Estrategia de la Protección al Consumidor hasta el año 2005, Dirección de Protección al Consumidor, MINCIN, La Habana, julio 2000.
24. Horta Herrera, Emilia, et al, "Los derechos de los consumidores y su protección jurídica", en Lecturas de Derecho de Obligaciones y Contratos, Editorial Félix Varela, La Habana, 2000.
25. Información sobre el resultado del Debate de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, mayo de 2011.
26. Ojeda Rodríguez, Nancy de la C., "El Control de las Condiciones Generales de los Contratos como forma de Protección a los Consumidores", Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de la Habana, s.e, s.l.i, 2002
27. Rizo Peña, Pedro Edgar. (2008). "Concepción martiana de la utilidad de la virtud". Ponencia, EMS Comandante Arístides Esteves Sánchez, La Habana, marzo, 2008. Véase además: Anuario de Estudios Martianos, enero
28. Rega Ferrán, Elia Esther, "La protección al consumidor. Una necesidad jurídico penal", Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana, s.e, s.l.i., 2002.
29. Rodríguez Palacio, Edith, "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, 1987.
30. Tamayo Pineda, Noris . (2012). "Gestión y solución de litigios jurídicos". s.l. :ponencia, CONGRESO INTERNACIONAL DE ABOGACÍA, La Habana.
31. Vázquez García, Humberto. (2008). Moral, ética y eticidad cubana Revista teórica y política Comité Central del Partido de Cuba; <http://www.cubasocialista.cu/TEXTOS/cs0252.htm>.

Fuentes Legales:

1. Constitución de la República de Cuba de fecha 24 de febrero de 1976 reformada en 1978, 1992 y 2002, Editorial Política, La Habana, 2002.
2. Código Civil cubano, Ley No. 59 de fecha 16 de julio de 1987, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1989.
3. Código Penal cubano, Ley No. 62 de fecha 27 de diciembre de 1987, modificada por el Decreto-Ley No. 140 de fecha 13 de agosto de 1993, Decreto-Ley No. 150 de fecha 6 de junio de 1994 y por el Decreto-Ley No. 175 del 17 junio de 1997, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1996.
4. Ley No. 697 de fecha 22 de enero de 1960, Ley de Protección al Consumidor, en Folletos de Divulgación Legislativa, Editorial Lex, La Habana.
5. Ley No. 854 de fecha 6 de julio de 1960, sobre el Ministerio de Comercio, en Folletos de Divulgación Legislativa, Editorial Lex, La Habana.
6. Ley No. 933 de fecha 23 de febrero de 1961, crea el Ministerio de Comercio Interior, en Folletos de Divulgación Legislativa, Editorial Lex, La Habana.

7. Ley No. 1015 de fecha 12 de marzo de 1962, crea la Junta Nacional para la Distribución de los Abastecimientos, en Folletos de Divulgación Legislativa, Editorial Lex, La Habana.
8. Ley No. 1097 de fecha 25 de marzo de 1963, modifica la Ley No. 1015, en Folletos de Divulgación Legislativa, Editorial Lex, La Habana.
9. Ley No. 7 de fecha 19 de agosto de 1977, Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, Granma, 2004.
10. Ley No. 5 de fecha 13 de agosto de 1977, Ley Procedimiento Penal, Granma, 2004.
11. Ley No. 41 de 13 de julio de 1983, Ley de Salud Pública, en GO ordinaria No. 61 de fecha 15 de agosto de 1983.
12. Ley No. 81 de fecha 11 de julio de 1997, del Medio Ambiente, en GO extraordinaria No. 8 de igual fecha.
13. Decreto-Ley No. 241, que modifica la LPCAL a LPCALE, en Gaceta Oficial extraordinaria No. 33 de fecha 26 de septiembre de 2006.
14. Decreto-Ley No. 67 de fecha 19 de abril de 1983, De la Organización de la Administración Central del Estado, en GO extraordinaria No. 9 de igual fecha.
15. Decreto-Ley No. 147 de fecha 21 de abril de 1994, De la Reorganización de los Organismos de la Administración Central del Estado, en GO extraordinaria No. 2 de igual fecha.
16. Decreto-Ley No.182 de fecha 23 de febrero de 1998 sobre la Normalización y Control de Calidad; Decreto-Ley No.183 de fecha 23 de febrero de 1998, de la Metrología.
17. Acuerdo No. 3529 de fecha 17 de agosto de 1999 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.
18. Resolución No. 167 de fecha 5 de mayo de 1960 del Ministerio de Comercio.
19. Resolución No. 239 de fecha 10 de junio de 1960 del Ministerio de Comercio.
20. Resolución No. 294 de fecha 14 de julio de 1960 del Ministerio de Comercio.
21. Resolución No. 421 de fecha 28 de septiembre de 1960 del Ministerio de Comercio.
22. Resolución No. 30 del año 2002, de la Asamblea Provincial del Poder Popular de La Habana, sobre las Oficinas de Atención a la Población.
23. Resolución No. 1 de fecha 3 de enero de 2002 del Ministro de Comercio Interior, sobre el Sistema de Inspección de la Protección al Consumidor.
24. Norma ISO 9000, diciembre de 2005, de la Oficina Nacional de Normalización de Cuba.
25. Francia, Code de la Consommation, publicado mediante Ley No. 93-949, de 26 de julio de 1993
26. Austria, Konsumentenschutzgesetz (KSchG), de 8 de marzo de 1979.
27. Portugal, Ley General para la Defensa de los Consumidores, Ley No. 24/96, de 31 de julio de 1996.
28. España, Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios (LGCU), de 19 de julio de 1984; Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre de 2007.
29. Venezuela, Ley de Protección al Consumidor y al Usuario, publicada en Gaceta Oficial N° 4.898 Extraordinario de fecha 13 Diciembre de 1995.
30. Argentina, Ley de Defensa de los Consumidores, Ley No. 24.240 de 22 de septiembre de 1993.
31. México, Ley Federal de Protección al Consumidor de 24 de diciembre de 1992.

32. Resolución 39/248, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Directrices para la Protección del Consumidor, de 16 de abril de 1985.
33. Resolución del Consejo de la Comunidad Económica Europea para la política de protección y de información de los consumidores, de fecha 14 de abril de 1975.
34. Directiva 90/314/CEE, sobre Viajes Combinados.
35. Directiva 87/102/CEE, de Crédito al Consumo.
36. Directiva 93/13/CEE, sobre Cláusulas Abusivas.
37. Directiva 97/7/CE, de Contratos a Distancia.
38. Directiva 85/374/CEE, de Responsabilidad por los Daños Causados por Productos Defectuosos.
39. Directiva 92/59/CEE sobre Seguridad General de los Productos.
40. Directiva 85/577/CEE, de Contratos Negociados fuera de los Establecimientos Comerciales.
41. Directiva 84/450/CEE, sobre Publicidad Engañosa.
42. Directiva 1999/44/CE sobre las Garantías de los Bienes de Consumo.

Anexos

Anexo I

LEY No. 697 DE 22 DE ENERO DE 1960
“LEY DE PROTECCIÓN
AL CONSUMIDOR”
(GACETA OFICIAL DEL 26 DEL PROPIO MES)

Medidas para reprimir el alza de precios en los artículos de consumo

Por Cuanto: 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 ilícita de especulación mercantil.

Por Cuanto: En protección del consumidor, resulta indispensable garantizar que el ejercicio de las actividades mercantiles en general se realice en condiciones normales y que las disposiciones oficiales en materia de precios y abastecimiento se cumplan con el máximo de eficacia que exige la defensa de los intereses populares.

Por Cuanto: El mejor logro de tales finalidades se alcanza mediante una actuación administrativa directa, sin perjuicio de la responsabilidad criminal en que se incurra por las infracciones cometidas, permita al Gobierno exigir la más estricta obediencia y sujeción a las disposiciones dictadas en beneficio de la economía popular.

Por Tanto: En uso de las facultades que le están conferidas, el Consejo de Ministros resuelve dictar la siguiente

Artículo 1.- Esta ley se denomina “Ley de Protección al Consumidor”

Artículo 2.- Sin perjuicio del procedimiento criminal que en cada caso corresponda, se autoriza al Ministerio de Comercio para disponer la inmediata retención, de toda clase de artículos, productos y materias primas, para su ulterior venta o distribución bajo supervisión o acción oficial, en los casos en que cualquier autoridad o funcionario autorizado para ello inicie actuaciones, con motivo de hechos que, a juicio de dicho Ministro, sean infracciones de las disposiciones legales o administrativas relacionadas con el abastecimiento o los precios de los referidos artículos, productos o materias primas; constituyan prácticas contrarias al ejercicio normal del comercio o representen una alteración dolosa de las condiciones normales del mercado.

Artículo 3.- Las mercancías retenidas a virtud de lo establecido en el Artículo anterior quedarán en poder de las personas naturales o jurídicas que sean propietarias u operadoras de las mismas en calidad de depósito, sin que por consiguiente pueda efectuarse su venta, traslado u operación mercantil de clase alguna, salvo de la forma en que se dispone en la presente Ley.

Artículo 4.- Las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras de mercancías oficialmente retenidas conforme a lo establecido en esta Ley, deberán presentar en la estación de la Policía Nacional Revolucionaria o cuartel del ejército Rebelde a cuya circunscripción corresponda el establecimiento de que se trate, una declaración jurada, contentiva de los siguientes particulares:

- a) Cantidad, peso o medida de cada partida de las mercancías sujetas a retención que hubieren vendido con especificación de todos los detalles que las identifique, de acuerdo con el acta de retención.
- b) Nombre y direcciones completas de los adquirientes.
- c) Precios de las mercancías, que no podrán exceder, cuando no se hallen oficialmente regulados, de los que sean corrientes en el mercado en la fecha de las operaciones.

Dicha declaración jurada se presentará por duplicado, al cierre de sus operaciones diarias, si se tratare de comerciante mayorista o productor, o dentro de las veinticuatro horas siguientes, en el caso de comerciantes detallistas.

El jefe de la unidad policíaca o militar devolverá la copia al interesado con el sello gomígrafo oficia, en concepto de recibo, y remitirá el original, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su recepción, a la Dirección General de Abastecimientos del Ministerio de Comercio, por correo certificado.

Artículo 5.- Las ventas de mercancías retenidas en virtud de lo que esta ley dispone podrán efectuarse sin sujeción al procedimiento establecido en el Artículo anterior, a los precios oficialmente fijados o a los corrientes en el mercado local, si no estuvieran regulados, cuando dichas operaciones se realicen, por disposición del Ministro del Comercio, bajo supervisión oficial, por delegados de ventas que al efecto designe o mediante permisos oficiales de consumo, con sujeción a lo que dispone el Artículo siguiente.

Artículo 6.- El Ministro de Comercio queda facultado para designar delegados de ventas, a fin de que con carácter oficial supervisen o realicen directamente las operaciones de ventas y distribución de las mercancías retenida, conforme a las disposiciones legales o administrativas vigentes en materia de abastecimiento y precios y con arreglo a las condiciones normales del mercado, a falta de dichas disposiciones.

Artículo 7.- En el caso de que los delegados de ventas las efectúen directamente, lo harán por cuenta y cargo de la persona natural o jurídica que sea propietaria, poseedora u operadora por cualquier título del establecimiento mercantil o industrial, a la que entregarán el importe de las ventas, mediante acta oficial, al cierre de las operaciones diarias, en las que deberán atender con preferencia las necesidades o requerimientos de los clientes habituales del comerciante o industrial de que se trate.

Artículo 8.- Las personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras por cualquier título de las mercancías que se vendan bajo la supervisión oficial o directamente por delegados de ventas del Ministro de Comercio, vendrán obligadas a abonar diariamente a dichos delegados, en concepto de pago de servicios, una cantidad igual a la que corresponda

percibir, durante el mismo período, al factor, o en su defecto, al empleado que devengue mayor sueldo o jornal en el establecimiento mercantil o industrial en cuestión.

Artículo 9.- En todos los casos en que el Ministro de Comercio ordene retener, para su ulterior venta o distribución, por aplicación de esta ley, artículos, productos o materias primas, dispondrá asimismo la colocación en el exterior del establecimiento, de n aviso oficial en el que se dará a conocer al público que las mercancías retenidas se venden y distribuyen bajo supervisión oficial, por infracción de las disposiciones oficiales vigentes o por alterarse las condiciones normales del mercado, según el caso.

Artículo 10.- Los Jueces y Tribunales de Justicia, en los casos en que las mercancías a que se refiere el Artículo Segundo se encontraren retenidas a su disposición en virtud de causas criminales, autorizarán al Ministro de Comercio, a su instancia, para que disponga su venta mediante alguno de los procedimientos señalados en esta ley, sin perjuicio de continuarse la tramitación correspondiente.

Artículo 11.- Las autoridades militares y policíacas de la Nación y sus agentes auxiliarán a los Delegados de ventas designados por el Ministro de Comercio en los casos que recaben su cooperación para el mejor desempeño de las funciones que se les encomienden y en cumplimiento de la presente ley.

Artículo 12.- Se deroga el Decreto número 2597, de 25 de agosto de 1950 y las demás disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a lo dispuesto en esta ley, que comenzará a regir desde la fecha de su publicación en la "Gaceta Oficial".

Anexo II

Derechos y Deberes de los Consumidores Cubanos

En los lineamientos Estratégicos hasta el año 2005 para la Implementación de la Protección al Consumidor (Dirección de Protección del Consumidor del Ministerio de Comercio Interior, Enero de 2001), se establecen los derechos y deberes de los consumidores que a continuación se señalan:

Derechos de los Consumidores:

- **Derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas;** a través del acceso a los bienes y servicios básicos esenciales: alimentos adecuados, ropa, calzado, servicios personales y comerciales.
- **Derecho a la protección de la vida, la salud y la seguridad del consumidor;** contra los riesgos provocados por prácticas en el abastecimiento de productos y servicios considerados peligrosos o nocivos a su integridad física y contra la mala calidad y la publicidad falsa o engañosa.
- **Derecho a la protección de sus intereses económicos;** mediante el trato equitativo, justo y respetuoso en las transacciones de compraventa y contractuales y contra métodos comerciales coercitivos o que impliquen desinformación o información equivocada sobre los productos o servicios.
- **Derecho a la información;** o sea, recibir de los proveedores toda la información veraz y oportuna, sobre los diferentes bienes y servicios, con especificación correcta de cantidad, características, composición, calidad y precio, así como sobre los riesgos que representen; necesaria para tomar una decisión o realizar una elección adecuadamente informada en la adquisición, uso y consumo de productos y servicios.
- **Derecho a la educación** y la divulgación sobre el consumo adecuado de bienes o servicios, que aseguren la libertad de elección, la equidad en la relación de intercambio y la preparación del consumidor para ejercer un consumo responsable y sustentable, dotado del instrumental necesario para la reclamación de sus derechos.
- **Derecho a escoger;** que da la posibilidad de satisfacer las necesidades de los consumidores de acuerdo a sus expectativas, gustos, preferencias; todo ello dentro de un marco racional y en consonancia con las condiciones específicas de la economía nacional.
- **Derecho a la reparación integral, oportuna y adecuada por daños y perjuicios;** consecuencia de la adquisición de los bienes o servicios que se ofrecen en el mercado o de su uso o consumo y a la compensación efectiva por el incumplimiento de lo prometido por el proveedor.
- **Derecho a acceder a los órganos correspondientes para la protección de sus derechos;** con vistas a exponer sus opiniones, considerando además la prevención de

daños patrimoniales y morales, individuales y colectivos, lo que garantiza la protección jurídica, administrativa y técnica a los consumidores; mediante un procedimiento ágil, eficiente y eficaz.

- **Derecho a que no se atente contra la conservación y preservación del medio ambiente;** garantía del consumo presente y futuro.

Deberes de los Proveedores

- Respetar los derechos de los consumidores, aplicar buenos usos en la atención al consumidor y garantizar la equidad en su trato con estos.
- Informar, clara y verazmente, y en idioma español, al consumidor, sobre las características del producto o servicio ofrecido, tales como la naturaleza, composición, contenido, peso, origen, fecha de vencimiento, toxicidad, precauciones, precio y cualquier otra condición determinante, todo lo cual se consignará en el empaque, recipiente, envase, en la etiqueta del producto o en el anaquel del establecimiento comercial.
- Suministrar al consumidor las instrucciones sobre la utilización adecuada del artículo que adquiere, así como la necesaria información acerca de los riesgos que entraña su uso para su salud o seguridad.
- Informar al consumidor sobre las garantías de los productos o servicios y las condiciones de éstas.
- Informar al consumidor si las partes o repuestos utilizados en reparaciones son usados, asumiéndose que si no existe advertencia sobre el particular, se presumirá que dichos bienes son nuevos.
- Informar de la no-existencia de partes, repuestos o servicios técnicos, en relación con un bien determinado, para su reparación en el país si ese fuera el caso.
- Asumir la responsabilidad por la resolución contractual, cuando tenga la obligación de reparar el bien y no la haya satisfecho en un tiempo razonable.
- Poner en conocimiento del comprador los plazos para la formulación de reclamos, de acuerdo con la naturaleza del bien o servicio.
- Mantener en buenas condiciones de funcionamiento y debidamente calibrados, las pesas, medidas y demás instrumentos de medición que se utilicen en su actividad comercial o de servicios.
- Extender factura o comprobante de compra en que conste claramente el establecimiento donde se adquiere el producto, así como la identificación de los bienes o servicios, el precio y la fecha de compra.

- Instruir al personal de contacto en aspectos referidos a atención al consumidor y protección de sus derechos.
- Atender las quejas de los consumidores y darles la debida solución a su nivel.