



BASES GENERALES PARA UNA CONCEPCIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR DE CUBA.

Dra. Alma D. Hernández Ruiz
Centro de Estudios de Técnicas de Dirección
Universidad de La Habana

Consideraciones acerca de la situación de la Protección del Consumidor en Cuba.

En los últimos años se ha venido trabajando en la creación de un Sistema de Protección al Consumidor en Cuba. Pero existe una serie de elementos que deben ser superados a fin de crear un verdadero sistema al respecto. Entre estos elementos pueden señalarse los siguientes:

Es necesario que existan legislaciones y mecanismos que posibiliten la protección de los consumidores, lo que se manifiesta en el creciente número de quejas por parte de la población tanto en relación a violaciones a sus derechos en las relaciones de intercambio como a la no efectividad de los mecanismos existentes para dar solución expedita a las situaciones planteadas por los consumidores.

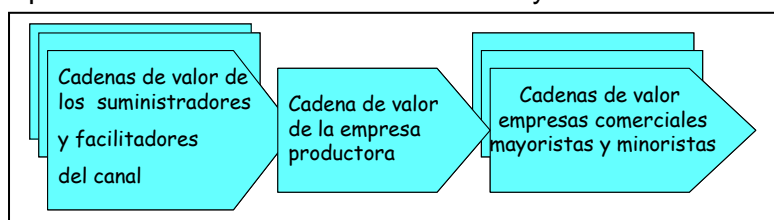
La no existencia de una normativa de consumo actualizada y orientada a la protección y defensa de los consumidores, lo que se manifiesta en la no existencia de una Ley de Protección del Consumidor, la existencia de leyes,

resoluciones y decretos dispersos en los diferentes organismos y que no constituyen un cuerpo legal para el ejercicio del derecho de consumo, conciliado en todas sus aristas.

No existe un enfoque integral en el tratamiento de la protección del consumidor, lo que se explica a partir de que en los trabajos desarrollados no están integrados todos los organismos y empresas que deberán estar implicados en el aseguramiento de esta categoría.

El sistema que se proyecta no tiene un carácter proactivo, de ahí que la categoría protección del consumidor solo se esté trabajando en aquellas entidades que tienen contacto directo con el consumidor, o sea, las empresas comercializadoras minoristas y los que prestan servicios a la población –dentro de estos últimos, fundamentalmente los servicios considerados dentro de la rectoría del MINCIN -, cuando se trata de que en este proceso estén involucrados todos aquellos los que se encuentran en el sistema de valor de los productos y servicios desde su creación, tal como se muestra en el esquema siguiente.

Esquema #1. Sistema de Valor de bienes y servicios.



El sistema considera al consumidor como objeto y no como sujeto activo de su proceso de protección, por lo que el énfasis se esté poniendo en el desarrollo de las entidades a las cuales reclamar para que éstas ejerzan la función de protección y defensa de los derechos de los consumidores, no sobre la base de que estos estén preparados para su propia defensa y el ejercicio de un consumo responsable y sustentable.

El incipiente desarrollo de las nuevas entidades, llamadas a cubrir la función de protección y defensa de los consumidores, que en su nivel base están ubicadas en las OFICODA a nivel de Consejo Popular, sin existir una estructura municipal y poco desarrollo de la actividad a nivel de las provincias.

El desarrollo de sistemas propios de protección al consumidor por empresas minoristas, que antecedieron

el surgimiento de la Dirección de Protección al Consumidor, y por tanto, no contentivos de sus lineamientos.

Los elementos anteriores demuestran que en la práctica no existe realmente un Sistema de Protección del Consumidor en Cuba, toda vez que los trabajos llevados a cabo hasta el momento para la creación del mismo han carecido de un enfoque en sistema, lo que condicionan la necesidad de desarrollar una Concepción Integral para la formulación de éste sobre la base de dicho enfoque en sistema.

Todo lo anterior condiciona la necesidad de formular un elemento integrador que, a juicio de la autora, sería el Sistema de Protección del Consumidor, toda vez que una concepción de esta naturaleza debe coadyuvar a la interrelación de estos diferentes eslabones en un todo único y sistémico, para lo cual se presenta la siguiente propuesta de bases generales.

Bases Generales para una Concepción Integral del Sistema de Protección del Consumidor de Cuba.

Si se asume que la protección y defensa de los consumidores debe manejarse en su totalidad, en lugar de que cada entidad establezca, sobre la base de sus interpretaciones, los límites de la misma, entonces es válido analizarla partiendo de considerar que un sistema integral es "...el conjunto de componentes cuya interacción engendra nuevas cualidades (fruto de la integración, del sistema), que no poseen los elementos integrantes." (Afanasiev, 1973).

Asumido el concepto anterior, es válido incorporar al análisis las particularidades que dicho autor le asigna a los sistemas integrales, teniendo en cuenta que el estudio de un fenómeno a partir de una perspectiva sistémica, no permite soslayar ninguna de sus cuatro peculiaridades, las que se relacionan y se aplican a continuación al objeto de estudio:

Peculiaridad #1. La existencia de cualidades resultantes de la integración y de la formación del sistema, que no se reducen únicamente a la suma de las

propiedades de los componentes de que consta. (Afanasiev, 1973).

La existencia de un sistema está en función de la interrelación que se establezca entre los elementos que lo componen, de la cual surgirán cualidades

que no existen en dichos componentes si estos se encuentran aislados, cualidades que solo se obtienen como producto de la integración de dichos elementos en el sistema.

Por tanto, cuando se crea un nuevo sistema, de hecho se presuponen "...los beneficios que se derivarán de su puesta en funcionamiento, por lo tanto la cualidad resultante no es algo que, en general, brota de manera espontánea, sino algo que se persigue conscientemente de forma planeada" (Díaz, Guerrero, 2001). Lo que implica que los sistemas se crean para alcanzar determinados objetivos, a partir de los cuales entonces, se modelarán las cualidades resultantes de la interacción de sus elementos componentes.

En este sentido, como cualidades emergentes del nuevo ordenamiento en materia de protección del consumidor se erigen las tres siguientes:

- El bienestar físico y espiritual del consumidor a partir de la garantía de sus derechos.
- El tratamiento de la protección del consumidor como una categoría resumen a la que tributa todo un conjunto de organizaciones.
- La satisfacción de los proveedores por el hecho de que suministran productos y servicios que realmente satisfacen las necesidades de los consumidores, lo que contribuye a la elevación de su eficacia, por la vía del reconocimiento de los satisfactores de sus productos y servicios.

En suma, hasta ahora han existido múltiples elementos, mecanismos, resoluciones, etc. orientados a la protección del consumidor (Cuba, 2001), pero estos no han estado sometidos al nivel de integración necesaria que garantice el funcionamiento integral de esta categoría, pues de otra forma pudieran resultar inoperantes en materia de protección del consumidor.

Edith Rodríguez¹ en 1987 realiza una amplia compilación de todo un conjunto de leyes, resoluciones, decretos, etc. dirigidos a este propósito; sin embargo actualmente no se cuenta con un documento que integre o refiera la actualización de esta información.

De ahí que la formulación del Sistema de Protección del Consumidor deba ser asumida como el instrumento que, a partir de lo general que resulta de la necesidad de coadyuvar a la solución de las insuficiencias que presentan los mecanismos que han estado operando en el país en materia de protección del consumidor, agrupe y precise las particularidades de las aportaciones de cada uno de los implicados.

En consecuencia, la protección del consumidor debe ser vista como un proceso social integral, que implica que la sociedad en pleno se involucre en la defensa y respeto de los derechos de los consumidores, y se traduce en la existencia de:

- regulaciones generales (nacionales) en esta materia,
- reglamentaciones de organismos, empresas e instituciones, adecuando dichas regulaciones a las características de sus prestaciones y participación en el sistema de valor de los productos y servicios,
- fuerza de ventas y personal de contacto en general, preparado para la atención a los consumidores en todas las instalaciones que le prestan servicios,
- existencia de suficiente información a la población acerca de sus derechos y de cómo actuar en caso de que se violen.
- instituciones encargadas especialmente de velar por la protección y defensa de los consumidores,
- y un consumidor educado en términos de consumo responsable y

¹ Rodríguez, Edith. El Consumidor y el Usuario en Cuba. Instituto Cubano de Investigaciones y Orientación de la Demanda Interna, 1987.

sustentable, que posibilite su participación activa en este proceso.

La necesidad de dar respuesta a lo anterior condiciona la creación del Sistema de Protección del Consumidor. En el Proyecto de Política de Protección al Consumidor de la República de Cuba se define el Sistema de Protección al Consumidor como “el conjunto de principios, disposiciones y acciones dirigidos a orientar, amparar, educar, informar, auxiliar y favorecer los intereses económicos y sociales de los consumidores y el reconocimiento de sus derechos, para que puedan ser ejercidos por estos en su enfrentamiento a los proveedores en el acto de intercambio. Característica importante del Sistema de Protección al Consumidor debe ser su actuación ágil, oportuna y eficaz acorde con los requerimientos de los consumidores”². (Dirección de Protección al Consumidor, 1999).

Es evidente que dicha definición es un paso de avance con relación a la situación anterior, cuando el país carecía de una definición de Sistema de Protección del Consumidor y en consecuencia, no se estaba considerando como una necesidad del país la concepción de un sistema de tal naturaleza. Sin embargo, la definición anterior adolece de determinados insuficiencias, a saber:

- El problema de la protección del consumidor se está circunscribiendo solamente al momento del intercambio, en el que, claro está, tiene lugar su más clara manifestación, pero el Sistema de Protección del Consumidor no puede existir solamente para velar por la no-violación de los derechos de los consumidores en el acto de intercambio.
- El Sistema de Protección del Consumidor debe ser concebido en todo momento como un ente proactivo, en el que se trabaje en evitación de las

violaciones, de ahí que se anteponga al momento del intercambio y alcance todo el sistema de valor de los productos y servicios que participarán en dicho acto.

- La institucionalización del Sistema, o sea, que además de “... conjunto de principios, disposiciones y acciones...” se requieren también las entidades que procederán a la ejecución del sistema que se diseñe y que de hecho formarán parte de él.
- También desde el punto de vista formal, la propuesta contiene un número excesivo de acciones – verbos – para describir lo que está llamado a ser dicho sistema. En este sentido, sería factible emplear los verbos más abarcadores, como es el caso de informar que de hecho contiene el orientar; y favorecer asume el contenido del verbo amparar y auxiliar.
- Como se sabe, en el país se está trabajando para crear un Sistema de Protección al Consumidor – tratamiento paternalista del concepto, pues ubica al consumidor como objeto y no sujeto de protección -, cuando se trata de conformar un sistema en el que todos los entes intervengan en aras de garantizar proactivamente dicha protección y contando con un consumidor educado y preparado en materia de consumo, lo que, a criterio de la autora, se refleja en un Sistema de Protección del Consumidor. Por tanto, se debe asumir el segundo de los conceptos.

² Ministerio de Comercio Interior. Proyecto de Política de la Protección al Consumidor en el Comercio Interno de la República de Cuba, 1999.

Teniendo en cuenta los elementos anteriores, la autora propone la siguiente definición de Sistema de Protección del Consumidor:

“El conjunto de principios, procedimientos, reglamentaciones, instituciones que actúan en el sistema de valor de los productos y servicios dirigidos al consumo final a fin de educar, informar y proteger los intereses económicos y sociales de los consumidores y el reconocimiento de sus derechos, para que puedan ser ejercidos en el acto de intercambio y tomen decisiones de consumo acertadas sobre la base de patrones sustentables y responsables”.

Peculiaridad #2. La composición inherente al sistema, o sea, el conjunto de componentes y partes. (Afanasiev, 1973).

La composición del sistema depende del(os) objetivo(s) que se espera alcanzar con el mismo, la función que desempeñará, pues los componentes deben poseer intrínsecamente determinadas cualidades para integrarse al todo. “La naturaleza del todo, es decir del sistema, depende de la naturaleza interna de las partes. Un cambio de composición puede producir cambios en el todo y modificar las cualidades del sistema” (Mieres, 1989).

La garantía de respeto a las necesidades legítimas de los consumidores la posibilita el Sistema de Protección del Consumidor y de hecho, los órganos que lo constituyen; para ello tendrán como **objetivo supremo** la responsabilidad social de crear y mantener las condiciones necesarias para la protección y defensa de los derechos de los consumidores, adoptando las medidas requeridas para evitar las violaciones de estos, orientando, informando y educando a los agentes del mercado en una cultura de consumo y protección medioambientalista, a la vez que se erige en representante de los consumidores para el ejercicio de su defensa.

Las necesidades legítimas de los consumidores a que se hace referencia en el párrafo anterior son:

- La protección del consumidor contra la mala calidad, la publicidad falsa o engañosa y frente a riesgos de seguridad física.
- La protección del consumidor contra prestaciones de servicio carentes de calidad³.
- La protección de los intereses económicos del consumidor.
- El acceso a una información veraz que posibilite elegir conforme a las necesidades, expectativas, deseos y preferencias de los consumidores.
- La educación como consumidor, sobre la base de un consumo responsable y sustentable.
- La posibilidad de compensación efectiva ante el incumplimiento de las promesas del proveedor.
- La posibilidad de expresar sus consideraciones y opiniones para la solución de diferendos proveedor - consumidor.
- La adquisición de productos y servicios que no contribuyan al deterioro del medio ambiente.

Las necesidades legítimas de los consumidores expuestas anteriormente constituyen el basamento principal del Sistema de Protección del Consumidor, de hecho, son su razón de ser y para su cumplimiento se trazan los objetivos del sistema, los que tienen su máxima

³ Se asume el concepto de calidad del servicio que la define como el grado de correspondencia del servicio con las necesidades y expectativas del consumidor.

expresión en el objetivo supremo expuesto anteriormente y que se concretan en los objetivos del Sistema de Protección del Consumidor siguientes:

1. Educar a las actuales y futuras generaciones de cubanos en términos de consumo, sobre la base de patrones de consumo sustentable y responsable.
2. Fomentar una cultura de protección del consumidor en todo el aparato productivo, de prestación de servicios y de distribución de bienes y servicios.
3. “Ser un celoso cuidador” de los derechos de los consumidores.
4. Fomentar mediante las regulaciones necesarias, un clima de respeto, defensa y protección de los derechos de los consumidores en el país.
5. Brindar información sobre los productos y servicios que se encuentran en el mercado.
6. Desarrollar un ambiente de entendimiento entre consumidores y proveedores, asumiendo la mediación en los conflictos.
7. Coordinar todos los esfuerzos de los elementos del sistema para garantizar el funcionamiento integral del sistema y de hecho, la protección y defensa de los consumidores.

Considerando el análisis de la práctica internacional, para el cumplimiento de los objetivos planteados, el Sistema de Protección del Consumidor deberá constituirse sobre la base de los principios siguientes:

- **Eficacia:** que concreta la máxima aspiración del sistema en cuanto a su orientación hacia los consumidores, estando siempre en condición de satisfacer con prontitud sus reclamos.
- **Educación:** orientado en todo momento a la creación de una cultura de consumo y protección de los consumidores, enseñando a los agentes del mercado hábitos de consumo responsable y sustentable.
- **Promoción:** transmisión permanente de mensajes encaminados a garantizar la creación en el país de una cultura de consumo sustentable y responsable.
- **Proactividad:** la búsqueda constante de mejoramientos en las condiciones de actuación de los agentes del mercado y antes del surgimiento de conflictos, tratando de evitarlos. Trabaja en todo el sistema de valor de los productos y servicios a fin de evitar la realización de esfuerzos por los proveedores no encaminados a satisfacer las verdaderas necesidades actuales y futuras de los consumidores.
- **Profesionalidad:** la adecuada competencia técnica y administrativa de los funcionarios y personal en general que se desempeñen en la actividad de protección del consumidor, teniendo como máxima que la calidad de su actuación está en correspondencia con el grado de satisfacción que la misma logre en los consumidores.
- **Actualidad:** manifiesta en su evolución a tono con los requerimientos actuales y futuros del mercado y las cambiantes necesidades y expectativas de los consumidores, aplicando en consecuencia nuevos métodos, perfeccionando los lineamientos, etc.
- **Transparencia:** los mecanismos, procedimientos y relaciones deben resultar evidentes para todas las partes, de manera que generen un clima de confianza en los agentes del mercado y sobre todo en los consumidores.
- **Sencillez:** se establecen estructuras sencillas y expeditas para atender a los consumidores, de manera que estos se sientan estimulados a formular sus quejas y reclamaciones, pues se reconoce la no pérdida de tiempo en la realización de los trámites.
- **Eficiencia:** con los recursos disponibles los resultados deben ser alcanzados al menor costo y tiempo posible.
- **Flexibilidad:** las dependencias del sistema en el plano territorial se adecuarán a las condiciones concretas de cada territorio.

A tenor con los objetivos y principios expuestos anteriormente, la composición del Sistema de Protección del Consumidor requiere de la presencia de dos tipos de órganos: los órganos

reguladores del sistema y los ejecutores de este. La correspondencia entre los objetivos del sistema y las entidades que lo conforman se presenta en la tabla #1.

Los órganos reguladores del Sistema de Protección del Consumidor son aquellos que establecerán las directivas, el cuerpo legal, las metodologías y reglamentaciones, sobre las cuales funcionará el sistema y llevarán a cabo el control de la ejecución de los diferentes aspectos que lo conforman. Este grupo está integrado por dos tipos de órganos a tres niveles - nacional, provincial y municipal.

En primer lugar la *Dirección Nacional de Protección del Consumidor*, que ejecuta funciones de protección y defensa de los consumidores, en segundo lugar las *Oficinas Provinciales y Municipales de Protección del Consumidor* y en tercer lugar, los *Arbitros Provinciales y Municipales de Consumo*.

Los ejecutores están constituidos por los *proveedores*, o sea, las entidades que producen, distribuyen, comercializan y prestan servicios, que desarrollan sus sistemas internos para la protección de los consumidores y son regulados por las orientaciones emanadas de los órganos del Sistema de Protección del Consumidor.

La *Dirección Nacional de Protección del Consumidor* es la encargada de la dirección integral de todo el proceso de protección y defensa de los consumidores.

Tabla 1. Correspondencia entre las entidades de Protección del Consumidor y los Objetivos del Sistema

Objetivos del Sistema de Protección del Consumidor	Entidades involucradas en su cumplimiento					
	D N P C	O PP C	O M P C	AP C	A M C	Prov eedo r
Objetivo Supremo	x	x	x	x	x	x
Educar a las actuales y futuras generaciones de cubanos en términos de consumo, sobre la base de patrones de consumo sustentable y responsable.	x	x	x			
Fomentar una cultura de protección del consumidor en todo el aparato productivo, de prestación de servicios y de distribución de bienes y servicios.	x	x	x			
"Ser un celoso cuidador" de los derechos de los consumidores.	x	x	x	x	x	
Fomentar mediante las regulaciones necesarias, un clima de respeto, defensa y protección de los derechos de los consumidores en el país.	x	x	x	x	x	
Brindar información sobre los productos y servicios que se encuentran en el mercado.	X	x	x	x	x	x
Desarrollar un ambiente de entendimiento entre consumidores y proveedores, asumiendo la mediación en los conflictos.	X	x	x	x	x	x
Coordinar todos los esfuerzos de los elementos del sistema para garantizar el funcionamiento integral del sistema y de hecho, la protección y defensa de los consumidores.	X	x	x	X	X	x

Fuente: Elaboración propia.

Leyenda:

DNPC: Dirección Nacional de Protección del Consumidor.
OPPC: Oficina Provincial de Protección del Consumidor.

Las Oficinas Provinciales y Municipales de Protección del Consumidor, máximas representantes de los consumidores, tendrán a su cargo, en dependencia de su alcance territorial, la concepción de todo el sistema, estableciendo el alcance de la actuación de cada una de las entidades así como la recepción y tramitación de las quejas de los consumidores así como su representación en el ejercicio de la defensa de sus derechos.

Los Arbitros Provinciales y Municipales de Consumo se ocuparán de que, de forma expedita, puedan tramitarse los litigios entre consumidores y proveedores. En consecuencia, existirán dos tipos de entidades en cada territorio – 14 a nivel provincial y 169 municipales.

Estas entidades deberán crearse teniendo en cuenta los elementos que caracterizan a las instituciones de esta naturaleza existentes en otros países, sobre la base de que su trabajo estará encaminado a solucionar de manera expedita los diferendos existentes entre consumidores y proveedores.

Estos diferendos serían expuestos a procesos más costosos y demorados si fueran presentados en los procedimientos judiciales corrientes; por tanto puede afirmarse que la actuación de los Arbitros de Consumo contribuye a que el consumidor se sienta estimulado a presentar sus demandas independientemente de la magnitud de éstas, toda vez que actúan con rapidez y sin costo para los demandantes y contribuyen a detectar y solucionar violaciones que, aunque en el plano individual sean pequeñas, al analizarlas de conjunto pueden representar grandes alteraciones de los productos y servicios destinados a los consumidores.

En el funcionamiento de esta figura en la práctica de otros países se destaca la plena voluntariedad de los consumidores y proveedores para ser sometidos a los procedimientos de los Arbitros de

Consumo. Es notorio que en otros países no es obligatoria la adscripción de la empresa al arbitraje de consumo, de ahí que aquellas que se adscriben ostenten a los ojos del consumidor una posición más positiva que las que no lo hacen, pues su sometimiento a las decisiones de estas entidades representa de hecho, que la empresa posee la voluntad de proteger a los consumidores.

En el caso de Cuba este sistema deberá ser aplicado de igual forma, de manera que las empresas, en primer lugar sean llamadas a someterse voluntariamente a este procedimiento de arbitraje, para que su pertenencia sea considerada por los consumidores como una muestra de garantía que le ofrece la empresa de que trabaja por no violar sus derechos y protegerles y por otra parte, que para su aceptación deban reunir un conjunto de requisitos básicos, que funcione como un expediente de calificación de la empresa como protectora de los derechos de los consumidores.

Los proveedores agrupan a las empresas e instituciones productoras, de servicios y comerciales. Los proveedores, a su vez, diseñarán sus sistemas de protección de los consumidores, conformados por tres elementos íntimamente relacionados:

- el subsistema propiamente de protección del consumidor, encargado de conformar la oferta de la organización a tenor con los derechos de los consumidores, asegurándose para ello, que todas las actividades que le anteceden en el sistema de valor de los productos y servicios dirigidos al consumidor cumplen los requisitos establecidos por los órganos competentes en todas las aristas de la protección de los consumidores;
- el mecanismo de orientación al consumidor en términos de la divulgación de sus derechos y de cómo actuar cuando considere que

- ha sido objeto de una violación de derechos;
- y el subsistema de atención a los consumidores, encargado de velar por la no violación de los derechos de los consumidores en el acto de compraventa, atenderles expeditamente cuando estos presenten sus quejas y reclamaciones, y ofrecer las respuestas requeridas en función de las circunstancias.

Con la creación de las nuevas entidades y la asignación de las tareas correspondientes a los proveedores se estará dando respuesta a las cualidades emergentes del sistema creado y a los objetivos a alcanzar con su creación, toda vez que existirán, distribuidos territorialmente, órganos especializados dedicados a:

- garantizar la educación de los ciudadanos en materia de consumo,

- reglamentar qué se puede hacer en el sistema de valor de los productos y servicios que no constituya elemento violatorio de los derechos de los consumidores,
- fomentar una cultura de consumo responsable y sustentable,
- controlar el sistema de valor de los productos y servicios,
- garantizar la existencia de entidades que recepcionen y den curso expedito a las quejas y reclamaciones de los consumidores y de las que, a la vez, se dediquen a
- dirimir con los proveedores las quejas y reclamaciones de los consumidores.

Una vez enunciada la propiedad emergente del sistema y determinada la composición del mismo, es necesario precisar como deberá ser la vinculación entre estos elementos para el logro de esta propiedad, aspecto que se resuelve mediante la peculiaridad número tres

Peculiaridad #3. La organización interna, un modo específico de interconexión e interacción de los componentes que lo forman. (Afanasiev, 1973).

Todos los elementos cumplen con un determinado papel en el sistema, respondiendo al propósito fundamental que los une; no existen elementos aislados, y cualquier cambio que se produzca en alguno de los elementos acarrea cambios en el propio sistema.

Por tanto, para la obtención de las nuevas propiedades, que emergen de la integración del sistema, es necesario contar con la adecuada composición (selección de los elementos), pero también es preciso ubicar a cada elemento en el lugar conveniente. Tan importante como la composición del sistema, lo es su organización interna.

La organización interna del sistema se expresa en su estructura. Al respecto señala la profesora Aida Mieres: "Cuanto más complejo es el sistema, más compleja es su estructura y más alto su grado de diferenciación. No existe sistema sin estructura. La estructura ejerce un colosal papel de ordenamiento de los componentes, nacida de la naturaleza de los mismos, y permitiendo como resultado de esta influencia la integración sistémica." (Mieres, 1989).

En esta caso, las relaciones que se establecerán entre los componentes del Sistema de Protección del Consumidor serán las siguientes:

- *Relaciones de Subordinación:*

La Dirección Nacional de Protección del Consumidor tendrá subordinadas dos tipos de entidades, por una parte las Oficinas Provinciales de Protección del Consumidor a las que se subordinarán las Oficinas Municipales de Protección del Consumidor, y por otra

los Arbitros Provinciales de Consumo a quienes estarán adscritos los Arbitros Municipales de Consumo.

- Relaciones de Cooperación:

Existirán relaciones de cooperación entre las Oficinas Provinciales y Municipales de Protección del Consumidor y los Arbitros Provinciales y Municipales de Consumo, las que se manifiestan en el constante intercambio de información entre estos eslabones del sistema. Las Oficinas de Protección del Consumidor acudirán a los Arbitros de Consumo a fin de representar ante estos a los consumidores para dirimir alguna desavenencia no resuelta entre proveedor y consumidor, proporcionándole a los árbitros toda la información recopilada del caso así como los juicios realizados alrededor de la problemática tratada.

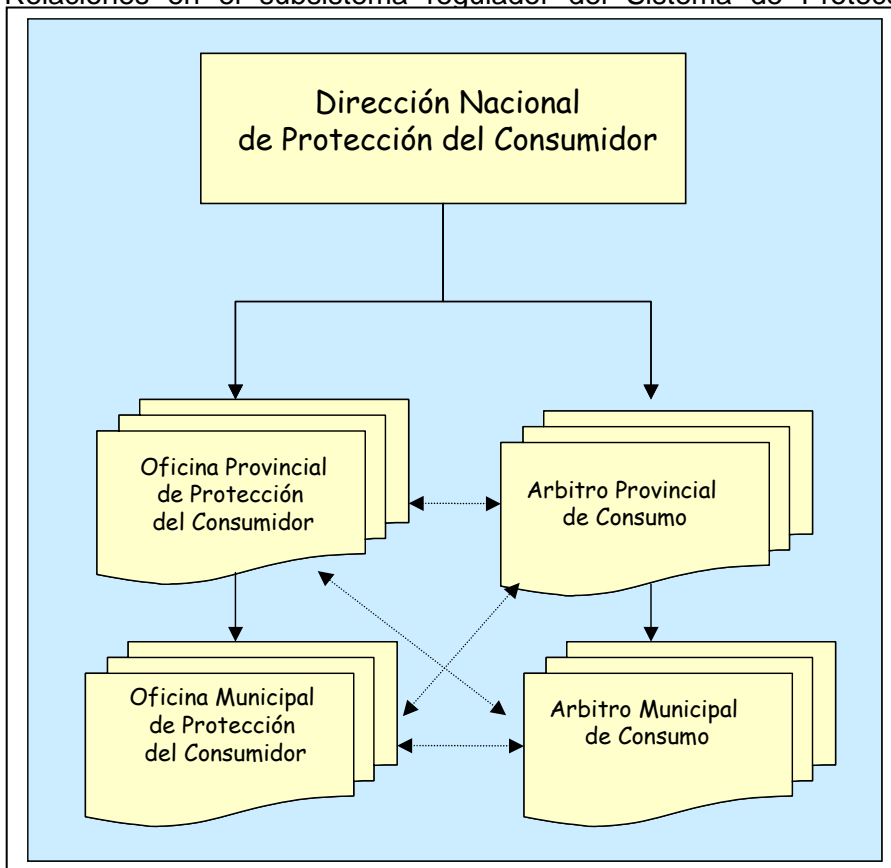
Las relaciones de subordinación y cooperación que de acuerdo a la presente propuesta deberán existir entre las entidades del subsistema regulador se muestran en el Gráfico #2.

- Relaciones de Coordinación:

La Dirección Nacional de Protección del Consumidor sostendrá relaciones permanentes con los proveedores para controlar el reflejo de sus resoluciones en los procedimientos y sistemas que adopten los proveedores para la protección y atención de los consumidores.

La Dirección Nacional de Protección del Consumidor así como las Oficinas Provinciales y Municipales de Protección del Consumidor establecerán relaciones continuas con los proveedores en la medida en que sea necesario por una parte, educar en materia de protección del consumidor a todo su personal y fundamentalmente a la fuerza de ventas y por otra, porque estas entidades velarán porque no se violen los derechos de los consumidores en empresas e instituciones, y en caso de que así sea, actuar como mediadores entre estas organizaciones y los consumidores, para solucionar los conflictos que emanen del acto de intercambio.

Gráfico #2. Relaciones en el subsistema regulador del Sistema de Protección del Consumidor.



Los Arbitros Provinciales y Municipales de Consumo sostendrán relaciones con los proveedores en dependencia de las demandas que la población realice cuando las entidades especializadas en la protección del consumidor no puedan solucionar éstas y el consumidor libremente decida acudir al arbitraje de consumo o la propia entidad de protección del consumidor le aconseje y tramite la presentación de su queja ante el arbitraje. De manera que los proveedores deberán presentarse ante este órgano a fin de encontrar la salida satisfactoria del problema planteado por el consumidor.

Las relaciones de coordinación que de acuerdo a la presente propuesta deberán existir entre las entidades del subsistema regulador y el subsistema ejecutor serán bidireccionales.

Una vez descritas la composición y las relaciones internas del sistema, es imprescindible que se delinee las relaciones que el mismo sostendrá con el entorno. Este aspecto corresponde a la cuarta peculiaridad del sistema, la que se expone y explica a continuación.

Peculiaridad #4. El carácter específico de su interacción con el medio ambiente. Los objetos y fenómenos ajenos al sistema, con los que éste se encuentra en interacción de una manera o de otra, modificándolos y modificándose a sí mismo, constituyen su medio ambiente. (Afanasiev, 1973).

Las organizaciones y sistemas no existen per se ni independientes de los eventos que suceden a su alrededor. Por ello, al formular un sistema es preciso establecer los vínculos que se establecen entre este y su entorno externo, relaciones que en última instancia, propician su funcionamiento y desarrollo.

En este contexto debe tomarse en consideración que los sistemas desarrollan dos tipos de relaciones con su entorno, a saber:

- *relaciones esenciales*: aquellas que interactúan modificando en ambos sentidos, al sistema y al medio, y que por tanto un cambio en las mismas pudiera conllevar a cambios en los resultados del propio sistema, y
- *relaciones concomitantes*, constituidas por aquellas mediante las cuales también el sistema interactúa con el entorno pero cuya influencia no provoca cambios.

Lo antes expuesto permite afirmar que las relaciones del Sistema de Protección del Consumidor con el organismo al cual se subordinan los órganos reguladores de éste son relaciones esenciales, de la misma manera que resultan esenciales también las que se sostienen con los consumidores.

Con relación a los colaboradores, el análisis arroja la existencia de relaciones esenciales con algunos y concomitantes con otros, pues por ejemplo, la relación que se mantiene con el Ministerio de Educación, llamado a cultivar la cultura de consumo responsable y sustentable en las nuevas generaciones es una relación esencial, toda vez que el sistema requerirá la existencia de un consumidor cada vez mejor preparado en materia de consumo para el mejoramiento continuo de su desempeño.

Por otra parte, la relación entre el sistema y algún centro de investigación pudiera calificarse de concomitante, si los resultados de las investigaciones que este realice podrán mejorar el desempeño y accionar de los órganos del sistema, pero no necesariamente modificar el alcance de su actuación.

En consecuencia, en el propósito de establecer el Sistema de Protección del Consumidor no resulta suficiente que los organismos de manera individual se propongan la protección de los consumidores, sino que se precisa que todas sus acciones se entrelacen en busca de un propósito único llamado a regularizar la situación a escala de toda la economía nacional.

Hasta ahora el trabajo en materia de protección del consumidor se ha centrado en lo particular, se requiere ahora la incorporación de estos elementos en un sistema integrador, no considerado como la suma de lo realizado por los diferentes organismos, sino en el que se definan los puntos clave que modelen el proceso de protección de los consumidores en el país, que de hecho serán, las cualidades emergentes del sistema a construir. Se trata de enmendar un proceso que debió comenzar por lo general para particularizarse después en los diferentes organismos, y que por tanto, al comenzar de lo particular a lo general, deberá afrontar y superar los posibles desequilibrios existentes en la interpretación del alcance del sistema que los diseñadores de los organismos han tomado en consideración.

En el entorno del Sistema de Protección del Consumidor se encuentran los consumidores, las entidades colaboradoras y el organismo al que se subordina el sistema.

- **Los consumidores**, de hecho, son la razón de ser del Sistema de Protección del Consumidor, por tanto, hacia ellos estarán dirigidos los principales esfuerzos de estas entidades, en términos de educarlos para el ejercicio pleno de sus derechos, así como la defensa y protección de sus derechos cuando ésta sea necesaria.
- **Los colaboradores**, quienes contribuirán con su labor al cumplimiento pleno de las funciones de los órganos del Sistema de Protección del Consumidor. En este grupo se encuentran todos aquellos organismos que tributan a alguna de las diferentes temáticas de la protección del consumidor, y sin los cuales sería imposible realizar de manera integral labores de esta naturaleza, tales como:
 - a) **La Asamblea Nacional del Poder Popular** es el máximo órgano estatal de la República de Cuba, por tanto, es el nivel de aprobación de todas las legislaciones nacionales, a ella se subordina todo el aparato gubernamental del país, de ahí que aunque la misma no es una entidad colaboradora, se presenta aquí para poner de manifiesto las funciones que le corresponden en relación a la problemática de la protección del consumidor. La asamblea aprobará y establecerá la Ley de Protección del Consumidor elaborada y perfeccionada por su Comisión Jurídica.
 - b) **Los Ministerios de Educación y de Educación Superior** con el sistema de escuelas y universidades, quienes desempeñarán un importante papel en la formación de las futuras generaciones de consumidores y en la tarea de educar a consumidores y proveedores, acorde a los patrones de consumo sustentable y responsable.

Las escuelas y universidades deberán incorporar a sus planes de estudio, ya sea como parte de una asignatura o en impartición transversal, aspectos relacionados con la temática del consumo, de manera que contribuyan a la creación de hábitos de consumo sustentable y responsable, en las actuales y futuras generaciones, a tono con los imperativos de la época actual, consolidando en ellos comportamientos

medioambientalistas que coadyuven a la preservación del medio y a la protección de los recursos naturales, como vía también de aseguramiento del consumo futuro. También estas instituciones, en estrecha colaboración con las entidades especializadas del Sistema de Protección del Consumidor y las organizaciones políticas y de masas podrán desarrollar por vías no formales actividades encaminadas también a la educación de los consumidores, mediante la elaboración de textos, la impartición de charlas, etc.

- c) **El Ministerio de Comercio Interior**, como regulador de la política del comercio interno mayorista y minorista del país y controlador de la aplicación de la misma.
- d) **El Ministerio de la Ciencia, la Tecnología y el Medioambiente**, en su función de máximo órgano rector de la política encaminada a la protección del medio ambiente del país, de manera que se respeten las normas correspondientes y se colabore en la educación medioambiental de la población.
- e) **El Ministerio de Salud Pública**, proveyendo al sistema, los controles respecto a la protección de la salud y la seguridad física de los consumidores, a través de su política higiénico sanitaria y estableciendo y controlando la política de medicamentos.
- f) **Los Institutos de Investigación**, que colaboran con las entidades del Sistema de Protección del Consumidor en materia de certificación de la calidad de los productos y servicios, certificación de la veracidad en el contenido de los productos, la fiabilidad con relación a que los productos no agredan a la seguridad de los consumidores, etc.;
- g) **La Oficina Nacional de Normalización**, en su papel rector de las normas de gestión de la calidad y evaluación de ésta;
- h) **El Ministerio de Justicia** y su sistema de órganos, en su papel de jueces con respecto a las violaciones de los derechos de los consumidores, que se presenten ante sus instancias, además de trabajar por la elaboración de decretos, resoluciones, etc. mientras no se elabore una ley para la protección de los consumidores, y cuando se dicte la Ley de Protección del Consumidor, velar por su cumplimiento y aplicación;
- i) **El Ministerio de Finanzas y Precios**, como regulador de la política de precios del país y controlador de la aplicación de la misma.
- j) **La Aduana Nacional de la República**, como registradora, controladora y reguladora de los productos que se internan en el territorio nacional.
- k) **El Ministerio de Comercio Exterior**, como máxima figura en la actividad importadora del país, así como representante de Cuba ante el CODEX Alimentario.
- l) **El Instituto Cubano de Radio y Televisión y los demás organismos que manejan los medios masivos de comunicación**, que facilitan las vías para difundir los mensajes educativos e informativos en materia de protección del consumidor.
- m) Todos los **OACE** que de una forma u otra, a través de las empresas subordinadas, participan en el sistema de valor de los bienes y servicios.
- n) Las organizaciones políticas y de masas, empleando sus espacios para desarrollar actividades de divulgación y educación de la población.

- ***El organismo superior.***

En la actualidad, la Dirección de Protección del Consumidor es una dependencia del Ministerio de Comercio Interior, toda vez que por mandato gubernamental a dicho organismo le corresponden determinadas funciones gubernamentales en la actividad comercial y de servicios.

Sin embargo, este organismo tiene también actividades administrativas en el ámbito comercial y de servicios. Por tanto, en opinión de la autora, está aquí presente una dualidad que puede ser percibida desfavorablemente por los principales interesados en la ejecución de la política de protección del consumidor: los propios consumidores, así como también los proveedores pertenecientes a otros organismos.

Por otra parte, el Ministerio de Comercio Interior en su calidad de órgano superior del sistema de comercio y algunos servicios a la población tiene un alcance parcial (Véase Anexo 1) y no integrador del conjunto de bienes y servicios que se destinan al consumo final. Esta situación convierte su relación con el Sistema de Protección del Consumidor en una relación concomitante con respecto al resto de las actividades de servicios dirigidas a los consumidores – teléfonos, correos, electricidad, acueducto, transporte, etc. – y por tanto su influencia como subsistema rector no es integral.

En este sentido, a juicio de la autora, la rectoría del Sistema de Protección del Consumidor debe estar ubicada en un ente neutral desde el punto de vista de la participación en el proceso de intercambio, de manera que dicha ubicación le posibilite alcanzar todo el conjunto de relaciones de los proveedores con los consumidores.

En estas condiciones, sus juicios, a los ojos de los interesados tendrían un carácter neutral, despojado de cualquier interés de respaldo a las entidades que se dedican a la producción, distribución y

venta de los productos que adquiere la población.

Desde este punto de vista, el Sistema de Protección del Consumidor podría estar ubicado en el recientemente creado Ministerio de Auditoría y Control - u otro organismo de naturaleza similar -, entidad a la que no se subordina ninguna actividad de producción, comercialización ni servicios, por tanto, bajo su égida la Dirección Nacional de Protección del Consumidor y las oficinas que se le subordinan, tendrán la posibilidad de actuar con el respaldo de la imagen de una entidad dedicada al control de los procesos que se llevan a cabo en la actividad socioeconómica del país.

Una vez detalladas todas las particularidades del Sistema de Protección del Consumidor, corresponde entonces el establecimiento de la interrelación de todos los elementos, tanto internos como externos del sistema. El Gráfico #3 muestra las interrelaciones del Sistema de Protección del Consumidor y sus elementos, sostienen con su entorno.

Finalmente en este proceso de formulación de la Concepción Integral del Sistema de Protección del Consumidor, debe considerarse que este sistema es un sistema abierto, lo que significa que mantiene un continuo intercambio con el medio ambiente. Dicho intercambio se expresa en términos de las salidas y entradas al sistema, las que pueden ser de diversa índole: materiales, energéticas e informativas.

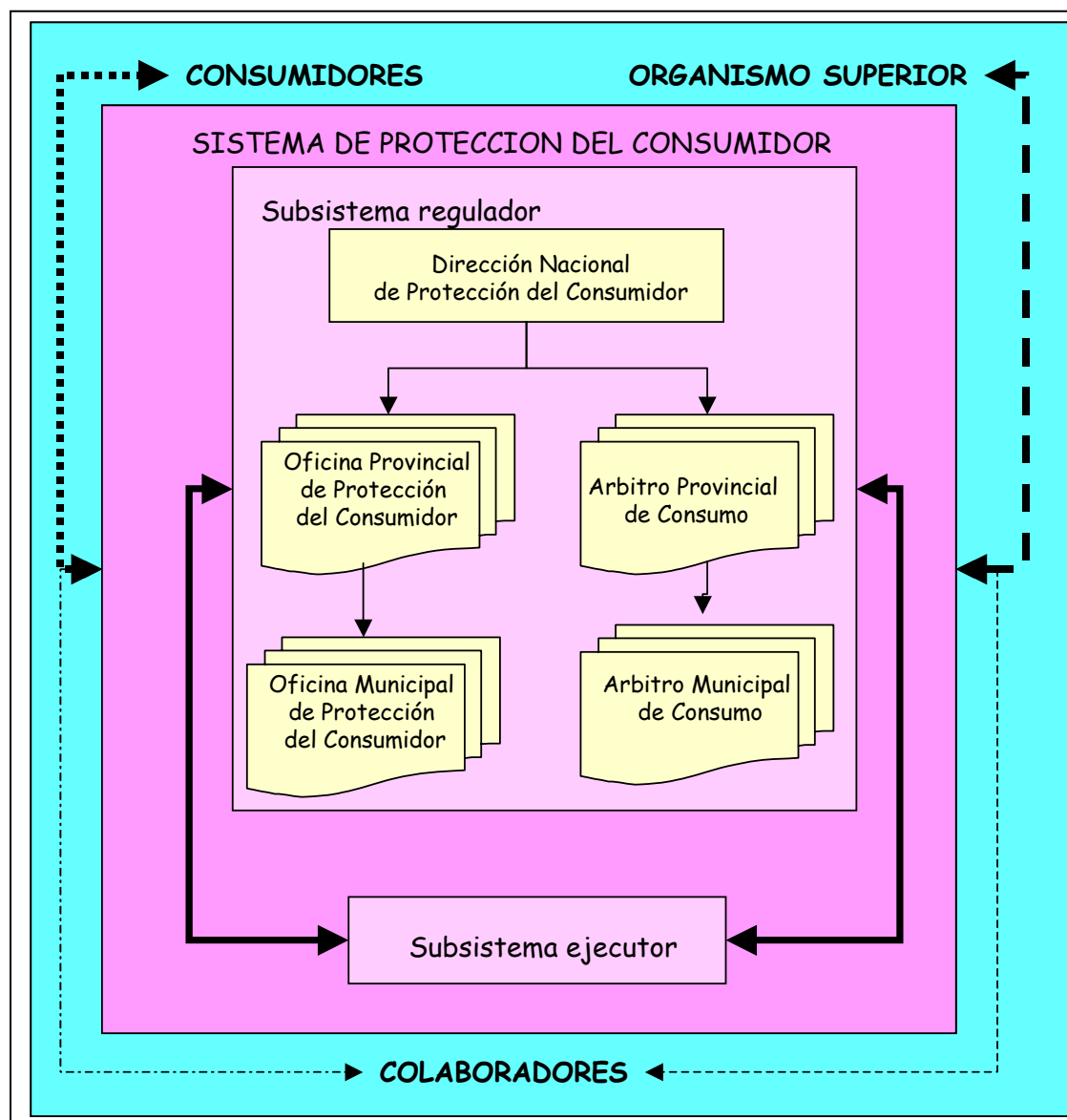
En el caso específico de este trabajo solo se abordarán los elementos relacionados con la información, teniendo en cuenta la importancia de ésta para la toma de decisiones acertadas en materia de protección y defensa de los consumidores. El intercambio de información con el entorno se establece en términos de las entradas y salidas de información al sistema.

Las entradas al sistema son aquellos elementos que requiere el sistema para poder ejercer su función principal de protector y defensor de los consumidores. Estas entradas son las siguientes:

- Necesidades legítimas de los consumidores.
- La Constitución de la República de Cuba.
- La Ley de Protección del Consumidor.
- Leyes complementarias por sectores.
- El Código Civil.
- El Código Penal.
- Las Políticas de precios, calidad, comercio interno, medicamentos, higiénico sanitaria y de protección del medio ambiente.

- Las regulaciones establecidas por el CODEX Alimentario.
- Los resultados de investigaciones relacionadas con los productos y servicios destinados al consumo final.
- El sistema de sanciones.
- Las normas de calidad.
- Las inspecciones y estudios del mercado.
- Las producciones, importaciones y prestaciones de servicios.
- Las quejas y reclamaciones de los consumidores.
- Los estudios sobre la satisfacción del consumidor con los bienes y servicios que consume.
- Los estudios sobre la satisfacción del consumidor con la atención brindada por las oficinas de protección del consumidor.

Gráfico #3. Interrelaciones del Sistema de Protección del Consumidor y sus elementos integrantes con el entorno.



Las salidas del sistema serán los elementos destinados a asegurar que se perciban las cualidades resultantes del mismo por parte de los interesados, a saber:

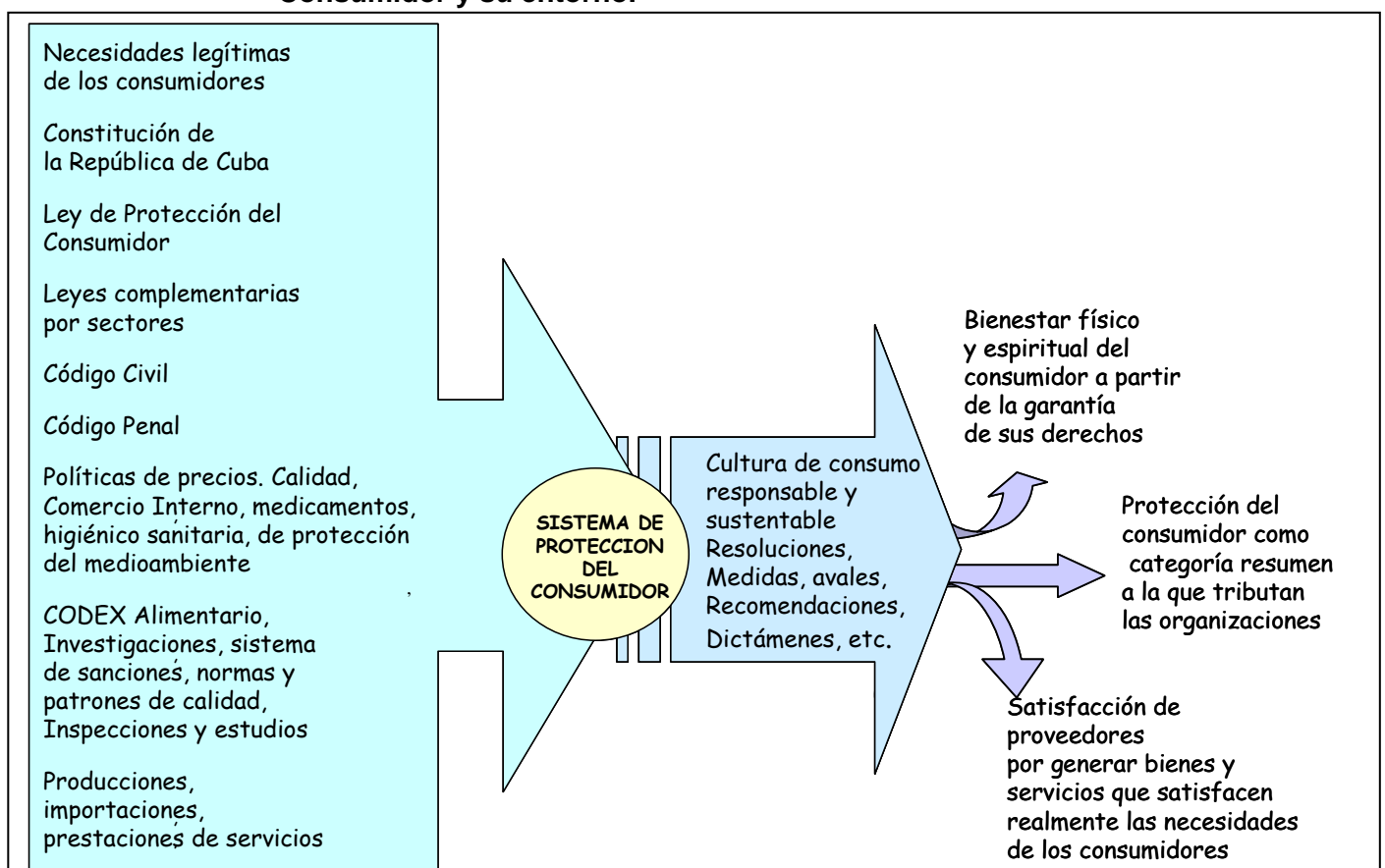
- Los consumidores: el beneficio físico y espiritual por la garantía de la preservación de sus derechos en el acto de consumo.
- Todos los participantes implicados: el tratamiento de la protección del consumidor como una categoría resumen a la que tributa un conjunto de organizaciones.
- Los proveedores: La satisfacción por el hecho de que suministran productos y servicios que realmente satisfacen las necesidades de los consumidores, lo que contribuye a la elevación de su eficacia, por la vía del reconocimiento de los satisfactores de sus productos y servicios.

Estas salidas se resumen en los siguientes elementos:

- La Cultura de consumo sustentable y responsable.
- Las medidas dictadas por las entidades del sistema a fin de proteger y defender a los consumidores.
- Las decisiones tomadas a partir de la acción sobre los agentes del mercado, ya sea por su accionar proactivo o a partir de las quejas y reclamaciones de los consumidores.
- Las recomendaciones que se realicen a los proveedores para la implantación y perfeccionamiento de las acciones de protección del consumidor en sus instalaciones.
- Las evaluaciones de productos y servicios para ser considerados adecuados para el consumo final.
- Los avales a otorgar a las empresas que reúnen las condiciones para participar en los procesos de arbitraje de consumo.

Este intercambio de información del sistema con el medio que lo circunda se presenta en el siguiente esquema.

Gráfico #4. Intercambio de información entre el Sistema de Protección del Consumidor y su entorno.



Consideraciones Generales sobre la propuesta de Concepción Integral para la creación del Sistema de Protección del Consumidor.

La Concepción Integral para la creación del Sistema de Protección del Consumidor es el resultado de la aplicación de un enfoque integral a esta problemática para Cuba, con énfasis en la necesidad de que todos los proveedores se involucren en la garantía de la protección de los consumidores a través del sistema de valor de los productos y servicios. Solo así se crean las verdaderas condiciones para que el consumidor esté protegido contra todos los aspectos descritos a lo largo de este trabajo, que constituyen violaciones de sus derechos.

Otro aspecto relevante en dicha concepción es que la sociedad en pleno se involucra en la protección del consumidor, de ahí que las entidades del Sistema de Protección del Consumidor requieran de la colaboración y complementación de sus labores, mediante el aprovechamiento de la especialización de los diferentes organismos del aparato socioeconómico cubano, que fungiendo como colaboradores, tributen al pleno goce de los derechos de los consumidores desde sus quehaceres regulares.

Por otra parte, la principal actuación de las entidades del Sistema de Protección del Consumidor no se desencadena a partir de que el consumidor formule alguna queja o reclamación, sino que por el contrario, su operación básica radica en la creación de todas las condiciones necesarias para evitar problemas en el acto de consumo, de ahí, que su labor más importante se halla en la revisión y control de todo el proceso de creación, distribución y comercialización de los bienes y servicios, a fin de que estos sean concebidos en consonancia con las regulaciones elaboradas para garantizar el respeto de los derechos de los consumidores.

La sociedad deberá crear las condiciones necesarias para que el consumidor pueda contar con entidades especializadas en su defensa cuando debe este hacer valer su derecho a la reparación integral, oportuna y adecuada por daños y perjuicios, el que como se ha explicado.

Asimismo, si no se cuenta con un consumidor consciente del papel que desempeña en el acto de intercambio, el sistema no podrá funcionar. Por ello, la necesidad de que dicho consumidor sea educado en materia de consumo es vital. En esta labor es necesaria también la colaboración de las entidades especializadas en materia de educación, que contribuirán también a educar en esta temática a los que cotidianamente se enfrentan al consumidor, para así garantizar prestaciones siempre satisfactorias a los consumidores.

Durante el trabajo se ha realizado la apelación al consumo sustentable y responsable, por tanto, la educación del consumidor debe permearse de los conceptos más actuales en materia de la sostenibilidad de la producción y el consumo, a fin de que el consumidor sea capaz de discernir cuáles serán aquellos productos que favorecen el cuidado del medioambiente y por tanto su consumo y el de las futuras generaciones. Obviamente que la educación de los proveedores estará encaminada a lograr propósitos similares, además de cultivarles la necesidad de protección de los consumidores.

Finalmente es importante destacar que aunque Cuba se inserte tardíamente en el mecanismo internacional de protección del consumidor, por su condición de país socialista, que tiene como el centro de todas sus acciones la satisfacción plena del ser humano, es en nuestras condiciones donde mejor puede llevarse a cabo la protección y defensa de los consumidores, ya que las condiciones tanto materiales como, y más importante, humanas, están creadas para ello.

Anexo 1. Alcance de la Rectoría del Ministerio del Comercio Interior en la Protección del Consumidor⁴

Serán objeto de la rectoría del Ministerio del Comercio Interior en la Protección del Consumidor a toda persona natural o jurídica, de los sectores estatal, cooperativo, mixto y privado, que opere tanto en moneda nacional como moneda libremente convertible, que realicen actividades de producción, comercialización y de proveedor, o desempeñen funciones complementarias a las mismas, de los bienes y servicios de cualquier género y naturaleza, cuyo destino final sea para el consumo o uso humano.

La nomenclatura de bienes y servicios que están amparados y son objeto de observancia en la rectoría de la Protección del consumidor son:

- Productos Alimenticios de cualquier género y naturaleza, tanto como producto final como materia prima para la elaboración de estos, para el consumo y uso humano.
- Productos no Alimenticios de todo género y naturaleza, tanto como producto final o como materia prima para la elaboración de estos, para el consumo humano. Que sean:

Textiles: confecciones, tejidos y sedería	Materiales de construcción para uso doméstico	Artículos plásticos, losa y cristal para el hogar
Equipos eléctricos y electrónicos, y accesorios de estos para uso doméstico	Transporte: Bicicletas, accesorios y otros	Combustibles, lubricantes y gases para uso doméstico
Muebles y colchones	Perfumería	Libros
Material eléctrico	Quincalla	Filmes, videos y otros
Juguetes	Maquillajes y cosméticos	Calzado
Ferretería para uso doméstico	Joyería	Efectos escolares y de oficina
Artículos fotográficos	Relojería y sus accesorios	Productos de higiene y limpieza

- Productos y Servicios Gastronómicos de todo género y naturaleza, tanto como producto final o como intermedios para la elaboración y uso humano.
- Servicios Personales y Comerciales de todo género y naturaleza de uso humano. Que sean:

Servicios productivos:

Servicios electrodomésticos y electrónicos.	Cocinas	Atelieres y bordados
Refrigeración doméstica.	Refrigeración comercial	Reparación de equipos de oficina
Aire acondicionado doméstico	Tintorería y lavandería	Cristalería
Televisión y Radio	Relojería	Bicicletas
Tocadiscos y grabadora	Tapicería	Fosforeras
Enseres menores	Reparación de muebles	Albañilería, pintura y plomería
Máquinas de coser	Reparación de calzado	Diseño y ambientación doméstica
Lavadoras	Sastrerías	Otros servicios productivos

Servicios no productivos:

Barbería y Peluquería	Fotografía	OFICODA
Alquileres	Prendas de vestir	Otros servicios no productivos

⁴ Correspondiente al Anexo No. 5 del Proyecto de Política de Protección del Consumidor, emitido por la Dirección de Protección del Consumidor del MINCIN, el 6 de enero del 2000.

Actividades ejercidas por cuenta propia:

Aguador	Forrador de botones	Plasticador	Reparador bastidores de cocina
Amolador	Fotógrafo	Ponchero	Reparador bicicletas y similares
Artesano, alfarero	Fumigador	Productor - vendedor de accesorios de goma	Reparador de calzado ortopédico
Aserrador de madera	Fundidor	Producto - vendedor figuras de yeso	Reparador de cocinas
Bordadora - tejedora	Gimnasia y otros servicios corporales	Productor vendedor artículos de aluminio	Reparador de colchones
Cantero	Grabador o cifrador de objeto		Reparador enseres menores
Carpintero			Reparador equipos oficina
Cerrajero			Reparador equipos eléctricos, electrónicos y electrodomésticos
Chapistero - pintor de refrigeradores	Herrero	Productor - vendedor artículos fundición no ferrosa	Reparador equipos mecánicos y de combustión
Cocinero	Hojalatero		Reparador de espejuelos
Comprador - vendedor de libros de uso	Jardinero	Productor - vendedor de artículos varios de uso del hogar (ratoneras, morteros, jaulas y otros)	Reparador fosforeras
Comprador y vendedor de discos, casetes y similares	Lavandera		Reparador máquinas de coser
Constructor y reparador de artículos de mimbre	Limpiabotas	Productor conservas productos agrícolas, animal y otros	Reparador monturas y arreos
	Limpiador - comprobador de bujías		Reparador neumáticos
	Limpiador - reparador fosas		Reparador de paraguas y sombrillas
	Manicurista		
	Maquillistas		
Constructor y montador de antenas de radio y TV	Masajistas	Productor herraduras y clavos	Restaurador muñecos y otros juguetes
Criador - vendedor o entrenador de animales afectivos	Masillero		Talabartero
Cristalero	Mecánico de equipos de refrigeración	Productor de escobas, cepillos y similares	Tapicero
Elaborador - vendedor de jabones, betunes, tintas, sogas y similares	Mensajero	Productor - vendedor piñatas y otros artículos para cumpleaños y similares	Techadores
Elaborador - vendedor de alimentos y bebidas no alcohólicas	Modista - sastre	Productor - vendedor flores y plantas ornamentales	Teñidor de textiles y similares
Elaborador de artículos de mármol y granito	Molinero	Productor - vendedor bisutería metales y recursos naturales	Tornero
	Operador de compresor de aire	Programador de equipos de cómputo	
	Operador equipos de audio y video	Pulidor de metales	
Elaborador de productos lácteos	Operador de equipos recreación infantil		
	Parqueador bicicletas, motos, autos y similares		
	Peluquera - barbero		
Elaborador - vendedor de carbón	Peluquero de animales domésticos	Pulidor de pisos	Tostador de granos
Encuadernador de libros	Pintor - barnizador	Recolector - vendedor productos del agro	Trillador
Enrollador de motores, bobinas y similares	Pintor rotulista		
	Piscicultor	Relojero	Vendedor hierbas (medicinales o no)
Fabricante de coronas de flores	Productor de alimentos ligeros	Reparador de artículos de joyería y platería	
		Reparador bastidores de cocina	Vinatero
		Reparador bicicletas y similares	Zapatero calzado normal, ortopédico y otros similares