

# Una Introspección al Derecho del Consumidor y la Dinámica del Mercado: ¿Es Incestuosa la Relación entre el Derecho y la Economía?

Por: Ximena Calderón  
Margarett Matos

Con respecto a los inicios del Derecho del Consumidor en el Perú, se pueden resaltar dos hitos importantes: noviembre de 1992 con la creación del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (en adelante INDECOPI) mediante el Decreto Ley N° 25868; y el 11 de diciembre de 2000 con la ordenación de la Ley de Protección al Consumidor (en adelante LPC) mediante el Decreto Supremo N° 039-2000-ITINCI. A partir de ahí, el Estado ha actuado de acuerdo con la lógica de Protección al Consumidor, rama íntimamente relacionada con la economía, en particular con el funcionamiento y la dinámica del mercado.

**1. En ese sentido, ¿usted considera que en el Perú se ha presentado un avance o un retroceso desde los dos primeros hitos que marcan el camino de la Protección al Consumidor en el país?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

En primer lugar, si uno toma como primer momento la creación de INDECOPI y la dación de la primera LPC, que sirve de base a la vigente, diría que hubo avances muy importantes a nivel tal que antes de esa fecha no existía Protección al Consumidor en el Perú. Dejamos atrás un mundo en el cual no había LPC, mundo en el que no había asociaciones de consumidores o, si las había, muy poco efectivas. Un mundo en el cual no había ningún respeto de ese tipo de reglas, no había consciencia del consumidor, de sus derechos. Hemos pasado a un mundo en el que esto existe.

Efectivamente, tenemos una institución que se encarga del tema, tenemos una ley y una serie de aspectos que

muestran un avance importante en los derechos de los consumidores. Uno ve todos los días, en la vida diaria, la presencia de la Protección al Consumidor: está hasta en los cajeros de los supermercados donde siempre señalan “INDECOPI recomienda”, está en la forma como las empresas se comportan, está en el tipo de consultas que realizan a los abogados, preguntando cosas que hace quince años nadie te preguntaba. Entonces, creo que sí hubo avances importantes. Quienes nieguen eso o son unos mezquinos o son unos oportunistas que solo tratan de sacar provecho político de las cosas.

Considero que faltan muchas cosas por hacer, sobre todo con la institucionalidad. Durante la primera mitad de esta década, las gestiones, primero de Almeyda y segundo de Roca, destruyeron buena parte de la institucionalidad del INDECOPI. Hoy, algunos de los cómplices de esos daños tienen el poco tino de levantar la voz o de lanzar piedras. Nos dejaron un INDECOPI sobresaturado de casos, que hacen que se demore mucho y que sea poco efectivo al momento de resolver una serie de problemas. Una Protección al Consumidor demasiado intervencionista dejó un legado de populismo e ineffectividad, que a la administración actual del INDECOPI le está costando mucho revertir. Pero, a pesar de eso, yo diría que en términos generales sí hay un avance y uno importante.

**¿Y cuál cree que es el mecanismo que ha facilitado dicho progreso en estos años?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Pienso que hay varios temas. Diría que el principal de todos no ha sido ni la creación de INDECOPI, ni la

\* Maestría en Derecho de la Universidad de Yale, USA. Abogado, graduado en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Profesor de Derecho de la Competencia, Derecho Civil, Análisis Económico del Derecho y Arbitraje tanto en la Pontificia Universidad Católica del Perú como en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Socio Principal del Estudio Bullard, Falla & Ezcurra Abogados.

acción de la LPC. Creo que el principal mecanismo que ha facilitado eso ha sido la competencia y el desarrollo del mercado. Es decir, la apertura de los mercados, la llegada de productos importados al alcance del consumidor. Si uno ve los productos que vendían hace veinte años, no tienen comparación con los que se adquieren hoy día. Antes te costaba 3,000 dólares una línea de teléfono que tenías que esperar por tres años para que te la instalaran. Hoy por menos del 3% de esa cantidad, recibes un celular en minutos.

La innovación de las empresas por ofrecer mejores productos, mejores servicios es evidente y ha rendido sus frutos. Recordemos que servicios hoy tan comunes como el delivery, no existían y han crecido mucho gracias a la competencia y el bienestar del consumidor. Hoy, la gente tiene acceso a crédito, a ropa de mayor variedad, a electrodomésticos. El crecimiento de los celulares mejora el bienestar de millones. Hace veinte años no existía lo que uno ve ahora, que es el acceso a las tarjetas de crédito, los fenómenos como Ripley o Saga que traen ropa de buena calidad a precios bastante más accesibles de lo que se encontraba antes, los propios servicios de atención al cliente donde ya todos te atienden por teléfono, los llamados *call centers*. Eso es producto de la competencia, y creo que es la mejor aliada y el sistema lo que necesita, en ese caso, es un mecanismo correctivo para cosas que pueden no estar funcionando bien. En realidad, propondría que lo que necesita es un sistema de justicia que resuelva algunos conflictos que puedan surgir entre consumidores y proveedores, como los problemas que pueden surgir entre dos contratantes cualesquiera. En el fondo, la Protección al Consumidor no es otra cosa que el respeto a los contratos y a la palabra empeñada. Y en eso también hemos avanzado, es lo primero que más contribuye claramente al bienestar de los consumidores. Si bien falta mucho, no se puede decir que no hemos avanzado.

Además hay mucha más consciencia de la gente y sus derechos. En la actualidad, cuando la gente tiene un problema en una tienda, lo primero que dice es "voy a llamar a INDECOPI" y antes la gente se iba a la comisaría porque no tenía dónde quejarse. Entonces, creo que sí hay un avance, claro que perfectible, puesto que estos sistemas de Protección al Consumidor tienden mucho a saturarse y a elitizarse. Suelen atender clase media y clase alta, no atienden a los sectores pobres. Es un fenómeno mundial, pasa en EEUU, pasa en Europa, pasa en otros países de Latinoamérica. Parte del tema es cómo hacer que esto llegue a otras personas, quienes en este momento están protegidas por la competencia. En ese sentido, la competencia es un muy buen mecanismo para mejorar la calidad de los productos, los precios, las opciones de los consumidores.

**2. El Análisis Económico del Derecho de cierta manera nos permite observar la temática de Protección al Consumidor desde una perspectiva relacionada a la comprensión de la dinámica del mercado y la actuación de los proveedores frente al consumidor.**

**No obstante, ello también puede desviarnos del tema principal. Por ese motivo, deseamos preguntarle ¿cuáles son las funciones que considera que debería cumplir el Derecho de Protección al Consumidor y hasta qué punto influye su regulación en la mecánica de la economía nacional?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

La principal función del sistema de la Protección al Consumidor tiene que ver con evitar las distorsiones que se pueden generar por mala información. Creo, como decía hace un momento, que lo principal ha sido que la competencia está protegiendo a los consumidores, pero se pueden presentar algunos problemas derivados de falta de información, de la dinámica informativa en el mercado. Los consumidores compramos una gran cantidad de productos, de servicios y la verdad no tenemos tiempo, ni queremos dedicar tiempo a leer todas las etiquetas, a cuidar todos los temas, leemos todos los contratos, etc. Y a veces ocurre que eso puede afectar nuestra posibilidad de informarnos adecuadamente. Entonces, creo que sí es posible que algunas empresas puedan entrar a nichos del mercado aprovechándose de mala información y obtener beneficios con ello.

De tal manera, la principal función del sistema es velar porque la información sea la adecuada y sea la correcta. El sistema de Protección al Consumidor tiene que velar por el proceso de transferencia de información, no debe ser su función velar por el resultado, es decir no le corresponde decidir en realidad cuál es la calidad en que se debe entregar los productos, ni cuáles son los precios que deberían tener. Ese es el error que cometen los Códigos de Consumo que están dando vueltas por allí: creen que le corresponde a la ley definir cómo debe ser la relación con los consumidores. Lo que le corresponde es proteger el mecanismo competitivo; igual como la Comisión de Libre Competencia trabaja con la estructura del mercado, con la posición de dominio, la Protección al Consumidor trabaja y trata de corregir esos problemas de información. Esa sería su función principal, la de ser el facilitador del proceso competitivo a través de asegurar una información adecuada a los consumidores.

**Del mismo modo, ¿hasta qué punto influye la dinámica del mercado en las decisiones que adopta Indecopi sobre Protección al Consumidor?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Puede tener, como todo, efectos positivos y negativos. Si el INDECOPI cumple bien su función; si garantiza un acceso justo a la información y garantiza la idoneidad de los productos, no en cuanto a su calidad, sino de velar porque lo que adquiere el consumidor es lo que esperaba recibir en términos de un consumidor razonable; entonces su impacto puede ser muy positivo, puede dinamizar mucho la proactividad entre los consumidores y proveedores y puede efectivamente corregir algunas distorsiones.

Lo malo es que si INDECOPI comienza a perder su perspectiva de velar por un proceso y comienza a creer que debe velar por un resultado (lo cual se muestra en alguna de las normas que establecen cuál debe ser la calidad de los productos, los términos que deben estar en los contratos y cuáles no de una manera tan directa), no está velando por la información, sino por la sustancia de la relación. Pero ello significa privar a los consumidores de su derecho a elegir.

La gente suele identificar a la competencia como un factor vinculado a los precios. Y efectivamente la competencia tiene que ver con los precios. Pero el principal mecanismo dinamizador de la competencia, y por ende del mercado, es la innovación, es decir mi capacidad para descubrir algo nuevo y conseguir que los consumidores lo tomen. Eso es lo principal.

Lo que uno ve en los mercados es que los cambios son consecuencia de la innovación de los proveedores, quienes innovan para tratar de capturar mayor preferencia de consumidores. Ofrecen productos nuevos. Observen una película de hace diez años, para que vean el celular tipo zapatófono que uno tenía y compárenlo con lo que ahora te entregan y la cantidad de cosas con las que te vienen. Eso es innovación, que puede ser tecnológica o puede ser un tipo de servicio. Uno ve, por ejemplo, hoy día que los sistemas de atención de colas se han sofisticado en todos lados. Ahora está el sistema de sentarse y tomar tu ticket, antes consistía en largas colas. Servicios como el *delivery* del SOAT o el chofer de reemplazo en seguros vehiculares son producto también de esa innovación. Esa innovación permite el acceso al crédito, a sectores para los que antes el crédito era inalcanzable.

Entonces, la innovación es un punto central en la dinámica del mercado y solo funciona en un proceso abierto. Si yo establezco que la Coca Cola tiene que venir en un envase de medio litro, de un litro o de dos litros y no puede haber de otro tamaño, matas la innovación. Porque si yo descubro que hay segmentos del mercado que están dispuestos a comprar Coca Cola de cien centímetros cúbicos o que hay gente que está dispuesta a comprar gaseosas de ocho litros, no puedo hacerlo porque las leyes me lo prohíben. Lo mismo pasa con las cláusulas contractuales, donde la estandarización elimina la innovación. Toda la posibilidad de innovar y de entrar a nuevos segmentos se va a limitar. Así, cuando INDECOPI comienza a regular el fondo de la relación y; por ende, a decir qué cláusulas van o cuáles no van, a especificar la calidad de productos, a regular precios, matas todo el mecanismo innovador. Toda la actividad de los proveedores comienza a dirigirse ya no a cómo innovar, sino a cómo cumplir con normas absurdas o cómo minimizar su efecto en la competitividad de las empresas.

Esta lógica puede ser tremendamente dañina, porque puede elevar los costos de la transacción, de la economía; puede alejar a los consumidores de los beneficios de la innovación. El efecto de estandarización que a veces se percibe en ciertas normas es parecido al de un cartel,

como si todos los proveedores se pusieran de acuerdo para hacer todos lo mismo y eso es malo. Si la ley dice que todos los productos tienen que ser así, se está generando un efecto análogo a un cartel. Entonces, creo que hay que tener mucho cuidado en no meterse con el resultado. Hay que meterse en los procesos, hay que proteger el proceso competitivo, hay que reforzar las posibilidades del consumidor de decidir, pero manteniendo siempre al consumidor como el que decide. Es decir, el sistema de Protección al Consumidor es un sistema que debe maximizar la libertad del consumidor, entendiendo por libertad su posibilidad de escoger los productos que quiera, las calidades que quiera, siempre que esté adecuadamente informado. Los proyectos que se vienen discutiendo pretenden proteger a los consumidores haciéndolos menos libres. Se parte de la paradoja absurda de darle más libertad a las personas limitando su libertad.

**3. De acuerdo con el artículo 58 de nuestra Constitución Política vigente, el Perú se encuentra bajo el régimen de una Economía Social de Mercado, la misma que contempla la interrelación del libre mercado junto con la acción fiscalizadora del Estado. Frente a la actuación de los agentes económicos, el Estado puede responder mediante una regulación económica del mercado, que se encargue de la generación de resultados predeterminados por el mismo Estado (*ex ante*); o mediante la creación de una Agencia de Competencia, cuya actuación sea posterior a la actuación de los agentes económicos (*ex post*). ¿Cuál sería la mejor opción para responder a la realidad peruana?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Quisiera comenzar con un comentario sobre la Economía Social de Mercado. Eso es un problema complicado. Hayek, ganador del Premio Nobel, siempre decía que hay unas palabras, que él llamaba el lenguaje envenenado, que si se las añades a cualquier otra, el resultado es el antónimo de esa palabra. Y una de las que señala tienen este efecto es la palabra "social". Democracia Social es la negación de la democracia. Justicia Social es cualquier cosa menos justicia. Economía Social de Mercado es una especie de negación del mercado como elemento de decisión, porque significa que hay algún elemento que tú le tienes que añadir a la interacción de los individuos para que esto funcione. Si "social" se va a interpretar en los términos que estamos hablando de proteger el proceso competitivo, no tendría ninguna objeción. Creo que estaríamos dentro de lo correcto. Lamentablemente, así no se suele interpretar.

En esa lógica, es siempre mejor tener un esquema de actuación (o casi siempre pues pueden haber excepciones) *ex post*. En general, usualmente la acción *ex ante* tiende a ser un control de resultado y no de proceso, porque le tienes que informar a alguien antes, qué es lo que va a pasar. Es lo que pasa

con Telefónica cuando Osipitel le fija una tarifa, previamente se la fija, no es que se sanciona después.

Entonces, considero que es mejor un control posterior. El control posterior tiene la ventaja de que ha dejado, en principio, a la libertad de los agentes económicos a forjar cómo se presenta y cómo funciona el mercado. De tal forma que no corta esta capacidad innovadora. Lo que sí, como lo debería hacer el INDECOPI, en ciertos casos establece *ex post* que hay un incumplimiento a algún principio general contenido en la ley. Pero, en general, permite que las personas innoven, contraten. No aprueba los contratos. Hay excepciones, hay casos como la SBS, donde hay un mecanismo de control previo, donde se aprueban los contratos de consumo. Eso tiene sus pros y sus contras como todo. El problema está; sin embargo, cuando se realiza control previo, pues aparece el gran problema de que se tiene que adivinar qué va a pasar en el futuro. No has visto el actuar de la cláusula en el mercado, no sabes si los consumidores desean esa cláusula o les genera algún tipo de beneficio y a partir de un criterio abstracto tienes que ver si la prohíbes o no la prohíbes. Por tal motivo, la actuación *ex post* debe ser lo primero o la primera opción que el Estado debe tomar para regular cualquier aspecto del mercado.

**4. En relación con la pregunta anterior, en caso existan, ¿qué consecuencias traería consigo el intervencionismo estatal en el mercado y de qué manera afectarían estas últimas al consumidor?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Ocurre lo que estaba mencionando hace un momento, que si tienes una intervención excesiva del Estado, su dinámica desaparece, se priva o se limita. Cuando el Estado trata de motivar que el mercado vaya a un sitio, pasan cosas que en realidad distorsionan el funcionamiento. Un excelente ejemplo, aunque muy poca gente lo ve así, fue la crisis financiera que hemos pasado en los últimos años. Lo que origina la crisis es una política de Protección al Consumidor equivocada de EEUU, que quiso promover viviendas baratas. Es así de simple. Introdujo recursos, bajó la tasa de interés a niveles insostenibles bajo condiciones de mercado, generó además una importante cantidad de créditos dirigido a sectores menos favorecidos y con menores ingresos, con la idea plausible de que tengan una casa. Pero los créditos hay que pagarlos porque si no los pagas, el sistema se destruye y así se originó la famosa burbuja, que no es otra cosa que créditos entregados a personas sin capacidad de pagarlos, con la supuesta idea de protegerlos como consumidores. Eso es lo que generó todo el problema. La "bomba" se mete en el sistema bursátil, en el sistema del mercado de valores y ahí se genera la distorsión y explota la burbuja. Pero la causa es la regulación del Estado.

De esta manera, el problema se genera ahí. ¿Por qué? Porque el Estado quiso un resultado, no quiso proteger los sistemas de mercado, sino que ciertas personas tuvieran casa. Y ahí se produce una distorsión tan grande,

tan enorme, que todos los países hemos sufrido como consecuencia de esas decisiones. Y esto lo puedes ver en casi todos los temas. Los niveles de precio que los peruanos pagábamos hace veinte años cuando el Itintec tenía que aprobar tu producto para aprobar la norma técnica o tu producto tenía que cumplir con la norma técnica obligatoria previamente puesta. ¿Qué ocurría con eso? En el fondo no se aprobaba la mejor norma técnica, sino la norma que el *lobby* de la industria peruana conseguía que se aprobara para que no entraran los productos extranjeros, porque no cumplían con la norma técnica o para que sea más difícil que nuevas empresas ingresaran. Había normas que eran de tecnología mala y ahí seguíamos nosotros consumiendo productos caros y malos.

Entonces, el intervencionismo puede tener una enorme capacidad para afectar a los consumidores. Creo que buena parte de los precios que hoy en día pagamos tiene que ver con el cumplimiento de normas absurdas y eso afecta tremendamente el bienestar de los consumidores.

**5. Generalmente, se postula que el Estado debe defender al consumidor frente al Poder de Mercado que ejercen los grandes emporios económicos, los cuales en algunos casos derivan en monopolios (a los cuales se les percibe como agentes abusadores del consumidor); para lo cual se señala que el Estado debe controlar el mercado, ¿esta afirmación evidenciaría un modelo paternalista del Estado? ¿es realmente el monopolio el principal generador de situaciones abusivas contra el consumidor?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Hay varios temas. En primer lugar, la gente suele hablar del monopolio, pero cuando pregunto "¿dónde están los monopolios? Señálenme una industria monopolística", la verdad no identifico muchos monopolios. Es de esas palabras que son fáciles, efectistas, "hay un monopolio". Pero ¿en qué industria hay de un solo proveedor? La verdad son casos muy raros. Hay la del agua que es del Estado, pero eso es un tema quizás de monopolios naturales. Electricidad, solo en la distribución no en otras áreas. Pero en cervezas no hay. Hay diez empresas de bancos y aún así se habla del monopolio de los bancos, tendría que haber uno solo para que sea así.

El monopolio es algo de lo que se habla mucho, pero la verdad casi no existe. En una economía abierta es muy difícil que haya un monopolio, salvo en casos muy particulares. Lo que puede haber es un nivel de concentración alto, es decir que puedes tener relativamente pocos jugadores y eso sin duda puede tener un impacto en el precio, pero no en las condiciones. La gente suele pensar que los monopolios tienden a generar cláusulas abusivas, pero eso no necesariamente es así. Y no es así porque en las reglas del mercado al que tiene posición de dominio no le interesa vender cosas de mala calidad, sino vender productos de alto precio. El monopolista va a tratar de colocarse en la curva de demanda más alta posible,

para vender al mayor precio posible y te va a dar lo que quieras. Lo que pasa es que te lo va a dar a un precio alto.

Son muy raros los casos en que un monopolio tiene interés en recortar derechos en las cláusulas. Uno de los casos son justamente las industrias reguladas, cuando regulan la tarifa y no se puede subir el precio. Ahí sí buscan cláusulas que las protejan; pero si no, el incentivo que los monopolios sean abusivos no es muy claro. De hecho, uno puede encontrar cláusulas de las llamadas abusivas en mercados recontra desconcentrados. Para ponerles ejemplos, el mercado de lavanderías y el mercado de las playas de estacionamiento son mercados en donde hay cualquier cantidad de competencia y, sin embargo, aparecen estas cláusulas.

En realidad, se presentan con más frecuencia en mercados donde la gente, en realidad, no tiene mucho tiempo para leer. Ahí es donde se puede presentar el problema. Y eso no tiene ninguna relación con el poder de mercado. Reitero que un monopolio no tiene realmente un incentivo para colocar cláusulas abusivas. Su interés es vender al precio más alto posible y para eso te va a dar lo que quieras, identificará tu preferencia, y te cobrará caro. Por ello, no creo que haya una relación entre poder de mercado y cláusulas abusivas o abuso de los consumidores, salvo en lo que se refiere efectivamente al tema de los precios.

**6. ¿Usted considera que, de acuerdo a lo que señala el artículo 65 de la Constitución, el Estado debe proteger al consumidor únicamente garantizando su derecho a la información sobre los productos y servicios ofrecidos y velando por la seguridad y la salud; o, como señalan otros autores, que el derecho al consumidor no debe limitarse a estos aspectos, sino que el referido artículo implica una cláusula abierta que legitima al Estado a reconocer a nivel legislativo otros derechos para los consumidores?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Creo que la lectura de esos otros, parte de una lectura incompleta de nuestra Constitución. La Constitución tiene otros artículos, por ejemplo el artículo 61, que es el que vela por la Libre Competencia y es el que le impide al Estado tomar decisiones que restrinjan la competencia, que no es otra cosa que restringir la innovación. Ese es un mecanismo básicamente de Protección a los Consumidores, de velar porque no hayan carteles y que no hayan situaciones que distorsionen el mercado y permitir que haya competencia. Sin embargo, considero que el artículo 65 sí está referido a los problemas de información y directamente a sus derivados; es decir de idoneidad, porque los problemas de información son la fuente de los problemas de idoneidad, ya que en el fondo todo problema de idoneidad tiene que ver con que la imagen que tenía de lo que iba a recibir es distinta a lo que recibo. Entonces, como me imagino algo distinto, hay una falta de idoneidad, pero todo se origina en la información, porque si hubiera estado adecuadamente informado de lo que iba a recibir, no habrían estos problemas de falta de idoneidad.

Opino que estos son los problemas sobre los cuales el Estado debe preocuparse: (1) ver que no haya prácticas que distorsionen la información disponible a los consumidores, lo cual no significa bombardear a los consumidores con información que no pueda procesar, sino ver los mecanismos para que los mercados den la información relevante; (2) tener un mecanismo de resolución de controversias que resuelva los problemas de idoneidad. El sistema judicial ha fracasado. Por ello, quizás se debe utilizar los mecanismos arbitrales. También la solución puede estar en reforzar los mecanismos de solución de controversias del INDECOPI, pero nuevamente crear este tipo de mecanismos es lo que le corresponde al Estado.

**7. En ese mismo sentido, ¿considera que en el Perú se sobreprotege al consumidor al bajar el estándar de un consumidor razonable a uno diligente, sin basarse en estadísticas reales?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Depende, porque el consumidor promedio podría estar por encima del consumidor razonable. Depende del país en el que estás. Sin embargo, la intención de cambiar por uno promedio u ordinario y eliminar el estándar del consumidor razonable suele partir de la idea de que para proteger al consumidor tienes que ponerte en el lugar de los consumidores reales. El punto equivocado de partida de esa posición es que no se dan cuenta de que al hablar de consumidores promedios no se trata de consumidores reales, se está hablando de un consumidor estándar, de un ideal, un consumidor que aspiras tener; esto es igual al "buen padre de familia", "el hombre razonable" o cualquier estándar que se utiliza en cualquier otra rama del Derecho.

Su única función es crear incentivos para que los individuos se comporten razonablemente, entonces cuando se decide utilizar un estándar de consumidor promedio, lo que se está diciendo es que los que están por debajo del promedio son los únicos que serían responsables y, por tanto, no se está contribuyendo a que este promedio mejore, sino a que éste siga siendo mediocre. Es como decir "mire, voy a medir los accidentes de tránsito utilizando el concepto de chofer de combi promedio", ¿se les puede pedir a ellos que manejen como un chofer de combi razonable? Eso es algo que sin duda no existe, pero eso no quiere decir que con el estándar uno no aspire a generar la política digamos pública que está detrás de la regla, que cambia conductas.

Los problemas de información al consumidor tienen dos fuentes, las mismas que se presentan simultáneamente: el proveedor no informó bien o el consumidor no leyó bien. Si tu sistema no crea incentivos para que éste lea bien van a seguir existiendo problemas de información. Lo que hace justamente el concepto de consumidor razonable es crear incentivos para que el consumidor lea bien y el otro, provea bien. No obstante, se debe atener a lo que implica el consumidor razonable,

porque contrariamente termina sucediendo que los consumidores razonables que existan en realidad terminen subsumiendo a los consumidores ineptos, que termina generando una mala asignación de recursos, las empresas no se ven motivadas a mejorar, etc.

Por eso, es tan importante tener un estándar que perfile la conducta hacia solucionar el problema y no un estándar que lo que hace es perpetuar la mala situación en la que se encuentra el consumidor el día de hoy.

**8. El 18 de octubre de 2009, el Poder Ejecutivo publicó el texto del Anteproyecto del Código de Consumo y lo presentó como un “cuerpo normativo moderno y eficaz que regulará de manera coherente y sistemática los nuevos mecanismos de Protección al Consumidor”. Teniendo en cuenta esta información, ¿cree que haya una necesidad de reforma de la actual legislación en materia de Protección al Consumidor? En su opinión, ¿cuál es el objetivo implícito que lleva la reforma legislativa de la Ley de Protección al Consumidor?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Toda la legislación es perfectible, pero no creo que signifique una reforma que tenga que llevarse a cabo. En primer lugar, cuando se anuncia “cuerpo normativo moderno y eficaz que regulará de manera coherente y sistemática los nuevos mecanismos de Protección al Consumidor”, están mintiendo, eso no es así, ese Código no es ni eficaz, ni moderno, ni nada de eso. El Código es retrógrado, en el sentido que nos quiere llevar a la situación anterior en la que nos encontrábamos y que habíamos superado. Creo que es un Código muy peligroso, muy lleno de “vamos a buscar el resultado”, muy marcado por la idea de que la interacción de consumidor y proveedores es un juego de *suma cero* donde si el proveedor gana dinero es porque el consumidor lo ha perdido y así no sucede. Los juegos de mercado son un juego *win and win*, donde los dos pueden ganar: el consumidor gana porque tiene el producto (“una gaseosa Coca-Cola”) y la empresa gana porque ha vendido su producto (“su Coca-Cola”). En realidad es un mecanismo *win and win*, pero esto no se entiende, se cree que todo lo que el proveedor gana es algo que se le ha quitado al consumidor, hay una “teoría del robo”, lo cual es un serio error.

Siempre digo lo mismo, haciendo un recuento de todas las transacciones que hacemos al día, aproximadamente deben ser veinte o tal vez más. Eso quiere decir que hacemos miles de transacciones en nuestra vida, debemos preguntarnos entonces ¿cuántas de estas transacciones nos afectaron, es decir, fueron malas? La verdad es que es un porcentaje muy bajo las veces que te has sentido engañado, pero engañado de verdad porque muchas veces es uno mismo porque no leyó, no se fijó, etc. Son realmente pocas. Sin embargo, cuando creas un sistema que comienza a revisar todas las transacciones y a cuestionar todo lo que funciona o las pocas transacciones que funcionan mal; ahí es donde efectivamente se genera una distorsión.

Entonces, sí creo que se podría mejorar la técnica legislativa, se podría agrupar las normas, se podría aliviar algunos temas que están mal regulados, pero no considero que se justifique una reforma como la que se está planteando. Siempre le comentaba a personas que me preguntaban sobre el Código de Consumo, les enseñaba los periódicos y leía lo que estos resaltaban como cosas buenas: “A partir de la fecha, los proveedores tendrán que informar”, esto ya estaba en la legislación vigente; “a partir de la fecha no se podrá pagar de tal forma”, todo estaba ya regulado. Los proyectos tratan de ganar indulgencias con avemarías ajenas.

Lo que los periódicos han destacado son las cosas que están en la LPC actual y esto porque las otras cosas que le han añadido nadie las entiende, o sea nadie sabe muy bien para qué sirve. Yo creería que en el tema de Protección al Consumidor se debe ser menos regulatorios y pensar más en políticas públicas; es decir si hay problemas, éstos están en la estructura institucional porque faltan mecanismos para solucionar problemas, la ley no corrige esos problemas.

Si se aprueba esta ley, les aseguro que en cinco o diez años vamos a estar discutiendo cómo reformarla, porque será el sistema quien siga teniendo problemas. El sistema tiene problemas no porque la ley sea mala, sino porque está sobrecargado, además porque está en un país en donde la credibilidad de las instituciones es baja, donde hay mucha informalidad y hay muchos problemas que agudizan la condición de los consumidores. Pero de ahí no se puede derivar que la ley sea la causa. Por ello, se debe pensar menos en la ley como la solución y más en la acción como solución.

**Por último, en su opinión ¿cuál es el objetivo implícito que lleva la reforma legislativa de la Ley de Protección al Consumidor?**

**Dr. Alfredo Bullard González**

Opino que son las elecciones, es típica de estas épocas. Un par de años antes, todo el aparato se moviliza para ver quién es el más populista de todos. Es una competencia por promesas. La idea es dar la promesa de que los consumidores van a estar mejor. Ahí comienza también lo de la ley del SOAT médico, y van a ver varias medidas adicionales. Entonces, creo que en realidad es un problema de dónde soplan los vientos políticos, no es de extrañar que esto se origine en un discurso que diera el Presidente de la República el 28 de julio, en donde ofrece que en setiembre del año pasado iba a haber un Código de Consumo, que no hubo, porque el que salió fue un “mamarracho” y no se podía aprobar algo así. Espero que no se apruebe nada como lo que se ha estado discutiendo en este año y que en todo caso discutamos más adelante cómo mejorar las cosas, fuera de una atmósfera tan politizada. ■