

45
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**ESTADO Y RELACIONES DE
CONSUMO EN MEXICO**

UNA PERSPECTIVA SOCIAL DE LA
PROTECCION AL CONSUMIDOR

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN SOCIOLOGIA
PRESENTA :

ARMANDO REZA BECERRIL

DIRECTOR DE TESIS: GABRIEL CAREAGA

MEXICO, D. F.

1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

Introducción	3
I. El consumo como fenómeno social	5
I.1 Carácter social e histórico del consumo	5
I.2 Características generales de las relaciones de consumo	16
I.3 Contexto internacional para describir la situación actual de las relaciones de consumo	21
II. Estado y relaciones de consumo en México	30
II.1 Tendencias internacionales de protección a los consumidores	30
II.2 Rectoría del Estado mexicano en las relaciones de consumo	41
II.3 Promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor: creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor	47
II.3.1 Contexto	47
II.3.2 Características de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor y del Instituto Nacional del Consumidor	58
III. La Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor	67
III.1 Vigilancia y conducción de las relaciones de consumo en México	67
III.2 Balance crítico de la acción de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor (1976-1992)	69
IV. Promulgación de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor	97
IV.1 Antecedentes: nuevas realidades en México y el mundo al despuntar la década de los noventas	97
IV.2 Avances y límites de la nueva legislación	111
IV.3 Fusión Inco-Profeco	124
V. Conclusiones	130
Bibliografía	140
Hemerografía	143
Archivos	144

INTRODUCCION

El presente trabajo no pretende analizar al consumo como un fenómeno económico o social en sí mismo. Por ello, no se describen sus efectos en la vida productiva ni en sus manifestaciones alienantes. Sus objetivos se derivan del estudio de una de las tendencias contemporáneas más sobresalientes en las relaciones de consumo: la protección al consumidor.

El análisis de este tema se limita a la investigación de la forma en la cual se recoge esta preocupación en la realidad de México. Esto supone, en primer lugar, ubicar la relación que existe entre el Estado Mexicano y la protección al consumidor; en seguida, destacar la manera particular en que el aparato estatal asume esta responsabilidad para responder a la demanda ciudadana; y, finalmente, estudiar la naturaleza, objetivos y trabajo cotidiano de las instituciones creadas para proteger y defender a los consumidores.

En muchos sentidos, este trabajo es pionero en la materia, porque si bien existen algunas investigaciones en torno al marco jurídico (las leyes) en que se lleva a cabo la protección al consumidor, también lo es que, de hecho, no existe bibliografía sobre la aplicación práctica de las normas ni mucho menos acerca de las instituciones encargadas de hacer efectiva la defensa de los consumidores.

Por lo anterior, mucho del contenido y de los alcances de la investigación son, no podría ser de otro modo, preliminares, ya que son el resultado de una primera aproximación al estudio de instituciones como el Instituto Nacional del Consumidor (extinto) y la Procuraduría Federal del Consumidor. Sin duda, en el futuro habrá que profundizar en las áreas y asuntos que aquí se tocan. Entre tanto, este trabajo busca despertar el interés de los investigadores en este tema.

En la realización de esta investigación conté, en todo momento, con el estímulo y asesoría de mi maestro Gabriel Careaga. Mucho de su contenido es producto de los planteamientos y discusiones sostenidas a lo largo de 3 años de trabajo en la Profeco con José Luis Yunes. La transcripción al papel fue obra de la nunca solidaria, pero paciente, Leticia Limón, a quien agradezco su colaboración.

I. EL CONSUMO COMO FENOMENO SOCIAL.

I.1 Carácter social e histórico del consumo.

El consumo es un fenómeno social que, a pesar de su importancia en la vida de los hombres y sus comunidades, no ha despertado un gran interés entre los sociólogos. Son pocos los estudios que han abordado este tema desde una perspectiva histórica y cultural, que trascienda las fronteras económicas y lo destaque como una actividad que está en la base de las estructuras y las relaciones sociales y que, por ello, forma parte del modo de ser de las sociedades.

Las investigaciones sobre el papel que el consumo desempeña en el desarrollo de las sociedades son relativamente recientes. Cobran importancia en la segunda mitad del siglo XIX, cuando Carlos Marx, al describir el origen y funcionamiento del capitalismo, puso al descubierto que este modo de producción no sólo era una tendencia universal que transformaba los métodos de trabajo y explotación, sino que ejercía una gran influencia en las formas de consumo de la población que se proyectaban en el conjunto de relaciones sociales.

Desde entonces y como producto de la polémica generada por la teoría marxista, se abrió una veta de análisis que, contrario a lo que podría suponerse, redujo las posibilidades de comprensión de este fenómeno, porque lo colocó en un marco de discusiones puramente "economicistas" e ideológicas.

Esto ocurrió así porque en la obra de Marx el consumo aparece, una y otra vez, como un elemento central de sus críticas al capitalismo, ya que, desde su punto de vista, las formas de consumo de este modo de producción no son más que el reflejo de la consolidación del proceso de acumulación originaria de capital, que separó al productor directo de sus medios de producción y lo obligó a adquirir en

intercambio comercial todo aquello que requería para subsistir. De este modo, a los bienes satisfactorios se les agregó, además de su valor de uso natural, un valor de cambio que los convirtió en mercancías. Como resultado de este proceso, la producción y distribución de bienes satisfactorios rompió los esquemas artesanales y familiares para integrarse en los grandes centros fabriles en las ciudades, en los que se reclutaban grandes volúmenes de mano de obra campesina para obtener un salario y poder comprar los productos necesarios para vivir.

En este sentido, el capitalismo, se presente como un sistema económico que requiere para su conservación y desarrollo de la producción ilimitada de mercancías, a grado tal que la abundancia y variedad de los artículos que se ofrecen en el mercado crea un tipo inédito de organización social: la **sociedad de consumo**, en la que prácticamente todos los elementos de mediación, que hacen posible las relaciones sociales, son susceptible de comercializarse¹.

En opinión de Marx, la sociedad de consumo trae consigo un proceso de **alienación social** que se extiende negativamente, como mancha de aceite, en el conjunto de las relaciones del hombre con la naturaleza, con sus semejantes y consigo mismo, porque ante los individuos los productos de su trabajo (las mercancías) se presentan como objetos que le son ajenos, como fuerzas que se le imponen y que poseen una vida propia que termina por convertir a sus propios creadores (los trabajadores) en simples mercancías, que acuden al mercado de trabajo en busca de un salario.

Por eso, "el obrero, escribió Marx, se vuelve tanto más pobre cuanto más riqueza produce, cuanto más crece en poder y volumen su producción. El obrero se convierte en una mercancía tanto más vil cuantas más mercancías produce. La depreciación del mundo de los hombres aumenta en razón directa al incremento

¹ Ver Marx, Carlos. *El Capital*, (Tomo I/Vol. I). México Siglo XXI Editores, 1982.

del mundo de las cosas. El trabajo produce no sólo mercancías; se produce a sí mismo y produce al obrero, como mercancía, y esto en la medida en que produce mercancías en general".²

Asimismo, afirmó que "La propiedad privada nos ha hecho tan estúpidos y parciales que un objeto es sólo nuestro cuando lo poseemos, cuando existe para nosotros como capital o cuando es directamente comido, bebido; usado como vestido, habitado, etc., es decir, utilizado de alguna manera, aunque la propiedad privada misma sólo concibe estas diversas formas de posesión como medios de vida y la vida para la cual sirven como medios es la vida de la propiedad privada: trabajo y creación de capital".³

De esta manera, para Marx el hombre contemporáneo está condenado a vivir en un universo de mercancías que lo transforma y somete a sus propias necesidades de reproducción y ganancia, en virtud de que determina su actividad económica, política y social así como su conciencia e identidad cultural.

Estas fueron las tesis que por mucho tiempo ocuparon las páginas de la literatura sociológica. Por ello, quizá por ignorancia o por el simple hecho de simplificar las cosas, se consideró al consumo como un aspecto "negativo" en la vida social. Se le concibió como elemento enajenante y prescindible, producto de una época y organización determinada. Del mismo modo, en el lenguaje académico se generalizó un adjetivo: **consumista** y un sustantivo: **consumismo**, a través de los cuales se pretendió "explicar" la función del consumo en la sociedad.

Sobre estas ideas se montó una amplia discusión de naturaleza ideológica: se trataba no de encontrar una argumentación científica, sino ante todo, de

² Marx, Carlos. **Manuscritos de 1848. Economía, Política y Filosofía**. México, Editorial Cártago, 1981. p. 101

³ Marx, Carlos. **Manuscritos económico-filosóficos**. México, Fondo de Cultura Económica. 1983. p. 140

pronunciarse a favor o en contra de la teoría marxista. El saldo de esta polémica no es muy alentador: se escribieron una gran variedad de textos sobre los efectos enajenantes de la sociedad de consumo, en los que se destacó la inutilidad e, incluso, el absurdo de cuestiones como, por ejemplo, las modas en el vestir. También se abundó sobre lo negativo de los mensajes subliminales y la publicidad, y se sentó en el banquillo de los acusados a la televisión como el agente más perverso de la sociedad de consumo.

Por fortuna, en los últimos años, esta situación ha cambiado. El derrumbe del llamado socialismo real reveló, además de la pobreza y la injusticia que provocó "la dictadura del proletariado", la necesidad de estudiar los fenómenos sociales con una nueva óptica, alejada de los principios doctrinarios e ideológicos, y orientada a describir y, no a juzgar, las distintas circunstancias y condiciones que los envuelven y hacen posibles.

En este sentido, es necesario mirar al consumo con otros instrumentos de análisis, que incluyan tanto a los factores económicos como al resto de los elementos que lo conforman. El objetivo es liberarlo de las estrecheces en las que se le ha confinado para rescatarlo como un tema del mayor interés público, al cual es necesario estudiarlo con una perspectiva más amplia y acorde con su propia naturaleza social e histórica.

Esta labor tiene que comenzar por reconocer que el análisis de Marx si bien tiene el mérito de destacar algunas de las manifestaciones sociales del consumo -sobre todo en la sociedad inglesa del siglo XIX-, también lo es que resulta insuficiente para abordar un tema tan vasto y diverso, porque lo concibe como producto de la actividad económica, como un simple proceso de intercambio comercial, que se sobrepone a las sociedades y que, precisamente por eso, no cuenta con arraigo en la historia de las comunidades y puede, en consecuencia, reducirse o modificarse con sólo cambiar los métodos de producción y distribución. Para él

todos los problemas del consumo se resuelven con la transformación del modo de producción capitalista.

En la realidad social, esta simplificación es insuficiente para entender la naturaleza y las variables que conforman el fenómeno del consumo. Los propios países del llamado socialismo real constituyen un claro ejemplo de que la sustitución de un modo de producción por otro no conduce hacia el establecimiento de formas de consumo más justas, homogéneas y apegadas a la simple satisfacción de necesidades vitales.

Por lo anterior, el análisis de este fenómeno debe comenzar, a nuestro juicio, por reconocer que el consumo es un elemento inherente e indispensable en toda forma de convivencia humana que, con independencia de los esquemas económicos, responde al perfil de las estructurales sociales y que evoluciona en el mismo sentido y con la misma velocidad que le impone la dinámica de la población. Por ello, su naturaleza y contenidos no pueden determinarse por voluntad de ninguna teoría particular sino en función de la historia de las sociedades y del modelo cultural de las comunidades en que se desarrolla.

Entendemos al consumo como un fenómeno social e histórico, que está en la base de cualquier formación social, porque en el mismo momento en que el hombre crea la primera célula comunitaria configura también, como condición indispensable para sobrevivir, el primer mecanismo de interacción para consumir.

Es por eso que el consumo nace ligado no sólo a los métodos de apropiación de los bienes materiales sino que, en virtud de que es un factor indispensable para garantizar la continuidad de los grupos, se vincula directamente con el quehacer cotidiano de la población y se convierte en un elemento clave en la conformación de la identidad cultural. Por ello, está en el corazón del universo de prácticas, ritos y símbolos en los que se sustenta la vida sedentaria. Esto se corrobora al

reconocer que, desde los tiempos más remotos y hasta el día de hoy, cada sociedad posee formas particulares de consumo para rendir culto a los dioses, para hacer la guerra, para realizar fiestas, para trabajar, para cuidar a los hijos, etc.

Lo anterior es así, porque el consumo es un fenómeno que se desenvuelve como una respuesta insoslayable de la vida social. De hecho, está directamente ligado con la necesidad de garantizar la supervivencia de los grupos, con el establecimiento de vínculos de identidad entre los individuos, con la conformación del estatus social y con la estima y cosmovisión de los grupos.

Gracias a esta notable proyección, el consumo se convierte en un fenómeno social decisivo en la construcción y evolución de las estructuras económicas, políticas y sociales.

Por ello, como lo señalan Mary Douglas y Baron Isherwood, "La idea misma de consumo debe ser colocada en la base del proceso social, y no considerarla simplemente un resultado o un objetivo del trabajo. El consumo tiene que ser reconocido como parte integral del mismo sistema social que explica el impulso para trabajar, el cual forma parte de la necesidad social de relacionarse con otras personas y de disponer de objetos de mediación para conseguirlo. Los alimentos, las bebidas, la hospitalidad hogareña, las flores y las ropas para manifestar una alegría en común o el atuendo luctuoso para compartir un pesar, todo ello forma parte del repertorio de objetos de mediación. Las mercancías, el trabajo y el consumo han sido artificialmente abstraídos del conjunto del esquema social. Esta extirpación no ha hecho más que obstruir la posibilidad de que entendamos tales aspectos de nuestra vida".⁴

⁴ Douglas, Mary y Baron Isherwood. **El mundo de los bienes. Hacia una antropología del consumo** (Col. Los Noventa No. 22), México, CNCA-Grijalbo, 1990 p. 18

Consumir es una actividad social que se define atendiendo a necesidades y circunstancias históricas. Las formas concretas de consumo se modifican permanentemente, reflejando los cambios que se viven en el tejido social: en la medida que se hace más heterogénea la vida comunitaria y se establecen intercambios con los demás se transforman los artículos susceptibles de consumirse y las formas para adquirirlos. También los productos reciben nuevas connotaciones y valores que se relacionan con la posición social, el prestigio, los principios religiosos, la edad, el sexo, etcétera.

Al respecto, como lo ha descrito Veblen, es necesario señalar que la aparición de la clase ociosa, producto de la evolución social, es un hecho histórico determinante en el desarrollo de las formas de trabajo y consumo, porque la existencia de una cultura depredadora, basada en la imposición de la fuerza para alcanzar preeminencia, y la obtención de excedentes en la producción de bienes y servicios permiten que los actos de consumo se asocien con la necesidad de obtener prestigio y reconocimiento, lo que provoca, colateralmente, que los procesos de emulación se coloquen en el centro de la definición de los hábitos y contenidos del consumo; de tal forma que el grupo que ocupe el lugar de privilegio en la escala social esté obligado, permanentemente, a mostrar de muy diversas maneras, incluyendo la adopción de nuevos patrones de consumo, su supremacía social.⁵

La repetición constante de este fenómeno y las transformaciones recurrentes en las formas productivas se asocian para hacer de las relaciones de consumo un ámbito social en cambio permanente, que siempre presenta formas inéditas, tanto en sus manifestaciones materiales como en sus contenidos.

Así pues, consumo es un espejo fiel de las sociedades: en él se pueden mirar los cambios en la relación del hombre con la naturaleza así como las peculiaridades

⁵ Ver Veblen, Thorstein. *Teoría de la clase ociosa*. México, Fondo de Cultura Económica, 1971.

de las diferentes estructuras productivas y de distribución de una formación determinada. Asimismo, es posible reconocer el conjunto de simbolismos, signos, componentes y modos de ser que caracterizan a una época y a un conglomerado.

Desde la perspectiva del análisis sociológico, los actos de consumo se presentan como una relación social específica, a la que puede denominarse **relación de consumo**, en virtud de que en ella participan no sólo quien vende y quien compra sino una serie de factores de indole histórico y cultural que definen la naturaleza y utilidad de las mercancías, el valor económico y social de los productos, los mecanismos de propaganda y adquisición de los bienes, las formas y simbolismos de lo que se adquiere, etc.

Debido a lo anterior es que el estudio del consumo no puede circunscribirse a la descripción de los métodos de producción, distribución y reproducción de las mercancías. Exige tomar en cuenta cuestiones tan importantes como qué consume la gente: por qué lo hace, para qué lo hace, qué valor y significado social tiene lo que adquirió, en dónde realiza sus compras: en estancillos o supermercados; con qué instrumentos realizó sus consumos: monedas, billetes, tarjetas de crédito, cheques; en qué medida el quehacer social de los individuos determina sus formas de consumo: cuál es la fuerza motriz que impulsa los cambios en los patrones y mecanismos de consumo.

Estos son algunos de los aspectos que conforman el espectro de las relaciones de consumo. Por eso son una categoría de análisis sociológica, que recoge todos los elementos que, de acuerdo con Max Weber, definen la acción social y que son: "1) racional con arreglo a fines: determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como "condiciones" o "medios" para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos. 2) racional con arreglo a valores: determinada por la creencia consciente en el valor -ético, estético, religioso o de

cualquier otra forma como se interprete- propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. 3) afectiva, especialmente emotiva, determinada por afectos y estados sentimentales actuales, y 4) tradicional: determinada por una costumbre arraigada".⁶

En la actualidad, las relaciones de consumo son un fenómeno extraordinariamente complejo: no sólo se concatena con el amplio y acelerado desarrollo económico y comercial sino que se vinculan, debido a la gran variedad de productos y servicios que ofrece el mercado, con áreas tan diversas como la salud, la educación, la preservación del medio ambiente, la seguridad de los usuarios, e incluso el uso y disfrute del tiempo libre.

Hoy, los mercados han rebasado las fronteras comunitarias para proyectarse fuera de los espacios nacionales. Son cada vez más amplios y especializados. Cuentan con una amplia gama de posibilidades de operación, incluso, con frecuencia, sólo basta con hacer una llamada telefónica para adquirir lo que se desea incluso en otros países. El tiempo de los pequeños estanquillos y misceláneas de la esquina se está quedando atrás, frente al empuje de los grandes espacios comerciales.

La competencia también se transforma: la sobrevivencia de los mercados está condicionada por la conquista permanente de una mayor cantidad de consumidores. El límite de crecimiento se encuentra no sólo en la atracción del número total de habitantes de un país o continente, sino, sobre todo, en la posibilidad que un mismo individuo adquiera una mayor cantidad de mercancías para distintos fines. En esta lucha comercial, una de las estrategias de penetración consiste en agregar constantemente nuevas cualidades a los productos hasta convertirlos en mercancías altamente especializadas.

⁶ Weber, Max *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1983. p. 20

Este impulso ha involucrado, de un modo envolvente y sin escape, a los medios de comunicación, a quienes se ha utilizado como las correas de transmisión para persuadir a la población sobre las bondades de los productos y lo que conseguirán -en prestigio y reconocimiento- los consumidores que se decidan a adquirirlos. El uso de los medios han marcado la pauta en la evolución de ciertos patrones de consumo que podemos identificar como modas en el vestir, en el comer e incluso en la cultura.

Sin duda, la influencia de los medios en las relaciones de consumo ha sido abrumadora. Incluso se puede afirmar que el abuso de ellos ha creado un tipo de formación social que supera a la antigua sociedad de consumo, en virtud de que crea "necesidades de consumo" cada vez más diversas y volátiles, que superan las expectativas de los consumidores tradicionales y provocan el surgimiento de lo que Lipovesky llamó "el imperio de los efímero", que se caracteriza, entre otras cosas, porque en ella "Para un creciente número de personas, es preferible comprar a menudo que comprar caro, y comprar piezas pequeñas que 'grandes prendas'. lo cual es una expresión indumentaria típica de la nueva época del individualismo. Con la compra de piezas pequeñas, no sólo tenemos ocasión de ejercer más veces nuestra elección, sino que nos concedemos un placer más a menudo. Cambiar frecuentemente por el placer del cambio, por el juego del disfraz y la propia metamorfosis, no por deseo de ostentación social".⁷

Recientemente, los medios de comunicación no sólo son vistos como vías de promoción y publicidad sino como sitios de compra-venta. De esta manera, se amplían aún más las posibilidades de consumo, se modifica el concepto tradicional de mercado y se crea un nuevo perfil de consumidor que se hace más

⁷ Lipovesky, Gilles. **El imperio de lo efímero. La moda y su destino en las sociedades modernas**. Barcelona, Anagrama, 1990, p. 168

universal, porque puede, con una simple llamada telefónica, adquirir productos de cualquier país del mundo.

La suma de las cuestiones anteriores y la persistencia de antiguas formas de intercambio comercial, que en el caso de nuestro país son tan notables y recurrentes en todo el territorio nacional, crean un escenario inédito en la historia del consumo que no debe pasar inadvertido para los estudiosos de la sociología, porque, como ya se mencionó, estos procesos están en el centro de las formas de relación social que definen la realidad contemporánea.

I.2 Características generales de las relaciones de consumo.

Las relaciones de consumo tienen una serie de características que pueden agruparse en dos grandes bloques de estudio: **horizontal y vertical**.

En el primer grupo se encuentran aquellas que están en el origen y razón de ser de las relaciones de consumo y que, precisamente por ello, están presentes en todas las sociedades, sin importar sus formas de organización económica, política y social.

En este sentido, las relaciones de consumo se distinguen por su:

- **Universalidad**, porque, en todo tiempo y circunstancia, las sociedades están obligadas a establecer relaciones de consumo que aseguren la subsistencia de los individuos y favorezcan el desarrollo de las distintas formas de interacción social.

Todos los hombres, de cualquier época y lugar, con independencia de su posición social, edad, sexo, ocupación, raza, etc., realizan, directa o indirectamente, actos de consumo, de tal manera que el hombre de las cavernas y el ciudadano de las grandes metrópolis del siglo XX han formado parte del mundo de las relaciones de consumo.

- **Recurrencia**, en virtud de que los individuos y sus sociedades están obligados a consumir permanentemente bienes satisfactorios, de modo tal que vivir se convierte en un ejercicio, constante e interminable, de consumo.

Asimismo, consumir es un elemento recurrente en la vida cotidiana de los seres humanos, porque nadie puede satisfacer de un solo tirón sus necesidades de consumo. Esto se hace más evidente cuando un mismo individuo desempeña, simultáneamente y en diferentes etapas de su vida, un gran número de papeles en su quehacer cotidiano, pues cada uno de ellos exige la adquisición de instrumentos de mediación particulares.

Desde luego que lo que se consume, cómo se consume y para qué se consume varía según la época y la sociedad de que se trate, pero lo que no cambia, permanece inalterado, es el hecho de consumir.

- **Dinamismo**, ya que se transforman con la misma velocidad y en el mismo sentido que las estructuras económicas, políticas y sociales. Cuando el hombre modifica los métodos y formas de relación con la naturaleza y crea nuevas estructuras políticas impulsa cambios en el tejido social y, en consecuencia, en las relaciones de consumo.

Es por eso que a lo largo de la historia se observan modificaciones en los bienes susceptibles de consumirse y en los mecanismos para adquirirlos, así como en los significados, simbolismos y formas que se otorgan a los actos de consumo.

La dinámica de estas transformaciones tiene ritmos y formas de expresión particular en cada sociedad. Hoy, por ejemplo, la velocidad de los cambios es mucho más acelerada de lo que se puede reconocerse en la edad media. La diferencia obedece a la naturaleza y composición de las sociedades de que se trata.

En la actualidad, las relaciones de consumo se transforman con una extraordinaria velocidad debido a que reciben el impacto de dos fuerzas extraordinariamente poderosas: por un lado, el empuje de estructuras sociales complejas y demandantes; por el otro, la creciente influencia que sobre ellas ejercen los nuevos métodos de producción, comercialización y propaganda, así como el avance de los procesos de apertura comercial.

Por lo que respecta al plano **vertical**, las relaciones de consumo tienen formas de expresión particulares en cada época y sociedad, que revelan, además de su carácter histórico y cultural, el grado de desarrollo de las naciones.

En esta perspectiva, se puede señalar que las relaciones de consumo se distinguen por su:

- **Heterogeneidad**, en virtud de que nunca han existido sociedades plenamente homogéneas. Siempre han existido diferencias en la vida social. Estas se advierten lo mismo en los núcleos recolectores y pescadores de la prehistoria que en las modernas ciudades industriales.

Toda sociedad establece sus formas particulares de organización: desde las más elementales como la división a partir del sexo, la edad o el liderazgo religioso, hasta las más complejas y cambiantes modalidades de estratificación social.

Vivir en sociedad obliga a los individuos, siempre e inevitablemente, a asumir una posición determinada en el quehacer económico, político y social. La definición y desempeño de roles específicos ha sido una condición indispensable para el desarrollo de las comunidades. El

avance y complejidad de este proceso expresa, además del crecimiento cuantitativo de las sociedades, la diversificación de su perfil social.

Las relaciones de consumo recogen la diversidad de las sociedades y muestran la gama de intereses, actividades, expectativas, necesidades, obligaciones, etc. que caracterizan a cualquier conglomerado, por ello son heterogéneas.

Su grado de heterogeneidad depende directamente de la composición social: cuando en las comunidades coexisten diversos grupos, distintos entre sí, aumenta el universo de los hábitos y prácticas de consumo y, por tanto, crece la gama de sus manifestaciones particulares.

- **Arraigo cultural**, porque las relaciones de consumo surgen como una condición indispensable de la vida social, de tal forma que consumo y sociedad son un binomio indisoluble.

Las relaciones de consumo han acompañado al hombre en su devenir histórico: estuvo con él cuando se hizo sedentario, cuando creó las religiones, cuando padeció las inclemencias del tiempo, cuando inventó la escritura, cuando desarrolló los métodos de producción, cuando llegó a la luna, etc.

Todos los individuos, consciente e inconscientemente, realizan sus actos de consumo conforme a un modelo cultural. La gente acude al mercado a adquirir lo que necesita para preparar los alimentos propios de su modo de vivir, para participar en las ceremonias religiosas y reuniones sociales que son de su interés, para identificarse con su comunidad, para trabajar, para rendir culto a sus muertos, etc. Esto se

observa, por igual, en el campo y la ciudad; en el continente Americano y en el Asiático; y entre los hombres y las mujeres.

Los procesos de globalización económica y apertura comercial han generado una fuerte tendencia en favor de la uniformación de los hábitos y prácticas de consumo, debido a que traen consigo no sólo nuevas fórmulas para la circulación de las mercancías sino, sobre todo, patrones de vida que se proyectan, por igual, en las formas de vestir, de actuar en el ámbito familiar, en la actividad laboral y, en general, en el modo de percibir el mundo.

Este fenómeno no puede soslayarse, ya que es un factor que, en el mediano y largo plazos, afecta la soberanía de las naciones, en virtud de que impone modelos culturales que constituyen una intromisión en el desarrollo natural de las sociedades.

Desde el punto de vista de sus características verticales, despuntan una serie de interrogantes, en torno a la evolución de las relaciones de consumo, tales como: ¿Hasta dónde es posible conciliar arraigo cultural con el libre mercado? ¿Cuál debe ser el papel del Estado frente al avance de los procesos de apertura comercial en la vida cultural de los países? Y ¿la cultura y la economía son, en la actualidad, ámbitos excluyentes entre sí?

A lo largo de este trabajo, trataremos de ubicar y responder los cuestionamientos anteriores, a partir del análisis de la transformación del perfil social de nuestro país y de la respuesta que las instituciones encargadas de normar y conducir las relaciones tienen que ofrecer.

1.3 Contexto internacional para describir la situación actual de las relaciones de consumo

El mundo contemporáneo es cada vez más interdependiente. En la actualidad, ninguna nación puede vivir aislada o al margen de los problemas de la sociedad internacional. El desarrollo de los sistemas productivos y de las telecomunicaciones ha reducido la distancia entre los países, a tal grado que hoy no es posible hablar de culturas "puras", sin influencias del exterior, porque todo lo que ocurre en el escenario mundial influye en el destino de las sociedades.

En este contexto, los procesos de integración económica avanzan a pasos acelerados. Vivimos un período de ajustes y reacomodos: la lucha por los mercados ha entrado en una nueva etapa, en la que la suma de las ventajas comparativas y la proximidad geográfica juegan un papel fundamental en la definición de la nueva división internacional del trabajo y en la adopción de modelos de desarrollo. Por eso, en los últimos años en el ámbito internacional se han fortalecido las tendencias hacia la conformación de espacios de interés común y la creación de zonas de libre comercio, a través de los cuales las naciones buscan asegurar un papel activo y protagónico en las nuevas realidades mundiales. Esto ocurre lo mismo en Europa (Tratado de Maastricht) que en Asia (Grupo de la Cuenca del Pacífico) y en América (Tratado de Libre Comercio de América del Norte y Mercosur).

Lo anterior, impone una serie de exigencias y compromisos a las naciones que, en términos generales, no reducen las asimetrías de crecimiento entre ellas ni las desigualdades sociales que cada una ha generado sino que conducen hacia el establecimiento de nuevos mecanismos de dominio de los países desarrollados hacia los subdesarrollados, mediante de la imposición de políticas comerciales y productivas que son indispensables para consolidar la integración económica. En

este sentido, el impulso globalizador se presenta cuando, como lo apunta Ramón Tamames, "dos o más mercados nacionales, previamente separados y de dimensiones unitarias estimadas poco adecuadas se unen para formar un sólo mercado, "mercado común" de una dimensión más idónea.

"Para alcanzar este propósito, continúa Tamames, es preciso realizar una serie de actuaciones de acoplamiento de las estructuras nacionales, a fin de llegar con el mínimo coste social en el ámbito que se pretende integrar. Ello exige normalmente un período transitorio más o menos largo, a fin de evitar planteamientos demasiados bruscos o drásticos. Este período transitorio es el propio período de integración, a lo largo del cual, por lo menos a partir de un cierto estadio, se hace prácticamente indispensable la transferencia de una parte de las soberanías nacionales a unas instituciones comunes que adquieren con ello un carácter supranacional. En otras palabras, para lograr una verdadera integración económica es necesaria una base de políticas supranacional. Y a su vez, el progreso en la integración económica impone una coordinación política más estrecha, que a la postre no puede por menos de desembocar en una unión política".⁸

Como resultado de este proceso, se otorga a ciertos organismos como el Fondo Monetario Internacional una relevancia inusitada: cuentan con poder para imponer una serie de normas y mecanismos de vigilancia sobre la económica, la política y los asuntos educativos y demográficos de las naciones subdesarrolladas. De esta forma, los esquemas de injerencia y control de los grandes centros financieros hacia las economías locales se hacen más sutiles y poderosos. En este esquema sólo basta con hacer algunos movimientos especulativos para derrumbar los cimientos de las estructuras productivas y políticas de las naciones. Con estas novedosas armas los hombres del capital, mediante sus imperios empresariales,

⁸ Tamames, Ramón. **Estructura económica internacional**. (Colección Los Noventa, No. 82) México. CNCA y Alianza Editorial, 1992, p. 192.

obligan a los gobiernos a someterse a las necesidades de ganancia y preponderancia del capital.

Del mismo modo, las nuevas reglas del mercado obligan a las naciones a especializar su actividad productiva, en las áreas que les ofrecen ventajas comparativas frente a sus competidores, sin que esto apunte hacia la satisfacción de sus propias necesidades de desarrollo. Así, por ejemplo, se puede señalar que Taiwan y Hong Kong participan en los procesos de integración como países altamente especializados en la maquila de partes y componentes electrónicos.

Desde la perspectiva del Estado, el avance de estos procesos se apoya en una serie de políticas que se orientan, fundamentalmente, a redefinir el papel del Estado en la actividad productiva, a través de la realización de cambios en sus marcos jurídicos que dejan en manos de los particulares la definición y despliegue de la acción económica, y de la apertura de las economías locales a la competencia internacional. Las privatizaciones de empresas públicas, el debilitamiento de los programas de apoyo y bienestar social y la suscripción de convenios para crear zonas de libre mercado son tres de los resultados más evidentes del llamado "neoliberalismo".

Sobre estas políticas neoliberales se ha fincado buena parte de la fortaleza del mercado. No obstante, su entronización actual, como el ente regulador de la vida pública, ha encontrado resistencias en diferentes partes del mundo. Sobre todo, en las naciones con una sólida tradición cultural y en aquellas en las que el fantasma de la miseria y la injusticia se niega a desaparecer. En general, los cuestionamientos hacia este modelo se dirigen hacia el hecho de que los cambios conducen a la despersonalización de las naciones, a la concentración excesiva de la riqueza y a la agudización de las diferencias sociales.

Estas resistencias se enlazan con el gran impulso mundial en favor de la democracia, que lo mismo se advierte en las pequeñas y grandes naciones, que en las ricas y pobres así como en las que, como señala Gabriel Careaga, vivieron inmersas en las tensiones del "capitalismo salvaje" y del socialismo autoritario".⁹

Esto se explica por el hecho de que la tan celebrada conclusión de guerra fría y el crecimiento del mercado no trajeron consigo el fin de los problemas de la humanidad. Por el contrario, se han puesto al descubierto una serie de rezagos y nuevas necesidades que demandan respuestas de la sociedad internacional. En este sentido, la búsqueda de soluciones a cuestiones tan relevantes como la miseria, la injusticia y la represión de las minorías condujo hacia la revitalización de la democracia como un método de convivencia que se dirige hacia un crecimiento económico, con justicia social, y de respeto a las diversidades.

Desde luego que nadie piensa que la democracia sea una medida mágica para resolver los problemas del mundo contemporáneo. Lo que existe es consenso en cuanto a que es la vía más "humana" para enfrentarlos, particularmente ahora que se ha desteñido: dejó de ser roja o blanca y se hizo más vital y apegada al verdadero palpitar de los pueblos.

Gracias al ideal democrático, las naciones se han venido reconociendo a sí mismas, ya que han tenido que aceptar sus propias diversidades y asimetrías. Por ello, una de las características más sobresalientes de este fin de milenio es la irrupción de "inmensas minorías" en la vida pública, exigiendo el respeto a sus costumbres y una plena y reconocida participación en la vida pública. En estos años, las voces de mujeres, grupos étnicos, ecologistas, etc. se han levantado hasta modificar los escenarios políticos y, por ende, la toma de las decisiones.

⁹ Ver Careaga, Gabriel. *El siglo desgarrado. Crisis de la razón y la modernidad*. México, Cal y Arena, 1989.

"En este horizonte, escribió Carlos Fuentes, los reclamos de armenios y ucranios, de bosnios y eslovacos, de catalanes y francocanadienses parecerían absurdos sino escondiesen una gran verdad: el apego a la identidad cultural para contrarrestar la velocísima integración mundial que podría dejarnos a todos sin rostro o con una sola máscara sonriente: la del robot feliz".¹⁰

Esta irrupción social, ha fortalecido, sin duda, a la democracia, pero también ha sido pretexto para el repunte de prácticas chovinistas, excluyentes e intolerantes, de tal manera que si bien es cierto que en este fin de milenio se ha robustecido a la democracia como la mejor forma de convivencia social, también lo es que estos han sido los días "de un siglo desgarrado", en el que, como apunta Careaga: el fantasma nihilista, el escepticismo cotidiano y el retorno de las religiones son presencias ineludibles y cotidianas.¹¹

En las relaciones entre las naciones y en los organismos internacionales, el ideal democrático aparece como un tema de la mayor importancia, ya que permite que las naciones se sumen al esfuerzo común para atender problemas que incumben al mundo en su conjunto y que ninguna nación aislada, por poderosa que sea, puede resolver sin el apoyo de las demás, tal es el caso de asuntos como el respeto a los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente y el combate al narcotráfico, entre otras cuestiones.

De esta manera, el itinerario de trabajo de las naciones se configura en una doble vertiente: por un lado, la atención de viejos rezagos internos y, por el otro, la asunción de nuevos requerimientos de carácter general que tienen que afrontar como parte de sus compromisos internacionales. En la realidad cotidiana, esta doble circunstancia de trabajo impone a los países una serie de condicionantes

¹⁰ Fuentes, Carlos. **Tres discursos para dos aldeas**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993 p. 83.

¹¹ Careaga, Gabriel. Ob. Cit.

para su desarrollo que, en más de un sentido, crean situaciones de conflicto, porque surgen diferencias entre quienes pretenden privilegiar la atención de los viejos rezagos sociales y quienes buscan acelerar la participación nacional en las nuevas reglas del juego internacional; de tal forma que estamos frente a lo que Carlos Fuentes denominó la confrontación entre la aldea local y la aldea global.¹²

Este conflicto, sin embargo, no anula las posibilidades de la democracia; por el contrario, las fortalece porque sólo en ella será posible encontrar la tolerancia y los equilibrios que deben preservarse entre modernidad y tradición, entre soberanía nacional e integración mundial, entre mayoría y minorías, etc.

Por eso, como bien escribe Carlos Fuentes; "Políticamente las ilusiones de una era de democracia irreversible basada en el funcionamiento irrestricto de las fuerzas de mercado no exime a nadie de crear, dentro de su propia comunidad, una sociedad mejor, más justa y más libre. Corresponde localmente a los ciudadanos norteamericanos, rusos, franceses, argelinos o iraníes, mexicanos o argentinos, poner sus casas en orden, liberándose de la exigencia anterior de sacrificar la riqueza de sus culturas a la esterilidad ideológica de la guerra fría".¹³

Este contexto económico y político influye decididamente en las relaciones de consumo, creando un escenario para su desarrollo que presenta las siguientes características:

- **Mercados que rebasan las fronteras nacionales:** abiertos a la competencia internacional, en los que la eficiencia y la competitividad son los ejes para lograr la supremacía; especializados como consecuencia de la creciente diversidad social y de la permanente incorporación de los avances tecnológicos, tanto en los métodos de

¹² Ver Fuentes, Carlos. Ob. Cit.

¹³ Ibidem. p. 94.

producción como en la composición de los artículos y en la multiplicación de los servicios.

- **Aumento inusitado de bienes y servicios susceptibles de comercializarse**, que se percibe no sólo en la cantidad de mercancías que se ofrecen sino, sobre todo, en su variedad. Hoy es posible encontrar muchas versiones de un mismo producto. La competencia ha promovido la incorporación de elementos adicionales en los artículos para hacerlos más atractivos, lo que ha generado una gran diversidad de mercancías para un mismo fin.

Asimismo, la competencia y la creciente heterogeneidad social han provocado el surgimiento de un sinfín de nuevas mercancías y servicios que se suman a los tradicionales, con lo que se abre un gran abanico de opciones de consumo.

La cantidad de bienes y servicios crece también como consecuencia del rompimiento de los límites de los mercados locales y de la llegada de nuevas mercancías provenientes de todas partes del mundo. El intercambio de bienes y servicios, gracias a la utilización de los medios electrónicos, es un factor determinante que incide directamente en el tamaño de la oferta.

- **Multiplicación constante de los mecanismos de compra-venta.** Los actos de consumo tienen hoy una gran variedad de formas y vías para llevarse a cabo. En el mundo contemporáneo, se pueden adquirir bienes o contratar servicios utilizando diferentes formas de pago o contratación: compras directas, por teléfono, por correo, por televisión, por radio y, en general, a través de lo que se denomina telemarketing.

Además, estas operaciones se pueden realizar utilizando diversos instrumentos: dinero en efectivo, tarjeta de crédito, cheques, giros, transferencias, etc.

- **Notable y permanente influencia de los medios de comunicación para promover el consumo.** La publicidad desempeña una función central en el desarrollo de las relaciones de consumo, porque a través de ella se difunden los productos y los servicios, y se modifican los hábitos y costumbres de la población.

Sin duda, la sociedad de consumo de nuestros días tiene en el uso de los medios masivos a uno de sus principales exponentes. Los efectos alienantes y el consumismo exacerbado que caracterizan a ciertos sectores sociales tienen, en buena medida, su explicación en la utilización indiscriminada de los canales de comunicación como promotores de las mercancías.

- **Existencia de consumidores multifacéticos.** En la actualidad, los consumidores no pueden definirse o identificarse a partir de criterios únicos y excluyentes como el ingreso o la posición social. La multiplicación de los roles que impone la vida social a los individuos los obliga a participar en las relaciones de consumo de muy diversas maneras: como jefes de familia, como empleados, como profesionistas, como seguidores de alguna religión, como militantes de un partido político, como miembros de una comunidad específica, como mujeres, como niños, como hombres, como adultos, como públicos para las artes, como estudiantes, etc.

Este abigarrado mosaico refleja la diversidad de perfiles que un mismo consumidor posee, haciendo imposible ubicarlo en un parámetro determinado.

Como se aprecia, la confluencia de estos elementos crea una nueva dinámica en las relaciones de consumo que pone al descubierto su importancia como un fenómeno social, el cual no puede relacionarse únicamente con el poder adquisitivo de las sociedades, sino que se vincula con el conjunto de variables que conforman el nivel de vida de la población.

En este sentido, no debe sorprender que en las relaciones de consumo se tomen en cuenta cuestiones como la seguridad y la salud de los consumidores, la preservación del medio ambiente, la suficiencia de la información sobre la utilidad y calidad de los productos; la responsabilidad civil de los fabricantes frente a la sociedad; la obligación de los gobiernos de vigilar que la publicidad sea veraz, la educación para mantener o modificar los hábitos de consumo; la organización de los consumidores para defender sus derechos, y la necesidad de que la fabricación de las mercancías y la prestación de servicios cumplan con las normas establecidas nacional e internacionalmente.

Más aún: en la medida que el mercado ha cobrado fuerza las relaciones de consumo han logrado ocupar un lugar de primera importancia en la comunidad mundial. Por ello, en muchísimas naciones existen políticas específicas de protección a los consumidores. Incluso en organismos internacionales como la Comunidad Económica Europea y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico existen políticas particulares en esta dirección. El objetivo es crear un marco de actividades que garanticen equidad y certidumbre en las relaciones de consumo.

II. ESTADO Y RELACIONES DE CONSUMO EN MEXICO

II.1 Tendencias internacionales de protección a los consumidores.

La protección al consumidor es un fenómeno reciente. Cobra fuerza en las últimas cuatro décadas como resultado del impulso social orientado a proteger los intereses de los consumidores frente al despliegue de las fuerzas del mercado y a la creciente influencia que los medios de comunicación ejercen sobre la población. Surge como una tendencia, fundamentalmente, urbana, encabezada por los sectores de la clase media en países industrializados de Europa que, como los Escandinavos, cuentan con niveles de bienestar por encima de la media universal.

En su origen, la protección de los consumidores se presenta como una serie de movimientos autogestivos, reactivos y de autodefensa para enfrentar los abusos del mercado, así como para proteger el poder de compra de la población. A través de ellos la ciudadanía busca incidir en el desarrollo de las relaciones de consumo, tratando de eliminar abusos y prácticas nocivas de comercio y demandando una participación más activa y resuelta de la autoridad pública como factor de equilibrio entre proveedores y consumidores.

Entre los factores que provocan el nacimiento de las organizaciones de consumidores destacan, de acuerdo con Ulf Bernitz, los siguientes: "la mayor capacidad de compra de los consumidores, el fuerte aumento de la oferta de bienes y servicios que posee una fuerte diferenciación real o artificial del producto, la fuerte publicidad que competentemente se sirve de diversos medios para dirigir y controlar las preferencias de los consumidores, las dificultades de éstos para apreciar toda la oferta y valorar las distintas alternativas que el mercado les ofrece en aquellos casos en los que los productos tienden a convertirse en cada vez más complicados y diferenciados en lo que respecta a las propiedades y materiales

que los componen, los crecientes riesgos de daños que aquéllos pueden ocasionar, el amplio uso que los vendedores hacen de condiciones unilaterales estereotipificadas de compraventa sobre las que los consumidores en realidad no tiene defensa alguna, las dificultades reales con que se enfrentan los consumidores para hacer valer sus derechos en casos de reclamación, etcétera".¹⁴

Históricamente, los movimientos de defensa de los consumidores adquieren una gran importancia en la década de los cincuenta, precisamente cuando sus promotores logran atraer la atención de los grandes sindicatos y de los partidos políticos, quienes ven en el potencial organizativo de los consumidores un nuevo camino de trabajo e influencia en la vida pública.

Las primeras organizaciones de consumidores con presencia nacional nacen en países como Estados Unidos, Dinamarca, Alemania, El Reino Unido e Italia.¹⁵ Sus actividades se realizan en sitios públicos de amplia concurrencia como plazas, jardines y centros recreativos. El trabajo de afiliación se efectúa a través de charlas y la distribución de materiales impresos, en los que difunden información de interés para los consumidores en materia de precios, disponibilidad de los productos en el mercado y pruebas comparativas de calidad entre las mercancías. La producción y distribución de los carteles y folletos se lleva a cabo con el apoyo de sindicatos y sociedades de asistencia.

Sus estructuras de trabajo y reclutamiento son muy elementales: parten de la suma de miembros de una familia, un barrio, una fábrica, un grupo de amigos, etc.

¹⁴ Bernitz, Ulf. "La protección al consumidor, métodos y líneas evolutivas en la legislación nórdica, en especial sueca, de protección al consumidor". **La protección al consumidor**. México, Editorial Nueva Imagen-UNAM, 1981. p. 114.

¹⁵ Ver Alpa, Guido. "La protección del consumidor en Europa. Modelo de legislación estatal y directiva de la Comunidad Económica Europea". **La protección del consumidor**. México, Editorial Nueva Imagen-UNAM, 1981.

Desde el primer momento, estas organizaciones tienen una buena aceptación social, porque actúan sobre un asunto del mayor interés público: la economía familiar. Por eso, sus principales líderes son mujeres, amas de casa, para quienes el pertenecer a un grupo de este tipo les ofrece ventajas directas e inmediatas para comprar más y mejor.

Con el paso del tiempo, estos movimientos no sólo crecen cuantitativamente en Europa, América y Asia sino que avanzan cualitativamente, aumentando el espectro de sus actividades hacia tareas de investigación de los componentes de los productos, de lucha para incorporar medidas específicas de protección al consumidor en las leyes nacionales y en los organismos internacionales, y de creación de instituciones especializadas en la atención de los problemas de consumo.

En la década de los 70s, debido a su creciente importancia social y a la diversidad de sus actividades, las organizaciones de consumidores se fueron transformando: algunas conservaron su carácter autogestivo, otras recibieron apoyos económicos del Estado, unas más surgieron a iniciativa y bajo el control del gobierno; de tal manera que en la actualidad se pueden distinguir, conforme a los estudios de Guido Alpa, tres modelos de protección a los consumidores: la autoprotección, el control judicial y el control administrativo.¹⁶

El primero, es aquel que se basa en la fuerza y autonomía de las organizaciones de consumidores. Su acción se concentra, fundamentalmente, en demandar al Estado la ejecución de una serie de medidas tendientes a salvaguardar los intereses de los consumidores, a protegerlos frente a productos y servicios que pongan en riesgo su salud y ante la publicidad engañosa. También actúan como interlocutores de los grandes fabricantes y comerciantes para orientarlos acerca de las necesidades de los consumidores así como para solicitarles cualquier tipo

¹⁶ Alpa, Guido. Ob. Cit. p. 26.

de información que consideren de utilidad para la población. Con frecuencia, fungen como espacios para realizar compras en común, en gran escala, que permiten adquirir productos de consumo masivo, de calidad, a precios de mayoreo; además pueden asumir la figura de uniones de crédito para comprar bienes inmuebles o máquinas y herramientas destinadas a poner en marcha un taller o una microempresa.

El segundo, por su parte, se ubica en la preocupación que los distintos países han mostrado para proteger a los consumidores, a través de la elaboración de una serie de ordenamientos legales específicos para sancionar conductas que afecten a la población consumidora. Aquí los esfuerzos se concentran en el establecimiento de disposiciones jurídicas que regulen las actividades comerciales y publicitarias, para evitar abusos, suprimir cláusulas inequitativas en los contratos y eliminar prácticas publicitarias engañosas. Con estos cuerpos normativos se busca proporcionar a los consumidores instrumentos que les permitan actuar en el mercado en mejores condiciones, haciendo valer los derechos que les otorgan las leyes. Por lo general, todas estas disposiciones legislativas se integran en una sola ley, a la cual, con gran frecuencia, se le denomina de protección al consumidor. En este esquema, las organizaciones de consumidores participan como auxiliares de los gobiernos en la vigilancia y cumplimiento de las disposiciones legales. En ocasiones, su funcionamiento esta regulado por la propia ley de protección a los consumidores.

Finalmente, el tercer modelo se relaciona con la incorporación de la protección a los consumidores como una función de las instituciones públicas, ya sea mediante la creación de un organismo especializado o a través de la incorporación de atribuciones específicas en la materia a diversos ministerios. En esta variante el Estado asume la defensa de los consumidores como una actividad de gobierno, que obedece a la necesidad de intervenir en el desarrollo de las relaciones de consumo para que se conduzcan con equidad y certidumbre jurídica. Para ello, se

crean organismos especializados que se encargan de atender quejas, recibir denuncias, investigar la calidad de los productos así como informar y orientar a la población. A veces, estas funciones se integran también en los programas de trabajo de dependencias ya existentes. Por lo general, este modelo se presenta en países en los que las estructuras estatales son más fuertes que las organizaciones sociales.

En la realidad, estos tres modelos se han venido mezclando y aparecen en las distintas sociedades con perfiles que responden más a las necesidades particulares de los consumidores locales que a algún patrón teórico.

Los países escandinavos son quienes han alcanzado un mayor desarrollo en la defensa de los consumidores, gracias a la creación de una institución que se conoce como el "ombudsman de los consumidores", que recoge la tradición de estas naciones en lo que se refiere al respeto y cumplimiento de las leyes.

En esta tradición, el ombudsman es, como lo apunta Angelis de Barrios, "un órgano destinado a que el Estado (inicialmente, el poder Ejecutivo y su administración, posteriormente toda la organización estática) se someta, de hecho, a la norma jurídica y por su interrelación con los individuos y los grupos intermedios implante la juridicidad universal.

"La explicación de su proliferación actual pudiera estar en tres hechos, sin perjuicio de otros combinados, complementarios, que conduzcan, en la proximidad del siglo XXI, al fortalecimiento de los ombudsmen: a) el desarrollo formidable de la burocracia; b) la real eficiencia de las instituciones y c) el desarrollo de las comunicaciones de masas".¹⁷

¹⁷ Barrios, Angelis de. *Introducción al estudio del proceso*. Buenos Aires, Depalma, 1983. p. 302.

El ombudsman como entidad de defensa ciudadana se ha convertido en "una institución a la que los particulares pueden dirigirse para obtener reparación cuando se consideren indebidamente tratados, en uno u otro aspecto, por la impersonalidad de una burocracia anónima. En varios países en que se ha adoptado esta institución se ha sustituido la expresión de *ombudsman* por otra que señala más claramente la misión de la institución: defensor del pueblo, promovedor de la justicia, son algunos ejemplos de intentos nacionales de describir lingüísticamente esta fórmula sueca que tras la Guerra Mundial se ha divulgado por casi todo el mundo".¹⁸

En Suecia, el primer ombudsman se estableció en 1809, con el propósito de advertir al Parlamento sobre la necesidad de limitar el poder absoluto de los reyes. En 1971 se instituye el ombudsman para los consumidores (KO), el cual es independiente del Ejecutivo, pero mantiene una estrecha relación con el legislativo. Se le considera como un órgano auxiliar del Parlamento para vigilar el desarrollo de las relaciones de consumo.

"El KO, señala Guido Alpa, en efecto, tiene poderes de control, de investigación y judiciales. El control se aplica a la publicidad y a las prácticas comerciales perjudiciales, en conformidad sobre las ventas al consumidor y sobre las condiciones "impropias" de los contratos; los poderes investigativos están ligados a las informaciones y noticias transmitidas al KO por el público de los consumidores; de no tener éxito, las cuestiones pasan a la "Corte del mercado", a quien el KO puede pedir que emita una disposición tendiente a suspender las prácticas comerciales perjudiciales".¹⁹

¹⁸ Nilsson, Per-Erik. "El ombudsman defensor del pueblo ¿o qué?". *La Defensoría de los derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia*. México. UNAM. 1986. p. 9.

¹⁹ Alpa Guido. Ob. Cit. p. 37.

Sin duda, la defensa de los consumidores a través de la constitución de un ombudsman es la fórmula más avanzada en la materia, ya que cuenta con un sólido componente democrático y de respeto a la ley que le otorga un doble poder: moral y judicial. Por eso, no es casual que haya surgido en las naciones escandinavas, ya que éstas, además de poseer una arraigada cultura de participación social, cuentan con altos niveles de vida y bienestar que favorece la creación de condiciones para que la población avance en el perfeccionamiento de las leyes y las instituciones.

Con independencia del modelo de protección al consumidor que los países han asumido, los principales temas de preocupación en la materia son:

- La protección de los intereses económicos de los consumidores.
- La salud y la seguridad de los consumidores.
- El asesoramiento, asistencia y reparación de daños a los consumidores.
- La información y educación para el consumo.
- La investigación sobre la calidad y componentes de los productos.
- La representación de los consumidores.

Todas estas cuestiones están, en mayor o menor medida, presentes en el interés de las naciones y conforman una agenda de de trabajo que se ha incorporado en los distintos esquemas y mecanismos de cooperación internacional. Así, por ejemplo, la Comunidad Económica Europea en 1975 emitió una resolución para integrar un modelo de protección al consumidor armónico que recogiera todas las inquietudes de las naciones en la zona. Posteriormente, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), que agrupa a los países más desarrollados del mundo, también tomó esta preocupación y la incorporó como parte sustantiva de sus trabajos regulares.

Asimismo, la Organización de las Naciones Unidas reconoció, a través de la Resolución del Consejo Económico y Social 1979/74 del 3 de agosto de 1979, que la protección al Consumidor es una variable fundamental en el desarrollo económico y social de los países. Por ello, puso énfasis en el valor social de las organizaciones de consumidores y alentó la creación de la "International Organization of Consumers Unions" (IOCU), la cual aglutina a las organizaciones de consumidores de todo el mundo y posee un amplio poder de representación ante los gobiernos. Tiene su sede en la Haya, Holanda.

En sus estatutos se apuntan sus objetivos de trabajo:

"Verificar, dar asistencia y promover los esfuerzos legítimos en todo el mundo a favor de las autoorganizaciones de consumidores así como los esfuerzos de los gobiernos dirigidos a favorecer los intereses del consumidor;

"Promover una cooperación internacional dentro de un examen comparativo sobre productos y servicios al consumidor y facilitar intercambios de métodos y planeación;

"Promover una cooperación internacional en todos los aspectos sobre información, educación y protección al consumidor, recoger y diseminar información relativa a las leyes y prácticas que rigen al consumidor en todo el mundo;

"Proveer un forum en el cual aquellas entidades nacionales que trabajen exclusivamente para los intereses del consumidor puedan debatir problemas y sus posibles soluciones;

"Actuar como cámara central para las publicaciones de dichas entidades y regular (sujeto a reglamentos promulgados por o aplicables a dichas entidades) el uso del material publicado;

"Publicar información sobre temas relacionados a los intereses del consumidor;

"Mantener lazos efectivos con las Naciones Unidas, sus Agencias y otros organismos internacionales a fin de representar mejor los intereses del consumidor a nivel internacional;

"Prestar ayuda práctica y dar estímulo al desarrollo de programas educativos y protectores a países en plan de desarrollo a través de las Naciones Unidas, sus Agencias y otros medios disponibles, y

"En general, tomar cuenta clase de acción sea necesaria en la promoción de estos objetivos".²⁰

La ONU ha estado particularmente atenta al desarrollo de este tema y ha brindado toda clase de apoyos a la IOCU. Es por eso que en 1982 las Naciones Unidas establecieron al 15 de marzo como el Día Mundial del Consumidor. Asimismo, el 9 de abril de 1985, en un acto que considera histórico, su Asamblea General emitió una resolución en la que definió los lineamientos para la protección al consumidor como una condición indispensable para alcanzar un desarrollo económico y social justo y sustentable en las naciones.

Además, en 1992, el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, señaló, ante el Consejo Económico y Social del organismo, la necesidad de

²⁰ International Organization of Consumers Unions. "Estatutos". Materia Informativa sobre la IOCU. México, INCO. 1991. p. 13

reforzar los esquemas de cooperación internacional para robustecer la protección al consumidor, especialmente en los países en desarrollo y en aquellos con economías de mercado en surgimiento.²¹

Las tendencias en favor de los consumidores se han visto fortalecidas debido a la integración de bloques económicos y a la liberalización de los mercados. La creación de zonas de libre tránsito de las mercancías ofrece un panorama que, de acuerdo con la IOCU, presentará las siguientes características "El Area Económica de Europa (AEE), que comprende la Comunidad Europea (CE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), llegó a ser el bloque de comercio, de 380 millones de consumidores, más grande del mundo, iniciado el 1º de enero de 1993. Otras alianzas económicas poderosas empezaron a tomar forma a través del Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (NAFTA) abarcando 360 millones de consumidores en los Estados Unidos, Canadá y México, y un bloque de comercio propuesto, del Grupo Económico del Este de Asia (GEEA), el cual eventualmente podría representar alrededor de 15 billones de consumidores".²²

El impacto de estas nuevas realidades ha sido notable en las relaciones de consumo. A grado tal que el mundo de los bienes y los servicios se ha convertido en un espacio en transformación permanente, en el que siempre hay que estar preparado para enfrentar los cambios. Por eso, la protección al consumidor es una tendencia que supera cualquier enfoque de coyuntura y se proyecta como uno de los referentes de participación social y estatal más importantes en este fin de milenio.

En este momento no se puede ubicar la trascendencia histórica, ni el papel que desempeñará la protección al consumidor en la definición del siglo XXI. No

²¹ Ibidem p. 28

²² International Organization of Consumers Unions. **El movimiento del Consumidor en el mundo en 1992**. La Haya, 1993. p. 27.

obstante, se puede señalar que en la medida que las variables del mercado sigan desplegándose como fuerzas poderosas, anónimas e ingobernables, la defensa de los consumidores persistirá como una herramienta ciudadana indispensable para encarar los novedosos fenómenos de consumo.

II.2 Rectoría del Estado mexicano en las relaciones de consumo.

En México, la vigilancia y conducción de las relaciones de consumo está a cargo del Estado. Esto obedece no sólo a razones del orden legal y de interés público sino a cuestiones históricas, derivadas del movimiento armado de 1910 y de la consolidación del propio aparato estatal.

Para comprender esta situación es necesario recordar que a lo largo de nuestra historia, el Estado ha sido un protagonista central de la vida pública. Su presencia ha constituido, en muchas ocasiones, un factor clave para definir el perfil económico, político y social de la nación. A diferencia de lo que ocurre en otras latitudes, la estructura estatal mexicana no es el reflejo del desarrollo natural de la sociedad, sino que, por el contrario, el conjunto de relaciones sociales es, en muchos sentidos, el resultado de principios, acciones e incluso omisiones del aparato estatal.

Lo anterior se observa con toda claridad en los momentos estelares de la historia nacional, como la Colonia, la Independencia, la Reforma y, sobre todo, en la etapa de asentamiento de la Revolución, cuando la lucha de facciones puso al descubierto la necesidad de agrupar en torno a un proyecto nacional y a un liderazgo político a los diferentes componentes sociales, políticos y económicos que estaban dispersos por toda la República.

En este contexto, el triunfo del grupo Sonora significó la victoria de una visión del país por encima de otras, que no rebasaban su ámbito local o que no contaban ni con las armas ni con los apoyos necesarios para imponerse a los demás. De esta manera, al vasto universo de intereses, economías, organizaciones políticas y grupos sociales que conformaban la nación se impuso un poder central que no necesariamente representaba esta gama de factores, pero que bajo el amparo de

las expectativas que trajo consigo la Revolución ofrecía un amplio espacio de participación para los sectores más representativos de la sociedad.

Para controlar este abigarrado mosaico de diversidades era indispensable integrar un aparato estatal fuerte y con amplia capacidad de conducción nacional que acabara, por igual, con la dispersión de la autoridad y con las herencias porfirianas. Por ello, los generales sonorenses asumieron al control político como el principal problema del país. En torno a él se desarrollaron todas las tareas públicas para la reconstrucción del tejido social y de las estructuras de gobierno. Se trataba no sólo de adoptar medidas adecuadas y urgentes sino, ante todo, de asegurar, por la vía institucional, la presencia de una estructura estatal centralizadora, capaz de terminar con los cacicazgos regionales y de asegurar su permanencia en el poder.

Con esta visión, se iniciaron las obras públicas y se pretendió hacer cumplir los preceptos constitucionales. En esta labor de reconstrucción, el gobierno se convirtió, por mandato de la Constitución y por la urgencia del momento, en el principal agente modernizador del país.

De acuerdo con el artículo 25 Constitucional, el Estado debía erigirse como el rector del desarrollo nacional, con objeto de garantizar que éste fuera integral, fortaleciera la soberanía de la nación y fomentara el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución de la riqueza. Para lograrlo, le asignaba amplias atribuciones para conducir la actividad productiva así como para asegurar el control de las áreas estratégicas de la economía.

El Estado adquirió, de hecho, la responsabilidad de promover la actividad económica y comercial del país, lo que significaba que, aunque fuera en forma implícita, tenía que vigilar el desenvolvimiento de las relaciones de consumo.

Al principio, esta responsabilidad se asoció con la necesidad de acabar con las tiendas de raya y con la especulación de productos básicos que tanto afectaba a la mayoría. Posteriormente, esta obligación fue entendida como la necesidad de que el gobierno participara directamente y en un lugar de primera importancia en las labores de producción y distribución de mercancías y servicios.

Con esta concepción, el Estado fue absorbiendo un gran número de funciones hasta convertirse no sólo en el rector del desarrollo económico sino en el principal protagonista de la vida productiva. Ya en la década de los cincuenta el gobierno elaboraba y vigilaba el cumplimiento de las leyes y, era el empresario y empleador más importante del país. En aquellos años, como lo señala Lorenzo Meyer, "no existía ya un solo sistema económico más o menos complejo en el cual la actividad del gobierno no fuera importante. En México la importancia económica del sector oficial pareció mayor que en otros países que se habían desarrollado con una economía de mercado".²³

La enorme presencia estatal se expresaba en la variedad de atribuciones que poseía, en el respaldo que ofrecía a los inversionistas, en la prestación de servicios, en la creación de infraestructura y en el hecho de que era, hasta finales de la década de los setenta, el propietario de las empresas más importantes del país, las cuales eran verdaderos monopolios en sus respectivos espacios de trabajo.

Así, se creó una "economía mixta", en la que participaban, de modo simultáneo y no siempre complementario sino en franca competencia, el Estado y la iniciativa privada. En este modelo, el gobierno dictaba las políticas económicas, asumía funciones empresariales y otorgaba subsidios y apoyos a los particulares.

²³ Meyer, Lorenzo. "La Encrucijada". *Historia general de México*. (Tomo II), Mexico, El Colegio de México, 1981. p. 1293.

Paralelamente a estas actividades, la propia Constitución obligaba al Estado a desarrollar una intensa actividad en favor de reivindicaciones básicas de la población, ya que el impulso social que generó la Revolución en favor de los derechos sociales fue recogida por el Constituyente del 17 como mandato de ley, lo que otorgó un sello distintivo y singular al movimiento armado.

Gracias a esta característica la gesta mexicana de 1910 inauguró el ciclo de las revoluciones sociales en el siglo XX, porque la Constitución Política de 1917 fue la primera en el mundo en garantizar los derechos sociales. Así, por ejemplo, el artículo 3º consagró el derecho a la educación, el 27 definió la naturaleza y el sentido de la propiedad privada, al tiempo que aseguraba la distribución de la tierra, y el 123 definía y protegía los derechos de los trabajadores.

Sobre estas bases, el Estado Mexicano posrevolucionario se presenta como un factor de equilibrio y bienestar nacional, como el legítimo representante del interés superior de la nación, que está por encima de los intereses de cualquier grupo particular y, que precisamente por ello, estaba obligado a proteger a la mayoría.

Esto dio origen a una vasta red de instituciones encargadas de proporcionar educación, salud, asistencia social, así como de vigilar el respeto de los derechos laborales y promover la superación individual y colectiva de los mexicanos.

El Estado mexicano asume la defensa y protección de los consumidores como una obligación derivada del espíritu constitucional contenido en los artículos 25 y 28, que lo colocan como rector de la actividad económica, promotor del bienestar social y vigilante del desarrollo del mercado. Asimismo, proviene de los derechos sociales que consagra la Carta Magna que lo obligan a tutelar e impulsar la superación de la población, en especial la más desprotegida, entre la que se encuentra la gran mayoría de los consumidores del país.

A lo largo de muchos años, el gobierno actuó en las relaciones de consumo únicamente en relación con la distribución de las mercancías y con cuerpo jurídico disperso que impedía una atención efectiva y oportuna, y que representaba una pesada carga económica y burocrática para los consumidores.

No obstante, la modernización en los métodos de producción y comercialización fueron aumentando los desequilibrios en el mercado, de tal forma que se hacía indispensable que el Estado asumiera una actitud más resuelta y consistente en esta materia.

No fue sino hasta febrero de 1976 cuando el Estado asumió plenamente la rectoría en las relaciones de consumo, con la promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en la cual se establece la creación de las dos instituciones encargadas de vigilar y conducir el desarrollo de los actos de consumo en el país: La Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

La presencia rectora del Estado en este campo ha sido cada vez más importante, a grado tal que el 3 de mayo de 1983 se adicionó un tercer párrafo en el artículo 28 Constitucional, que en su parte final señala que "las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. **La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses**".²⁴

²⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada. México, DDF-UNAM, 1990, p. 134.

Con este agregado, la protección al consumidor se elevó a la categoría de precepto constitucional, con lo que los gobiernos de la República tienen la obligación de diseñar y ejecutar políticas específicas en la materia.

La protección al consumidor ha soportado la embestida neoliberal de los últimos años en contra de los preceptos constitucionales. A la fecha el Estado conserva sus facultades normativas y rectoras en las relaciones de consumo, las cuales se consagran no sólo en la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, promulgada en diciembre de 1994,²⁵ sino que se complementan en el artículo 25 de la Constitución que señala en su párrafo sexto que: "La ley establecerá los mecanismos que faciliten la expansión de la actividad económica del sector social: de los ejidos, las organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritaria o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de los bienes socialmente necesarios".²⁶

²⁵ Ver Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. **Ley Federal de Protección al Consumidor**. México, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 1994.

²⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, Secretaría de Gobernación, 1995. pp. 21-22.

II.3 Promulgación de la Ley Federal de Protección al Consumidor: creación de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

II.3.1 Contexto

México, al iniciar la década de los 70s, se encontraba ante el reto de promover cambios que le permitieran enfrentar el derrumbe de dos de los principios básicos sobre los que durante mucho tiempo se había fincado el desarrollo nacional: el crecimiento económico sostenido y la estabilidad política.

Lo anterior obedecía a que en esos años se puso de manifiesto la necesidad de modificar las estructuras económicas del llamado “desarrollo estabilizador”, que permitió, por un largo tiempo, mantener un ritmo de crecimiento con tasas anuales del 6%, una inflación del 2% y una estabilidad cambiaria del peso con relación al dólar.

En aquel tiempo, los signos que apuntaban hacia el cambio eran claros: la balanza comercial mostraba un déficit cada vez más grande, ante el cual la actividad productiva nacional no ofrecía una respuesta del tamaño que se requería; la inflación comenzaba a crecer de modo incontrolable, reduciendo el poder adquisitivo de los salarios; y la inversión privada se contraía, al tiempo que los empresarios exigían una mayor intervención del gobierno en la economía, vía el otorgamiento de subsidios o la absorción de empresas en quiebra.

La respuesta del gobierno de Luis Echeverría a estos indicadores y reclamos fue, de acuerdo con Gabriel Zaid, sustituir el modelo del “desarrollo estabilizador” por una “economía presidencial”,²⁷ cuyas principales características pueden resumirse de la manera siguiente: “el señor presidente es el amo y señor de los créditos y

²⁷ Zaid, Gabriel. **La economía presidencial**. México, Vuelta, 1990. pp. 224.

los precios en el interior del país. Desde las tortillas hasta el dólar, pasando por el transporte, tiene precios sujetos a su voluntad. Si quiere pedir prestado para regalar dólares, tortillas, transporte, no hay quien le diga que no. Si hace cuentas alegres con los precios del petróleo, no hay poder que le impida despilfarrar lo que aún no recibe ni va a recibir. Si cree que el despilfarro es sabiduría política, grandeza nacional y hasta inversión productiva, ni el poder legislativo (que según la Constitución controla el gasto y el endeudamiento), ni los hombres de las finanzas públicas o privadas pueden impedir que se salte las trancas de la prudencia más elemental".²⁸

El cambio hacia "la economía presidencial" logró, en los dos primeros años, mantener el ritmo de crecimiento, pero con un altísimo costo social que se observa en estas cifras que comparan 1970 con 1976: la inflación creció a un ritmo anual de 14.9%.²⁹ la deuda externa pasó de 8 mil millones de dólares a 24 mil millones.³⁰ la productividad del trabajo se redujo de 43% a 34%,³¹ el déficit de la balanza comercial aumentó de - 6,594 millones de dólares a - 15,232 millones, el déficit del gasto público pasó de 23% con relación al PIB a 33%,³² y una devaluación sin precedentes en la historia del país que puso la relación del peso con el dólar de 12.50 a 22.50.

En este escenario de inflación galopante, especulación y ocultamiento de mercancías básicas, como el frijol y el azúcar, los sindicatos independientes y la propia CTM comenzaron a exigir aumentos de sueldo y una resuelta intervención del Ejecutivo para controlar precios y castigar a los comerciantes abusivos.

²⁸ *Ibidem*, p. 24.

²⁹ El Nacional. **La inflación de principio a fin. De la crisis inflacionaria a la recuperación de la estabilidad de precios. 1970-1993.** (Suplemento especial). Viernes 9 de julio de 1993. p. 4.

³⁰ Zaid, Gabriel. *Ob. Cit.*, p. 19.

³¹ *Ibidem*, p. 26.

³² *Ibidem*, p. 25.

Estas demandas colocaron al consumo en un lugar de primera importancia, porque los trabajadores insistían en la necesidad de encontrar mecanismos que protegieran el poder adquisitivo de sus salarios y en la urgencia de que el gobierno interviniera con nuevos instrumentos en el mercado, que favorecieran el establecimiento de equilibrios entre la oferta y la demanda, es decir, entre los proveedores y los consumidores.

La respuesta del Presidente de la República a estas demandas fue establecer, como política de gobierno, un control oficial de precios de los productos de la canasta básica, promover la revisión anual de los salarios, a través de una comisión creada *exprofeso* y reducir la jornada laboral de los obreros a 40 horas semanales.

Además, se crearon una serie de instituciones para el bienestar de los trabajadores y la protección de su salario. Entonces, surgieron el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), el Fideicomiso para el Turismo Obrero (FIDETO) y la Comisión Nacional Mixta de Protección al Salario (CONAMPROS), entre otros organismos.

El viraje del "desarrollo estabilizador" a la "economía presidencial" fue acompañado por un discurso y una práctica populista, que Daniel Cosío Villegas describió con toda puntualidad en su libro "El estilo personal de gobernar".³³ En dicho estilo, los llamados a la justicia social, la mejor distribución del ingreso, los regaños públicos a los hombres de negocios, la defensa del llamado Tercer Mundo y la promoción ante las Naciones Unidas de la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados crearon un clima de tensión y, en algunos casos, de enfrentamiento con los empresarios.

³³ Cosío Villegas, Daniel. *El estilo personal de gobernar*. México, Joaquín Mortiz, 1979. pp. 128

Frente a este discurso populista, los hombres del capital decidieran agruparse en un organismo cúpula al que denominaron Consejo Coordinador Empresarial (CCE), que reunió a la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), a la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO), a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) y, en esos años, a la Asociación Nacional de Banqueros.

Por lo que se refiere a la estabilidad política, es necesario señalar que ésta se vio seriamente amenazada con la irrupción del movimiento estudiantil de 1968. La represión oficial del 2 de octubre en la Plaza de las Tres Culturas, lejos de mantener la presencia de un gobierno fuerte y avalado socialmente, trajo consigo un gran descrédito para las fuerzas armadas y produjo un amplio debate nacional orientado a abrir cauces de participación democrática a las distintas fuerzas sociales que no estaban contenidas en las estructuras de control gubernamental.

El movimiento de 1968 puso al descubierto, entre otras cosas, la necesidad de modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Se trataba de privilegiar el diálogo por encima del uso de la fuerza, de incorporar en el juego político a nuevos partidos y organizaciones, de eliminar la persecución política y de llevar a cabo una profunda reforma que evitara prácticas fraudulentas en las elecciones federales, estatales y municipales.

Estas demandas encontraron un campo fértil en la sociedad mexicana de esos años. No hay que olvidar que el perfil social del país se había modificado radicalmente como consecuencia de los efectos modernizadores de la creciente urbanización y la industrialización. El cambio se advertía en prácticamente todos los ámbitos del quehacer social. Es por ello que en aquel tiempo surgen nuevos grupos y movimientos populares que obligaron al Estado a impulsar, la "apertura democrática".

Como se observa, el gobierno estaba obligado no sólo a recobrar el control de los grupos tradicionales sino a incorporar en la vida pública a los actores emergentes, entre los que destacaban nuevos partidos y organizaciones políticas como el Partido Demócrata Mexicano, el Comité Nacional de Auscultación y Consulta, el Movimiento de Organización Socialista, el Partido Mexicano de los Trabajadores y el Partido del Pueblo Mexicano, entre otros.

Del mismo modo, tuvo que abrir espacios para el nuevo sindicalismo independiente que en aquel entonces presentaba, de acuerdo con Francisco José Paoli, dos vertientes: “una que recoge sindicatos de nuevo tipo con una dirigencia normalmente vinculada a la izquierda o afiliada a partidos de izquierda; y la otra que es una corriente democratizadora de sindicatos preexistentes que se encontraban controlados por el Estado y que han logrado no sólo establecer procedimientos democráticos en la toma de sus decisiones sino establecer una distancia política del mismo”.³⁴

Asimismo, fue necesario reconocer la existencia de movimientos urbanos de colonos, provenientes del campo, que crearon asentamientos irregulares en distintas ciudades del país. Sus demandas se enfocaban a solicitar servicios públicos como agua, drenaje, electricidad, etc. Estos grupos lograron consolidarse como una organización independiente del gobierno e incluso formaron en 1976 un Frente Nacional de Acción Democrática, el cual en 1981 se convirtió en la Coordinadora del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP).

También se presentó la irrupción de grupos políticos armados en diferentes partes del país, quienes a través de guerrillas pretendían obligar al gobierno a llevar a cabo cambios de carácter democrático que permita una mejor distribución del ingreso y, sobre todo, acabar con poderes caciquiles que aún perduran en el interior de República.

³⁴ Paoli, Francisco José. *Estado y sociedad en México 1917-1984*. México, Océano, 1985. p. 91.

La ideología de estas guerrillas se sustentaba en principios socialistas y anarquistas. Sus áreas de operación se ubicaron claramente en Guerrero y en algunas ciudades importantes del país. Sin duda, sus representantes más conocidos fueron Genaro Vázquez y Lucio Cabañas. Además, destacó la Liga 23 de Septiembre como una instancia particularmente activa, que lo mismo efectuaba asaltos bancarios que secuestraba a hombres de negocios y personajes de la vida pública nacional.

La suma de los actores y movimientos descritos condujo al gobierno hacia una cierta apertura democrática que permitió incorporar a la vida pública a grupos que se mantenían en la clandestinidad y que, al mismo tiempo, favoreció la cooptación de otros que representan una amenaza para la estabilidad y la continuidad del grupo en el poder.

En este contexto de cambio económico y reacomodo político surge la iniciativa de promulgar la Ley Federal de Protección al Consumidor.

Ernesto Rojas Benavides, quien fue el autor del proyecto de ley, resume las circunstancias particulares en que se gestó la legislación del modo siguiente: "En la época que se comenta (1975) las transacciones entre proveedor y consumidor se regían por las normas del derecho común, recogidas en los Códigos Civil y de Comercio. Los cimientos de la legislación aplicable eran dos: la autonomía de la voluntad y la igualdad entre las partes. Cada contratante, se sostenía, se obliga en la forma y términos que acepta y su posición ante el derecho es idéntica a la de su contraparte.

"Sólo que esos principios, sacralizados a través del tiempo, no correspondían a la realidad social objetiva. En la vida cotidiana había una inmensa desigualdad entre el proveedor y el consumidor que hacía que éste se encontrara a merced de

aqué. En efecto, entonces y ahora, salvo contadísimos casos de excepción, el consumidor actúa individual, aisladamente y en notoria inferioridad económica respecto del proveedor quien además goza de una organización empresarial así sea incipiente y conforme a patrones de conducta comunes a su gremio que en esas fechas no sólo toleraban sino en muchas hipótesis alentaban prácticas abusivas. (...)

(Debido a lo anterior.) "quien era Secretario General del CONAMPROS propuso, a título personal, la creación de un organismo oficial -conceptuado como auténtica procuraduría-, que, a través de la protección a los consumidores, permitiera que las relaciones de consumo se dieran en un marco de equidad. La sugestión fue desechada por las autoridades pero sin embargo se pudo estructurar, dentro de la secretaría del Comité, un área (la Oficina Nacional de Quejas) para atender las reclamaciones que hicieran los consumidores en relación a cualquier proveedor de bienes o servicios. (...)

"Su propósito (el de la Oficina) era el de actuar como mediador entre proveedores y consumidores para resolver satisfactoriamente las reclamaciones de éstos. No podía tener otra ambición: no era un organismo oficial, carecía del carácter de autoridad, no existían normas específicas para regular fuera del derecho común las relaciones de consumo y el marco jurídico vigente, siendo como era inadecuado, no permitía sino un mínimo margen de maniobra. Era un ente meramente oficioso. Su única fuerza era la convicción moral de su intervención.

"Los resultados de la Oficina Nacional de Quejas rebasaron ampliamente la más optimista de las expectativas. Con un personal mínimo resolvió satisfactoriamente innumerables quejas de consumidores. El procedimiento conciliatorio que empleaba mostró plenamente su eficacia. (...)

"A lo largo del tiempo -en realidad breve- se hizo patente la amplísima gama de causas por las que se quejaba la población consumidora. También la inequidad y limitaciones de la legislación en vigor.

"La conclusión era obvia. Resultaba indispensable reestructurar el marco legal que normaba las relaciones de consumo.

"Esta no era labor sencilla puesto que significaba someter a severo juicio dos pilares que sostenían, no sólo en el plano doctrinario sino en el del derecho positivo, todo el majestuoso edificio jurídico relativo a los contratos. Era un imperativo lógico examinar la validez -antes reputada como vertebral e intocable- de los principios de la autonomía de la voluntad y de la igualdad entre las partes.

"Por más que tratadistas y legisladores les hubieran siempre rendido homenaje a dichos principios no resistieron su confrontación frente a los datos de la realidad. En teoría impecables no correspondían a los elementos verdaderos, actuantes, de la relación entre proveedores y consumidores y sólo deformaban la faz social provocando graves injusticias. (...)

"Fue larga y ardua la labor para lograr que las autoridades se convencieran de que era indispensable, por elemental aspiración de justicia, expedir una ley que atendiera específicamente a la normación de las relaciones entre consumidores y proveedores. Se logró.

..."la idea, debidamente ponderada, fue acogida con creciente entusiasmo principalmente por los secretarios de Industria y Comercio y del Trabajo y Previsión Social. Dado que las relaciones de consumo surgen básicamente en el ámbito e la vida comercial, el primero de ellos estableció una comisión especial, por él presidida, para analizar y revisar cuidadosamente el proyecto de iniciativa preparado por la secretaría general del CONAMPROS. (...)

"Mientras tanto múltiples sectores, representativos de los más variados intereses y estratos, atacaban acremente la iniciativa, que había recibido desusada publicidad. Las críticas adoptaban una amplia gama de enfoques: jurídico, económico, político, etc. Lo novedoso -y ambicioso en orden a una auténtica justicia social- de las disposiciones que contenía y el "audaz" sustrato teórico de ellas hacía especialmente vulnerable al proyecto.

"No obstante, un sólido grupo de legisladores de todos los partidos, sobre todo diputados del "sector obrero", logró algo imprecendente: la aprobación unánime de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, para entrar en vigor el 5 de febrero de 1976".³⁵

Más allá del anécdota, en la Exposición de Motivos que el Titular del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, para la promulgación de la ley, se señalaba que en el ámbito de la comercialización de los bienes y servicios existían graves desequilibrios que atentaban en contra de la legítima ganancia de los productores y del poder adquisitivo de los trabajadores, y que el proceso inflacionario se había convertido en un pretexto para aumentar desproporcionadamente precios así como para provocar especulaciones en el mercado.

Frente a esta situación, en el texto referido se apuntaba que: "Es indiscutible que el consumidor se encuentra desprotegido ante prácticas que le impone la relación comercial y que implican tanto la renuncia de derechos como la aceptación de condiciones inequitativas. Estimular la conciencia cívica y dotar al pueblo de los instrumentos necesarios para su defensa, es deber del Gobierno que no puede

³⁵ Rojas Benavides, Ernesto. *Génesis de la Ley de Protección al Consumidor*. Ponencia presentada en la Procuraduría Federal del Consumidor el 15 de marzo de 1990. p.p. 7-9

permanecer indiferente ante injusticias reiteradas que merman el ejercicio de las libertades humanas.

“Los modernos medios de inducción colectiva, los excesos de la publicidad y las tendencias monopólicas de la economía han propiciado fenómenos semejantes en casi todos los países. Se ha convertido, por lo tanto, en preocupación universal el establecimiento de normas y límites a los sistemas de intermediación y propaganda. La creación de disposiciones jurídicas tutelares del consumidor es un fenómeno característico de nuestro tiempo, sobre todo en los países de economía de mercado, en los que esta regulación se vuelve indispensable”.³⁶

En la misma Exposición de Motivos se ubica la importancia que el Presidente de la República otorga a la nueva ley. Al respecto, se mencionaba que: “El Ejecutivo de la Unión considera necesario destacar que el carácter innovador y aún revolucionario de esta iniciativa reside en su propósito de trasladar al ámbito del derecho social la regulación de algunos aspectos de la vida económica, en particular de los actos de comercio, que tradicionalmente han sido regidos por disposiciones de derecho privado”.³⁷

Sin duda, en este último aspecto radica el valor social de la Ley Federal de Protección al Consumidor, porque, aún sin mencionarlo, se reconoce que los actos de consumo son, en los hechos de la vida práctica, una relación social que no puede regirse por criterios meramente económicos, ya que incluye las variables y contenidos que dan sentido y razón de ser a la interacción tanto entre los individuos como entre conglomerados.

³⁶ Presidencia de la República. *Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor*. México, 17 de noviembre de 1975. p. 6.

³⁷ *Ibidem* p. 7.

La Ley Federal de Protección al Consumidor recogía normas ya existentes, pero que se encontraban dispersas y sin una debida conexión que facilitará su aplicación. Al unir estos preceptos en un orden jurídico particular, la ley se convertía en un instrumento de la población para defender sus derechos y proteger sus intereses como consumidores.

En 1976 se pensó que la Ley Federal de Protección al Consumidor era una iniciativa del Ejecutivo Federal que buscaba responder a una situación de coyuntura, la inflación acelerada y su impacto en el poder adquisitivo de los salarios así como al clima de enfrentamiento que existía entre el gobierno y ciertos sectores empresariales, y que, por tanto, perdería importancia en la medida que desaparecieran las causas que, en apariencia, le daban razón de ser.

No obstante, las transformaciones sociales y económicas que vivía México exigían no sólo la existencia de este ordenamiento jurídico sino que obligaban a su constante fortalecimiento. Por ello, a diferencia de la serie de organismos y fideicomisos que se crearon esos años, la Ley Federal de Protección al Consumidor y sus instrumentos de ejecución. La Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor pasaron la prueba del tiempo.

II.3.2 Características de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Atribuciones de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor.

En la Ley Federal de Protección al Consumidor se establece que los derechos de los consumidores son irrenunciables y que todos sus preceptos son de orden público e interés social y de aplicación en toda la República. Además, se señala que están obligados a su cumplimiento "los comerciantes, industriales, prestadores de servicios, así como las empresas de participación estatal, organismos descentralizados y los órganos del Estado en cuanto desarrollen actividades de producción, distribución o comercialización, de bienes o prestación de servicios a consumidores."³⁸ También indica que están exceptuados de las disposiciones de la ley "la prestación de servicios profesionales, y los que se presten en virtud de un contrato o relación de trabajo".³⁹

Por otra parte, en la ley se indica que se entiende por consumidor a "quien contrata para su utilización la adquisición, uso o disfrute de bienes por la prestación de un servicio. Por proveedores a las personas físicas o morales a las que se refiere el artículo 2° y por comerciantes, a quienes hagan del comercio su ocupación habitual o realicen aunque fuere accidentalmente un acto de comercio y su objeto sea la compraventa o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios"⁴⁰

La ley se compone de trece capítulos: Definiciones y Competencia, De la publicidad y garantías, De las operaciones a crédito, De las responsabilidades por incumplimiento, De los servicios, De las ventas a domicilio, Disposiciones generales, Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco), Instituto Nacional del

³⁸ Secretaría de Industria y Comercio. **Ley Federal de Protección al Consumidor.**, Diario Oficial de la Federación, 22 de diciembre de 1975, p. 48.

³⁹ *Ibidem* p. 48

⁴⁰ *Ibidem* p. 53

Consumidor (INCO). De la situación jurídica del personal, Inspección y vigilancia, Sanciones, y Recursos administrativos.

Los capítulos muestran el universo de asuntos que la ley norma y vigila. Su contenido fue bien recibido por la población, porque recogió muchos de los problemas más recurrentes en las relaciones de consumo. Sin embargo, su aplicación no fue fácil, porque se enfrentó con una serie de usos y costumbres que durante mucho tiempo caracterizaron a las operaciones comerciales. En este sentido, se trataba, por ejemplo, de obligar a los comerciantes y proveedores a que la publicidad fuera veraz; a que cumplieran con las garantías de los productos, tanto en materia de reparaciones como de reposiciones; a que en las compras a crédito se establecieran, por anticipado, el costo total de los productos y el número de pagos; a que los servicios se prestaran con oportunidad y de acuerdo con las condiciones ofrecidas; a que las ventas a domicilio se sujetarán a normas y procedimientos y no a la voluntad de los proveedores; a que los comerciantes brindarían toda clase de facilidades a la autoridad para que vigilara el cumplimiento de los precios y medidas oficiales y; a que los comerciantes entenderían que cualquier violación de la ley sería causa de sanción económica, clausura e, incluso, arresto administrativo.

Para que la ley no fuera letra muerta y los proveedores y comerciantes la cumplieran, la propia legislación creó dos instituciones como sus instrumentos de ejecución: la Profeco y el INCO.

Así, en el capítulo 8º de la ley se definió a la Profeco como "un organismo descentralizado de servicio Social, con funciones de autoridad, con personalidad jurídica y patrimonio propio, para promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora".⁴¹ Asimismo, se señalaba que serían coadyuvantes de

⁴¹ *Ibidem* p. 53

la Procuraduría las autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones de consumidores.

Las atribuciones que se otorgaron a la Profeco fueron las siguientes:

- "I. Representar los intereses de la población consumidora ante toda clase de autoridades administrativas, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan, encaminados a proteger el interés del consumidor.
- "II. Representar colectivamente a los consumidores en cuanto tales, ante entidades u organismos privados y ante los proveedores de bienes o prestadores de servicios.
- "III. Representar a los consumidores ante autoridades jurisdiccionales, previo el mandato correspondiente, cuando a juicio de la Procuraduría la solución que pueda darse al caso planteado, llegare a trascender al tratamiento de intereses colectivos.
- "IV. Estudiar y proponer medidas encaminadas a la protección del consumidor.
- "V. Proporcionar asesoría gratuita a los consumidores.
- "VI. Denunciar ante las autoridades competentes los casos de violación de precios, normas de calidad, peso, medida y otras características de los productos y servicios, que lleguen a su conocimiento.
- "VII. Denunciar ante las autoridades competentes los casos en que se presuma la existencia de prácticas monopólicas o tendientes a la creación de

monopolios, así como las que violen las disposiciones del Artículo 28 Constitucional y sus leyes reglamentarias.

"VIII. Conciliar las diferencias entre proveedores y consumidores, fungiendo como amigable componedor y, en caso de reclamación contra comerciantes, prestadores de servicios, empresas de participación estatal, organismos descentralizados y demás órganos del Estado, deberán observarse las siguientes reglas:

- a) El reclamante deberá acudir ante la Procuraduría Federal del Consumidor, la que pedirá un informe a la persona física o moral contra la que se hubiere presentado reclamación.
- b) La Procuraduría Federal del Consumidor citará a las partes a una junta en la que las exhortará a preservar sus intereses y si esto no fuere posible, para que voluntariamente la designen árbitro. Se harán constar en acta que se levante ante la propia Procuraduría, según fuere el caso, o los términos de la conciliación, o el compromiso arbitral.
- c) El compromiso arbitral se desahogará conforme al procedimiento que convencionalmente fijen las partes y, superiormente, de acuerdo con las disposiciones relativas de la legislación ordinaria.
- d) Las resoluciones de la Procuraduría como amigable componedor o como árbitro, que se dicen en el curso del procedimiento, admitirán el recurso de revocación. El laudo arbitral sólo admitirá aclaración del mismo.

- e) Cuando se falte al cumplimiento voluntario de lo convenido en la conciliación o del laudo arbitral, el interesado deberá acudir a la jurisdicción ordinaria, para la ejecución de uno u otro instrumento.

- f) Si alguna de las partes no estuviere de acuerdo en designar árbitro a la Procuraduría, podrá hacer valer sus derechos ante los tribunales competentes; pero éstos exigirán como requisito para su intervención, una constancia de que se agotó el procedimiento conciliatorio a que se refiere el inciso b). Dicha constancia deberá expedirse por la Procuraduría en un máximo de 3 días siguientes a la fecha de su solicitud.

"IX. Denunciar ante el Ministerio Público los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito.

"X. Excitar a las autoridades competentes a que tomen las medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores o de la economía popular.

"XI. Denunciar ante las autoridades correspondientes y además, en su caso, ante el superior jerárquico de la autoridad responsable, los hechos que lleguen a su conocimiento, derivados de la aplicación de esta ley que puedan constituir delitos, faltas, negligencia u omisiones oficiales.

"XII. Hacer del conocimiento del Instituto Nacional del Consumidor cuando lo juzgue conveniente, las excitativas que haga a las autoridades en los términos de la Fracción X de este Artículo.

"XIII. En general, velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento de esta ley de las disposiciones que de ella emanen"⁴²..

Como se aprecia, la Profeco nacía, por mandato de ley, como una instancia de autoridad encargada de proteger y defender los derechos e intereses de los consumidores, a través del ejercicio de atribuciones que le permitían corregir abusos, inequidades y desequilibrios en los actos de consumo. Con estas facultades se buscaba que la Procuraduría se convirtiera en el abogado de los consumidores frente a proveedores que, abusando de su poderío económico, establecían reglas para el consumo que atentaban contra la población.

Su labor se inscribía en la rica veta del derecho social mexicano. Por eso, su misión sería acabar con prácticas y vicios ancestrales en la comercialización y distribución de mercancías y servicios.

Llama la atención que la Ley Federal de Protección al Consumidor le otorgara a la Profeco, en 1975, la facultad de excitar a las autoridades competentes cuando un proveedor afectará, reiteradamente, los intereses de los consumidores, porque esta atribución no sólo era inédita en México sino que recogía la experiencia del ombudsman europeo. Además, resulta interesante, porque, si se analizan detalladamente las tareas de la Profeco, está es la única actividad en la que se establece una posible interacción con el Instituto Nacional del Consumidor.

Por lo que respecta al INCO, la ley señalaba en su capítulo 9° que el Instituto tenía las siguientes finalidades:

- "a) Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.

⁴² Ibidem. pp. 53-54.

- "b) Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.
- "c) Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias, lesivas a sus intereses.
- "d) Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país"⁴³.

Para cumplir estos propósitos le otorgó las siguientes facultades:

- "I. Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mayor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.
- "II. Formular y realizar programas de difusión de los derechos del consumidor.
- "III. Orientar a la industria y al comercio respecto a las necesidades y problemas de los consumidores.
- "IV. Realizar y apoyar investigaciones en el área de consumo.
- "V. Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos en materia de orientación al consumidor.
- "VI. Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten en los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado".⁴⁴

⁴³ *Ibidem*. p. 55.

Con estos objetivos y atribuciones el INCO asumió la responsabilidad de informar, orientar y capacitar a la población, a fin de que fuera el propio impulso social el que marcara la evolución de las relaciones de consumo, en un esquema de equidad y certidumbre. Su actividad se concebía como un trabajo cuyos resultados deberían observarse en el mediano y largo plazos.

El Instituto aparecía como una entidad formativa y educadora que tendría que utilizar, de manera privilegiada, a los medios de comunicación y al sistema educativo nacional para penetrar en la conciencia ciudadana. Su trabajo consistiría en realizar y difundir las investigaciones que realizara a los bienes y servicios, con objeto de que los consumidores contarán con elementos informativos suficientes y veraces que les sirvieran como instrumentos para llevar a cabo sus consumos.

A diferencia de la Profeco, el INCO nació ligado al movimiento obrero, en virtud de que los nexos entre el instituto y las organizaciones sindicales (particularmente las afiliadas a la CTM) se reflejaban no sólo en el órgano de gobierno de la entidad, en el que participaban importantes líderes, sino, sobre todo, en la dependencia que existía en la distribución de materiales informativos y en el desarrollo de los programas de capacitación y organización de consumidores, ya que estas actividades se realizaban a partir de las estructuras organizativas de la central obrera, de tal manera, que el éxito de los programas dependía directamente del trabajo de concertación y apoyo que se lograra con los líderes cetemistas.

Con la creación de la Profeco y el Inco, el gobierno pretendía que la autoridad de la Procuraduría se complementara con las tareas informativas y de orientación del Instituto. Esto con el fin de responder a la demanda ciudadana y así ejercer una efectiva rectoría en las relaciones de consumo. En su momento, este

⁴⁴ *Ibidem.* p. 55.

planteamiento era coherente y necesario frente a la dinámica del mercado y a la previsible evolución del consumo. No obstante, para corroborar el acierto o error de esta medida las instituciones tendrían que enfrentar la prueba de la realidad, es decir, tendrían que mostrar su valor y utilidad en el diario acontecer de la vida social de México.

III. LA PROCURADURIA FEDERAL DEL CONSUMIDOR Y EL INSTITUTO NACIONAL DEL CONSUMIDOR.

III.1 Vigilancia y conducción de las relaciones de consumo en México.

Desde su promulgación, la Ley Federal de Protección al Consumidor se presentaba como una importante iniciativa para corregir el comportamiento de un mercado nacional en el que los abusos, las especulaciones y la ausencia de verdaderos criterios de calidad y eficiencia en la oferta de bienes y servicios eran algunas de sus características más arraigadas.

En 1976, estas necesidades de ordenamiento en el desarrollo de las relaciones de consumo aparecían como requisito indispensable para responder al acelerado crecimiento y transformación de las actividades comerciales. Por ello, la legislación estaba llamada a convertirse en un instrumento de la población para conducir la evolución de los actos de consumo, conforme a las necesidades económicas y sociales del país.

Sin duda, el reto era enorme, porque se trataba no sólo de erradicar vicios ancestrales sino, sobre todo, de modificar una cultura de consumo que desde el siglo XIX, cuando se conforma el mercado nacional, permanecía prácticamente inalterada.

El desafío consistía en convencer a los proveedores de bienes y servicios de que sus productos debían reunir la calidad, utilidad y componentes que demandaba la población, para que la oferta respondiera, efectivamente, a las necesidades sociales.

También se pretendía que los consumidores asumieran una nueva actitud en las relaciones de consumo. El objetivo era que abandonara su postura pasiva y acrítica, y asumiera una posición más activa e informada que les permitiera influir directamente en el comportamiento del mercado.

Para que ambas tareas pudieran cumplirse no bastaba con la publicación de la ley: era indispensable que las instituciones encargadas de hacerla realidad pudieran, realmente, penetrar en el universo del consumo, apoyando a los consumidores, vigilando que los proveedores cumplieran con los preceptos legales, haciendo del conocimiento público los derechos de la población consumidora, influyendo en la evolución de los actos de consumo y eliminando prácticas nocivas de comercio que afectaban directamente el bolsillo y la salud de los núcleos más desprotegidos de la sociedad.

III.2 Balance crítico de la acción de la Procuraduría Federal del Consumidor y el Instituto Nacional del Consumidor (1976-1992).

De acuerdo con el contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor, las relaciones de consumo en México enfrentaban dos grandes problemas: la indefensión de los consumidores frente a los abusos de un mercado impersonal y cada vez más poderoso, y la falta de mecanismos informativos y orientación que permitieran a la sociedad influir en el comportamiento de los espacios comerciales y, con ello, evitar el surgimiento de conflictos.

Para proteger a los consumidores y corregir las prácticas nocivas de comercio, la Ley Federal de Protección al Consumidor estableció la creación de la Procuraduría Federal del Consumidor, a la cual dotó de autoridad administrativa y de facultades para atender las quejas y denuncias de la población así como para imponer sanciones a quienes no cumplieran con las disposiciones legales.

Para cumplir estos cometidos, la Profeco instaló delegaciones en el Distrito Federal y en las capitales de todos los estados de la República. Además, integró algunas subdelegaciones en ciudades del interior de gran actividad comercial.

En el periodo 1976-1992, la Procuraduría conformó una red institucional que sumaba 73 representaciones, las cuales tuvieron que ir, sobre la marcha, conociendo la ley, capacitando al personal, ganando presencia y confianza en sus comunidades, y luchando con las oficinas centrales de la Ciudad de México para conseguir presupuestos y apoyos para atender la demanda ciudadana.

Con esta infraestructura y en las circunstancias mencionadas, la Profeco inició sus actividades en un marco de enfrentamiento con los comerciantes y prestadores de servicios, así como de incredulidad por parte de los consumidores, quienes manifestaban ciertos celos hacia la nueva institución, pues pensaban que sería

muy difícil que ahora sí el gobierno los protegiera de la voracidad de los hombres del comercio.

En términos generales, la Procuraduría organizó sus actividades de la siguiente manera:⁴⁵

- **Servicios al consumidor**, que incluía las siguientes actividades:
 1. Asesorías y consultas individuales y colectivas, por vía telefónica, o por escrito, a consumidores nacionales y extranjeros sobre diferentes tópicos de las relaciones de consumo.
 2. Recepción de denuncias por violaciones de precios, acaparamiento, especulación, incumplimiento de garantías, etc.
 3. Recepción de quejas por condicionamiento de ventas, deficiencias en la prestación de servicios, vicios ocultos en las mercancías, etc.
 4. Imposición de multas y sanciones por violaciones a la ley.
 5. Emisión de resoluciones en favor de los consumidores para que los proveedores les reembolsaran el gasto realizado por una mercancía, les cambiaran los productos defectuosos o les prestaran servicios en las condiciones y términos originalmente pactados.
 6. Convenios con instituciones públicas, privadas y sociales para atender quejas y solucionar conflictos.
 7. Organización de consumidores para la defensa de sus intereses y para la constitución de comités de compras en común.

- **Servicios jurídicos**, que comprendía actividades como:
 1. Asesorías para la celebración de contratos y la contratación de servicios.

⁴⁵ Ver Procuraduría Federal del Consumidor. **Reglamentos de la Ley Federal de Protección al Consumidor**. México, 1991.

2. Desahogo de asuntos específicos derivados de quejas y denuncias de los consumidores.
 3. Aprobación de contratos de adhesión para la prestación de servicios de uso común y generalizado como estacionamientos, ventas a crédito, servicios educativos, servicios de mensajería, etc..
- **Verificación y vigilancia**, que comprendía las siguientes tareas:
 1. Visitas de inspección a establecimientos comerciales para vigilar el cumplimiento de los precios y tarifas.
 2. Imposición de multas por violación de precios o alteraciones en los aparatos de medición.
 3. Clausuras por violaciones reiteradas a la ley.
 4. Arrestos administrativos por infracciones reiteradas, dolosas y atentatorias de los derechos de los consumidores.
 5. Verificación de instrumentos de medición: básculas, medidores, bombas, despachadores, etc.

En 1989, por modificaciones a la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial transfirió a la Profeco la facultad de vigilar el cumplimiento de los precios y tarifas oficiales, establecidos, acordados o concertados por la propia Secretaría. En ese año, la cobertura nacional de productos objeto de inspección y vigilancia incluía más de 600 en sus diferentes presentaciones; para 1991 disminuyeron a 504 y en 1992 se redujeron a 360.

Esta reducción muestra claramente el cambio en la política económica de un control de precios, como medida para controlar la inflación y evitar abusos en los actos de consumo, hacia la liberación del mercado, como parte de los

cambios macroeconómicos puestos en marcha por el gobierno, con objeto de "modernizar" el aparato productivo y estimular el crecimiento económico.

El universo de actividades descrito muestra por sí mismo la importancia que la Procuraduría adquirió, casi desde su nacimiento, en las relaciones de consumo. Sin embargo, para poder evaluar su gestión y conocer los problemas que enfrentaba en su quehacer cotidiano, analizaremos algunos rubros y datos que resumen la parte más significativa del trabajo de la Profeco. La información seleccionada abarca el periodo 1988-1992.

Se escogió este periodo, porque en esos años la institución alcanzó su máximo desarrollo, tanto por lo que se refiere a su organización administrativa que comprende la instalación de sus delegaciones en el interior del país, la capacitación de su personal, y el registro detallado y confiable de los asuntos que atiende; como por lo que se relaciona con su presencia y reconocimiento social, que se advierte en la buena imagen que adquiere entre la población, en la aceptación de sus mandatos y atribuciones por parte de los proveedores y en su consolidación como legítimos representantes de los derechos e intereses de los consumidores.

Nuestro análisis se sustenta en la revisión del área más sensible de las relaciones de consumo: la atención de las quejas de los consumidores. Partimos del estudio este rubro, porque, sin duda, el grado de eficiencia y utilidad social de la Profeco está directamente asociado con su capacidad de respuesta a los requerimientos de la ciudadanía.

Así pues, comenzaremos señalando que, la Profeco actúa en el mundo del consumo del país con serias limitantes, que se derivan de uno de los males estructurales más acentuados de México: La centralización. En efecto, la

Procuraduría nace arrastrando este mal que le impide atender, en toda su complejidad y con la eficiencia requerida, las quejas y denuncias de la población.

En este sentido, la Profeco, al igual que el resto de las instituciones públicas de carácter federal, se enfrentaba a una realidad tan vasta y diversa que la rebasa, sobre todo, porque su actividad se desarrolla conforme a los patrones de la centralización que obligan a emprender una acción institucional por círculos concéntricos: del Distrito Federal se avanza hacia los estados más cercanos e importantes; después, de la capital de las entidades federativas se lleva a los municipios más ricos y poblados; en seguida, de la célula municipal se pasa a las comunidades con mayor actividad económica y social, y así hasta que en este largo recorrido se van quedando recursos y facultades; de tal manera que la efectividad en la atención al público es directamente proporcional a la cercanía que se tenga con el primer círculo y a la inversa.

Como es obvio, en un país como el nuestro la gran mayoría de la población está alejada de este primer círculo. Por ello, la acción de la Procuraduría se concentra, fundamentalmente, en la atención de los consumidores de las principales áreas urbanas del país. Veamos el siguiente cuadro:

QUEJAS⁴⁶

1988		1989		1990		1991		1992*	
Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país.	Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país	Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país	Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país	Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país
74,616	271,591	53,212	235,358	55,408	175,485	81,890	230,628	63,904	153,852

* Únicamente comprende 10 meses.

⁴⁶ Procuraduría Federal del Consumidor. Informes anuales 1988, 1989, 1990 y 1991 e Informes mensuales enero-octubre 1992.

Si analizamos estas cifras, observamos que en términos absolutos la Profeco atendió un mayor número de quejas en el interior del país. Sin embargo, si establecemos porcentajes resulta que el D. F. y su zona conurbada acaparó el 21.5% de la acción institucional en 1988, el 18.4% en 1989, el 23.9% en 1990, el 26.2% en 1991, y el 29.3% en 1992. Es decir que, con excepción del segundo año, en todos los demás existe una clara tendencia que muestra la concentración de la actividad de la Procuraduría en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

La concentración se advierte también en el número de oficinas que la Procuraduría instaló en el país. Así, de las 73 oficinas con que contaba 14 se ubicaban en el Distrito Federal y 4 en la zona conurbada,⁴⁷ lo que significaba que en la Zona Metropolitana se concentraba el 24.6%, es decir, casi la cuarta parte del total.

Esta situación traía consigo otras cuestiones de orden presupuestal y de ubicación y capacitación de los recursos humanos que se proyectaba negativamente en la atención a los consumidores, pues arrojaban un notable desequilibrio en el sistema general de acción de la Profeco en el país, ya que, por ejemplo, en 1992 alrededor del 45% del personal de la Procuraduría laboraba en las oficinas centrales.⁴⁸

Por lo que se refiere a la capacidad de respuesta de la Procuraduría, se puede señalar que esta no era todo lo eficaz que se requería, pues no se presentaba con la prontitud que esperaba la población. Observemos los siguientes datos:

⁴⁷ Procuraduría Federal del Consumidor. *Memoria de Gestión. 1° de diciembre de 1988-31 de agosto de 1994*. México, p. 43

⁴⁸ *Ibidem*, p. 23

RESOLUCIONES⁴⁹

1988		1989		1990		1991		1992*	
Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país.	Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país.	Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país.	Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país.	Ciudad Mex. y Zona Conurb.	Resto del país.
62,376	230,514	46,387	211,993	46,517	171,445	68,852	179,987	75,710	131,651

* Únicamente comprende 10 meses.

El cuadro muestra, además de la tendencia centralizadora ya comentada, algunos datos interesantes: la efectividad de la Profeco en la solución de los problemas que captó en el D. F. y su zona conurbada aumenta significativamente de 1988, cuando respondió satisfactoriamente al 21.2% , a 1992, año en el que solventó el 36.5% de los asuntos que le presentaron.

Esta "efectividad" es engañosa, porque si bien es cierto que en términos porcentuales creció su productividad, si se revisan los números absolutos encontramos que en 1988 resolvió un total de 292,890 asuntos, en tanto que en 1992 solucionó 207,361, es decir que la cantidad de cuestiones atendidas fue inferior en 85,529.

Esto significa, que año con año aumentó la carga de trabajo de la institución, pero su efectividad no creció en la misma proporción para responder a la demanda ciudadana; de tal suerte que, en muchas ocasiones, los índices anuales de efectividad de la Procuraduría incluyen la solución de casos rezagados de años anteriores.

⁴⁹ Procuraduría Federal del Consumidor. Informes anuales 1988, 1989, 1990 y 1991 e Informes Mensuales enero-octubre 1992.

A partir de los datos comentados, podemos concluir que entre 1988 y 1992 la acción de la Profeco mostraba dos tendencias claramente definidas: por un lado, un gran impulso centralizador, y por el otro, una reducción en sus índices de efectividad que originaba un rezago que aumentaba, proporcionalmente, en la medida que la Procuraduría desplegaba su acción en la sociedad.

Esto último debe destacarse, porque la razón de ser de la institución consistía en responder a las demandas de los consumidores, si no actuaba con la oportunidad requerida, todo lo que había ganado en imagen y confianza entre la población corría el riesgo de perderse, ya que no era capaz de responder a las expectativas que ella misma había forjado.

La ineficiencia de la Profeco provenía, en esos años, no sólo de su estructura centralizada sino que era el resultado de la propia expansión del mercado nacional y, por ende, del incremento de las relaciones de consumo, así como de la evolución social que experimentaba el país y que, en este ámbito, se expresaba en la exigencia ciudadana hacia las autoridades de encontrar puntos de equilibrio y equidad en los actos de consumo. Estos factores influyeron decididamente para que un número mayor de consumidores acudiera a la Procuraduría en busca de apoyo, de tal manera que la demanda superó con mucho a la gestión institucional.

El desencuentro entre la demanda y la capacidad de respuesta puso al descubierto otro de los problemas estructurales de la Profeco, que se relacionaba con la imposibilidad de las delegaciones de resolver todos los asuntos que le planteaban las comunidades en que se encontraban ubicadas.

Para los consumidores del interior del país no era suficiente que en su estado o en su municipio existiera una oficina de la Procuraduría, ya que de acuerdo con la propia Ley Federal de Protección al Consumidor, no todas las representaciones contaban con atribuciones suficientes para atender los problemas derivados de

las relaciones del consumo. De esta manera, la atención de cuestiones como el arbitraje entre consumidores y proveedores, el registro de contratos de adhesión y la emisión de resoluciones administrativas sólo podía efectuarse en el Distrito Federal, ya que las delegaciones carecían de facultades para abordar estas cuestiones.

Lo anterior, creaba grandes espacios de indefensión para los consumidores del interior del país, que constituían la gran mayoría, pues si no contaban con el dinero y el tiempo necesarios para trasladarse a la Ciudad de México no tenían posibilidades de resolver sus problemas. De este modo, la impunidad y los abusos eran moneda de uso corriente en las relaciones de consumo en la gran mayoría de los estados y municipios.

Al lado de este problema, la atención al consumidor se hacía a través de una gestión administrativa lenta y obsoleta que retrasaba notablemente el tiempo de respuesta de la institución a la sociedad. Así, por ejemplo, en 1989 cuando un consumidor presentaba una queja tenía que esperar, en promedio, 46 días para que se llevara a cabo la primera audiencia de conciliación con el proveedor⁵⁰, en la que difícilmente se alcanzaba un acuerdo y, por tanto, era necesario esperar otros 46 días para que se celebrara la nueva reunión.

Para la presentación de denuncias por violación de precios, se requería, en promedio, de 40 días para que la autoridad actuará en contra del establecimiento infractor.⁵¹ En muchas ocasiones, mientras transcurría el tiempo para que la Procuraduría tomara cartas en el asunto, el proveedor corregía las anomalías, sin que ello significara algún tipo de beneficio para el consumidor afectado o que se evitara que volvieran a presentarse los mismos vicios o abusos.

⁵⁰ Procuraduría Federal del Consumidor. Memoria de Gestión 1° de agosto de 1988-31 de agosto de 1994. México, p. 43

⁵¹ Ibidem. p. 43

Por otra parte, es preciso hacer notar que el grueso de la demanda de servicios de la Profeco se concentraba en los sectores urbanos, fundamentalmente entre la clase media, y no reflejaba la diversidad de la estructura social del país.

Para corroborar lo anterior, observemos el siguiente cuadro, en el que se muestran los giros o asuntos que con mayor frecuencia son objeto de queja por parte de los consumidores.

QUEJAS RECIBIDAS POR GIROS⁵²

1988-1992

CONCEPTO	1988		1989		1990		1991		1992	
		%		%		%		%		%
TELMEX	40,737	12	29,857	10	20,332	8	44,337	14	38,586	18
C.F.E.	27,350	8	25,893	9	21,481	9	31,320	10	26,731	12
GÁS DOMESTICO	26,009	8	13,852	5	22,521	10	18,703	6	4,659	2
MUEBLERIAS	12,065	3	10,148	4	12,364	5	17,019	5	13,421	6
INMOBILIARIAS Y PROMOTORAS	15,288	4	14,138	4	11,235	5	13,080	4	13,137	6
ARRENDAMIENTO INMOBILIARIO	10,631	3	8,866	3	8,693	4	10,510	3	7,736	4
VENTA DE APARATOS ELECTRICOS.	6,706	2	6,344	2	6,417	3	9,551	4	5,485	3
REPARACION DE APARATOS ELECTRICOS	12,787	4	7,603	3	6,472	3	8,581	3	4,520	2
TALLERES MECANICOS	7,931	2	7,655	3	6,542	3	8,047	3	7,036	3
OTROS	186,703	54	164,504	57	114,836	50	151,370	48	82,561	44
TOTAL	346,207	100	286,570	100	230,893	100	312,518	100	203,872	100

Como se aprecia, los rubros que muestran mayor incidencia son aquellos que, por su propia naturaleza, definen buena parte del *modus vivendi* de los centros urbanos. Por la recurrencia de problemas en el servicio telefónico, en el abastecimiento de gas doméstico y en cuestiones relacionadas con las promotoras inmobiliarias y de arrendamiento se advierte que los sectores medios son quienes ocupan, con mayor frecuencia, los servicios de la Profeco.

⁵² Procuraduría Federal del Consumidor. Informes Anuales 1988, 1989, 1990 y 1991 e Informes Mensuales 1992, enero-agosto.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

Esta tendencia se confirma si se examinan las causas que motivan las quejas y los principales infractores:

LUGAR	CAUSA	PRINCIPALES INFRACTORES ⁵³
1	Cobro indebido.	Telmex, CFE, mueblerías, equipo y distribución de gas doméstico, talleres mecánicos, comisiones de agua potable y alcantarillado, y escuelas particulares
2	Suspensión de servicios.	Telmex.
3	Error en la facturación.	Telmex.
4	Incumplimiento de servicio o entrega del bien.	CFE, inmobiliarias y promotoras, equipo y distribución de gas doméstico, talleres mecánicos, talleres eléctricos, venta de aparatos eléctricos, autofinanciamiento, comisiones de agua potable y alcantarillado, escuelas particulares, carpinterías y tintorerías.
5	No respetaron términos del contrato.	Inmobiliarias y promotoras, autofinanciamiento y escuelas particulares.
6	Negativa a rescindir el contrato.	Inmobiliarias y promotoras, autofinanciamiento.
7	Vicios o defectos ocultos.	Inmobiliarias y promotoras y carpinterías.
8	Defectos de fabricación.	Mueblerías y venta de aparatos eléctricos.
9	Incumplimiento de garantía.	Talleres mecánicos y talleres eléctricos.
10	Negativa a la entrega de documentos.	Autofinanciamientos y escuelas particulares.

En la revisión de las cifras anteriores destacan, en prácticamente todos los casos, Teléfonos de México y la Comisión Federal de Electricidad como los principales

⁵³ *Ibidem*.

infractores de la Ley Federal de Protección al Consumidor. Este hecho llama poderosamente la atención no sólo porque en efecto todos los que hemos utilizado los servicios de estas compañías hemos enfrentado algún tipo de problema con ellas, sino, sobre todo, porque ambas son instancias que trabajan en forma monopólica, bajo el cuidado del propio gobierno, incluso después de la privatización de Telmex.

El incremento de reclamaciones en contra de ambas compañías ha sido objeto de diversos convenios y análisis por parte de la Profeco, orientados a encontrar una solución de fondo a los problemas. Así, por ejemplo, en 1990, como parte de las modificaciones al Título de Concesión que el Gobierno Federal otorgó a Teléfonos de México, S. A. de C. V., se incluyeron disposiciones específicas para, entre otros propósitos, asegurar la expansión de la cobertura, calidad y precio de los servicios, así como el mejoramiento de éstos en atención a las demandas de los usuarios.⁵⁴

En este sentido, en el capítulo 4 del convenio modificatorio, relativo a la calidad de los servicios, Telmex se comprometía a:

- A) Reparar el 50% de las líneas con falla dentro del día hábil siguiente a la recepción de la queja.
- B) Reparar el 90% de las líneas con falla dentro de los tres días hábiles siguientes a la recepción de la queja.
- C) Bonificar a los usuarios la parte de la cuota correspondiente al tiempo que dure la interrupción del servicio, siempre que ésta se prolongue por un tiempo mayor de 72 horas consecutivas después de haber sido reportada.

⁵⁴ Procuraduría Federal del Consumidor. **Análisis del comportamiento de Telmex en la prestación de servicios.** México, 1993.

- D) Publicar un código de prácticas comerciales para sus relaciones con los usuarios. El código deberá servir de guía a clientes y empleados de Telmex respecto de cualquier disputa o queja relacionada con la provisión de servicio.
- E) Establecer un sistema de medición y control de calidad de servicio que deberá ser transparente, confiable y de fácil verificación.
- F) Tomar todas las medidas razonables para asegurar la precisión y confiabilidad de cualquier aparato de medición usado en conexión con el sistema para efecto de medición de calidad y facturación.⁵⁵

En 1991, la Profeco y Telmex suscribieron un convenio, en el que la empresa asumía las siguientes obligaciones:

- A) Atender y resolver las reclamaciones que se presenten ante la Procuraduría Federal del Consumidor en un plazo de 72 horas.
- B) Cuando se trate de reclamaciones por cobros indebidos en llamadas de larga distancia, bonificar el costo en tanto se realizan las investigaciones para determinar la procedencia del cobro.⁵⁶

No obstante lo anterior, el índice de denuncias no disminuyó, sino que por el contrario aumentó, como consecuencia de la expansión de la red telefónica y de la mayor cobertura de servicios de la Profeco en el país.

⁵⁵ Ibidem, pp. 2-3.

⁵⁶ Ibidem, p. 3.

Esta situación, de acuerdo con el estudio citado, era preocupante, ya que "Del total de quejas que la Profeco recibe anualmente, un alto porcentaje corresponde a denuncias por el mal servicio que Telmex ofrece a los usuarios. En los últimos dos años, el índice de efectividad de la Procuraduría, a pesar del notable incremento de las reclamaciones en términos absolutos, ha sido del 72%. Mantener este índice ha significado para la institución un gran despliegue de esfuerzos y recursos que le ha dificultado encarar, en la forma y alcances deseados, diversos requerimientos de otros sectores de la población consumidora. En este sentido, la atención de los problemas específicos derivados del servicio telefónico no sólo se relaciona con la empresa sino que se extiende, por su repercusión e impacto consecuente, hacia el conjunto de las relaciones de consumo en el país".⁵⁷

Frente a estas circunstancias, en el estudio se recomendaba preparar, de acuerdo con los artículos 2°, 7° y 24 fracciones III y XX de la Ley Federal de Protección al Consumidor, una excitativa al Secretario de Comunicaciones y Transportes para que exigiera a Teléfonos de México atender los problemas estructurales de la empresa para que, de acuerdo con su Título de Concesión, proporcionará un servicio acorde con las necesidades del país y las exigencias de los consumidores.

Sin embargo, dicha excitativa nunca se preparó, entre otras cosas, porque, debido a la sectorización de la Profeco, el Procurador Federal del Consumidor tenía que someter a consideración de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial el documento, quien, a su vez, debía consultarlo con el Presidente de la República. Esta cadena de filtros obstaculizaba la ejecución de una medida de este tipo.

En el caso de la Comisión Federal de Electricidad también se elaboró un estudio particular, en el que se observó que las principales causas de reclamación eran:

⁵⁷ *Ibidem* p. 6

cobros indebidos (86%), incumplimiento en los términos de contrato (8%), incumplimiento en el servicio (4%), negación al pago por pérdida o deterioro (1%), negación de entrega de comprobantes o documentos (.5%) y otros motivos (.5%).⁵⁸

Todos estos rubros apuntaban, de acuerdo con el estudio mencionado, hacia un conjunto de problemas de carácter administrativo en la Comisión Federal que se extendían negativamente, más que en el suministro de energía eléctrica, en las relaciones de los usuarios con la empresa. De esta manera, a diferencia de lo que ocurría en el caso de Telmex, con la compañía de luz la población no enfrentaba ineficiencias en la operación y prestación del servicio propiamente dicho, sino que tenía que encarar dificultades que provenían de las ineficiencias de una administración obsoleta, que no correspondía con el tamaño e importancia de una entidad como la CFE.

Ante esta situación, en el estudio en comento, se sugería también que la Procuraduría hiciera valer sus atribuciones para enviar una excitativa al Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal para que conminara a la Comisión Federal de Electricidad a corregir sus problemas administrativos, ya que éstos lesionaban los intereses de los consumidores. En este caso, al igual que en el de Telmex, tampoco se actuó en consecuencia.

Ambos casos, muestran otros dos de los grandes obstáculos que entraba la Profeco para responder a las demandas de la población: la falta de atribuciones para actuar en nombre y representación de los consumidores en situaciones, por cuya magnitud y recurrencia, se afectaba a la sociedad en general y, la sectorización administrativa que la sujetaba a la autoridad de la Secretaría de

⁵⁸ Procuraduría Federal del Consumidor. **Estudio sobre el comportamiento de la Comisión Federal de Electricidad en la prestación de Servicios.** México, 1992.

Comercio y Fomento Industrial, lo que le restaba los márgenes de autonomía que requería para actuar como un verdadero "ombudsman del consumo".

En efecto, los problemas con Telmex y la CFE apuntaban hacia la necesidad de que la Profeco pudiera actuar en nombre de toda la sociedad para corregir desviaciones que afectaban a todos los consumidores, ya que, de acuerdo con la Ley Federal de Protección al Consumidor vigente hasta diciembre de 1992, la Procuraduría sólo podía atender asuntos individuales y a petición expresa de los consumidores; de tal manera que no podía iniciar alguna acción de fondo a la que, sin necesidad de solicitarlo, pudieran acogerse todos aquellos que enfrentaran problemas similares. Esto obligaba no sólo a abrir expedientes individuales, con su consecuente impacto en las cargas administrativas de la institución, sino que evitaba que las deficiencias pudieran atenderse en su matriz estructural, en virtud de que cada asunto aparecía como una cuestión aislada, cuyas causas se remitían a situaciones específicas, sin que pudieran concatenarse con el conjunto de variables que sumadas daban origen a problemas recurrentes que afectaban, por igual, a todos los usuarios de los servicios.

Asimismo, la Profeco no podía libremente enviar ninguna excitativa, porque, a pesar de ser una entidad descentralizada de la Administración Pública Federal, con patrimonio y personalidad jurídica, estaba bajo la supervisión y vigilancia administrativa de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Esta falta de autonomía le restaba grandes márgenes de maniobra, pues sus actividades tenían que pasar por la aprobación de una entidad cuyo ámbito de trabajo no abarcara todo el espectro de las relaciones de consumo, pero que, sin embargo, le imponía criterios para definir las políticas de protección a los consumidores y, sobre todo, le asignaba anualmente su presupuesto.

Con estas limitantes, la Profeco no podía atender la amplia gama de actividades que definen a las relaciones de consumo en el país, ya que, como se ha

mencionado ya, éstas comprendían tanto aspectos de índole comercial como cuestiones tan diversas como la salud, la preservación del medio ambiente, la educación, la protección contra riesgos, etc.

En consecuencia, la Procuraduría no contaba con la libertad necesaria para fungir como "el ombudsman" de los consumidores, como un espacio de representación social que pudiera exigir a cualquier autoridad el respeto a los derechos de la población consumidora. Sin autonomía la institución sólo estaba capacitada para actuar en la superficie de las relaciones de consumo, sólo podía atender asuntos que no cruzaran la zona de las influencias políticas o los cotos de poder, con lo que su deuda con la sociedad crecía por la doble vía de no poder ofrecerle soluciones de fondo a los problemas y de crear falsas expectativas en torno a su capacidad para proteger y vigilar los derechos e intereses de la ciudadanía.

Por otra parte, con la Ley Federal de Protección al Consumidor se pretendió hacer frente a los constantes y acelerados cambios que experimentaban las relaciones de consumo en el país. Se trataba de ofrecer instrumentos informativos y de orientación a los consumidores no sólo para que pudieran actuar en un mercado en transformación sino, sobre todo, para que a través de la difusión de los mecanismos de operación de los espacios comerciales el impulso social pudiera orientar el sentido de la evolución de los actos de consumo hacia la plena satisfacción de las necesidades inmediatas y futuras de la población.

Con esto se buscaba cerrar el círculo de atención a las demandas del consumo creando una institución que se hiciera cargo de corregir abusos, la Profeco, y otra que se encargara de conducir las relaciones de consumo hacia una nueva realidad que permitiera prevenir el surgimiento de los problemas y preparara a los consumidores para que fueran ellos mismos los defensores de sus derechos e intereses.

De acuerdo con este razonamiento, surge el Instituto Nacional del Consumidor, el cual, a diferencia de la Profeco, tendría que actuar poniendo énfasis en las tareas preventivas, informativas, de capacitación y educación para el consumo. Además, debería utilizar a los propios medios masivos de comunicación para penetrar en la sociedad y contrarrestar los efectos nocivos de la propaganda y la desinformación que durante años provocaron los proveedores de bienes y servicios, valiéndose de esos mismos medios.

El reto del Instituto era igualmente importante que el de la Profeco, pues si bien la Procuraduría tendría que luchar contra una cultura de consumo anquilosada que se negaba a dejar atrás prácticas nocivas de comercio, también lo es que el INCO tenía que asumir el desafío de comenzar a crear una nueva visión de las relaciones de consumo que permitiera superar la cultura dominante, para instalar una nueva realidad que beneficiará directamente a los consumidores.

El Instituto organizó su trabajo, en términos generales, en torno a las siguientes acciones:

“Recopilar, elaborar, procesar y divulgar información objetiva para facilitar al consumidor un mejor conocimiento de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado.

“Formular y realizar programas de difusión de los derechos del consumidor.

“Orientar a la industria y al comercio respecto a las necesidades y problemas de los consumidores.

“Realizar y apoyar investigaciones en el área de consumo.

"Promover y realizar directamente, en su caso, programas educativos en materia de orientación al consumidor.

"Promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado.⁵⁹

Con estas responsabilidades, el INCO inició sus actividades bajo la dirección del Licenciado Santiago Sánchez Herrero, quien al recordar los primeros días de vida del Instituto describe sus preocupaciones personales y la estrategia de trabajo que se asumió entonces de la siguiente manera:

"Dos aspectos de la institución me preocuparon desde el inicio de las actividades: la profesionalidad técnica y la formación de un equipo de trabajo que respondiera humana e instrumentalmente a esa idea que se traduciría en un beneficio para los consumidores, así como la formación de otro grupo profesional que asumiera cabalmente la función de difundir los conceptos orientadores que coadyuvaran a capacitar a los consumidores del país, sobre la mejor manera de aprovechar racionalmente sus ingresos. En ese sentido se hicieron grandes esfuerzos para la creación de un órgano de difusión del Instituto, es decir, la **Revista del Consumidor**, y se produjeron materiales de información para radio, cine y televisión. Un aspecto más que consideramos de suma importancia fue dar a conocer a los consumidores la ley, para que la hicieran valer, para que ésta fuera eficiente.

"La finalidad de los análisis técnico era evitar la existencia de artículos del hogar en el mercado que presentaran elementos peligrosos para los usuarios. Por ello, cuando se detectaban problemas en estos productos, se daban a conocer a sus fabricantes, con las propuestas del Instituto para que realizaran en beneficio de

⁵⁹ Instituto Nacional del Consumidor. Programa Institucional México, 1977. p. 8.

ellos mismos las mejores recomendadas. Junto a ello, se les hacía ver las ventajas que tenía una adecuada relación entre los industriales y el INCO, para ellos y para los consumidores de sus productos.

"Un aspecto primordial que veíamos necesario de cubrir era hacer llegar a la población consumidora información suficiente para tomar la mejor decisión al momento de realizar sus compras. Así se inició la importante tarea de captación de precios en distintos lugares de venta, para los artículos de consumo prioritario y generalizado, primeramente en la capital del país. Con los datos obtenidos se inició el análisis comparativo de precios y su publicación, al que denominamos 'Quién es quien en los precios'.⁶⁰

Como se puede ver, fueron cuatro las líneas de actividad que se privilegiaron para que el Instituto cumpliera con su función social: la creación de plantillas laborales, la orientación a los consumidores, la difusión de mensajes y la investigación de las calidades y componentes de los bienes y servicios.

A partir de estos principios de actividad, el INCO tardó aproximadamente 6 años en definir y consolidar sus áreas de trabajo, ya que no fue sino hasta 1981 cuando el Instituto pudo llevar a cabo plenamente las actividades señaladas y salir de la ciudad de México para atender directamente a la población del interior del país.

Ese año marcó el despegue del instituto, porque en esos días se crearon sus delegaciones en Guanajuato, Tlaxcala, Estado de México, Jalisco, Puebla, Hidalgo, Sonora, Nuevo León, Morelos, Chihuahua, Guerrero, Veracruz, Tamaulipas y Zacatecas. Además, se instaló el Centro de Pruebas y Análisis para el Consumo (CEPAC), a través del cual realizaba directamente las investigaciones de bienes y servicios sin depender de alguna otra institución.

⁶⁰ Urdaviria Coria, Fernando. "Nuevos Organismos para proteger el salario de los Trabajadores" en *Revista del Consumidor* No. 108, Febrero de 1986. México, 1986. p. 5

Asimismo, comienzan los programas de capacitación para el consumo dirigidos, en una primera etapa, a amas de casa y trabajadores sindicalizados. Dicho programa comprendía temas de educación para el consumo, como los derechos del consumidor, la defensa ante la publicidad, alimentación y nutrición, prevención para la salud y tecnologías domésticas. También, se enriquecen y fortalecen sus tareas informativas con la instalación del teléfono de los precios (568 87 22), la creación del Periódico del Consumidor, el cual se unirá a la Revista del Consumidor (editada desde noviembre de 1976) para difundir las actividades del Instituto y orientar a los consumidores, y con la difusión de cápsulas informativas en diversos programas de televisión de proyección nacional.

El Instituto contó con la aceptación de importantes segmentos de la población, quienes, debido al desarrollo de algunas campañas publicitarias bien diseñadas reconocían al 5-6-8-8-7-22 como el teléfono al cual podían acudir para solicitar información y orientación. Asimismo, se hicieron famosas frases como: "Regale afecto no lo compre" y "Lo importante es el juego no el juguete".

Lo anterior fue posible gracias a que el Instituto pudo contar con sus propios estudios de radio y televisión que le facilitaron, enormemente, la realización de sus promocionales y a que el CEPAC le permitió realizar una gran cantidad y variedad de pruebas a bienes y servicios. Además, integró un pequeño taller que le permitió producir, con excepción de la Revista del Consumidor, prácticamente todos sus impresos, entre los que destacaban: lista de precios de artículos y servicios, periódicos murales, folletos con los derechos de los consumidores, volantes informativos, carteles, tecnologías domésticas (trípticos sobre como preparar mermeladas, embudidos, conservación de alimentos, reparación de aparatos electrodomésticos, etc.), y manuales de educación para el consumo.

En relativamente poco tiempo, el Instituto se consolidó y adquirió una gran presencia social, que puede reconocerse mediante la descripción de los siguientes datos que cubren el período 1989-1991:

- **Investigación:** en 1989 se realizaron 8,080 pruebas a 648 productos de 310 marcas; en 1990 se efectuaron 6,388 estudios a 621 productos de 346 marcas; y en 1991 se llevaron a cabo 7447 análisis a 703 productos de 371 marcas⁶¹
- **Publicación:** en 1989 se alcanzó una producción editorial (comprende la Revista y el Periódico del Consumidor y otros materiales diversos) de un millón 200 mil impresos; en 1990 fueron un millón cincuenta mil; y en 1991 se alcanzó la cifra de un millón 350 mil.⁶²

La Revista del Consumidor contaba en 1989 con 4,500 suscriptores y en 1991 el número aumentó a 5,500;

- **Radio y Televisión:** En 1989 se iniciaron la series de televisión "El otro lado de la etiqueta" y "Consumiendo un rato grado" y en radio "Buena compra", los cuales se sumaron a las cápsulas que se difundían en noticieros de Imevisión y a los promocionales de las campañas específicas que se transmitían en diversos canales a través de tiempos oficiales.

Con esta suma de espacios, en 1989 se lograron 24,072 impactos en los medios, en 1990 26,910 y en 1991 108,226.⁶³

- **Educación para el Consumo:** En el período se realizaron mil cursos de capacitación, en los que participaron 80 mil promotores; se llevaron a cabo 85

⁶¹ Procuraduría Federal del Consumidor. **Memoria de Gestión. 1° de diciembre de 1988-31 de agosto de 1994.** México, 1994, pp. 37-38

⁶² *Ibidem* p 38

⁶³ *Ibidem*, p 40

mil cursillos; se efectuaron 6 mil talleres para niños a los que asistieron 80 mil escolares; y se produjeron 38 libros de texto y 8 carpetas informativas.⁶⁴

Este abanico de actividades permitió, en principio, sensibilizar a la población en torno a la necesidad de informarse y comparar diferentes aspectos de los bienes y servicios antes de realizar alguna compra. También sirvió para que los proveedores se acercaran al Instituto para conocer sus métodos de investigación y análisis así como para establecer convenios de cooperación que les permitieran responder a las demandas ciudadanas.

En 1992, unos meses antes de su fusión con la Profeco, el Instituto había consolidado una base administrativa que comprendía 74 delegaciones, una estrategia de producción de materiales e información y de difusión de mensajes, que le permitió realizar 697 pruebas a artículos de consumo generalizado, impartir 10,571 cursos y conferencias sobre temas de consumo y transmitir 113 mil mensajes.⁶⁵

Esta creciente actividad puso al descubierto uno de los problemas centrales del instituto: la falta de canales propios de difusión y distribución de materiales. En efecto, hacia 1992 era evidente que el INCO había logrado alcanzar un alto nivel de producción y acopio de información que no encontraba salida, suficiente y oportuna, en los canales que tradicionalmente utilizaba, ya que la transmisión de programas y cápsulas en televisión y radio sólo podían hacerse llegar al público mediante tiempos oficiales, en horarios poco propicios y siempre cambiantes. Además, las páginas de la Revista y el Periódico del Consumidor eran insuficientes para dar cabida al material que se había producido. Los convenios

⁶⁴ Instituto Nacional del Consumidor. **Educación para el Consumo. Informe de actividades 1991.** México, 1992. p. 32

⁶⁵ Presidencia de la República. **Exposición de Motivos de La Ley Federal de Protección al Consumidor** México, 1992. p. IX

con el Congreso del Trabajo y con otras organizaciones laborales y sociales no aseguraban una adecuada distribución de los materiales.

Estos tres eran los únicos canales permanentes de penetración social con que contaba la institución, lo que provocó un almacenamiento de información que se acumulaba con celeridad, pues no existían vías que permitieran su traslado hacia la población. Esto se hacía cada vez más grave, en la medida que las tendencias centralizadoras de la vida nacional reducían las posibilidades de explorar nuevas opciones de difusión a través de las delegaciones.

En esos años se creó una situación paradójica: el Instituto producía una gran información que no podía hacerse llegar a unos consumidores necesitados de orientación. En aquel tiempo, el INCO parecía estar atrapado en un círculo perverso de gran producción de mensajes que no podía salir al encuentro de una población ávida de información.

Por otra parte, a lo largo de su historia, el INCO mantuvo siempre una presencia social oscilante, pues sólo alcanzaba una gran penetración social en ciertos períodos en los que, por razones de índole cultural y social, se incrementan notablemente las relaciones de consumo en el país, tal es el caso de la Semana Santa, el 10 de mayo, el regreso a clases y el fin de año. En esos días, se realizaban campañas específicas de orientación que se difundían en todos los medios de comunicación social.

Esto, sin duda, no puede calificarse como un error, porque respondía a necesidades concretas de la población. Sin embargo, en una perspectiva de mediano y largo plazos significaba que el Instituto sólo actuaba en temporadas específicas y en torno a cuestiones muy particulares que estaban definidas desde mucho antes de su nacimiento y que, sin darse cuenta, le impedían fungir como el promotor del cambio que se requería, ya que si bien es cierto que no podía dejar

de trabajar en esas temporadas con especial énfasis, también lo es que en largos periodos del año desaparecía y, en consecuencia, no aprovechaba esos espacios para orientar a la población hacia la conformación de una nueva cultura del consumo, que respondiera a las transformaciones que el país experimentaba.

Con esta actividad espasmódica, el Instituto reducía su presencia social e impedía que la población se acercara a él para plantearle sus preocupaciones y las nuevas realidades que advertía en el mercado.

Otra de las limitantes que enfrentó el Instituto se refiere a los contenidos y naturaleza de sus mensajes. Si se revisa el índice de temas publicados en la Revista del Consumidor y las investigaciones que realizó el CEPAC llama la atención que la inmensa mayoría de los contenidos prefiguran un tipo específico de consumidor: el clasemediero de los centros urbanos. En efecto, al examinar los números de la Revista de 1976 a 1992 observamos que los temas y los artículos sobre los que se ocupan son precisamente aquellos que, con toda certeza, se encuentran en los supermercados de las ciudades, a los cuales acude, en su inmensa mayoría, la clase media.

Esta preferencia la reconoció el propio Instituto cuando realizó en 1991 una investigación para conocer la aceptación de la Revista del Consumidor entre la población. En este estudio destacó que el 75% de los lectores de la publicación tenían licenciatura; que el 55% de quienes lo consultaban eran hombres y el 45% restante eran mujeres; que el 60% de quienes la leían no seguía sus recomendaciones; y que, del 100% de encuestados, el 83% no la conocían, destacando las zonas semiurbanas y rurales como los sitios que no tienen noticia de su existencia.⁶⁶

⁶⁶ Ver Instituto Nacional del Consumidor. **Aceptación de la Revista del Consumidor en la Población.** México, 1991.

Lo mismo se encuentra si se revisa el tipo de investigaciones que realizó el Instituto de 1981 a 1992.⁶⁷

Esta situación pudiera parecer, desde cierto punto de vista, natural pues son precisamente los sectores medios quienes son más proclives a consumir y, por tanto, requieren de mayor atención. Además, son quienes, estadísticamente, representan el núcleo de la población que se interesa más por la lectura, por eso es que no resulta extraño que sean el sector que se acerca más a la Revista.

No obstante, detrás de esta lógica se encierran algunas cuestiones que deben destacarse, pues muestran sesgos que repercuten negativamente en la atención del grueso de la población consumidora. Se debe mencionar que, por su naturaleza y contenido, la Revista del Consumidor era el órgano oficial de difusión del Instituto. En sus páginas se resumía el trabajo de análisis, investigación y atención ciudadana que llevaba a cabo el INCO a lo largo de un mes; de tal manera que una parte significativa de la labor institucional se dirigía a prepara los números de la publicación.

En términos prácticos, esto implicaba que las tareas del INCO giraban en torno a las necesidades de la Revista y, por ende, de las clases medias de los grandes centros urbanos. Esta situación afectaba negativamente los equilibrios que deberían guardarse en la atención de los consumidores, porque al concentrar recursos, tiempo y personal en un sector de la población se descuidaban otros que, por su nivel económico y falta de preparación, requerían de apoyos para mejorar sus niveles de vida, a través de una cultura de consumo que les permitiera proteger el poder adquisitivo de sus salarios, mejorar sus hábitos alimenticios, adquirir productos que reunieran criterios de precio y calidad, etc.

⁶⁷ Para los años 1991 y 1992, ver Instituto Nacional del Consumidor. **Anuario de Pruebas de Calidad 1991**. México, INCO-Limusa, Noriega, 1992 e Instituto Nacional del Consumidor. **Anuario de Pruebas de Calidad-92**. México, INCO-LIMUSA-Noriega Editores, 1993

Al descuidar a los consumidores más vulnerables, el Instituto se alejaba del principio rector que lo obligaba a trabajar en favor de los sectores más necesitados, para convertirse en una instancia de equilibrio, encargada de promover el bienestar de los trabajadores y sus familias.

El alejamiento tenía, además de la situación comentada, otras causas más profundas y difíciles de remover, entre las que destacaba el esquema centralizado de organización del Instituto. En efecto, aunque el Instituto contaba con delegaciones en todos los estados de la República, éstas no participaban en la definición de las políticas de orientación, capacitación e investigación ni en la determinación de contenidos de la Revista y el Periódico del Consumidor, ni en los programas de radio y televisión. Su labor se limitaba a seguir las indicaciones de las oficinas centrales.

En un país de aceleradas transformaciones y notorios contrastes como el nuestro, esta concentración de facultades reducía notablemente el potencial orientador e informativo del Instituto, ya que la expansión y especialización del mercado nacional tenía efectos diferentes en las distintas regiones, frente a las cuales las delegaciones no podían actuar de una manera oportuna y especializada, porque carecían de recursos y capacidades para producir una respuesta institucional acorde con las necesidades de sus propias comunidades.

Por mucho tiempo, las delegaciones del INCO sólo actuaron, como simples distribuidores de los materiales que se diseñaban y producían en el centro del país. No fue sino hasta 1992 cuando se les dotó de ciertos recursos y facultades para que comenzaran a sistematizar investigaciones de precios a nivel local y para que elaborarán cuatro páginas con información específica para sus propias comunidades que se incluyan, como encarte, en la edición nacional del Periódico del Consumidor.

Como se observa, el INCO, al igual que la Profeco había demostrado su utilidad social, pero también se encontraba en un aparente callejón sin salida que le exigía cambiar para continuar y profundizar su labor.

En 1992 la Ley Federal de Protección al Consumidor cumplió sus primeros quince años. Durante ese tiempo mostró su gran utilidad social, pero también abrió, a través del trabajo de la Profeco y el INCO, un horizonte de trabajo que demandaba una adecuación del marco jurídico para la protección de los consumidores que permitiera al Estado continuar ejerciendo su rectoría en las relaciones de consumo, pero ahora en una nación sustancialmente distinta a la que existía una década y media atrás.

Los obstáculos que enfrentaban la Profeco y el INCO, mostraban la necesidad de dotar a ambas instituciones de nuevas facultades e instrumentos de trabajo para atender una demanda social cada día más abundante y heterogénea. Se trataba de que las instancias de protección y orientación a los consumidores no quedaran rezagadas frente al impulso y diversidad social, sino que participaran en los grandes cambios y procesos de modernización que el país experimentaba.

Poner al día a estas instituciones era, además de una exigencia ciudadana, un requisito básico para mantener los equilibrios entre una economía que se estaba abriendo a la globalización y una sociedad con grandes necesidades y cada vez más organizada y demandante.

IV. PROMULGACION DE LA NUEVA LEY FEDERAL DE PROTECCION AL CONSUMIDOR

IV.1 Antecedentes: nuevas realidades en México y el mundo al despuntar la década de los noventas.

El cambio social es uno de los rasgos más sobresalientes de la realidad mexicana en la segunda mitad del siglo XX. Esto se aprecia con toda nitidez al iniciar la década de los noventa, precisamente en el momento en el que el país comenzaban a florecer todas las diversidades que, por una u otra razón, se habían mantenido al margen de la vida política o que se habían venido gestando por mucho tiempo y ahora aparecían.

Hacia el final del siglo XX, México muestra una composición política, económica y social que no sólo ha crecido en términos cuantitativos sino, ante todo, en complejidad. La sociedad de aparentes homogeneidades que podía encuadrarse en un partido dominante, que obedecía los mandatos gubernamentales, que se conformaba con recibir apoyos del Estado y que podía ubicarse y conducirse a partir de su pertinencia a algún grupo social o a determinada comunidad cede su lugar a otra extraordinariamente plural, participativa y demandante. Estos cambios se extienden y multiplican por todo el país y en todos sus ámbitos de actividad.

Así, en la vida política nacional, se advierten transformaciones en la composición de la clase política dominante y en los métodos de gobierno. Con la llegada de Miguel de la Madrid a la Presidencia de la República, en 1982, un nuevo grupo ocupa el poder, desplazando a la vieja "familia revolucionaria" que por varias décadas gobernó al país.

Este nuevo grupo se caracteriza, entre otras cosas, porque la gran mayoría de sus miembros ha realizado estudios en instituciones extranjeras, en áreas, predominantemente, económicas. De hecho, con la llegada de Carlos Salinas de Gortari al poder se cierra el círculo de lo que Gabriel Zaid llamó de "los libros al poder",⁶⁸ pues por primera vez en la historia del país un doctor, el máximo grado universitario, ocupa la Presidencia de la República.

Otra de sus características se observa al revisar la currícula de sus miembros más destacados. En ella se observa que, salvo contadas excepciones, los nuevos hombres del poder no han hecho carrera política en el PRI sino en la burocracia; de tal manera que no es exagerado decir que, del mismo modo que en 1929 el PNR se apoderó del gobierno, ahora este bloque de funcionarios se apropia no sólo del gobierno sino del propio partido oficial.

Este desplazamiento provocó diversas reacciones tanto en las filas del PRI como en el conjunto de relaciones del gobierno con el resto de la sociedad. Sin duda, uno de los episodios más importantes de este reajuste se presentó en la víspera de la elección presidencial de 1988, cuando un destacado sector del PRI integraron una corriente democrática al interior del partido, que demandaba respeto a la militancia y un cambio en las políticas de gobierno que, año con año, se alejaban de los postulados históricos de la Revolución y, en cambio, se sometían a los dictados de los organismos financieros internacionales.

La corriente democrática se constituyó, desde su nacimiento, como un problema para el gobierno y los cuadros dirigentes del partido, quienes al no poder ceder a las pretensiones de este grupo optaron por expulsar de sus filas a los miembros más destacados de la corriente, entre los que se encontraban Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas.

⁶⁸ Ver. Zaid, Gabriel. *De los Libros al Poder*. México, Grijalbo, 1980.

Este desprendimiento se proyectó de muy diversas maneras en el país, su importancia fue mayor, porque mostraba la confrontación que se vivía en el partido oficial en la víspera de las elecciones federales para renovar los poderes Ejecutivo y Legislativo. Además, constituían un signo más del descontento social existente en el país, en el que los partidos de oposición estaban dispuestos a abandonar su tradicional papel escenográfico para luchar, efectivamente, por conquistar el poder.

En este contexto, el Partido Acción Nacional se presentaba como una organización política sólida que calladamente avanzaba a nivel municipal y venía conquistando terreno en algunas regiones del norte y centro del país.

La oposición de izquierda, por su parte, estaba empeñada en alcanzar una unificación que por varios años no había logrado fructificar, de tal suerte que para las elecciones presidenciales esta opción estaba representada por el Partido Mexicano Socialista, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Revolucionario de los Trabajadores y el Partido Popular Socialista.

El espectro político-electoral se complementaba con el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y con el Partido Demócrata Mexicano.

En el proceso electoral, la figura de Cuauhtémoc Cárdenas logró atraer a un gran número de organizaciones que deciden formar el Frente Democrático Nacional, el cual se enfrentaba a los candidatos del PAN, el PRT, el PDM y el PRI, quien pese a la expulsión de la corriente democrática no había logrado erigir consensos necesarios para que su candidato, Carlos Salinas de Gortari, apareciera como el aspirante más pesado y representativo.

La lucha electoral de 1988 ha sido, sin duda, una de las más cuestionadas de la historia reciente del país. Las movilizaciones sociales y las acusaciones de fraude fueron dos de sus rasgos más distintivos. Las cifras oficiales del proceso para elegir al Presidente de la República fueron las siguientes: Manuel J. Clouthier, 3 millones 208,584 votos; Cuauhtémoc Cárdenas, 5 millones 929,585 y Carlos Salinas de Gortari, 9 millones 687,926; mientras que los candidatos del PRT y del PDM no alcanzaron una votación significativa, de hecho perdieron su registro.

La cerrada disputa por el poder, se puso de manifiesto también en la composición del Congreso de la Unión, en el cual, como consecuencia de las reformas políticas realizadas por De la Madrid, la oposición en su conjunto obtuvo una mayor presencia y, por primera vez en la historia legislativa del país, cuatro escaños del Senado fueron ocupados por políticos que no militaban en el partido oficial.

En el marco de las nuevas realidades políticas del país, la oposición, en este caso el PAN, conquista, por la vía electoral, la primera gubernatura (Baja California), con lo cual se rompía la hegemonía que el partido oficial había mantenido desde 1929. Junto con esto, el gobierno puso en marcha un proceso de acercamiento y negociación con Acción Nacional que dio origen a una serie de arreglos y componendas que incluyeron gubernaturas interinas y posiciones en municipios y congresos locales. Este "reparto del poder" y el creciente interés de la población por los asuntos políticos generaron una corriente de opinión que comenzó a difundir la idea de que México se aproximaba al perfeccionamiento de su democracia y que, en ese sentido, la alternancia en el poder era una posibilidad cada vez más cercana.

Esta corriente de opinión se sustentaba en las señales de cambio que provenían del interior del país, pues las elecciones locales eran cada vez más competidas y discutidas. Frente a estas circunstancias se presentó un ambiente inédito en la

historia del país, en el que, como señala Gabriel Zaid, la derrota y exterminio del PRI se había vuelto pensable.⁶⁹

La efervescencia política se mostraba no sólo en las vías institucionales, sino en el quehacer cotidiano de la ciudadanía. Desde los sismos de 1985 la población había consolidado espacios de participación ciudadana que lo mismo se manifestaban en la Universidad que en la defensa de la ecología y los derechos humanos. Por ello, no es casual que al iniciar la década de los 90 el gobierno reconociera la existencia de las organizaciones no gubernamentales y que se creara la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, con el propósito de recuperar el control político, el gobierno comenzó a acercarse a otros grupos de poder como la iglesia, con quien luego de muchas discusiones acuerda la modificación del artículo 130 de la Constitución y establece relaciones diplomáticas con el Vaticano.

Además, se creó la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, cuyos objetivos eran revisar y apoyar algunas de las actividades de las autoridades de la ciudad y, colateralmente, dar cabida a la oposición en este órgano de representación ciudadana.

En el ámbito económico, la irrupción del nuevo grupo en el poder se manifestó en una serie de políticas orientadas a disminuir la presencia del Estado en la economía, a promover la apertura del mercado nacional a la competencia internacional, a reducir subsidios y a impulsar un amplio proceso de desregulación económica encaminada a estimular la actividad de los particulares en el quehacer productivo.

Con estos cambios se buscaba modificar las estructuras macroeconómicas del país para modernizar la planta productiva, impulsar la competencia, mejorar la

⁶⁹ Zaid, Gabriel. *Adiós al PRI*. México, Océano, 1995.

oferta de bienes y servicios, inyectar recursos a las áreas estratégicas de la economía con inversión privada, abrir a la inversión extranjera rubros productivos claves y preparar al país para participar en los nuevos esquemas económicos internacionales y en la globalización.

En este sentido, desde la Presidencia de Miguel de la Madrid se inició una oleada de privatizaciones y fusiones de empresas públicas no prioritarias, que en 1992 había alcanzado para desincorporar a más de 200 entidades, entre las que sobresalía el emporio telefónico y los bancos.

Asimismo, se puso en marcha un proceso de revisión del marco jurídico de la actividad económica nacional que al terminar el sexenio de Carlos Salinas de Gortari había tocado los siguientes sectores:

SECTOR	INSTRUMENTO JURIDICO⁷⁰
Competencia Económica	Ley Federal de Competencia Económica.
Sistema Financiero	Ley de Instituciones de Crédito. Ley para Regular las Agrupaciones Financieras. Ley del Mercado de Valores. Ley de Sociedades de Inversión. Ley de General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros. Ley Federal de Instituciones de Finanzas.

⁷⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Balance de la transformación económica durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari". El Universal. Miércoles 13 de julio de 1994. p. 23

Transporte	<p>Ley de Puertos. Ley Federal de Caminos, Puentes y Autotransporte. Reglamento para el Autotransporte Federal de Carga. Reglamento para el Servicio Público de Autotransporte Federal de Pasajeros. Reglamento de Telecomunicaciones.</p>
Industria	<p>Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo, en Materia de Petroquímica. Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.</p>
Comercio	<p>Ley sobre el Control y Registro de la Transferencia de Tecnología. Reglamento de Promociones y Ofertas. Ley General de Sociedades Mercantiles. Ley Federal de Protección al Consumidor. Ley Federal de Correduría Pública.</p>
Agricultura	<p>Reforma al Artículo 27 de la Constitución. Ley Agraria. Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas. Ley Federal de Sanidad Animal. Ley Federal de Sanidad Vegetal.</p>

Otros

Ley Aduanera.

Ley Federal de Turismo.

Ley Federal de Pesca.

Ley General de Salud.

Ley Federal de Metrología y Normalización.

Ley Federal de Aguas.

Las políticas neoliberales buscaron también controlar la inflación que, desde la década de los ochenta se había vuelto incontrolable y que en 1987 había alcanzado el 159.2%. La estrategia para reducir el proceso inflacionario fue contraer el gasto público y establecer un mecanismo de concertación con los sectores obrero, campesino y empresarial. Las diferentes versiones de estos pactos sirvieron también para fijar topes salariales y definir la política de cambio del peso con relación al dólar.

Todas estas medidas modificaron el esquema económico nacional y lo enfrentaron, sin ningún tipo de apoyo y consideración de desigualdades, a la competencia internacional. El saldo, no fue todo lo positivo que se esperaba, pues los cambios desmantelaron el aparato económico nacional y concentraron la riqueza en unas pocas manos. Además fueron insuficientes para eliminar el problema de la deuda externa y para erradicar la pobreza y la falta de oportunidades de desarrollo en el país.

Como parte del nuevo programa económico se iniciaron negociaciones con Estados Unidos y Canadá para conformar una zona de libre mercado en América del Norte. Desde su anuncio, este acuerdo fue objeto de críticas porque abría las fronteras del mercado nacional a una competencia desigual, desde cualquier punto de vista. No obstante, la intención del gobierno de incorporar al país, a cualquier costo, al primer mundo fue más poderosa que los cuestionamientos

sociales. En el colmo del entusiasmo, el Presidente Salinas promovió y logró la incorporación de México al club de los 25 países más ricos del mundo: la OCDE, lo cual no fue sino un reconocimiento que el FMI y el Banco Mundial hacían a una nación que, como ninguna, había obedecido sus mandatos.

En estos años se advierten también múltiples cambios en la vida social de México, que reflejan no sólo la diversidad y pluralismo de la sociedad sino que ponían al descubierto el asimétrico nivel de desarrollo existente en el país, que se expresaba, cabalmente, en el vasto universo de problemas que no podían solucionarse mediante la búsqueda de políticas unitarias ni de acciones que ignoraran a segmentos particulares o al conjunto de peculiaridades que definían a la nación.

Destaca el hecho de que en el país cohabitan, además de una rica geografía productiva y cultural, diferentes tiempos y ritmos de vida, pues al lado de sectores profundamente arraigados en concepciones y prácticas ancestrales, existen otros que apuntan hacia la modernidad de manera irreversible. Ambas caras de la sociedad mexicana integran un México diverso y cada una de ellas contiene en su interior estructuras, preocupaciones y aspiraciones específicas que, sumadas, conforman nuestra realidad.

En la década de los noventa, la estructura social del país se caracteriza por su gran dinamismo y potencial organizativo, que, día a día, se expresaba en todas las regiones del país.

La capacidad organizativa de la sociedad se muestra lo mismo en las comunidades rurales que en los grandes centros urbanos y trae consigo la necesidad de establecer un nuevo tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad, que no puede reducirse a un simple cambio de discurso o personas, ya que, en el fondo, plantea la necesidad de asegurar una mayor presencia

ciudadana en las tareas de gobierno. De ahí que la Reforma del Estado, en la que tanto ha insistido el gobierno, no puede limitarse al simple cambio administrativo, requiere, de modo indispensable, de la creación de canales permanentes de comunicación entre las instituciones y el conjunto social. Se trata de que las entidades públicas se conviertan en verdaderos espacios de interlocución con la población.

El Estado debe reformar viejas estructuras que si bien, en su momento, respondieron a realidades específicas, la marcha de la realidad contemporánea las ha hecho obsoletas y, en ocasiones, contraproducentes e inoperantes.

En estos años, empieza a hacerse cada vez más evidente que las instituciones no pueden asumir plenamente, desplazándolo, el trabajo de las comunidades ni suplantar sus intereses, creatividad o sentido productivo, como lo intentó sin éxito el Pronasol.

En consecuencia, el verdadero reto de la Reforma del Estado no es sólo hacer más eficientes las estructuras de gobierno, y su capacidad de rectoría de los asuntos públicos sino salir al encuentro de la dinámica social del país, anticipándose y siendo partícipe de los cambios.

Por otra parte, en el fin del siglo, México no es ajeno a la influencia de los sucesos que sacuden al mundo. Las tendencias en favor de la apertura de las economías, la utilización cada vez más recurrente y especializada de los medios de comunicación, la aplicación de los avances científicos y tecnológicos en el quehacer productivo o los procesos de globalización tienen un impacto directo sobre la vida nacional.

En el ámbito mundial, el derrumbe de fronteras e ideologías que se creían inmutables obliga a buscar nuevas fórmulas de desarrollo, capaces de hacer

compatibles el crecimiento económico y la justicia social. Las concepciones ideológicas que nutrieron diferentes proyectos nacionales pierden importancia frente a otras que, aún sin estar suficientemente definidas, se encaminan hacia la integración y conformación de bloques nacionales.

Dentro de las nuevas concepciones del desarrollo, el fortalecimiento del mercado es una de las tendencias más sobresalientes: crear espacios económicos regidos por criterios de calidad, eficiencia y competitividad es hoy una de las divisas más importantes en el concierto internacional.

Frente a un mundo que se transforma vertiginosamente, México se abre a la competencia internacional y participa en los grandes flujos de intercambio de información. Esta inserción se realiza con una gran velocidad y dejando de lado a grandes sectores de la población, que por sus propias condiciones económicas y sociales están más cercanos al siglo XIX y a Centroamérica que al siglo XXI y al primer mundo. Estos contrastes estuvieron plenamente representados con la presencia de Carlos Salinas en la Presidencia de la República y con el liderazgo del Subcomandante Marcos en el Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En este contexto de cambio, la expansión de la actividad productiva y los procesos de desregulación y apertura de nuestra economía tienen un impacto directo sobre las relaciones de consumo, que se manifiesta en el mercado y, por ello mismo, en la necesidad de ordenarlo y de proteger a los consumidores.

Es por eso que, como nunca antes, las relaciones de intercambio expresan fielmente la compleja estructura social de México. Si bien el consumo es un fenómeno universal, adquiere, en la práctica, un número insospechado de particularidades. Hoy, los individuos desempeñan cotidianamente múltiples papeles que les imponen diversos patrones de consumo.

Además, a diferencia de otros momentos en la historia de México, los consumidores pueden, a través del consumo, transitar por diferentes composiciones y estratos sociales sin quedarse, necesariamente, en alguno de éstos. Si antaño una ama de casa, un profesionista o cualquier integrante de la sociedad se definía por una forma específica de consumo, en la realidad actual esto ya no es posible. Se han multiplicado los espacios de definición social mediante las relaciones de consumo y éstas no admiten ya consumidores unitarios. En un sentido amplio y general, se trasciende cada día la clasificación por nivel de ingreso o adscripción a grupos sociales no permeables.

Así, las actividades del consumo expresan también nuestro propio modelo cultural: junto a la subsistencia de las más añejas formas de comercialización, el mercado mexicano incluye una gran cantidad de mecanismos de consumo, entre los que figuran algunos tan novedosos y rápidamente generalizados, como las ventas por teléfono y el pago de bienes y servicios con tarjetas de crédito. La evolución previsible de las tendencias económicas permite anticipar el surgimiento de formas inéditas de compraventa que se sumarán a las ya existentes, con lo que la actividad comercial continuará modificándose.

Del mismo modo, el universo de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado se incrementa notablemente. Hoy, casi todo es susceptible de comercializarse, a tal punto que la expansión del mercado parece no tener límites. En este sentido, el riesgo para los sectores de la población más desprotegidos es mayor y, con tal motivo, las instituciones orientadas hacia la rectoría en las relaciones de consumo deben acercarse más a la demanda de esos consumidores.

El mercado mexicano se ha visto estimulado, asimismo, por los procesos de desregulación y apertura económica a nivel mundial. El establecimiento de una zona de libre comercio en América del Norte, de la cual México forma parte, exige

la introducción de patrones y normas de eficiencia, calidad y competitividad al más alto nivel internacional. El panorama regional permite suponer una nueva dimensión de los intercambios que continuará modificando las relaciones de consumo en México.

Frente a esta situación, en el país la política de precios oficiales reduce su importancia (sólo se conservan 6 artículos sujetos a esta medida) como una estrategia para el ordenamiento del mercado. Las nuevas circunstancias conducen hacia la liberación de precios, la desregulación y, por ende, al fortalecimiento del mercado. En este escenario, el libre juego de la oferta y la demanda es el motor de la economía que para moverse, sin contratiempos, exige eliminar todas aquellas leyes e instituciones que obstaculicen el desarrollo del mercado. Con este cambio, la participación del Estado en las relaciones de consumo es sometida a revisión, en virtud de que las nuevas circunstancias, promovidas por el propio gobierno, apuntan hacia la desaparición de cualquier regulación que obstruya a las fuerzas comerciales.

El debate en torno a la conveniencia de mantener la presencia rectora del Estado en las relaciones de consumo se centra, entonces, en la necesidad de encontrar un punto de equilibrio entre los requerimientos de crecimiento y transformación del mercado y las necesidades de defensa y protección de los consumidores.

En aquellos días, la postura de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial era desaparecer las instituciones (INCO y Profeco) y conservar algunas normas de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en virtud de que la libre competencia en el mercado corregiría cualquier desviación. A este planteamiento, el Procurador Federal del Consumidor, Alfredo Baranda, respondió señalando que en ninguna parte del mundo el libre desplazamiento de la oferta y la demanda había traído consigo el establecimiento de la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo y que, precisamente por ello, los programas e instituciones de

defensa de los consumidores, lejos de desaparecer, se estaban fortaleciendo a nivel internacional, lo que en el caso de México, era no sólo indispensable sino urgente, porque la realidad económica y social del país lo exigía.

Como consecuencia de este debate, en 1992 el gobierno decide ubicar a la protección al consumidor en el marco de las transformaciones económicas del país. En este caso la determinación tiene un doble propósito: por un lado, reducir la burocracia y el gasto gubernamental en la materia, y, por el otro, adaptar la Ley Federal de Protección al Consumidor a las nuevas circunstancias de las relaciones de consumo, sin descuidar las tareas de ordenamiento y corrección de abusos en el mercado.

Este doble propósito encontró respuesta en la decisión gubernamental de fusionar al INCO y a la Procuraduría en una sola institución y en promulgar una nueva Ley Federal de Protección al Consumidor. Se trataba de conservar lo mejor de ambas entidades en un solo organismo con nuevas facultades e instrumentos de trabajo, así como de atender una demanda social que crecía en términos cuantitativos y cualitativos, y que el gobierno no podía ignorar sin generar un nuevo frente de descontento e irritación social hacia las instancias públicas.

De esta manera, el 24 de diciembre de 1992 se publica, en el Diario Oficial de la Federación, la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, que abrogara la anterior y establecía la fusión del INCO y la Profeco en una nueva Procuraduría.

IV.2 Avances y límites de la nueva legislación.

La nueva Ley Federal de Protección al Consumidor es un instrumento jurídico que busca promover la equidad y la seguridad jurídica en las relaciones de consumo. Es un ordenamiento que recoge la experiencia de la legislación anterior y pretende contribuir al ordenamiento del mercado, a través de una serie de disposiciones que regulan los principales aspectos de los actos de consumo en el país.

En su composición destacan avances y limitaciones que a continuación se describen:

AVANCES

- **Presentación didáctica y de fácil consulta.**

Lo primero que llama la atención de la nueva ley es su presentación ordenada, sencilla y sin tecnicismos jurídicos, que facilita tanto su consulta como su comprensión; de tal manera que con sólo hojear el texto el lector puede ubicar, sin ningún problema, el tema de su interés.

La nueva ley contiene 15 capítulos: Disposiciones generales; De las autoridades; De la información y publicidad; De las promociones y ofertas; De los servicios; De las operaciones a crédito; De las operaciones con inmuebles; De las garantías; De los contratos de adhesión; Del incumplimiento; De la vigilancia y verificación; De los procedimientos; Sanciones; y Recursos administrativos. En cada uno de ellos se describe, con claridad y sencillez, los derechos y obligaciones que consagra; además se describen los métodos y procedimientos para su aplicación.⁷¹

⁷¹ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. **Ley Federal de Protección al Consumidor**. Diario Oficial de la Federación. México, 24 de diciembre de 1992.

Así, por ejemplo, en caso de que un consumidor acuda a la Profeco a presentar alguna queja puede saber, con solo consultar la ley, cuales son los procedimientos administrativos que seguirá su asunto. Esto se puede corroborar si se consulta el capítulo XIII de procedimientos, en el cual se incluyen secciones específicas sobre cómo presentar reclamaciones, en qué consiste la conciliación entre consumidor y proveedor; qué es un procedimiento arbitral; cómo se actúa frente a las infracciones a la ley y cuáles son los criterios para imponer sanciones.

Lo anterior le otorga un carácter profundamente didáctico, de gran utilidad social, ya que, contrario a lo que ocurre con otros ordenamientos legales, la Ley Federal de Protección al Consumidor invita a su consulta. Esto es de una gran importancia, porque en la medida que la población conozca los preceptos de esta legislación estará en condiciones de saber cuáles son sus derechos y, por consiguiente, de defenderlos y hacerlos valer en todos sus actos de consumo.

Fortalecimiento de la orientación preventiva de la Profeco

En la práctica, la Procuraduría debe ser el abogado de los consumidores. En la legislación anterior se le otorgaban facultades para actuar solamente sobre hechos consumados. No contaba con atribuciones que le permitan prevenir las cuestiones que le son planteadas, lo que ocasionaba que, a pesar de que la institución aumentara su eficiencia, no pudiera evitar que continuaran presentándose los mismos problemas.

Por ello, es muy importante que la Profeco cuente ahora con atribuciones informativas, de carácter preventivo, para hacer del conocimiento público los mecanismos de operación del mercado y las principales causas de los problemas más recurrentes en las relaciones de consumo. De este modo, no sólo se busca que los proveedores corrijan prácticas nocivas sino, sobre todo, que los

consumidores no incurran en errores y participen directamente en la solución de cuestiones que los afectan de modo cotidiano. Con esto, se busca evitar que sigan presentándose problemas derivados de la falta de información y orientación.

Acciones de grupo

La ley recoge un conjunto de experiencias, pero, sobre todo, prevé la evolución y modernización de la economía y del mercado. Por ello, atiende las novedosas formas que asumen las relaciones de consumo e incorpora nuevas figuras de trabajo como las acciones de grupo, a través de las cuales la Procuraduría puede actuar en nombre y representación de consumidores indeterminados frente a cualquier proveedor que, presumiblemente, afecte los intereses de la sociedad en su conjunto. Este tipo de facultades se puede aplicar en el caso del servicio telefónico.

El artículo 26 otorga a la Procuraduría legitimación procesal activa para ejercer acciones de grupo en representación de consumidores, sujetándolas a la condición de que la Procuraduría cuente con mandato expreso de los perjudicados.

Gracias a las acciones de grupo, la Profeco pueden actuar ante los tribunales competentes de cada caso para que se dicten:

- "1. Sentencia que declare que una o varias personas han realizado una conducta que ha ocasionado daños o perjuicios a consumidores y, en consecuencia, proceda la reparación por la vía incidental a los interesados que acrediten su calidad de perjudicados. En este caso, la Procuraduría deberá contar previamente con mandato de los consumidores perjudicados; o

"II. Mandamiento para impedir, suspender o modificar la realización de conductas que ocasionen daños o perjuicios a consumidores o previsiblemente puedan ocasionarlos".⁷²

Desconcentración de funciones: mayores atribuciones a las delegaciones para resolver problemas *in situ*

Conforme al artículo 22 de la ley, "La Procuraduría se organizará de manera desconcentrada para el despacho de los asuntos a su cargo, con oficinas centrales, delegaciones, subdelegaciones y demás unidades que estime convenientes...".⁷³

Lo anterior significa que la nueva Profeco asumirá un esquema administrativo en el que sus oficinas centrales realizarán funciones eminentemente normativas y se dotará a sus delegaciones de mayores atribuciones y facultades para que puedan actuar en el lugar mismo en que se presenten las demandas y problemas.

De tal manera que ahora las representaciones de la Profeco, por mandato legislativo, estarán facultadas para resolver cualquier problema que le planteen los consumidores de las comunidades en donde se encuentren. Con esta atribución, ya no será necesario que los consumidores se trasladen a la Ciudad de México para resolver sus conflictos con los proveedores.

Creación de un Consejo Consultivo para la Protección al Consumidor

La Legislación abre un espacio para la participación de los sectores social y privado en el diseño y ejecución de políticas de la Profeco, a efecto de que

⁷² *Ibidem.* p. 29.

⁷³ *Ibidem.* p. 28

aporten experiencias útiles a las autoridades en la toma de decisiones en materia de protección al consumidor y en la emisión de normas oficiales mexicanas.

De acuerdo con el artículo 31, esta participación se integra a través de un Consejo Consultivo para la Protección al Consumidor, en el que participan representantes de Secofi, Profeco, las Instituciones Nacionales de Enseñanza Superior, de los consumidores, y los proveedores. Sus funciones son:

- "I. Asesora a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas que se pretenden expedir en los supuestos a que se refiere esta ley;
- "II. Opinar sobre problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secretaría y a la Procuraduría; y
- "III. Las demás que como órgano consultivo le confiere el acuerdo respectivo del Secretario de Comercio y Fomento Industrial".⁷⁴

Acciones informativas

La ley otorga a la Profeco facultades para contribuir a que la información que se difunda en el mercado sea veraz, oportuna y suficiente.

En este sentido, conforme al artículo 35, la Procuraduría podrá:

- "1. Ordenar al proveedor que suspenda la publicidad que viole las disposiciones de esta ley;

⁷⁴ Ibidem p. 30.

"II. Ordenar que se realice la publicidad correctiva en la forma en que se estime suficiente; e

"III. Imponer las sanciones que correspondan, en términos de esta ley..."⁷⁵

Además, la ley confiere facultades a la Profeco para vigilar que la información de productos importados exprese su país de origen, los lugares donde puedan repararse, las instrucciones para su uso y las garantías correspondientes. Asimismo, la capacita para sancionar, a petición de los consumidores, a quien inserte algún aviso en la prensa o en cualquier otro medio que tenga por objeto hacer un cobro a una persona o a un grupo particular.

También, la faculta para que pueda hacer referencia a productos, marcas, servicios o empresas en forma específica, como resultado de investigaciones permanentes, técnicas y objetivas, con objeto de orientar y proteger a los consumidores. Esta atribución es fundamental para auxiliar a la población y obligar a los proveedores a mejorar su oferta.

Conciliación vía telefónica

Con esta ley, se posibilita la solución de conflictos por medios menos formales y más ágiles como la vía telefónica. Con ello se acercan los servicios de la Profeco a los consumidores del país, en virtud de que no será necesario, en algunas situaciones, acudir a una oficina para resolver problemas, bastará con llamar por teléfono para obtener respuestas.

En este caso, las conciliaciones que se alcancen sólo tendrán que ratificarse por escrito para garantizar el cumplimiento de los compromisos establecidos.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 30.

Prestación de servicios profesionales

Se amplía la facultad de la Profeco para facilitar la solución de conflictos derivados de la prestación profesionales (abogados, médicos, arquitectos, etc.), con lo que se responde a un reclamo generalizado de los consumidores y se cubre un frente de indefensión que se hacía cada vez más amplio.

Contratos de adhesión

En este caso, la intervención de la Profeco quedará delimitada al registro de los contratos de adhesión que determine la SECOFI, derivados de la expedición de normas oficiales mexicanas, con objeto de asegurar mayor simplificación y eficacia en el manejo de los contratos.

Con esto se podrá contribuir a corregir deficiencias en esquemas como los autofinanciamientos y la compra de tiempos compartidos en hoteles y centros de recreación.

Ventas a domicilio, mediatas o indirectas

Con la nueva ley, se extiende la protección del régimen de ventas a domicilio a todas aquellas que se lleven a cabo fuera del establecimiento del proveedor, con lo cual se está dando seguridad jurídica a una actividad creciente en México.

Facultades para vigilar el cumplimiento de la Ley Federal de Metrología y Normalización

Ahora la Profeco cuenta con la facultad de vigilar no solo precios sino calidades, cualidades, componentes, contenidos, pesos, medidas y caducidad de los

productos, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas, con lo que se asegura una mayor y más completa seguridad jurídica en el mercado.

Nuevos criterios para imponer sanciones

Con la nueva legislación, se limita la facultad discrecional de la autoridad en la imposición de sanciones, con objeto de evitar excesos. Asimismo, se incluyen como criterios para determinar el monto de las sanciones la gravedad de la infracción, la recurrencia y la capacidad económica del infractor.

LIMITES

Falta de Autonomía de la Procuraduría Federal del Consumidor

Conforme a la ley, la Procuraduría Federal del Consumidor, es un organismo descentralizado del Poder Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sobre el cual la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ejerce funciones de coordinadora de sector.

No obstante, por la propia evolución económica del país y su impacto en las relaciones de consumo, la sectorización de la institución reduce sus posibilidades de actuar como representante de la sociedad frente al resto de las entidades públicas, privadas y sociales. Por ello, es necesario que cuente con un grado de autonomía que le permita procurar justicia sobre un número mayor de asuntos derivados de las actividades del consumo y puede convertirse, efectivamente, en el ombudsman de los consumidores.

Derechos irrenunciables

En la ley se establece en su artículo I; que sus disposiciones son irrenunciables. Sin embargo, algunas disposiciones prevén la renuncia a derechos consignados en la propia legislación, mediante acuerdos o convenios en contrario, con lo que se establecen contradicciones que pueden afectar a los consumidores.

En este caso se encuentran, por ejemplo:

- El artículo 15 dispone que cuando el cobro por la compra de un producto se haga mediante cargo directo a una cuenta de crédito, débito o similar del consumidor el cargo no podrá efectuarse sino hasta la entrega del bien, prestación del servicio o firma del contrato, excepto cuando exista consentimiento del consumidor para que estos se realicen posteriormente.
- El artículo 42 señala que el proveedor está obligado a entregar el bien o suministrar el servicio de acuerdo a los términos y condiciones ofrecidos o implícitos en la publicidad o información desplegados, salvo convenio en contrario o consentimiento escrito del consumidor.
- El artículo 66, fracción IV, establece que en las operaciones a crédito o con reserva de dominio se deberá respetar el precio que se haya pactado originalmente en operaciones a plazo, salvo lo dispuesto en otras leyes o convenio en contrario.

Servicios exceptuados

Aún cuando el artículo 5º señala que se exceptúan de las disposiciones de la ley las entidades cuya supervisión o vigilancia esté a cargo de la Comisión Nacional de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y la Comisión Nacional

Bancaria es necesario precisar que, a pesar de ello, la Procuraduría debería contar con facultades expresas para intervenir en conflictos derivados de operaciones con tarjetas de crédito o débito, ya que, en la actualidad, la institución atiende, sin un sustento legal, a una gran cantidad de problemas derivados del uso de tarjetas no bancarias.

En este caso, se debe intervenir no en la normatividad que rige a este tipo de instrumentos de compra, sino en los conflictos que surgen entre consumidores y proveedores por los pagos efectuados con éstos.

Actos ocasionales de comercio

La definición de proveedor contenida en el artículo 2º impide a la Procuraduría actuar sobre los actos de comercio incidentales u ocasionales como, por ejemplo, la compraventa de un automóvil entre particulares. No obstante, la experiencia muestra que los conflictos derivados de este tipo de prácticas son muy recurrentes.

Con el propósito de que la Procuraduría pueda resolver estos problemas, es necesario eliminar del mencionado artículo los conceptos habitual y periódicamente. Con la exclusión de estos términos sería posible, además, ofrecer a la población una alternativa más de salvaguardia de sus derechos e intereses así como evitar que la ley postule consumidores de primera y segunda clase, como actualmente lo hace.

Acciones de grupo

Debido al carácter novedoso de las acciones de grupo, es necesario que tengan una mejor fundamentación. En el artículo 26 de la ley se propone una regulación para éstas en la que se establece la necesidad de mandato expreso a la

Procuraduría en el supuesto de daños y perjuicios. Al requerirse tal mandato, lo que en realidad se está proponiendo es un *litis consorcio*, en el que la Profeco actúa como mandataria común, pero no como titular de una acción de grupo.

La característica fundamental de estas acciones es que se ejercen en nombre de una comunidad de consumidores indeterminados y determinables, que sólo se individualizan hasta que se ejecuta la sentencia contra el proveedor o proveedores demandados. Por esta característica, en las acciones de grupo nunca se otorga un poder o un mandato a la entidad o persona que va a ejercer dichas acciones ante los tribunales.

De acuerdo con la doctrina, las acciones de grupo son aquellas que se deducen ante los tribunales para alcanzar dos supuestos: una sentencia que declare la comisión de daños y perjuicios y proceda, en consecuencia, la reparación por incidentes a quienes demuestren ser perjudicados o un mandamiento inmediato para suspender conductas nocivas previsiblemente perjudiciales contra consumidores. En ninguno de los dos se requiere mandato previo.

En un ejercicio comparativo observamos que en Estados Unidos, el Attorney General ejerce las class actions sin necesidad de mandato; en Inglaterra sucede lo mismo con las relator actions y en Austria y en Brasil con las acciones colectivas.

Autofinanciamiento

En el artículo 63, se prevé que los sistemas de comercialización consistentes en la integración de grupos de consumidores que aportan periódicamente sumas de dinero para ser administradas por un tercero, por ejemplo, los autofinanciamientos, podrán ponerse en práctica previa notificación a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

No obstante, dicha notificación no constituye ningún tipo de garantía para el consumidor, ya que el aviso, por sí mismo, no asegura que se cumplan todas las disposiciones correspondientes. Por eso, para dar mayor seguridad a los consumidores que utilicen dichos sistemas, debería incluirse la condición de contar con autorización previa, por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. De este modo, la autoridad podría, de origen, normar la actividad de estas empresas y evitar el cúmulo de problemas que presentan estos mecanismos.

Tiempo compartido

En los últimos años, se han multiplicado los conflictos derivados de la prestación de servicios de tiempo compartido. La Procuraduría atiende anualmente un número creciente de consumidores en busca de atención y apoyo para solucionarlos. Con objeto de prevenir conductas que perjudiquen sus derechos e intereses, sería necesario que al igual que en el apartado anterior se establezca en la ley la necesidad de contar con autorización previa por parte de la Secretaría o autoridades competentes antes de proceder a la venta o contratación de estos servicios.

Reparación de productos

En el artículo 81, relativo a la reparación o mantenimiento que debe llevar a cabo el proveedor de aquellos productos que ya hubiesen sido reparados o sometidos a mantenimiento y continúen presentando deficiencias imputables al propio proveedor, la legislación se queda corta, ya que si se toma en cuenta que el consumidor ya se vio afectado por una reparación defectuosa imputable al vendedor, y de nueva cuenta se ve obligado a entregar el producto para una nueva reparación, es de elemental justicia que el comerciante le sustituya el

producto en segunda reparación por otro de similares características o le pague una suma equivalente al costo de arrendamiento.

Inspección

En el artículo 98, fracción II, no se incluyó, como objeto de inspección, las fechas de caducidad de los productos. Esto es muy importante, porque al no incluir esta disposición se abre la posibilidad de que en el mercado se ofrezcan productos caducos, que lesionen la economía de los consumidores e, incluso atenten contra su salud.

IV. 3 Fusión Inco-Profeco

Sin lugar a dudas, el aspecto más relevante de la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor se encuentra en los artículos tercero y cuarto transitorios, en los que se indica que: "Las funciones que cualquier ordenamiento encomiende al Instituto Nacional del Consumidor, se entenderán atribuidas a la Procuraduría Federal del Consumidor" y que el "patrimonio del Instituto Nacional del Consumidor, así como la totalidad de los recursos financieros, humanos y materiales asignados al mismo, se transfieren a la Procuraduría Federal del Consumidor".⁷⁶ De esta manera, por mandato legislativo, el INCO desapareció como entidad autónoma, pero se conservaban sus funciones, sólo que ahora están a cargo de la Profeco.

La fusión de ambos organismos obedecía a varias razones, entre las que cabe destacar la política de austeridad en el gasto público que el gobierno mantenía como parte de los ajustes económicos. En la exposición de motivos de la ley se indicaba que "En las actuales circunstancias del país, la necesidad original de contar con dos organismos para atender las necesidades de los consumidores se ha convertido, a poco más de tres lustros de su creación, en un riesgo de duplicación de instancias administrativas que dificulta al Estado la posibilidad de solucionar los requerimientos de la población consumidora.

"Por ello, la presente iniciativa propone fusionar ambas instituciones en una nueva Procuraduría Federal del Consumidor, que fortalezca su presencia en la sociedad y atienda eficaz y oportunamente a la población".⁷⁷

⁷⁶ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. *Ley Federal de Protección al Consumidor*. México, Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992, p. 40

⁷⁷ Presidencia de la República. *Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor*. México, 17 de noviembre de 1992, pp. IX-X.

Así, la nueva institución nacía a partir de la suma de lo mejor del INCO y la Profeco, con lo que se buscaba favorecer la interlocución social y la capacidad de rectoría del Estado en las relaciones de consumo, así como el mejoramiento de los servicios a la población, mediante la eliminación de estructuras administrativas excesivas.

Con estos principios se optó por el fortalecimiento de la Profeco y la desaparición del INCO no porque la primera fuera mejor que el segundo, sino porque la Procuraduría era una instancia de “ventanilla” que recibía y atendía directamente las reclamaciones de consumidores concretos y cuantificables, que ejercían presión sobre las autoridades para que corrigieran las desviaciones y que, al resolver conflictos en esta institución no llegaban a las instancias de procuración de justicia tradicionales, con lo cual la entidad cumplía una función destacada como válvula de escape de los problemas sociales; en tanto que el Instituto difundía mensajes a sectores abiertos que si querían seguían sus recomendaciones sin que ello afectara directamente al resto de las instituciones, salvo a la propia Procuraduría Federal del Consumidor.

De este modo, la nueva Profeco comenzaba su trabajo institucional con una experiencia acumulada de 16 años y con inercias y vicios creados también durante ese tiempo. En este sentido, el reto consistía en explotar al máximo las virtudes y sepultar las ineficiencias.

La fusión no fue fácil, porque se trataba de integrar nuevas funciones de información y prevención a la Procuraduría, de reestructurar los dos esquemas administrativos en una nueva unidad de mando, de redefinir la red de delegaciones de ambas instituciones, de capacitar al personal para que desarrollara, con el mismo rango de importancia, tareas correctivas y preventivas; y de, efectivamente, fortalecer la facultad de rectoría del Estado en las relaciones de consumo y, por ende, las políticas de defensa de los consumidores.

En los hechos esta fusión avanzó, hasta los primeros meses de 1995, de la siguiente manera:

- Se creó una Coordinación General de Investigación y Divulgación, en la que se concentraron las actividades que anteriormente realizaba el INCO, tales como publicaciones, investigación, radio y televisión y educación para el consumo

La Coordinación respondía a la necesidad de preservar y actualizar las tareas informativas y de prevención indispensables para conducir las relaciones de consumo, conforme a las tendencias que se observaban en las áreas tradicionales de quejas y denuncias de la Procuraduría. Sin embargo, esta unidad, contrario a lo que podría pensarse, no fue suficiente para, por sí misma, propiciar el intercambio de información deseado, ya que al mantenerse como instancia especializada fue vista como un ente que se "agregaba" a la Profeco, pero que no se fusionaba con el resto de la institución.

En muchos sentidos, el resto de las áreas administrativas la concebían como un "pegote", como una estructura que les restaba recursos y que no contaba con la autoridad suficiente para opinar respecto del trabajo de los demás unidades.

Esta concepción se convirtió, de entrada, en un obstáculo para la integración plena de las labores informativas de la Profeco, ya que impedía el intercambio de experiencias y no permitía que, efectivamente, surgiera una nueva Procuraduría, capaz de actuar tanto frente a hechos consumados como de prevenir el surgimiento de problemas.

Los problemas se presentaban no sólo en el ámbito teórico: creaban serios desequilibrios en el trabajo en delegaciones, en virtud de que el personal que

trabajaba en las representaciones del INCO fue despedido, en su gran mayoría, y en su lugar se incorporaron trabajadores que sin conocer las tareas de información e investigación se hicieron cargo de estas áreas. De esta manera, la acción de la Profeco en el interior del país privilegiaba ampliamente las actividades de atención de quejas y denuncias por encima de las de prevención.

El cambio más significativo se notó en la Revista del Consumidor, la cual inició una nueva etapa que incluía un nuevo diseño a colores y en papel *couché* y nuevos contenidos que privilegiaban la información del mercado por encima de las recetas y tecnologías domésticas. Además, abrió sus páginas a la publicidad y aumentó su tiraje a 50 mil ejemplares mensuales.

- Se puso en marcha un programa de retiro voluntario de personal que permitió eliminar en 1992 2,146 plazas⁷⁸ en ambos organismos, con lo que hacia finales de 1994 la plantilla de trabajadores de la Profeco se consolidó en 3,342 personas.⁷⁹

Además se logró revertir, cuantitativamente, la tendencia centralizadora en la distribución del personal, ya que en 1991 el 50 % de los trabajadores estaba adscrito a las oficinas de la Ciudad de México y en 1994 esta cifra se redujo al 41 %.⁸⁰ A pesar de esta variación, es claro que los porcentajes entre el personal que labora en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y en el interior del país continúa siendo altamente desequilibrado, en relación con las necesidades del conjunto de consumidores de la República.

⁷⁸ Procuraduría Federal del Consumidor. *Memoria de Gestión. 1° de agosto de 1988-31 de agosto de 1994*. México, p. 23.

⁷⁹ *Ibidem*, p. 23.

⁸⁰ Procuraduría Federal del Consumidor. *Balance de dos años de Gestión*. México, 1994, p. 4.

- Se definió una nuevo esquema de delegaciones. Con la fusión, la Profeco dispuso de 115 representaciones en todo el país, las cuales, a pesar de su número, no respondían a las nuevas circunstancias, porque cada una de ellas sólo cumplía con las funciones propias del organismo del que provenían y no expresaban la unión de las instituciones.

Por ello, se decidió establecer una nueva red que contemplaba la creación de 50 delegaciones (31 estatales y 19 en el D. F. y su zona conurbada), concebidas como procuradurías a escala, capaces de atender y resolver cualquier problema que se les planteara.

Para poner en marcha este esquema se requirió, en principio, cerrar oficinas que, por su ubicación geográfica o por el volumen de asuntos que atendían, no respondían a las nuevas necesidades. Además, fue necesario capacitar al personal de las delegaciones que se pretendía transformar en las tareas informativas y de investigación.

Hacia 1994 el total de representaciones en el país era de 59, 45 de las cuales eran delegaciones y 14 subdelegaciones (creadas a petición y con financiamiento de las entidades federativas y municipales).⁸¹

Como se aprecia, en esta red faltan 5 delegaciones que, por diversos motivos, no habían podido consolidarse.

Por lo que toca al objetivo de crear "procuradurías a escala" cabe mencionar que aún falta muchísimo por hacer, pues las delegaciones aún no cuentan con los apoyos económicos y humanos necesarios para aplicar la ley en todas sus materias.

⁸¹ Procuraduría Federal del Consumidor. **Memoria de Gestión. 1° de agosto de 1988-31 de agosto de 1994.** México, p. 43.

Así, por ejemplo, no cuentan con recursos y personal para cumplir las tareas de verificación y vigilancia, las cuales se siguen haciendo de manera concentrada en la Ciudad de México, tampoco poseen la capacidad técnica y el instrumental indispensable para realizar investigaciones y producir sus propios materiales informativos, ambas tareas se realizan en la Coordinación General de Investigación y Divulgación, sin que las representaciones tengan participación alguna.

Estas deficiencias pueden considerarse normales, ya que pasar del papel (la ley) a la realidad no es una tarea sencilla. Se requiere de un tiempo prudente de maduración y acomodo que no puede darse a saltos, eliminando etapas.

Por ello, habrá que esperar a que la nueva Profeco se consolide, para ver si efectivamente cumplirá sus objetivos de protección de los consumidores y de conducción de las relaciones de consumo, en un escenario extraordinariamente dinámico y cambiante.

Entre tanto, pensamos que en el horizonte de actividades de la Profeco se vislumbran algunas que, a nuestro juicio, deben integrarse en la agenda de trabajo del organismo para convertirse en un verdadero ombudsman del consumo.

Estas acciones se incluyen como parte sustantiva de la conclusión del presente trabajo.

V. CONCLUSIONES:

En este trabajo hemos destacado la importancia que tiene la protección al consumidor en la vida contemporánea. Asimismo, se han descrito las tendencias más sobresalientes para atender los problemas de los consumidores. También se ha descrito el papel que el Estado Mexicano está llamado a desempeñar, por mandato constitucional, en la materia. Finalmente, se ha presentado una visión analítica general de la acción e importancia social que el INCO y la Profeco desplegaron y adquirieron tanto a lo largo de sus 16 años de labores en forma separada, como en los dos años de vida de la nueva Procuraduría.

Ahora, queremos hacer una proyección de las tareas que, a nuestro juicio, debe asumir la Profeco para insertarse verdaderamente en el universo de las relaciones de consumo e influir en su desarrollo.

Para comenzar es necesario destacar que, desde su nacimiento, la Profeco ha sido una institución en evolución permanente. Esta es una condición ineludible para su sobrevivencia y utilidad social. Sin esta capacidad para adaptarse a las cambiantes realidades del mercado, la Procuraduría no tendría razón de ser, sobre todo, porque actúa en un ámbito que siempre asume formas y procedimientos novedosos.

En su etapa actual, que se inicia con la promulgación de la nueva ley y la fusión con el INCO, las tendencias del consumo y las necesidades de protección a los consumidores le marcan un nuevo camino de trabajo institucional que debe recorrer para que, abandonando prácticas paternalistas, se convierta en verdadero ombudsman del consumo.

En nuestro país, convertir a la Procuraduría en un ombudsman de los consumidores significa transformarla en un factor de equilibrio, que permita hacer compatibles la apertura económica con la defensa de los consumidores; la producción de bienes y servicios de la mayor calidad con un precio justo; la difusión de pruebas de calidad de los productos con el acercamiento y sensibilización con los proveedores; y la existencia de una oferta variada y abundante en el mercado con el mejoramiento de los niveles de vida de los sectores más desprotegidos de la población.

Estos propósitos sólo podrán alcanzarse en la medida que la Procuraduría cumpla con los ciclos de desarrollo que el propio impulso social le está marcando. En este sentido, se encuentra frente al reto de convertirse, no sólo en un abogado efectivo, sino, sobre todo, en un interlocutor confiable para la población, a quien se le pueda indicar, de una manera directa, hacia dónde debe avanzar para responder a los requerimientos ciudadanos, cuándo tiene que apoyar y cómo tiene que actuar para proteger los intereses de los consumidores.

Lo anterior supone llevar hasta sus últimas consecuencias la transformación iniciada en 1992, a fin de que la Profeco se convierta en un auténtico espacio de participación y representación social, en el que su autoridad adquiera la doble legitimidad de la ley y el mandato ciudadano.

En esta perspectiva, es indispensable privilegiar algunas de las tareas que lleva a cabo la Procuraduría, con objeto de crear una nueva cultura de consumo que permita a los consumidores abandonar actitudes pasivas y acriticas, para asumir un papel activo, propositivo y vigilante en los actos de consumo.

A nuestro juicio, las conclusiones de esta investigación se asocian con la necesidad de señalar algunas de las tareas que deberá efectuar la Profeco, de un

modo prioritario, para consolidar la nueva cultura de consumo a la que nos hemos referido.

Así, desde nuestro punto de vista, la Procuraduría federal del Consumidor tiene frente así el reto de desarrollar las siguientes actividades:

I. Fortalecer su vocación preventiva.

Frente a las nuevas realidades que vive el país y a la evolución previsible de las relaciones de consumo, es indispensable que la Profeco fortalezca, como una estrategia fundamental para la protección de los consumidores, su vocación preventiva, con objeto de evitar el surgimiento de problemas e influir en el desarrollo del mercado.

Para ello cuenta con facultades e instrumentos informativos que debe utilizar de una manera más sistemática y decidida. No hay que olvidar que en una economía de libre mercado la información es una herramienta natural e imprescindible para el ordenamiento de los procesos de intercambio, porque a través de ella se hacen del conocimiento público los mecanismos de operación de los espacios comerciales y se orienta a la población hacia mayores y mejores opciones de consumo.

Además, la información tiene un impacto directo en la oferta, en virtud de que al dar a conocer la calidad, componentes y precios de los bienes y servicios obliga a comerciantes y prestadores de servicios a mejorar su participación en el mercado.

La información puede contribuir también a fortalecer la economía familiar, porque es un factor decisivo para modificar hábitos y prácticas de consumo de la población, abriendo nuevas opciones para la adquisición de productos o la contratación de servicios, en las que se incluyen precio y calidad.

La Procuraduría tiene que otorgar una mayor disponibilidad de recursos para los programas de televisión, de radio y la difusión masiva y constante de materiales impresos, tanto durante las campañas institucionales como de forma regular a través de la Revista y el Periódico del Consumidor.

Asimismo, las delegaciones deberán desempeñar un papel primordial en la utilización de este último órgano informativo, con objeto de asegurar una difusión especializada, de interés local y regional, acerca de los temas de consumo que definen el perfil económico y social de las comunidades que sirven.

En este contexto, partiendo de la mejor presentación de contenidos y de la calidad de la impresión de la Revista, es necesario integrar una plantilla de personal con especialistas en distintas áreas de la información y del consumo.

Otro factor que debe privilegiarse es la investigación sobre la calidad de los bienes y servicios y acerca de su comportamiento en el mercado como un instrumento de la población para sus actividades de consumo. Asimismo, tiene que servir a los proveedores para que conozcan las necesidades de los consumidores y respecto a las normas de calidad que el mercado internacional exige, con objeto de hacer más competitivos los productos nacionales en el mercado interno y externo, y de que la población cuente con una oferta abundante y acorde con sus requerimientos.

Por otra parte, el establecimiento de acuerdos de libre comercio de los que México forma parte, requiere de la instrumentación de políticas de comunicación que informen a los proveedores y consumidores nacionales acerca de las ventajas y retos que las nuevas circunstancias traerán consigo.

II. Desarrollar programas de Educación para el consumo.

En el México de hoy se presentan dos procesos que, de manera simultánea, influyen decididamente en las relaciones de consumo: por un lado, la sociedad crece en complejidad y heterogeneidad, creando consumidores multifacéticos que se ubican en diferentes planos y circunstancias; por el otro, la apertura económica trae consigo el incremento acelerado de los bienes y servicios que se ofrecen en el mercado y el surgimiento de novedosas formas de comercialización y promoción de los productos. Ambas circunstancias obligan a redefinir los esquemas de trabajo institucional, con la intención de anticipar los efectos de las nuevas realidades en el mercado.

Es por eso que las políticas de protección al consumidor deben volcar hacia la población todo el contenido didáctico de la ley, para que los consumidores puedan actuar en mejores condiciones en los espacios comerciales y aprovechen, en su favor, las ventajas que les ofrece la apertura económica.

Para que esto sea posible, la Profeco debe continuar promoviendo los programas de educación para el consumo que realizaba el INCO, con las modificaciones de cada caso y con el objetivo no de crear "consumidores profesionales", que sigan mecánicamente las pautas o patrones que se les señalen, sino de proporcionar a la población los elementos que requiere para que, de acuerdo con sus propias circunstancias, conforme las opciones de consumo más convenientes a sus intereses. Esta empresa tiene que alejarse de criterios paternalistas que conciben a los consumidores como entes pasivos, sin criterio y alejados de su realidad concreta.

Por su propia naturaleza, la labor educativa de la Profeco tiene que realizarse a partir de esquemas de interlocución social que faciliten la participación de las organizaciones públicas y sociales en el desarrollo e instrumentación de los

programas, con objeto de utilizar la infraestructura del sistema educativo nacional y los canales de comunicación, formales e informales, de los que se vale la sociedad para transmitir valores, costumbres creencias, etc.

Sin lugar a dudas, por la importancia y trascendencia que tiene esta labor, sus frutos y resultados tendrán que valorarse desde una perspectiva de mediano y largo plazo. Será el trabajo constante la divisa que permita conformar una nueva cultura de consumo en el país, en la que los actos de consumo se realicen de manera previsible.

Asimismo, los programas educativos tienen que responder a los requerimientos generales de la población y a las necesidades particulares de sectores específicos. Esto, obliga a desarrollar una oferta educativa plural y diversificada, que recoja los intereses y necesidades de los diferentes sectores de la población y trascienda las clasificaciones rígidas del ingreso económico o la adscripción a un determinado estrato social.

En este sentido, se deben diseñar políticas de atención dirigidas a niños, jóvenes y amas de casa, que son los grupos a quienes la publicidad ataca con mayor fuerza y a quienes, por tanto, habrá que apoyar más decididamente.

III. Completar el proceso de descentralización de recursos y funciones.

El mayor reto de la Procuraduría consiste en completar el proceso de desconcentración de funciones y recursos hacia las delegaciones. De alcanzarse este propósito a plenitud, la población podrá encontrar, en su propia localidad, solución directa a sus problemas de consumo y la Profeco se convertirá en un instrumento efectivo de la reforma social.

Para ello, se deberá fortalecer la supervisión a las 50 procuradurías a escala en que se pretende convertir a las delegaciones, intensificar la capacitación para que el personal cumpla sus funciones con mayor eficiencia y perfeccionar los sistemas de trabajo, de modo que las tareas operativas se desarrollen con prontitud, solvencia y honestidad.

Además, es importante ampliar la elaboración de estudios económicos de bienes y servicios de demanda generalizada, practicar encuestas y monitoreo de precios, realizar monografías del comercio y los servicios a nivel estatal, captar información especializada en cada delegación para crear bancos de datos que favorezcan la composición de un mapa nacional del consumo que es indispensable para ir especializando el trabajo de cada representación en el interior del país, de acuerdo con sus propias realidades.

IV. Alcanzar equilibrios de trabajo entre las tareas preventivas y correctivas.

La Procuraduría deberá alcanzar un equilibrio funcional y operativo indispensable para asegurar el cumplimiento de labores de prevención con el mismo rango de importancia que tienen las correctivas. Se trata de consolidar a la institución como una instancia adicional en el sistema de impartición de justicia, que propicie la conciliación y avenimiento entre las partes antes de que los problemas de consumo puedan devenir en conflictos sociales o exijan la intervención obligatoria de la autoridad judicial.

V. Establecer mecanismos operativos de atención a los consumidores en el marco de los Tratados de Libre Comercio y cooperación económica en los que México sea parte.

La actualización de las políticas de protección al consumo debe ser una preocupación permanente, sobre todo para recoger las principales tendencias que

se observan en todas aquellas regiones económicas y en los mercados y países con los que México mantiene relaciones de la mayor importancia.

Debido a la creciente influencia que tendrá el libre comercio en América del Norte y las políticas correspondientes de los países europeos y los que forman parte de la OCDE, la Procuraduría deberá incorporar nuevas funciones y figuras en materia de consumo, de conformidad con las que definen el perfil de sus sociedades e incluir, por ende, tareas internacionales de mayor presencia, participación y formalidad. En los años por venir la Procuraduría deberá convertirse, por ejemplo, en el interlocutor nacional que participen en las reuniones ordinarias del Comité de Política de Consumo de la OCDE.

VI. Estar atenta al surgimiento de nuevas fórmulas de comercialización para incorporarlas en las políticas y programas de trabajo de la institución.

En lógico correlato con el punto anterior, la Procuraduría debe revisar los ordenamientos legales para asegurar que las nuevas materias del consumo se inscriben en un marco jurídico previsible y de mayor flexibilidad.

En este sentido, se tendrá que subrayar la atención a las nuevas formas de comercialización, las ventas a través de medios electrónicos, la evaluación y regulación de la publicidad, las acciones de grupo y los procesos de conciliación mediante el uso de los órganos informativos y de comunicación como la radio, el teléfono y eventualmente la televisión.

VII. Mantener y ampliar los convenios de colaboración con otras instituciones públicas, privadas y sociales.

Es importante continuar con la celebración de convenios de colaboración con otras autoridades y con organismos privados para lograr un mejor

aprovechamiento de las tareas de la Procuraduría, en especial en aquellas áreas que requieren de una amplia participación social, como las educativas, las informativas, las de organización, etc.

Sin un apoyo institucional, sistemático y cada vez más amplio, se corre el riesgo de que todos los recursos y los esfuerzos de la Profeco se pierdan en un universo de problemas y necesidades que rebasan, con mucho, las capacidades de la institución.

Por ello, no sólo deben ampliarse los convenios sino proyectarlos hacia ámbitos de colaboración del mayor interés público, en los que participen, además de las organizaciones tradicionales como el Congreso del Trabajo, las nuevas instancias de representación social. La idea es que la Profeco penetre en la sociedad a través de los mismos espacios que ella ha conformado.

VIII. Consolidar los Comités de Defensa y Protección al Consumidor.

La consolidación de los Comités de Defensa y Protección al Consumidor deberá conducir a la conformación de organismos que constituyan realmente un servicio a la sociedad, lo cual podrá lograrse mediante una capacitación de mayor calidad y una más adecuada utilización de mecanismos que redunden en el beneficio colectivo, como la promoción de compras en común, uniones de crédito y servicios de información sobre el mercado.

IX. Modernizar su gestión administrativa.

Las funciones de la Procuraduría, requieren, en general, de un gran apoyo informático para brindar un mejor servicio a la nación, lo que da razón de ser a esta institución. En este sentido, se deben sentar bases para facilitar la automatización de sus funciones sustantivas. La idea es establecer redes de

comunicación que faciliten el traslado e intercambio de información hacia y desde las delegaciones.

En el futuro inmediato, se tendrá que robustecer la asignación de recursos para que ese desarrollo tecnológico sea irreversible y propicie la utilización intensa y continuada de equipo de cómputo y sistemas en todas las tareas de la Procuraduría.

X. En síntesis.

Quizás el desafío más complejo de la Procuraduría es el de ampliar su presencia desde el punto de vista cuantitativo y funcional. Es claro que la propia transformación social de México ha ido ampliando el universo de acciones de la Profeco y se puede decir que, en el futuro cercano, sus tareas habrán de requerir de una mayor dimensión pues se refieren prácticamente a casi todos los órdenes de actividad de la nación: la salud y el comercio, la educación y los servicios, el turismo y la responsabilidad civil, las acciones de responsabilidad pública del Estado y la publicidad, la información y la vida internacional, el tiempo libre y la cultura son algunos de los espacios que irá cubriendo, por necesidad, la acción institucional de la Profeco.

Para ello, será indispensable que en un tiempo previsible se asegure una acción institucional que ofrezca mayores garantías a la sociedad empezando, lógicamente, con el requisito *sine que non* de esa ampliación de tareas: el fortalecimiento y la mayor autonomía de la Procuraduría Federal del Consumidor. Se trata de construir un organismo que haga más congruente el nivel de sus responsabilidades y recursos disponibles con la demanda social del país, lo que con toda seguridad conducirá hacia una operatividad integral más ágil, eficiente y oportuna en beneficio de la sociedad consumidora a la que debe servir

BIBLIOGRAFIA

- Alpa, Guido. "La protección del consumidor en Europa. Modelo de legislación estatal y directiva de la Comunidad Económica Europea". **La protección del consumidor**. México, Editorial Nueva Imagen-UNAM, 1981. 409 pp.
- Appadurai, Arjun, et. al. **La vida social de las cosas. Perspectiva cultural de las mercancías**. México, CNCA-Grijalbo, 1991. 406 pp.
- Barrios, Angelis de. **Introducción al estudio del proceso**. Buenos Aires, Depalma, 1983. 302 pp.
- Bernitz, Ulf. "La protección al consumidor, métodos y líneas evolutivas en la legislación nórdica, en especial sueca, de protección al consumidor". **La protección al consumidor**. México, Editorial Nueva Imagen-UNAM, 1981. 409 pp.
- Careaga, Gabriel. **El siglo desgarrado. Crisis de la razón y la modernidad**. México, Cal y Arena, 1989. 175 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**. México, Secretaria de Gobernación, 1995. 207 pp.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada**. México, DDF-UNAM, 1990. 324 pp.
- Cosío Villegas, Daniel. **El estilo personal de gobernar**. México, Joaquín Mortiz, 1979. 128 pp.
- Douglas, Mary y Baron Isherwood. **El mundo de los bienes. Hacia una antropología del consumo**. (Col. Los Noventa No. 22), México, CNCA-Grijalbo, 1990. 237 pp.
- Fuentes, Carlos. **Tres discursos para dos aldeas**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993. 107 pp.
- Hansen, Roger D. **La Política del desarrollo mexicano**. México, Siglo XXI Editores, 1983. 340 pp.
- Instituto Nacional del Consumidor. **Anuario de pruebas de calidad 1991**. México, INCO-Limusa-Noriega, 1992. 249 pp.
- _____. **Anuario de pruebas de calidad 1992**. México, INCO-Limusa-Noriega, 1993. 278 pp

International Organization of Consumers Unions. **"Estatutos". Material Informativo sobre la IOCU.** México, Instituto Nacional del Consumidor, 1991. 35. pp.

_____. **El movimiento del Consumidor en el mundo en 1992.** La Haya, 1993. 125 pp.

Lares Romero, Víctor Hugo. **El derecho de protección a los consumidores.** México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1991. 220 pp.

Lipovesky, Gilles. **El imperio de lo efímero. La moda y su destino en las sociedades modernas.** Barcelona, Anagrama, 1990. 324 pp.

Marx, Karl. **El Capital** (Tomo I, Vol. I), México, Siglo XXI Editores, 1977. 381 pp.

_____. **Manuscritos económico-filosófico.** México, Fondo de Cultura Económica, 1983. 272 pp.

_____. **Manuscritos de 1848. Economía, Política y Filosofía.** México, Editorial Cártago, 1981. 218 pp.

Meyer, Lorenzo. "La Encrucijada". **Historia general de México.** (Tomo II). México, El Colegio de México, 1981. 1585 pp.

Nilsson, Perk-Erik. "El ombudsman defensor del pueblo ¿o qué?". **La defensoría de los derechos Universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia.** México, UNAM, 1986. 79 pp.

Paoli, Francisco José. **Estado y sociedad en México 1917-1984.** México, Océano, 1985. 137 pp.

Presidencia de la República. **Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.** México, noviembre de 1975. XXX pp.

Presidencia de la República. **Exposición de Motivos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.** México, 17 de noviembre de 1994. XXXVI pp.

Rowat C., Donald. **El ombudsman (el defensor del ciudadano).** México, Fondo de Cultura Económica, 1986. 220 pp.

Sánchez Cordera Dávila, Jorge A., et al. **La protección del consumidor.** México, Nueva Imagen, 1986. 409 pp.

Tamames, Ramón. Estructura económica internacional. (Col. Los Noventa No. 82), México, CNCA y Alianza Editorial, 1992. 494 pp.

Veblen, Thorstein. Teoría de la Clase Ociosa. México, Fondo de Cultura Económica, 1971. 406 pp.

Weber, Marx. Economía y sociedad. México, Fondo de Cultura Económica, 1983. 1237 pp.

Zaid, Gabriel. Adios al PRI. México, Océano, 1995. 269 pp.

_____. **De los libros al Poder.** México, Grijalbo, 1980. 309 pp.

_____. **La economía Presidencial.** México, Vuelta, 1990. 244 pp.

HEMEROGRAFIA

Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Industria y Comercio. **Ley Federal de Protección al Consumidor**. México, 22 de diciembre de 1975.

Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. **Ley Federal de Protección al Consumidor**. México, 24 de diciembre de 1994.

El Nacional. La inflación de principio a fin. De la crisis inflacionaria a la recuperación de la estabilidad de precios. 1970-1993. (Suplemento especial). Viernes 9 de julio de 1993.

El Universal. "Balance de la transformación económica durante la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari". Miércoles 3 de julio de 1994.

Revista del Consumidor No. 108. Urdaviria Coria, Fernando. "Nuevos organismos para proteger el salario de los trabajadores". México, febrero de 1986.

Rojas Benavides, Ernesto. Génesis de la Ley de Protección al Consumidor. Ponencia presentada en la Procuraduría Federal del Consumidor el 15 de marzo de 1990. 20 pp.

ARCHIVOS

Instituto Nacional del Consumidor. Aceptación de la Revista del Consumidor en la población. México, 1991.

_____. **Educación para el consumo. Informe de actividades 1991.** México, 1992.

_____. **Índice de temas y contenidos de la Revista del Consumidor. (1976-1992).** México, 1992.

_____. **Manual de organización.** México, 1980.

_____. **Programa Institucional.** México, 1977.

Procuraduría Federal del Consumidor. Análisis del comportamiento de Telmex en la prestación de servicios. México, 1993.

_____. **Balance de dos años de gestión.** México, 1994.

_____. **Estudio sobre el comportamiento de la Comisión Federal de Electricidad en la prestación de servicios.** México, 1992.

_____. **Informe anual de trabajo 1988.** México, 1989.

_____. **Informe anual de trabajo 1989.** México, 1990.

_____. **Informe de actividades 1990.** México, 1991.

_____. **Informe de labores 1991.** México, 1992.

_____. **Informe mensual. Enero 1992.** México, 1992.

_____. **Informe mensual. Febrero 1992.** México, 1992.

_____. **Informe mensual. Marzo 1992.** México, 1992.

_____. **Informe mensual. Abril 1992.** México, 1992.

_____. **Informe mensual. Mayo 1992.** México, 1992.

_____. **Informe mensual. Junio 1992.** México, 1992.

_____. **Informe mensual. Julio 1992.** México, 1992.

- _____. **Informe mensual. Agosto 1992.** México, 1992.
- _____. **Informe mensual. Septiembre 1992.** México, 1992.
- _____. **Informe mensual. Octubre 1992.** México, 1992.
- _____. **Memoria de Gestión. 1° de diciembre de 1988-31 de agosto de 1994.** México, 1994.
- _____. **Reglamentos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.** México, 1991.