

Bolivia

Informe sobre las necesidades y prioridades en el área de Políticas de Protección del Consumidor

**VERSION PRELIMINAR A SER PRESENTADA EN EL SEMINARIO
A REALIZARSE EN LIMA, PERU (22-24 DE MARZO DE 2004)**

Documento de trabajo para fines de discusión
NO DEBE SER UTILIZADO COMO REFERENCIA
Agradecemos comentarios y sugerencias

**Proyecto de la UNCTAD apoyado por SECO (Suiza) sobre Fortalecimiento de capacidades e
instituciones en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor Casos de
Bolivia y Perú**

PREFACIO

El presente Informe se realizó en el marco del Proyecto de la Sección de Políticas de Competencia y Protección al Consumidor de la UNCTAD a cargo de Philippe Brusick, apoyado por la Secretaría de Estado para Asuntos Económicos (SECO, Suiza).

El Informe refleja los hallazgos de la misión exploratoria realizada por Juan Pablo Lorenzini Paci, Consultor de la UNCTAD, bajo la coordinación de Ana María Alvarez (UNCTAD, Jefe del mencionado Proyecto) y funcionaria de la Sección de Políticas de Competencia y Protección al Consumidor. Dicha misión exploratoria y consiguientemente el presente Informe contaron con el apoyo de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Industria, Comercio y Exportaciones de Bolivia, de la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial de Bolivia y de las Superintendencias sectoriales de Electricidad, Hidrocarburos, Telecomunicaciones, Saneamiento Básico y Transportes, Gafer Overseas, Comité de Defensa del Consumidor (AIS-CODEDCO) y la oficina en Bolivia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Aprovechamos la ocasión para agradecer especialmente el apoyo de la Superintendencia General y en particular de su Asesor Legal, don Mario Ballivián, quienes aportaron valiosa información para la elaboración de este informe.

Las opiniones emitidas en el presente Informe son propias del autor y no implican, de parte de la Secretaría de la UNCTAD, juicio alguno sobre el contenido del mismo

La Secretaría de la UNCTAD agradece al gobierno de Suiza por el apoyo brindado a esta actividad.

INDICE

1. Capítulo I. Marco legal e institucional y políticas públicas relacionadas con la Protección del Consumidor.		
1.1. Reseña de la problemática del Consumidor en Bolivia.		
1.2. La informalidad como elemento estructural en los mercados bolivianos.		
1.3. Marco legal en el área de protección al consumidor. Leyes sectoriales que tienen como fin primordial la Protección del Consumidor		
1.3.1.1. Marco regulatorio del sector de electricidad:		
1.3.2. Marco regulatorio del sector de hidrocarburos		
1.3.3. Marco regulatorio del sector de telecomunicaciones.		
1.3.4. Marco regulatorio del sector de saneamiento básico		
1.3.5. Marco regulatorio del sector de transportes.		
1.4. Marco institucional en el área de protección al consumidor. Leyes sectoriales que tienen como fin primordial la Protección del Consumidor.		
1.5. Otras políticas públicas relacionadas con la Protección del Consumidor.		
1.6. Apreciación de los aspectos planteados en el capítulo.		
2. Capítulo 2. Principales necesidades y prioridades detectadas en la misión exploratoria.		
2.1. Necesidad de diseminar y sensibilizar a la colectividad con una cultura de protección del consumidor (La Implementación general de un derecho de consumo): Hacia la promulgación de una Ley General de Protección del Consumidor		
2.2. Necesidad de fortalecer la labor de las autoridades sectoriales encargadas de la Protección del Consumidor.		
2.3. Necesidad de establecer lineamientos generales en el tratamiento de las prácticas de competencia desleal que afectan los intereses del consumidor.		
2.4. Necesidad de fortalecer las asociaciones de consumidores.		
3. Capítulo 3. Iniciativas en cooperación para resolver las necesidades y prioridades identificadas.		
3.1. Cooperación bilateral, plurilateral, multilateral y regional.		
3.2. Cooperación y asistencia técnica recibida en el país en estudio.		
3.3. Principales logros obtenidos.		
4. Capítulo 4. Matriz de las principales necesidades institucionales y sustanciales en el área de Protección al Consumidor.		
Anexo 1: Marco regulatorio relacionado con la protección de los consumidores y usuarios		
Anexo 2: Agenda de reuniones y entrevistas realizadas durante la misión exploratoria.		
Anexo 3: Actores claves en la protección del consumidor		
Anexo 4: Personas entrevistadas durante la Misión Exploratoria.		
Anexo 5: Cuadro sobre tratamiento/identificación de prácticas de competencia desleal que afecten intereses del consumidor tanto en mercados sectoriales como en los no regulados.		

Lista de abreviaciones frecuentemente utilizadas en el texto.

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAINCO	Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz
CAMEX	Cámara de Exportadores de La Paz
CANEB	Cámara Nacional de Exportadores de Bolivia
CODECO	Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor
MAS	Movimiento al Socialismo
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
ODECO	Oficina del Consumidor
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
SIN	Sistema Interconectado Nacional
SIRESE	Sistema de Regulación Sectorial
SITTEL	Superintendencia de Telecomunicaciones
UMSA	Universidad Mayor de San Andrés
UPSA	Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra

RESUMEN EJECUTIVO

El presente Informe es una investigación sobre el estado de la protección del consumidor en Bolivia y es parte de la Fase I del Proyecto sobre fortalecimiento de capacidades e instituciones en el área de Políticas de Competencia y Protección del Consumidor. El informe tiene como objetivo identificar las necesidades institucionales, normativas y sociales, que faciliten el desarrollo de la protección de los consumidores en Bolivia, así como las potencialidades que existen para ello.

Del mismo modo que diversas otras economías de Sudamérica, Bolivia ha realizado en las dos últimas décadas profundos cambios económicos, con efectos directos e indirectos en los consumidores. Sin embargo, sólo una parte de esos cambios, ha sido acompañada del establecimiento de nuevas normas e instituciones orientadas a cumplir con el objetivo de conseguir un adecuado esquema de protección del consumidor.

Bolivia es uno de los pocos países sudamericanos que carece de una legislación relativa a la protección de los derechos e intereses de los consumidores, cuya aplicación se extienda de modo general a todos los actos de consumo. Sin embargo, existe legislación de alcance parcial, referida a los servicios básicos

Asimismo, Bolivia carece de instituciones públicas que tengan como objetivo exclusivo o preferente la promoción, protección y defensa de los intereses de los consumidores, sea mediante la ejecución de actividades de estudio de productos, representación individual o colectiva de consumidores, organización de grupos o categorías de consumidores, ejecución de actividades de educación, o mediante el ejercicio de potestades fiscalizadoras y sancionatorias referidas a las relaciones y actos de consumo en general. Sin embargo, en el marco del SIRESE se confieren atribuciones y se imponen deberes relativos a la protección de los consumidores a las distintas Superintendencias que lo integran, lo que ha dado lugar a una valiosa experiencia cuyo aspecto más resaltante lo constituyen las Oficinas del Consumidor (ODECO).

Sin embargo, con motivo de la privatización y capitalización de los servicios de abastecimiento básicos, se creó un sistema regulatorio y de protección de los derechos de los usuarios bien diseñado, cuyo ámbito de aplicación está restringido a las actividades de abastecimiento de tales servicios, esto es, electricidad, transporte, telecomunicaciones, hidrocarburos y servicios sanitarios, que contempla normas regulatorias y de procedimiento que tienen el objetivo expreso de garantizar los derechos de los usuarios de los respectivos servicios. En este sentido, las autoridades regulatorias estiman especialmente relevante la creación en cada empresa regulada y en cada Superintendencia sectorial, de Oficinas del Consumidor (ODECO) cuya misión consiste, precisamente, en hacerse cargo y resolver las necesidades de información y las reclamaciones de los usuarios.

Por otra parte, no se ha alcanzado un grado relevante de consenso social en torno a la necesidad de contar con leyes e instituciones que se hagan cargo de estas materias para el conjunto de la actividad económica. En efecto, existen importantes grupos de presión, como el empresariado industrial y comercial, que con matices, no percibe la utilidad y necesidad de contar con una institucionalidad que tenga encomendada estos temas o que se oponga a que la protección del consumidor sea consagrada como regla general e imperativa en la actividad económica interna del país.

No obstante, desde hace algunos años se han formulado proyectos de ley que tienen por objeto satisfacer estas carencias, sin que haya existido la fuerza o voluntad política para que ellas hayan llegado a materializarse. Es posible que esas carencias se deban, al menos en parte, a la falta de una campaña de información y difusión sobre la ventaja de una ley de esta naturaleza, para crear una mayor conciencia en el conjunto de la ciudadanía, de manera que se establezca un “sentido común” colectivo favorable a la protección y promoción de los derechos de los consumidores.

Actualmente, se encuentra en discusión prelegislativa un proyecto de ley que se refiere a la protección de la competencia y la defensa de los derechos de los consumidores, cuyos

contenidos, sin embargo, aprovechan sólo parcialmente el trabajo desarrollado en los proyectos formulados previamente.

El presente informe consta de 4 capítulos. El capítulo primero describe y analiza el marco legal y el desarrollo institucional de Bolivia y las políticas públicas relacionadas con la protección del consumidor, con especial énfasis en el SIRESE. El capítulo segundo establece las principales necesidades y prioridades encontradas. El capítulo tercero describe algunos de los principales hitos en materia de colaboración y cooperación internacional. El capítulo cuarto presenta una matriz de las principales necesidades identificadas durante la misión. Adicionalmente se incluyen diversos anexos, conteniendo leyes, listados y otros aspectos de interés. Las principales fuentes de los datos aportados corresponde a información recolectada durante la misión exploratoria llevada a cabo en la ciudad de La Paz realizada entre los días 17 y 21 de noviembre de 2003 y diverso material documental, principalmente oficial. Durante la misión, se mantuvieron reuniones y entrevistas con actores relevantes y expertos, tanto del ámbito público como privado, representado por asociaciones empresariales, de consumidores, universidades y centros académicos.

La investigación identificó las siguientes necesidades:

- Es necesario construir un consenso social respecto de la necesidad y conveniencia de la preservación y fomento de los derechos de los consumidores, cuyas bases son débiles en la actualidad.
- Es necesario extender hacia el conjunto de las actividades de consumo, las normas e instituciones que hoy sólo existen para los servicios básicos, aprovechando el desarrollo alcanzado y la experiencia ganada en este ámbito.
- Es necesario avanzar en el establecimiento de una cultura favorable a los derechos de los consumidores y usuarios, integrando a instituciones públicas y privadas, así como políticas, sociales y académicas, en la internalización de esta cultura en todos los estratos de la sociedad boliviana.
- Es necesario fortalecer el rol de la sociedad civil y en particular de las asociaciones de consumidores, a fin de que éstas se constituyan en instrumentos efectivos de información, orientación y representación de los consumidores, así como en contrapeso de las organizaciones empresariales.

EXECUTIVE SUMMARY

This report is the outcome of the research undertaken on the status of consumer protection in Bolivia within the framework of Phase I of the project on strengthening institutional and capacity building in the field of competition law and consumer protection. The report aims at identifying institutional, regulatory and social needs with a view to facilitate the promotion of consumer protection in Bolivia.

In the last two decades, Bolivia, as other economies in South America, has undergone substantive economic reforms that have affected the consumer directly and indirectly. However, only part of those reforms have been accompanied by the establishment of new institutions and regulations aimed at achieving an adequate framework for consumer protection.

Bolivia is one of the few countries in South America lacking consumer protection legislation whose application can be extended to consumption in general. There is some legislation but it has limited reach and refers to basic services.

In addition, Bolivia lacks public institutions aiming exclusively at the promotion, protection and defense of consumers interests, either through activities concerning the study of products, individual or collective representation of consumers, organisation of groups or categories of consumers, awareness-raising activities or through the implementation of fiscal prerogatives and sanctions to consumption in general. However, within the framework of SIRESE certain functions and duties for consumer protection have been conferred to the different integrating superintendences. Apart from the valuable experience gained, an important outcome of this has been the Offices for the Consumer (ODECO).

Due to the privatisation process of public utilities, a well designed regulatory system for the protection of user rights was created with a field of application limited to the supply activities for the sectors under the Superintendences, i.e. electricity, transport, telecommunications, hydrocarbons and sanitary services. The system also foresees regulatory norms and procedures with the specific aim of guaranteeing the rights of users in the respective sectors. In this regard, the regulatory authorities believe it necessary to have an Office for the Consumer (ODECO), in each regulated sector and sectorial Superintendencia whose main purpose consists of being responsible for the information needs and complaints from users.

On the other hand, there is no significant level of social consensus on the need to have regulations and institutions responsible for consumer matters across the whole economy. In fact, there are important pressure groups at the industrial and commercial managerial level who do not believe there is need for having an institution dealing with consumer issues or who oppose consumer protection regulations generally applied to the overall internal economic activity of Bolivia.

Nevertheless, drafts bills have been formulated over the last few years to fill the existing gaps, however, due to insufficient pressure or political will they have not materialised. This may be due in part to the lack of information and dissemination campaigns on the benefits of having consumer protection legislation, which are essential to create collective "common sense" favourable to the protection and promotion of consumer rights.

A draft bill for the protection and defence of consumer rights is currently under discussion, however, stakeholders are only partially making use of some of the work undertaken under previously formulated projects.

This report is divided into four chapters. The first chapter describes and analyses the legal framework and institutional development in Bolivia as well as consumer protection policies, with special emphasis on SIRESE. Chapter two identifies the main needs and priorities in the field of consumer protection. Chapter three describes the main objectives in the field of international collaboration and cooperation. Finally, chapter four proposes a matrix of main needs identified during the assessment mission. In addition, several annexes have been included, containing laws, lists and other issues of interest. The data presented originates from information collected during the assessment mission undertaken to La Paz from 17 to 21 November 2003, as well as

other official materials. During the mission discussions were held with relevant actors and experts, both in the public and private sectors, representations of consumer associations, universities and academia.

The research highlights the following needs:

- Build social consensus on the need to preserve and promote the rights of consumers, which is currently very weak.
- Extend to consumer activities the norms and institutions already existant for basic services and to take advantage of the experience gained in this field.
- Promote a culture of consumer protection across the public, private and political institutions as well as civil society and academia in Bolivia.
- Strengthen the rol of civil society, in particular, consumer associations so they can become effective mechanisms of information, guidance and representation of consumers.

Capítulo I. Marco legal e institucional y políticas públicas relacionadas con la Protección del Consumidor.

1.1. Reseña de la problemática del Consumidor en Bolivia.

2. Para analizar adecuadamente el estado actual de la consagración y protección de los derechos de los consumidores en Bolivia, es necesario tener presente que se trata de uno de los países menos desarrollados de la región de América Latina y el Caribe.
3. En efecto, su producto interno bruto alcanzó a los US\$ 8,000,000,000 el año 2001¹ El ingreso por habitante, por su parte, alcanzó a US\$ 883² el año 2002, lo que contrasta con el promedio sudamericano, que asciende a US\$ 98,710,000,000 y US\$ 2,821.
4. Asimismo, la caracterización económica del país nos hace concluir que se trata de una economía poco diversificada, con poca presencia de procesos de industrialización. En efecto, la mayor parte del producto nacional está constituido por los servicios, cuya participación en el PIB alcanzó a un 52,4% durante el año 2002. Según la información disponible del INE, las actividades económicas más relevantes son el sector manufacturero con una participación relativa del 18 del PIB, agricultura, silvicultura y pesca con un 15,4% de participación, finanzas con un 14,5% que para el año 2002 representaron el 18%, el 15,4% y el 14,5 % del PIB total, respectivamente. Por su parte, el sector de transporte y comunicaciones representa para el mismo año un 12 %, mientras que el sector minero mantiene una proporción de 10,3 %
5. Tal situación es reconocida por los propios funcionarios de gobierno, que al ser consultados caracterizan la economía boliviana señalando que Bolivia “es conocida por la producción de minerales y por la riqueza agropecuaria”, agregando, no obstante que “la industria manufacturera es incipiente”. Las cifras, sin embargo, desmienten en parte tales apreciaciones, pues la manufactura es la principal actividad individualmente considerada, con una participación en el PIB comparable a la de otros países de la región.
6. Finalmente, deben tenerse especialmente presentes las tasas de ruralidad³, pobreza⁴, escolaridad⁵ y analfabetismo⁶, que demuestran que Bolivia presenta importantes atrasos en el desarrollo social, cuyas consecuencias también se manifiestan en el desarrollo de los temas asociados a la protección de los consumidores.
7. Relativamente concordante con el grado de retraso social y político en que se encuentra Bolivia, en relación a la región a la que pertenece, es el grado de desarrollo que puede constatarse en materia de protección de los derechos de los consumidores.
8. En el caso de Bolivia, coexisten dos realidades completamente diversas en este orden de materias.
9. Por una parte, un área específica de la economía, constituida por diversos servicios básicos y financieros, que bien pueden agruparse bajo la denominación genérica de “servicios regulados”. Esta categoría es claramente diferenciada del resto de las actividades económicas del país, considerando que son las únicas actividades que cuentan con un estatuto jurídico que aborda los temas de la protección de los derechos de los consumidores, tanto en sus aspectos precontractuales como en aquellos a que da origen una prestación eventualmente deficiente. Adicionalmente, estas actividades cuentan con una completa institucionalidad destinada a cumplir y hacer cumplir las normas relativas a la protección de los consumidores, en la esfera de sus competencias específicas.

¹ Fuente: Banco Mundial (BO Data Profile), citado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

² Fuente: INE.

³ Calculada a partir de la población total y población urbana informada por INE para el año 2001.

⁴ La incidencia de pobreza alcanza a un 64,01% y la incidencia de pobreza extrema a un 37,04% (Fuente: INE, año 2001).

⁵ La cobertura bruta de matriculación alcanza a un 65,91% (Fuente: INE, año 2000)

⁶ La tasa de analfabetismo para la población de 15 o más años alcanza al 12,93% (Fuente: INE, año 2001)

10. A esta primera categoría de actividades económicas pertenecen los servicios de electricidad, telecomunicaciones, saneamiento, servicios de transporte, hidrocarburos, servicios bancarios y servicios de seguridad social relativos a la jubilación o pensión de quienes han cumplido el período de desempeño económicamente activo.⁷⁸
11. Una característica de los sectores regulados, en general, es que sus actividades tienden a presentar encadenamientos e interconexiones entre sí, formando redes complementarias al interior de la industria. En los sectores de saneamiento básico, electricidad e hidrocarburos, estas redes conectan varias actividades en el proceso productivo, transporte y distribución de los servicios a los usuarios. En telecomunicaciones, además de conectar a las empresas entre sí, las redes conectan a los usuarios entre sí. En transporte existe sustitución y/o complementación entre los servicios de transporte aéreo, ferroviario y terrestre.
12. En los mercados de los servicios regulados por el SIRESE es posible caracterizar a algunos como monopólicos, competitivos y potencialmente competitivos, aspecto que permite observar la existencia de mercados con diverso grado de competencia coexistiendo al interior de una misma industria. En algunos casos estos mercados señalan las etapas de un proceso productivo, como generación, transmisión y distribución de electricidad. En otros casos son mercados de servicios diferenciados o de servicios parcial o totalmente sustitutos, como es el transporte ferroviario frente al transporte terrestre o la telefonía celular frente a la telefonía fija. Estos aspectos permiten explicar las diferencias en el ámbito de la regulación realizada por cada Superintendencia Sectorial y sus complejidades.
13. En cuanto a los servicios en mercados monopólicos, algunos de éstos fueron legalmente consagrados con ese carácter, como es el caso de telefonía de larga distancia y la telefonía local que, hasta noviembre de 2001 tenían la exclusividad en el sector. Otros tienen características de monopolio natural, como el servicio de agua potable y alcantarillado, la transmisión de electricidad, transporte de hidrocarburos por ductos, transporte ferroviario donde no existe transporte terrestre, distribución de electricidad, distribución de gas natural por redes, la red de telefonía local y los aeropuertos, debido a que es menos costoso para la sociedad contar con una sola empresa que contar con dos o más en la provisión del mismo servicio. Cuando el servicio es monopólico, la Superintendencia participa en el mercado mediante la regulación de precios y tarifas, el establecimiento de metas de cobertura, calidad y eficiencia interna, así como fomento a la innovación tecnológica e información y atención al usuario.
14. Otra categoría claramente diferenciada está constituida por el resto de las actividades económicas, extractivas, manufactureras, industriales y de servicios, caracterizadas por la ausencia de regulaciones que consagren y garanticen los derechos de los consumidores, así como por carecer de órganos públicos que tengan participación activa en la promoción y defensa de los intereses de los consumidores. Sin embargo, cabe manifestar que existen algunas oficinas de defensa del consumidor en determinados Gobiernos Municipales, que tienen una participación activa en la defensa de los consumidores de ciertos servicios municipales. Tal es el caso de la Alcaldía Municipal de La Paz, que cuenta con la Oficina Municipal de Defensa del Consumidor (OMDECO).

⁷ La ley del Bonosol, que creó el Sistema de Regulación Financiera (SIREFI), establece en su artículo 20 que "Son aplicables al Superintendente General y a los Superintendentes del SIREFI las disposiciones sobre nombramientos, estabilidad, requisitos y prohibiciones establecidas en la ley 1600 del 28 de octubre de 1994 (Ley SIRESE)." Dispuso, asimismo, que "son aplicables al SIREFI las disposiciones sobre funciones, recursos de revocatoria y jerárquico y otras que correspondan a la citada ley."

El artículo 21 de la misma ley, estableció que "La Superintendencia General del SIREFI –actual Superintendencia de Recursos Jerárquicos- tendrá las mismas atribuciones del Superintendente General del SIRESE en cuanto a la fiscalización de la gestión de los Superintendentes, las políticas salariales y de recursos humanos, la estructura general administrativa y la elaboración del presupuesto consolidado del SIREFI."

⁸ Atendido lo expuesto en la nota precedente, en este trabajo se hace referencia solo al sistema SIRESE, por ser aquel a cuyo modelo se ha remitido el Sistema de Regulación Financiera, salvo indicación en contrario.

15. Las organizaciones de consumidores entrevistadas durante la misión exploratoria realizada en Bolivia (ver anexo 4) coincidieron en que el tratamiento de los derechos del consumidor ha quedado rezagado y no se ha enmarcado dentro del proceso modernizador de la economía, siendo Bolivia en la actualidad uno de los pocos países en Latinoamérica que no cuenta con una legislación referente a protección del consumidor. Sin embargo, contar con una buena legislación no garantiza que los derechos de los consumidores sean respetados, a no ser que éstos se hagan prevalecer a diario y en cada decisión. Al respecto el tema de la educación comunitaria resulta vital. y, según sostienen organizaciones de consumidores como CODEDCO, hay poco interés en los gobernantes bolivianos y en las agencias de cooperación internacional, para que se desplieguen tales acciones, pues favorecen una conciencia crítica, que parece subversiva en tiempos de lo que llaman evangelización del mercado.
16. La opinión de estas organizaciones es que la falta de un marco legal en Bolivia ha impedido que los derechos de los consumidores sean respetados. En consecuencia, los abusos de los prestadores de bienes y servicios se presentan diariamente y frecuentemente, ante la indiferencia de las autoridades y complacencia de los proveedores. Son muchos los reclamos de consumidores con respecto, por ejemplo, a productos vencidos, comercializados por transnacionales de comida rápida, alimentos a la venta con fecha próxima a la expiración o ya expirados en supermercados, venta de medicamentos alterados y/o falsificados, precios exorbitantes de los fármacos, o bien de efectos nocivos para la salud, que al no ser aceptados en los países más desarrollados, encuentran mercado en los países pobres, transformándolos en depósito y cementerio de tecnología obsoleta, no deseada por los países más poderosos. Otras transgresiones como el incremento excesivo e inconsulto en las tarifas de telefonía de larga distancia, cobros indebidos en servicios de telefonía, cortes de energía que ocasionan daños en electrodomésticos y otros equipos, son también ejemplos del mal trato a los consumidores y ciudadanos, en Bolivia como en otras partes. Estos son hechos que declaran que no han sido atendidos adecuadamente, quedando usualmente impunes y que continúan registrándose, sin resarcimiento alguno a los afectados.
17. Sin embargo, tratándose de los sectores regulados por el SIRESE, como es el caso de telecomunicaciones y electricidad, los respectivos entes reguladores han actuado de oficio o por denuncia de terceros cuando se presentaron, por ejemplo, cobros indebidos en servicios de telefonía o cortes de energía, habiendo interpuesto las respectivas sanciones y multas a los operadores. Por lo que, sin perjuicio de la opinión de las organizaciones de consumidores, es importante distinguir la situación en que se encuentran los consumidores de los sectores regulados respecto de aquellos que no están regulados. Los antecedentes objetivos llevan a concluir que son particularmente estos últimos los que no gozan de la protección y defensa debida.

1.2. La informalidad como elemento estructural en los mercados bolivianos.

18. Hemos señalado que durante la misión exploratoria se reiteró por diversas personas y organizaciones que la economía boliviana presentaba condiciones de alta informalidad y extendido contrabando de mercaderías. Esta afirmación aparece por algunos estudios⁹, que afirman que para el caso boliviano, lo informal no es un sector y no es una estrategia de sobrevivencia, por el contrario, es una estrategia de vida permanente, cuya presencia se amplía del sector urbano en donde tradicionalmente se desarrolla con mayor presencia la informalidad, al sector rural y que, además involucra una variedad de fenómenos muy diferentes: desde la generación de autoempleo, pasando por la pequeña empresa hasta llegar a lo ilícito o clandestino. Esta última categoría puede actuar como un complemento al sector formal de la economía, destacando la utilidad de ciertas actividades productivas y distributivas que amortiguan la profundización de las crisis coyunturales en los sectores de medianos y bajos ingresos. Además, se señala que la actividad informal no es una actividad marginal o residual y que por el contrario, son actividades centrales en la estructura y desarrollo de la economía.

⁹ Véase “El Sistema Tributario y el Sector Informal en Bolivia”, Jiménez y otros, 2001. La Paz.

19. Su relevancia en la economía nacional queda de manifiesto si se considera que esos mismos estudios aluden a cifras muy abultadas de informalidad. El año 1989 se estimaba que más de 618 mil personas trabajaban en el sector informal, representando el 31.04% del empleo total y 57.8% del empleo urbano del país. El año 2001, se estimaba que su aporte al PIB fue mayor al 15%. Los sectores que sobresalían por el número de trabajadores eran el comercio, que absorbía a más de 201 mil personas, los servicios con 180 mil personas ocupadas y la industria manufacturera con más de 112 mil personas, el triple del empleo absorbido por el sector manufacturero formal. Sin embargo, dada las características del sector informal boliviano, cuyo comportamiento económico según estudios de Morales, citado por el documento de Jiménez que citáramos recientemente, está más ligado “al nivel de productividad del sector formal, al desarrollo de la economía, a las variaciones de la tasa de interés, a los niveles de educación y a hechos de carácter demográfico”, se puede suponer que durante la década del noventa en que la economía nacional alcanzó tasas de crecimiento mayores al 4%, el desarrollo del sector informal no fue limitado; sino más bien que pudo haberse expandido a tasas similares a las del crecimiento del sector formal.
20. La cobertura de la informalidad es tan extensa como su participación en el PIB. En efecto, ella está presente en los más variados aspectos de la industria y los servicios.
21. El comercio es, por ejemplo, un sector de mucha importancia en la economía informal. Se desarrolla principalmente a través del comercio en las calles, mediante vendedores ambulantes, ocupando fuerza de trabajo de sectores pobres, que surgen de las migraciones del campo a la ciudad y que debido a la insuficiencia de ingresos, tienen que dedicarse a comerciar para así acceder a una remuneración que les permita generar ingresos para subsistir. En el caso boliviano se identifican dos modalidades de comercio informal: el comercio ambulatorio y los mercados informales, siendo ambas distintas etapas de un mismo fenómeno, es decir, la tendencia del comerciante ambulante es a desarrollar sus actividades en puestos fijos y en condiciones más favorables, instalándose en mercados informales. El comercio ambulatorio consiste en el desarrollo de las actividades comerciales en la calle. Estas actividades son de dos tipos, la del comerciante que deambula por la ciudad ofreciendo sus productos o servicios sin un lugar fijo donde establecerse y la del comerciante que expende su mercadería o presta servicios desde un puesto fijo, contando únicamente con una tarima o una mesa en la que vende sus productos, en la vía pública. Por su parte, la modalidad de mercados informales, se desarrolla desde mercados contruidos informalmente por o para ambulantes que desean abandonar las calles. La razón que tienen los ambulantes de dejar la vía pública se debe a las limitaciones que ésta le impone, puesto que por sus características no es posible suscitar expectativas racionales de propiedad, por tanto, no existe la seguridad suficiente para estimular una inversión a largo plazo que mejore la infraestructura de los comerciantes minoristas ambulantes.
22. En el sector industrial (microempresarios y artesanos), se observan dos tipos de trabajo informal. El propio industrial formal que informaliza parte de su producción debido al costo que le implica la legalidad plena o en su caso la carga impositiva; en este sentido, tiene que abandonar la formalidad para ocultarse total o parcialmente en el mercado informal. Otro tipo de informales en este sector, son los artesanos que se dedican de una manera legal o ilegal al desarrollo de alguna actividad manufacturera. Este es el caso de la industria de confecciones y los textiles, la fabricación de muebles de madera, el área de mecánica, etc. En el área artesanal por ejemplo, hay gente que en la intimidad y en la seguridad de su vivienda instala un pequeño taller con familiares o paisanos, a los cuales inclusive muchas veces no les pagan o lo hacen de manera indirecta enseñándoles el oficio.
23. La informalidad está especialmente presente en el sector agropecuario, por la extensión territorial del país y atendido que el número de habitantes es el más disperso. En la misma perspectiva de contar con una economía de subsistencia, los habitantes de las zonas rurales organizan sus procesos productivos (agrícola, pesquero, ganadero, de recolección, etc.) al margen de la normativa establecida por las autoridades del Gobierno Central y Municipal,

no tienen acceso al crédito (por ejemplo, la propiedad agraria no constituye garantía) y su participación en el mercado de consumo se efectúa a través de intermediarios, también informales, o de empresas legalmente establecidas que en relación con el producto agropecuario generalmente asumen actividades informales.

24. En la economía informal también está presente el sector servicios, siendo el caso del transporte el más notable. En Bolivia, la mayor parte de los dueños del servicio de transporte urbano son cuenta propias, que en muchos de los casos (minibuses) utilizan a menores de edad como voceadores. Otros servicios como los de plomería, electricistas, servicios de sastrería y costura, servicios de atención de comidas, servicio de té, etc., cuentan con infraestructura o bien se ubican en las vías públicas. En la mayoría de estas actividades los dueños son cuenta propias o se desarrollan a escala simplemente familiar.
25. En este ámbito no es despreciable la advertencia que durante la misión exploratoria hicieran empresarios y la propia Gafer Overseas desde el lado de los consumidores, en el sentido de que la informalidad está tan integrada a la economía boliviana, que existen casos como el mercado de aparatos celulares en que las propias empresas formales, incluso de gran tamaño, permiten que en sus propias tiendas y bajo su logo se comercien aparatos que se transan en el mercado informal, aunque en condiciones de garantía distintas que aquellas con que se comercian los equipos formalmente transados.

1.3. Marco legal en el área de protección al consumidor. Leyes sectoriales que tienen como fin primordial la Protección del Consumidor.

26. La realidad jurídica boliviana se caracteriza por una evidente carencia de normas generales que reconozcan y tiendan a proteger los derechos de los consumidores. Existe, en general, un desconocimiento de la importancia de la aplicación de las directrices de Naciones Unidas en materia de derechos de los consumidores y no se ha avanzado de manera efectiva para solucionar esta carencia.
27. En tal sentido cabe señalar que, en el orden constitucional, la Constitución Política de la República contiene solo algunas disposiciones que tienen relación con los derechos de los consumidores, ninguna de las cuales está referida de modo específico a estos derechos.
28. Sin embargo, existen derechos y disposiciones de carácter general, a partir de los cuales es posible sustentar una política pública de protección de los derechos de los consumidores y usuarios. Tales normas son el artículo 7º, letras a) y d), y el artículo 132 de la Carta Fundamental. En efecto, el artículo 7º establece que “toda persona tiene los siguientes derechos fundamentales, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: a) A la vida, la salud y la seguridad;”, agregando en la letra d) los derechos “a trabajar y dedicarse al comercio, la industria o a cualquier actividad lícita, en condiciones que no perjudiquen al bien colectivo”. El artículo 132, por su parte, establece que “la organización económica debe responder esencialmente a principios de justicia social que tiendan a asegurar para todos los habitantes, una existencia digna del ser humano”.
29. Como se observa, a partir de estas normas cuyo objeto excede el campo de la protección de los derechos de los consumidores, es posible, no obstante, dar inicio con sustento básico a una política de protección de los derechos de los consumidores y usuarios. En efecto, los derechos a la vida, la salud y la seguridad son tres derechos cuya preservación es parte de los intereses universalmente ligados al derecho del consumidor, según se observa en el tratamiento que hacen de tales materias las legislaciones de numerosos países, entre los que en el ámbito sudamericano pueden citarse los casos de Brasil, Argentina y Chile. Por su parte, el derecho a desarrollar una actividad económica lícita, condicionada a la preservación del bien colectivo, demuestra el interés del constituyente en la manutención y fomento de los intereses de la generalidad de los habitantes, entre los que cabe incluir los derechos económico-sociales propios del Derecho del Consumo, a la vez que por tratarse de una directiva dada por la Constitución Política impone a quienes

desarrollen las actividades a que se refiere la norma, un particular respeto a estos derechos que manifiestan el “bien colectivo” a que alude la Constitución Boliviana.

30. La segunda norma que hemos enunciado, relativa a la organización económica del país, se orienta en la misma dirección de la disposición que comentáramos previamente, con la advertencia de que su objeto se dirige más propiamente al Estado y sus órganos, atendido que dice relación con la organización económica del país tomada como conjunto. En ese marco, existe sustento normativo para sostener que el Estado Boliviano puede – eventualmente debe- considerar en el ordenamiento económico del país las instituciones que manifestando los principios de justicia social, hagan posible una existencia digna de los habitantes de la República. Tal orientación y objetivos son, en parte al menos, coincidentes con las ideas matrices que dan sustento a la protección del consumidor universalmente.
31. Merece especial mención la circunstancia de que, con fundamentos en las disposiciones constitucionales que garantizan los derechos de las personas, se dictó la ley N° 1818, de 22 de diciembre de 1977, que contiene el estatuto jurídico que gobierna al Defensor del Pueblo, entre cuyos objetivos se encuentra el de “velar por la promoción, vigencia, divulgación y defensa de los derechos humanos”. En consecuencia, existe esta legislación que, aunque de manera genérica y poco precisa, bien pudiera estimarse como comprensiva de los derechos económico-sociales que se identifican universalmente con la protección del consumidor, en la medida en que la sociedad boliviana convenga en aceptar que la referencia a los “derechos humanos” a que alude la ley N° 1818, debe entenderse incorporando los derechos económicos y sociales de la persona humana.
32. No obstante, la aplicación práctica que se ha hecho de este mecanismo constitucional ha estado orientada preferentemente a la protección ciudadana, en general, y a la atención de quejas relativas a los servicios básicos. Esta situación constituye una redundancia que no estimamos justificada, atendido el hecho de que existe una institucionalidad normativa y orgánica de defensa de los consumidores y usuarios, referida a esos mismos servicios básicos. Debemos advertir, no obstante, que existe una parte de la sociedad que recela de esa misma institucionalidad, que estima favorecedora de los intereses de las respectivas industrias en lugar de estar orientadas hacia la preservación de los derechos de los consumidores y usuarios.
33. También merece una mención especial la legislación de las actividades económicas sometidas a regulación de la autoridad pública, a las que denominaremos en lo sucesivo “actividades reguladas”. Entre ellas deben incluirse los servicios básicos, esto es, electricidad, telecomunicaciones, servicios sanitarios o de saneamiento, hidrocarburos y transportes, enmarcados en el SIRESE, y los servicios financieros, de pensiones y seguros, en el marco del SIREFI.
34. Este sistema, cuyo cuidado diseño cabe destacar, tiene sus orígenes en las reformas estructurales iniciadas en 1985, cuyo desarrollo contó con el apoyo de los organismos de financiamiento multilateral y con un Acuerdo de Facilidad Ampliada (ESAF) con el Fondo Monetario Internacional, las que tuvieron como objetivo reorientar el sistema económico hacia una economía de mercado. Este cambio se expresó inicialmente en la liberalización de los principales precios de la economía y posteriormente, en la transferencia de empresas públicas al sector privado bajo las modalidades de capitalización, privatización y concesión. Si bien las transferencias se realizaron a partir de 1992, la capitalización de las principales empresas públicas se concentró en el período 1995-1997.
35. De manera paralela al proceso de transferencia de las empresas públicas, el gobierno introdujo el marco normativo de la regulación mediante la Ley N° 1600, de octubre de 1994, conocida como Ley SIRESE, en alusión a la sigla del Sistema de Regulación Sectorial, las leyes Sectoriales y su reglamentación. La Ley SIRESE define el objeto de la regulación, crea el Sistema de Regulación Sectorial y define las funciones de la Superintendencia General y de las Superintendencias de Electricidad, Hidrocarburos, Saneamiento Básico, Telecomunicaciones y Transportes. Estas Superintendencias iniciaron actividades entre 1995 y 1997. La Ley SIRESE (Ley 1600) y sus reglamentos también introdujeron disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia (artículos 15 a 21, Ley

1600), disposiciones y mecanismos sobre recursos de revocatoria (artículo 22, Ley 1600) y jerárquicos (artículo 23, Ley 1600), y el sistema de atención de reclamaciones de usuarios (D.S. 24505, sustituido por el DS 27172).

36. Las legislaciones sectoriales específicas para cada sector se introdujeron mediante las Leyes de Electricidad, Telecomunicaciones e Hidrocarburos, quedando pendiente la normativa de los sectores de Transporte y Saneamiento Básico. Sin embargo, en el sector de saneamiento básico también existe una ley sectorial para el desarrollo de las actividades del ente regulador del sector, esta disposición es la Ley del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. En el sector de transportes si bien no existe una Ley de Transportes, existen normas legales sectoriales que han permitido que la Superintendencia de Transportes pueda realizar sus actividades. Dichas leyes y sus reglamentos establecen el marco normativo específico a partir de las particularidades económicas y tecnológicas de cada sector, estableciendo regulaciones sobre precios y tarifas, calidad de los servicios, cobertura, control de entrada y salida, prácticas anticompetitivas, uso de recursos naturales, atención de reclamaciones de usuarios, así como temas relacionados con la organización industrial.
37. La introducción de la regulación en Bolivia, así como en muchos países se produjo en los años 90 como parte de las reformas que acompañaron la transferencia de empresas públicas al sector privado. El objeto de estas transferencias fue atraer inversiones privadas, en particular extranjeras, además de nuevas tecnologías y nuevos procesos administrativos, para asegurar la expansión eficiente de los servicios básicos. Sin embargo, la característica de empresas con alto poder de mercado podía generar un comportamiento adverso a los intereses de la sociedad. Con el objetivo de obtener beneficios extraordinarios, por ejemplo, las empresas podían incrementar excesivamente sus precios, afectando a los usuarios y restringiendo el acceso de nuevos usuarios al bien o servicio. Así, la regulación de la competencia y de los derechos de los usuarios surgieron como mecanismos necesarios que debían formar parte de la transferencia al sector privado de empresas públicas con poder de mercado, a fin de corregir las imperfecciones de mercado.
38. Las transferencias fueron realizadas bajo nuevas organizaciones de los servicios regulados por el SIRESE, con el objeto de introducir competencia donde fuera posible, sustituyendo así la necesidad de regular todas las actividades al interior de las industrias.
39. Bajo dicho contexto, se identificaron los siguientes objetivos generales de las instituciones regulatorias:
 - En el caso de empresas con poder monopólico debe asegurarse que éstas operen a costo mínimo, vendiendo a precio, cantidad y calidad competitivos, otorgando servicios complementarios que aseguren la satisfacción del usuario. En un sentido dinámico, deben preocuparse que estas empresas realicen las inversiones necesarias para expandir la producción, introducir nuevas tecnologías, nuevos productos y servicios con mejor calidad, aumentar su productividad e introducir innovaciones en sus procesos administrativos.
 - Desde el punto de vista de los usuarios, el sistema pretende que se establezcan los mecanismos para que éstos se beneficien de las ganancias en eficiencia logradas por las empresas, expresadas en precios competitivos, creciente cobertura y calidad de los servicios, asegurar la provisión y fomento de la cultura de atención al cliente.
40. Nos parece relevante resaltar que las autoridades del SIRESE consideran explícitamente que la justificación económica más importante para la intervención del Estado en la economía es la corrección de las imperfecciones que puedan surgir en el funcionamiento de los mercados.
41. En ese marco conceptual, la Ley SIRESE establece los objetivos de sus normas y la principal característica de su institucionalidad, que se traducen en:

- a) Alcanzar eficiencia, que implica empresas minimizando costos, llegando cada vez a un mayor número de usuarios, introduciendo innovaciones en los procesos productivos y con impacto en el resto de la economía.
- b) Defensa simultánea de los intereses de los usuarios, empresas y Estado, que impone un equilibrio entre los mismos, donde las empresas obtienen el retorno adecuado a su capital a la vez que los usuarios reciben los servicios a precio, cantidad y calidad competitivos, mientras el Estado logra el desarrollo de mercados que contribuyan al bienestar social. También implica que el logro de los objetivos de la regulación depende del desempeño de todos los actores y no sólo del regulador o de las empresas, resaltando un papel que regularmente sólo queda implícito en las normas económicas de los distintos países.
42. En relación con las reclamaciones de usuarios, la legislación que analizamos se sustenta en la premisa de que la mayor parte de las normas contenidas en la Ley SIRESE y, en particular en las Leyes Sectoriales, protegen los intereses del usuario mediante la búsqueda del funcionamiento de los mercados lo más próximo al ideal competitivo. Así ocurre con las normas que regulan los precios y calidad de los servicios provistos por monopolios y empresas dominantes; las que exigen cumplimiento de metas de expansión, calidad y modernización de los servicios; las que fomentan la competencia mediante la reorganización de la industria, y las disposiciones antimonopólicas y de defensa de la competencia.
43. Adicionalmente, a través de uno de los decretos reglamentarios de la Ley SIRESE se introdujo normativa y procedimientos para la atención de las reclamaciones de los usuarios en forma directa e individualizada, garantizando de esta forma la defensa de los intereses de los usuarios, que son los destinatarios de la provisión de los servicios. Dicha reglamentación fue sustituida posteriormente por otra que se enmarcó en el contexto de la ley de Procedimiento Administrativo, sin alterar sus aspectos esenciales. Este reglamento fue dictado mediante el DS 27172.
44. Para este propósito, la normativa establece el procedimiento de reclamaciones de usuarios, que comprende:
- Reclamación de primera instancia o directa. El usuario presenta su reclamación en la empresa, recibiendo atención individualizada en los plazos establecidos por la normativa.
 - Reclamación de segunda instancia o administrativa. El usuario presenta su reclamación ante la Superintendencia Sectorial cuando la empresa no la resuelve en el plazo establecido o dispone su rechazo. En este caso, la Superintendencia Sectorial sigue el procedimiento establecido y dicta resolución por la que declara probada o improbadamente la reclamación. En caso de tratarse de una reclamación probada o con fundamento, ordena el cumplimiento de las normas sectoriales infringidas y, si corresponde aplica sanción. Sobre el particular, es conveniente manifestar que los usuarios o los consumidores tienen la posibilidad de formular los respectivos recursos administrativos. En caso de que la respectiva Superintendencia Sectorial del SIRESE declare improbadamente la reclamación, los usuarios o consumidores tienen la posibilidad de interponer el recurso de revocatoria ante la misma Superintendencia, e inclusive el recurso jerárquico ante la Superintendencia General del SIRESE.
45. Es pertinente hacer presente que las Superintendencias del SIRESE han establecido las Oficinas del Consumidor (ODECO) que son las oficinas que se encargan de atender los reclamos de los consumidores y de responder todas las solicitudes de información relacionadas al servicio prestado por la empresa correspondiente. En general y salvo fundadas excepciones¹⁰, su existencia es obligatoria en todas las empresas sometidas a regulación, a fin de proveer a los usuarios de una instancia de reclamación y consulta cuya labor preferente se orienta a tales consumidores.

¹⁰ En el sector de los combustibles y en particular en las estaciones de expendio de combustibles para los vehículos no se exige la creación y funcionamiento de ODECOS.

46. Asimismo, cada Superintendencia sectorial cuenta con una ODECO que tiene la misión de hacer cumplir las disposiciones referidas a los derechos y obligaciones de los consumidores, establecer políticas de tratamiento de reclamos, vigilar que la atención de éstos sea en forma eficiente y en los plazos establecidos.
47. Considerando la uniformidad del sistema de atención de los usuarios, el SIRESE está evaluando la factibilidad de unificar el sistema de atención de los consumidores, tercerizando su gestión. Según se nos indicó, para diciembre de 2003 está previsto efectuar una licitación conducente a implementar este sistema.
48. La reclamación administrativa está detalladamente regulada, teniendo como fuente común las normas del reglamento de la Ley de Procedimiento Administrativo. Con modificaciones menores, corresponde en todas las Superintendencias al siguiente esquema:

PASO 1: Presentación del reclamo: El reclamo debe ser presentado primero en la ODECO de la empresa, que debe registrarlo en un formulario. Si el reclamo se presenta personalmente, la ODECO de la empresa tiene la obligación de entregar al usuario el original del formulario. Si el reclamo se realiza por vía telefónica, el usuario tiene derecho a exigir que la persona que atiende su reclamo le comunique el número de formulario, su nombre y la fecha en la que el reclamo será resuelto.

PASO 2: Solución al reclamo: La empresa tiene 10 (diez) días hábiles para emitir la resolución que responda al reclamo. Después de responder al reclamo, tiene 2 (dos) días adicionales para informar al usuario sobre la solución que se le ofrece.

Si la empresa no responde al reclamo en el plazo de 10 (diez) días, el reclamo es considerado de segunda instancia. En ese caso, la empresa está en la obligación de enviar el reclamo a la Superintendencia correspondiente en un formulario de segunda instancia.

PASO 3: Segunda instancia: La segunda instancia, de naturaleza administrativa, es procedente cuando en el plazo correspondiente no hubo un acuerdo entre la empresa y el consumidor; cuando no se dio tramitación al reclamo o cuando la empresa no solucionó el reclamo en el tiempo establecido

PASO 4: Demostración de reclamo en primera instancia: Para atender los reclamos en segunda instancia, debe acreditarse ante la Superintendencia que el consumidor primero realizó su reclamo en la ODECO de la empresa. Para ello, se exige acompañar el formulario de reclamación presentado ante la empresa involucrada o, en caso de haber realizado el reclamo vía telefónica, debe indicarse el número y fecha del reclamo.

PASO 5: Evaluación y registro del reclamo. El personal de la ODECO de la Superintendencia respectiva evalúa la documentación presentada por el usuario y determina si tiene o no competencia para resolverlo y, en su caso, le da ingreso y registro formal.

PASO 6: Atención del reclamo. La Superintendencia investiga los hechos denunciados y, en su caso, requiere de la empresa toda la información necesaria –entre la que se incluye toda la información sobre el reclamo reunida por la ODECO de la empresa-, sin perjuicio de solicitar al consumidor información adicional.

PASO 7: Decisión y eventual ejecución de sanciones: Concluido el período de investigación, la Superintendencia resuelve el reclamo. De acuerdo al resultado de la investigación, puede formular cargos y, en su caso, imponer a la empresa transgresora sanciones económicas o inhabilitación temporal.

49. Como puede observarse, el procedimiento de reclamaciones de los usuarios o consumidores comprende dos instancias. La primera está constituida por la reclamación directa ante la misma empresa prestadora del servicio, y la segunda, la reclamación

administrativa ante la respectiva Superintendencia Sectorial del SIRESE. Sin embargo, es conveniente reiterar que en caso de que la Superintendencia Sectorial declare improbadamente la reclamación, el usuario o consumidor tiene la posibilidad de interponer el recurso de revocatoria ante la misma Superintendencia Sectorial, y posteriormente, el recurso jerárquico ante la Superintendencia General del SIRESE.

50. Respecto de cada sector regulado, cabe hacer los siguientes alcances adicionales:

1.3.1. Marco regulatorio del sector de electricidad:

51. El marco regulatorio del sector de electricidad comprende la ley de Electricidad (Ley 1604 de 21 de diciembre de 1994) como instrumento fundamental de la política sectorial y los reglamentos específicos de la actividad sectorial.

52. Las normas de la ley sectorial están complementadas por diversos reglamentos, entre los que cabe citar por corresponder a nuestra área de interés el Reglamento de Calidad de Servicio de Distribución (D.S. 24043 y D.S. 26607); el Reglamento de Servicio Público de Distribución (D.S. 26302), que regula los derechos y obligaciones de los usuarios; y el Reglamento de Electrificación Rural (D.S. 24722), que contiene diversos instrumentos que facilitan la ampliación de cobertura y abastecimiento en las áreas rurales.

53. La política sectorial introducida por la Ley de Electricidad define la nueva estructura del sector eléctrico. Los reglamentos establecen los procedimientos de concesiones, licencias, servidumbres y uso de bienes de dominio público, los procedimientos de infracciones y sanciones, regulación de la calidad en distribución y transmisión, operación del mercado eléctrico mayorista y la regulación de precios y tarifas.

54. La innovación más importante de esta política sectorial fue la nueva organización industrial e institucional del sector. Las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad en el Sistema Interconectado Nacional (SIN) fueron desagregadas verticalmente introduciéndose la regulación de los precios y tarifas en cada una de estas actividades. La Superintendencia de Electricidad regula las actividades de generación, transmisión y distribución de electricidad en el SIN, sistemas aislados¹¹ y autoprodutores¹².

55. En materia de reclamaciones de los usuarios, esta Superintendencia admite la presentación de ellas personalmente, por vía telefónica mediante líneas gratuitas destinadas a este efecto, por fax, por correo o por internet (ODECO NET) además de haber establecido las denominadas ODECO VIRTUAL, consistentes en máquinas interactivas de atención de los usuarios, que a través de medios interactivos e incluso mediante video conferencia con la Superintendencia sectorial, provee toda la información que pueda necesitar el usuario, incluida la explicación de sus derechos y obligaciones; la revisión y validación en línea de la factura emitida por la empresa; los procedimientos de reclamo y otros; además de permitir la interposición directa de reclamos para su tramitación en el sistema ODECO. Actualmente existen cuatro ODECO VIRTUAL en operaciones, contemplándose su multiplicación para los próximos años.

56. El resultado de estos mecanismos se expresa en el siguiente cuadro para los años que se indican:

**CUADRO Nº 1: RECLAMACIONES PRESENTADAS Y RESUELTAS EN SEGUNDA INSTANCIA 2000-2001
SUPERINTENDENCIA DE ELECTRICIDAD**

¹¹ Son sistemas aislados aquellos en que la generación, transmisión y distribución de electricidad se efectúa localmente, sin interconexión con el sistema nacional.

¹² Son autoprodutores los consumidores de electricidad que generan electricidad como parte de sus propios procesos productivos y eventualmente producen un excedente de electricidad que aportan y comercializan en el sistema interconectado.

	2000	2001
ORIGEN	Nº	Nº
Comerciales	220	260
Técnicas	28	29
Resarcimiento de daños	29	82
Servidumbre	1	0
TOTAL	278	371
RESULTADO		
Caducidad	6	29
Desistimiento	26	35
A favor del consumidor	124	147
Sin cargos	83	160

Fuente: Superintendencia de Electricidad.

57. Merece especial mención la circunstancia de que por política de la Superintendencia del ramo, la tramitación, estudio y propuesta de resolución de las reclamaciones está a cargo de ingenieros eléctricos, a fin de garantizar al usuario la idoneidad técnica de la decisión que en definitiva se adopte. Es igualmente destacable que las empresas eléctricas que abastecen zonas con población mayoritariamente quechua o aymara, destina personal que habla dichos idiomas para la atención de tales usuarios. Ese mismo criterio se está comenzando a adoptar en las Superintendencias sectoriales –y de Electricidad en particular- que están entrenando y contratando personal bilingüe.
58. Cabe agregar, además, que desde el año 2002, los procesos regulatorios de la Superintendencia de Electricidad cuentan con certificación ISO 9000.

1.3.2. Marco regulatorio del sector de hidrocarburos

59. El marco regulatorio del sector de hidrocarburos comprende la Ley de Hidrocarburos (Ley 1689 de 30 de abril de 1996) como instrumento fundamental de la política sectorial y sus reglamentos sobre aspectos técnicos, legales y económico financieros de la actividad sectorial.
60. Adicionalmente, existen numerosos reglamentos que abordan diversas materias técnicas, debiendo resaltarse por ser pertinentes a nuestra materia, el Reglamento sobre el Régimen de Precios de los Productos del Petróleo y el Reglamento de Calidad de Carburantes y Lubricantes.
61. La política sectorial introducida por la Ley de Hidrocarburos establece los principios generales sobre la propiedad y concesión de los hidrocarburos, las características de los contratos de riesgo compartido para las actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos, los procedimientos de concesiones para el transporte de hidrocarburos por ductos y el otorgamiento de derechos para las actividades de refinación e industrialización de hidrocarburos y comercialización de sus productos, y la política sobre patentes y regalías.
62. La innovación más importante de la política sectorial fue la nueva organización industrial e institucional del sector de hidrocarburos. Las actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos se separan de la actividad de transporte de hidrocarburos por ductos y éstas a su vez de la actividad de distribución de gas natural por redes, de la refinación y de las actividades de comercialización de derivados del petróleo, sin prohibir la posibilidad de integración entre actividades. Las actividades de exploración, explotación y comercialización de hidrocarburos se ejecutan mediante la suscripción de contratos de riesgo compartido. Las actividades de transporte de hidrocarburos por ductos y distribución de gas natural por redes se ejecutan mediante concesión. Las actividades de refinación y comercialización de derivados del petróleo se ejecutan mediante el otorgamiento de derechos. La Superintendencia de Hidrocarburos regula las actividades de

transporte por ductos, refinación e industrialización, distribución de gas natural por redes y comercialización de derivados de petróleo.

63. Al igual que en el caso de sus congéneres, la Superintendencia de Hidrocarburos cuenta con una ODECO, con la salvedad que por la naturaleza de los prestadores de servicio – gasolineras o centros de reparto de gas licuado en garrafas- éstos carecen de ODECO.

1.3.3. Marco regulatorio del sector de telecomunicaciones.

64. El marco regulatorio del sector de telecomunicaciones, comprende la Ley de Telecomunicaciones (Ley 1632 de 5 de julio de 1995) como instrumento fundamental para la política sectorial y los reglamentos específicos de la actividad de telecomunicaciones.
65. Merece una especial mención el Reglamento a la Ley de Telecomunicaciones, pues éste contempla un Capítulo dedicado a las obligaciones de los proveedores de servicios al público con sus abonados (artículos 286 a 303).
66. La política sectorial involucra concesiones para la operación de redes públicas de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones al público; licencias para uso de frecuencias electromagnéticas y registros de redes privadas y de servicios de valor agregado; interconexión entre redes públicas; regulación de tarifas para servicios no competitivos; infracciones y sanciones; y derechos de exclusividad temporales para algunos servicios de comunicaciones.
67. En todos los servicios de comunicaciones la Superintendencia de Telecomunicaciones regula la prestación de los servicios básicos y no básicos y administra el proceso de apertura del mercado¹³.
68. Desde la perspectiva de la defensa del consumidor, debe destacarse que la regulación del sector contempla la aprobación por la Superintendencia de los términos de los contratos suscritos entre los proveedores de servicios de telecomunicaciones y sus abonados.
69. En materia de reclamaciones conocidas y resueltas a través de la ODECO, el resultado de este mecanismo se expresa en el siguiente gráfico, para los años que se indican:

CUADRO N° 2: RECLAMACIONES PRESENTADAS Y RESUELTAS EN SEGUNDA INSTANCIA 2000-2001
SUPERINTENDENCIA DE TELECOMUNICACIONES

	2000	2001
ORIGEN	Nº	Nº
Facturación	217	126
Corte de servicio	31	10
Mala atención	11	1
Servicio deficiente	0	9
Problema legal	3	1
Otros	20	5
TOTAL	282	152

Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones.

1.3.4. Marco regulatorio del sector de saneamiento básico

¹³ Del Reglamento a la Ley de Telecomunicaciones (D.S. 24132) es posible concluir que son servicios básicos las comunicaciones de voz en tiempo real, incluso vinculada con transmisión de datos o video, sea local o de larga distancia, mediante la utilización de una red fija o una red móvil. Todo otro servicio es no básico, entre los que se señalan los servicios de transmisión de datos, servicio de distribución de señales, servicios de radiodifusión o difusión de señales, buscapersonas, etc.

70. La Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario constituye el marco regulatorio del sector de saneamiento básico. Esta ley fue promulgada en octubre de 1999.
71. La nueva política sectorial establece que todo prestador del servicio de agua potable y alcantarillado debe estar regulado por la Superintendencia de Saneamiento Básico.

1.3.5. Marco regulatorio del sector de transportes.

72. El sector de transportes no cuenta con ley sectorial. Si bien el sector cuenta con leyes desactualizadas y reglamentos para algunos subsectores, es necesario desarrollar una ley marco para su regulación.
73. A pesar del retraso en el desarrollo de un marco regulatorio sectorial, la organización del sector ha experimentado innovaciones que reflejan una política sectorial en desarrollo. En el subsector de transporte aéreo se promueve y protege la competencia entre empresas aéreas y la administración de los principales aeropuertos se ejecuta mediante concesión. Las actividades en el subsector de transporte ferroviario se realizan mediante la participación de dos empresas privadas. En el sector de transporte automotor urbano se ha mantenido la política de mercados abiertos.
74. La Superintendencia de Transportes, en coordinación con otras instituciones sectoriales, regula las actividades en los subsectores de transporte aéreo, y automotor urbano. Actualmente no participa en los subsectores de transporte automotor de larga distancia, y transporte fluvial y lacustre.
75. Es común a toda la regulación de todos los sectores ya aludidos, el que la satisfacción de las necesidades del usuario o consumidor final es el objeto de la provisión de los servicios regulados por el SIRESE. La participación de estos se expresa en las características del servicio y el crecimiento de la demanda, es decir, en la evolución de la cobertura de los servicios, el consumo, la calidad de los mismos y nuevos servicios. La participación de los usuarios permite generar información que proporciona retroalimentación a todos los participantes en las diversas actividades de cada industria.
76. La información sobre cobertura y crecimiento de la demanda fue tradicionalmente el principal instrumento para las decisiones de inversión de las empresas. En la actualidad, la atención de reclamaciones de los usuarios por parte de las empresas y las Superintendencias Sectoriales, mediante el sistema de Oficina del Consumidor (ODECO), es el instrumento fundamental que permite obtener información sobre la calidad de los servicios que prestan las empresas. Estas atienden las reclamaciones de usuarios mediante las ODECO instaladas en las empresas, constituyéndose en la primera instancia de reclamación, mientras que, como hemos anotado, las Superintendencias Sectoriales atienden las reclamaciones en segunda instancia.
77. En materia de reclamaciones conocidas y resueltas a través de la ODECO del sector transporte, el resultado de este mecanismo se expresa en el siguiente gráfico, para los años que se indican:

EVOLUCIÓN DE RECLAMACIONES DIRECTAS

OPERADOR	1998	1999	2000	2001	2002
Sector Aeronáutico	99	331	638	638	731
Sector Aeroportuario	11	68	102	64	94
Sector Ferroviario	11	30	19	21	33
TOTAL DE RECLAMACIONES DE OPERADORES REGULADOS	121	429	759	723	858

1.3.6 Marco regulatorio del sector financiero.

78. La regulación del sector financiero está preferentemente orientada a garantizar el funcionamiento del sistema y la preservación de la fe pública comprometida en la actividad financiera por la captación de dineros del público que le es propia. Por ello, la Ley de Bancos no contiene disposiciones relativas a la protección de los usuarios de los servicios financieros.
79. No obstante, existen algunas que tienen relación directa con los intereses de los usuarios. Tal es el caso, por ejemplo, del Reglamento de Tasas de Interés, puesto en vigencia mediante la Resolución N° 60/2000 de 4 de agosto de 2000, de la SBEF. Las disposiciones principales de este Reglamento instruyen a las entidades financieras usar una única tasa de referencia para las operaciones pactadas a tasa variable, introducir información completa en los contratos referida a la tasa de interés de la operación, usar un método uniforme para el cálculo de las tasas efectivas y entregar periódicamente información al cliente.
80. Adicionalmente, desde el año 2001 en todas las entidades financieras está funcionando un Servicio de Atención de Reclamos y Consultas - SARC. Para la consideración de los reclamos el cliente debe presentarlo directamente a la entidad financiera involucrada, mediante un formulario estandarizado para toda la industria.
81. Una vez presentada la queja, las entidades tienen un plazo de cinco días hábiles para la consideración de los reclamos. Si el cliente no recibe respuesta en este plazo o la respuesta proporcionada no le satisface podrá presentar su reclamo a la Superintendencia de Bancos y Entidades Financieras (SBEF), mediante un formulario destinado a ese efecto.
82. Para facilitar al cliente la presentación de su reclamo se ha dispuesto la utilización de formularios gratuitos estandarizados y se ha instruido que las entidades deben disponer de ellos en todos los lugares donde prestan sus servicios en el ámbito nacional.
83. Adicionalmente, los clientes y usuarios del sistema financiero que requieran presentar un reclamo a la SBEF, pueden hacerlo mediante Fax a un número sin cargo o mediante el teléfono.

1.3.7. Marco regulatorio del sector de seguros.

84. En el sector de los seguros existe una regulación con tendencia preferente a cuidar la sanidad del sistema de seguros, atendidas sus implicancias financieras. Sin embargo, la relevancia del principio de buena fe con que intervienen las partes en el negocio del seguro ha hecho que exista alguna referencia normativa tendiente a proteger los intereses de los usuarios del sistema. En particular, la Ley de Seguros, en su artículo 41, define como uno de los objetivos de la Superintendencia de Pensiones, Valores y Seguros “proteger a los asegurados, tomadores y beneficiarios de seguros”.

1.4 Marco institucional.

85. En materia institucional, el sistema de regulación sectorial se establece como parte del Poder Ejecutivo, bajo el sector, en general, del Ministerio de Servicios y Obras Públicas y regido por las Superintendencias General y Sectoriales. Excepcionalmente, la Superintendencia de Saneamiento Básico, al igual que muchas instituciones análogas en Sudamérica, depende administrativamente de un ministerio ligado a la infraestructura, como lo es el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos.
86. Para garantizar neutralidad en la búsqueda de equilibrio entre los intereses de los usuarios, empresas y Estado, las Superintendencias que integran el SIRESE son entidades autárquicas con autonomía de gestión técnica, administrativa y económica y está declarado como independiente de todo poder, incluso del gobierno. Este objetivo se cumple mediante dos resguardos, a lo menos. Por una parte, la ley establece un sistema de designación que exige la participación del gobierno y del Senado, al disponer que el Superintendente

General del Sirese y los Superintendentes sectoriales son designados por el Presidente de la República, de una terna propuesta, en cada caso, por los dos tercios de votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. Por otra parte, la ley dispone que el Superintendente General tendrá un período de funciones de siete años y los sectoriales de cinco años, no pudiendo ser reelegidos sino pasado un tiempo igual al que hubiesen ejercido su respectivo mandato.

87. Ley SIRESE establece las funciones de la Superintendencia General, las que pueden agruparse en tres áreas de actividades:
- 1) Atención de recursos jerárquicos contra las resoluciones que deniegan los recursos de revocatoria interpuestos ante las Superintendencias Sectoriales.
 - 2) Fiscalizar y emitir opinión sobre la eficiencia y eficacia de la gestión de los Superintendentes Sectoriales, y del adecuado control de las personas naturales o jurídicas que realicen actividades reguladas.
 - 3) Actividades de coordinación que permiten el funcionamiento de las Superintendencias General y Sectoriales como un sistema integrado y que contribuyen a la mejora continua y consolidación del Sistema.
88. Como hemos dicho, las Superintendencias General, de Electricidad, de Hidrocarburos, de Telecomunicaciones y de Transportes se encuentran bajo el sector del Ministerio de Desarrollo Económico y la Superintendencia de Saneamiento Básico bajo del Ministerio de Vivienda y Servicio Básicos.
89. Las atribuciones generales de los Superintendentes Sectoriales, además de las específicas establecidas en las Leyes sectoriales, pueden agruparse en dos áreas de actividades:
- c) Actividades de administración de la Ley SIRESE y las normas sectoriales, referidas a promover la competencia y eficiencia en los sectores regulados; investigar conductas anticompetitivas; otorgar concesiones, licencias, autorizaciones y registros; vigilar la correcta prestación de servicios y cumplimiento de obligaciones contractuales por parte de las empresas reguladas; aprobar precios y tarifas; aplicar sanciones en los casos previstos por las normas sectoriales y en los contratos de otorgamiento de derechos; procesar las reclamaciones presentadas por usuarios, empresas y órganos del Estado; resolver en primera instancia los recursos de revocatoria que le sean presentados.
 - d) Actividades de asesoría orientadas al perfeccionamiento y consolidación de la regulación sectorial, mediante la propuesta al Poder Ejecutivo de normas y elaboración de los reglamentos relativos a su sector.
90. En el ejercicio de la aplicación de la ley SIRESE y las normas sectoriales, las Superintendencias Sectoriales emiten resoluciones administrativas, las que pueden ser impugnadas por cualquier persona natural o jurídica, pública o privada, cuyos intereses legítimos o derechos hayan sido afectados. Para este propósito, la ley SIRESE establece procedimientos de impugnación y recursos de apelación en una secuencia de dos instancias administrativas y una instancia judicial.
91. Es así como se contempla una instancia administrativa denominada "Recurso de Revocatoria", que se interpone y tramita ante la respectiva Superintendencia Sectorial. Este recurso está establecido para que cualquier resolución emitida por una Superintendencia Sectorial pueda ser impugnada ante la propia Superintendencia que la emitió. En un plazo de hasta 30 días hábiles, la resolución del Recurso de Revocatoria puede confirmar la resolución original, o puede revocarla total o parcialmente.
92. El Recurso Jerárquico ante la Superintendencia General, por su parte, es una segunda instancia administrativa establecida para que, en caso de que el recurrente considere que la resolución del Recurso de Revocatoria continúa afectando sus intereses legítimos o sus derechos, pueda obtener una modificación de la decisión que lo afecta. La

Superintendencia General, en un plazo de hasta 90 días, se pronunciará confirmando o revocando la resolución de la Superintendencia Sectorial, o desestimando el recurso, y con carácter excepcional modificando o sustituyendo la resolución impugnada.

93. El cuadro que sigue muestra las estadísticas de este recurso, relativas a los años 2000 y 2001:

CUADRO N° 3: RECURSOS JERARQUICOS DMITIDOS 2000-2001
SUPERINTENDENCIA GENERAL

SECTOR	2000 Nº	2001 Nº
Electricidad	19	33
Hidrocarburos	5	16
Saneamiento Básico	2	2
Telecomunicaciones	5	8
Transportes	2	7
TOTAL	33	65

Q Fuente: Superintendencia General.

94. Por su parte, existe una instancia judicial consistente en la formulación de una demanda contencioso administrativa ante la Corte Suprema de Justicia. Esta vía judicial está establecida para que, en caso de que el recurrente considere que la resolución del Recurso Jerárquico continúa perjudicando sus intereses legítimos o sus derechos, pueda presentar una demanda ante la Corte Suprema de Justicia para que enmiende aquello que lo perjudica.
95. La estructura institucional de la regulación sectorial se resume en que los Poderes Ejecutivo y Legislativo elaboran el marco regulatorio sectorial y las Superintendencias del Sistema de Regulación Sectorial están a cargo de la aplicación del mismo. Las empresas prestan los servicios a los usuarios en el marco de la normativa sectorial.
96. Como parte de la estructura institucional, el Poder Ejecutivo participa en los sectores de electricidad, saneamiento básico, telecomunicaciones y transportes a través del Ministerio de Servicios y Obras Públicas que es el responsable del diseño y seguimiento de la política sectorial mediante sus respectivos Viceministerios. En el sector de hidrocarburos participa a través del Ministerio de Hidrocarburos y Minería, que a su vez es el responsable del diseño y seguimiento de la política sectorial en el sector mediante el respectivo Viceministerio.
97. Sistema de Regulación Sectorial. El Sistema de Regulación Sectorial es la estructura institucional diseñada para ejecutar dos tareas:
- Administrar el marco regulatorio.
 - Establecer procedimientos para la aplicación de la normativa.
98. El Sistema inició operaciones a fines de 1995 con la designación del Superintendente General y del Superintendente de Telecomunicaciones. Los Superintendentes de Electricidad, Hidrocarburos y Transportes fueron designados en diferentes fechas durante 1996 y el Superintendente de Saneamiento Básico (antes Superintendente de Aguas) fue designado en 1997.
99. Hasta fines de 2003, las Superintendencias de mayor antigüedad son la Superintendencia General y la de Telecomunicaciones, con poco más de ocho años de existencia. La más joven es la de Saneamiento Básico con seis años y medio de existencia. Lo anterior muestra que el sistema en su conjunto es todavía joven, con poca experiencia acumulada y con el desafío de consolidar un proceso regulatorio eficiente. El inicio de actividades en diferentes fechas demoró el funcionamiento del SIRESE como sistema, aunque las Superintendencias que iniciaron operaciones con posterioridad se beneficiaron de la experiencia acumulada por las primeras.

100. La caracterización del sistema de regulación sectorial es la siguiente:
- Independencia y autonomía. Las Superintendencias General y Sectoriales fueron creadas como personas jurídicas de derecho público y como órganos autárquicos con jurisdicción nacional y autonomía de gestión técnica, administrativa y económica.
 - Continuidad de los Superintendentes. Los Superintendentes son designados por el Presidente de la República de ternas propuestas por dos tercios de votos de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El Superintendente General ejerce su función durante un período de siete años y los Superintendentes Sectoriales ejercen durante un período de cinco años, no pudiendo ser destituidos excepto por el incumplimiento de sus funciones.
 - Modelo mixto. La Ley del SIRESE no crea un modelo unisectorial basado en un conjunto de instituciones regulatorias que operan en forma aislada unas de otras y tampoco crea un modelo multisectorial con una sola institución regulatoria encargada de todas las actividades regulatorias sectoriales. Más bien crea un modelo mixto que combina las ventajas de los modelos unisectoriales y multisectoriales.
101. La primera característica proporciona al SIRESE la independencia y autonomía requeridas para la administración del marco regulatorio en condiciones de neutralidad frente a los intereses de los usuarios, empresas y Estado. Este es un elemento fundamental para la legitimidad de las acciones de las Superintendencias General y Sectoriales, que contribuye a la sustentabilidad y desarrollo del sistema en el largo plazo y que provee de un razonable grado de credibilidad a instituciones encomendadas de representar intereses difíciles de conciliar como lo son los intereses de las empresas y de los usuarios a la vez.
102. Lo anterior lleva aparejada la dificultad de ser abogado de las partes y juez, de manera simultánea.
103. La segunda característica dota de continuidad a las labores, planes y estrategias de las Superintendencias General y Sectoriales. De esta manera, la forma y tiempo por los cuales son nombrados los Superintendentes General y Sectoriales, se constituye en otro elemento que contribuye a la sustentabilidad y desarrollo del sistema.
104. La condición mixta resalta la característica de sistema del SIRESE. La característica unisectorial del SIRESE surge por la autonomía de las Superintendencias Sectoriales para ejercer la función regulatoria en sus respectivos sectores y por la existencia de normativa sectorial específica para cada sector. La característica multisectorial surge por las funciones de apelación, fiscalización y coordinación a cargo de la Superintendencia General, que no ejerce una función reguladora directa ni tiene autoridad jerárquica sobre las Superintendencias Sectoriales, dando lugar a que el SIRESE funcione como un sistema por lo siguiente:
105. Función de apelación. Como resultado de esta función se tiene: (1) consistencia en el desarrollo de los procesos de segunda instancia de apelación para todos los sectores regulados; (2) los procedimientos administrativos o de apelación, en primera y segunda instancia, tienden a ser más ágiles que los judiciales y menos costosos; (3) los temas de conflictos regulatorios, al ser especializados en aspectos técnicos antes que jurídicos, pueden ser resueltos técnicamente por la vía administrativa dentro el SIRESE, quedando la vía judicial como última instancia,
106. Función de fiscalización. Proporciona a la Superintendencia General información y visión multisectorial sobre la actividad y experiencias regulatorias, así como sobre el desarrollo de cada sector. Esta visión multisectorial permite enriquecer el análisis y la retroalimentación a las Superintendencias Sectoriales.
107. Función de coordinación. Permite homogeneidad y consistencia en la adopción de sistemas y prácticas administrativas comunes en los ámbitos de políticas sobre recursos humanos, salarios, estructuras administrativas, normas internas, presupuestos y

programación de operaciones. Asimismo permite el desarrollo de proyectos de interés común para dos o más Superintendencias Sectoriales.

108. El Sistema de Regulación Sectorial Boliviano, al ser mixto, se beneficia de las ventajas de ambos modelos de regulación, unisectoriales y multisectoriales, añadiéndose a éstas la ventaja del intercambio de información entre Superintendencias Sectoriales que genera:

- Beneficios en términos de transferencia de experiencias, métodos, prácticas y resultados regulatorios de una Superintendencia a otra, disminuyendo así el período de aprendizaje, fomentando la consistencia de las decisiones regulatorias e incrementando la eficiencia y eficacia del sistema en su conjunto.
- Competencia indirecta positiva entre Superintendencias Sectoriales, pues si bien las Superintendencias Sectoriales no actúan entre ellas, están relacionadas con una misma Superintendencia General que puede comparar sus respectivos desempeños.
- Menor posibilidad de que alguna Superintendencia sea capturada. Lo anterior se produce por la existencia de una instancia superior que establece criterios generales y ejerce una supervisión que no están afectados por los vínculos ni expectativas que existen entre los regulados y los reguladores de cada sector.

109. Si bien las características de independencia y autonomía del sistema, continuidad y estabilidad de los Superintendentes en sus funciones y el modelo mixto del Sistema de Regulación Sectorial, contribuyen de manera sustancial a la consolidación, legitimidad, sustentabilidad y desarrollo de la estructura institucional regulatoria, en la práctica estas ventajas podrían ser disminuidas por diversos motivos, entre ellos, la injerencia del sector político, las presiones de los intereses de las empresas y, eventualmente, los propios usuarios, inestabilidad de los cargos ejecutivos en las Superintendencias, así como la falta de recursos financieros y recursos humanos especializados.

110. Desde el lado del consumidor, en cambio, la visión es menos positiva. En efecto, las organizaciones de consumidores bolivianos desconfían de las Oficinas del Consumidor (ODECO), creadas en el marco de la regulación sectorial de las Superintendencias del SIRESE, las cuales deberían convertirse en una fuente de información de primera mano sobre la calidad del servicio prestado. Aunque el sistema de ODECO puesto en práctica por los sectores regulados permite al usuario hacer conocer su insatisfacción con el servicio, éstas no tienen la capacidad de seguimiento y de ejercer presión para la mejora del servicio, porque son parte de las empresas (recurso de primera instancia) o son dependientes del ente regulador (recurso de segunda instancia).

111. Si bien este último podría ser efectivo, se plantean dudas de las aludidas agrupaciones de consumidores sobre el accionar de las mismas, porque infundadamente estiman que no tienen la capacidad directa para cursar una sanción al infractor. Además se observa la ausencia de parámetros que permitan la medición de los daños causados a los usuarios por el servicio ineficiente de las empresas reguladas. También hacen presente que los usuarios tienen poca información por parte de las ODECO sobre sus derechos y obligaciones cuando requieren el servicio, siendo ésta una gran desventaja ya que el usuario no tiene parámetros de comparación para establecer la calidad del servicio por el cual está pagando.

1.5. Otras políticas públicas relacionadas con la Protección del Consumidor.

112. Durante el año 2003 el Ejecutivo, a través del Ministerio de Industria, Comercio y Exportaciones, ha sometido a discusión un proyecto de ley "De Salvaguardia de la Competencia y Defensa del Consumidor". Este proyecto de ley trata en forma conjunta las materias a que alude su título, coincidiendo en ello con uno de sus antecedentes más próximos, el "Código Ordenador del Mercado", al que nos referiremos más adelante.

113. El proyecto que hoy se somete a consulta pública fue difundido en el segundo semestre de 2003 y dio lugar a reuniones realizadas entre los días 22 y 26 de

septiembre, en las ciudades de Santa Cruz y La Paz, con participación de representantes del propio gobierno y los entes reguladores, junto a entidades empresariales y representantes de los consumidores.

114. En lo relativo a la protección de los consumidores, el proyecto dedica el Capítulo III, que consta de 7 artículos (artículos 11 a 17), que tratan de los derechos del consumidor; de la idoneidad de los bienes y servicios; de la responsabilidad por los riesgos; de la obligación de informar, y; de los derechos a reclamo ante el proveedor y la autoridad.
115. Sin embargo haberse insistido durante la ronda de entrevistas en orden a que el aludido proyecto de ley representaba un esfuerzo que contaba con un consenso amplio entre todos los agentes de mercado relevantes, lo cierto es que pudo constatarse que existe una fuerte oposición a sus términos, no siempre por las mismas razones. En efecto, la mayor parte de los representantes empresariales fueron quienes manifestaron un mayor grado de rechazo a la iniciativa, declarando una oposición que en algunos casos abarca incluso la necesidad y conveniencia de que exista una ley relativa a estas materias. El fundamento en estos casos tiene relación, principalmente, con la existencia de una extendida actividad económica informal contra la cual es difícil competir incluso hoy, sin los mayores costos que los opositores a la iniciativa suponen traerá aparejada la vigencia de estas normas de resguardo a los intereses de los consumidores.
116. No obstante, la gran mayoría de las críticas no se orientan a descalificar el proyecto en su conjunto, sino a observar determinados aspectos del mismo. En particular, existen numerosas instituciones al interior del propio gobierno que estiman inconveniente que el proyecto de ley aborde simultáneamente dos materias distintas, como son la promoción y defensa de la competencia, por una parte, y la defensa de los consumidores, por otra. Asimismo, se cuestiona que el proyecto no haga un mejor aprovechamiento de la experiencia ganada en el tratamiento de ambos temas por las instituciones públicas del SIRESE. Más aún, se ha hecho presente la conveniencia de que exista la mayor coincidencia posible con dicho sistema, a fin de propender a un tratamiento más homogéneo de estos temas, con prescindencia del sector económico del que se tratara.
117. Existen numerosas críticas, también, a la forma en que ha nacido el proyecto de ley y a la manera en que se ha conducido el debate social a su respecto. En lo primero, se cuestiona la circunstancia de que se trate de un proyecto de ley más bien impuesto por el Ejecutivo, antes que surgido de la propia base social o, incluso, empresarial. En cuanto a lo segundo, se reprocha e imputa una eventual restricción del debate a círculos poco extendidos, con escasa concurrencia de personas y organizaciones.
118. Sin embargo, es mayoritario el sentimiento de que, pese a todo, la iniciativa constituye un avance necesario para el país, impostergable e inevitable en el marco de una creciente integración económica con otros países y con otros grupos de países.
119. Un juicio único sobre el aludido proyecto es necesariamente discrecional pues depende de la apreciación que se haga de las circunstancias en que éste ha tenido lugar. Por una parte debe reconocerse que el proyecto tiene carencias importantes si se lo compara con las legislaciones de países que cuentan con leyes generales sobre los derechos de los consumidores. Por otra, la situación política boliviana y el relativamente escaso grado de consenso social que la misión exploratoria pudo apreciar en torno a la necesidad y bondades del proyecto de ley, dan fundamento a quienes sostienen que el contenido del proyecto constituye el máximo posible, de manera que el surgimiento y desarrollo de la legislación del consumidor en Bolivia deberá producirse en etapas sucesivas que perfeccionen los avances que se vayan produciendo y legitimando política y socialmente en las etapas anteriores.
120. Con las salvedades indicadas en el párrafo anterior, sin embargo, es pertinente llamar la atención sobre las materias que pueden ser mejoradas en el proyecto:
- e) El ámbito de aplicación no hace referencia al mercado formal e informal;

- f) La consagración de los derechos de los consumidores omite algunos muy relevantes como la libre elección del bien o servicio, y la no discriminación arbitraria por parte de los proveedores (negativa de venta u otras situaciones análogas);
- g) No hay alusión a los deberes del consumidor;
- h) El derecho a organizarse no está regulado de manera tal que su ejercicio sea más expedito que la conformación de otras agrupaciones sociales. Asimismo, la alusión a este derecho es simplemente declarativa, pues no se establecen los derechos ni obligaciones de los partícipes ni de las organizaciones consideradas como tales, no se regulan las prohibiciones que afectan a unos y otras, etc.;
- i) No hay un tratamiento sistemático de la responsabilidad por incumplimiento, con la excepción de un buen enunciado del principio de la responsabilidad del proveedor (por ejemplo, no se aborda el problema de la responsabilidad del fabricante extranjero);
- j) No se aborda el tema de los contratos de adhesión, ni se regulan sus efectos;
- k) No se tratan algunos resguardos usualmente concedidos al proveedor responsable, respecto de su propio proveedor;
- l) El tratamiento de la información comercial es básica, sin reglas particulares para el caso del crédito, instrucciones de uso, promociones y ofertas, entre otras materias;
- m) No hay reglas particulares en materias relevantes, tales como la prestación de servicios y la publicidad;
- n) No existe un procedimiento específico para los casos de infracción a las normas del proyecto o para el ejercicio de los derechos patrimoniales que se consagran a favor del consumidor.

121. La iniciativa legislativa en actual formulación tiene diversos antecedentes en el pasado reciente. En efecto, aún cuando las fechas que se nos refirieron son imprecisas, pueden destacarse en los últimos diez años al menos dos proyectos de ley que tratan las materias que hoy aborda el nuevo proyecto que comentáramos. Estas dos iniciativas previas son el proyecto del Código Ordenador del Mercado y el proyecto de Ley de la Competencia.

122. En relación con el Código Ordenador del Mercado debe destacarse que, en términos generales, éste contempla la mayor parte de las materias que la legislación comparada incorpora en las leyes de defensa del consumidor. En efecto, el aludido Código está dividido en cinco Libros, dos de los cuales tienen directa relación con la materias que nos interesan: el Libro Primero, De la Protección y Defensa del Consumidor, con 34 artículos; y el Libro Quinto, Del Instituto Nacional de Protección al Consumidor, la Competencia y la Propiedad Intelectual, con 56 artículos.

123. Una comparación básica entre la iniciativa en actual desarrollo y el aludido Código ofrece lo siguiente:

Anteproyecto en estudio	Código Ordenador del Mercado
Consagra un ámbito de aplicación impreciso, que debe complementarse con otras disposiciones tales	Contempla un ámbito de aplicación más extenso, cuya enunciación se satisface a sí misma.

como la definición de consumidor o usuario.	
Se regula de manera básica la idoneidad de los bienes y servicios.	Se trata sistemáticamente la protección de los intereses económicos del consumidor, incluyendo aspectos tales como pesos y medidas, condiciones de la oferta, oferta de productos usados o de segunda selección; tratamiento del crédito comercial; contratos de adhesión.
La obligación de informar se establece de manera genérica, sin regularla.	Se hace un tratamiento sistemático del derecho a la información, incluyendo los aspectos mínimos que debe incluir la información comercial y regulando la publicidad.
Se consagra la reparación de daños provocados por bienes y servicios.	Se consagra la reparación de daños provocados por bienes y servicios, distinguiendo entre los distintos conceptos indemnizables, incluyendo la reparación y reposición de bienes y servicios.
Se consagra el derecho a la organización de los consumidores, sin regularlo.	Se consagra el derecho a la organización de los consumidores, con una regulación básica (por ejemplo, restricciones a la actividad de las organizaciones).
Contiene 7 artículos relativos a la protección de los consumidores.	Contiene 34 artículos relativos a la protección de los consumidores.

1.6 Apreciación de los aspectos planteados en el capítulo.

124. El grado de diferenciación entre las distintas realidades económicas y normativas que coexisten al interior de Bolivia son, a la vez, preocupantes y esperanzadoras. Son preocupantes porque la existencia de realidades tan disímiles como las de los servicios regulados, por una parte y, el resto de las actividades comerciales, industriales y de servicios, por la otra, debió haber inducido a un progresivo desarrollo de la temática de protección al consumidor. El cuidado diseño e implementación del sistema de defensa del consumidor en las actividades reguladas por el SIRESE debió ser un elemento motivador para que las instituciones, criterios y prácticas de ese sistema se fueran expandiendo a otras actividades económicas en donde la preservación de los intereses de los consumidores y usuarios tiene tanto sentido como en las industrias de suministros básicos. Ello, sin embargo, no ha ocurrido y esta circunstancia es manifestación de que algo ocurre con el sistema SIRESE que no despliega todo su potencial, lo que se explica, en una posición extrema, por una presunta orientación pro industria antes que pro consumidor, o, desde una óptica menos apasionada, simplemente por falta de connotación más social del sistema. En cualquier caso, es lamentable que un sistema muy bien concebido sufra algún grado de desprestigio, pues la fortaleza de las instituciones descansa principalmente en el prestigio de las mismas. Si el sistema de protección de los derechos de los usuarios que ofrece el sistema SIRESE pierde credibilidad y legitimidad ante la opinión pública y los consumidores bolivianos, se perderá parte importante de su eficacia y será muy costoso en recursos y especialmente en tiempo recuperar la confianza perdida. Los mayores perjudicados por una circunstancia tan desafortunada serán los propios usuarios a quienes el sistema pretende defender.
125. Pese a lo expuesto, existe la capacidad y voluntad para diseñar e implementar una institucionalidad completa orientada a la promoción de los intereses y derechos de los consumidores. A diferencia de otras naciones con déficit en materia de protección de los derechos de los consumidores, Bolivia no requiere recurrir a modelos diseñados para otras naciones con otras realidades, sino que cuenta con capacidades propias, incrementadas por una experiencia con los propios consumidores bolivianos, a partir de la cual se puede construir aquello que en materia de Derecho del Consumo falta por hacer. Para ello la crítica al sistema SIRESE no deja de tener fundamento, ya que es un insumo más a partir del cual puede crearse con mayor legitimación social un sistema nacional de protección al consumidor de cobertura universal, dirigido a todos los bienes y servicios que se transan en los mercados bolivianos.
126. Para el logro de estos objetivos, sin embargo, es condición previa que la sociedad boliviana, expresada tanto en sus instituciones políticas como en sus instituciones sociales, alcance un grado básico de consenso tanto respecto de la necesidad de proteger los

derechos de los consumidores, como respecto de los principios y orientaciones básicas que deben gobernar ese esfuerzo.

Capítulo 2. Principales necesidades y prioridades detectadas en la misión exploratoria.

2.1. Necesidad de diseminar y sensibilizar a la colectividad con una cultura de protección del consumidor (La Implementación general de un derecho de consumo): Hacia la promulgación de una Ley General de Protección del Consumidor

127. La propuesta de ley, en lo que se refiere a los derechos de los consumidores, es conservadora. En efecto, en sus 7 artículos enuncia gran parte de los derechos universalmente reconocidos a los consumidores; trata someramente sobre las características de los bienes y servicios desde la perspectiva de su idoneidad, definiendo los aspectos que deberán ser tomados en cuenta para calificarla; regula parcialmente los efectos de los riesgos previstos y no previstos que pudieren tener su fuente en bienes y servicios ofrecidos en el mercado; establece de manera genérica la obligación de informar; trata someramente del derecho de reclamo ante el proveedor y ante la autoridad; establece un régimen de sanciones y encomienda a determinadas autoridades la protección de los temas de que trata la ley, esto es, defensa del consumidor y salvaguarda de la competencia.
128. Como puede observarse en el párrafo 103 y en el cuadro del párrafo 105, la propuesta puede y debe ser perfeccionada, tanto porque adolece de imprecisiones y carencias respecto de otras legislaciones, como porque es menos precisa y exhaustiva que propuestas anteriores que se han elaborado en la propia Bolivia para abordar los mismos temas.
129. Nada de ello será posible, sin embargo, si no se internaliza en la sociedad boliviana la necesidad y conveniencia de contar con una legislación y una institucionalidad que proteja los legítimos intereses y los derechos de los consumidores. Para ello es necesario que la autoridad política y en particular los poderes Ejecutivo y Legislativo estén convencidos de la necesidad de impulsar una legislación sobre esta materia.
130. Asimismo, nos parece oportuno hacer presente que la existencia del derecho del consumidor ha estado unida a la existencia de un modelo de desarrollo económico que valora la iniciativa privada y que adopta al mercado como el ámbito en el que tienen lugar las transacciones de bienes y servicios entre proveedores y consumidores. Las diferencias entre los modelos económicos de los países que cuentan con legislación de protección al consumidor no son tales que estas premisas básicas sean cuestionadas. Por ello, la posibilidad de que Bolivia siga un modelo de desarrollo que se fundamente sobre otras bases, pudiera dificultar el desarrollo de la protección al consumidor o, cuando menos, condicionará parte de su contenido. En efecto, una ingerencia relevante del Estado como proveedor de bienes y servicios podría estimular el establecimiento de órganos públicos de protección de los consumidores con capacidades, facultades y orientaciones diversas a aquellas que pudieran considerarse en un marco de proveedores fundamentalmente privados, respecto de los cuales la agencia de protección al consumidor no compartirá, como ocurre cuando el Estado-empresa y el Estado-regulador coexisten, una misma dependencia política. Es innegable que una agencia de protección de los consumidores tiene mayores grados de libertad para reprochar a un privado que a otra entidad tan estatal como ella o, a la inversa, goza de mucha mayor credibilidad para elogiar al proveedor privado antes que al Estado proveedor.
131. La circunstancia de que el proyecto de ley en actual elaboración se refiera, adicional y conjuntamente a la preservación de la competencia puede ser una dificultad adicional. En efecto, mientras la protección de los derechos de los consumidores se manifiesta en distintos modelos económicos –aunque en unos sea con mayor intensidad que en otros- la preservación y fomento de la competencia está más ligada a concepciones más liberales de la conformación económica de los países. Por ello, mientras más dirigista sea la

orientación del modelo económico que se adopte, es más probable que la valoración del mercado y la competencia se minimice. Si ello ocurriera en Bolivia, es muy posible que el proyecto de ley deba bifurcarse en dos proyectos distintos, uno relativo a la salvaguardia de la competencia y otro –más factible- dedicado a los derechos de los consumidores

132. Adicionalmente a lo expuesto en el párrafo precedente, es necesario que la sociedad en su conjunto y los grupos representativos de ella puedan concertar en cuanto a la creación de condiciones para una cultura del consumo. Una legislación de protección al consumidor puede ser impuesta verticalmente desde los poderes colegisladores, siempre que entre ellos exista consenso respecto de la necesidad y contenido de una legislación como la que nos interesa, pero la sola existencia de dicha legislación no es condición suficiente para que en el país se establezca una cultura de protección a los derechos de los consumidores. La existencia de una legislación adecuada es una necesidad imperante, a efectos de dar inicio a la creación de un hábito social que favorezca los derechos de los consumidores. Se debe dejar constancia, que sólo es el primer paso para que la defensa de los intereses de los consumidores constituya una realidad que caracterice al desarrollo económico boliviano.
133. Dicho lo anterior, una primera observación de la realidad boliviana es que ésta muestra dos mundos completamente diversos, perfectamente disociados el uno del otro. Por una parte, existe un conjunto de servicios unidos por la común característica de satisfacer las necesidades de abastecimiento de los llamados “servicios básicos”, mientras que por otra parte existe un conjunto mayor de satisfactores –los demás bienes y servicios- que carecen de una regulación aislada o sistemática tendiente a la protección de los derechos de los consumidores.
134. Una segunda observación es que a pesar de la experiencia ganada por los propios usuarios con motivo de la aplicación del modelo SIRESE en general y de las ODECO en particular, ésta no ha servido para irradiar al resto de las actividades de consumo la necesidad de contar con una regulación y una institucionalidad que satisfagan los objetivos y cumplan las funciones que cumplen las Superintendencias del SIRESE, en relación con los intereses de los consumidores.
135. Una de las causas que explican las afirmaciones en párrafos precedentes probablemente se deba al contrabando y la informalidad comercial que están demasiado extendidos en Bolivia. Sin embargo, esta situación no necesariamente es válida. En efecto, si bien todos los representantes del empresariado industrial y comercial que fueron entrevistados coincidieron en que ambas circunstancias –el contrabando y la informalidad- hacen inviable una legislación sobre los derechos de los consumidores, cuyo ámbito de aplicación se extienda a todas las áreas de la economía. El planteamiento de que el comercio formal no está en capacidad de ofrecer ventajas al consumidor en el marco de una implementación general del derecho del consumo no es del todo válido. En base a lo referido por una multiplicidad de entrevistados, el comercio ilegal ofrece condiciones de mercadeo y garantía similares a los que puede ofrecer el comercio formal en el marco de un sistema de defensa del consumidor de aplicación general a toda la actividad de consumo.
136. Precisamente los grados de resguardo que ofrece la actividad comercial lícita y formal son siempre mayores que aquellos que ofrece circunstancialmente el comercio ilegal, atendido que el primero confiere “derechos” a los consumidores, mientras el segundo otorga “regalías” o “dádivas” que bien puede dejar de conceder a voluntad. La diferencia no es menor y, por lo mismo, no es extraño que el consumo ilegal en el marco de los servicios del SIRESE no sea la norma general ni sea la condición por la que se inclinan los usuarios.
137. En lo relativo al proyecto de ley es llamativo que los empresarios no lo identifiquen como una herramienta útil para enfrentar el comercio ilegal, con el cual se enfrenta en una competencia manifiestamente desleal. El interés de transformar la economía boliviana desde sus actuales grados de informalidad a mayores grados de formalización, debe ser consistente y aprovechar todas las oportunidades y herramientas que favorecen la formalización de los mercados o que fuerzan a ello. La legislación de protección al

consumidor es una de esas herramientas útiles, según ha demostrado la experiencia de aquellos países que transitaron desde economías sin consagración y protección de los intereses legítimos de los usuarios, hacia economías con mayores y más amplios grados de tutelas sobre tales intereses. Si así no se hiciera se dará sustento a la apreciación de que la resistencia empresarial a la legislación de protección de los consumidores tiene un componente ideológico importante.

138. Por otra parte, es comprensible el interés de abordar en un mismo proyecto de ley los temas de la competencia y la protección de los derechos de los consumidores, a fin de facilitar la viabilidad legislativa del tema de la competencia, cuya importancia suele ser más difícil de explicar y asimilar para el Congreso, respecto de la cotidianeidad y predisposición que se suele suponer a la protección de los consumidores. Esta visión, sin embargo, omite la consideración de los intereses que con razón o sin ella se sienten amenazados por una ley de protección del consumidor, y la experiencia comparada de otros países de la región, que desmiente la creencia de que una ley sobre los derechos de los consumidores es más sencilla de aprobar y lleva ventaja a una ley sobre la promoción y protección de la competencia.¹⁴
139. No obstante, llama la atención que el proyecto formulado recientemente sea menos exhaustivo en la amplitud y en el tratamiento de los temas, que los proyectos que le sirvieron de antecedente directo. Así, a vía simplemente ejemplar, el Código Ordenador del Mercado, v. gr., trata materias omitidas en el actual proyecto tales como las operaciones de crédito ligadas a los actos de consumo; las promociones y ofertas; la regulación de los contratos, especialmente de adhesión; la educación de los consumidores; la publicidad comercial; las obligaciones de los proveedores: etcétera.
140. La propuesta de ley que se encuentra en actual discusión prelegislativa, a que hemos hecho mención en párrafos anteriores, en lo relativo a la materia de Protección del Consumidor pareciera poco ambiciosa si se considera especialmente que las autoridades bolivianas han formulado en el pasado reciente propuestas más amplias y más precisas sobre estos temas. Resulta llamativo constatar que la autoridad de hoy aprovecha de manera simplemente parcial los esfuerzos desplegados anteriormente, sin que pueda observarse que ello haya redundado de manera notoria en la obtención de un consenso que permita una tramitación expedita del proyecto de ley que se presente a trámite legislativo.
- 141.
142. De esta manera, deberían volver a estudiarse las propuestas que sirvieron de fundamento a la que hoy se ha elaborado, a fin de aproximar su contenido al de aquellas, cuyo contenido nos parece preferible. Dicho estudio bien pudiera hacerse, además, en un proceso participativo que involucre a los actores relevantes, entre los cuales cabe destacar de manera preferencial a las propias organizaciones de consumidores y organizaciones empresariales. El proyecto que se presente a trámite legislativo en tales condiciones podría venir avalado por grados de consenso o acercamiento mucho mayores que aquellos que hoy se perciben y con un contenido perfeccionado.

2.2. Necesidad de fortalecer la labor de las autoridades sectoriales encargadas de la Protección del Consumidor.

143. De acuerdo con la misión exploratoria se desprende que la evaluación que las propias autoridades sectoriales bolivianas hacen de las fortalezas y debilidades del sistema de regulación sectorial es satisfactorio. Entre las primeras destacan mecanismos que caracterizan a la regulación sectorial, destacando las siguientes:

a) Competencia.

¹⁴ En el caso de Chile, por ejemplo, la Ley sobre los Derechos de los Consumidores, tuvo un trámite legislativo que superó los 5 años; el Mensaje del Poder Ejecutivo fue presentado al Congreso en Agosto de 1991 y la ley fue promulgada en marzo de 1997.

144. Fomentar la competencia donde sea posible y simularía donde no sea posible, mediante la regulación, es una práctica que favorece al bienestar social.

b) Reclamaciones de usuarios.

145. El enfoque de buscar la satisfacción del usuario mediante la atención de reclamaciones individualizadas a través del sistema de Oficina del Consumidor (ODECO), fortalece el sistema regulatorio y desarrolla sus potencialidades, debido a que este sistema provee al regulador de información de fácil acceso sobre la calidad de los diversos servicios que prestan las empresas.

146. Cabe destacar la circunstancia de que todos los prestadores de servicios sometidos al sistema de regulación deban contar con una o más ODECO y que las Superintendencias hayan puesto un interés manifiesto en el perfeccionamiento de los sistemas de contacto con los usuarios y de reclamación, en su caso. El ejemplo de la Superintendencia de Electricidad, con la incorporación de tecnología interactiva como ocurre con las ODECO virtuales o de tecnología facilitadora del acceso como ocurre con las ODECO NET, son demostraciones claras de la voluntad que hay detrás del estado actual de implementación del sistema.

c) Independencia y autonomía.

147. Esta característica contribuye a proporcionar al SIRESE las condiciones de neutralidad frente a los intereses de los usuarios, empresas y Estado, elemento que contribuye a la legitimidad, sustentabilidad y desarrollo del sistema regulatorio en el largo plazo.

148. Aunque un examen somero de las resoluciones dictadas demuestra que el número de reclamaciones de usuarios en algunos casos es relativamente escaso para las facilidades que el sistema ofrece, existen ejemplos claros de la independencia con que resuelven las autoridades las reclamaciones que les son sometidas a su conocimiento.

149. Sin embargo, la independencia de juicio al interior del mismo sistema es más bien relativa, atendido el hecho de que existe una voluntad explícita de propender a la uniformidad de los criterios de actuación de las diversas Superintendencias, a través del encomendamiento de este objetivo a la Superintendencia General, expresada en sus decisiones expedidas a propósito del conocimiento y resolución de los Recursos Jerárquicos.

150. Es muy probable que esta labor contralora haya tenido efectos en el desempeño de las Superintendencias sectoriales, habida cuenta de la escasa proporción de recursos jerárquicos que son acogidos, aún parcialmente.

d) Recursos de apelación.

151. Estos fortalecen el sistema regulatorio al ser más ágiles que los judiciales y menos costosos. Permiten solución de recursos por la vía administrativa en sus dos instancias, quedando la judicial como última instancia. De este modo se ha resuelto de manera eficaz el problema de los costos de transacción de los consumidores, cuya consideración no ha sido tomada en cuenta adecuadamente en países que, a diferencia de Bolivia, cuentan con legislación e institucionalidad de protección al consumidor, acompañada de una experiencia de años en el tratamiento de la problemática del consumo.

e) Fiscalización.

152. Contribuye a la maximización del impacto social de la regulación, protegiendo los intereses de las empresas, usuarios y del Estado mediante la continua evaluación de la eficiencia y eficacia de la gestión de los Superintendentes Sectoriales. Esta evaluación introduce "accountability" del regulador. El éxito de esta tarea contribuye a la consolidación

de la regulación sectorial, y la tecnología desarrollada puede potencialmente transferirse a otras instancias del gobierno donde se ejecuten tareas similares.

f) Sistema mixto.

153. El sistema regulatorio se beneficia de las ventajas de los modelos unisectoriales y multisectoriales, añadiéndose a éstas la ventaja del intercambio de información entre Superintendencias Sectoriales, que contribuye a la disminución del período de aprendizaje del sistema, fomenta la consistencia de las decisiones regulatorias, promueve la competencia indirecta positiva entre Superintendencias, reduce la probabilidad de captura e incrementa la eficiencia y eficacia del sistema en su conjunto.

g) Audiencias públicas y consultas.

154. Estos mecanismos permiten mayor transparencia y participación de los interesados en el proceso de diseño de las normas regulatorias. Sin embargo, no se observa por qué la participación institucionalizada de los consumidores no se extiende al conjunto de los procesos regulatorios, tanto de diseño como de aplicación.

155. Respecto a las limitaciones y restricciones a la actividad regulatoria pueden destacarse los siguientes:

a) Limitaciones.

156. El desempeño de una empresa particular o de una industria en su conjunto, no depende exclusivamente del marco normativo, de la regulación aplicada y de la institucionalidad regulatoria. Otros factores igualmente o más determinantes del desempeño de la industria son el tamaño del mercado, el crecimiento de la demanda, la eficiencia y rentabilidad de las empresas, calidad de la infraestructura, calidad de la mano de obra especializada, el nivel de ingresos y educación de los usuarios finales, desempeño de otras actividades de la economía, comportamiento de los mercados externos, particularmente en el caso de energía, estabilidad macroeconómica, condiciones que afectan la estabilidad social como por ejemplo el empleo y distribución del ingreso, así como situaciones institucionales y políticas que afectan el riesgo regulatorio.

b) Inexistencia o insuficiencia normativa.

157. La inexistencia de alguna ley sectorial como se ha mencionado en este informe, la falta de reglamentos a leyes existentes o el insuficiente desarrollo normativo frente a condiciones cambiantes en una industria, afectan el desarrollo del sistema regulatorio y de las propias industrias. Este ha sido el caso de los sectores de transporte y saneamiento básico, donde la falta de ley sectorial limita la función reguladora. En las industrias de electricidad, telecomunicaciones e hidrocarburos, que cuentan con ley sectorial y reglamentación, debe cuidarse que la normativa se mantenga actualizada a las condiciones de los respectivos mercados.

c) Papel del usuario.

158. El desconocimiento por parte de los usuarios de sus derechos y obligaciones, la inexperiencia de éstos en cuanto a reclamaciones y el poco desarrollado sistema de atención de las reclamaciones en las empresas, se han mencionado como causante de demora en la implantación y desarrollo de las Oficinas del Consumidor (ODECO), en algunos sectores más que en otros. A medida que este sistema se desarrolle mejorará la información hacia las empresas sobre la calidad de sus servicios y fortalecerá la regulación.

159. Especialmente preocupante resulta la constatación de que las organizaciones de consumidores entrevistadas desconfían del sistema SIRESE en general y de las ODECO en particular, por cuestionar su verdadera fidelidad a los intereses de los usuarios. De este modo, en el caso boliviano no ha podido aprovecharse la natural complicitad que se

observa en otros países entre la autoridad que tiene asignada la tarea de defender los intereses de los consumidores y estos mismos. Más aún, es probable que el limitado impacto social que ha tenido el sistema ODECO obedezca, al menos en parte, a la negativa imagen que de éste proyectan hacia el público las organizaciones de consumidores con mayor presencia pública. De manera que lejos de asociarse reguladores y usuarios en aquellos intereses de unos y otros que son coincidentes, existe una disociación de esfuerzos y, en algunos casos, una desacreditación del ente regulador.

d) Incertidumbre y riesgo.

160. La toma de decisiones e introducción de nueva normativa por parte del gobierno, que no haya sido analizada por todas las partes interesadas o que se encuentre en conflicto con otras normas existentes, introduce incertidumbre e incrementa el riesgo regulatorio, que podría dar lugar a asimetrías en el tratamiento de los agentes, afectando negativamente al desarrollo del sistema regulatorio y al estado de derecho.

e) Inestabilidad.

161. Si bien las características de independencia y autonomía del sistema, continuidad y estabilidad de los Superintendentes en sus funciones y el modelo mixto del Sistema de Regulación Sectorial, contribuyen de manera sustancial a la consolidación, legitimidad, sustentabilidad y desarrollo de la estructura institucional regulatoria, en la práctica estas ventajas podrían encontrarse disminuidas por diversos motivos, entre ellos, la injerencia del sector político, las presiones de los intereses de las empresas y usuarios, inestabilidad de los cargos ejecutivos en las Superintendencias, así como la falta de recursos financieros y recursos humanos especializados.

f) Contradicción de objetivos.

162. Aunque las autoridades sectoriales hacen presente de manera reiterada que no existe preeminencia de unos objetivos institucionales por sobre otros –lo que no ponemos en duda- debe reconocerse que el modelo implementado en el sector de servicios básicos impone a las Superintendencias Sectoriales y General la necesidad de conciliar objetivos que son circunstancialmente contradictorios. En efecto, es una misma institucionalidad y una misma autoridad la que debe cuidar que los inversionistas obtengan una rentabilidad adecuada, en el marco fijado por la ley, y aquella que debe cuidar que los consumidores paguen el menor precio posible por el servicio que reciben. Igualmente, es la misma autoridad la que debe propender por la expansión de las coberturas de servicio para satisfacer a nuevos usuarios, aunque ello le imponga la necesidad de reconocer tales inversiones en tarifas que se aplicarán –con el incremento del caso- a usuarios que, eventualmente, cuentan ya con un aprovisionamiento a menor valor.

163. Existe una evidente dificultad en la radicación en una misma mano de las funciones de abogacía de los intereses de partes contrapuestas, y tal dificultad se incrementa aún más cuando debe realizarse, también por la misma autoridad, la tarea de resolver el conflicto de intereses ya aludido.

2.3. Necesidad de establecer lineamientos generales en el tratamiento de las prácticas de competencia desleal que afectan los intereses del consumidor.

164. La competencia desleal no está prevista de modo general en la legislación e institucionalidad pública boliviana. Por el contrario, sólo la regulación sectorial del SIRESE contempla disposiciones relativas a la materia. Sin embargo, cabe manifestar que el Código de Comercio de Bolivia contiene disposiciones relacionadas con la competencia desleal, aunque su concepción es delictiva, aspecto ya superado por la tendencia moderna sobre la materia

165. Esta carencia es difícil de entender, teniendo en cuenta que existen diversos proyectos de ley, a los que nos hemos referido anteriormente, que tratan esta materia de manera

específica y más o menos satisfactoria. En efecto, el proyecto de Ley de la Competencia dedica su artículo 12 a la regulación de la competencia desleal enunciando los ilícitos que la constituyen. El Código ordenador del Mercado, por su parte, es mucho más explícito, al dedicar el Título II, del Libro II, a la competencia desleal, en un total de 11 artículos (artículos 35 a 45). En ellos, se conceptualiza de modo general la competencia desleal y se regulan, en particular, los actos de confusión, de engaño, de denigración, de comparación y de imitación, la violación de información no divulgada, la inducción a incumplimientos comerciales y el incumplimiento de normas.

2.4. Necesidad de fortalecer las asociaciones de consumidores.

166. Para Incentivar a los mercados a funcionar de manera justa y transparente, las organizaciones de consumidores, en Bolivia, analizan las políticas públicas, el rol de los que toman decisiones, las imperfecciones del mercado; evalúan hasta qué punto se satisfacen las necesidades básicas; investigan las prácticas anticompetitivas; examinan las actitudes y experiencias de los consumidores; hacen evaluaciones de productos y servicios y aconsejan a través de la orientación y de asesoramiento para reclamos, la entrega de información y educación.
167. En opinión de CODEDCO (Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor en Bolivia), ese conjunto de acciones que ellos desarrollan mejora la calidad de productos y servicios y desarrolla la eficiencia, exigida por los organismos internacionales y por los agentes del mercado. Las organizaciones de consumidores lo hacen, sin embargo, no sólo por razones económicas, sino sobre todo por proteger la vida misma de los individuos. Ellas ofrecen su esfuerzo para monitorear, guiar y promover la regulación que estiman necesaria en las políticas públicas y en el mercado.
168. No obstante, hacen presente que las organizaciones de consumidores reconocen la necesidad de equilibrar el valor y los beneficios de un mercado abierto, en igualdad de condiciones, pero no exigiendo, ni imponiendo a los países más pobres y débiles abrir sus mercados para terminar con sus escasas estructuras productivas, al no poder competir en igualdad de condiciones con las grandes corporaciones basadas en países más desarrollados.
169. Por estas razones, reclaman su interés y necesidad de ser representados y participar para asegurar que las políticas sociales y de protección a los consumidores sean integradas adecuadamente a las políticas públicas y comerciales a nivel nacional e internacional. No les parece suficiente, por poco efectivos, los espacios de participación que ofrecen las ODECO y la regulación sectorial, que identifican con los intereses de la industria por sobre los intereses de los consumidores.
170. Los organismos civiles interesados en los temas del consumidor, como CODEDCO, la Fundación por la Naturaleza y la Vida (FUNAVI Bolivia), Acción Internacional para la Salud Bolivia (AIS Bolivia), Gafer Overseas, entre otras, desarrollan esfuerzos en áreas relacionadas con los derechos de los consumidores o ligadas a ellos, participando en propuestas, como la del Proyecto de Ley de Protección al Consumidor, que intenta consensuarse entre Gobierno, Consumidores, Industria y Sociedad Civil. A pesar de este avance, estiman que no se ha logrado la promulgación de la Ley del Consumidor, debido a la falta de voluntad política de las autoridades de gobierno para impulsar la protección del consumidor, sin descuidar algunos poderosos intereses comerciales a los que tales autoridades no han estado dispuestas a enfrentarse.
171. Asimismo, en los últimos años, al interior de las Alcaldías o Municipios bolivianos, existen reparticiones dirigidas a la protección del consumidor, conformadas como resultado de la Promulgación de la Ley de Participación Popular y de Descentralización Administrativa. Por ello, el trabajo de CODEDCO se dirige ahora a los Municipios o Ayuntamientos, brindándoles asistencia en la promoción de la defensa y protección del consumidor.

172. Sin embargo, hacen presente que estas reparticiones no siempre han cumplido con su función debido a varios factores. Entre ellos destacan la designación político partidaria de los responsables, sin tomar en cuenta su idoneidad para la función
173. Por otra parte, en relación con los bienes y servicios transados en el área no regulada de la economía, hacen presente la escasez de recursos humanos calificados en gestión y protección de los consumidores, la ausencia de medios e infraestructura necesaria para llevar a cabo un proceso adecuado, donde la entrega de información y educación del consumidor haga de éste un instrumento de control social cotidiano y a todo nivel y la insuficiencia, obsolescencia o falta de estructuras y tecnología para el análisis de productos que se internan al país, lo que dificulta la adopción de medidas de precaución oportunas, convirtiéndose en una traba al momento de cuestionar la calidad, seguridad e inocuidad de productos y servicios comercializados en Bolivia.
174. Preocupa a los consumidores que los servicios no regulados presentan muchos más problemas en la insatisfacción del usuario o consumidor que los servicios regulados. La ausencia de mecanismos de reclamo en los servicios como salud, educación, servicios especializados y otros, generan un ambiente de insatisfacción, desilusión y conformismo por parte de los usuarios.
175. En el caso del sector salud, el paciente, al no conocer sus derechos como consumidor, se ve expuesto a a innumerables problemas , que si bien no son rutina y resultan excepcionales, exponen la vida humana y provienen, frecuentemente, del descuido en las políticas de salud, que afectan los servicios públicos.
176. Este hecho tiene como consecuencia que estas organizaciones manifiestan alguna desconfianza y lo que llaman la exposición de los usuarios a una medicina comercial y mercantilizada, con fines de lucro y sin control alguno.
177. Según se nos hace saber, ocurre similar situación en los servicios de educación y muchos otros que podrían citarse.
178. De ello concluyen tales organizaciones la necesidad de la actividad de una o más organizaciones dedicadas a defender e informar a los usuarios sobre sus derechos y obligaciones y a representarlos debidamente.
179. Una visión panorámica de la visión de las organizaciones de consumidores respecto de algunos servicios fundamentales, se resume en los siguientes párrafos.
180. En el sector transporte, desde el punto de vista del consumidor, este sector presenta ciertas deficiencias en cuanto a cobertura, accesibilidad y calidad. En algunos casos se debe a factores externos al servicio (topografía, baja demanda) y en otros casos, por falta de estímulo económico, poca inversión y otros factores de relevancia variable. Sin embargo cabe remarcar que desde las organizaciones de consumidores se hace hincapié en que el sector de transporte aún no cumple con algunos requisitos indispensables para la satisfacción completa del consumidor. Particularmente se reclama la ausencia de políticas gubernamentales aplicadas para la mejora de este sector, sin una mayor precisión que permita corroborar tal apreciación.
181. En cuanto al sector de telecomunicaciones, en los últimos años las telecomunicaciones vienen atravesando fuertes transformaciones junto a los avances tecnológicos y cambios político económicos, tanto a nivel nacional como internacional. El nuevo escenario con mercados liberalizados, economías globalizadas y adelantos tecnológicos para el servicio de telecomunicaciones, conlleva la toma de nuevas políticas económicas donde el resultado ha sido el proceso de capitalización de las empresas públicas y la creación de sistemas regulatorios como los actualmente vigentes para cada subsector. La misión de las ODECO en este sector es hacer cumplir las disposiciones referidas a los derechos y obligaciones de los consumidores, el establecimiento de políticas de tratamiento de reclamos, vigilar que la atención de estos sea eficiente y en los plazos establecidos. Sin embargo, se cuestiona que la participación de las ODECO dentro de este mercado ha

generado disconformidad en los consumidores, fundamentalmente por el hecho de que estas organizaciones no tienen la capacidad de emitir ni ejecutar acciones directas, que lleven a la solución de problemas. La información difundida por estos entes no ha sido la más adecuada para que el consumidor conozca sus derechos y obligaciones como usuario y no han podido establecer parámetros que permitan conocer al consumidor sobre la calidad del servicio prestado.

182. En el sector agrícola: Entre 1952 y 1985 el estado adoptó un modelo económico de "sustitución de importaciones". En materia agraria el modelo se caracteriza por someter al sector agropecuario a las necesidades de la industria. Se estableció el control de los precios de los productos agropecuarios (alimentos) y las políticas de fomento se orientaron hacia la seguridad alimentaria y a sustituir importaciones en ciertos alimentos de origen agroindustrial: azúcar, aceite, leche, cuya inversión era subvencionada a través de inversión directa o por crédito de bajo costo. Se señala que a pesar de las reformas realizadas antes de la década de los ochenta, el sector agrícola presentó una desarticulación con los demás sectores económicos, ya que se le consideraba como un sector marginal dentro del desarrollo económico. La inexistencia de inserción a mercados externos no permitió que el sector agroindustrial se desarrollara. A esto se suma las limitaciones dentro del mercado nacional, en el cual predominaba el contrabando y la informalidad. Esto produjo que no haya un alto grado de inversión de nuevas tecnologías en el sector agrícola, limitándose a proveer productos finales sin valor agregado y materias primas para el pequeño sector agroindustrial. El tamaño promedio de cada uno de los participantes es relativamente pequeño y el número de participantes es muy grande. Pero aquellas unidades productivas grandes y que representan sólo un número bajo de productores, generalmente están orientados a mercados externos, donde el precio está regido o influenciado por el mercado internacional. Por otra parte, existen serios problemas estructurales (ausencia de transparencia en los mercados internos, inseguridad en la tenencia de la tierra, rezago tecnológico, falta de capitalización e infraestructura, de financiamiento, de formación de recursos humanos, etc.) que impiden al sector avanzar por la senda del crecimiento sostenido.
183. Un área de especial preocupación para CODEDCO ha sido el caso de la seguridad alimentaria y los alimentos transgénicos. Según esta organización al menos un 40 % de la población urbana tiene bajos niveles de ingesta de alimentos; en el medio rural la situación es mucho más crítica y en promedio los hogares no cubren más allá del 60 % de sus requerimientos calóricos. El 26 % de los niños bolivianos menores de tres años presenta un retardo del crecimiento o desnutrición crónica. Más de 56 % de las muertes de niños menores de un año son debidas a enfermedades diarreicas e infecciosas respiratorias agudas. Cada año, aproximadamente 4.000 niños mueren simplemente porque fueron amamantados de forma inadecuada. La deficiencia de vitamina A afecta al 11 % de los niños menores de 5 años, el 9 % de las muertes de estos niños son atribuibles a la deficiencia de esta vitamina. Tres cuartas partes de la población infantil sufre de anemia.
184. Pues bien, dada la magnitud de la pobreza en Bolivia y la situación nutricional de sus pobladores, se recibe anualmente "ayuda alimentaria" de otros países a través de la modalidad de donaciones, con el fin de alcanzar un estado de seguridad alimentaria adecuado para la población. Si bien el objetivo de las donaciones es promover el acceso a los alimentos por parte de la población más pobre y apoyar en caso de desastres naturales, CODEDCO considera importante cuestionarse si son inocuos los alimentos donados y cuáles son las consecuencias de la ingesta de estos en la salud de los consumidores. El caso específico de la donación de alimentos genéticamente modificados a Bolivia y otros países de Latinoamérica, ha causado controversia con respecto a sus beneficios reales para los consumidores en condiciones de pobreza, al cuestionarse la inocuidad de estas donaciones para la salud de la población.
185. Como se observa, al menos una de las organizaciones preocupadas de los temas ligados a los consumidores es capaz de sostener planteamientos fundados respecto del comportamiento y necesidades de muy variados mercados de bienes y servicios. También tiene la capacidad de difundir tales ideas, a través de diverso material escrito, cuya naturaleza es muy variada. En efecto, CODEDCO edita monografías periódicas y

esporádicas sobre temas específicos –sobre el propio proyecto de ley de la competencia y los derechos de los consumidores, por ejemplo- cuyo contenido temático aborda de manera integral los temas, manifestando las opiniones de la organización con una acabada fundamentación de ellas. Bien puede decirse que este material está destinado a informar y a convencer sobre las materias y juicios que en él se contienen. Edita, asimismo, diverso material de folletería, cuyo contenido sintético se orienta fundamentalmente a informar a los consumidores y usuarios.

186. Todo lo anterior tiene parte de su fundamento en la estrecha relación de CODEDCO con diversas organizaciones internacionales que le prestan apoyo técnico y económico. Entre ellas merece especial mención Consumers Internacional.
187. Existen otras organizaciones, como ocurre con Gafer Overseas, que aunque no es propiamente una organización de consumidores, sino simplemente una productora de televisión con interés por los temas del consumo y con vocación para dedicar a ellos una parte de sus esfuerzos, contribuyen desde otra perspectiva al establecimiento de una cultura favorecedora de los derechos de los consumidores. En particular, esta productora produce un mini programa de televisión de 5 minutos de duración, que sale al aire de lunes a viernes, 3 veces por día en canal 7 y 4 veces por día en canal 24. En este caso la orientación del espacio está fundamentalmente dirigida a la denuncia pública de los hechos lesivos de los legítimos intereses de los consumidores, a partir de la cual se intenta una conciliación entre las partes. La metodología, sin embargo, puede ser cuestionada. En efecto, mientras su principal fortaleza está dada por el temor a una sanción social relevante, atendida la presencia y cobertura de la televisión, su debilidad como método de solución de los problemas que difunde está dada por la circunstancia de que no existen incentivos reales para que el proveedor ofrezca soluciones a los problemas denunciados, si es que ya se ha publicitado su proceder reprochable y ha debido soportar el descrédito que la difusión del programa lleva aparejado.
188. Su continuidad, sin embargo, depende exclusivamente del entusiasmo de quienes realizan el programa, pues carecen de apoyo financiero. La única fuente de ingresos la constituye la publicidad que se realiza en el programa, cuya cobertura es limitada al cuidarse que se trate de publicidad “no comprometedora”.
189. El modelo de mercado descansa en la premisa correcta de que los intereses contradictorios pero complementarios de oferentes y demandantes dan lugar a transacciones al precio óptimo para la calidad demandada. Esta visión, sin embargo, olvida que en las relaciones de consumo convergen agentes de mercado que no cuentan con información plena o cuando menos equivalente ni con libertad permanente y completa para decidir respecto de un acto de consumo determinado. Por el contrario, los grados de información con que actúan proveedores y consumidores son tan disímiles como puede serlo el conocimiento del mercado entre un profesional del mismo para el producto de que se trata (el proveedor) y un consumidor cuya profesionalización se orienta a otras áreas no relacionadas ni con el producto que desea consumir ni con su mercado relevante. Por ello, las asociaciones de consumidores cumplen universalmente un rol de restablecimiento del equilibrio de información, primero, y de negociación, después, que el modelo de mercado supone existente en los mercados reales.

Capítulo 3. Iniciativas en cooperación para resolver las necesidades y prioridades identificadas.

4.1. Cooperación bilateral, plurilateral, multilateral y regional.

190. Durante la misión exploratoria no se constataron iniciativas de cooperación que tuviera relación directa con los temas ligados a la protección del consumidor o al desarrollo de esta disciplina, cuyo destinatario fuera el Estado boliviano o tuvieran por objeto la creación y perfeccionamiento de la institucionalidad ligada a la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

191. Ello no obsta a que Bolivia esté participado activamente en diversas instancias y foros internacionales, sean multilaterales o bilaterales, globales o regionales. Por ello, se han venido introduciendo reformas legislativas tendientes a efectuar las adecuaciones en el ámbito doméstico necesarias para ajustarse a determinados Acuerdos de la OMC, tales como la defensa del comercio y la valoración en aduana. Un ejemplo lo constituye la circunstancia de que Bolivia convino en acomodar su legislación sobre propiedad intelectual al Acuerdo sobre los ADPIC.
192. Durante los últimos años las relaciones comerciales se han orientado a la negociación de acuerdos preferenciales, habiéndose concluido nuevos acuerdos con Chile, Cuba, el MERCOSUR y México desde 1993, registrados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Con Chile han existido, adicionalmente, esfuerzos intermitentes para avanzar en un Tratado de Libre Comercio que las condiciones políticas actuales hacen muy incierto.
193. Bolivia participa, asimismo, en la OMC, confiriendo el trato de nación más favorecida a sus socios comerciales, con excepción de aquellos casos en que está ligada a acuerdos comerciales preferenciales. Estos acuerdos contribuyeron a la apertura de la economía boliviana, así como a la transformación de ésta hacia una economía de mercado. Sin embargo, las expectativas que tales procesos de integración pudieron haber generado se han minimizado por la constatación de que exportaciones están constituidas por una canasta de productos muy reducida, conformada principalmente por productos primarios y de escasa elaboración, para los cuales el acceso a los mercados es todavía relativamente restringido. Según las autoridades, Bolivia hoy aprovecha de manera efectiva condiciones preferentes que surgen más bien de instancias particulares, como ocurre con la Andean Trade Preference Act (ATPA), ley norteamericana que tiene como países beneficiarios a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, en cuya virtud se conceden la posibilidad de exportar diversos productos textiles a los Estados Unidos de Norteamérica libres de aranceles aduaneros.
194. Los acuerdos comerciales multilaterales, en cambio, suelen imponer obligaciones institucionales que las autoridades bolivianas estiman gravosas, si se considera la capacidad institucional boliviana, relativamente limitada para la aplicación de las estructuras e instituciones que sean compatibles con las nuevas normas internacionales.
195. A nivel regional, Bolivia participa en ALADI, creada en virtud del Tratado de Montevideo de 1980, en cuyo marco ha concretado una serie de acuerdos adicionales, entre los que se destacan los siguientes:
196. El Acuerdo entre Bolivia y el MERCOSUR, que fuera suscrito en diciembre de 1996 y entró en vigor en febrero de 1997. Sus principales objetivos son: la creación de un marco jurídico e institucional para la cooperación e integración física y económica, la creación de una zona de libre comercio en un plazo de 10 años, el establecimiento y promoción de las inversiones, y el fomento de la cooperación técnica y científica.
197. El Acuerdo de Complementación Económica N° 22, suscrito con Chile en julio de 1993. Este Acuerdo, incluye solamente una lista limitada de rubros, principalmente productos agrícolas, agroindustriales y textiles, en su mayoría con un arancel nulo.
198. Con México se suscribió el Acuerdo de Complementación Económica N° 31, que entró en vigor en enero de 1995. Abarca el comercio de bienes y servicios, obstáculos técnicos al comercio, valoración en aduana, normas sanitarias y fitosanitarias, contratación pública, inversiones, propiedad intelectual y procedimientos de solución de diferencias.
199. Con Cuba existe un Acuerdo de Alcance Parcial N° 34, del año 1995, que otorga concesiones arancelarias para ambos países, a diversos productos que, para el caso de Bolivia, se agrupan básicamente en productos agrícolas, textiles y de la minería). Se convino, asimismo, en la cooperación entre ambos países en materias tales como comercio de servicios, transporte, propiedad intelectual y reglamentos técnicos.

4.2. Cooperación y asistencia técnica recibida en el país en estudio.

200. En las entrevistas sostenidas durante la Misión no se informó sobre la existencia, en el pasado, de acciones de cooperación y asistencia técnica relacionadas con la protección de los consumidores, cuyo destinatario fuera Bolivia como Estado.
201. Sin embargo, en la actualidad se encuentra en sus etapas finales el otorgamiento por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) de un préstamo sectorial cuyo objetivo es estimular la productividad en Bolivia, en donde se encuentran considerados algunos aspectos que inciden en la protección de los derechos de los consumidores. En particular, este proyecto se enfoca a cuestiones administrativas, tales como el establecimiento de ventanillas únicas y el establecimiento de sistemas institucionalizados de mediación y arbitraje.
202. La existencia de este proyecto que a la fecha de la Misión aún no se concretaba, no obstante, no impide al BID manifestar aprensiones sobre los resultados que puedan alcanzarse en los esfuerzos de cooperación que se emprendan, considerando que por razones que están más bien relacionadas con consideraciones sociológicas y políticas más que técnicas, un diseño institucional del todo destacable, como lo es el modelo SIRESE, no ha tenido el impacto social que cabía esperar. Por ello, se ha manifestado al gobierno la preocupación que esta constatación genera, pero están concientes de que las condiciones políticas imperantes, caracterizadas por una revuelta social muy próxima en el tiempo y un gobierno de transición en proceso de estabilización, constituyen trabas indesmentibles para la capacidad de impulsar proyectos que multipliquen la efectividad de las instituciones ligadas al sistema de regulación sectorial o que repliquen sus méritos en las demás áreas de la actividad económica.
203. Existe alguna experiencia en financiación de actividades específicas, en cambio, a favor de organizaciones de consumidores. Como hemos señalado, CODECO recibe financiamiento internacional, particularmente de Consumer Internacional, a fin de desarrollar actividades de educación y capacitación y para editar y distribuir diverso material informativo y educativo. Sin embargo, no se trata de un programa persistente en el tiempo, que asegure un grado importante de financiamiento para un período prolongado. Se trata más bien de esfuerzos aislados, cuya coherencia está definida y es cuidada por la propia organización receptora de tales recursos. Por ello, sería deseable el establecimiento de líneas de financiamiento de mediano plazo, orientadas a la obtención de metas concretas y evaluables, que permitan a las organizaciones beneficiarias establecer programas de actividades de mediano y largo plazo, consistentes a la obtención de objetivos prefijados, a la vez que permitan evaluar la calidad del trabajo realizado y el impacto efectivo que ha tenido la destinación de recursos a las tareas desarrolladas.
204. Un claro ejemplo de estas necesidades lo constituirá el debate parlamentario de la ley que trate sobre la protección de los consumidores, pues en tal caso las capacidades de presión y persuasión de los grupos empresariales se desplegará con fuerza, sin que hoy parezca posible que a ellas se opongan otras capacidades análogas de presión y persuasión orientadas hacia los intereses de los consumidores.

4.3. Principales logros obtenidos.

205. La inexistencia de cooperación en el ámbito particular de la protección de los derechos de los consumidores dirigida al Estado, constituye una manifestación del escaso interés efectivo que ha habido en el pasado para abordar la temática de la promoción de los derechos de los consumidores como una política pública, sea ésta de Estado o como manifestación de la voluntad de un gobierno en particular.
206. Por ello debiera prestarse especial atención al interés que hoy se manifiesta respecto del tema y, en especial, de la voluntad de avanzar con iniciativas concretas en la superación de las carencias que como país presenta Bolivia en estos temas. El proyecto de

ley que está en debate prelegislativo, es manifestación de este interés y esta voluntad que no deben ser desaprovechados.

207. La existencia de CODEDCO y su permanencia en el tiempo desde la fecha de su creación en el año 1985, son manifestación de la efectividad de la cooperación dirigida al mundo privado. En efecto, esta organización puede lucir una importante lista de actividades de difusión, educación y representación de los derechos de los consumidores, muchas de ellas vinculadas a instituciones internacionales del más alto prestigio como la OMS y UNICEF, o instituciones igualmente prestigiadas en el área particular del consumo como Consumers International

Capítulo 4. Matriz de las principales necesidades institucionales y sustanciales en el área de Protección al Consumidor.

Necesidades detectadas y recomendaciones para etapas futuras del proyecto de fortalecimiento de la Defensa del Consumidor en Bolivia		
Necesidad detectada	Actividades	Resultados
1. Consenso respecto de la necesidad de contar con legislación de defensa de los derechos de los consumidores.	<p>Diseño y realización de seminarios, talleres y otras actividades de difusión ciudadana.</p> <p>Diseño y realización de seminarios, talleres y otras actividades de debate con organizaciones empresariales.</p> <p>Diseño y realización de seminarios, talleres y otras actividades de debate con centros académicos.</p> <p>Involucramiento de la prensa en las actividades de defensa de los consumidores.</p> <p>1.5. Capacitación a los periodistas y editores encargados de las materias económicas.</p>	<p>1.1.1 Creación de un clima social favorable a la existencia de una legislación sobre la materia.</p> <p>1.2.1. Convencimiento en el empresariado de las ventajas que le reporta la existencia de una legislación del consumidor, especialmente frente a la competencia de los proveedores informales e ilegales.</p> <p>1.3.1. Incorporación de la temática del consumidor en la currícula académica de universidades y demás instituciones de educación superior.</p>
2. Legislación de Defensa a del Consumidor de aplicación general.	<p>2.1. Definición sobre la conveniencia de proponer un texto conjunto que aborde las materias de competencia y protección del consumidor.</p> <p>2.2. Elaboración de un texto de ley, siguiendo las orientaciones internacionalmente reconocidas y la legislación comparada de países de similar desarrollo.</p> <p>2.3. Reevaluación de proyectos de ley elaborados en el pasado.</p> <p>2.4. Realización de actividades de lobby.</p>	<p>2.1.1. Delimitación del objetivo de la Ley, en concordancia con la noción de Consumidor Final, excluyendo las relaciones entre proveedores de suministros y productores de bienes finales.</p> <p>2.1.2. Delimitación de la relación de la legislación que se proponga con la que se aplica en los sectores regulados por el SIRESE.</p> <p>2.2.1 Facilitación de los procesos de integración económica internacional.</p> <p>2.3.3. Aprovechamiento de esfuerzos y consensos alcanzados en proyectos previos.</p> <p>2.4.1. Facilitación del trámite legislativo para la aprobación de la ley.</p>
3. Carencia de profesionales y técnicos con preparación en los temas relacionados con la protección del consumidor.	3.1. Incorporación de la temática del consumidor en la currícula académica de universidades y demás instituciones de educación superior	3.1.1. Formación de profesionales con conocimiento académico sobre la problemática de la protección al consumidor.
4. Existencia de una gran proporción de proveedores informales.	<p>4.1. Diseño y realización de seminarios, talleres y otras actividades de debate con organizaciones sociales y comerciales.</p> <p>4.2. Instruir a las autoridades pertinentes para que incrementen la fiscalización de los agentes económicos informales.</p>	<p>4.1.1. Formación de una cultura proclive al emprendimiento empresarial formal y con apego a la ley.</p> <p>4.2.1. Evitar o dificultar la actividad económica de los proveedores informales.</p>
5. Existencia de una importante proporción de bienes ingresados al país mediante contrabando.	<p>5.1. Instruir a las autoridades pertinentes para que incrementen la fiscalización en las fronteras.</p> <p>5.2. Acordar con los países limítrofes mecanismos de cooperación en materia aduanera.</p>	5.1.1. Evitar o dificultar el contrabando de bienes.

6. Inexistencia de apoyo gubernamental a las organizaciones de consumidores.	6.1. Incorporación de las organizaciones de consumidores existentes en la elaboración del proyecto de ley y demás actividades sociales propuestas en esta matriz. 6.2. Establecimiento de actividades de difusión conjuntas entre las ODECO del SIRESE y las asociaciones de consumidores.	7.1.1. Validación y fomento de la organización de los consumidores como un instrumento apto e idóneo para resguardar sus intereses 7.2.1. Eliminación de las desconfianzas recíprocas entre las autoridades y las organizaciones de consumidores.
7. Aplicación restringida de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores.	7.1. Incrementar las campañas de difusión.	7.1.1. Masificación del uso de los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR EN BOLIVIA

208. La realidad boliviana en materia de protección de los derechos de los consumidores es poco homogénea. Por una parte, los sectores regulados de la economía cuentan con instituciones que entre sus funciones legales tienen la de proteger los derechos de los consumidores y usuarios, contando, a su vez, con recursos humanos y materiales disponibles para su cumplimiento. Por otra parte, en cambio, las actividades económicas carentes de regulación están desprovistas de institucionalidad alguna que proteja los derechos de los consumidores. En efecto, no existe una legislación orientada a la protección estos intereses ni existen organismos encargados superar esta carencia. Revertir esta realidad es conveniente e ineludible. Es conveniente, porque el establecimiento de una “cultura del consumo” se verá facilitada por la existencia de una misma y común manera de abordarse los actos de consumo, cualquiera que sean. Es ineludible porque el establecimiento de derechos del consumidor exige y supone una economía formal, cuyo desarrollo es del interés de todos los sectores entrevistados. No debe olvidarse, además, que los procesos de integración económica con otros países exige una homogenización de normas tal que existan condiciones de comercio equivalentes para los agentes económicos de todas las economías integradas y entre tales normas se cuentan las relativas a los derechos de los consumidores.

209. La existencia de experiencia en la preservación de los derechos de los usuarios en aquella parte de la economía que cuenta con legislación sobre ellos, constituye un valiosísimo punto de partida para el establecimiento de legislación sobre los consumidores que tenga alcances generales, abarcando todas las relaciones de consumo que se producen en la economía boliviana. Sin embargo, ello exige que se depongan los recelos que han podido percibirse respecto del funcionamiento y vocación de las Superintendencias Sectoriales en relación con lo derechos de los consumidores y usuarios. Para ello es probable que las propias Superintendencias deban multiplicar sus esfuerzos tendientes a transparentar su desempeño y, principalmente, los fundamentos de sus decisiones relativas a cuestiones de interés directo para los consumidores.

210. La integración de la sociedad en su conjunto al desarrollo de los temas ligados a la protección de los derechos de los consumidores, es una materia en la que se percibe déficit, a pesar de ser de la mayor importancia. Debieran concitar el mismo interés llegar a contar con leyes y órganos idóneos para la preservación de los derechos de los usuarios, con la circunstancia de que esas leyes y organismos –así como los existentes hoy- estén legitimados socialmente y la sociedad boliviana los considere instrumentos óptimos para preservar los derechos y los intereses legítimos de los consumidores. Ello requiere de un debate permanente de la sociedad sobre estos temas, en donde los mecanismos de cooperación internacional pueden cumplir un rol insustituible.

211. Es necesario, también, llamar la atención sobre la falta de perseverancia con que se ha actuado en torno al perfeccionamiento de la protección al consumidor en Bolivia. La existencia de diversos anteproyectos de ley sobre esta materia, cuyo destino no llegó a ser la discusión parlamentaria, son demostraciones claras de que ha faltado persistencia en el

interés de progresar en la institucionalización y socialización de la defensa de los consumidores. Es posible que en alguna oportunidad se haya preferido postergar la presentación de un proyecto porque se ha estimado que no están dadas las condiciones políticas para que éste sea aprobado. Pero la reiteración de este temor sólo conduce a carecer indefinidamente de legislación e instituciones relativas a estas materias. Algún día habrá de correrse el riesgo y tendrá que presentarse un proyecto a debate en el Congreso, aunque en éste termine por aprobarse uno menos adecuado que el que se quisiera. Ese día los bolivianos habrán ganado una buena ley o una ley perfectible, pero en cualquier caso tendrán más que la inexistente ley de hoy.

212. En la misión exploratoria no se informó de iniciativas impulsadas por parlamentarios, lo que demuestra un grado de desconexión entre los órganos de representación política y las organizaciones de consumidores que debiera intentar revertirse. Las organizaciones sociales y en particular las de los consumidores deben ser capaces de poner en la agenda pública los temas que les son de interés y, a la vez, deben ser capaces de estimular la acción de otros estamentos de la sociedad –como los poderes políticos- a favor de sus intereses. Una política de acercamiento y relación frecuente entre las organizaciones de consumidores y el mundo político, tanto de gobierno como del Poder Legislativo, pudiera favorecer el desarrollo de la protección de los consumidores en Bolivia, al favorecer la transferencia de información y al sustituir los prejuicios por juicios fundados surgidos de la discusión directa.
213. Transformar la protección de los derechos de los consumidores en una materia de permanente reflexión y debate en todos los estamentos de la sociedad boliviana debiera ser una aspiración compartida, que cuente con el apoyo necesario para establecer las instancias permanentes u ocasionales en que dicha discusión pueda llevarse a cabo.

ANEXO 1: MARCO REGULATORIO RELACIONADO CON LA PROTECCIÓN DE LOS CONSUMIDRES Y USUARIOS

NÚMERO	REFERENCIA
Ley No.1600	Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE)
Decreto Supremo No. 24504	Reglamentos a la Ley SIRESE
Decreto Supremo No. 27172	Reglamento a la Ley de Procedimiento Administrativo para el SIRESE
Ley de Electricidad No. 1604	Ley de Electricidad
Decreto Supremo No. 26094	Reglamento de Precios y Tarifas
Decreto Supremo No. 24772	Reglamento de Electrificación Rural
Decreto Supremo No. 26252	Financiamiento de la Electrificación rural
Decreto Supremo No. 26302	Reglamento Servicio Público de Suministro de Electricidad
	Reglamento de Calidad de Carburantes y Lubricantes
	Reglamento sobre el Régimen de de Precios de los Productos del Petróleo
Ley No. 1632	Ley de Telecomunicaciones
Decreto Supremo No. 24132	Reglamento a la Ley de Telecomunicaciones.
Decreto Supremo No. 26005	Plan de apertura mercado Telecomunicaciones
Decreto Supremo No. 24179	Reglamenta la Prestación del Servicio Público Ferroviario en el Marco Legal Establecido por la Ley SIRESE.
Decreto Supremo No. 24718	Establece Normas para la Regulación de los Servicios Aeronáuticos y Aeroportuarios.

ANEXO 2: AGENDA DE REUNIONES Y ENTREVISTAS REALIZADAS DURANTE LA MISIÓN EXPLORATORIA.

REPUBLICA DE BOLIVIA

MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES Y CULTO

**PROGRAMA DE REUNIONES DURANTE LA VISITA A BOLIVIA
DE LOS CONSULTORES DE LA UNCTAD SEÑORES DIEGO PETRECOLLA Y
JUAN PABLO LORENZINI, EN MATERIA DE POLITICA DE COMPETENCIA
Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR
(La Paz, 17 al 21 de noviembre de 2003)**

***Día lunes 17 de noviembre**

9:30	Reunión con el Viceministro de Relaciones Económicas Internacionales
	Lugar: Cancillería
10:30	Reunión con la Viceministro de Industria, Comercio y Exportaciones
	Lugar: Ministerio de Desarrollo Económico
	Teléfono: 2 124236 - 40
14:30	Reunión con el Director General de Comercio y Exportaciones y el Grupo
	Interinstitucional de trabajo del Proyecto de Ley de la Competencia y Defensa del Consumidor.
	Lugar: Ministerio de Desarrollo Económico
	2 124236-40

***Día martes 18 de noviembre**

9:30	Reunión con la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial SIRESE y las Superintendencias Sectoriales, tema política de competencia.
	Lugar: SIRESE, Capitán Ravelo 2 101 esquina Montevideo
	Teléfono: 2 444545
14:30	Reunión con la Superintendencia General del Sistema de Regulación Sectorial SIRESE y las Superintendencias Sectoriales - Oficinas de Defensa del Consumidor.
	Lugar: SIRESE, Capitán Ravelo 2 101 esquina Montevideo
	Teléfono: 2 444545

REPUBLICA DE BOLIVIA

MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES Y CULTO

***Día miércoles 19 de noviembre**

9:30 Reuniones con el sector privado, Confederación de Empresarios Privados de Bolivia, Cámara Nacional de Industria, Cámara Nacional de Comercio, Cámara Nacional de Exportadores y Cámara de Exportadores de La Paz.

14:00 Lugar: Cancillería, Salón Rojo
Reunión con el Representante de la Cooperación Suiza COSUDE
Lugar: Embajada de Suiza, C/13 Obrajes
Teléfono: 2 751001

16:00 Reunión del Consultor Petrecolla con el Director General de Comercio y Exportaciones y el Grupo Interinstitucional de trabajo del Proyecto de Ley de la Competencia y Defensa del Consumidor.
Lugar: Ministerio de Desarrollo Económico.
Teléfono: 2 124236 - 40

16:00 Reunión del Consultor Lorenzini con el Lic. Ernesto Fernández, Director Ejecutivo de GAFER Overseas. Tema Defensa del Consumidor.
Lugar: Edificio Castilla, piso 6 Of. 603

***Día jueves 20 de noviembre**

10:00 Reunión con el BID
Lugar: BID, Edificio BISA Piso 5
Teléfono: 2 314269

14:30 Reunión con autoridades de las universidades sobre el tema de competencia y defensa del consumidor.
Lugar: Cancillería Salón Rojo

16:30 Reunión del Consultor Lorenzini con el Dr. Oscar Lanza, Coordinador General de AIS - CADEDCO, tema Defensa del Consumidor.
Lugar: AIS, Av. Iturralde 1178 esquina Guatemala

REPUBLICA DE BOLIVIA

MINISTERIO DE RELACIONES
EXTERIORES Y CULTO

***Día viernes 21 de noviembre**

Reunión con el PNUD

Lugar: C/14 esq. Sánchez Bustamante Calacoto

Teléfono: 2 795544

Reunión de evaluación con el Director General de Negociaciones
Económicas de Cancillería y el Director General de Comercio y
Exportaciones del Ministerio de Desarrollo Económico

Lugar: Cancillería

ANEXO 3: ACTORES CLAVES EN LA PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR.

A. AMBITO DE LOS SERVICIOS BASICOS SOMETIDOS A REGULACIÓN:

- Ministerio de Desarrollo Económico
- Superintendencia General
- Superintendencia de Electricidad
- Superintendencia de Saneamiento Básico
- Superintendencia de Transporte
- Superintendencia de Telecomunicaciones
- Superintendencia de Hidrocarburos
- Corte Suprema de Justicia

B. OTRAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS:

- Ministerio de Desarrollo Económico
- Comité de Defensa de los Derechos del Consumidor
- Prensa

C. AMBITO ACADÉMICO:

- Universidades
- Colegios

Anexo 4: Personas entrevistadas durante la Misión Exploratoria

Nombre	Institución	Cargo
Ismael Carrasco	Sittel	Director de Fiscalización
Silvia Jáuregui	Sittel	Director de Regulación
Fernanda Alcácer	Sittel	Abogado
Mario Ballivián	Superintendencia General del Sirese	Asesor Legal
María Cecilia Martínez	Ministerio RR.EE.	Encargada Políticas de Competencia
Julio Alvarado	Ministerio RR.EE.	Director General de Negociaciones Económicas
Jorge Mercado	Superintendencia de Electricidad	Analista Técnico
Milton Correón	Superintendencia de Hidrocarburos	Analista Económico
Ramiro Ergueta	Superintendencia de Hidrocarburos	Abogado
Luis F. Salinas	Superintendencia General del Sirese	Director Técnico Económico
Arturo Dávalos	Superintendencia General del Sirese	Analista Económico
Oscar Montero	Superintendencia General del Sirese	Analista Técnico Financiero
A. Salinas	Superintendencia de Hidrocarburos	Abogado
Cristián Cortés G.	Universidad Técnica de Oruro	Director de Relaciones Internacionales
Enrique Meyer	UPSA - Santa Cruz	
Mario Ruiz García	Universidad Nuestra Señora de la Paz	Decano de Ciencias Económicas
Abraham Pérez	Instituto De Investigación Económica UMSA	Director
Max Castillo	Asociación Boliviana de Economía Política de la Globalización	
Susanne Köhler	Asociación Boliviana de Economía Política de la Globalización	
Enrique Ayo Zárate	Universidad Loyola	Director Administración de Empresas e Ingeniería Comercial
Julio César Daleney	Instituto de Investigación y Capacitación en Administración de Empresas	Director
Javier Fernández	Erdes -Umsa	
Luis Pardo	Cámara Nacional de Industrias	Asesor
Javier Guardia	CANEB	
M. Vargas	CAMEX	
Alvaro Pardo	Ministerio de Desarrollo Económico	Encargado de Regulación de Mercado y Política Sectorial
Ernesto Fernández	Gafer Overseas	Director Ejecutivo
Manuel Arana C.	Ministerio de Desarrollo Económico	Economista asesor
Oscar Lanza V.	CODEDCO	Coordinador
Rodrigo Urquieta	CODEDCO	Oficial de Proyectos
Mario Herrera	CAINCO	Gerente de atención al asociado
José E. Romero	Cámara Nacional de Comercio	Asesor Jurídico

ANEXO 5: Cuadro sobre tratamiento/identificación de prácticas de competencia desleal que afecten intereses del consumidor tanto en mercados sectoriales como en los no regulados.

Durante la misión no se identificaron conductas de competencia desleal con afectación directa a los consumidores.

Las conductas detectadas, cuya base se encuentra en la competencia entre agentes económicos formales e informales, tiene efectos directos sobre otros proveedores y sólo indirectos sobre los consumidores.