

EL BINOMIO CIUDADANO-CONSUMIDOR EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

Juany Guzmán León*

Introducción

La década de los noventa se caracteriza por ser el escenario de relectura de la democracia, aun en los países con sistemas políticos democráticos de larga tradición. En efecto, la fuerza que adquirió la necesidad de enfrentar las democracias hacia el cumplimiento efectivo de la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, constituye probablemente la mayor novedad de la década en cuanto a los sistemas democráticos, lo cuales tuvieron simultáneamente su auge con el concepto sobre “calidad de la democracia”. En esta perspectiva, la última década del siglo XX ha planteado una serie de preguntas al Estado y las democracias contemporáneas, respecto del avance en la creación de mecanismos que garanticen la profundización de la democracia y no el estancamiento, que lleva al retroceso.

Costa Rica no ha sido la excepción en este proceso. Desde esta óptica, la creación de la Sala Constitucional en 1989,¹ inició una etapa en la que surgió nueva legislación, desarrollo institucional e instancias del más diverso estatus jurídico y político, como la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Comisión Nacional del Consumidor. A ello se sumó el renovado interés por fortalecer órganos e instituciones del gobierno, como la Contraloría y la Procuraduría General de la República.²

Lo interesante es que todas estas innovaciones en el sistema político e institucional de este país coinciden con el reclamo de la ciudadanía por una participación más activa en la toma de decisiones públicas que le afectan, así como en la posibilidad de vigilar el cumplimiento del compromiso adquirido por sus representantes electos democráticamente. No es casual que ello, a su vez, coincida con diversas acusaciones de corrupción en que se han visto involucrados instituciones públicas, diversos grupos empresariales y partidos políticos. Estos últimos hoy considerados en Costa Rica, como en muchos otros países, intermediarios insuficientes en el diá-

* Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: <politica@fcs.ucv.ac.cr>.

¹ Asamblea Legislativa, Reforma Constitucional, Ley no. 7128 del 18 de agosto de 1989. Con la Ley de Jurisdicción Constitucional (no. 7135 del 11 de octubre de 1989) y las sentencias de la Sala, se ha ido perfilando el papel central de la Sala de garantizar el libre ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente.

² Para mayores detalles sobre estos temas, véase Mauricio Araya *et al.*, *Mecanismos de control político en Costa Rica* (San José: Memoria del Seminario de Graduación de Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, 1998).

logo sociedad-Estado, a los que se les exige también cambios en sus estructuras y funcionamiento y renovación de su compromiso democrático.

Estas condiciones obligan a conocer nuevas experiencias de participación ciudadana, de vigilancia de las instancias públicas y privadas que encabezan el desarrollo nacional, así como propiciar las bases para una cultura de rendición de cuentas, que han descuidado las elites políticas y económicas, aun en los países con tradición democrática. Pero ello requiere también un proceso educativo para una amplia porción de la ciudadanía, cuyo concepto de participación pocas veces ha sobrepasado la que se ejerce mediante el voto.

En este contexto se inscribe la investigación que sustenta este artículo, a saber, reconocer la vasta experiencia de Estados Unidos como pionero de la promoción y defensa de los derechos de los consumidores, como nuevas formas de participación ciudadana que pueden ejercer los actores sociales en su responsabilidad de vigilancia de la gestión pública y en la incidencia efectiva en la toma de decisiones públicas. Es conocido que en Estados Unidos se han desarrollado complejas redes de actores institucionales, de ámbito federal, estatal y local; empresas del más diverso ámbito (multinacional, nacional, grandes, pequeñas y medianas); ONG vinculadas a la defensa de la salud, el ambiente, la multiculturalidad y los derechos civiles, etc., unidas en la diversidad por el objetivo del respeto y la defensa de los derechos de los consumidores.

La impresionante experiencia, traducida en novedosos y sofisticados mecanismos de incursión en las distintas instancias de toma de decisiones, en la especialización temática y de cabildeo para influir efectivamente ante el Ejecutivo, el Congreso y las cortes, ha mostrado que éstas serían instancias de canalización de demandas, propuestas de desarrollo y búsqueda de alternativas en pro del bienestar de las mayorías. Más aún, que el alcance de su acción política deviene una ética no sólo de la empresa privada, sino también de la gestión pública, pero implica un juego de pares en el cabildeo ante escenarios fundamentales de toma de decisiones, en los que las corporaciones y los más grandes actores empresariales parecen tener una influencia determinante en la direccionalidad de la legislación y la institucionalidad vigentes. Finalmente, implica también un proceso permanente de educación ciudadana, que mantiene informada a la población y exige de ésta no solamente el derecho de defender sus intereses como consumidores, sino la necesidad de asumirlos como una responsabilidad cívica.

Desde esta perspectiva, lo que inicia como una respuesta frente al consumo masivo que genera el desarrollo del capitalismo industrial y la necesidad de velar por la calidad de los bienes y servicios como medio de competencia empresarial, avanza en su desarrollo reciente, en una búsqueda del reconocimiento efectivo de los derechos humanos, como se observa principalmente en los de tercera y cuarta generación, que reclaman los derechos a un ambiente saludable y a la diversidad cultural, de cuyas consecuencias no podemos siquiera imaginar su límite.

Por lo demás, es obvio que las más diversas organizaciones de defensa de los derechos de los consumidores son más conocidas por la batalla que libran en favor de la dotación y la calidad de los bienes y servicios. Tan sólo esto, sin embargo, es una

lección que ha calado en muchos otros países y, en años recientes, en Costa Rica, que ha iniciado un proceso de legislación e institucionalización, que busca precisamente reconocer los derechos de la población al bienestar, mediante la facilitación de condiciones para garantizar la calidad de la prestación de servicios y adquisición de bienes.³ El bienestar nos devuelve así a la pregunta sobre la democracia, la participación y las expectativas ciudadanas.

En efecto, el concepto de “calidad de la democracia”, muy presente en el debate actual, llama la atención sobre los compromisos de la democracia con la ciudadanía.⁴ Ya no se trata solamente de ofrecer un marco jurídico e institucional estable para que puedan funcionar las reglas del juego democrático. Como todo proceso en permanente construcción, la democracia genera expectativas en la ciudadanía al visibilizar los derechos y hacerlos de conocimiento público. La democracia no parece requerir del bienestar para surgir, pero sí desde luego lo exige para mantenerse y crecer. La democracia, considerada como el mayor logro de la sociedad contemporánea para la defensa efectiva de los derechos humanos, tiene algo (y mucho) qué decir respecto de los bienes y servicios que necesita la población para mejorar su calidad de vida y avanzar en las condiciones de bienestar. Cada vez más, la democracia se siente interpelada respecto de su capacidad de respuesta ante las grandes preguntas siempre presentes sobre la desigualdad, la pobreza y su misma coexistencia con mecanismos fuertemente antidemocráticos.

En este ensayo se sugiere que la experiencia en la protección y defensa de los derechos de los consumidores puede aportar elementos en la dirección apuntada: ejercer nuevos mecanismos de participación en favor del bienestar de la población que vive en sociedades democráticas. A su vez, se propone como un insumo a los propósitos de instancias como la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep), la Comisión Nacional del Consumidor (CNC) y la Federación Nacional de Asociaciones de Consumidores (Fenasco)⁵ de reciente surgimiento en Costa Rica.

Con estos objetivos, este artículo se ha estructurado de la siguiente manera: un primer punto que rescata la discusión conceptual sobre consumidor y ciudadano, con el objetivo de distanciarse de las posiciones que restringen el concepto de ciudadano a los requisitos que establece la Constitución de cada país, y acercarse más a las tendencias que remiten a la relación de los habitantes con el conjunto de la sociedad y el Estado en países democráticos. En el apartado siguiente, se rescata la idea de la protección de los consumidores en su acontecer histórico; seguidamente, se destacan algunos factores que caracterizan las organizaciones en favor de los consumidores; mientras que en el siguiente apartado se alude directamente la po-

³ El punto de partida más importante en esta dirección son las leyes 7472 (diciembre de 1994) y 7506 (mayo de 1995) de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que modifican la Ley 5665 de Protección al Consumidor (febrero de 1975).

⁴ Para mayor información sobre este tema, véase Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas, “Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica” (San José: Proyecto Estado de la Nación, 1998).

⁵ Creada al amparo de la Ley 3859 sobre Desarrollo de la Comunidad del 7 de abril de 1967, en Asamblea General Ordinaria del 15 de julio de 1999.

lítica del consumidor y su vínculo con la democracia, sus logros y dificultades. Por último, se incluyen algunas consideraciones finales e interrogantes que ha propiciado la investigación.

El debate conceptual sobre el consumo y la ciudadanía

Interesa en este punto retomar la discusión sobre el concepto de consumidor en la medida que, como lo indica García Canclini, “en un tiempo en el que las campañas electorales se trasladan de los mítines a la televisión, de las polémicas doctrinarias a la confrontación de imágenes y de la persuasión ideológica a las encuestas de «marketing», es coherente que nos sintamos convocados como consumidores aun cuando se nos interpele como ciudadanos”.⁶

En efecto, los conceptos de consumidor y ciudadano en los albores del siglo XXI, presentan límites muy desdibujados, toda vez que el contexto de la globalización ha abierto una compleja red entre las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales, en la cual las relaciones entre lo público y lo privado, el Estado y el mercado, los Estados nacionales y sus sociedades han modificado sustantivamente sus vínculos de interacción, además de que sus ámbitos de acción se entremezclan en todas direcciones.

Para el pensamiento neoliberal, el mercado resuelve y redefine los límites de tales relaciones. No obstante, la experiencia de la globalización ha mostrado que las maneras diversas en que incorpora a distintas naciones y distintos sectores dentro de cada nación, su trato con las culturas locales y regionales, no puede ser pensado como si sólo buscara homogeneizarlas. Muchas diferencias nacionales persisten bajo la transnacionalización, pero además el modo en que el mercado reorganiza la producción y el consumo para obtener mayores ganancias y concentrarlas, convierte esas diferencias en desigualdades. Hasta hace algunos años se planteaba la institucionalidad política como alternativa. Sea por el mercado o porque se traicionó a sí misma, el descrédito en que se ha sumido la dinámica política en muchos de estos países, corre paralelamente al “comercio” del juego electoral y de la gestión pública, con sus cuotas de publicidad, espectáculo y corrupción. En este contexto es que parece necesario ir hacia el núcleo de lo que en la política es relación social: el ejercicio de la ciudadanía.⁷

Es importante llamar la atención que para vincular los conceptos de consumo y ciudadanía es preciso superar las nociones que suponen el comportamiento de los consumidores como predominantemente irracionales, así como el de los ciudadanos, actuando en función de la racionalidad de los principios ideológicos. En efecto, se piensa a menudo en el consumo como lo suntuario, con el que los impulsos

⁶ Néstor García Canclini, *Consumidores y ciudadanos* (México: Grijalbo, 1995). El planteamiento que se propone en los siguientes párrafos comenta la reflexión del autor que aparece en el capítulo “Consumidores del siglo XXI, ciudadanos del XVIII”.

⁷ *Ibid.*, 129.

primarios de los sujetos podrían ordenarse con estudios de mercado y técnicas de publicidad. A su vez, se reduce a la ciudadanía a una cuestión política, en torno a la cual la gente vota y actúa ante los asuntos públicos sólo por sus convicciones individuales y su razonamiento en los debates de ideas.

El supuesto de este artículo coincide con la perspectiva que recupera aquella visión del consumo como el mecanismo mediante el cual, al seleccionar ciertos bienes y servicios, definimos lo que consideramos públicamente valioso, las maneras en que nos integramos y distinguimos en la sociedad; las maneras en que combinamos lo pragmático y lo disfrutable.⁸ Mientras que el ejercicio de la ciudadanía tiene que ver con cómo se deciden, producen, distribuyen y usan esos bienes. Sin embargo, cuando se reconoce que al consumir también se piensa, se elige y reelabora el sentido social, hay que analizar cómo interviene esta área de apropiación de bienes y signos en formas más activas de participación que las que se colocan habitualmente bajo el rótulo de consumo. Se hace así pertinente la pregunta de si al consumir no estamos haciendo algo que sustenta, nutre y hasta cierto punto constituye un nuevo modo de ser ciudadanos. En otras palabras, es el tránsito del ciudadano como representante de una opinión pública, claramente situado en unos límites establecidos por el Estado-nación, y teniendo como intermediarios los partidos políticos, sindicatos y asociaciones de base; al ciudadano como consumidor interesado en disfrutar de una cierta calidad de vida con reconocimiento de la diversidad y nuevas fronteras que, sin romper las anteriores, tienen una mayor movilidad que la han abierto de manera conjunta quienes, de manera irónica, usualmente se presentan como opositores: la práctica de la democracia y la globalización imperante.

Desde ahí, adquiere vigencia el debate sobre la necesidad de repensar una ciudadanía que tenga como estandartes de lucha no sólo el derecho a la igualdad, sino también el de la diferencia; no sólo acceder y pertenecer al sistema sociopolítico, como el derecho a participar en la reelaboración de ese sistema, el derecho a definir aquello en lo que queremos estar incluidos.⁹

En efecto, en este punto se enlaza la conceptualización de la ciudadanía que deviene una exigencia a la democracia, pero también desde ésta, es decir, se trata de un reto que han puesto en la agenda internacional precisamente los países con experiencia democrática. La democracia visibiliza los derechos, como ya indiqué al inicio, y, al sacarlos a la superficie, genera expectativas de reconocimiento efectivo. La democracia se exige a sí misma, por eso el ejercicio de la ciudadanía no puede ser estático ni ahistórico. De ahí que se ha afirmado que desborda los límites de quien es ciudadano, según la Constitución y los sistemas jurídicos en cada país. Si el ejercicio de la ciudadanía refiere a la capacidad de incidir en la toma de decisiones

⁸ *Ibid.*

⁹ Para ampliar el análisis véanse Gershon Shafir, ed., *The Citizenship Debates* (Minnesota: University of Minnesota Press, 1998), en particular los capítulos 9 y 11: Will Kymlicka, "Multicultural Citizenship" y Kathleen B. Jones, "Citizenship in a Woman-Friendly Polity"; Mark Bovens, *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations* (Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1998), particularmente la tercera parte, "Active Responsibility".

de los asuntos que le afectan; en el contexto de la globalización, los habitantes de un país democrático tienen el derecho de exigir participar en los procesos que garantizan la adquisición y calidad de los bienes y servicios que propicien su bienestar y, precisamente para lograrlo, también el de los demás. En este sentido, la persistencia de las desigualdades y de la apropiación de la toma de decisiones por parte de unas élites, aun en los países democráticos, muestra el camino todavía por recorrer en el ejercicio pleno de la ciudadanía y en el reconocimiento efectivo de los derechos humanos que son, finalmente, el horizonte en el que se mira la democracia.

Desde esta perspectiva, la reflexión conceptual sobre el consumidor se ha visto enriquecida también con la lectura jurídica y constitucional, que la analiza desde el prisma del desarrollo histórico sobre los intereses y, en consecuencia, los derechos.

Como lo indica Acosta Estévez, ello coincide con el debate respecto del carácter de los intereses de los consumidores como intereses difusos. El interés difuso se define como “el interés propio, jurídicamente reconocido, de un grupo social o colectividad indeterminada de sujetos desprovista de una organización que los tome para sí enteramente y tenga capacidad para su defensa, cuya tutela jurisdiccional responde a eventuales iniciativas meramente individuales”.¹⁰

Al respecto, es importante destacar la precisión que este autor hace en el sentido de que los intereses de los consumidores presentan la nota conflictiva característica de los intereses colectivos: 1) no son del todo individuales ni generales ni colectivos en sentido estricto; 2) la amenaza sobre los mismos es raramente apreciable de manera “individualizada”, en cualquier caso, es idéntica para todos, lo que hace que la reacción de un individuo sirva para los demás; 3) como consecuencia de su dependencia tecnológica casi total respecto del aparato productivo y de su conflicto permanente con los intereses de la producción, estos intereses están en estado de peligro permanente; 4) la contemplación legal e institucional debe abarcar tanto al “consumidor” como a los “consumidores”.¹¹

Llama la atención que, si los intereses de los consumidores son considerados por las características mencionadas como intereses difusos, ello coincida con la orientación que en los últimos años ha asumido también la misma política y activismo de protección al consumidor, los que, como se verá más adelante, recuperan la defensa de los llamados derechos humanos de tercera y cuarta generación, esto es, de los “intereses difusos”, relativos a la defensa del medio ambiente y la diversidad cultural.

La protección del consumidor en la historia

Es preciso dar cuenta que la política de protección al consumidor constituye un debate histórico, en el cual se ha ido construyendo, también históricamente, el

¹⁰ José B. Acosta Estévez, *Tutela procesal de los consumidores* (Barcelona: José María Bosch, 1995), 51-52.

¹¹ Caracterización hecha por Ghidini en *L'Intérêt des consommateurs comme intérêt diffus et sa défense* (RCDO, 1978), 36, citado en Acosta, *Tutela procesal...*

mismo concepto de consumidor, y el rol de los activistas (organizaciones del más diverso tipo que la asumen como su bandera de acción política) y por supuesto el papel de las instituciones gubernamentales en los diversos ámbitos federal, estatal y local. Ello ha estado unido al avance de las estructuras económicas, sociales y de desarrollo científico y tecnológico que han ido modelando los objetivos de la protección al consumidor, así como complejizando los procesos y exigiendo mayores niveles de especialización y profesionalización en los diversos campos.

El siguiente cuadro ilustra los tres periodos del desarrollo de la política de protección al consumidor, más generalmente aceptados en Estados Unidos.

CUADRO 1
PERIODIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN
AL CONSUMIDOR EN ESTADOS UNIDOS

<i>Periodo</i>	<i>Finales del siglo XIX</i>	<i>1920 y 1930</i>	<i>1960 y 1970</i>
<i>Características del mercado</i>	Distribución nacional Marcas de productos	Producción en masa Difusión de aparatos electrodomésticos Publicidad de imagen	Proliferación de la producción Aumento del uso del crédito Complejos industriales, nueva tecnología Producción y consumo global
<i>Nuevos medios de publicidad</i>	Periódicos, revistas	Radio	Televisión
<i>Principales intereses</i>	Seguridad en alimentos y medicinas Regulación de la competencia	Información objetiva Representación	Seguridad en los productos Impacto social de la publicidad Mecanismos de resarcimiento
<i>Protagonistas individuales</i>	Upton Sinclair Harvey Wiley	Stuart Chase Frederick Schlink Arthur Kallet Colston Warne	Ralph Nader Esther Peterson Michael Pertschuk Sidney Wolfe
<i>Libros importantes</i>	<i>The Jungle</i>	<i>Your Money's Worth</i> <i>100 000 000 Guinea Pigs</i>	<i>Unsafe at Any Speed</i> <i>The Poor Pay More</i>

CUADRO I
 PERIODIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN
 AL CONSUMIDOR EN ESTADOS UNIDOS
 (continuación)

<i>Periodo</i>	<i>Finales del siglo XIX</i>	<i>1920 y 1930</i>	<i>1960 y 1970</i>
<i>Organizaciones de consumidores</i>	National Consumers League	Consumers Union Consumers' Research Rural Electrical Coops	Consumer Federation of America Public Citizen, Inc. American Council on Consumer Interests
<i>Legislación más importante</i>	<i>Pure Food and Drug Act</i> <i>Wholesome Meat Act</i> <i>Federal Trade Commission Act</i>	<i>Food, Drug and Cosmetic Act</i> <i>Wheeler-Lee Act</i>	<i>National Traffic Safety Act</i> <i>Truth-in-Lending Act</i> <i>Consumer Product Safety Act</i> <i>Magnuson-Moss Warranty Act</i>
<i>Causa del declive del activismo</i>	Primera guerra mundial	Segunda guerra mundial	Administración de Reagan

FUENTE: Robert N. Mayer, *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace* (Boston: Twayne, 1989), 13. La traducción es mía.

En la protección y defensa de los derechos de los consumidores, tal como se plantea actualmente, puede situarse el conocido “Mensaje Kennedy al consumidor”, como un punto de partida que redefine y compromete definitivamente a los Estados y sociedades democráticas con la protección al consumidor. El discurso ante el Congreso, el primero sobre este tema por parte de un presidente, fue pronunciado el 15 de marzo de 1962, en el cual el presidente Kennedy propuso la Declaración de los Derechos del Consumidor, incluyendo los siguientes: seguridad, información, posibilidad de elegir entre una variedad de productos y servicios a precios competitivos y una oportunidad de ser escuchado por parte del gobierno en la formulación de la política del consumidor.

No obstante lo anterior, no se presentaron nuevas acciones de iniciativa gubernamental hasta 1964, ni cambios en la legislación hasta 1966. Según algunos analistas, el “Mensaje Kennedy al consumidor” es más importante en retrospectiva que como se recibió en ese momento. De hecho, hasta hoy la influencia de este discurso es tal que, ampliado en algunos puntos, ha llegado a ser la clave ideológica del Movimiento Mundial del Consumidor.

Actualmente se conocen siete derechos del consumidor ampliamente aceptados:¹²

1. Derecho a la protección contra los riesgos que afectan la salud, la seguridad y el ambiente del consumidor.
2. Derecho a la protección de los intereses económicos (precios) y sociales del consumidor (bienestar). Todas las personas tienen derecho al acceso a los bienes y servicios para satisfacer sus necesidades básicas.
3. Derecho a la información verdadera y oportuna sobre los productos: cantidad (peso o medida), características (peso o medida, presentación, etc.), calidad (si es de primera o segunda u otra calidad).
4. Derecho a la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de bienes y servicios, que aseguren al consumidor la libertad de selección.
5. La protección contra la publicidad engañosa y las prácticas abusivas del comercio que limitan al consumidor la libre elección.
6. Derecho al acceso de eficientes sistemas administrativos y judiciales que garanticen al consumidor la defensa de sus intereses y la reparación con prontitud de los daños ocasionados.
7. Derecho a recibir apoyo del Estado para que los consumidores formen grupos y organizaciones para que sus opiniones sean escuchadas en los procesos de decisión que les afectan.

La Conferencia de agosto de 1986 sobre “La frontera de la investigación en el interés del consumidor”,¹³ se considera un punto de inflexión respecto de la calidad y cantidad de la investigación, políticas públicas, temas de agenda y fortalecimiento de la educación para todos (consumidores, quienes toman las decisiones, activistas e investigadores sobre los derechos de los consumidores). Probablemente, la consecuencia más importante de este análisis integral e interdisciplinario de los derechos del consumidor es que lo sitúa definitivamente en el contexto del debate sobre los derechos humanos.

En realidad, el ejemplo más significativo en esta dirección —retomado en la Conferencia de 1986— lo constituye la Declaración de los Derechos del Consumidor en la Atención Sanitaria, publicada en Canadá en 1974,¹⁴ muy similar a la propuesta de los cuatro puntos de Kennedy. Los derechos a la atención sanitaria, entendidos en el doble ámbito, como los derechos a la atención de la salud y los derechos dentro de ésta, se definieron de esta manera.

¹² Reconocidos por la ONU como los Derechos Fundamentales de los Consumidores. Para mayores detalles véase Juan Gerardo Acosta, “Resolución alternativa de conflictos: medio idóneo para una protección global del consumidor” (San José: Universidad de Costa Rica, 1997, tesis de licenciatura en Derecho), 40-53.

¹³ E. Scott Maynes y Acci Research Committee, eds., *The Frontier of Research in the Consumer Interest* (Columbia: ACCI, 1988), 4

¹⁴ Janet L. Storch, “Consumer Rights and Health Care”, *Nursing Administration Quarterly* 4, no. 2 (invierno de 1980): 109-115.

- El derecho a ser informado.
- El derecho a ser respetado como un individuo con la mayor responsabilidad de su propia atención.
- El derecho a participar en la decisión que afecta su atención sanitaria.
- El derecho a un acceso equitativo a la atención sanitaria.

Se observa así que la protección al consumidor en su desarrollo histórico debe ser entendida también en el proceso de descubrimiento y reconocimiento de los derechos humanos. En efecto, esta polémica se haya presente en los llamados derechos humanos de tercera y cuarta generación, relativos a los intereses difusos, como se indicó más arriba.

El activismo en favor de los consumidores

La mayoría de los representantes de las instituciones de gobierno y los activistas pro derechos de los consumidores en Estados Unidos coinciden en afirmar que los conceptos de *consumidor* y *ciudadano* con frecuencia son utilizados indistintamente en este país. Sin embargo, cada vez más sugieren que el término consumidor remite a un concepto pasivo. Consumidor alude a bienes y servicios intercambiables en el mercado, baratos y seguros, desde automóviles, hasta la atención sanitaria, pasando por los servicios de energía eléctrica, etc. Usualmente, apela a una actitud receptiva e individual. Ciudadano, en cambio, es un término más activo, que implica acción. Alude directamente a una persona o grupos que defienden sus derechos; ciudadano apunta hacia la idea de una acción política.

En esta perspectiva, los mismos grupos o individuos pueden analizarse como consumidores o ciudadanos, dependiendo de diferentes temas o momentos. Por ejemplo, un individuo o grupo actúa como *consumidor* cuando trata de hacer una compra racional con información adecuada que garantice la calidad de los bienes o servicios que está adquiriendo. Mientras que este mismo puede actuar como *ciudadano* cuando trata de afectar las políticas públicas en los asuntos de su interés. Se observa así que aunque ambos conceptos muestran diferencias de énfasis, no son opuestos.

La experiencia en torno a la defensa de los derechos de los consumidores revela que el comportamiento del consumidor es mucho más frecuente que el de ciudadano. No obstante, lo más importante es que la protección de los derechos de los consumidores ha adquirido renovada vigencia en Estados Unidos durante los últimos años y ha incursionado en la agenda pública de los países democráticos como mecanismo fundamental para el control, ya sea de la calidad de los bienes y servicios o de la opción por avanzar en las garantías del bienestar. A esto se suma el hecho de que el principio de rendición de cuentas que caracteriza el movimiento de protección al consumidor ha puesto en la mesa de debate la relación entre derechos de los consumidores y participación ciudadana.

Como idea no es nueva, aunque se propuso en un contexto diferente durante los años setenta. En 1973, Ralph Nader señalaba, respecto de Estados Unidos, que

[...] la mayoría de la gente piensa que son buenos ciudadanos porque obedece las leyes y votan durante las elecciones, pero ello cae por su propio peso porque mucha gente y grupos poderosos no obedecen las leyes y casi la mitad de la gente alrededor de dieciocho años no vota. Pero en un sentido más amplio, votar nunca es suficiente porque las decisiones que afectan a la población son tomadas “entre” una y otra elección. Esto es, que lo que los ciudadanos hacen “entre” las elecciones, es lo que decide que las elecciones sean un ejercicio de debate y decisión con mayor significado, o que no pasen de ser costosos concursos [...], o sólo poco más que rituales.¹⁵

En otro de sus escritos, afirmaba que su objetivo de promover la defensa de los derechos de los consumidores a toda la población era hacer pensar lo referente a los problemas del consumidor de un modo que desarrolle destrezas analíticas, en las cuales se conecten de manera apropiada fenómenos separados en una perspectiva integral, que amplíe la visión hacia un ejercicio más pleno de sus derechos como ciudadanos.¹⁶

No obstante, la relación entre derechos de los consumidores como derechos ciudadanos es probablemente la principal novedad que se introdujo en la última década del siglo XX en el tema de análisis, novedoso en cuanto a la perspectiva y en el alcance. En efecto, como se indicó antes, el debate sobre “la calidad de la democracia” presente en los últimos años, particularmente en los países con democracias relativamente consolidadas, se constituye en un nuevo escenario en el cual la discusión sobre la cobertura y la calidad de los servicios desafía a los Estados y las sociedades que se consideran democráticas.

Cabe contemplar que el activismo en favor de los consumidores ha cambiado significativamente en los últimos veinte años no solamente en Estados Unidos, sino que está en la agenda pública de los países europeos y latinoamericanos.¹⁷ Estados Unidos incluye un universo mucho más amplio de organizaciones, cuenta con más que el liderazgo de Ralph Nader, sus colegas y discípulos, muchos de los cuales

¹⁵ Ralph Nader, Introduction, en Donald K. Ross, *A Public Citizen Action Manual* (Nueva York: Grossman, 1973), VII. La traducción es mía.

¹⁶ Ralph Nader, ed., *The Consumer and Corporate Accountability* (Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich, 1973).

¹⁷ La Comisión Europea ha creado, mediante decisión del 13 de junio de 1995, un comité de los consumidores. Se trata de un órgano consultivo compuesto de veinte miembros, nombrados por la comisión, con arreglo a un sistema de reparto (quince puestos a representantes de organizaciones e instituciones nacionales o regionales de consumidores y cinco puestos más para representantes de organizaciones europeas de consumidores), cuyas funciones consultivas no son objeto de remuneración y consisten en resolver los dictámenes solicitados o las preguntas planteadas por la comisión en el ámbito de su competencia. Iglesias y Lete, “Notas sobre la protección de los consumidores en el Derecho Contractual” *Dereito* 5, no. 1 (Universidad de Santiago de Compostela, 1996). Para casos específicos, véanse Council of Europe, “Participation by Citizen-Consumers in the Management of Local Public Services”, *Local and Regional Authorities in Europe*, no. 54 (Council of Europe Press, 1994); IOCU, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Memorias del seminario “La contribución de la educación del consumidor al desarrollo económico y social” (Santiago: Convenio IOCU-UNESCO, 1993); “Los consumidores en la década de los 90”, informe de la Conferencia Regional de IOCU (Santiago: 1990); José Francisco Mateu, Rafael Cepas y Jesús Pederal María, *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea* (Madrid: Trivium, 1986).

se han constituido en líderes de otras organizaciones, y más que el paraguas organizacional proporcionado por Public Citizen, desde 1971.

Es también más amplio que otras organizaciones reconocidas, como Consumer Federation of America y Consumers Union que, como se señala en el cuadro 1, fueron muy activas en la década de los sesenta y nuevamente en los noventa. Es innegable, sin embargo, la importancia que el protagonismo personal ha tenido en Estados Unidos, como país pionero en el activismo en pro de los consumidores. Al respecto, los nombres más conocidos popularmente parecen ser el de Ralph Nader y Colston Warne, ambos fundadores y primeros presidentes de las dos más grandes organizaciones de consumidores. Ahora bien, con la creación de nuevas organizaciones que focalizan su atención en industrias individuales e instancias gubernamentales específicas, los activistas han desarrollado un nuevo estilo de acción política. Este “nuevo estilo” es más evidente en los últimos diez años y ha ayudado a que ellos mismos incursionen en ámbitos como el del Congreso, sobre la base de redes de trabajo para la formulación de políticas públicas, y ha contribuido en su habilidad de resistirse a la política de movilización de los negocios y la década “desreguladora”, durante las administraciones de Ronald Reagan y George Bush.

Hay al menos seis tipos de organizaciones de consumidores en Estados Unidos:

- *Organizaciones de consumidores de ámbito nacional*: varias son asociaciones principal o exclusivamente dedicadas a mejorar la protección del consumidor o el servicio al cliente y muchas abogan por los intereses de los consumidores ante el gobierno, el Congreso y las cortes, así como en los medios de comunicación. En la actualidad, hay 28 organizaciones de consumidores de ámbito nacional, pero algunas son derivadas de otras. Por ejemplo, Congress Watch y Public Action son “hijas” de Public Citizen. Public Action, con sus tres millones de miembros representados en 34 organizaciones de ámbito estatal en temas tan diversos como las reformas de la atención sanitaria, la defensa del medio ambiente, energía, transporte y derechos civiles, es la “hija mayor” de Public Citizen, independiente de ésta.¹⁸ Por su parte, Consumer Federation of America está compuesta por más de 240 organizaciones dedicadas a representar los intereses de los consumidores ante el Congreso y las instituciones del gobierno federal en temas como el servicio telefónico, seguros, finanzas, medio ambiente y atención a la salud.
- *Agencias de Negocios (Better Business Bureaus [BBB])*. Son organizaciones sin fines de lucro, principalmente integradas por miembros locales de negocios. El énfasis de las actividades de las BBB es promover la ética en el mercado, impulsando la publicidad y prácticas de venta honestas y proporcionando mecanismos de resolución alternativa de disputas. Las BBB ofrecen una varie-

¹⁸ En la actualidad, Public Citizen cuenta con 150 000 miembros y está conformada por seis divisiones, todas con sede en Washington: Congress Watch, The Health Research Group, The Litigation Group, The Critical Mass Energy Project, Global Trade Watch y Buyers Up.

dad de servicios al consumidor, incluyendo los servicios de mediación y arbitraje. El Council of Better Business Bureaus es la organización paraguas de las BBB y apoya las demandas acerca de la veracidad y precisión de los reclamos por la publicidad. Hay casi doscientas BBB en Estados Unidos y dieciséis en Canadá.

- *Corporación de consumidores (Corporate Consumer Contacts)*. Estas oficinas se encuentran ubicadas dentro de las empresas. La mayor parte de éstas son parte de la Sociedad de Profesionales en Negocios sobre Asuntos del Consumidor (SOCAP, por sus siglas en inglés). Esta sociedad, con 2 600 miembros representados en más de 1 500 empresas, incluye grandes firmas nacionales y multinacionales, así como pequeñas y medianas empresas en Estados Unidos y Canadá.
- *Fabricantes de automóviles y programa de resolución de conflictos*. Las disputas con General Motors constituyen un emblemático inicio de la protección al consumidor en los años setenta. Los programas, usualmente conocidos como resolución alternativa de conflictos (RAC), son los mecanismos más significativos en estas áreas. Generalmente se identifican tres tipos de RAC: arbitraje, conciliación y mediación. La consecuencia más importante de estos programas es que han llegado a ser referencia clave para los diálogos de paz y resolución de conflictos armados en diferentes países del mundo.
- *Asociaciones de profesionales y de comercio*. Las empresas que ofrecen productos similares y los individuos que practican profesiones afines a menudo comparten su participación en diferentes asociaciones. El propósito fundamental de estas asociaciones es proveer diversos servicios a sus miembros, así como tener a disposición programas de resolución de conflictos para ayudar a resolver dilemas entre las empresas miembros y los consumidores.
- *Oficinas de protección al consumidor de ámbito federal, estatal y distrital*. Estas instancias se dedican a mediar las demandas presentadas, a procesar a los infractores de las leyes del consumidor, autorizar y regular diversas actividades, promover una legislación más comprometida con la protección del consumidor, proporcionar materiales educativos y abogar por el interés del consumidor. Sobre esta impresionante red gubernamental de apoyo al consumidor, cabe destacar que cada departamento del gobierno federal de Estados Unidos tiene al menos una oficina de asuntos del consumidor. A ello se unen otras oficinas interdepartamentales, como la Comisión de Derechos Civiles, Comisión para la Seguridad de Productos del Consumidor, etcétera.

Es importante indicar que la investigación se realizó en Washington, porque el interés estaba en conocer los mecanismos de cabildeo e influencia en las instancias de decisión pública, particularmente el Congreso. En cualquier caso, hay que

tomar en cuenta que ésta constituye sólo una parte de la red que se teje con la multiplicidad de organizaciones del más diverso tipo, así como oficinas gubernamentales de ámbito estatal y local, que constituyen las bases de aquellas que tienen oficinas cerca del Capitolio.

Política del consumidor y democracia

Con Maney y Bykerk,¹⁹ es posible afirmar que, en los sistemas políticos democráticos, las decisiones que se toman son elegidas como asuntos de interés oficial especialmente. Estas decisiones autorizan, impulsan y supervisan la burocracia que ejecuta las políticas que afectan a los ciudadanos y los intereses de los consumidores en la vida cotidiana. Para estos autores, el proceso por el cual el gobierno estadounidense expande su cobertura sobre la política económica durante el nuevo orden (*New Deal*) es bien conocido. Sin embargo, el contexto de las relaciones entre el gobierno y el mercado en el periodo contemporáneo no es bien comprendido. Pero no solamente para Estados Unidos, puede afirmarse que ésta es una carencia también en otros países. Desde esta perspectiva, el análisis del interés público del activismo del consumidor puede iluminar ambos: el poder del mercado y la capacidad gubernamental.

La novedad de la política del consumidor en la década de los noventa, especialmente, es el énfasis en el Congreso. La presencia en el Congreso ha permitido una relectura de las acciones desarrolladas por el movimiento de protección a los consumidores que en décadas anteriores se dirigían principalmente al Poder Ejecutivo, y sobre éste a quien lo representara. Sin embargo, las organizaciones de consumidores creadas en el último cuarto de siglo crecientemente han reconocido la primacía de la función del Congreso en la política del consumidor. La influencia del sector empresarial en el gobierno se ha hecho más evidente a partir de 1977, una vez que se ha visto el crecimiento de la apatía frente a las elites políticas. De hecho, el papel de varias de las instancias no gubernamentales se ha desarrollado mediante coaliciones con instituciones gubernamentales, a fin de apoyar u oponerse a cambios políticos específicos. Por lo tanto, las relaciones entre el gobierno y el sector empresarial, a las que los activistas del consumidor pretenden dar seguimiento, son un camino cada vez más complejo. Las grandes firmas, las asociaciones de comercio y sus representantes en Washington están dedicados a realizar una amplia variedad de actividades que incluyen el cabildeo, las relaciones públicas, el monitoreo, las acciones ante el gobierno y otras afines. Todo esto significa que están inmersos en una compleja red de contactos por medio de la cual ponen en marcha el logro de importantes objetivos políticos.

¹⁹ Ardith Maney y Loree Bykerk, *Consumer Politics Protecting Public Interests on Capitol Hill* (Wesport: Greenwood Press, 1994), 135-147. Para los objetivos de este apartado, este libro se considera central para situar la relación entre derechos de los consumidores, participación ciudadana y democracia. De especial interés resultan los capítulos 1, 5 y 8, "Consumers and the Public Interest", "Civic Outcomes" y "High Politics", respectivamente.

Por otra parte, los defensores de los consumidores buscan institucionalizar su acceso al Congreso y a las instancias del Poder Ejecutivo, a través de la participación en organizaciones de ámbito comunal o en redes de trabajo con el propósito de alcanzar los mismos objetivos. Esto es, buscan que la formación de opinión pública contribuya en la solución de problemas emergentes, en la cual las propuestas de las organizaciones sean tomadas en cuenta y se les dé oportunidad de monitorear la ejecución de la política.

En opinión de Frank Clemente, director general de Congress Watch, el objetivo es el cambio de la ecuación política y exigir cuentas de la democracia representativa, como una responsabilidad cívica. No sólo respecto de las instancias del gobierno, sino también de las corporaciones nacionales. El concepto de redes políticas proporciona la construcción analítica necesaria para visualizar la interacción de los que ejercen el cabildeo en el sector empresarial, los consumidores críticos, los miembros del gobierno y otros actores activos en la política del consumidor en Washington durante este periodo. La toma de decisiones del Congreso en general y las acciones de las comisiones legislativas en particular, han sido el corazón de las disputas políticas acerca de los asuntos de los consumidores. Pero también constituyen los vínculos esenciales en las redes de trabajo en temas como la reforma de la atención sanitaria, el comercio, la reducción del déficit y la reforma gubernamental durante la administración de Clinton.

En este contexto, el dilema para quienes se pronuncian en favor de una mayor influencia ciudadana sobre quienes toman las decisiones en el gobierno es cómo hacer el mejor uso de la combinación de intereses de los diferentes grupos, con diversas tácticas y estrategias; por ejemplo, educación pública, litigio, cabildeo, campañas electorales, etcétera.

A ello se suman formas arriesgadas de participación política, como las protestas canalizadas por medio de bloqueos, paros y demás. La idea de entender la protección y defensa de los consumidores como un activismo de interés público es un fenómeno de gran importancia, porque ha mostrado el compromiso presente en muchas controversias en el mismo gobierno sobre diversos temas y ha ayudado a introducir nuevos temas en la agenda pública de las últimas dos décadas.

La influencia creciente y las expectativas ciudadanas de que la política democrática debía corregir al menos los peores excesos del mercado, ha proporcionado un fértil terreno para los esfuerzos por elevar los asuntos de la cuestión ecológica y del consumidor, como puntos de la agenda gubernamental de Estados Unidos en el último cuarto de siglo.

La expansión de los grupos de promoción de la ciudadanía la apoyan grandes tendencias, la más notable es la creciente movilización de las capas medias profesionales desde los años sesenta.²⁰ Desde ese punto de vista, los consumidores, la cuestión ambiental y otras organizaciones de interés público son parte de un ámbito más amplio de intereses ciudadanos, que han establecido nuevos vínculos entre lo público y los responsables de las decisiones gubernamentales en Washing-

²⁰ Para mayores detalles, véase García Canclini, *Consumidores y ciudadanos*.

ton. Hacia los años ochenta, los ciudadanos podían elegir dentro de una variedad de grupos “por la causa” que expresaban esos diversos puntos de vista en los temas políticos. El hecho de que hubiera más grupos y más gente participando fue igualmente importante.²¹

No hay evidencia de que el número de esas organizaciones se vaya a reducir sustantivamente en el corto plazo, más bien resultarían más atractivas y despertarían mayor atención en el contexto de insatisfacción ciudadana, como lo está haciendo hasta ahora. Los participantes en las redes políticas en Washington reclaman diferentes mecanismos de legitimidad. Las instancias oficiales reclaman responsabilidades significativas en todo el proceso político, en virtud de su privilegiada condición de representación ciudadana otorgada por el proceso electoral. Los sectores empresariales, por su parte, sustentan sus reclamos de legitimidad en la experiencia que poseen acerca de las necesidades satisfechas a través del mercado.

Parece claro que los activistas del consumidor han tenido éxito, en parte porque brindan información crucial sobre actitudes públicas que son del interés de los responsables de las decisiones de gobierno. Estos reclamos de legitimidad también se sustentan en la habilidad de movilizar la experiencia que es independiente de la investigación en asuntos públicos, disponible por parte del cabildeo de los empresarios. Los activistas del interés público que han removido las funciones consultivas en los corredores del poder en Washington, también reclaman su papel en el desarrollo del movimiento en favor de los consumidores, sobre todo en los cambios de los estilos de vida e intereses en las grandes sociedades.²² Sin embargo, los defensores del consumidor son criticados por no avanzar en una reforma sustantiva del capitalismo estadounidense. Algunos críticos liberales objetan su visión de la redistribución tan poderosa como la del nuevo orden y por tratar de balancear el mismo sistema de dominación con la democracia participativa y el acceso a las cortes.²³ Algunos autores llaman la atención sobre las reformas alcanzadas en la defensa de los derechos de los consumidores, ya que no socavan el poder del Congreso, pues se mantiene igual, así como la relación entre los poderes del Estado.

En este contexto, si las expectativas públicas respecto del gobierno se mantienen bajas, el poder del sector empresarial continuará incrementando cada día su influencia en las instancias de toma de decisiones en Washington. La política de promoción ciudadana, en particular el activismo de interés público, es un fenómeno muy importante porque es una de las expresiones más fuertes en la política estadounidense actual, comprometida con el incremento de la democracia, esto es, con mayor participación.²⁴

²¹ Maney y Bykerk, *Consumers Politics...*, 53-71.

²² Mayer, *The Consumer Movement...*

²³ Harris y Milkis, *The Politics of Regulatory Change* (Nueva York: Oxford University Press, 1989), citado en Maney y Bykerk, *Consumer Politics...*, 141.

²⁴ Robert R. Alford y Roger Friedland, *Powers of Theory: Capitalism, the State and Democracy* (Nueva York: Cambridge University Press, 1985), 145.

Probablemente, la novedad más importante es la defensa de la libertad de información que promueven los activistas del consumidor.²⁵ Desde esta perspectiva, la información es un derecho, pero también una responsabilidad ciudadana. Es fundamental y subyace en la base de la democracia:

[...] nosotros deberíamos saber qué es lo que está pasando con nuestro gobierno. Cómo las instituciones de gobierno toman decisiones sobre asuntos que afectan la vida cotidiana. Además, conocer cuál es el nivel de influencia de las grandes empresas y corporaciones en la toma de decisiones, que es en principio una tarea gubernamental. Cómo influyen en nuestros gobernantes que son nuestros representantes.²⁶

Así, la transparencia es de vital importancia para los activistas del consumidor, está presente en sus medios y en sus fines.

La mayoría de los analistas coincide en que las políticas del consumidor muestran más claramente que ha tenido más tropiezos que victorias y que las bajas expectativas que los ciudadanos tienen respecto del gobierno han ganado terreno generando un escepticismo sobre la capacidad de los gobiernos y sociedades democráticas de generar transformaciones que cambien sustantivamente la distribución del poder.

Consideraciones finales

La experiencia de la protección de los consumidores en Estados Unidos muestra que los sistemas políticos democráticos no son capaces de resolver los problemas públicos sin involucrar sus diferentes actores sociales. Aunque el concepto de ciudadanía sigue siendo objeto de múltiples definiciones, evidentemente la función del ciudadano es central para la democracia y urge enfrentar las responsabilidades y derechos de los ciudadanos en la modernización de la democracia, a fin de que se recupere la confianza de la ciudadanía respecto de la capacidad de los gobiernos democráticos para resolver los problemas de desigualdad imperantes en nuestras sociedades.

Es difícil aceptar que la democracia puede coexistir (y de hecho coexiste) con procesos antidemocráticos. Pero, por otra parte, probablemente lo más interesante que muestra la política del consumidor es la capacidad de estas sociedades de re-direccionar y repensar sus mismos conceptos centrales, como el de ciudadano, y hoy el de consumidor. Ello no debe llamar a error en el sentido de mistificar el concepto de consumidor, que sigue siendo utilizado como un factor decisivo en el desarrollo empresarial y de la competencia en el mercado. La protección de los consumi-

²⁵ La importancia de la información como derecho de los consumidores ha sido avalada por la ONU. Resolución de la Asamblea General 30/248 del 16 de abril de 1985 sobre directivas para la protección del consumidor. Véase también la directiva del 25 de julio de 1985, emitida por la Comunidad Económica Europea (Unión Europea), en la que contempla el defecto de información como generador de responsabilidad por los daños que los bienes y servicios puedan ocasionar al consumidor.

²⁶ Frank Clemente, director general de Congress Watch. Entrevista de la autora, 21 de mayo de 1999.

dores como estrategia global de la política económica en las sociedades contemporáneas, para competir con ventajas comparativas en el escenario internacional, es una pregunta que queda abierta y a la que no responde este artículo.

El objetivo, más bien, como se indicó al inicio, ha estado centrado en identificar puntos de intersección entre la búsqueda por avanzar en un ejercicio más pleno de la ciudadanía y la experiencia de cabildeo y logro de los derechos de los consumidores, ante las instancias de toma de decisiones. En este sentido, no cabe duda que la experiencia aporta numerosos elementos y sitúa el ejercicio de la ciudadanía como expresión de intereses diversos, que reflejan la heterogeneidad de la sociedad. Y sólo tomando en cuenta que los mismos derechos de los consumidores se inscriben en aspiraciones más amplias, como la defensa del medio ambiente y el respeto a la multiculturalidad, pueden éstos ser ejercidos más plenamente.

Así, resulta interesante analizar esa impresionante red de mecanismos, legislación, actores institucionales, no gubernamentales y empresariales como procesos de construcción democrática que se tejen alrededor de los intereses compartidos, diferentes y contrapuestos, que se conjugan en las interacciones entre unos y otros. El debate sobre democracia y mercado cada vez más se sustituye con democracia y bienestar. Los conceptos de ciudadano-consumidor muestran hoy esa fuerte interacción entre sí. La principal expectativa que genera la democracia, al promover los derechos humanos, es la reducción de las desigualdades y el logro del bienestar. La ciudadanía elige un grupo de representantes para alcanzar estos objetivos.

Así, el desafío que enfrentan las democracias es que o fortalecen el binomio demandas ciudadanas-respuesta institucional o condenamos la democracia a un estancamiento que en la dinámica cotidiana acumula procesos no democráticos cada vez mayores, que representan una seria amenaza a la reversibilidad. Éste es un temor que la democracia no debe perder nunca. Éste no es un temor negativo, sino constructivo, que deriva en la necesidad y exigencia de información sobre qué está pasando en la sociedad, cómo se están gastando los impuestos, cuántas personas asisten a la escuela y cuántos están vacunados contra las enfermedades previsibles. Al cuestionar a los partidos políticos, no se trata de negar su importancia en el funcionamiento de la democracia, sino de saber si hay algo nuevo en ellos que pueda cambiar la justificada percepción de que tienen muchas acusaciones de corrupción y poco proyecto de desarrollo.

La relación democracia y bienestar, hoy más que nunca, resulta indispensable entre las sociedades con tradición democrática: la democracia genera expectativas y el compromiso de cumplirlas. La democracia se fortalece si las instituciones rinden cuentas a los representados de su propia gestión y, si no lo hacen, es la ciudadanía la que debe pedirlos. El activismo en pro de los consumidores ha abierto brecha en esta dirección. Y plantea la rendición de cuentas como una responsabilidad cívica, no solamente de las instituciones públicas y privadas, sino de los mismos ciudadanos-consumidores.

La persistencia de las desigualdades es una interpelación que alude a todos los actores sociales en las democracias contemporáneas. Nadie puede desentenderse.

Democracia y desigualdad siguen siendo una contradicción que ha de mantener alerta sus propios límites y alcances. Recordemos que es un proceso en permanente construcción, que ha asumido un compromiso con la historia y debe cumplirlo.

Fuentes

ACOSTA, JUAN GERARDO

1997 “Resolución alternativa de conflictos: medio idóneo para una protección global del consumidor”. San José: Universidad de Costa Rica, tesis de licenciatura en Derecho.

ACOSTA ESTÉVEZ, JOSÉ B.

1995 *Tutela procesal de los consumidores*. Barcelona: José María Bosch.

ALCÁNTARA, MANUEL

1998 “Los retos políticos de la gobernabilidad democrática en América Latina”. San José: ponencia presentada en septiembre, Universidad de Costa Rica.

ALFINO, MARK, JOHN S. CAPUTO y ROBIN WYNYARD, eds.

1998 *The McDonalozation Revisited: Critical Essays on Consumer Culture*. Westport: Praeger.

ALFORD, ROBERT R. y ROGER FRIEDLAND

1985 *Power of Theory: Capitalism, the State and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

ARAYA, MAURICIO *et al.*

1998 “Mecanismos de control político en Costa Rica”. San José: memorias del Seminario de Graduación para Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

ARAYA, SERGIO *et al.*

1999 “Procesos de descentralización en la década de los años 90: límites y espacios para la participación ciudadana”. San José: memorias del Seminario de Graduación para Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA

1975 Ley no. 5665. San José: Protección al Consumidor, 29 de febrero.

1994-1995 Leyes nos. 7472, 7506 y 7854, *Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor*. San José: diciembre, mayo y diciembre.

AYDELOTTE, MYRTLE K.

- 1978 "The Patient's Bill of Rights Implications for the Health System", en *Consumerism and Health Care. National League for Nursing*. Washington, D.C.: [s.e.], 1978.

BAUDRIT, LUIS

- 1995 "Comentarios a la nueva ley de protección del consumidor". *Ivstitia*, no. 101

MARK BOVENS

- 1998 *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.

BROBECK, STEPHEN J.

- 1990 *The Modern Consumer Movement: References and Resources*. Boston: G.K. Hall & Co.

CIPRIANO SILVA, MARY

- "Ethics of Consumer Rights in Managed Care". *Nursing Connections* 10, no. 2 (verano).

COMISIÓN NACIONAL DEL CONSUMIDOR

- 1996 *Educación al consumidor*. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica (junio).

- 1992 Memoria del Seminario Promoción de la Libre Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. San José: Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica, noviembre.

COMISIÓN NACIONAL PARA EL MEJORAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

- 1999 *Defensa efectiva de los derechos del consumidor*. San José: CONAMAJ.

COUNCIL OF EUROPE

- 1994 "Participation by Citizen-Consumers in the Management of Local Public Services", *Local and Regional Authorities in Europe*, no. 54 (Council of Europe Press).

GABBOT, MARK y GILLIAN HOGG

- [S.a.] *Consumers and Services*. West Sussex: John Wiley and Sons.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR

- 1995 *Consumidores y ciudadanos*. México: Grijalbo.

GUILLES, PETER

- 1991 "Reforma de Derecho de Obligaciones y protección del consumidor en la República Federal Alemana", *Revista Judicial*, no. 54. San José.

GUTIÉRREZ, MIGUEL y JORGE VARGAS

1998 "Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia: propuesta para su ejecución en Costa Rica". San José: Proyecto Estado de la Nación.

IGLESIAS, JULIO y JAVIER LETE

1996 "Notas sobre la protección de los consumidores en el Derecho Contractual, *Dereito* 5, no. 1. Universidad de Santiago de Compostela.

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS OF CONSUMER UNIONS (IOCU), OFICINA REGIONAL PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1990 "Los consumidores en la década de los 90". Informe de la Conferencia regional de la IOCU. Santiago de Chile, 19-23 de noviembre.

1993 Memoria del seminario "La contribución de la educación del consumidor al desarrollo económico y social". Santiago de Chile: Convenio IOCU-UNESCO (abril).

KLIKSBERG, BERNARDO

1998 "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos". Lección Inaugural, primer ciclo de 1998, San José: Universidad de Costa Rica. 25 de mayo.

LÓPEZ, ROBERTO

s.f. "La información al consumidor: régimen constitucional, legal y reglamentario", *Revista de Derecho Privado y Comunitario*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni Editores.

MANEY, ARDITH y LOREE BYKERK

1994 *Consumer Politics: Protecting Public Interests on Capitol Hill*. Westport: Greenwood Press.

MATEU, JOSÉ FRANCISCO, RAFAEL CEPAS y JESÚS PEDERNAL MARÍA

1986 *La protección de los consumidores y el medio ambiente en la Comunidad Económica Europea*. Madrid: Trivium.

MAYNES, E. SCOTT y ACCI RESEARCH COMMITTEE, eds.

1988 *The Frontier of Research in the Consumer Interest*. Columbia: American Council on Consumer Interests.

MAYER, ROBERT N.

1989. *The Consumer Movement: Guardians of the Marketplace*. Boston: Twayne.

MIRANDA, MIGUEL

1996 "Nueva política de protección al consumidor", *El Detallista*, no. 3. San José: Cámara Nacional de Comerciantes Detallistas.

NADEL, MARK V.

1998 *The Politics of Consumer Protection*. Indianápolis: Bobbs-Merrill Indianapolis.

NADER, RALPH, ed.

1973 *The Consumer and Corporate Accountability*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.

NOVELLO, DOROTHY JEAN

1978 "The Consumer's Role in Health Care", *Consumerism and Health Care*. Washington, D.C.: National League for Nursing.

PIZA, RODOLFO

1995 "A propósito de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor", *Ivstitia*, no. 102 (San José).

PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN

1995-1999 *Informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible*. Informes I, II, III, IV y V. San José: PNUD-UE-CONARE-Defensoría de los Habitantes.

ROSS, DONALD K.

1973 *A Public Citizen Action Manual*. Nueva York: Grossman.

SHAFIR, GERSHON, ed.

1998 *The Citizenship Debates*. Minesota: University of Minnesota Press.

SPARROW, MARGARET W.

1978 "Consumerism: Its Impact on America's Health Professionals", *Consumerism and Health Care*. National League for Nursing. Washington, D.C.

STORCH, JANET L.

1980 "Consumer Rights and Health Care", *Nursing Administration Quarterly* 4, no. 2 (invierno).

URCUYO, CONSTANTINO

1999 *Ciudadanía*, Documentos de trabajo, no. 11 (San José: CIAPA, mayo).

WARNE, COLSTON E. y RICHARD L.D. MORSE.

1993 *The Consumer Movement*. Manhattan: Family Economics Trust Press.

WOLFE, SIDNEY *et al.*

1996 *13012 Questionable Doctors*. Washington, D.C.: A Public Citizen Health Research Group Report.