

Defensa del consumidor en Argentina: contextualización histórica, legislación e instituciones públicas y sociales

* Pablo Chamatrópulos



Resumen Ejecutivo

Este trabajo analiza los principales aspectos relacionados con la construcción de un sistema de protección a los usuarios y consumidores en Argentina, y forma parte de una investigación más amplia que abarca a Brasil, Chile y Uruguay con el objetivo de sentar las bases de una discusión más amplia sobre el tema que involucre a los partidos políticos y actores sociales relevantes. De esta forma, se pretende conocer la importancia de estos nuevos derechos y forma de participación ciudadana en la vida democrática de la región.

Para realizar este informe se recurrió básicamente a fuentes secundarias como medios gráficos; revisión de las publicaciones; informes de gestión de empresas privatizadas y entes reguladores de los servicios públicos; material que se complementó con entrevistas a informantes claves. La información reunida se agrupó en cuadro grandes ejes: instalación del tema en la agenda público-política; legislación; institucionalidad pública y participación ciudadana.

Instalación del tema en la agenda público-política: Para cumplir esto se rastreó la presencia del tema en la agenda política y su efectiva incorporación como tema de discusión pública. Además de la tardanza en incorporar la problemática y la resistencia de ciertos sectores a reconocer estos derechos; se destaca la centralidad que tuvieron las privatizaciones de los servicios públicos y las recurrentes crisis económicas que sufrió el país en su desarrollo. Respecto de la forma en que se incorporaron los derechos de los usuarios y consumidores el saldo es positivo, dado su reconocimiento a nivel social y político, aunque en un contexto de fuerte regresión económica y social.

Legislación: Se analizó los principales aspectos de la ley promulgada en 1993, los vetos que sufrió y las modificaciones que actualmente se proponen a la norma. Del análisis de la ley se desprende que existe un estándar de protección razonable, pero con graves problemas para su real y efectiva implementación. En cuanto a las modificaciones propuestas, estas no avanzan en cuestiones prácticas importantes como la descentralización administrativa y el rol que debe tener el Estado en la instancia de conciliación.

Institucionalidad pública: Esta sección se focalizó en los Tribunales Arbitrales de Consumo y las autoridades

de aplicación. La escasa incorporación de las empresas al sistema hace que tenga poca efectividad práctica; además de no considerar al consumidor como la parte débil de la relación (neutralidad). En la práctica no se aplican sanciones ni son de fácil accesibilidad. No difunden información estadística comprable en forma regular.

Participación ciudadana: Para el desarrollo de este tema se consideró las regulaciones que deben cumplir las asociaciones para ser reconocidas y la incapacidad que existe para articular un movimiento de consumidores que pueda definir –junto al Estado– las políticas públicas del sector, a pesar del activo protagonismo que tuvieron las asociaciones en los momentos de crisis y de la importante presencia que tienen las organizaciones en los medios masivos de comunicación.

Desarrollo histórico del tema y su instalación

En la Agenda Pública-Política

a) Breve reseña de la noción de usuarios/ consumidores

En Argentina, los derechos de los consumidores no formaron parte de la agenda pública hasta mediados de la década de los 90, cuando el proceso de privatizaciones de los servicios públicos generó en la sociedad la noción de una identidad colectiva definida por oposición al prestador de servicios básicos identificado como una “empresa privada”. Hasta la dictadura militar instaurada en 1976, las políticas económicas implementadas fueron desarrollistas que –en sus distintas versiones– buscaban el progreso económico con medidas activas destinadas a impulsar diversas ramas de la industria (“línea blanca”; siderurgia; petroquímica; automotriz) y a fortalecer el mercado interno –a través del pleno empleo– para mantener el crecimiento en una economía semicerrada.

La dictadura militar abandonó el desarrollismo y aplicó políticas de desregulación y apertura de los mercados para, desde esta perspectiva, permitir un desarrollo económico capitalista pleno. En ninguna de estas visiones los derechos de los consumidores jugaban un papel importante en el desarrollo económico; sólo cuando el Estado dejó de ser el proveedor de los servicios públicos básicos fue la sociedad civil la que legitimó la acción y presencia de las organizaciones de usuarios y consumidores

lo que tuvo su reconocimiento en la legislación que se sancionó en los años noventa.

Sin embargo, desde el Estado ya se había convocado a los consumidores a fines de la década del cuarenta¹. En esta etapa de desarrollo del “estado de bienestar criollo”, se crearon diversos mecanismos institucionales² que –con mayor o menor éxito– intentaban establecer las bases para la concertación económico-social. En 1949 se conformó el Consejo Económico Nacional (CEN) y entre sus integrantes se encontraban los “representantes independientes de los consumidores”. Lamentablemente no existe información sobre cómo fueron seleccionados estos representantes ni que participación tuvieron, pero más que reconocer sus derechos se trataba de una medida destinada a ampliar la legitimación política del pacto social.

Si bien existieron otras iniciativas gubernamentales, como la Ley N° 16.454 sancionada en 1964 que otorgó a la Dirección de Abastecimiento la investigación de costos y estudios de mercado en defensa del consumidor y del productor³ o la habilitación en 1978 de la Casilla de Correo N° 1000 para recibir los reclamos de los consumidores; hasta ese momento, la noción de usuario/consumidor estaba ligada al control de los aumentos de precios (consejos para buscar buenos precios, denunciar a quienes no cumplían los precios máximos, etc.) producidos por los sucesivos brotes inflacionarios, que a una nueva esfera de participación para ejercer los derechos ciudadanos.

Luego de la larga crisis económica que comenzó en 1998 y el caótico abandono del Plan de Convertibilidad en diciembre de 2001, las organizaciones de usuarios y consumidores tuvieron un marcado protagonismo que se expresó en reclamos y movilizaciones populares

producidas durante la crisis. Pero, para tratar de comprender la presencia de estas organizaciones y la forma en que fueron percibidas por el conjunto de la sociedad y los medios masivos de comunicación en particular, debemos conocer las características que asumieron las privatizaciones y el lugar que tuvo la sociedad en el proceso de transferencia de las empresas públicas a manos privadas.

b) El rol de las privatizaciones de los servicios públicos

Para comprender la forma que asumió el proceso de privatizaciones es necesario analizar sus causas estructurales desde las crisis hiperinflacionarias de 1989/90, que marcaron el fin del primer gobierno de la transición a la democracia. A partir de la crisis de la deuda externa de principios de los 80 los acreedores externos se sumaron a la puja por apropiarse de los recursos estatales (Azpiazu, Basualdo y Khavisse, 1986).

En 1988 se suspendieron los pagos de capital e intereses de la deuda pública (*default*) finalizando el ciclo comenzado durante la última dictadura militar (1976-1983). El *default* marcó la imposibilidad del Estado de transferir recursos a los sectores económicos domésticos más concentrados y cumplir con los compromisos externos. El balance de la década es contundente: de acuerdo a los datos de FLACSO (2002) entre 1981 y 1989 se pagaron por intereses de la deuda externa 27 mil millones de dólares (4,3% del PBI global del período), el capital concentrado local recibió transferencias por 67 mil millones de dólares (10% del PBI) y los trabajadores dejaron de percibir 80 mil millones de dólares (12,6% del PBI)⁴.

1. Este reconocimiento se produjo muy tempranamente, si consideramos que el Día Internacional de los Consumidores se conmemora el 15 de marzo, porque en 1962 en el discurso que pronunció al Congreso de EE.UU. el presidente John F. Kennedy manifestó que todos somos consumidores y que es el único grupo de interés que no tiene representantes.

2. Entre los más importantes se encuentran el Consejo Económico y Social (1946), el Consejo Económico Nacional (1947), la Comisión Nacional de Cooperación Económica (1949) que se constituye como un organismo consultivo del Consejo Económico Nacional (CEN) creado para enfrentar la primera crisis económica del peronismo.

3. La norma también disponía la necesidad de establecer los índices de consumo interno y de la posible exportación y promovía la educación y orientación de los consumidores no sólo como compradores sino como integrantes de una comunidad que en función de su crecimiento requiere aumentar sus exportaciones.

4. En el cálculo de las transferencias a los grupos económicos locales y los conglomerados transnacionales se consideran los subsidios al sector financiero por quiebras; el costo fiscal de la promoción industrial; los subsidios a las exportaciones industriales; la licuación y estatización de deuda externa privada mediante los seguros de cambio. Esta cifra es “conservadora” dado que es imposible cuantificar los montos transferidos por los sobreprecios en las compras del Estado y sus empresas (Azpiazu, Daniel; Basualdo, Eduardo M. y otros: El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias, Editorial UNQUI / IDEP/ p. 12, Buenos Aires, 2002).

El proceso de privatizaciones fue la llave maestra para destrabar esta situación de crisis porque permitió articular los intereses de los principales actores económicos (los grupos económicos presentes en el mercado doméstico y los acreedores externos) y daba sustento político a la nueva administración gubernamental. En otras palabras, el objetivo estratégico fue el de zanjar las disputas que dieron origen a las hiperinflaciones de fines de los ochenta y principios de los noventa. Como los tiempos fueron políticos, el mayor logro de las privatizaciones fue la velocidad de su implementación y el amplio espectro de actividades y sectores de la economía que fueron transferidos a operadores privados⁵. Uno de los principales déficit del proceso fue el diseño de los marcos regulatorios (o su inexistencia al momento de transferir la propiedad de las empresas). Su éxito fue la consolidación de una nueva “comunidad de negocios” que incorporó a los acreedores externos al mercado doméstico⁶.

La realidad demostró que los usuarios/consumidores de los servicios públicos se encontraron frente a empresas que operaban en mercados monopólicos u oligopólicos y que tenían un amplio poder para regular las áreas en las que desarrollaban sus actividades. Lo anterior se debió a que:

- * no se formularon marcos regulatorios adecuados antes de transferir los activos, lo que significó que el Estado entregó, además del capital social acumulado durante décadas, la capacidad de regulación a los agentes privados. Como ejemplos encontramos los casos de Aerolíneas Argentinas (ausencia de normas regulatorias); las concesiones viales (se creó el órgano de control para las rutas nacionales diez años después de su transferencia) y las telefónicas (el ente regulador se creó después de la venta de ENTEL)⁷.
- * los contratos y las cláusulas normativas, cuando existieron, fueron renegociados o implementadas a través de Decretos de Necesidad y Urgencia por lo cual el Poder Ejecutivo evitaba el debate en el Congreso Nacional y la participación de

las organizaciones de usuarios y consumidores en su discusión pública. Un caso testigo es la transferencia de Obras Sanitarias de la Nación a Aguas Argentinas S.A.: antes de asumir la concesión se modificaron los precios de las tarifas, la variable clave en la adjudicación.

c) *Papel de los partidos y actores políticos*

Indudablemente desde la vuelta de la democracia los problemas centrales de la agenda pública fueron los derechos humanos y las crisis económicas que se expresaban en recurrentes crisis inflacionarias. De todas maneras, la incipiente democracia buscaba actualizar la legislación de Argentina mirando –y copiando– las normas de las democracias más avanzadas. En este contexto, los derechos de los consumidores recorrieron un lento reconocimiento desde la reinstauración de la democracia en 1983. Diez años después se sancionó la Ley N° 24.240 con amplios consensos entre las fuerzas políticas mayoritarias.

En 1985 el senador Luis León de la Unión Cívica Radical (UCR) presentó un proyecto que fue aprobado por el Senado pero que nunca fue tratado en la Cámara de Diputados. Nuevamente, en 1988 la Cámara Alta envió otro proyecto que esta vez fue tratado en diputados donde existían otras iniciativas similares. El resultado fue un nuevo proyecto que trataba de sintetizar todos los existentes y esta vez fueron los senadores quienes consideraron que no era adecuado su tratamiento. Finalmente, en 1991 la Comisión de Comercio de la Cámara de Senadores envió un nuevo proyecto a la Cámara Baja que, luego de algunas modificaciones, fue aprobado por el Senado en septiembre de 1993.

En el debate del Senado debe destacarse el acuerdo que existió entre el Partido Justicialista (PJ) y la Unión Cívica Radical (UCR) que consideraron impostergable la necesidad de proteger a los consumidores en una sociedad de consumo, normar las nuevas formas de comercialización (venta domiciliaria, telefónica, a plazo, operaciones de crédito) y reconocer el

5. Entre los más importantes, se transfirieron: los ferrocarriles; el transporte y la distribución de gas; la generación, transmisión y distribución de energía eléctrica; los teléfonos; la línea aérea de bandera; astilleros; siderúrgicas; petroquímicas; los puertos; canales de radio y televisión; la mayoría de la empresa petrolera estatal.

6. En la mayoría de los casos, los consorcios adjudicatarios estaban conformados por grupos económicos locales (con capacidad de lobbying y conocimiento del mercado local; por bancos locales y/o extranjeros (acreedores del país que aportaron papeles de deuda pública) y empresas transnacionales (operadoras internacionales de servicios públicos).

7. Empresa Nacional de Telecomunicaciones – ENTEL (la empresa telefónica que pertenecía al Estado).

rol de las asociaciones como personas jurídicas legitimadas para representar los intereses de los consumidores. La estabilidad económica (el Plan de Convertibilidad) y la necesidad de favorecer un correcto funcionamiento de los mercados fundamentalmente educando e informando a los consumidores fueron aspectos compartidos por las fuerzas políticas mayoritarias.

En diputados hubo una fuerte oposición de la derecha (Unión de Centro Democrático (UCeDe); Fuerza Republicana y Partido Demócrata Progresista) al espíritu de la ley. Para la UCeDe si las asociaciones podían iniciar acciones legales se “generaría una industria del juicio que terminaría perjudicando a los propios consumidores que deberían pagar sobrepuestos porque los comerciantes, importadores e industriales van a crear fondos de reserva para enfrentar eventuales juicios” (Jorge Aguado, diputado UCeDe). Fuerza Republicana compartía estas ideas y consideraba que “existe una exagerada protección” a los consumidores. También consideran que “hay una gran imprecisión en la definición de consumidor”. Los sectores mayoritarios (PJ y UCR) lograron imponer su posición y evitaron cambios sustantivos a la ley. Senadores aprobó la ley con las modificaciones introducidas en Diputados para evitar que se demorara su sanción; más allá de algunas desidencias puntuales como la necesidad de las asociaciones de consumidores de pedir autorización a la autoridad competente para difundir estudios de precios o mercados y que los fallos de los juicios a favor de un consumidor o una asociación no sean extensivos a todos los usuarios y/o consumidores.

El contexto de sanción de la ley fue expresado por los senadores León (UCR) y Mac Karthy (PJ). El primero criticó la supletoriedad de la ley respecto de los servicios públicos: “no estamos de acuerdo con la modificación, debida al lobbying de las empresas privatizadas, según la cual, cierto tipo de reglamentación específica de alguna manera actuará por encima de la ley de defensa del consumidor”. Para Mac Karthy, era un proyecto fundamental por las reformas económicas aplicadas a partir de 1989 “pues crea los mecanismos necesarios para proteger a la parte más débil en el nuevo marco de las relaciones comerciales”.

Sin embargo, y a pesar del acuerdo entre los legisladores de la UCR y del PJ, el gobierno nacional vetó parcialmente la ley en aspectos centrales como la garantía legal de tres meses; el certificado de garantía; la responsabilidad solidaria en caso de daño al consumidor entre productor, fabricante, importador, distribuidor, proveedor, vendedor y quien haya puesto su marca. Se mantuvo, a pesar de la opinión de los senadores, la supletoriedad respecto de los servicios públicos. En realidad, como lo demuestran los vetos presidenciales, existió escasa voluntad política del Poder Ejecutivo para poner en práctica una norma votada por sus propios representantes y consensuada con la oposición.

En la convención constituyente de 1994 los derechos de los consumidores fueron tratados por la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías. Se definió que debería ser un derecho tuitivo⁸ y que, además de consagrar los derechos del consumidor, debe establecer un sistema de garantías que debe ser respetado no solo por los empresarios y proveedores sino también por el Estado que es el responsable del cumplimiento y consagración de estos derechos. Las disidencias que presentó la derecha estaban relacionadas con definiciones demasiado precisas sobre los derechos de los consumidores en la Constitución Nacional (CN), que sólo debía de expresar los principios más generales respetando la libre competencia y la libertad de elección. Específicamente, en el caso de los monopolios legales y naturales pretendían introducir una expresión más general como “proteger de los monopolios” en lugar de “control” porque, desde esta perspectiva, este término justificaba su existencia (la exposición del ingeniero Alvaro Alzogaray, líder de la UCeDe, es paradigmática al respecto).

Desde una visión “progresista”, el Frente Grande logró incorporar que la información brindada sea “veraz” y que los usuarios y consumidores formaran parte efectiva –en la gestión y en el control– de los entes reguladores de los servicios públicos, porque consideraban que algunos estaban cooptados por intereses empresariales.

8. Tuitivo: que guarda, ampara y defiende (www.rae.es).

Por otra parte, consideraban que nada se decía sobre la necesidad de garantizar a toda la población la universalidad del consumo básico y

hacían especial hincapié en la alimentación; la salud y los servicios públicos. También reclamaron que existan canales efectivos de acceso a la justicia.

Artículo 42 de la Constitución Nacional

Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de la salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.

d) La legislación puesta a prueba

El apagón que sufrió la Ciudad de Buenos Aires en febrero de 1999 y la exigencia de aumento de tarifas que realizaron las concesionarias de servicios públicos luego de la devaluación del peso argentino en enero de 2001, fueron dos momentos excepcionales que pusieron a prueba la legislación vigente y mostraron el papel clave que jugó la privatización de los servicios públicos en la percepción social de los derechos que le asisten a los usuarios/consumidores.

Una falla e incendio en una subestación de la empresa Edesur S.A. dejó sin energía eléctrica, el 15 de febrero de 1999, a diez barrios de la Ciudad de Buenos Aires. Los problemas tardaron 11 días en solucionarse y afectaron –en ese momento– a más de 500 mil personas.

Ante lo que la opinión pública consideró una lenta reacción del Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)⁹ y del Gobierno Nacional, inmediatamente se movilizaron las asociaciones de consumidores; órganos de control, como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; la Comisión de Defensa del Consumidor de la Cámara de Diputados de la Nación y otras entidades

intermedias, que reclamaban respuestas inmediatas a las autoridades. La decidida acción de estas organizaciones, con un marcado protagonismo de las asociaciones de defensa de los consumidores, logró que se convoque a una Audiencia Pública y expuso las irregularidades de la empresa y del gobierno ante la opinión pública; logró medidas judiciales a favor de los usuarios; solicitó la incorporación de las asociaciones a los entes reguladores y la necesidad de adecuar los marcos regulatorios de las privatizaciones. El apagón puso de relieve las falencias del proceso de reforma del Estado realizado en la década del 90 y los incumplimientos normativos de diversa índole (como las renegociaciones de los contratos o el otorgamiento de subsidios) pero, en lo que respecta a las asociaciones de usuarios y consumidores, debe mencionarse específicamente el incumplimiento del artículo 42 de la Constitución Nacional.

Otro momento excepcional, fue el producido por la devaluación del peso argentino y el cambio de programa económico de fines de 2001 y principios de 2002. En medio de la crisis económica y social más profunda de la historia de Argentina, las empresas prestatarias de los servicios públicos privatizados reclamaron aumentos en las tarifas

9. En marzo de 1998 la Auditoría General de la Nación había alertado al ENRE sobre irregularidades y falta de control, y hasta lo acusó de ineficiencia en sus tareas.

que iban desde el 60 al 300%. Para discutir estas cuestiones, contempladas en la ley de emergencia pública¹⁰, se creó una Comisión de Renegociación (Decreto 293/02) integrada por representantes del Gobierno Nacional y de las empresas. Y se invitó a participar al Defensor del Pueblo de la Nación y a un representante de los usuarios y consumidores. Como vemos, la legislación contemplaba la participación de organizaciones de la sociedad civil y buscaba –en apariencia– mayor transparencia para evitar que los sectores de menores recursos, los más afectados por la crisis, pagaran el costo de la devaluación.

La renegociación se transformó únicamente en la discusión por el aumento de tarifas y, paradójicamente, fue el propio Gobierno Nacional el que intentó otorgar los incrementos (Azpiazu y Schorr, 2003). La presión del FMI y de las embajadas de los países de las empresas operadoras jugaron un papel central en los intentos gubernamentales (Delfini e Ingrassia, 2002). Además, Ariel Caplan –representante de los usuarios y consumidores– debió recurrir a la justicia porque se le negaba el acceso a la información y la participación en las discusiones de las comisiones técnicas; se intentaron realizar audiencias públicas por Internet o sin brindar información adecuada transformándolas en una simple formalidad. Ante esta situación, las asociaciones de usuarios y consumidores se agruparon con organismos de control estatales y realizaron permanentes presentaciones en la justicia que permitieron postergar los aumentos hasta tanto no se cumplieran con los pasos previstos en la Ley N° 25.561. Al igual que durante el apagón, las asociaciones de usuarios y consumidores mostraron una rápida reacción y capacidad para realizar acciones comunes; lograron tener una importante presencia

mediática y se instalaron como interlocutores válidos frente a las empresas y el gobierno. Y se evitó la suba de las tarifas.

e) Modificaciones en la estructura económica y social en patrones de consumo y mecanismos sociales identitarios

Desde 1975, último año del tercer gobierno peronista¹¹ (1973-1976), Argentina registra una fuerte tendencia a la redistribución regresiva del ingreso. El “rodrigazo”¹² fue el inicio de diez años con tasas de inflación de tres dígitos anuales: desde junio de 1975 hasta marzo de 1991 los precios nominales promedio se multiplicaron 5 millones de veces (Schvarzer, 1995). La inflación fue el principal problema económico, el descontrol de los precios pronto se trasladó al proceso político y social y fue una de las causas del golpe de estado de marzo de 1976 y del adelanto de la entrega del poder del gobierno de Raúl Alfonsín en julio de 1989.

En la década de los noventa, la desigualdad distributiva se profundizó¹³ por los cambios producidos en el mercado de trabajo –en un contexto de estabilidad de precios– fundamentalmente por el aumento del desempleo y caída de los salarios reales (Arza, 2002). Sin embargo, la estabilidad de precios –deflación en algunos años– junto a un dólar subvaluado y con una importante baja de los aranceles a la importación de productos de consumo, permitió una fuerte expansión del crédito para el consumo. Esto alentó la compra de productos postergada en épocas de crisis inflacionarias, situación que favoreció la reelección presidencial en 1995 y que muchos analistas políticos definieron como el “voto licuadora”.

10. Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario; sancionada el 6 de enero de 2002.

11. En 1974 falleció el presidente Juan Domingo Perón y fue sucedido por su esposa María Estela Martínez de Perón, que fue derrocada por el golpe de estado de marzo de 1976.

12. El “Rodrigazo” fue la denominación popular que recibió un paquete de medidas económicas adoptadas por el ministro de Economía del gobierno de Isabel Martínez de Perón, Celestino Rodrigo, que consistió en devaluar el peso ley llevándolo de 10 a 26 pesos al dólar comercial; el dólar financiero pasó de 15 a 30 pesos ley, y se creó un nuevo tipo de cambio turístico, en 45 pesos. Ya Gómez Morales, en marzo, había llevado el cambio comercial de 5 a 10 pesos y el financiero de 10 a 15 pesos. Las tarifas eléctricas subieron de 50 a 75%; la nafta súper 172% y la común, 181%. Nunca en Argentina había habido semejante ajuste de precios relativos, ni tanta inflación y devaluación, más una recesión que acabó con 11 años seguidos de crecimiento; en medio de la crisis política que se generó en un contexto de vacío de poder tras la muerte de Perón en 1974, junto a una espiral de violencia incontenible.

13. La crisis social producida por la salida de la Convertibilidad fue la peor de la historia de Argentina. Los datos oficiales de mayo de 2002 mostraban que el 53,7 de la población se encontraba debajo de la línea de pobreza y el 24,8% de la línea de indigencia, cifras inéditas para el país.

Considerando el período 1985-1997, vemos como el ingreso se concentra progresivamente en los deciles más ricos y pierden los deciles de bajos y medios ingresos: mientras en 1985 el

último decil tenía un ingreso promedio catorce veces mayor que el primer decil, en 1990 se incrementó a dieciseis y a veintidos veces en 1997.

Cuadro N° 1

Distribución del ingreso total familiar por decil de ingreso total familiar (ITF)* en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1985-1997 (porcentajes)

| Decil ITF | 1985 | 1990 | 1995 | 1997 | Variación en la participación relativa 1985-1997 |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|--|
| 1 | 2,0 | 2,0 | 1,5 | 1,5 | -25,0 |
| 2 | 3,1 | 3,0 | 2,7 | 2,8 | -9,7 |
| 3 | 4,4 | 4,3 | 3,9 | 4,0 | -9,1 |
| 4 | 5,7 | 5,2 | 5,2 | 5,2 | -8,8 |
| 5 | 7,0 | 6,6 | 6,3 | 6,4 | -8,6 |
| 6 | 8,5 | 8,1 | 7,9 | 7,9 | -7,1 |
| 7 | 10,2 | 9,8 | 9,6 | 9,8 | -3,9 |
| 8 | 13,0 | 12,3 | 12,1 | 12,4 | -4,6 |
| 9 | 16,6 | 16,4 | 16,1 | 16,9 | 1,8 |
| 10 | 29,4 | 32,4 | 34,5 | 33,1 | 12,6 |
| Total | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | — |
| Decil 10 / Decil 1 | 14,6 | 16,2 | 23,0 | 22,1 | — |

* Cada "decil" agrupa al 10% de los hogares ordenados de acuerdo al ingreso familiar. El primer decil contiene al 10% más pobre, hasta el décimo decil que agrupa al 10% más rico.

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a EPH/INDEC, varios años.

La calidad de vida de los hogares se puede conocer a partir del presupuesto de consumo de los hogares que, según los datos de la Encuesta Nacional de Gasto de Hogares 1996-1997 (ENGH) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), que muestra la composición del gasto del presupuesto familiar.

En los puntos anteriores destacamos la importancia que tuvo la privatización de los servicios públicos en la construcción social de la noción de consumidores y de su instalación en la agenda pública. Vimos que estuvo presente en el debate parlamentario de la ley de defensa del consumidor (los senadores destacaron el lobbying de las empresas en diputados); también apareció con fuerza en la reforma de la Constitución

Nacional de 1994 y, finalmente, la disputa por el alza de las tarifas en la crisis de 2001/02 que sigue presente en la agenda política. Para comprender la centralidad de este tema, sobre todo para otros países de América Latina donde es marginal respecto a los derechos de los usuarios y consumidores, es necesario considerar dos aspectos cruciales: la importancia del gasto en servicios públicos de los hogares y la brutal caída social que se produjo con el abandono de la convertibilidad.

Desagregando el destino del gasto de los hogares se puede determinar el peso de los servicios públicos domiciliarios en el total del ingreso familiar.

Cuadro N° 2

Porcentaje del ingreso total familiar destinada al pago de servicios públicos en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1996-1997*

| Decil IPCF | Todos los hogares | | | | | Sólo en hogares que poseen el servicio | | | | |
|---------------|-------------------|-------------|---------------|----------------|-------|--|-------------|---------------|----------------|-------|
| | Electricidad | Gas por Red | Teléfono Fijo | Agua y Cloacas | Total | Electricidad | Gas por red | Teléfono fijo | Agua y cloacas | Total |
| 1 | 4,5 | 0,9 | 2,0 | 0,5 | 7,9 | 4,5 | 4,2 | 7,3 | 1,1 | 17,1 |
| 2 | 3,4 | 1,4 | 1,9 | 0,6 | 7,2 | 3,4 | 3,1 | 4,4 | 1,0 | 11,9 |
| 3 | 2,8 | 1,6 | 2,1 | 0,7 | 7,1 | 2,8 | 2,7 | 3,7 | 1,0 | 10,2 |
| 4 | 2,5 | 1,6 | 2,3 | 0,6 | 7,1 | 2,6 | 2,4 | 3,7 | 0,9 | 9,5 |
| 5 | 2,2 | 1,6 | 2,2 | 0,6 | 6,6 | 2,2 | 2,1 | 3,0 | 0,9 | 8,1 |
| 6 | 1,9 | 1,5 | 2,2 | 0,5 | 6,0 | 1,9 | 1,8 | 2,6 | 0,6 | 6,8 |
| 7 | 1,7 | 1,4 | 2,0 | 0,6 | 5,7 | 1,7 | 1,6 | 2,3 | 0,7 | 6,3 |
| 8 | 1,5 | 1,2 | 2,1 | 0,5 | 5,3 | 1,5 | 1,3 | 2,3 | 0,6 | 5,6 |
| 9 | 1,1 | 1,0 | 1,9 | 0,5 | 4,6 | 1,1 | 1,0 | 2,1 | 0,5 | 4,7 |
| 10 | 0,7 | 0,6 | 1,7 | 0,3 | 3,4 | 0,7 | 0,7 | 1,8 | 0,3 | 3,5 |
| Total | 1,7 | 1,2 | 2,0 | 0,5 | 5,3 | 1,7 | 1,4 | 2,4 | 0,6 | 6,0 |

* En hogares agrupados por decil de ingreso per cápita familiar (IPCF).

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a ENGH 996/97, INDEC

Tenemos que, en promedio, los hogares del AMBA destinan el 5,3% de sus ingresos al pago de los servicios públicos domiciliarios; pero este porcentaje —ya significativo— se incrementa a medida que nos movemos hacia los deciles de menores ingresos hasta llegar al 7,9%. De esta forma, vemos que existe una fuerte inelasticidad del ingreso respecto de la demanda de estos bienes. En otras palabras, la reducción de gastos no es proporcional a la reducción del ingreso en cada estrato social. Esto muestra la importancia de los servicios públicos domiciliarios en una sociedad moderna. Ahora bien, si se consideran únicamente los hogares que poseen el

servicio (las cuatro últimas columnas del Cuadro N° 2) los sectores de menores ingresos destinan entre el 10 y el 17% de sus ingresos al pago de servicios públicos domiciliarios, valores muy superiores al promedio. Dada la menor propensión al ahorro de los hogares de menores ingresos, esta comparación podría ser inadecuada ya que las proporciones del ingreso gastadas varían entre distintos estratos sociales sin importar lo que se consume. Para evitar este problema se considera el proporción del gasto de servicios públicos domiciliarios en el presupuesto total del hogar.

Cuadro N° 3

**Porcentaje del gasto total familiar destinado al pago de servicios públicos
en el Área Metropolitana de Buenos Aires 1996-1997***

| Todos los hogares | | | | | | Sólo los hogares que poseen el servicio | | | | |
|-------------------|--------------|-------------|---------------|----------------|-------|---|-------------|---------------|----------------|-------|
| Decil IPCF | Electricidad | Gas por red | Teléfono fijo | Agua y Cloacas | Total | Electricidad | Gas por red | Teléfono fijo | Agua y Cloacas | Total |
| 1 | 4,2 | 0,9 | 1,9 | 5 | 7,4 | 4,2 | 3,2 | 6 | 1 | 14,5 |
| 2 | 3,8 | 1,5 | 2,1 | 0,7 | 8 | 3,8 | 3,2 | 4,3 | 1,1 | 12,4 |
| 3 | 3,1 | 1,8 | 2,3 | 0,7 | 8 | 3,1 | 2,9 | 4 | 1,1 | 11,1 |
| 4 | 2,9 | 1,9 | 2,7 | 0,7 | 8,2 | 2,9 | 2,7 | 4,3 | 1 | 11 |
| 5 | 2,5 | 1,8 | 2,5 | 0,7 | 7,6 | 2,5 | 2,3 | 3,3 | 1 | 9,1 |
| 6 | 2,3 | 1,8 | 2,6 | 0,6 | 7,3 | 2,3 | 2,1 | 3,1 | 0,7 | 8,2 |
| 7 | 2 | 1,6 | 2,4 | 0,7 | 6,7 | 2 | 1,8 | 2,7 | 0,8 | 7,4 |
| 8 | 1,7 | 1,4 | 2,5 | 0,6 | 6,2 | 1,7 | 1,5 | 2,6 | 0,7 | 6,5 |
| 9 | 1,4 | 1,2 | 2,3 | 0,6 | 5,5 | 1,4 | 1,2 | 2,5 | 0,6 | 5,7 |
| 10 | 0,9 | 0,8 | 2,3 | 0,4 | 4,5 | 0,9 | 0,9 | 2,3 | 0,5 | 4,6 |
| Total | 2 | 1,4 | 2,4 | 0,6 | 6,3 | 2 | 1,6 | 2,9 | 0,7 | 7,2 |

Fuente: Área de Economía y Tecnología de la FLACSO en base a ENGH 1996/97, INDEC.

En una sociedad moderna los servicios públicos domiciliarios forman parte de los derechos básicos. En medio de la crisis, las empresas prestadoras exigieron –amparándose en una supuesta seguridad jurídica– incrementos de tarifas que iban desde el 60 al 200% para mantener sus márgenes de rentabilidad; lo que provocó la reacción de la sociedad y, fundamentalmente, de las asociaciones de usuarios y consumidores.

Legislación

Antecedentes

La primera legislación sobre el tema es la Ley Nacional N° 24.240 de Normas de Protección y Defensa de los Consumidores de 1993, que constituyó un hito central en la promoción de los denominados derechos de tercera generación. Sin embargo, este no es el nacimiento de los derechos de los consumidores en Argentina. La reforma del Código Civil del año 1967 introdujo normas pioneras en la protección al débil jurídico como la responsabilidad objetiva; el principio de la buena fe y el abuso de derecho.

La reforma del Código Civil fue un movimiento progresista de actualización legislativa y, casi dos

décadas después, se transformó en una importante corriente de activismo judicial. Ello fue posible por la comprensión y activa utilización que realizaron los magistrados judiciales del moderno concepto de equidad, que limita al viejo y positivista axioma según el cual el “contrato es ley fundamental para las partes” y la máxima sobre “la autonomía de la voluntad”, estableciendo límites a los contratos privados e imponiendo el deber de buena fe, conforme a las mayores obligaciones que necesariamente corresponde imponer a quien detenta mayor poder en la relación de consumo, ya sea en una instancia contractual o extracontractual, lo que dio solidez a la corriente doctrinaria que influyó en el movimiento de consumidores. Este movimiento cobró fuerza en la década del 90 con la sanción de leyes; la creación de asociaciones de consumidores y la discusión pública de esta problemática.

Con sus limitaciones y tardanzas la legislación nacional estableció, en el último tercio del siglo pasado, un estándar de protección legal razonable para los consumidores con niveles de protección similares al de los países desarrollados. Sin embargo, debe señalarse que existe una diferencia sustancial entre el cuerpo normativo sancionado y la efectiva vigencia de estos derechos, fundamentalmente por la inacción estatal y las severas crisis económicas que sufrió Argentina.

En definitiva, las motivaciones de la ley nacional de defensa de los consumidores surgieron de un entramado social en el que confluyeron el activismo de una corriente muy activa de prestigiosos juristas con una fuerte corriente de opinión que reclamaba la sanción de una norma de alcance general, una rica historia de normas de impulso y progreso social¹⁴, el consenso general de la clase política¹⁵, y los antecedentes de los anteproyectos y proyectos que habían tenido tratamiento legislativo entre los años 1986 y 1993, pero que no pudieron concretarse hasta que las condiciones de estabilidad económica y consenso político lo permitieron¹⁶.

La lectura del debate legislativo sobre la ley aprobada en el año 1993, da cuenta de la división de aguas con relación a un mayoritario bloque de consenso¹⁷ en la aprobación de la norma y un grupo de no más de una decena de legisladores representantes del liberalismo criollo, que rechazan una activa presencia del estado, argumentando que las nuevas obligaciones generadas a los proveedores redundarían en mayores costos empresarios con el consecuente encarecimiento de bienes y servicios¹⁸.

Ciertamente no parece un dato menor que el proyecto finalmente aprobado fuera autoría del senador Leon (UCR), que tomara como base un proyecto de Stiglitz y López Cabaña, lo que permitió un marco de acuerdo amplio con el oficialismo, en ese momento de amplia mayoría política y legislativa¹⁹. Sin duda por otra parte, el tratamiento anterior de otros proyectos y la experiencia local de legislación tuitiva, fueron construyendo la conciencia política, en los legisladores²⁰, de la necesidad de la norma.

Legislación vigente en Argentina sobre protección a los consumidores

La columna vertebral de la legislación vigente es la Ley N° 24.240 (LDC), que por el principio de prelación de normas –y aunque la suceda en el tiempo– reglamenta los derechos establecidos en el artículo 42 de la Constitución Nacional (CN). Además, la propia LDC contiene un principio integrativo –su artículo 3– que permite hacer confluir en la protección del consumidor las restantes leyes que entienden en la materia y que en general, como afirma el diputado Polino²¹, fueron producto de los cambios sociales que progresivamente instalaron el reconocimiento de los derechos de usuarios y consumidores.

14. El Peronismo y su versión local del Estado de Bienestar fue sin duda una inmensa cantera de legislación e institutos de protección social que tuvieron un efectivo y transformador impacto en la sociedad argentina en los cincuenta años anteriores a la sanción de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor.

15. Solo la derecha más minoritaria (UCeDe) se opuso a la aprobación de la ley en 1993, lo que muestra el consenso inicial para sancionar la norma. La insistencia legislativa de la oposición contra los vetos presidenciales dan cuenta además de un consenso entre los diputados y senadores, incluso por encima de sus pertenencias partidarias.

16. La estabilidad económica y la hegemonía política no son condiciones necesarias para sancionar una ley como la N° 24.240, pero resulta evidente que las crisis macroeconómicas producidas entre 1986 y 1991 dificultaban el tratamiento de cuestiones que no tuvieran que ver con la macroeconomía. En lo que hace a la hegemonía política nuestra hipótesis es que la fortaleza del oficialismo le permite generar consensos en estos temas; porque estas concesiones no implicaban riesgo alguno sobre el ejercicio del poder. Esto diferencia a los '90 de períodos anteriores en los cuales el mayor equilibrio entre los distintos actores políticos mantenía en inestabilidad permanente al sistema político y era casi imposible que se aprobaran proyectos de las fuerzas que no estaban en el gobierno.

17. El nivel de consenso alcanzado y la necesidad de la norma quedan de manifiesto en el dictamen de la Comisión de Comercio: “La mayoría de los legisladores somos conscientes de que existe un conjunto de temas básicos en los cuales, a pesar de los esfuerzos, el Congreso de la Nación se encuentra en mora con la sociedad. Entre estos temas se incluye la sanción de una adecuada legislación que proteja y defina los intereses del consumidor. Si alguna duda pudiera existir acerca de la imperiosa necesidad de dictar normas en este sentido, bástenos recordar lo expresado por la Naciones Unidas en una resolución del año 1985 reconociendo que: “los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación; y teniendo en cuenta que los consumidores deben tener el derecho de acceso a productos que no sean peligrosos, así como el de promover un desarrollo económico y social justo, equitativo y sostenido”.

18. Ver discurso del diputado Jorge Aguado (UCeDe).

19. Ver discurso del senador Rubeo (PJ).

20. Ver discurso del diputado Becerra (PJ).

21. Diputado Nacional por el Partido Socialista.

Específicamente se trata de las leyes de defensa de la competencia²²; de tarjetas de crédito²³; la ley del PMO que ordena a las empresas de medicina prepagas a cumplir como mínimo con la prestación médica obligatoria²⁴; de enseñanza privada²⁵; de protección de datos personales²⁶; de firma digital²⁷; la norma que fija un precio uniforme de venta de los libros²⁸; de emergencia pública y de reforma del régimen cambiario²⁹; de refinanciación de deudas hipotecarias³⁰; la ley que establece el régimen de energía eléctrica³¹; la norma de regulación del transporte y distribución de gas natural³² y ley sobre el régimen regulatorio de la industria y comercialización de gas licuado de petróleo³³; entre las más importantes

Las normas detalladas en el párrafo anterior, pueden incluirse dentro de la legislación que regula la relación de consumo y establece una protección al usuario y el consumidor. La mayoría de ellas son posteriores temporalmente a la sanción de la Ley Nacional de Defensa del Consumidor y todas ellas son tributarias de los conceptos rectores que establece la Ley N° 24.240. Además de este excelente recurso de integración normativa, que permite evitar conflictos de competencia al ubicarla en un nivel superior a cualquier otro ordenamiento jurídico, la LCD también establece un principio general de aplicación a favor del consumidor en caso de duda –principio general de derecho indubio pro consumidor–.

En su primera parte, la LDC establece su objeto y opta por un sistema de protección limitado al consumo “final o familiar”, dejando fuera del control normativo el ejercicio de las profesiones liberales (abogados, médicos, contadores, etc.) que requieran título universitario; las compras entre particulares y aquellas que se efectúan para revender los productos o servicios (es decir, las relaciones entre

empresas). Pese a estas limitaciones, es generosa en la definición de proveedor ya que incluye a los oferentes ocasionales o informales de productos y servicios, protegiendo también los derechos de los consumidores del mercado informal –cuantitativamente numeroso como en toda Latinoamérica– y, en su gran mayoría, conformado los sectores de menores recursos.

La LDC considera consumidores o usuarios a las personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio propio o de su grupo familiar o social: a) la adquisición o locación de cosas muebles; b) la prestación de servicios; c) la adquisición de inmuebles nuevos destinados a vivienda, incluso los lotes de terreno adquiridos con el mismo fin, cuando la oferta sea pública y dirigida a persona indeterminada

Ya señalamos la supletoriedad de la LDC para los servicios públicos³⁴; pero debemos destacar que en la regulación de los operadores privados de estos servicios, y muy a pesar del modo en que se efectuaron las privatizaciones, existen marcos jurídicos de derechos del usuario en general desconocidos por la población y no aplicados por las autoridades correspondientes.

Define el derecho a la información del consumidor y la obligación de “brindar” en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente; y establece sistema de protección al consumidor para los productos peligrosos y para el cuidado de la salud.

En una de sus definiciones legales más confrontativas con el “derecho tradicional” determina las condiciones de la “oferta y venta”. En primer lugar, protege al consumidor declarando ilícitas

22. Ley Nacional N° 25.156.

23. Ley Nacional N° 25.065.

24. Ley Nacional N° 24.754.

25. Ley Nacional N° 24.806.

26. Ley Nacional N° 25.326.

27. Ley Nacional N° 25.506.

28. Ley Nacional N° 25.542.

29. Ley Nacional N° 25.561.

30. Ley Nacional N° 25.798.

31. Ley Nacional N° 24.065.

32. Ley Nacional N° 24.076.

33. Ley Nacional N° 26.020.

34. En los anexos se incluye detalle sobre concepción de usuarios en la regulación de servicios públicos privatizados.

las conductas que puedan incluir impresiones o engaños, pero fundamentalmente determinando la inclusión de la publicidad al contrato de consumo (artículos 7 a 10 bis). De este modo, el proveedor queda obligado a cumplir con la oferta promocionada con independencia de otras cuestiones y permite al consumidor optar por distintas opciones a su libre elección cuando se frustra la oferta del proveedor.

Establece un sistema de garantías de tres meses para todos los bienes muebles no consumibles y legisla sobre los derechos de los consumidores a la hora de exigir la garantía (los gastos de traslado a costa del proveedor) y obliga a la provisión de partes, repuestos y un servicio técnico adecuado.

También generó un importantísimo nivel de “solidaridad en la responsabilidad” en la cadena empresaria (vendedor-distribuidor-importador-fabricante), lo que permite orientar el reclamo con mayor certidumbre evitando la eximición de responsabilidad tan común en los vendedores respecto de los fabricantes. Determinó, además, la información mínima que debe incluir el certificado de garantía y la constancia de reparación, información vital para evaluar el producto, el servicio y negociar con mayor equilibrio las situaciones que pueden producirse con los bienes adquiridos; prolongó legalmente el plazo de garantía mientras el objeto está en reparación y estableció un sistema de opciones potestativas del consumidor para cuando la reparación resulta no satisfactoria.

En lo referente a la prestación de servicios obliga a confeccionar un presupuesto con información detallada, a utilizar materiales nuevos (salvo acuerdo en contrario) en las reparaciones y una garantía de “hecho” por treinta días.

En el caso de los servicios públicos la situación es distinta. Si bien se determinaron un conjunto adecuado de derechos para los usuarios (artículos 25 a 31)³⁵, todo este capítulo quedó opacado por el último párrafo del artículo 25 que estableció la supletoriedad de la propia norma a la legislación específica de cada servicio, marginándose así de intervenir activamente en los conflictos que se

presentan en los servicios públicos domiciliarios gestionados por operadores privados. Sin embargo, la mayoría de doctrinarios y especialistas coinciden en que la LDC no debería dejarse de lado frente a la legislación específica de los servicios públicos. Por este motivo, la aplicación de la LDC resulta casi “inexistente” en los miles de conflictos suscitados entre los usuarios y los prestadores de los servicios públicos.

También establece un derecho de revocatoria absolutamente gratuito para el consumidor por un plazo de 5 días para las compras domiciliarias, por correspondencia u otros medios como resultado de ofertas en la vía pública o en los medios electrónicos, reestableciéndose de ese modo un período de reflexión para que el consentimiento del consumidor sea efectivo. Así, como afirma Horacio Bersten, “solo cuando los consumidores cuentan con la información correspondiente, es posible pensar en decisiones libres de su parte”³⁶. Prohíbe las ofertas que obligan a los consumidores a expresarse por la negativa y obliga a informar el costo total de las operaciones a crédito.

En otra importante definición, da por tierra con el viejo precepto respecto a la autonomía de voluntades y aquello que “el contrato es ley para las partes”, establece la inaplicabilidad de cláusulas abusivas; considera nulas aquellas que limitan los derechos del consumidor, que amplían los derechos del proveedor, que limitan la responsabilidad por daños o que invierten la carga de la prueba. Por otra parte faculta (y obliga) a la autoridad de aplicación a revisar los contratos de adhesión a los efectos evitar la existencia de cláusulas abusivas.

En el capítulo de la autoridad de aplicación la ley contiene aciertos concretos que permiten a las autoridades gubernamentales orientarse al cumplimiento de las pautas constitucionales como proveer a los derechos del consumidor y establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos. Aunque no legisla específicamente sobre la instancia de conciliación en materia de actuaciones administrativas –a excepción de considerar infracción a la ley el incumplimiento de acuerdos conciliatorios– estableció la obligatoriedad

35. Como el derecho a la constancia escrita de los reclamos; a la información; a la reciprocidad en el trato; a la seguridad en las instalaciones; a la provisión de confiables instrumentos de medición que le permitan al usuario “controlar” sus consumos; a recibir indemnizaciones por interrupciones en la prestación del servicio o de la sobre facturación; etc..

36. Horacio L. Bersten, El derecho-deber de información y la carga de la prueba en las infracciones a la ley de defensa del consumidor, la Ley, 3/2/2004.

de una “previa instancia conciliatoria” a la posible aplicación de sanciones. La propia dinámica de la cuestión tratada generó un aceitado mecanismo de solución alternativa de conflictos entre consumidores (denunciados) y proveedores (denunciados) donde a diario se realizan “miles de acuerdos entre partes” que permiten al consumidor obtener una relativa y eficiente reparación del daño (o cumplimiento de la obligación) en forma gratuita y sin patrocinio legal; y, al empresario, el archivo de las actuaciones y consecuentemente la excepción a la posibles sanciones punitivas.

En lo que hace a las facultades de la autoridad de aplicación, otorgó a los funcionarios un amplio repertorio de herramientas como, entre otras, realizar audiencias con testigos, denunciados, denunciados; solicitar informes; inspecciones y pericias; contar con auxilio de la fuerza pública; imponer multas económicas; disponer clausuras de establecimientos; decomisar mercaderías o exigir la publicación de sanciones en un evidente control sobre el mercado para evitar abusos y prevenir conflictos. Establece un claro rol de policía de consumo para la acción estatal, promoviendo la corrección de conductas ilícitas mediante la aplicación de sanciones que, de resultar pecuniarias, se regulan entre los quinientos y los quinientos mil pesos.

Estos logros se apoyan principalmente en la descentralización a las autoridades provinciales y municipales de la aplicación efectiva de la norma, lo que permitió la apertura de dependencias estatales de recepción de reclamos y de orientación al consumidor. En la Provincia de Buenos Aires, por ejemplo, los legisladores provinciales delegaron a las instancias municipales la aplicación de la ley nacional agregando nuevas herramientas para la protección de los derechos del consumidor.

En la parte final, ordena a los jueces aplicar el procedimiento más abreviado que rija en la jurisdicción, en una evidente búsqueda de celeridad procesal. Asimismo, faculta a las asociaciones de

consumidores a litigar en representación de los consumidores, a realizar reclamos, audiencias de conciliación, estudios y controles de calidad, a asesorar a los consumidores, a peticionar ante las autoridades, etc. y las obliga a mantener sus actividades desvinculadas de los partidos políticos.

Previó la vigencia de Tribunales Arbitrales de Consumo (funcionan en el ámbito nacional) y estableció la obligatoriedad de implementar planes de educación para el consumo (típicamente escolares) y de formación, para evitar que la desinformación y la falta de criterio en el consumo perjudique a los consumidores y su grupo familiar, además del medio ambiente y del conjunto de la sociedad.

Finalmente, las acciones colectivas de los consumidores no están previstas en la ley nacional de defensa del consumidor, pero están contempladas en el marco legal vigente y, al menos, media docena de casos dan cuenta de la posibilidad de recurrir a esta fundamental herramienta de protección al consumidor³⁷.

Aspectos pendientes de la legislación y de la implementación de derechos

En general, se puede asegurar que el principal inconveniente para la efectiva vigencia de los derechos de los usuarios y consumidores –como de otros derechos sociales– se encuentra en el ámbito de la implementación efectiva de derechos y no su establecimiento normativo. Argentina tiene un desarrollado y complejo cuerpo normativo-legal que contempla las posibles situaciones imperantes en el mercado moderno, con soluciones idóneas que permitirían una adecuada protección de los sujetos sociales más vulnerables y la construcción de una sociedad con mayor equilibrio en estas relaciones. Sin embargo, el problema central lo constituye el marcado incumplimiento generalizado de las normas, que incluso es probablemente una matriz central del comportamiento de la sociedad y del poder³⁸. En

37. En general las acciones fueron promovidas por asociaciones de usuarios y consumidores como los efectuados para la reapertura de las oficinas de atención de Telecom y Telefónica, el reintegro de comisiones por seguros de cajeros automáticos, el mejoramiento de servicios de trenes urbanos, etc. Pero también se probó la pertinencia de la acción colectiva en materia gubernamental con el juicio por cobros injustificados a la Banca Nacional del Laboro & otros por parte de la autoridad local de aplicación de la ley en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

38. Esta cuestión no es excluyente para el campo de los derechos de los consumidores. En el ámbito impositivo, por ejemplo, la tasa sobre el consumo directo es del 21% (impuesto al valor agregado) pero con una evasión que ronda el 50%. Por otra parte, durante los años 2000 y 2001 para hacer frente a la incipiente crisis bancaria se sancionaron normas de “intangibilidad de los depósitos” que quedaron sin efecto cuando se confiscaron los depósitos.

ese punto corresponde realizar esfuerzos públicos tendientes al fortalecimiento de las instituciones protectoras del consumidor, campañas permanentes de educación al consumidor, y estrictos controles del mercado.

Sin perjuicio de lo anterior, resulta evidente que trascurridos diez años de vigencia de la Ley 24.240, resulta necesaria su actualización para avanzar sobre aspectos pendientes como: la incorporación de los servicios públicos; permitir la tutela a los pequeños comercios y profesionales independientes frente a la gran empresa³⁹; mejorar la regulación de la publicidad abusiva y de las limitaciones de las ofertas⁴⁰; brindar mayor protección en las compras por correspondencia, en la vía pública o domiciliaria; eliminar la supletoriedad en materia de transporte aéreo; reincorporar la gratuidad judicial (incluida en el proyecto original de 1993) y fijar mayores pautas para las acciones colectivas.

Proyecto de Reforma a la Ley N° 24.240

En los últimos tres años, las modificaciones de la LDC fueron la reinstauración legislativa de los vetos presidenciales de 1995, como la responsabilidad solidaria del artículo 40; la garantía legal de 3 meses; el certificado de garantía, etc.

A mediados de 2005 se presentó en la Comisión de Defensa del Consumidor de la Cámara de Diputados de la Nación un proyecto de reforma elaborado por la Subsecretaría de Defensa del Consumidor del Gobierno Nacional, las autoridades provinciales, y las asociaciones de defensa del consumidor que integran el Consejo Consultivo de la propia Subsecretaría. Sin embargo, no se consideró la opinión o la posible colaboración de las instancias locales (municipales) que en los últimos cinco años tuvieron el mayor crecimiento en materia de

acciones para lograr una efectiva vigencia de los derechos de los consumidores. Tampoco avanzó en consultas a los doctrinarios y especialistas jurídicos más importantes del país lo que le resta legitimidad y consenso al proyecto.

Entre otras críticas, se señaló la poca vocación para implementar la descentralización administrativa y la falta de propuestas sobre la instancia de conciliación, un instituto muy difundido en los organismos públicos pero muchas veces confundido con mediaciones y realizado, por lo general, en ámbitos de “neutralidad” lo que hace mutar incorrectamente el sentido tuitivo pretendido para el Estado en las normas vigentes (CN y LDC).

También propone un listado enumerativo de prácticas abusivas, como por ejemplo la “venta atada”, y si bien lo salva señalando el carácter no taxativo de la enunciación, la legislación de fondo debe tener por objeto establecer conceptos para determinar la licitud o no de ciertas prácticas y no listados puntuales de acciones que por definición resultan “limitativas”.

Por último, en cuanto a la posibilidad que otorga el proyecto de conciliar en cualquier momento antes de la sentencia administrativa, es –en este punto– una copia de la Ley N° 13.133 de la Provincia de Buenos Aires que por error de sintaxis dejó abierta la posibilidad de conciliar durante la instrucción del sumario. Lo que se confunde aquí es el derecho público con el derecho privado, ya que finalizada la instancia conciliatoria⁴¹ –previa al acto de imputación– corresponde al organismo público velar por el derecho público y, si acredita la existencia de una infracción, aplicar la sanción correspondiente a los efectos de corregir la conducta lesiva a la relación de consumo⁴².

39. Nadie puede considerar por ejemplo, que los supuestos de debilidad jurídica no se dan entre un remisero y una terminal automotriz. Sin embargo, en la medida que el automotor se adquiere para prestar un servicio está fuera del alcance tuitivo de la Ley N° 24.240.

40. Actualmente el oferente salva su posición legal si sólo enuncia la limitación de los productos en promoción, aunque el alcance efectivo sea significativamente menor que la demanda que la propia publicidad genera.

41. La instancia conciliatoria no tiene límite temporal, por cuanto las partes pueden realizar las audiencias, gestiones y contactos necesarios en forma libre y sin condicionamiento temporal a los fines de un posible acuerdo conciliatorio que repare la cuestión planteada y si, corresponde, se archivan las actuaciones.

42. Pretender que luego de superada la “instancia conciliatoria”, de realizado el acto de imputación, de sustanciado el procedimiento administrativo, en lo referente a la instrucción correspondiente, con la necesaria implicancia de audiencias de conciliación, de conocimiento, testimoniales, etc., de producidas notificaciones, pericias, informes, dictámenes y tramitaciones variadas; se pueda realizar un “archivo de actuaciones” por la existencia de un “acuerdo individual” entre dos partes, corresponde a un despilfarro administrativo y al consecuente despilfarro de limitados recursos materiales.

Sin perjuicio de lo anterior, el proyecto de reforma avanza en varios puntos significativos y repara algunas de las actuales limitaciones de la ley. A modo de apretada síntesis podemos señalar los siguientes puntos del proyecto:

- * Elimina la exclusión de los profesionales universitarios.
- * Contempla un concepto constitucional de utilidad en la norma operativa como la obligación de brindar al consumidor trato equitativo y digno.
- * Elimina la supletoriedad respecto de los servicios públicos domiciliarios.
- * Amplía el concepto de venta domiciliaria.
- * El plazo de reflexión pasa de 5 a 7 días hábiles.
- * Prohíbe imponer un asegurador determinado en operaciones de crédito.
- * Establece el daño punitivo –que lo fija un juez– hasta un tope igual al de las multas que se amplía a 5 millones de pesos.
- * Faculta a la autoridad de aplicación a elaborar políticas sobre consumo sustentable y en relación con protección del medio ambiente.
- * Introduce cambios en el procedimiento administrativo: multa al que no comparece; efecto devolutivo en apelación de las sanciones; carácter ejecutivo al acuerdo conciliatorio homologado; supletoriedad procesal civil en lo que no contemple el procesal penal.
- * Sanciones: se baja el mínimo de 500 a 100 pesos y se sube el máximo de 500 mil a 5 millones; se elimina el primer tope (hasta el triple de la ganancia obtenida); otorga facultad para fijar cargos (multas) adicionales por pago fuera de término; se fija como destino del 50% de las multas un fondo especial para educación del consumidor; se obliga al infractor a publicar la sanción (como rige actualmente) y se autoriza a la autoridad de aplicación a hacerlo a costa del infractor; se permite dispensar la obligación de publicar cuando la sanción es de apercibimiento; se precisa mejor en qué medios debe hacerse la

publicación; se propone la multa civil que puede ser fijada por la autoridad administrativa a favor del consumidor hasta 3 mil pesos (una vez firme tiene carácter de título ejecutivo para que el consumidor pueda perseguir su cobro).

- * Se otorga legitimación para accionar por intereses de incidencia colectiva al Defensor del Pueblo.
- * Se intenta reincorporar el concepto de gratuidad (vetado en 1993 por el Poder Ejecutivo), pero se lo limita porque el proveedor puede pedir que cese el beneficio acreditando la solvencia del consumidor.
- * Se establece el beneficio de litigar sin gastos a favor de asociaciones de consumidores.
- * En lo referente a efectos de procesos de incidencia colectiva se establecen algunos criterios importantes para encauzarlos (si bien no se fijan todas las pautas de lo que sería una acción de clase) como: para homologar una conciliación, siempre debe correrse vista al Ministerio Público, excepto cuando sea el actor; el auto homologatorio debe ser fundado; los consumidores que lo deseen pueden rechazar el acuerdo alcanzado; cuando el acuerdo fuere de contenido patrimonial, el juez debe señalar cómo se hará efectivo.
- * Se deroga la supletoriedad en materia de transporte aéreo.

Finalmente, y a modo de conclusión, resulta interesante reflexionar sobre la proposición efectuada en lo referente a las sanciones económicas. Considerando que en la elaboración del proyecto tuvieron una actuación protagónica las autoridades de aplicación de la ley, debemos destacar que jamás impusieron una multa por un importe superior a la mitad del tope legal establecido desde 1994⁴³. Paradójicamente, la misma autoridad que nunca aplicó una multa cercana al límite que fija la legislación, considera necesario que el tope de las sanciones se incremente 10 veces. Esta situación evidencia que los límites ciudadanos para ejercer los derechos no se deben a la falta de normas que regulen la relación de consumo; sino de ejercicio real de los derechos sancionados. Es decir, que

43. La única excepción fue la provincia de San Luis, que aplicó una multa de 500 mil pesos en una resolución administrativa que fue revocada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

el problema es más institucional (de la autoridad de aplicación) o de decisión política (la puesta en práctica de la legislación vigente).

Institucionalidad Pública

Instituciones creadas

Como producto de la Ley N° 24.240 se crearon dos instituciones: los Tribunales Arbitrales de Consumo⁴⁴ y las autoridades de aplicación.

a) Tribunales Arbitrales de Consumo

Estos tribunales se crearon en 1998. Su figura remite a la posibilidad de instituir tribunales donde se puedan someter los conflictos entre proveedores y consumidores para que un laudo arbitral (voluntario) los resuelva con carácter definitivo. Si bien pueden crearse en cualquier localidad, institución u organización; pero solo funcionan con continuidad los dependientes del Gobierno Nacional.

El Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo rige para todo el país, aunque por su ubicación geográfica⁴⁵ tiene aplicación efectiva sobre los conflictos suscitados entre proveedores y consumidores en el Área Metropolitana de Buenos Aires (Ciudad de Buenos Aires y algunos distritos del Gran Buenos Aires). Sus características salientes son:

- * Es un método alternativo de resolución de conflictos exclusivo para cuestiones de consumo.
- * Este mecanismo extrajudicial de resolución de conflictos está sustentado en la voluntad de las partes de otorgar la facultad resolutoria a un Tribuna Arbitral para que resuelva su diferencia de manera definitiva.

Los aspectos centrales de la implementación del Sistema de Arbitraje de Consumo son los siguientes:

- * Voluntariedad: El sometimiento de las partes al Arbitraje de Consumo es voluntario.
- * Simplicidad y rapidez: El proceso arbitral tiene una duración máxima de 4 meses, prorrogables exclusivamente por acuerdo de las partes.
- * Imparcialidad: los casos sometidos a la decisión de los árbitros son tratados con total neutralidad.
- * Equilibrio entre las partes: los Tribunales Arbitrales de Consumo se conforman con un árbitro institucional, un árbitro representante de las Asociaciones de Consumidores y un tercer árbitro representante de las Entidades Empresarias adheridas, garantizando y preservando el equilibrio entre las partes.
- * Gratuidad: el servicio es gratuito y no requiere patrocinio legal obligatorio.
- * Resolución del conflicto: el laudo emitido por el Tribunal Arbitral de Consumo resulta “cosa juzgada” y es irrecurrible.

b) Autoridades de aplicación:

La legislación vigente crea ámbitos de resolución alternativa de conflictos entre proveedores y consumidores en el mismo organismo de aplicación de la Ley N° 24.240, la Subsecretaría de Defensa del Consumidor de la Nación. Es decir, que la propia autoridad de aplicación de la ley dispone de facultades para instaurar un ámbito de conciliación entre denunciados y denunciantes. Cuando se generan las actuaciones, por denuncia de los consumidores o impulsadas por la Subsecretaría (de “oficio”), antes de efectuar la imputación que pudiera corresponder a los denunciados por presunta infracción a la LDC se debe realizar una instancia conciliatoria.

De este modo, en todo el país existen oficinas de defensa del consumidor que reciben denuncias y que citan a los denunciados a los fines del posible

44. Las asociaciones de consumidores no pueden considerarse como producto de la norma ya que algunas de ellas la antecedan temporalmente y el conjunto de las mismas expresan la evolución general de la temática del derecho del consumidor. Tampoco pueden señalarse otras instancias gubernamentales y no gubernamentales como por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de la Nación, de la Ciudad de Buenos Aires y de distintas provincias y ciudades del interior porque fueron creadas por leyes posteriores. Otro tanto puede considerarse respecto de los entes de control de los servicios públicos privatizados que tienen competencia en el servicio particular que se trate.

45. Diagonal Roca 651 en el microcentro de la Ciudad de Buenos Aires.

acuerdo conciliatorio que pueda resolver el conflicto. Dependen de las autoridades nacionales (que tienen facultades en todo el país), de las provincias y en muchos casos existe a nivel municipal⁴⁶. El funcionamiento es muy similar en las distintas oficinas (con mayor o menor eficiencia y con mayor o menor voluntad de protección efectiva al consumidor) y en corresponde a una actuación administrativa (con los principios rectores universales del universo del procedimiento administrativo) y tiene su centro de gravedad en el posible acuerdo conciliatorio entre denunciado (proveedor) y denunciante (consumidor), lo que generará el archivo de las actuaciones y la consecuente solución al problema presentado por el ciudadano/consumidor.

c) Otras instancias

Las asociaciones de consumidores están legitimadas a realizar audiencias de conciliación, lo que les permite terciar en la posible solución de conflictos. Sin embargo, producto de la falta de facultades normativas (básicamente sancionatorias) y de recursos económicos, su desarrollo como instancia de resolución de conflictos resulta muy inferior a las de carácter gubernamental.

También debemos incluir a los tribunales ordinarios que, independientemente de las dificultades de acceso o de su funcionamiento, dieron probadas muestras de progreso social en la ya nutrida jurisprudencia de miles de fallos –de toda instancia– a favor del consumidor.

Desarrollo y modo de actuar de las instituciones públicas descritas

Tribunales Arbitrales de Consumo: ante la presentación por parte del consumidor de una solicitud de arbitraje, y en el caso que la empresa no se encuentre adherida al sistema, se notifica del reclamo al demandado quien dispone de un plazo de cinco días para aceptar o rechazar el arbitraje. Si el arbitraje es aceptado, se procede a integrar

el Tribunal Arbitral de Consumo. Se fija la fecha de audiencia, que será oral y de asistencia obligatoria para las partes.

En la audiencia de arbitraje, se invitará a las partes a llegar a un acuerdo conciliatorio. En caso de que el mismo no se logre, el Tribunal pasará a resolver, notificando a las partes el laudo arbitral. La decisión del Tribunal tiene carácter vinculante y fuerza ejecutoria. En caso de incumplimiento, es ejecutable por la vía judicial.

En caso de que la empresa reclamada no acepte someter a arbitraje el planteo efectuado por el consumidor, se remitirá el expediente para su tratamiento como denuncia administrativa prevista en la LDC ante la autoridad de aplicación respectiva.

También se prevé un procedimiento especial –más abreviado– para los reclamos inferiores a los 500 pesos, en el cual actúa un solo árbitro institucional.

Una sintética descripción del funcionamiento de esta institución es:

- * Se recibe la denuncia y se inicia una actuación administrativa.
- * Se cita a “audiencia de conciliación” entre las partes⁴⁷.
- * Se realizan las audiencias que las partes soliciten para debatir sobre el conflicto y su posible solución. En esta instancia, el consumidor tiene que exponer su “pretensión conciliadora”; la empresa realizará la propuesta que estime oportuna y el audiencista informará a las partes sobre la normativa vinculada con la cuestión y colaborará con el posible acuerdo, siempre manteniendo el mandato legal establecido de la “protección al consumidor”.
- * Derribarse a un acuerdo la autoridad administrativa podrá homologarlo, archivar las actuaciones⁴⁸

46. En todo el país existen aproximadamente 1.800 municipios y hay Oficinas de Defensa del Consumidor (en general llamadasOMIC, por Oficina de Información al Consumidor) en unos 70 municipios. Desde la sanción de la Ley N° 13.133 en la Provincia de Buenos Aires, el proceso de implementación “local” de los derechos del consumidor se afianzó notablemente y solo en la Provincia de Buenos Aires hay 61OMIC y, en al menos, 12 se tramita la totalidad del procedimiento legal, hasta la posible aplicación de sanciones.

47. En muchos casos, antes de la audiencia de conciliación se promueve una conciliación telefónica al posible efecto de acuerdo sin que se requiera la presencia de las partes.

48. En caso que el acuerdo no sea homologado, por las circunstancias que la autoridad haya determinado, se continuará con las actuaciones a los efectos de la aplicación de las sanciones previstas.

y se dará por resuelto el conflicto. El acuerdo será obligatorio y el incumplimiento del mismo se considerará infracción a la ley, sin perjuicio de posibles acciones para exigir el cumplimiento del acuerdo que al estar homologado se convirtió en un título ejecutivo.

- * Si no se arriba a un acuerdo, y en caso de corresponder, se procede a imputar infracción a la ley. El presunto infractor tiene cinco días para presentar el descargo; se producen las pruebas correspondientes y, finalmente, se resuelve sobre la cuestión planteada, absolviendo o sancionando la infracción. Si se trata de una multa o apercibimiento la misma deberá publicarse a costa del infractor en el diario de mayor circulación de la región donde se cometió la infracción.
- * En algunos ordenamientos procesales locales (Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, etc.) la vocación por la fortaleza del ámbito resolutorio de conflictos generó la determinación de multas, para quienes no justifican la falta a las audiencias de conciliación.

De esta forma, se resuelven cotidianamente cientos de conflictos en los aproximadamente cien organismos de aplicación de la LDC. Para numerosos especialistas, el impacto relativo de este mecanismo en el comportamiento de los actores económicos y sociales está directamente vinculado con la excepción a la multa que logran los proveedores por la resolución individual del conflicto. Nuevamente, como ya lo destacamos, esto sería producto de la inconveniencia de trocar el derecho público por el derecho privado, aunque ello logre –en el momento– soluciones concretas para los ciudadanos quejosos.

Evidentemente aquí la Carta Magna resulta esclarecedora ya que ordena a todas las autoridades (en forma genérica) a cumplir con ambos deberes: el de garantizar ámbitos eficientes de resolución alternativa de conflictos (las instancias conciliatorias son un extraordinario y probado recurso para ello) y, simultáneamente, prevenir los mismos mediante políticas activas como campañas de difusión de derechos; programas de educación al consumidor; acciones de oficio para sancionar ilícitos o impulsar acciones judiciales colectivas cuando corresponda.

Esta es, sin duda, la columna vertebral de la efectiva vigencia de los derechos de los consumidores por su generalidad de funcionamiento (aproximadamente

100 en todo el país); por su extensión territorial (cubre todo el territorio) y por sus facultades normativas –de control y regulación estatal– tiene la capacidad para una efectiva “implementación de los derechos enunciados”; lo que evidentemente depende de la capacidad de sus agentes y directores, y fundamentalmente de la decisión política de sus responsables.

Resultados e impacto de las acciones. Aplicabilidad y efectividad

Para tener una correcta evaluación del impacto de los Tribunales Arbitrales de Consumo en la resolución de conflictos entre consumidores y proveedores y para evaluar su real rol en la protección a los consumidores, basta señalar que las empresas adheridas son alrededor de doscientas en todo el país. Si consideramos que existen alrededor de 200.000 industrias y probablemente otro tanto de comercios y servicios, tendremos que colegir que del universo de proveedores se encuentran “disponibles para someterse al arbitraje” alrededor del 0,0005% del universo total. En otras palabras, una de cada 2 mil empresas está incorporada a este mecanismo de resolución de conflictos. De allí, que la mayoría de los casos presentados devengan en denuncias por presunta infracción a la Ley N° 24.240, y se termina tratando ante la “autoridad competente” no sin antes la generación del trámite burocrático, con la consecuente pérdida de tiempo y el dispendio administrativo que ello supone. Por otra parte, no se difunden informes estadísticos que permitan una correcta evaluación del sistema en cuanto a cantidad de tramitaciones, tipos de reclamos, empresas reclamadas y resultados de los trámites.

Debemos destacar que no es un hecho menor que el propio organismo exprese a modo de ventaja la “imparcialidad” del sistema indicando que “los casos sometidos a la decisión de los árbitros son tratados con total neutralidad”. Si consideramos que la CN y la LDC establecen una efectiva tutela del sujeto jurídico débil –el consumidor–, es obligación de las agencias gubernamentales reparar la equidad que fue rota por el mercado –la vigencia de la norma tuitiva–. Instalar un principio de “neutralidad” convalida el abuso del que detenta el poder, precisamente el hecho que se denuncia o reclama.

Finalmente, y sin perjuicio de la utilidad y conveniencia de los mecanismos de resolución alternativa de

conflictos, resulta evidente que por falta de vocación tuitiva y por falta de implementación efectiva en el conjunto de la actividad económica, el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo no resulta un instituto de relevancia para los consumidores argentinos.

Autoridades de aplicación

Las sanciones generadas por las autoridades de aplicación son de un alto grado de aplicabilidad, ya que constituyen un crédito para el ámbito estatal que si no cancelado en tiempo y forma se ejecuta (vía apremios o la que corresponda) so pena de incumplimiento de los deberes de funcionario público.

En la práctica, el problema es que no se aplican sanciones. En el período 2003-2004⁴⁹ la Subsecretaría de Defensa del Consumidor (autoridad para todo el territorio nacional, en forma directa o por facultades concurrentes), aplicó sanciones por 1,5 millones de pesos que incluyen además las sanciones a la Ley N° 25.065 de tarjetas de crédito. Si consideramos que las transacciones económicas que se realizan en un año en Argentina suman –aproximadamente– unos 500 mil millones de pesos de acuerdo al cálculo de tributación total del impuesto al valor agregado (IVA); esto significa que se impuso –aproximadamente– un peso de multa cada millón de pesos vendidos. Es decir, que de existir controles efectivos la relación entre ilícitos y el volumen de transacciones es prácticamente inexistente (uno en un millón).

Dicho de otro modo, la Subsecretaría informó que sólo de telefonía celular recibió hasta agosto de 2005 un total de 12.557 quejas telefónicas, lo que representa un 14,3% del total de los reclamos⁵⁰; es decir, que recibiría aproximadamente unas 130.000 denuncias telefónicas por año. Sin embargo, el organismo no brinda información estadística sobre cuantos expedientes tramitó –en un período de tiempo– por infracciones a la LDC. Se limita a informar sobre casos individuales que derivan en multas económicas. Para obtener un parámetro podemos señalar que durante el período 2003/2004

indica que iniciaron alrededor de 100 acciones de oficio por presunta infracción a la Ley N° 24.240, aproximadamente una acción de oficio cada un millar de denuncias telefónicas.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, con casi 14 millones de consumidores, la situación es aún más esclarecedora de la aplicación de la LDC: acumula expedientes desde hace una década y sólo se aplicaron menos de cien multas en más de diez años de la vigencia de la ley en el territorio bonaerense⁵¹.

Estos datos son indicadores de la deficiente implementación de los derechos del consumidor en Argentina y de la falta de vocación del Estado en los distintos niveles de autoridad (nacional, provincial y municipal) para sancionar los abusos que, en forma sistemática, afectan a la parte más débil en las relaciones de mercado.

Los organismos de aplicación de la ley son razonablemente accesibles al ciudadano común, en la medida que las presentaciones no requieren patrocinio legal y los formularios de estilo son comprensibles para el común denominador potencialmente reclamante. Los trámites son sencillos y las audiencias de conciliación un mecanismo difundido y de cierta habitualidad (para el consumidor común, los operadores del derecho y los agentes estatales).

Muchas veces la ubicación geográfica representa una cierta inaccesibilidad para el ciudadano común porque en general las oficinas de protección al consumidor dependen de las autoridades provinciales y están ubicadas en las capitales. Tomando nuevamente como ejemplo la provincia de Buenos Aires, la de mayor población del país, la oficina de defensa del consumidor tiene su sede en la ciudad de La Plata; por lo tanto, para realizar un reclamo los consumidores deberían recorrer cientos de kilómetros. La excepción son los municipios que cuentan con oficina local (menos de la mitad de los 134 distritos de la provincia).

Otro indicador para medir la accesibilidad, es el criterio rector en la toma de los reclamos. En general,

49. Según la información vigente al 22/10/05 en la página del organismo (www.mecon.gov.ar link de la subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor, informe de gestión).

50. Josefina Giglio “Crecen las dificultades en el uso de la telefonía celular”, en diario La Nación de sábado 22 de noviembre de 2005; sección Economía y Negocios, pp. 1 y 2.

51. En la Provincia de Buenos Aires el organismo de aplicación es dirigido actualmente por funcionarios que no son especialistas ni tienen antecedentes en el tema. Una clara muestra de la falta de interés del poder político por proteger efectivamente a los consumidores.

por cierto conservadurismo típico de las estructuras burocráticas, solo se admiten los reclamos de aquellos damnificados que cuentan con la documentación de la operación que generó el problema, cuando en realidad –y conforme la informalidad imperante en gran parte de los mercados latinoamericanos– ello representa una barrera infranqueable para los sectores más humildes. Pero además, esto desconoce dos principios fundamentales del ordenamiento normativo: en primer lugar, la falta de documentación de la transacción no sólo no constituye una limitación para realizar la denuncia, sino que de probarse la operación constituye una infracción del proveedor al artículo 10 de la LDC; con independencia de otras normas de carácter fiscal que también resultan violadas. En segundo lugar, los organismos públicos son receptivos, mucho más en este caso, por lo cual no pueden negarse a recibir la presentación. En todo caso, si no se logran acreditar los hechos, desestimarán o archivarán las actuaciones hasta que nuevos elementos puedan impulsarlas.

En el actual estado de situación, la eficiencia debe evaluarse respecto de dos ejes fundamentales. En cuanto al control de la legalidad de los intercambios y la protección de la parte más débil –tal como expresa claramente la LDC– no quedan dudas de la escasa eficiencia de los organismos públicos en este sentido; aunque debe destacarse que la descentralización en las facultades para aplicar sanciones mostró un cierto activismo regulador a nivel municipal⁵². Con la actual constitución de los organismos de control, los resultados dependen más de la voluntad de las autoridades locales que de la descentralización de las atribuciones de sanción. Pero, nos encontramos con una situación muy distinta al evaluar la aplicación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos: el promedio de acuerdos en todos los ámbitos públicos analizados supera el 50% de los casos tramitados. Así, una proporción muy importante de los ciudadanos afectados encuentra soluciones concretas a los reclamos presentados.

Una carencia central para medir la eficiencia de estos organismos es la falta de información estadística regular y comparable sobre su desempeño⁵³.

Proyecciones y programas de las instituciones

En el marco de las instituciones analizadas, no existen programas sistematizados de objetivos presupuestados o al menos de proyecciones consistentes sobre el alcance efectivo de sus acciones en las tres instancias de gobierno (nacional, provincial y municipal). Si bien no existe necesariamente el mismo comportamiento en los organismos competentes de cada nivel de gobierno, la matriz generalizada es la carencia de programas de acción de mediano o largo plazo y la gestión se concentra –en términos generales– en el tratamiento de las acciones administrativas que son de su competencia⁵⁴.

Más allá de los objetivos enunciados y de algunos programas de acción por parte de los organismos nacionales (Tribunales Arbitrales de Consumo y Autoridad de Aplicación) y algunos provinciales; la mayor proyección de acciones puede esperarse del desarrollo de los ámbitos de aplicación locales (en Argentina los municipios) que en muchos casos reconocen la importancia de las acciones de defensa del consumidor. En ese punto, la reciente descentralización de la aplicación de la ley nacional en los municipios de la Provincia de Buenos Aires fue la mayor transformación efectiva respecto de la implementación de los derechos producida desde la sanción de la LDC.

a) Tribunales Arbitrales de Consumo

En octubre de 2001, la Secretaría de la Competencia, la Desregulación y la Defensa del Consumidor se incorporó al programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Luego, con la adhesión de la Subsecretaría de la Función Pública, se buscó generar en el seno de

52. Los municipios de La Plata, San Nicolás, Tandil, San Isidro, Malvinas Argentinas, a octubre de 2005, en su conjunto aplicaron sanciones económicas por encima de los cuatrocientos mil pesos, en menos de un año.

53. La Subsecretaría Nacional de Defensa del Consumidor, informa con una periodicidad no regular sobre el tipo de llamados (quejas) recibidas, sin que ello indique tratamiento o resultado posterior. El gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, brindó en algunos casos información estadística sobre el creciente número de expedientes tratados, pero no existe estadística regular que permita analizar la evolución de los conflictos y su tratamiento. En cambio, en algunos organismos municipales se brindan informes periódicos sobre las tramitaciones (San Isidro, Malvinas Argentinas, Moreno, etc.).

54. Normalmente, denuncias que realizan los consumidores damnificados. Una excepción es la Dirección de Protección al Consumidor del gobierno de la Ciudad de Buenos Aires que respecto de los cargos abusivos en los resúmenes de tarjeta de crédito realizó de oficio juicios de alcance colectivo que permitieron la suspensión del cobro de los cargos impugnados por más de 2 millones de dólares.

la Secretaría un espacio de reflexión y de evaluación sobre el desempeño de la institución para mejorar los servicios que brinda a la ciudadanía.

El Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo, una unidad dependiente de la misma, participó desde sus inicios comprometiendo una serie de estándares de gestión con el objetivo de ofrecer información y servicios de calidad a los ciudadanos y usuarios de los servicios de los tribunales. Las obligaciones más importantes asumidas en la Primera Carta Compromiso (octubre 2001) fueron:

- * Plazo de resolución de arbitrajes: 120 días.
- * Plazo de remisión a otro organismo en caso de que no se acepte el arbitraje y de notificación al consumidor: 40 días.
- * Ofrecer información oportuna, sencilla y suficiente acerca del servicio y de los trámites iniciados.
- * Tratar los casos con objetividad y equidad⁵⁵.

b) Autoridad de Aplicación

Nacional

En el ámbito nacional, los objetivos señalados por la Subsecretaría de Defensa del Consumidor están descritos en los siguientes puntos:

1. Efectuar la propuesta, ejecución y control de las políticas relacionadas con la defensa del consumidor.
2. Entender en la implementación de políticas y marcos normativos necesarios para afianzar los derechos del consumidor.

3. Intervenir y asesorar a la Secretaría en todo lo relativo a la aplicación de la Leyes N° 19.227 de Mercados de Interés Nacional, N° 19.511 de Metrología Legal, N° 22.802 de Lealtad Comercial y N° 24.240 de Defensa del Consumidor.
4. Asistir al Secretario en la supervisión del accionar de los Tribunales Arbitrales de defensa del consumidor.
5. Supervisar las actividades vinculadas con el seguimiento y verificación de todo lo relacionado con la aplicación de las Leyes N° 19.227 de Mercados de Interés Nacional, N° 19.511 de Metrología Legal, N° 22.802 de Lealtad Comercial y N° 24.240 de Defensa del Consumidor.
6. Supervisar la sustanciación de los sumarios para el juzgamiento en sede administrativa, de las infracciones a las citadas Leyes.
7. Entender en la elaboración y seguimiento de la normativa de Lealtad Comercial y Metrología Legal en el MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR) y proponer los reglamentos nacionales que en su consecuencia deban dictarse.
8. Asistir a la Secretaría en la elaboración de propuestas, evaluación y control de las políticas y normas tendientes a mejorar la organización de los mercados de bienes y servicios, tanto públicos como privados, con el objeto de favorecer la transparencia, la simplicidad funcional y la modernización de las normas técnicas.

Con relación a los rubros más denunciados el organismo informa:

| Período Enero -Febrero 2005 | | |
|-----------------------------|----------|------|
| Rubros más denunciados | Llamados | % |
| Telefonía Domiciliaria | 2238 | 10% |
| Telefonía Celular | 2927 | 13% |
| Servicios Públicos | 1240 | 5% |
| Electrodomésticos | 2648 | 12% |
| Prepagas | 1545 | 7% |
| Otros (*) | 11977 | 53% |
| TOTAL | 22575 | 100% |

(*) Los llamados correspondientes al Rubro "Otros" corresponden a tarjetas de créditos, automotores, créditos privados, servicios bancarios, turismo, televisión por cable, Internet, monedas, etc.

55. Fuente: Ministerio de Economía. Subsecretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor.

Provincia de Buenos Aires

En tanto que los objetivos delineados por las autoridades de Provincia de Buenos Aires, la más importante de Argentina, son:

1. Garantiza los derechos de los consumidores y usuarios de productos y servicios en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires.
2. proyecta y difunde programas de educación, orientación y defensa del consumidor.
3. Interviene como organismo conciliador entre el denunciante y la parte denunciada, en audiencias que se fijan con el objetivo de alcanzar un acuerdo que luego homologará como Autoridad de Aplicación.
4. Aplica sanciones a infractores de las leyes de Defensa del Consumidor, de Lealtad Comercial y Metrología Legal, de acuerdo a esas normas.
5. Fiscaliza en comercios minorista, super e hipermercados el cumplimiento de lo establecido por la ley de Lealtad Comercial y sus Resoluciones complementarias, como así también en lo relativo a pesos, medidas y metraje de productos, como estipula la ley de Metrología Legal. Las inspecciones se realizan regularmente y ante denuncias de consumidores.
6. Otorga certificados de inscripción en el Registro Provincial de Asociaciones de Defensa del Consumidor.
7. Promueve la suscripción de convenios con Municipalidades de la Provincia, para la instalación de las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) en cada distrito.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Finalmente, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor establece sus objetivos y pautas de funcionamiento en el siguiente modo:

1. Es el organismo de aplicación de la Ley Nacional N° 24.240 de Defensa del Consumidor en la Ciudad de Buenos Aires, de la Ley Nacional N° 22.802 de Lealtad Comercial, de la Ley N° 757 de Defensa al Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires y de

la Ley N° 941 de la Ciudad de Buenos Aires que implementó el Registro Público de Administradores de Consorcios.

2. Reúne a la Dirección de Defensa al Consumidor, a la Dirección de Lealtad Comercial, al Centro de Gestión de la Calidad, a la Dirección de Pesas y Medidas y al Registro Público de Administradores de Consorcios. Todas estas direcciones trabajan articuladamente.
3. Supervisa el Registro de Asociaciones de Consumidores.
4. Desarrolla un programa de Educación en el Consumo, coordinado junto con la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para difundir los derechos y los deberes que posee cada ciudadano como consumidor, a través de planes de capacitación y talleres en las escuelas, junto a alumnos, padres y docentes.

- Dirección de Defensa al Consumidor

Recibe denuncias por presuntos incumplimientos a la Ley N° 24.240 de Defensa al Consumidor, a partir de las cuales celebra audiencias de conciliación entre el consumidor denunciante y la empresa denunciada. En los casos en los que no se logra un acuerdo conciliatorio, sanciona con multas a la parte denunciada si se comprueba una violación a la norma.

- Dirección de Lealtad Comercial

Se encarga de controlar la exposición obligatoria de todos los precios, la publicidad engañosa, el etiquetado de los alimentos envasados y los requisitos impuestos por los comercios y empresas para participar en sorteos y concursos. Recibe advertencias por incumplimientos a la Ley N° 22.802 de Lealtad Comercial y a la Ley N° 19.511 de Pesas y Medidas, a partir de las que realiza inspecciones en los respectivos comercios y sanciona con multas. Realiza procedimientos de prevención y fiscalización en los términos que establecen las leyes mencionadas.

- Dirección de Pesas y Medidas

Controla que los instrumentos de medición utilizados para comercializar productos estén perfectamente calibrados y sean de fácil

visualización para los consumidores. Esto permite una atención global de las temáticas referidas a la defensa del consumidor.

Las informaciones estadísticas sobre los reclamos son:

| Rubros más denunciados | |
|-------------------------|-------|
| Rubro | % |
| Telefonía celular | 25,52 |
| Electrodomésticos | 7,2 |
| Bancos | 6,45 |
| Medicina prepaga | 5,1 |
| Automotores | 4,35 |
| Internet | 3 |
| Indumentaria | 2,4 |
| Informática | 1,8 |
| Tarjetas de Crédito | 1,35 |
| Transporte de pasajeros | 1,35 |
| Inmobiliarias | 1,05 |
| Educación/Capacitación | 0,75 |
| Serv. de Reparación | 0,75 |
| TV por Cable | 0,75 |
| Alimenticios/Higiene | 0,6 |
| Construcción | 0,6 |
| Seguros | 0,6 |
| Turismo | 0,6 |
| Crédito | 0,3 |
| Telefonía | 0,3 |
| Tiempo Compartido | 0,3 |
| Otros | 34,68 |
| Período: agosto de 2005 | |

Participación Ciudadana

El rol de la sociedad civil en la protección del consumidor

Como en casi todos los países de la región, la participación ciudadana no tiene un papel importante en el desarrollo y puesta en marcha de un sistema de protección de los derechos de los consumidores. Si bien es mucho lo que se avanzó en la última década, sobre todo en materia legislativa, los derechos de los usuarios y consumidores no forman parte de la agenda política cotidiana porque, como afirma Busseti (presidente de la Asociación de Defensa Usuarios y Consumidores-

DE.U.CO) “la temática no ha sido interpretada en su verdadera dimensión por el Estado, los partidos políticos y la sociedad civil”.

En este sentido, un reclamo compartido por las asociaciones de consumidores y por los pequeños y medianos empresarios es la necesidad de definir una política de Estado que apunte fundamentalmente a definir responsabilidades en cuanto a la educación de los consumidores; la difusión de sus derechos; el control más eficiente del mercado en sectores vitales como la educación privada, la medicina prepaga, los seguros y los préstamos que se otorgan por fuera del sistema

bancario⁵⁶; y por la necesidad de estandarizar la resolución de los conflictos y la aplicación de medidas punitivas en caso de incumplimiento de la legislación vigente.

Nuevamente surge el problema de los servicios públicos. Esta particularidad de Argentina está vinculada a la desaparición del Estado como un actor activo en la regulación de estos mercados. Como ya vimos, el cambio de titularidad de las firmas que brindan los servicios públicos transformó radicalmente la concepción de las prestaciones y la rentabilidad se transformó en el objetivo principal de la gestión empresarial. Paradójicamente, se pasó de una situación en la cual el Estado –propietario de las empresas– no daba respuesta a los reclamos de los usuarios a otra donde, producto de la ineficacia de los marcos regulatorios, ni las empresas ni el Estado (los entes reguladores) satisfacen las demandas de los usuarios. En otras palabras, se pasó de servicios públicos estatales que, con mayores o menores deficiencias, buscaban la universalización de los servicios a una situación estrictamente comercial que transformó al usuario en cliente. De ahí la centralidad de este problema para la sociedad argentina.

De esta situación se derivan dos problemas estrechamente relacionados. Por una parte, existe una escasa a nula voluntad gubernamental para reglamentar y hacer cumplir la legislación vigente (vetos presidenciales a las leyes, dependencias estatales sin recursos, escasa difusión de los derechos, nula voluntad de confrontar con la empresas); mientras que por otra parte, no existe apoyo estatal a las organizaciones no gubernamentales (ONG's) para lograr que puedan desarrollar sus actividades en forma eficiente y continuada. De esta forma, sus acciones dependen más de las posibilidades materiales de un pequeño grupo de interesados en la problemática que de acciones estatales que permitan desarrollar y fortalecer un nuevo canal de participación ciudadana.

Los empresarios, otro actor clave de la sociedad civil, no muestran avances significativos en el tema. Lo que se observa es que lentamente van incorporando algunas mejoras en la relación con los consumidores, pero desde una perspectiva acotada a la rentabilidad actual o futura. Mientras que el costo de infringir la ley sea menor a las multas o al impacto que puedan sufrir sus ventas, los derechos de los consumidores no son tenidos en cuenta. Así, es notable como difiere el comportamiento de las empresas transnacionales de acuerdo a la decisión estratégica que adoptan sobre su inserción en el mercado local. Las que buscan una inserción a largo plazo en general respetan las normas argentinas e incluso ponen en práctica los usos y costumbres de sus países de origen con un grado de conciencia de los derechos muy superior a la media local. En cambio, las que buscan altas y rápidas ganancias en dólares estadounidenses tienen comportamientos diametralmente opuestos a los de sus casas matrices. Lamentablemente, los servicios públicos vuelven a ser el lugar predilecto para este tipo de comportamientos.

Las asociaciones de consumidores

La Resolución 461/99 de la Secretaría de Industria establece las normas a las que deben ajustarse las asociaciones de consumidores constituidas como asociaciones civiles con personería jurídica para actuar en el ámbito nacional, para lo cual crea el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores (RNAC).

Para poder inscribirse en el RNAC las asociaciones deben tener una o más filiales o delegaciones reconocidas; presentar estados contables anuales; acreditar el cumplimiento de las obligaciones previsionales, impositivas y sociales; y tener publicaciones editada.

56. Los bancos son controlados por el Banco Central de la República Argentina (BCRA).

Información y/o documentación para solicitar la inscripción:

- a) Copias certificadas por escribano público del estatuto vigente y de la constancia de inscripción como persona jurídica.
- b) Copias de las actas de asambleas en las que se hubiere aprobado la composición del órgano directivo en funciones, debidamente suscriptas por el presidente y/o secretario.
- c) Memoria y estado contable del último ejercicio o balance de inicio, en su caso, certificado por contador público con firma legalizada por el Consejo Profesional respectivo y firmado por el presidente y el tesorero.
- d) Acreditar el cumplimiento de las obligaciones impositivas, previsionales y sociales mediante certificación de contador público con firma legalizada por el Consejo Profesional.
- e) Publicaciones editadas (revistas, folletos, etc.).
- f) Formulario de “Encuesta anual a las asociaciones de consumidores” de la DIRECCION NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR debidamente completado y toda otra información y/o documentación que la misma disponga.
- g) Cualquier otra información o documentación que acredite las actividades desarrolladas o a desarrollar en pos de la defensa, información y educación del consumidor, y las requeridas por la autoridad de aplicación.

Fuente: Subsecretaría de Defensa del Consumidor.

También dispone que la autoridad de aplicación seleccionará, de acuerdo al grado de representación, de su capacidad de autofinanciamiento y de los planes de acción, las asociaciones de consumidores que recibirán contribuciones financieras a cargo del presupuesto nacional. Actualmente, hay veinte asociaciones registradas en el RNAC.

De este grupo de asociaciones, la Acción del Consumidor (ADELCO) es la más antigua de Argentina ya que fue fundada hace 23 años y fue la primera con reconocimiento nacional (RNAC N° 0001). Las normas de conducta que tiene desde su creación son las de no pertenecer a ningún movimiento político o filosófico; para mantenerse financieramente independiente obtiene recursos de las ventas de sus publicaciones y de los aportes de sus miembros; no hace publicidad ni recibe apoyo de empresas, comercio o partidos políticos⁵⁷. Tiene filiales en siete ciudades del interior del país y gran cantidad de organizaciones en las provincias adheridas en el orden nacional. Participa en diversos organismos

nacionales⁵⁸, presentó seis proyectos de ley en el Congreso Nacional⁵⁹ y tiene una importante actividad internacional⁶⁰. Destacamos estas actividades porque es la asociación que posee la mejor estructura organizativa y la mayor cobertura territorial.

Los dos principales problemas que enfrentan las asociaciones son la escasa capacidad para realizar acciones conjuntas que perduren en el tiempo y la poca participación de los ciudadanos en estas organizaciones. Respecto del primer punto, el apagón producido en la Ciudad de Buenos Aires y el intento de aumentar las tarifas de los servicios públicos (ver pp. 6 a 8) son los dos hitos que demuestran la escasa o nula disposición para agruparse en comisiones o federaciones para lograr construir conjuntamente políticas representativas para el sector. En el caso del apagón tuvieron una activa participación en todos los ámbitos: reclamando con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales y con los vecinos de los barrios más afectados⁶¹; y en la audiencia pública realizada el 30 de marzo de 1999

57. Información disponible en www.adelco.com.ar

58. Instituto de Normalización (IRAM); Sistema Nacional de Calidad; Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT); Instituto Nacional de Alimentos (INAL); Servicio de Seguridad Alimentaria (SENASA); Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS); Ente Regulador del Servicio Eléctrico (ENRE) y Ente Regulador del Servicio de Gas (ENARGAS).

59. Proyecto sobre: garantías; siete días de reflexión; educación del consumidor a nivel escolar; medicamentos genéricos; justicia de menor cuantía; reglamento único de protección al usuario para los cuatro servicios domiciliarios.

60. Miembro pleno de la Consumers International; fundó la Asociación de Consumidores del MERCOSUR (ACOM); integra el Foro Económico y Social del MERCOSUR.

61. Se produjeron marchas y cacerolazos, en los barrios de Monserrat, Congreso y Boedo.

definieron⁶², junto con los defensores del pueblo de la Nación y de la Ciudad de Buenos Aires, los siguientes

seis puntos que fueron tomados por la sociedad civil en su conjunto.

Audiencia pública apagón Edesur - Coincidencias básicas

- * La responsabilidad de Edesur estaba plenamente comprobada. Además de su inoperancia e impericia, mostró un total desinterés por informar de manera adecuada a los usuarios.
- * El Estado no cumplió debidamente sus funciones. El ENRE no realizó los controles adecuados, se limitaba a recibir los informes de la empresa y era incapaz de hacer cumplir las sanciones que impuso a la concesionaria.
- * Edesur privilegió sus ganancias y no la prestación de un servicio adecuado, haciendo abuso de su posición de mercado.
- * Debe definirse el resarcimiento integral del daño producido a los usuarios.
- * Deben incorporarse a los consumidores y usuarios a los entes reguladores para transparentar su gestión (Artículo 42 de la Constitución Nacional).
- * Adecuar el marco regulatorio; analizar la renegociación del contrato (con participación de los usuarios) y ejecutar las garantías de la empresa para enfrentar la situación de emergencia.

Luego de la audiencia, la empresa aceptó pagar la multa impuesta por el ente regulador (ENRE)⁶³. A pesar del éxito logrado y de instalarse como actores reconocidos por la sociedad, no lograron mantener en el tiempo acciones coordinadas –como fue la experiencia del Foro de Asociaciones de Consumidores– luego de superado el conflicto. Tampoco hubo consenso sobre cómo debía ser la participación de las asociaciones en los entes reguladores, ya que algunas sostenían que deberían actuar únicamente como asesores y no integrando los directorios para no estar obligadas a aceptar la decisión de la mayoría. Por otra parte, cabe destacar que las asociaciones salieron fortalecidas y legitimadas del conflicto y la opinión de sus

dirigentes, a pesar de reconocer en muchos casos falta de idoneidad técnica, fue aceptada y valorada por el conjunto de la sociedad.

El intento de incrementar las tarifas de los servicios públicos, en medio de la mayor crisis económica y social de la historia de Argentina⁶⁴, fue otro momento en el que las asociaciones tuvieron una presencia pública destacada. Entre otros cambios macroeconómicos, se renegociarían los contratos considerando “el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; la calidad de los servicios y de los planes de inversión, cuando ellos estuviesen previstos contractualmente; el interés de los usuarios y la accesibilidad de los

62. Entre las asociaciones mencionadas en los diarios Clarín; La Nación y en las actas de la Audiencia Pública se encuentran: Cruzada Cívica; Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes; Asociación Vecinal de Belgrano “C”; Consumidores Libres Cooperativa Ltda.; Unión de Usuarios y Consumidores; Consumidores Argentinos; Asociación de Defensa de los Consumidores y Usuarios de la Argentina; Asociación Protectora de Suscriptores de Planes de Ahorro –Protección del Consumidor– (APSA); Acción del Consumidor; Instituto Argentino del Consumidor.

63. El ENRE había dispuesto penalidades extraordinarias (Resolución 292/99): una indemnización mínima de 3,75 pesos por hora de interrupción del servicio más cien pesos en concepto de pérdida de alimentos cuando la falta de suministro eléctrico hubiera superado las 24 horas. En principio, Edesur se negó a pagar esta multa argumentando que “enriquecería indebidamente a muchos usuarios” e informó que sólo reconocería las sanciones mínimas fijadas en el contrato de concesión. Es decir que aceptaba pagar alrededor de 10 millones de pesos frente a los casi 90 que fijaba la resolución. Esto produjo fuertes diferencias al interior de la empresa: mientras Enersis, que controlaba Edesur, informaba a la Bolsa de Santiago de Chile que sólo pagarían 9,5 millones de pesos / dólares; el Grupo Perez Companc, con el 25% de la firma, hacía pública su intención de pagar lo dispuesto por el ENRE.

64. Las masivas movilizaciones populares de diciembre de 2001 obligaron a renunciar al presidente De la Rúa. El 2 de enero de 2002 la Asamblea Legislativa nombró presidente al senador Eduardo Duhalde, el quinto mandatario en apenas doce días. El 6 de enero se sancionó la ley de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario” (25.561), fue el punto final de la “convertibilidad”.

servicios; la seguridad de los sistemas comprendidos; y la rentabilidad de las empresas” (Ley N° 25.561, Artículo 9). Se formó la Comisión de Renegociación en el ámbito del Ministerio de Economía de la Nación con representantes del gobierno, de las empresas y se invitó a participar al Defensor del Pueblo de la Nación y a un representante de los usuarios y consumidores. La renegociación se transformó únicamente en la discusión por el aumento de las tarifas y, en medio de fuertes presiones⁶⁵, se trató de

convalidar las alzas por todos los medios. Ante esta situación, las asociaciones de usuarios y consumidores se agruparon con organismos de control estatales y realizaron permanentes presentaciones en la justicia que permitieron postergar los aumentos hasta tanto no se cumplieran con los pasos previstos en la Ley N° 25.561.

Las organizaciones más activas⁶⁶ acordaron –en una jornada realizada en el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal– los principios básicos para renegociar los contratos:

Oposición al aumento de las tarifas

1. Un aumento sustancial y generalizado conspiraría con la universalidad de los servicios, excluyendo a millones de usuarios de servicios públicos esenciales que hacen a una existencia digna.
2. Utilidad razonable y tarifas justas: consideradas en todo el contrato y no en la coyuntura. Deberán ajustarse las utilidades antes que las tarifas, considerándose un crédito para los usuarios los ilegítimos incrementos producidos por la aplicación de índices de precios extranjeros.
3. El endeudamiento externo como parte del riesgo empresarial: fue una decisión empresarial que descartó otras formas de financiación (como aportes de capital). El costo de las decisiones empresariales no puede trasladarse a los usuarios.
4. Calidad de los servicios y cumplimiento de los contratos: deberá mantenerse la calidad de los servicios y todas las obligaciones contractuales. En caso contrario, deben aplicarse las sanciones previstas incluyendo la rescisión del contrato.
5. Audiencia pública: antes que el Estado Nacional asuma cualquier compromiso deberá someterse la cuestión a audiencia pública para considerar: 1) el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos; 2) la calidad de los servicios y los planes de inversión; 3) el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios; 4) la seguridad de los sistemas comprendidos; y 5) la rentabilidad de las empresas. No deben ser una mera formalidad para legitimar un aumento ilegal.
6. Regulación del precio de los combustibles: frente al enorme grado de concentración del mercado petrolero, debe regularse el precio del petróleo y del gas en boca de pozo provisto por estas empresas.

Por otra parte, Consumidores Libres Asociados; Unión de Usuarios y Consumidores; el Centro de

Estudios Legales y Sociales (CELS)⁶⁷ y el representante de los usuarios en la Comisión de Renegociación,

65. La presión del FMI y de las embajadas de los países de las empresas operadoras jugaron un papel central en los intentos gubernamentales (Delfini e Ingrassia, 2002).

66. Entre las organizaciones más activas se encontraban la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina; el Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires; la Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires; las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) de San Isidro, Avellaneda, San Nicolás, Tandil y Quilmes; la Asociación Proconsumer; la Asociación Vecinal Belgrano “C” – Consumidores Activos; la Unión de Usuarios y Consumidores; la Asociación Civil Cruzada Cívica para la Defensa de Consumidores y Usuarios de Servicios Públicos; Consumidores Libres Cooperativa Limitada; Centro de Educación al Consumidor; Unión de Consumidores de Argentina; Defensa de Usuarios y Consumidores y Fedecámaras.

67. Desde 1979 el trabaja en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho en Argentina.

Ariel Caplan, realizaron una presentación ante la Oficina de Evaluación Independiente (Independent Evaluation Office (I.E.O)) del FMI, para solicitarle que adopten medidas correctivas a la política seguida por el organismo respecto a la exigencia de aumentar las tarifas de los servicios públicos.

Frente a una situación de crisis, en este caso la más profunda que sufrió Argentina en el último siglo, las asociaciones de usuarios y consumidores se agruparon entre ellas y con otros organismos de control (Defensorías del Pueblo, Ente Único Regulador de los Servicios Públicos y Dirección General de Defensa del Consumidor de la Ciudad de Buenos Aires y Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) de la provincia de Buenos Aires; otras asociaciones intermedias como Fedecámaras (pequeños y medianos empresarios) y el CELS. Esta capacidad para realizar acciones conjuntas permitió realizar presentaciones en la Justicia, ante el propio FMI y tener una presencia permanente en los medios de comunicación. Nuevamente, mostraron una rápida reacción y capacidad para realizar acciones comunes, lograron tener una importante presencia mediática y se instalaron como interlocutores válidos frente a las empresas y el gobierno.

Conclusiones

El tema se logró instalar en la agenda pública-política, pese a la resistencia de ciertos sectores y a la demora en asumir la necesidad de desarrollar un sistema de protección de los derechos de los consumidores. En ese proceso se destacó la importancia que tuvieron las privatizaciones de los servicios públicos y las recurrentes crisis económicas que sufrió el país. Crisis que determinaron estructuras de consumo regresivas en los últimos treinta años.

En este sentido, es notoria la modificación que sufrió la estructura económica y social en tan poco tiempo. En la década del 70 el sector asalariado participaba del 50% del PBI y la pobreza se ubicaba en torno al 10% de la población; tres décadas después, la participación de los trabajadores se redujo a menos del 20% y la pobreza se multiplicó hasta llegar a casi el 50% de toda la población. Esto generó –entre

otras consecuencias– cambios en los patrones de consumo, con estrategias de compra duales y vinculadas entre sí: por una parte, se produjo el desplazamiento hacia productos de menor costo en la canasta básica (segundas y terceras marcas) y el fraccionamiento en la venta de alimentos con el consecuente deterioro en los estándares de calidad y confiabilidad; y, por otra parte, hay dinámicas de consumo asociadas a productos tecnológicos, que se asocian más a una forma de mantener o recuperar estatus social, que a una decisión racional en la adquisición de un servicio o un bien⁶⁸.

Respecto de la legislación, resulta posible colegir finalmente que el marco vigente es apropiado para una efectiva tutela de los derechos de los consumidores, aún señalando la conveniencia de actualizar la norma central que es la Ley N° 24.240, para lo que existen proyectos en tratamiento, sobre todo en lo concerniente a la supletoriedad en materia de servicios públicos. Incluso el desarrollo de normas vinculadas a la protección de los consumidores, como las de tarjetas de crédito, medicina prepaga, protección de datos personales, etc., da cuenta de un nutrido desarrollo legislativo; que se comprueba en la cantidad de proyectos presentados en la Comisión de Defensa del Consumidor de la Cámara de Diputados de la Nación y que se incluyeron en el Anexo de la presente investigación.

La clave del sistema de protección a los consumidores se encuentra en la efectiva implementación de los derechos establecidos normativamente, y allí la Argentina tiene sus dificultades más severas. A pesar de los resultados positivos obtenidos por los organismos que tramitan las quejas presentadas por los usuarios y consumidores, la cobertura geográfica y el acceso de la población es insuficiente, junto a la falta de vocación política para lograr un control real del mercado –la efectiva utilización del poder de policía estatal– ya sea mediante la sanción de las conductas ilegales denuncias o mediante la prevención de conflictos con acciones de oficio. Además, la falta de vigencia de programas generalizados de educación al consumidor –como lo establecen los marcos regulatorios vigentes– impiden la formación crítica de la conciencia del consumidor responsable y exigente.

68. La telefonía celular es un ejemplo en este sentido. Argentina, y pese a la crisis, es el país con mayor crecimiento en el sector, disponiendo actualmente de 18 millones de líneas de celulares con una base de un aparato cada dos habitantes, lo que hace por familia tipo un promedio de 2,5 líneas.

En cierta medida, el gran desarrollo normativo funciona como contrapeso de la falta de vigencia de los derechos considerados; la acción política y muchas veces pública pone el acento en proyectar y no implementar, en declarar y no concretar; funcionando finalmente como un juego de espejos donde la clase política se muestra activa y competitiva para desarrollar severos sistemas de protección y la ciudadanía no obtiene el derecho más elemental que es el acceso al mercado de consumo. En este sentido debe interpretarse la pretensión oficial de aumentar diez veces el importe de las multas aplicables, cuando en realidad nunca utilizó más de la mitad del tope anual.

Finalmente, si bien la participación ciudadana se ha visto incrementada y enriquecida en los últimos años, se enfrenta con grandes problemas para mantener un sostenido crecimiento por dificultades vinculadas a la falta de coordinación entre las asociaciones; a la rivalidad entre ellas y a la escasez de participación ciudadana en las mismas. También juega un rol fundamental las dificultades determinadas por la falta de impulso estatal para la creación y consolidación de asociaciones civiles de defensa del consumidor.

La intervención ciudadana gira en torno a problemáticas puntuales que, resueltas o no, luego de su tratamiento tienen muy pocas posibilidades de concretarse en movimientos sociales dinámicos y persistentes, más allá del desarrollo formal, y hasta a veces efectivo, de las dirigencias de las organizaciones más trascendentes, que a modo de síntesis mantienen a posteriori una referencia pública mediática en representación del universo de consumidores.

Los medios juegan un rol determinante en la construcción del ideario público sobre los derechos de los consumidores y su tratamiento efectivo, sin desentonar sustantivamente con el poder gubernamental y el mantenimiento del status quo, que refleja la falta de vocación por una efectiva transformación a favor de quienes tienen menores recursos. Los medios de comunicación acompañaron y coadyuvaron al movimiento progresista de los consumidores, reflejando las acciones de éstos y tomando para sí en variadas oportunidades los estatutos de derechos, dándole así un perfil informativo vital para que sean posibles.

Bibliografía

- Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ): "Los entes de control y la ciudadanía". Resúmenes de hallazgos y síntesis de conclusiones, en www.acij.org.ar, octubre 2005.
- Arza, Camila: "El impacto social de las privatizaciones. El caso de los servicios públicos domiciliarios", FLACSO-Área de Economía y Tecnología, Documento de Trabajo N° 10, Buenos Aires, marzo 2002.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y Khavisse, M.: *El Nuevo poder Económico en la Argentina de los Años 80*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986.
- Azpiazu, D., Basualdo, E. y otros: *El proceso de privatización en Argentina. La renegociación con las empresas privatizadas. Revisión contractual y supresión de privilegios y de rentas extraordinarias*, Editorial UNQUI / IDEP/ p. 12, Buenos Aires, 2002.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín: "La renegociación de los contratos entre la Administración Duhalde y las prestatarias de servicios públicos. ¿Replanteo integral de la relación Estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?", en *Revista Realidad Económica*, N° 193, Buenos Aires, enero-febrero 2003.
- Azpiazu, Daniel y Schorr, Martín: *Crónica de una sumisión anunciada. La renegociación con las empresas privatizadas bajo la administración Duhalde, Siglo XXI / FLACSO / IDEP*, Buenos Aires, 2003.
- Banco Mundial: *Informe 1995, Consecuencia de las privatizaciones*, "se duplicó el precio de los servicios para los más pobres.
- Basualdo, Eduardo: *Deuda Externa y Poder Económico en la Argentina*, Nueva América, Buenos Aires, 1987.
- Basualdo, Eduardo M.: *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina. Notas sobre el transformismo argentino durante la valorización financiera (1976-2001)*, Universidad Nacional de Quilmes/FLACSO/IDEP, Bernal, Argentina, 2001.
- Bersten, Horacio: *Derecho procesal del consumidor*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2004.
- Calogero, Maria del los Angeles: *Defensa del consumidor y lealtad comercial*, Gowa Ediciones, Buenos Aires, agosto 2000.
- Caplan, Ariel A.; Sanchez Viamonte, Carlos y Scheibler, Guillermo M.: *Manual de ciudadanía activa*, Asociación Civil Mayo, Buenos Aires, 2005.
- Causa 180.807 / 02 "Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires C/ PEN -M° de Economía- Dto 2437 / 02 S/ Proceso de Conocimiento, Juez Federal Ernesto Marinelli, Registrado al folio 9437 del libro de interlocutorias del juzgado año 2002, Buenos Aires, diciembre 10 de 2002.

- Chamatropulos, Pablo: *Hacia la soberanía del consumidor*, Ed. Sudamericana, Buenos Aires, 2003.
- Código procesal penal de la Provincia de Buenos Aires y leyes complementarias, Ed. Lex, 2000.
- D'Atri, Darío: "Un país sin establishment", en revista Mercado N° 1019, noviembre 2002, Buenos Aires.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: *Renegociación de Contratos con Empresas de Servicios Públicos Privatizados: Argumentos contra los Reclamos Empresariales*, Instituto de Investigaciones, Buenos Aires, septiembre 2002.
- Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE): Resoluciones 292/1999; 293/1999; 294/1999; 298/1999; 299/1999; 417/1999; 471/1999; 549/1999; 637/1999; 251/2000 305/2000; 428/2000, www.enre.gov.ar
- Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE): *Actas de la Audiencia Pública*, www.enre.gov.ar
- Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS): *Informe anual 1999*, en www.enargas.gov.ar
- Gherzi, Carlos Alberto: *Contratos de Consumo*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2005.
- Lerena, Cesar Augusto: *Como se alimentan los consumidores en Carrefour*, Fundación Nueva y Más, Buenos Aires, 2004.
- Nasio, Ricardo: *El consumidor (Conflictos y soluciones)*, Ediciones del País, Buenos Aires, 1999.
- Navajas, Fernando: *Estructuras Tarifarias Bajo Estrés*, Documento de Trabajo N° 73, Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Buenos Aires, septiembre del 2002.
- Nochteff, Hugo y Soltz, Hernán: "Defensa de la Competencia en la Argentina: lineamientos para una reforma de las políticas y prácticas vigentes", en *Revista Realidad Económica*, N° 197, Buenos Aires, julio-agosto de 2003.
- Ingrassia, Daniel y Delfini, Marcelo: *La Lógica Perversa de la Economía Argentina: la Socialización de Deudas de la Elite Económica*, mimeo, Facultad de Ciencias Sociales, Carrera de Sociología, Universidad de Buenos Aires, 2002.
- Revista Temas del consumidor: N° 37 a 75, enero de 2001 a julio de 2005, Ministerio de Economía, Secretaría de Defensa de la Competencia y Defensa del Consumidor, en www.mecon.gov.ar
- Rusconi, Dante D.: *Acciones judiciales de los consumidores*, Ed. Juris, Buenos Aires, mayo 2004.
- Schvarzer, Jorge: *La reestructuración de la industria argentina en el período de ajuste estructural*, mimeo, Universidad de Buenos Aires, enero de 1995.
- Sidicaro, Ricardo: *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-55/1973-76/1989-99*, Siglo veintiuno editores Argentina, Buenos Aires, 2002.
- Stiglitz, Gabriel A.: *Manual de Defensa del Consumidor*, Editorial Juris, Buenos Aires, 2004.
- Vispo, A.: *Los Entes de Regulación. Problemas de diseño y contexto. Aportes a un necesario debate en la Argentina de fin de siglo*, Grupo Editorial Norma / FLACSO, Buenos Aires, 1999.
- Weingarten, Celia: *Derechos en expectativa del consumidor*, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004.

Otras fuentes:

Varias ediciones de los diarios Clarín y La Nación, años 1999, 2001 y 2002.

Entrevistas realizadas:

- Vanella, Carlos: Director Nacional de Defensa del Consumidor. Gobierno Nacional.
- Bussetti, Pedro: Presidente de la asociación de defensa del consumidor "Defensa Usuarios y Consumidores" (DEUCO).
- Anónima: Dirigente empresario. Firma multinacional dedicada a insumos tecnológicos.
- Polino, Héctor T: Diputado Nacional. Integrante Comisión de defensa del Consumidor de la Cámara de Diputados de la Nación. Integrante de la asociación de defensa del consumidor "Consumidores Libres".
- Soria, Maria Fernanda: Responsabilidad social empresarial, Fundación Vantir.
- Rena, Enrique: Alumno egresado del curso de capacitación docente "Educación Social. La acción educativa para un consumo crítico".
- Antelo Alvarez, Juan José: Alumno egresado del curso de capacitación docente "Educación Social. La acción educativa para un consumo crítico".
- González, Liliana: Presidente de la asociación de defensa del consumidor de Asociación de Usuario y Consumidores (AUCA), Avellaneda, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- Gómez, Néstor: Integrante del Instituto de Derecho del Consumidor, Colegio de Abogados de Quilmas, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- Vargas Eguinoa, Juan: Abogado especialista en educación al consumidor.
- Luciano, Pablo: Director de Defensa del Consumidor, Municipalidad de Gualeguaychú, Entre Ríos, Argentina.
- Viviani, Gimena: Directora de Defensa del Consumidor de la Municipalidad de San Nicolás, Provincia de Buenos Aires, Argentina.

ANÁLISIS Y PROPUESTAS - Consumidores y Ciudadanos

Defensa del consumidor en Argentina: contextualización histórica, legislación e instituciones públicas y sociales.

* Pablo Chamatrópulos

Licenciado en Sociología, UBA.
Presidente C.O.D.E.C. / Centro de
Orientación Defensa y Educación
al Consumidor/Asociación Civil sin
fines de lucro.

El contenido presentado en “Análisis y Propuestas” representa el punto de vista del autor y no necesariamente refleja la opinión de la Fundación Friedrich Ebert.

Esta publicación está disponible en internet: www.fesc.cl, en Publicaciones “Análisis y Propuestas”

ANÁLISIS Y PROPUESTAS

Enero 2008

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG
CHILE

La Friedrich Ebert Stiftung es una fundación política alemana. Se dedica a la labor de la asesoría y la capacitación política y ofrece espacios de debate en Alemania y en diversos países en todo el mundo. El objetivo de su labor es fortalecer la democracia y la justicia social. Para estos efectos, coopera con actores políticos y sociales de la más diversa índole en Alemania y en el mundo.

www.fes.cl / feschile@fes.cl