



# **Privatización, regulación y participación de la sociedad civil**

La incidencia de las asociaciones de consumidores en la regulación de servicios públicos<sup>1</sup>

**Américo García**  
americogar@gmail.com  
Julio de 2008

---

<sup>1</sup> Basado en el trabajo presentado en las V Jornadas Internacionales de Estado y Sociedad. Buenos Aires, octubre 2007. Se agradecen los comentarios de los integrantes de CIRDECO, en especial de Cristina Fricher, a quienes se exime de toda responsabilidad por errores u omisiones.



## 1.- Introducción

La privatización de los servicios públicos domiciliarios realizada durante la década del '90 implicó, entre otros aspectos, una nueva relación entre el Estado, el mercado y la sociedad civil. En primer lugar, se transformó el rol del Estado, de productor a regulador, a través de instituciones específicas diseñadas para tal fin. En segundo lugar, algunos servicios públicos comenzaron a operar con la lógica empresarial del sector privado: inversiones basadas en la rentabilidad esperada y regulaciones tipo *price caps* para fomentar la eficiencia (telefonía, gas y electricidad); y prohibiciones de fijar tarifas con subsidios cruzados (gas y electricidad). En tercer lugar, se instrumentaron modestos mecanismos de participación social, en un comienzo reducidos a formales audiencias públicas, donde los usuarios, sus organizaciones y la ciudadanía en general pudieran expresar sus puntos de vistas.

Este proceso, sumado a la sanción de la ley de Defensa del Consumidor (1993) y a la reforma constitucional de 1994, contribuyó a la creación de nuevas asociaciones de defensa de los usuarios y al fortalecimiento de las existentes, las que progresivamente fueron involucrándose en una tarea de paulatina incidencia en la regulación de los servicios públicos privatizados. Así, se crearon nuevas formas de participación, como las comisiones de usuarios en los servicios nacionales, y la presencia de un director en representación de los usuarios en algunos organismos reguladores provinciales.

El trabajo se propone analizar, a partir del proceso de privatización de los servicios públicos domiciliarios acaecido durante los '90, los cambios operados en la relación entre Estado y Sociedad Civil. Para ello, habrán de examinarse los mecanismos de participación social que se contemplaron originalmente, su evolución, el aprovechamiento que de ellos realizaron las asociaciones de usuarios y consumidores, las propuestas de nuevas formas de participación que se fueron creando y desarrollando. Especial consideración merecerán aquellos casos que derivaron en una mayor movilización social, participación e incidencia, como el apagón eléctrico en la Ciudad de Buenos Aires en 1999 y la renegociación de los contratos en los años 2002/2003.

Se tratará de mostrar como, a pesar de las limitaciones que imponía el propio contexto de la década de los noventa, con una amplia hegemonía social que apoyó el proceso de privatización de los servicios públicos, con marcos regulatorios desequilibrados a favor de las empresas prestatarias, con escasos mecanismos de participación social, las asociaciones de consumidores demostraron poseer habilidades para aprovechar las escasas oportunidades que tuvieron tanto para tener cierta visibilidad pública como para denunciar las inequidades de las formas que tomaron las privatizaciones y de los sistemas de regulación que se adoptaron. A pesar de su exigua representatividad y de una inicialmente limitada capacidad técnica que se fue forjando paulatinamente, pudieron convertirse casi en la única expresión crítica de las consecuencias de las privatizaciones, tratando de expresar los intereses no contemplados de los usuarios y presionando a los organismos reguladores estatales en pro de una intervención que tuviera como objetivo primordial el resguardo del interés público.

## 2.- El proceso de privatización de los servicios públicos domiciliarios en la Argentina.

Los objetivos básicos, explícitos y no explícitos, del programa privatizador de los años noventa en la Argentina, así como las formas de su implementación, se tradujeron en una marcada debilidad regulatoria que imperó desde sus comienzos en las actividades privatizadas. La adopción de

objetivos y criterios de naturaleza macroeconómica y la necesidad auto impuesta por el gobierno nacional de dar señales hacia el *establishment* internacional de su orientación en materia económica, determinaron un desinterés notorio por la fijación de reglas claras y firmes en materia regulatoria.<sup>2</sup>

Como una derivación directa de estas características, existió también una escasa preocupación por la defensa de los derechos e intereses de los usuarios. Un simple ejemplo de ello lo constituye el hecho de la inexistencia, en algunos casos, de reglamentos que establecieran derechos y obligaciones de las partes (empresas prestatarias y usuarios) o que los mismos fueran redactados por las propias empresas, y en la ausencia de eficaces mecanismos de participación ciudadana en los esquemas de regulación, prácticamente limitados a una formal expresión de la ciudadanía en acotadas audiencias públicas.

La reforma constitucional del año 1994 introdujo en su artículo 42 un concepto claro y terminante al expresar que la legislación deberá prever "la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios (...) en los organismos de control". Sin embargo, los avances que se han realizado en este aspecto no han provenido de leyes nacionales, lo que debiera ser así a partir del mandato constitucional, sino de la propia presión de las organizaciones de consumidores y su recepción por parte de algunos entes reguladores.

Además de ser un mandato constitucional, la participación de los usuarios en la regulación de los grandes servicios públicos constituye un mecanismo de ampliación democrática, de legitimación del accionar de los entes reguladores al posibilitar un diseño regulatorio más equitativo y un contrapeso a la posible captura del regulador por parte del regulado.<sup>3</sup>

Las asociaciones de consumidores, constituidas en la primera parte de los noventa, tuvieron, en el área de los grandes servicios públicos privatizados, un campo de acción donde los usuarios, particularmente los residenciales, padecían dificultades, problemas y abusos, que determinaban una fuerte actuación de su parte en defensa de los derechos e intereses de sus representados.

Algunos integrantes de las asociaciones de consumidores y usuarios de la Argentina surgidas en la década del noventa, afirman que, en cierto sentido, son "hijas de la privatización de los servicios públicos."

Entre las principales tareas encaradas merecen mencionarse la participación en las audiencias públicas, aprovechando los escasos e insuficientes mecanismos que las mismas presentaban para poder tener aunque sea un mínimo grado de incidencia.

Esa actividad permitió entre otras cuestiones, denunciar las asimetrías y desequilibrios existentes en los mecanismos regulatorios, en especial en los reglamentos de servicios y, en cierta medida, posibilitar una mayor equidad de dichos reglamentos mediante su mejoramiento, especialmente en las áreas de telecomunicaciones y de agua y saneamiento.

El cambio de administración nacional a fines de 1999 no significó una modificación substancial en la forma de regulación de los servicios públicos privatizados. Entre otras decisiones que desalentaron a su electorado, el nuevo gobierno nacional decidió respetar la composición de los

---

<sup>2</sup> Para un análisis integral del proceso de privatización, ver Azpiazu, 1999.

<sup>3</sup> Se habla de captura o cooptación de un ente regulador cuando sus decisiones adoptan el punto de vista de las empresas reguladas.

directorios de los principales entes reguladores, aún de aquellos que, como en el caso particular del ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), necesitaban sólo de una decisión política, ya que la elección de sus directores, corresponde a las autoridades de cada una de las tres jurisdicciones representadas. El gobierno de la Alianza no se “animó” a reemplazar a los dos representantes de la jurisdicción nacional, amparándose en un uso contradictorio del concepto de gobernabilidad.

### **3.- Escasas formas de participación. Las Audiencias Públicas**

El mecanismo más difundido de participación en el área de la regulación de los servicios públicos domiciliarios ha sido el de la audiencia pública, el que, bajo ciertos requisitos, puede llegar a constituir una efectiva forma de participación e información para los usuarios. En una sociedad democrática la audiencia pública cumpliría con “la necesidad política y jurídica de escuchar al *público* antes de adoptar una decisión, cuando ella consiste en una medida de carácter general, un proyecto que afecta al usuario o a la comunidad, al ambiente, etc.” (Gordillo)

Sin embargo, su implementación en la Argentina ha tenido ciertas limitaciones en su aplicación en cuanto a periodicidad de la convocatoria, información y asesoramiento.

En primer lugar, solamente en los casos de los servicios de gas y electricidad, las audiencias públicas son de convocatoria obligatoria para el tratamiento de ciertas cuestiones específicas, entre las que merecen destacarse las modificaciones de tarifas, cargos, precios máximos solicitados por transportistas, distribuidores o consumidores; conductas contrarias a los principios de libre competencia o abuso de situaciones derivadas de un monopolio natural o de una posición dominante en el mercado, o para la resolución de conflictos entre un distribuidor o un transportista y un consumidor respecto a las condiciones de suministro de los servicios.

En otros casos, como en telecomunicaciones y en agua potable, las audiencias públicas pueden ser convocadas con discrecionalidad por parte de la autoridad regulatoria. En la regulación telefónica, este mecanismo se ha usado en contadas oportunidades, para la consideración del llamado “rebalanceo telefónico” y en dos ocasiones para la modificación del reglamento de usuarios.<sup>4</sup> Cabría destacar, asimismo, que para algunas de las audiencias se eligieron escenarios de no muy cómodo ni conveniente acceso para los usuarios y sus asociaciones como las ciudades de Posadas y Bariloche, lo que limitó la concurrencia.

En el caso de la regulación del agua potable y saneamiento en el área metropolitana el trámite de audiencia pública sólo se ha usado en dos oportunidades. El reglamento que rige su funcionamiento fue dictado por el ETOSS en el año 1995; pero debutó tres años más tarde, a fines de 1998, donde precisamente se debatió un nuevo mecanismo de participación de los usuarios. En el mes de junio de 2000, los usuarios pudieron considerar en audiencia pública la tardía primera revisión quinquenal de tarifas, cuando la ejecución del contrato transitaba ya por el octavo año.

---

<sup>4</sup> En el caso de la audiencia convocada para el tratamiento del llamado “rebalanceo telefónico” la convocatoria fue producto de una presentación judicial realizada por la asociación ADELCO. Posteriormente, una vez convocada la misma, otra organización (Unión de Usuarios y Consumidores) debió interponer una nueva demanda judicial para que la información presentada por las licenciatarias pudiera ser consultada públicamente.



Pero además, la obligatoriedad de la realización de la audiencia, en sí mismo, no garantiza una concurrencia representativa, sino que para que ello sea posible necesita de una convocatoria pública y amplia hacia los sectores interesados e involucrados en la temática a tratarse. En general, la publicidad acerca de las audiencias se limita a una formal publicación de avisos en los diarios, lo que decididamente no es garantía de comunicación hacia aquellos sectores que pueden estar involucrados en las decisiones que se debaten. Al respecto, puede mencionarse el caso del tendido de una red de alta tensión eléctrica en las localidades bonaerenses de Ezeiza y Carlos Spegazzini. La falta de información desembocó en fuertes disturbios barriales cuando los vecinos se anoticiaron recién en el momento en que la empresa EDESUR comenzó a levantar las respectivas torres. Ni los vecinos, ni las autoridades comunales, ni los integrantes del Concejo Deliberante conocieron en su momento el tema ni el llamado a audiencia.

En segundo lugar, para que la Audiencia Pública sea un mecanismo eficaz y adecuado para la participación ciudadana requiere de un requisito básico e imprescindible, cual es contar con una información completa y oportuna acerca de la cuestión abordada. No siempre los organismos responsables de la realización de las audiencias han respetado este principio. Puede hacerse referencia al caso de la audiencia sobre el “rebalanceo telefónico”, donde los usuarios debieron recurrir a la justicia para acceder a la información presentada por las licenciatarias y que había sido clasificada como reservada por el regulador. Cabe resaltar al respecto que la necesidad de acceder a una información completa debe estar acompañada con el cumplimiento de otro requisito, que la misma esté oportunamente en poder de los participantes, es decir, con una antelación que permita su análisis y estudio.

Un ejemplo puede ser muy gráfico en relación a ello. En 1997, en ocasión de la realización de la audiencia pública que consideraba la primer revisión quinquenal de las tarifas, el ENARGAS la convocó con 45 días de anticipación; pero el expediente respectivo contaba con más de 15 mil fojas, que resultaban imposibles no ya de estudiar por parte de los usuarios interesados, sino meramente de proceder a una simple lectura. Cabe agregar que las empresas transportistas y distribuidoras reguladas venían trabajando desde hacía dos años, intercambiando información y documentación con el regulador, la que no era de difusión pública. Es claro también, que este tipo de situaciones agudizan fuertemente la asimetría de información entre las empresas prestatarias y las organizaciones de usuarios.

Un aspecto complementario con lo anterior, a los efectos de garantizar una adecuada y criteriosa participación por parte de los usuarios, consiste en que el regulador brinde un canal de asesoramiento técnico, puesto que muchos temas a tratar en las audiencias necesitan no sólo de la información completa y oportuna, sino de asesoramiento profesional, por tener una alta complejidad, la que muchas veces supera la capacidad de análisis de una asociación de usuarios. Con ello se trataría de equilibrar las relaciones de fuerzas de por sí desequilibradas y asimétricas que existen entre las empresas y los usuarios.

En este aspecto, puede ser útil remitirse al caso norteamericano. Las audiencias públicas son toda una tradición dentro del sistema de regulación que implementan las comisiones estatales de servicios públicos (*Public Utilities Commissions*). En el complejo e integral funcionamiento vigente, los consumidores son dotados de asesoramiento legal y técnico.

Como un último aspecto hay que considerar que al no ser vinculante las opiniones que se vuelcan en una audiencia, para que la participación no se convierta en una simple formalidad sin ninguna consideración ni influencia a la hora de las decisiones, se requiere necesariamente que estas últimas

sean sólidamente fundadas y que las consideraciones y propuestas de los participantes que se rechacen lo sean a través de argumentaciones consistentes. No siempre esto ha sido así de parte de las decisiones que se tomaron en temas sometidos a la consideración de una audiencia.

A pesar de las características y limitaciones señaladas, la participación de las asociaciones de consumidores en las audiencias públicas que se realizaron en cumplimiento de las normativas que rigieron la privatización de los grandes servicios domiciliarios tuvo para ellas importantes repercusiones, tanto en su propio accionar como en el logro de ciertos objetivos. Por una parte, les permitió tener una visibilidad pública expresada no solamente en el mismo desarrollo del proceso de audiencia, sino también en las repercusiones hacia afuera que tuvieron los temas allí considerados. Cabe resaltar que las asociaciones de consumidores, junto a otras instituciones, como las defensorías del pueblo, constituyeron casi la única expresión crítica hacia las formas en que se privatizaron los servicios públicos. Las organizaciones sindicales, que en otros países latinoamericanos (Brasil, por caso) fueron críticas de la privatización, en Argentina acompañaron y apoyaron el programa, influenciadas, en buena medida, por el llamado Programa de Propiedad Participada, que les otorgó a los trabajadores el 10 % del capital accionario de las nuevas empresas privadas. Al decir de la propia ortodoxia neoliberal, que adhiriera plenamente a la política de privatizaciones: “Destinar el 10% de las acciones a los trabajadores de la ex OSN (Obras Sanitarias de la Nación) a través del Programa de Propiedad Participada tuvo como objetivo “comprar” su consentimiento a la concesión y ha sido una práctica común del Gobierno Nacional para llevar a cabo las realizaciones” (Artana, 1999). En tal sentido, esas expresiones críticas fueron recogidas en buena medida por los medios de difusión, lo que les dio a las organizaciones de consumidores una significativa “publicidad” acerca de su existencia, de sus acciones y de su pensamiento.

En segundo lugar, la presencia de las asociaciones en las audiencias les permitió también denunciar allí, con las consiguientes repercusiones señaladas en el párrafo anterior, los desequilibrios existentes en los marcos regulatorios que rigieron la privatización y en el propio desarrollo de la regulación de los servicios. Pero esta utilización de un mecanismo de participación no se limitó a las críticas y denuncias acerca de las formas que tomó la privatización y sus consecuencias sobre los usuarios, sino que como se verá en el desarrollo de casos, permitió la modificación de algunas cláusulas y funcionamientos regulatorios a favor de los derechos e intereses de los usuarios.

Entre las numerosas intervenciones de las asociaciones merecen señalarse:

- desequilibrios existentes entre lo normado por los marcos regulatorios y lo establecido en la ley 24.240 de defensa del consumidor;
- desequilibrios en la regulación en la industria del gas, con un sector mayorista desregulado y con características oligopólicas y un sector aguas abajo fuertemente regulado;
- oposición a la presentación de las distribuidoras eléctricas adjudicatarias de la privatización de SEGBA en la privatización de ESEBA (Provincia de Buenos Aires);
- imposibilidad de acceso a la información: caso contratos entre las empresas extractivas de gas natural y las distribuidoras.
- Denuncias contra EDESUR por el apagón de 1999.
- Evaluación crítica de las ganancias empresariales de la industria del gas y desequilibrios en la aplicación de la cláusula de neutralidad tributaria.

#### **4.- Formas de ampliación de la participación**

Frente a las limitaciones, dificultades e insuficiencias que presentaban las audiencias públicas e interpretando el contenido del artículo 42 de la Constitución y el debate que le dio origen en la Asamblea Constituyente, las asociaciones de consumidores comenzaron a plantear una discusión abierta acerca de nuevas formas de participación que permitieran una mayor incidencia en la regulación desde la óptica de los usuarios.

El debate planteado, básica y esquemáticamente, podría resumirse, en cuanto a sus formas, en dos posturas, no necesariamente contradictorias entre sí. Por un lado, la propuesta de inclusión en los directorios de los entes reguladores de un representante de los usuarios y, por otro, la constitución de comisiones de usuarios, por dentro o fuera de los entes, con representación amplia de todas las asociaciones reconocidas legalmente. Cabe destacar que estas dos formas de participación no son excluyentes entre sí y podrían complementarse, pero revisten diferencias importantes en lo que hace a la relación entre las organizaciones y el ente regulador y en la forma de resolución o de elección de los representantes de los usuarios.

##### **4.1. Representación en el Directorio**

La propuesta de la presencia de un Director en representación de los usuarios en los entes reguladores, nace del entendimiento de que esta es la vía más efectiva de lograr una participación que vaya más allá de lo formal, que se tenga un acceso a toda la información disponible y que se pueda influir en la toma de decisiones y en el control.

Dicha perspectiva comenzó a tomar forma en la legislación regulatoria de algunas provincias. Así, por ejemplo, en el caso del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires, un integrante del directorio debe ser “miembro de organizaciones de usuarios y consumidores”.<sup>5</sup> En la Provincia de Buenos Aires, uno de los integrantes del directorio del Organismo Regulador de Aguas Bonaerense (ORAB)<sup>6</sup> debe ser nombrado “a propuesta de la asociación de consumidores y usuarios más representativa del sector”. En el ERSEP (Ente Regulador de los Servicios Públicos) de la Provincia de Córdoba, sobre seis miembros integrantes de su conducción uno “será designado a propuesta de las Asociaciones de Usuarios”.<sup>7</sup>

La presencia de un representante de los usuarios en el directorio de los entes reguladores presenta varios problemas. En primer lugar, un mecanismo de esta naturaleza puede estar cuestionando la independencia de la regulación y del organismo que la ejerce ya que una de las partes se integra al directorio. Al ser estos organismos una instancia de control, de regulación y de resolución de conflictos, o sea, tienen facultades para resolver controversias, surgen críticas que estiman que la presencia de un representante de los usuarios en el Directorio supone ser juez y parte (Barbará, 2000). Además, siendo organismos que cumplen una función esencialmente técnica, debiera preservarse ese carácter en la selección de sus integrantes.

Un segundo aspecto crítico de esta forma de participación está dado en el hecho de que la misma no necesariamente garantiza una verdadera participación, en la medida en que quede circunscripta a las instancias superiores, lo que no asegura una estrecha vinculación con los problemas reales de los

<sup>5</sup> Ley N° 210 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

<sup>6</sup> Decreto 743/99. Posteriormente fue transformado en OCABA, Organismo de Control de Aguas de Buenos Aires.

<sup>7</sup> Ley N° 8835 de la Provincia de Córdoba.

representados. La integración de un representante de los usuarios en el Directorio de un ente debiera complementarse con otros mecanismos que permitieran extender la participación y, por ende, la representación, y que fuera también una barrera a una posible captura del representante, situación de la cual no está exento. Cuando las funciones del regulador se ejercitan sobre un amplio territorio como el caso de las Provincias de Buenos Aires y de Córdoba, solamente una ampliación y “descentralización” de la participación podrá incorporar a ésta a los usuarios del todo el ámbito comprendido.

Finalmente, la legislación que rige a los entes provinciales mencionados, en los tres casos, pone la representación en las asociaciones de usuarios/consumidores, las que, dado su desarrollo incipiente, con una membresía reducida, no garantizarían tampoco la legitimidad del propuesto/designado.

El otro aspecto conflictivo que existe en este tipo de representación y que no es de fácil resolución, se refiere a la forma de elección. Las diferentes formas que la misma podría asumir, entre las que pueden mencionarse, el voto “universal” de los usuarios, el nombramiento por el Poder Ejecutivo o el Legislativo, la propuesta a través de las organizaciones de usuarios, parecieran no evitar su politización, lo cual terminaría desnaturalizando el objetivo de la representación desde la sociedad civil.

En varios de los casos mencionados de los entes provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, la elección del representante de los usuarios entró también en la lógica de la designación política y en el reparto de espacios entre los partidos.<sup>8</sup> Resulta por cierto contradictorio que desde la política se impulse, a través de la legislación, la representación de la sociedad civil y luego, desde el ejercicio político para su designación, se la escamotee optando por representantes al margen de las asociaciones mayoritarias que agrupan y organizan a los usuarios (García, 2000).

#### **4.2. Las Comisiones de Usuarios**

El otro mecanismo de representación y participación que se ha impulsado es la creación de Comisiones de Usuarios. Uno de los problemas planteados más arriba en relación al director de usuario, es de relativamente sencilla resolución. La integración de las Comisiones podría realizarse a través de la presencia de miembros de las asociaciones de usuarios reconocidas legalmente y la elección de los mismos se haría a través de ellas. Pero esta decisión implica otorgarle a las asociaciones la representación del conjunto de los usuarios de un servicio público.

La primera experiencia en tal sentido fue la creación de la Comisión de Usuarios del ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), integradas con miembros de todas las asociaciones de consumidores inscriptas en el Registro establecido por la ley de Defensa del Consumidor N° 24.240. Según la resolución que la crea<sup>9</sup> el Directorio del ETOSS debe girar para su consideración las propuestas de modificación en los regímenes y cuadros tarifarios, en los planes de inversión y expansión de los servicios, en las normas de calidad, en los regímenes de atención y reclamos de los usuarios y otras cuestiones de similar importancia, como así también poner en conocimiento de la Comisión todas las resoluciones y disposiciones del ente regulador, el libro de actas de las reuniones del directorio y cualquier expediente del organismo.

---

<sup>8</sup> Ver *Ámbito Financiero* 03/07/2000, *Clarín* 07/07/2000 y *La Voz del Interior* 02/04/2006

<sup>9</sup> Resolución ETOSS 38/99 del 21-04-99



Cabe resaltar que el proceso de constitución de la Comisión comenzó con el llamado a una audiencia pública por parte del Ente Regulador, citada para el 16/12/1998, donde se consideraron y debatieron las diferentes propuestas elaboradas por distintas organizaciones sociales y de usuarios y consumidores.<sup>10</sup> Ello coincidió también con la incorporación de dos nuevos directores en el organismo que respondían políticamente a la coalición que gobernaba la Ciudad de Buenos Aires.

Un antecedente previo lo constituye la convocatoria efectuada por el Directorio del ETOSS, en marzo de 1998, a las asociaciones de usuarios a fin de que efectuaran las propuestas que estimaran correspondían introducir a su criterio en el proyecto de modificación del Reglamento del Usuario. Se trabajó durante tres meses y parte de los aportes brindados por las asociaciones participantes fueron consideradas en forma positiva y aceptadas por el organismo regulador.

Si bien un tema fundamental, como es el acceso a la información estaría bien resuelto en este tipo de diseño, existen algunas limitaciones en ello y también en lo que hace a la representación del universo de los usuarios. En el primer aspecto, cabe señalar que la Comisión no tiene ninguna atribución en relación a la empresa regulada, como sería el caso de los similares Comités de Usuarios ingleses (Simpson, 2000) que pueden convocar a los directivos de las empresas prestadoras para solicitarles la más amplia información. Es decir, que todo pedido de información a la empresa regulada debe realizarse a través del organismo de control. Ello refuerza también un problema de independencia de la Comisión, ya que la misma se encuentra diseñada por el ente regulador y funciona dentro de ese ámbito.

En relación a la segunda cuestión mencionada, al restringirse la participación en la Comisión a las asociaciones de consumidores registradas a nivel nacional, se excluye a un conjunto de organizaciones vecinales, barriales, mutuales, provinciales, que desde hace años vienen trabajando los temas relacionados con la provisión de agua y el saneamiento, lo cual, entre otras cosas significativas, priva a la Comisión de tener una visión más amplia de los problemas que padecen los usuarios. Con el agravante de que pierden fuerza y posibilidades de incidencia los llamados usuarios potenciales, es decir los que carecen del servicio.

La Comisión de Usuarios del ETOSS cuenta con dos mecanismos de financiamiento de sus actividades. Uno de ellos consiste en la asignación mensual de un fondo de \$ 12.000, para financiar los gastos necesarios para sus actividades. La utilización del mismo para compras y contrataciones está sujeta a los procedimientos establecidos en el Reglamento de Contrataciones del ETOSS.

La Comisión ha hecho una utilización parcial y excesivamente cautelosa de este fondo. Se lo usó para el estudio de ciertos aspectos claves de la regulación: régimen tarifario, situación económica financiera de la concesionaria, y otros, y en la contratación de personal administrativo y técnico para el apoyo de las tareas propias de la Comisión. Según manifestaciones de algunos integrantes, la disputa por este tipo de recursos y la falta de acuerdos entre las organizaciones acerca de los objetivos y formas de asignación, ha sido una barrera a su utilización plena.

El otro fondo de financiamiento está constituido por un subsidio que en sus comienzos fue de \$ 12.000.- por mes a ser distribuido por partes iguales entre las 8 asociaciones que inicialmente constituyeron la comisión. La incorporación de nuevas asociaciones que se fueron sumando al

---

<sup>10</sup> Con esta convocatoria el ETOSS inauguró su reglamento de audiencias pública, convocando por primera vez desde su creación y sanción de este régimen a debatir públicamente un aspecto regulatorio.



Registro Nacional y de esa manera a la comisión, ha disminuido el monto de la asignación individual.

Merece destacarse la actuación de la Comisión de Usuarios y de sus integrantes en todo el proceso de la primera revisión quinquenal tarifaria del contrato de agua potable y saneamiento en el área metropolitana (año 2000). En un hecho inédito, la Comisión se desempeñó también como defensor del usuario, una figura que existe en el régimen de audiencias públicas de otros entes, pero que, comúnmente, es ejercida por un funcionario del organismo regulador, lo que ciertamente le resta independencia.

Inicialmente la Comisión de Usuarios del ETOSS estuvo compuesta por ocho asociaciones, según consta en el acta de constitución del día 20 de mayo de 1999. Con la creación de nuevas asociaciones, la cantidad de integrantes asciende a 17 miembros, con la perspectiva de nuevas incorporaciones, a partir del aumento en número que ha tenido el Registro Nacional. Ello está planteando algunos problemas de funcionamiento, ya que un número elevado de integrantes exige innovaciones que impidan la burocratización y la lentitud en la toma de decisiones, sin que ello afecte la democracia interna.

Con posterioridad, durante el año 2003, fueron creadas a imagen y semejanza de la Comisión del ETOSS, las Comisiones de Usuarios del ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad) y del ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas).

La Comisión de Usuarios Residenciales del Servicio de Electricidad (CUR) tiene entre sus atribuciones la de efectuar sugerencias y consideraciones sobre temas vinculados con los derechos de los usuarios: regímenes y estructuras tarifarias; calidad de servicio; Reglamento de Suministro y regímenes de atención y reclamos de los usuarios.

Un aspecto importante es que a propuesta de la CUR el Directorio del ENRE designa al Defensor del Usuario en ocasión de cada audiencia pública, un hecho que podría cambiar la dependencia que tiene esta figura al ser nombrada por el Directorio entre el personal del propio organismo.

La actividad de la Comisión ha tenido algunas repercusiones importantes en materia de la modificación de ciertas cláusulas regulatorias que resultaban perjudiciales y onerosas para los usuarios residenciales. Entre ellas merecen citarse la modificación del cargo adicional que se pagaba en concepto de la llamada energía reactiva y el encuadramiento preciso como tarifa residencial de los gastos comunes de los edificios de departamentos dedicados exclusivamente a vivienda y que algunas distribuidoras facturaban como tarifa general.

La Comisión de Usuarios del Servicio de gas por redes se constituyó mediante un convenio firmado entre el ENARGAS y las asociaciones de consumidores el 29 de abril de 2003, con el objetivo de gestar un ámbito común de información, capacitación y realización conjunta de actividades relacionadas con la protección de los derechos de los usuarios del servicio público de gas.

Si bien los diseños institucionales, las funciones y facultades son similares, el funcionamiento de esta última presenta un grado menor de actividad, en parte derivado de cierta tensión en la relación con el Directorio del ente y también por el tipo de financiamiento existente que las asociaciones integrantes consideran insuficiente. Su tarea parece limitada a instrumentar campañas de información y esclarecimiento a los usuarios en general y a diversas organizaciones sociales acerca

de los temas más sensibles del servicio: régimen tarifario, calidad de las prestaciones, el peligro del monóxido de carbono, entre otros.

Cabe destacar que las asociaciones participantes en las Comisiones de Usuarios de los entes reguladores mencionados reciben un subsidio contemplado en los presupuestos de los entes. Si bien este mecanismo les facilitaría la participación de integrantes versados en los temas regulatorios, o en su caso, la especialización de algún integrante, también es cierto que esa forma de financiamiento puede convertirse en un elemento que les reste independencia en el momento de juzgar el accionar de los organismos de control.

## **5.- Análisis de Casos**

### **5.1. Elevados punitivos en las facturas eléctricas**

El Reglamento de Suministro de Energía Eléctrica para los servicios prestados por las empresas EDENOR, EDESUR y EDELAP estableció una fuerte penalidad del 10 % para los casos de pago de las facturas después del vencimiento y la posibilidad de cortar el suministro transcurridos cinco días después de la mora. Dicha tasa no tenía parangón con lo estipulado en otros servicios, donde, en ciertos casos, los intereses punitivos estaban relacionados con las tasas imperantes en el mercado financiero.<sup>11</sup> La presión de las asociaciones sumadas a las críticas desde diversos sectores políticos<sup>12</sup> originó finalmente una modificación en el Reglamento separando el tratamiento en las dos cuestiones mencionadas para las diferentes categorías de usuarios. Para los usuarios residenciales se adoptó el criterio estipulado en la ley de Defensa del Consumidor en lo que hace a la tasa por mora y punitivos y se prolongó el plazo para el corte de servicios hasta 14 días después del vencimiento. Igualmente, cabe señalar que este último plazo sigue siendo el que opera con mayor celeridad dentro de los servicios domiciliarios.<sup>13</sup>

### **5.2. La regulación en la industria del gas**

La privatización de la industria del gas tuvo desde sus comienzos una falla regulatoria que perjudicó fuertemente la situación de los usuarios, y muy especialmente la de los usuarios residenciales. Diversos autores (Gerchunoff, 1994 y FIEL, 1999), desde muy temprano, advirtieron los problemas que se derivarían de un sector en el cual se postulaba la desregulación en el segmento de la extracción, mercado caracterizado por una gran concentración oligopólica, y fuertes regulaciones aguas abajo (transporte y distribución).

Las modificaciones habidas en el precio del gas natural en boca de pozo a partir de la desregulación establecida, originaron solicitudes de traslado por parte de las licenciatarias del servicio de distribución de gas, lo que debía tratarse en Audiencias Públicas.

---

<sup>11</sup> Tal el caso del servicio telefónico, en el cual la tasa máxima por punitivos es equivalente al 150 % de la tasa de descuento de documentos comerciales a treinta días del Banco de la Nación Argentina. Este concepto fue tomado luego en la redacción de la ley 24.240 de Defensa del Consumidor.

<sup>12</sup> Hubo incluso presentaciones en el Congreso de la Nación sobre la cuestión.

<sup>13</sup> En los considerando de una de las resoluciones sobre el tema se reconocen los planteos de las asociaciones: "Que un número significativo de usuarios así como asociaciones representativas de los mismos y distintas autoridades se han dirigido a este organismo efectuando Reclamos, solicitando informes o realizando presentaciones vinculadas con tales derechos de las Distribuidoras, todos ellos dirigidos a la eliminación o reducción de estos derechos". Ver Resoluciones ENRE N° 343/1997 y N° 652/1999



En diferentes exposiciones realizadas por representantes de las asociaciones de usuarios se expresaron sistemáticamente reclamos, quejas, denuncias y pedidos de investigación hacia el ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas) y la Secretaría de Energía, debido a los fuertes incrementos que caracterizaron al mercado del gas natural, una vez liberado su precio mayorista.

Lo interesante de estas participaciones de las asociaciones, además de las denuncias acerca de los desequilibrios en el sistema regulatorio y sus consecuencias en los continuos incrementos tarifarios, es también las alianzas que de hecho se forjaron entre ellas y otras organizaciones que agrupan a usuarios de otras categorías (AGUEERA, Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina y ACIGRA, Asociación de Consumidores Industriales de Gas de la República Argentina), el Defensor del Pueblo de la Nación y el Defensor de Oficio de los usuarios (un funcionario del propio ente regulador). Es decir, las asociaciones de consumidores, no sólo exigieron el acceso a una información completa sobre la cuestión debatida, sino que tuvieron flexibilidad a la hora de acordar y confluir con otros agrupamientos, aún cuando éstos estaban integrados por grandes usuarios (empresas industriales y generadores eléctricos).

En los considerando de las Resoluciones tarifarias del ENARGAS, correspondientes a las dos audiencias públicas anuales que se realizan para la consideración de la fijación de tarifas para invierno y verano, se resumen las argumentaciones de los distintos participantes. Su análisis permite visualizar, por un lado, la permanente crítica a las condiciones con que operaba el mercado mayorista de gas y, por otro, la coincidencia de diversos sectores tanto en el diagnóstico señalado como en la necesidad de la intervención estatal a favor de la introducción de un mayor grado de competencia y transparencia en dicho mercado.

Así por ejemplo, en la Audiencia Pública N° 64 celebrada el 29-04-98 los representantes de las asociaciones de consumidores señalaron la falta de información de los usuarios en general, cuestionando la imposibilidad de acceso a los contratos entre productores y distribuidores y a los expedientes, reclamaron mayores precisiones respecto a la manera de elaborar los índices de variaciones y un mayor plazo entre la puesta a disposición de los interesados de la documentación y la fecha de la audiencia pública.

Si bien el ENARGAS autorizó el traslado de aquellos precios que a su entender eran “justos y razonables”, en algunos casos redujo cuantitativamente las pretensiones de las distribuidoras y evitó el traslado “automático” que pretendían, consecuencia, en alguna medida, de la presión ejercida desde distintas representaciones, entre ellas las de las asociaciones de usuarios.

A pesar de todas las manifestaciones críticas vertidas en las diferentes audiencias públicas, es recién frente a las consecuencias de la adquisición de YPF por parte de Repsol, las presiones políticas que ello trajo aparejado, las exigencias derivadas de la audiencia pública realizada a fines de abril de 1999 y el posible cambio de gobierno a fines de año, que el ENARGAS decidió encarar un estudio sobre las condiciones vigentes en el mercado mayorista de gas natural. El resultado de ello fue la elaboración de un informe<sup>14</sup> decididamente crítico con respecto al comportamiento de YPF, imputándole una serie de conductas anticompetitivas, en general, perjudiciales para los usuarios de gas natural.

---

<sup>14</sup> “Estudio sobre las condiciones competitivas del mercado de oferta de gas natural”. Avance del Documento.

Este contexto permitió finalmente una serie de acuerdos entre la empresa YPF-Repsol y las autoridades gubernamentales, incluido el Ente Regulador, que se tradujeron en una revisión de los compromisos con terceros productores que implicaban la reducción de la participación en el mercado mayorista del gas, un descuento sobre los precios establecidos contractualmente y la eliminación de todas las cláusulas y prácticas anticompetitivas observadas por el estudio del ENARGAS.

En opinión del Defensor de Oficio de los Usuarios -respecto al cambio de actitud demostrado por el principal productor en la Audiencia Pública N° 70 del 28/09/1999 - “resulta interesante ver en el cambio prometido el fruto de las críticas que su accionar mereciera en estas audiencias públicas anteriores”.<sup>15</sup>

El Ente Regulador decidió, en compensación, no realizar presentación alguna ante la autoridad de defensa de la competencia, expresando en los considerando de las resoluciones que modificaron las tarifas para el período estival 1999-2000 “que no encuentra mérito suficiente -en estas circunstancias- para fundamentar una presentación en la Comisión de Defensa de la Competencia”<sup>16</sup>.

Si bien los logros no pueden considerarse muy significativos en materia regulatoria y en la fijación de tarifas más bajas para el sector residencial, en la actuación de las asociaciones de usuarios merecen destacarse los siguientes puntos: a) las alianzas con otros sectores les permitió suplir, en alguna medida, sus limitados conocimientos técnicos; b) lograron un mejor acceso y una mayor transparencia en la información disponible en las audiencias públicas; c) contribuyeron a lograr un esquema con algún grado mayor de competencia en el mercado mayorista del gas.

### **5.3. El Gran Apagón eléctrico**

En el mes de febrero de 1999 a raíz de un “accidente” en la subestación Azopardo de la empresa de distribución eléctrica EDESUR se produjo un gran apagón que afectó alrededor de 150.000 usuarios de la Ciudad de Buenos Aires, cifra equivalente a más de 500.000 habitantes. El apagón se prolongó durante varios días, llegando a alcanzar, para un conjunto numeroso de usuarios, hasta once días de interrupción.

Además de la lógica reacción de los usuarios afectados, que en varios barrios derivó en manifestaciones callejeras y asambleas barriales, la situación se tradujo en una gran actividad por parte de las asociaciones de usuarios y en el cuestionamiento a las formas que habían tomado la privatización y el control de los servicios públicos, surgido no sólo de las expresiones políticas opositoras a la administración del Dr. Menem, sino desde expresiones críticas de dirigentes, legisladores y funcionarios del partido en el gobierno.

Cabe destacar que el Contrato de concesión establece formas de compensación a los usuarios en los casos de corte del servicio.<sup>17</sup> Sin embargo, dichas cláusulas están pensadas para inconvenientes y fallas dentro del desarrollo normal del servicio, funcionan como parámetros de calidad del mismo y tienen por objetivo ser un incentivo a las prestadoras para que las disminuciones en calidad,

<sup>15</sup> Ver, entre otras, Resolución Enargas N° 1297 del 18/10/1999

<sup>16</sup> Ver Resolución Enargas N° 1287/99

<sup>17</sup> Ver punto 3.2. del Subanexo 4 del Contrato de Concesión

traducidas en corte del suministro, sean mínimas, o en su defecto tengan su costo en términos de la compensación mencionada que puede afectar su rentabilidad.<sup>18</sup>

La posición inicial de la empresa EDESUR y del ENRE fue compensar a los usuarios afectados mediante el mecanismo descrito en el párrafo anterior.<sup>19</sup> Ello significaba una “bonificación” al usuario afectado de \$ 1,40 por kwh no suministrado. Para un usuario que hubiera estado 10 días completos sin luz, implicaba un importe total de \$ 336. Sin embargo, la presión social y política, ejercida por los usuarios afectados, por la asociaciones y por la dirigencia política, llevó al Ente Regulador a apartarse de la normativa mencionada y de su práctica regulatoria hasta ese momento y dictar una Resolución que establecía un mecanismo de compensación *ad hoc*, con montos superiores, que se sumaban a los contemplados contractualmente.<sup>20</sup> En dicha norma se estableció una indemnización de \$ 90 para aquellos usuarios cuya interrupción del servicio hubiera sido menor a las 24 horas y de \$ 100, como suma fija, más \$ 3,75 por hora o fracción para las interrupciones mayores a las 24 horas. De esta manera, un usuario que hubiera sufrido 10 días seguidos de corte, obtenía una compensación equivalente a \$ 1.000 que se sumaban a los \$ 336 mencionados más arriba.

La Defensoría del Pueblo de la Nación y diversas organizaciones de usuarios exigieron al ENRE la convocatoria a audiencia pública para debatir en ella las implicancias del hecho y las formas de resarcimiento a los usuarios afectados, al tiempo que neutralizar la oposición de la distribuidora eléctrica a la indemnización impuesta por el regulador. La audiencia se realizó el 30 de marzo de 1999 y contó con una masiva concurrencia: usuarios afectados y organizaciones espontáneas que los agrupaban, asociaciones de consumidores, entidades técnicas, cámaras empresarias, sindicatos, dirigentes políticos, legisladores y funcionarios.

La audiencia tuvo una gran trascendencia pública y permitió introducir en el debate las características básicas con que se había realizado la privatización y los principios que debían regir una regulación y control eficientes, cuestiones en última instancia que se consideraban relacionadas con las causas del apagón, algunas de las cuales ya había sido tratadas de poner en escena por parte de las organizaciones de consumidores. Entre ellas cabe destacar:

- Las formas en que se privatizaron los servicios y sus consecuencias: ganancias empresarias, costos, seguridad, compensaciones a los usuarios.
- Los sistemas de regulación: ya que el ENRE justificaba su accionar en una concepción de regulación por desempeño, es decir, una regulación *ex post*. La mayor exigencia de la audiencia, en este sentido, fue la necesidad de contar con un control anterior, simultáneo y posterior a las prestaciones. (López, A. 2000)
- Indemnización y compensación a los usuarios. Régimen de sanciones.
- Sistema de atención de los reclamos de usuarios en los entes reguladores.

El resultado final de este episodio fue que la empresa EDESUR terminó acatando la resolución del Ente Regulador, desembolsando casi 100 millones de pesos en concepto de indemnizaciones a los usuarios afectados y que ello no impidió que aquellos que consideraran insuficiente la

<sup>18</sup> Dice uno de los considerando de la Resolución ENRE N° 292/99: “Que las disposiciones del Contrato de Concesión relativas a la determinación del monto bonificable por energía no suministrada fueron establecidas en el contexto de las previsiones normales de producción de contingencias, fijándose plazos máximos admisibles de interrupción del servicio de distribución de electricidad para sistemas similares a la red que se transfirió a “EDESUR S.A.” a la época de la firma del Contrato de Concesión”

<sup>19</sup> Ver Resolución ENRE 222/99

<sup>20</sup> Ver Resolución ENRE 292/99

indemnización pudieran recurrir a la justicia. De todos modos, no hubo modificaciones en materia regulatoria, aunque sí puede percibirse una actitud de parte del ENRE de mejorar sus servicios de atención a los usuarios, por ejemplo, a través de la implementación del programa “Carta Compromiso con el Ciudadano” (López, 2000). En materia de participación tampoco hubo avances significativos. Recién en 2003 se constituye la Comisión de Usuarios del ENRE

#### **5.4. La participación en la renegociación de los contratos de servicios públicos privatizados**

Una de las principales consecuencias de la profunda crisis política, económica y social desatada en la Argentina a fines del año 2001 fue la renegociación de todos los contratos de servicios públicos privatizados durante la década de los '90.

Si bien resulta cierto que desde la puesta en marcha del programa privatizador la mayoría de los contratos tuvo diversas modificaciones, por primera vez, la renegociación se realizaba bajo parámetros precisos y nuevas bases conceptuales que, a su vez, fueron estipulados por una ley dictada por el Congreso Nacional.

Como consecuencia de la aplicación de la ley N° 25.561, de “Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario”, se crea la Comisión de Renegociación de los contratos, dentro de la cual se contempla la participación de los usuarios a través de un representante. Cabe destacar al respecto, que sobre 16 asociaciones reconocidas oficialmente en el ámbito nacional a comienzos del 2002, el representante de las organizaciones de usuarios surgió por el acuerdo de doce de ellas, lo que habla no sólo de su representatividad, sino de la flexibilidad de las asociaciones para establecer un acuerdo básico.

A pesar de los avances que significaba el contenido de la ley mencionada, al poco andar de su aplicación, el gobierno de Eduardo Duhalde comenzó a transitar por un camino que trató de relativizar ciertos objetivos y ciertos criterios que perseguía y establecía la norma.

Se fijó un plazo excesivamente corto de sólo 120 días para el arduo trabajo que enfrentaba la Comisión, cual era el análisis de 59 contratos de diferentes sectores de actividad, que debían ser revisados en forma integral. Ello, unido al hecho de que los integrantes de la Comisión solicitaran información a las empresas prestatarias de sólo los últimos tres años de su actividad, llevaba a la deducción de que solamente se trataba de analizar las consecuencias de la crisis sobre los contratos y, en todo caso, simples correcciones tarifarias y no un análisis totalizador de la política privatizadora de los '90, lo cual implicaba una evaluación crítica de las formas bajo las cuales se había desarrollado la privatización, de los marcos e instituciones regulatorios resultantes, de la aplicación de la política regulatoria, (regímenes tarifarios y su evolución, sistemas de calidad, régimen de sanciones y su efectiva aplicación, etc.) y de los resultados que ello había tenido en la relación entre empresas y usuarios, esto es, básicamente las ganancias empresarias y el impacto sobre el bienestar de los usuarios residenciales.

La participación de los usuarios también trató de relativizarse, no permitiéndose el acceso a la información disponible, bajo el pretexto de la supuesta confidencialidad de la información que habían aportado las empresas. Fueron infructuosos los reclamos en ese sentido, por lo cual, las organizaciones de usuarios debieron recurrir a la justicia, para hacer efectivo el cumplimiento legal de acceso a la información, que se estaba negando sin argumentos sólidos. Tan es así que la justicia dispuso la inmediata habilitación de los datos disponibles, con un fundamento por demás sencillo y

elocuente, resaltando la contradicción que implicaba dar participación a los usuarios y luego no permitir el acceso a la información y documentación básicas.

Un tercer punto a considerar en materia de actitudes gubernamentales que pretendieron restarle eficacia y transparencia a la aplicación plena de la ley de Emergencia Pública fue la resolución del Ministerio de Economía<sup>21</sup> que permitió la suspensión de las sanciones para casos de incumplimiento de los niveles de calidad en la prestación de los servicios exigidos por los contratos o por normas regulatorias. Esta resolución contradecía expresamente el artículo 10 de la ley de Emergencia Pública que impedía a las empresas prestadoras o contratistas, “suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.”

Un último aspecto y, sin duda, el de mayor importancia por su impacto sobre el bienestar de los usuarios, estuvo constituido por los sucesivos intentos encarados desde el gobierno del Dr. Duhalde de sortear las disposiciones de la ley de Emergencia Pública y otorgar un aumento tarifario “de emergencia” y “a cuenta” de los resultados de la renegociación.

Desde mediados del 2002 el Gobierno Nacional buscó caminos alternativos para un incremento tarifario. En un principio se intentó evitar las audiencias públicas, ya que desde la visión de algunos funcionarios, se estaba asistiendo a un proceso de “politización” de las audiencias. Frente a ello se pretendió apelar al mecanismo de consulta de las propuestas vía internet. Pero para poder llevar adelante dicha propuesta el gobierno se enfrentó, por un lado, con serias dificultades legales y, por otro, frente a una firme oposición de diferentes sectores sociales y políticos.

En primer lugar, como se ha visto, los marcos regulatorios de gas y electricidad establecen la obligación de la convocatoria a audiencia pública previo a cualquier ajuste tarifario, y así fue señalado por los propios funcionarios de los Entes Reguladores. En segundo lugar, hubo una fuerte presión social y política en contra del mecanismo propuesto, lo que incluyó un amplio abanico: asociaciones de consumidores y usuarios, asambleas barriales, partidos políticos, legisladores, el Defensor del Pueblo, e incluso algunas empresas prestatarias que dudaron de la legalidad de la propuesta gubernamental.

Un segundo camino alternativo consistió entonces en la convocatoria de audiencias públicas para los servicios domiciliarios (electricidad, gas, agua potable y teléfonos), instando a las empresas prestatarias a la presentación de propuestas de ajustes tarifarios. La situación pasó a ser la siguiente: mientras la ley de emergencia pública delegó en el Poder Ejecutivo la renegociación de los contratos bajo pautas precisas que debían contemplarse, funcionarios del Ministerio de Economía convocaban a audiencias públicas para debatir exclusivamente un ajuste tarifario; las empresas solicitaban incrementos que en promedio superaban el 30 %; y el Ministro de Economía se comprometía ante los legisladores nacionales a no otorgar un aumento mayor al 10 %. En otras palabras, por un lado, se estaban violentando las disposiciones legales, intentando transitar un camino más corto que condujera a un incremento tarifario, sin haber realizado un análisis exhaustivo. Por otro lado, se convocaba a una audiencia pública, en la cual debía debatirse si correspondía o no un incremento tarifario, y en todo caso, cual era su monto según la situación de cada servicio en particular, pero el Ministro de Economía, ya publicitaba un aumento menor al 10 %. Es decir, se estaba convocando a debatir una decisión que en realidad ya estaba tomada de antemano.

---

<sup>21</sup> Resolución ME N° 308 del 16-08-2002

Precisamente esta última fue la interpretación que le dieron la mayoría de las asociaciones de usuarios y consumidores, las que decidieron no convalidar la maniobra, apelando, por un lado, a la presentación de un recurso ante la justicia planteando la nulidad de la convocatoria, porque desvirtuaba un mecanismo de participación apto para debatir cuestiones regulatorias que involucran a los usuarios y, por otro, convocando a la más amplia movilización popular para evitar que la maniobra fuera llevada a cabo, confluyendo allí con un conjunto de organizaciones de diverso tipo, opuestas también al incremento de tarifas.

La adopción de esta doble vía de acción tuvo sus frutos y un día antes de que comenzara a desarrollarse el cronograma de realización de las audiencias convocadas por el gobierno, la justicia determinó su ilegitimidad, frenando así el intento que desnaturalizaba el proceso de análisis integral de todos los contratos que habían entrado en el proceso de renegociación. Además de fallas formales, la justicia convalidó la opinión de las asociaciones al sostener que las modificaciones tarifarias debían ser el corolario y no el comienzo del proceso de renegociación de los contratos, y que la cuestión atinente a la modificación tarifaria no podía ser separada del resto de los parámetros que debían ser analizados, tales como la calidad de los servicios, los planes de inversión, los niveles de endeudamiento, la rentabilidad de las empresas en los periodos precedentes y sus utilidades, etc.

Cabe destacar el contenido del fallo cuando expresa que: “Tal como han sido convocadas, (las audiencias) impresionan como un mero formalismo, en las antípodas de su verdadera finalidad, cual es la de posibilitar a los usuarios un marco de libre debate y debida defensa de los derechos que pudieran entender afectados, ejercitando su derecho de participación (como expresión de una sociedad democrática)”.

El tercer intento gubernamental fue más burdo, habida cuenta que había quedado demostrada su verdadera intención de un incremento tarifario sin un análisis previo exhaustivo. El mismo consistió en aprovechar los marcos regulatorios de los servicios de electricidad y gas, que contemplan la realización de audiencias públicas para el caso de modificaciones tarifarias, convocándolas desde allí.

La defensa desde las asociaciones de consumidores fue entonces plantear una ampliación del recurso judicial que se había interpuesto anteriormente, con sus mismos argumentos, ya que la situación seguía siendo la misma, esto es, se pretendía una convocatoria pública para el análisis de una decisión que ya estaba tomada y se continuaba sin acatar los términos que la ley había definido para la renegociación de los contratos.

La respuesta de la justicia fue nuevamente favorable, admitiendo que la decisión gubernamental “contradice no solo las previsiones de la Ley de Emergencia y los criterios allí establecidos, sino además las disposiciones emanadas del ejecutivo, que establecieron los procedimientos que necesariamente debían tener lugar como parte del proceso de renegociación de los contratos”. Razón por la cual la convocatoria a las audiencias de los servicios de gas y electricidad fue anulada.

El último intento de la Administración Duhalde fue más complejo desde el punto de vista del diseño formal, ya que apeló al dictado de diversas normas emanadas del propio Poder Ejecutivo, siempre con el mismo objetivo de tratar de otorgar un aumento tarifario.

Por un lado, dictó un decreto mediante el cual el Poder Ejecutivo se arrogaba la facultad de modificar las tarifas de los contratos que se encontraban dentro del proceso de renegociación, y en función de esa norma dispuso un incremento tarifario para los servicios de gas y electricidad.



Cabe destacar que el Gobierno Nacional introdujo modificaciones en la estructura tarifaria del servicio de gas natural para los usuarios residenciales y en la forma de disponer los aumentos para el caso de la electricidad, de manera tal, de evitar incrementos en los sectores de menores consumos, en un supuesto que vinculaba a estos con los sectores de menores ingresos, mayormente perjudicados por los efectos de la profunda crisis económica y social que se padecía.

Por tercera vez en menos de seis meses, la Justicia nuevamente le dio la razón a las argumentaciones de las asociaciones de usuarios y consumidores, suspendiéndose la aplicación de las normas que, por un lado, permitían al Poder Ejecutivo establecer un aumento tarifario “de emergencia” y, por otro, de aquellas que habían dispuesto los aumentos para los servicios de electricidad y gas.

Uno de los fallos que se dictaron hace una notable advertencia al señalar que “resulta francamente *inexplicable* la preocupación que demuestra el Gobierno Nacional en impedir el deterioro de la relación ingreso-egreso de las empresas concesionarias y licenciatarias sin que igual preocupación se demuestre respecto de los ingresos de los habitantes llamados a soportar los aumentos, y aún así se declare desembozadamente que las disposiciones de los decretos se encuadran en la impostergable tarea de resguardar los derechos de los usuarios.”

Hay varios aspectos destacables en el rol que asumieron las organizaciones de usuarios y consumidores. Además de impedir aumentos tarifarios que perjudicaran a los sectores más afectados por la crisis, demostraron tener capacidad para movilizar a la opinión pública, posibilidades de alianzas con otros sectores sociales y políticos y capacidad técnica para debatir en diversos ámbitos sus propuestas, incluida la exitosa apelación a los tribunales judiciales. Todo ello en un proceso de confluencia entre las principales organizaciones.

## **6.- Conclusiones**

A pesar del contexto fuertemente restrictivo y limitativo que ha tenido la participación social en la regulación de los servicios públicos, lo que disminuyó las posibilidades de incidencia, las incipientes organizaciones de consumidores mostraron una capacidad importante para aprovechar las pocas instancias que existían, como las audiencias públicas, un ámbito que sirvió para denunciar los desequilibrios imperantes en los marcos regulatorios y en los reglamentos de servicios, a la vez que posibilitar mejoramientos en los sistemas de regulación y avances en la protección de los derechos e intereses de los usuarios.

Es este proceso fueron superando sus limitaciones técnicas, fueron gestando alianzas con organizaciones que nucleaban usuarios de otras categorías y con sectores políticos opuestos a la forma en que se habían privatizado los servicios y utilizaron, además de la audiencia pública, una variada gama de herramientas, desde las acciones judiciales hasta la movilización callejera.

Esa presión permitió, a su vez, el mejoramiento del mecanismo de participación existente, posibilitando el acceso a una información completa (a veces ganado a través de demandas judiciales) y a la capacitación técnica. Las coincidencias con sectores políticos críticos de la política privatizadora y los cambios en los gobiernos facilitaron la gestación de nuevas instancias participativas como las Comisiones de Usuarios en los Entes Reguladores Nacionales. El funcionamiento de dichas Comisiones cuenta con un financiamiento que posibilitaría un trabajo más

profesionalizado y la especialización de determinados integrantes. Pero cabe advertir que tanto esta circunstancia como el hecho de que las Comisiones estén creadas dentro de los organismos reguladores y no tengan facultad alguna en relación a las empresas reguladas, puede comprometer la independencia de las organizaciones de consumidores, sobre todo en lo que hace a su relación con el regulador.

Los casos desarrollados, que no son los únicos, por cierto, muestran los avances logrados en las actividades de las organizaciones de consumidores, traducidos en el mejoramiento de los reglamentos de servicios, en algunas tibias reformas a los sistemas de regulación y control y en un significativo rol en defensa de los intereses y derechos de los consumidores ejercido durante el proceso de renegociación de los contratos.

De todos modos, ciertas circunstancias últimas parecieran estar limitando los avances que se han destacado. Por un lado, en el proceso de renegociación que está culminando, y que este trabajo no analiza, las organizaciones no tuvieron el mismo protagonismo que en sus inicios. El hecho no puede ser meramente atribuido a las modificaciones que introdujo el gobierno que asumió en 2003 y que significó la eliminación de la representación de los usuarios en la renegociación. Ha sido notoria desde entonces una menor visibilidad pública de las propuestas de las organizaciones en materia de servicios públicos y de las propias comisiones de usuarios ya constituidas y una menor incidencia en los resultados de la renegociación.

Por otra parte, los organismos que hasta el presente tienen un mayor grado de acuerdo entre las organizaciones y más aceptación de parte de los funcionarios estatales, como son las Comisiones de Usuarios, presentan una gran debilidad en su constitución institucional, ya que están creadas por resolución de los entes reguladores o simples acuerdos entre éstos y las organizaciones de usuarios. Una tarea que sigue aún pendiente es la institucionalización plena de los mecanismos de participación a través de una legislación que instrumente el mandato constitucional del artículo 42. La reciente sanción de la ley 26.221 del nuevo marco regulatorio para el servicio de agua potable y saneamiento del área metropolitana, crea la Sindicatura de Usuarios, a imagen y semejanza de la actual Comisión del ETOSS. Ello representa una nueva situación institucional, al crearse por primera vez a través de una ley del Congreso de la Nación un esquema de participación de los usuarios en un ente nacional. Igualmente, debe destacarse que no avanza en el diseño después de casi diez años de experiencias, sino que copia el mecanismo ya existente sin asimilar críticamente el camino ya recorrido. La rápida sanción de esta ley, sin ningún tipo de consulta previa a la sociedad civil y prácticamente sin debate parlamentario, tal vez sea una explicación válida de ello.

El fortalecimiento de los mecanismos institucionales de participación dependerá en el futuro del propio fortalecimiento y crecimiento cuantitativo y cualitativo de las organizaciones de consumidores. El creciente número de asociaciones puede en cierto sentido ser auspicioso, en la medida que ello se corresponda con un desarrollo territorial relativamente homogéneo, pero puede también ser un elemento de dispersión de las organizaciones con su consiguiente debilidad. En igual sentido, será conveniente la búsqueda de caminos de participación que aseguren la independencia, que los actuales mecanismos de participación parecieran no garantizar del todo.



## BIBLIOGRAFIA

Artana D., Navajas, F. y Urbiztondo, S. (1999); “Governance and Regulation in Argentina: A Tale of Two Concessions”, en Savadorf, W. y Spiller, P. (eds); Water, Institutional Commitment in the Provision of Water Service, Inter-American Development Bank.

Azpiazu, Daniel (1999): “Privatizaciones en la Argentina. Regulación tarifaria, mutaciones en los precios relativos, rentas extraordinarias y concentración económica. Proyecto: Privatización y Regulación en la Economía Argentina. Documento de Trabajo N° 7 FLACSO – SECYT – CONICET.

Barbará, Jorge E. (2000): “Participación y control ciudadano en el Estado post-privatizador”. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana.

Botto, Andrea P. (2005): “¿Quién defiende a los consumidores? La regulación de los servicios públicos en Argentina y Brasil pos privatización.” Fundación de Altos Estudios Sociales. Maestría de Sociología Económica. Buenos Aires, 2005

FIEL (1999): “La regulación de la competencia y de los servicios públicos. Teoría y experiencia argentina reciente.

García, Américo (2000): “La participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos privatizados”, en Enoikos, Revista de la Facultad de Ciencias Económicas, UBA, año VIII N° 17.

Gerchunoff, P y Cánovas G (1994): “Las privatizaciones en la Argentina: impactos micro y macroeconómicos. CEPAL, Serie Reformas de Política Pública N° 21, Santiago de Chile.

Gordillo, Agustin: “Tratado de Derecho Administrativo”, Tomo 2, Cap XI. En [www.gordillo.com](http://www.gordillo.com).

López, Andrea (2000): “Funcionamiento de los mecanismos de control social sobre la gestión privada de servicios públicos: potencialidad y limitaciones del audiencia pública convocada durante el “apagón”. Serie II: Estado y Sociedad. Documento nro. 35. INAP. Buenos Aires.

Simpson, Robin (2000): “The experience of the Nacional Consumer Council regarding public services in the UK”. Workshop: Os servicios publicos privatizados e o consumidor. Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor, Sao Paulo.