

XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires, 2009.

Un nuevo campo de intervención estatal: las relaciones de consumo.. El sistema de protección al consumidor y las tensiones de la ciudadanía.

Gabriela F. Rodríguez.

Cita:

Gabriela F. Rodríguez (2009). *Un nuevo campo de intervención estatal: las relaciones de consumo.. El sistema de protección al consumidor y las tensiones de la ciudadanía. XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Asociación Latinoamericana de Sociología, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-062/1005>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Un nuevo campo de intervención estatal: las relaciones de consumo. El sistema de protección al consumidor y las tensiones de la ciudadanía

Gabriela F. Rodríguez
U.B.A
gabrodrig@ciudad.com.ar

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y AL USUARIO EN ARGENTINA. LA DIMENSIÓN NORMATIVA

El sistema de protección jurídica al consumidor y usuario en Argentina se conforma a partir de la sanción de la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor¹ en el año 1993. Si bien con anterioridad existían la Ley 22.802 de Lealtad Comercial² y la Ley 18.511 de Metrología Legal³, es en

¹ La Ley de Defensa del Consumidor establece una serie de obligaciones a los oferentes (que también podrían enunciarse como derechos a los consumidores), tales como: la obligatoriedad, por parte del empresario, de brindar al consumidor el asesoramiento y la información adecuados acerca de los productos o servicios que se comercializan, las condiciones que debe reunir el manual de instalación y uso del producto, la obligación de prestar servicios y comercializar productos garantizando la seguridad de las personas, establece los efectos de la publicidad: la fuerza vinculante de la oferta al público y la publicidad, establece la obligación de instrumentación escrita de contratos, postula el principio de interpretación del contrato pro-consumidor y la nulidad de cláusulas abusivas en los contratos de adhesión, establece una garantía legal por cualquier defecto que impida que el producto funcione normalmente, establece deberes y garantías en la prestación de servicios y en particular de servicios públicos, define los efectos del incumplimiento de la oferta o del contrato, establece quiénes responden ante el consumidor si éste sufre un daño como consecuencia de las fallas de un producto o de la prestación de un servicio, las condiciones de la venta domiciliaria y de las operaciones de venta a crédito, establece las condiciones para la reparación de artefactos, etc.

² La Ley 22.802 de Lealtad Comercial, sancionada en 1983, establece los requisitos que deben atenderse en el rotulado de los productos, regula la exhibición de los precios en los comercios y pena las diferencias de precios entre góndola y caja, establece los criterios que debe tener la publicidad para no engañar o inducir a error al consumidor, regula los concursos y promociones, establece los requisitos de seguridad que deben tener distintos bienes (productos eléctricos, juguetes, productos tóxicos, etc.).

³ La ley 18.511 de Metrología Legal, sancionada en 1972, permite controlar los sistemas de pesas y medidas que se utilizan en los comercios o en la prestación de servicios (balanzas, surtidores, relojes de taxis, equipos utilizados en multas fotográficas, etc.). Esta ley adopta para la República Argentina el Sistema Internacional de Unidades para la totalidad de las mediciones en los diversos campos y tiene como principal objetivo la uniformidad de los usos metrologicos. Establece las condiciones que deben reunir los instrumentos de medición para su legalización, y también sobre las verificaciones periódicas de los mismos, para el comercio nacional e internacional. Faculta a la autoridad de aplicación a dictar los reglamentos de especificaciones y

1993, con la sanción de la Ley 24.240 que se configura un sistema jurídico de protección al consumidor ya que estas leyes anteriores tenían como objetivo central asegurar la lealtad en las relaciones comerciales y en la prestación de servicios, la seguridad en las relaciones industriales y de las personas, y sólo *indirectamente* proteger al consumidor o usuario de servicios. *Es con la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor y su elevación a principio constitucional que aparece un nuevo sujeto de derechos: el consumidor o usuario al que se le reconocen una serie de derechos y garantías en su relación con los proveedores de bienes y servicios.*

La normativa de protección al consumidor se completa, seis años más tarde, en 1999 con la sanción de la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia⁴ y de la Ley 25.065 de Tarjetas de Crédito dando forma a la normativa de Protección al Consumidor nacional tal como existe en la actualidad y creando las agencias administrativas que se ocuparían de controlar el cumplimiento de esta nueva normativa.

Es también en 1999 cuando se sancionan tres leyes⁵ que restituyen algunos de los derechos que habían sido oportunamente objetados por la Cámara de Diputados o directamente vetados por el Poder Ejecutivo en ocasión del proceso de sanción de la Ley de Defensa del Consumidor, en 1993. Los derechos más significativos son el establecimiento de un régimen de responsabilidad solidaria ante los eventuales daños que pudiera provocar al consumidor o usuario el uso de un bien o un servicio, siguiendo el mismo principio que en el caso de la garantía y una serie de obligaciones que alcanzan a los prestadores de servicios públicos.

Independientemente de las cuestiones de su aplicación y según la evaluación de los juristas especializados⁶, la legislación argentina es muy completa y está en sintonía con las legislaciones de los países de América Latina que tiene más desarrollo en este campo como Brasil, México, Chile y Perú; y responde a casi todas las previsiones contenidas en la Ley Marco de Protección al Consumidor elaborada por Consumers Internacional y en las Directrices elaboradas en 1985 por la ONU.

tolerancias de los distintos tipos de instrumentos de medición, así como a efectuar su vigilancia y control en uso.

⁴ La Ley de Defensa de la Competencia establece cuales son los actos o conductas, relacionados con la producción de intercambio de servicios o bienes, que son prohibidos, en la medida en que tengan por objeto u efecto distorsionar, limitar, restringir o falsear la competencia de modo que pueda generar un perjuicio al interés económico general (Art. 1). También establece la obligación legal que tienen las empresas de informar a la Comisión de Defensa de la Competencia cuando, superado determinado monto de facturación, se lleva a cabo una operación de fusión o compraventa de acciones (Art. 8) que pueda implicar un proceso de concentración económica. En síntesis, la Defensa de la Competencia promueve el establecimiento de limitaciones a prácticas tendientes a conformar monopolios.

⁵ Los contenidos de las leyes aludidas serán tratadas en el cap. VI cuando se analicen los procesos de ampliación y restricción de la ciudadanía.

⁶ El Dr. Lorenzetti, actual Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que se ha dedicado al tema de la protección de los derechos del consumidor suele comentar que en Argentina hay un hartazgo de derechos declarados pero hambre de derechos gozados y que las restricciones se encuentran en la aplicación y no en la formulación de las leyes.

La institucionalización de los derechos de usuarios y consumidores en Argentina: una interpretación

La institucionalización de los derechos de usuarios y consumidores en Argentina coincide con la etapa de auge de las políticas de privatizaciones, de desregulación de la economía, de reforma del estado, etc., que conocemos como “reformas neoliberales”. En efecto, la aparición de estos nuevos derechos forma parte de los postulados asociados con la configuración de una “economía de mercado”. Aquí aparece una interesante contradicción que tiene un fuerte impacto en la eficacia de las políticas de consumo en la actualidad no sólo en los países dependientes sino también en los países centrales. Una interpretación formal de esta contradicción podría ensayarse en estos términos: tanto los procesos de desregulación como los de privatizaciones de los servicios públicos, verdaderas reformas de las estructuras económicas de la sociedad, imponían la necesidad de un marco de control elemental (a veces, más formal que real) conforme establecía el paradigma neoliberal, que estaría dado, en nuestro caso, por la protección de los derechos de consumidores y usuarios. Una estructura económica que iba ganando niveles crecientes de concentración y participación privada en la prestación de servicios requería algunos mecanismos de contrapeso.

Una interpretación interesante respecto del surgimiento de estos nuevos derechos es la que proponen Courtís y Abramovich.

“la nueva reglamentación del problema del consumo significa en otro sentido, del mismo modo señalado en el caso del derecho del trabajo, una vía para igualar la situación de las empresas (igualación de sus costos, su poder negocial, su responsabilidad, sus reglas de contratación) frente al incipiente conflicto social del consumo. Como dijimos, el capital ve de a poco trasladarse el espacio de resistencia desde la fábrica al mercado.del mismo modo, si bien por un lado aumenta el costo del mercado al extender la responsabilidad de la empresa, y controlar la falta de proporcionalidad de las prestaciones en los contratos, por otro, iguala el poder de las empresas para afrontar el nuevo espacio de conflicto equiparando sus posiciones a través de la unificación de las reglas de su concurrencia al mercado.”⁷

Los autores citados muestran cómo el conflicto del consumo es encuadrado o regulado por el derecho, estableciéndose sus límites, sus cauces, sus actores y las reivindicaciones posibles.

La normativa de protección al consumidor surge con una fuerte impronta regulatoria en un contexto general de desregulación de la economía y de cuestionamiento a la intervención del estado en la economía, en términos de paradigma político económico dominante. Esto marca las

⁷ Abramovich, Victor y Courtis, Christian; “*Los anillos de la serpiente. Transformaciones del derecho entre el trabajo y el consumo*”; Mimeo; P. 13.

fuertes limitaciones de las políticas de consumo a la hora de regular y controlar a un sector cada vez más fuerte en un marco de permanente concentración económica y debilidad de los estados nacionales frente a las empresas, en términos de procesos históricos de transformación estructural.

En un sentido abstracto, debemos explicar el surgimiento de la normativa de protección al consumidor como parte de la lógica de desarrollo del capitalismo en esta nueva etapa caracterizada por la consolidación de las economías de mercado en América Latina y en Argentina en particular. Esto es independiente de las formas de lucha política que haya agitado su sanción (como nos referiremos más adelante) y/o del sentido que adquieran los nuevos derechos en los procesos de apelación a los que den lugar ya sea, por parte de asociaciones civiles, los usuarios en particular, los medios de comunicación, u otros. También va más allá de la potencialidad de cuestionamiento a los intereses del capital en particular que llevan implícitos estos derechos como veremos cuando analicemos el proceso de sanción. Estos dinamismos son parte de los desdoblamientos contradictorios con los que se enfrenta en su materialización práctica.

Si lo evaluamos desde la perspectiva del Estado, la institucionalización de los derechos de los usuarios y consumidores se presenta como un nuevo campo de intervención del Estado en un espacio que antes era exclusivamente privado (la relación proveedor-consumidor), y en este sentido se presenta una nueva contradicción en relación a la política desregulatoria del momento ya que se trata de un avance del Estado sobre una relación que antes estaba reservada al ámbito de lo privado. Esto que puede entenderse bajo la lógica de la necesidad de establecer “alguna regulación” en un marco de desregulación generalizada y en especial en un mercado donde ganan espacio en el control de recursos geopolítico estratégicos⁸ los oferentes privados, en un sentido general y de largo plazo, define la ineficacia de muchos de los instrumentos de intervención con los que cuenta el estado y exige un permanente análisis crítico de su adecuación a la realidad en la que tiene que actuar.

Estos desdoblamientos se entienden a partir de la consideración del Estado como espacio de despliegue de las contradicciones de la sociedad, como dice Fernando H. Cardoso⁹, el Estado “No es ni neutral ni tampoco la mera expresión de una parcialidad. Él contiene dentro de sí mismo la pugna política real de la sociedad”.

A su vez, las políticas estatales deben ser entendidas como especificación de la relación Estado-sociedad en un contexto determinado. Esta aproximación nos permite entender a las políticas públicas en toda su complejidad. Las políticas públicas representan “un conjunto de acciones y

⁸ Nos referimos a recursos como el agua dulce, los bosques nativos, el petróleo, etc.

⁹ Cardoso, Fernando Henrique; “La sociedad y el estado” en *Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economía Política N° 5; Enero-julio de 1984; p. 88.

omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”¹⁰.

Reconociendo los desdoblamientos y las contradicciones emergentes de entender al Estado como relación social, es importante no perder de vista la inscripción de la emergencia de los derechos de los usuarios y consumidores en el contexto ideológico, político y económico de las reformas neoliberales para comprender luego la suerte de su dinamismo y funcionamiento en un tiempo y lugar determinados.

LA PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y AL USUARIO EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

En 1994, en el marco de la Reforma Constitucional, se incorporan los derechos de usuarios y consumidores elevándose los mismos a principio constitucional a través del artículo 42 que establece:

“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su 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.”

Desde la perspectiva jurídica, el reconocimiento constitucional de la obligación de los poderes públicos de proteger a los consumidores se funda en el principio de la “tutela del más débil”, asumiéndose la desigualdad y asimetría de poder real de los actores en los mercados: productores y prestadores de servicios por una parte, y consumidores y usuarios por la otra.

Este imperativo resulta más acuciante en la medida en que se consolidan estructuras productivas transnacionalizadas y monopólicas y patrones sofisticados de comercialización que profundizan la distancia entre proveedor (concentrado-monopólico) y consumidor o usuario (con

¹⁰ Oszlak, Oscar y O'donnell, Guillermo; “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”; s/d; P. 112

limitaciones para conocer una oferta profusa -y difusa- de bienes y servicios en permanente expansión, sin adentrarnos en la problemática de las estructuras altamente fragmentadas típicas del contextos de exclusión).

Respecto de los servicios públicos domiciliarios recién el año pasado, en abril de 2008 se sancionó una modificación a la Ley de Defensa del Consumidor que eliminó el principio de subsidiariedad en materia de servicios públicos, adecuando la Ley a las prescripciones de la Constitución Nacional. La supletoriedad significaba que en los servicios públicos domiciliarios con legislación específica (todos) y cuya actuación sea controlada por los organismos que ella contempla, serán regidos por esas normas, aplicándose la Ley de Defensa del Consumidor (que es una código más protectorio) sólo supletoriamente, en los casos donde no hubiera nada establecido respecto de un conflicto en particular.

Antes, las agencias de Defensa del Consumidor tenían intervención directa sólo en casos de comercialización de bienes o servicios anexos (aparatos telefónicos, decodificadores de llamadas, disyuntores, seguros, computadoras, promociones, etc.) que no sean la prestación del servicio específico de las empresas sujeto a regulación del Ente de Control.

Esto hubiera sido un mero problema de organización burocrática o institucional si no fuera por la particularidad que ha tenido en Argentina el proceso privatizador y la creación de Entes de Control. Tal como surge de una multiplicidad de estudios¹¹, los objetivos de la política de privatizaciones en Argentina durante la década del 90 estaban orientados a asegurar interesantes negocios para los capitales privados nacionales y extranjeros antes que a asegurar la provisión de servicios públicos con calidad y equidad. Las privatizaciones han sido, además, una extraordinaria fuente de transferencia de recursos del sector público al privado. Esto definió el carácter de los Organismos de Control de estos nuevos servicios públicos ahora privatizados conformándolos más como una prolongación de la operatoria de las empresas que como órganos de control públicos y autónomos. En ese marco, el “principio de supletoriedad” establecido en la Ley de Defensa del Consumidor debilitaba fuertemente el alcance de la misma en materia de servicios esenciales para la reproducción individual y social.

¹¹ Citamos sólo algunos trabajos: Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad de Buenos Aires, Consumidores Argentinos, Unión de Usuarios y Consumidores, y otras “*Regulación con equidad: tarifas justas y ganancias razonables*”; Marzo de 2002; Basualdo, Eduardo: “*El impacto económico y social de las privatizaciones*” en *Realidad Económica*, N° 123. Abril-Mayo de 1994; López, Andrea. “*La participación de los usuarios en los entes reguladores*”; INAP, 2001 ; “Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires: “*Los derechos económicos, sociales y culturales y la Defensoría del Pueblo*”; Córdoba, 2004 ; Twaites Rey, Mabel y López, Andrea: “*La debilidad regulatoria como estrategia política*”; *Revista Reforma y Democracia*; CLAD, N°8, Caracas, Febrero de 2004; Unión de Usuarios y Consumidores, Consumidores Argentinos y otros: “*Los consumidores hacen oír su voz ante la OMC*”, Declaración pública; 13 de agosto de 2003. Párrafo 4.

LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR: LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

Ahora bien, ¿cuáles son los mecanismos que en términos jurídicos se han previsto para hacer efectivos estos derechos? A este conjunto de procesos y procedimientos se los conoce como *canales de acceso a la justicia*. En el marco de este trabajo preferimos llamarlos *mecanismos institucionales de protección al consumidor*.

Uno de los principios básicos de la protección al consumidor es la necesidad de promover canales de interposición de demandas que aseguren la apelación a los derechos por parte de los ciudadanos de manera sencilla y eficaz ya que la magnitud de los temas que se tratan, en general es pequeña si se considera la dimensión económica. Así, desde la perspectiva de la protección al consumidor el recurso judicial aparece como instancia eficaz para acciones de incidencia colectiva, pero de ninguna manera para resolver los casos particulares de los consumidores o usuarios. El recurso judicial, por sus plazos y sus costos, opera en el sentido de la desincentivación del reclamo de ese derecho de los afectados individuales.

Este tema resulta importante desde la perspectiva de la ciudadanía, desde el análisis material del ejercicio de la ciudadanía ya que la organización institucional de la protección al consumidor, sus mecanismos y prácticas es una de las dimensiones que permite evaluar los procesos materiales de desenvolvimiento efectivo de la ciudadanía.

En el ordenamiento legal argentino contamos con la instancia judicial, administrativa, extrajudicial y no gubernamental donde reclamar cuando se considera que los derechos como consumidores o usuarios son vulnerados.

- ***La vía judicial de los reclamos***

El art. 52 de la Ley de Defensa del Consumidor establece que cuando los intereses de los consumidores o usuarios resulten afectados o amenazados, se podrán iniciar actuaciones ante la Justicia y que se aplicará el proceso de conocimiento más abreviado que rija en la jurisdicción del tribunal ordinario competente. Se garantiza la aplicación del procedimiento más abreviado existente en la sede judicial. Las acciones podrán ser iniciadas por los particulares, las asociaciones de consumidores, las autoridades de aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor o el Ministerio Público, se le reconoce legitimación a todos estos actores para iniciar una acción judicial, esto significa que no es necesario haber sido afectado en forma particular para apelar a estos derechos en la justicia.

Por otra parte, la Constitución Nacional prevé un medio procesal específico para proteger a los consumidores en la sede judicial: el recurso de amparo, regulado por el artículo 43¹² de la Constitución Nacional.

Si bien la Ley establece ciertas particularidades para el reclamo judicial en controversias de consumo (procedimiento más abreviado y amparo), de todos modos, el primero resulta extremadamente largo para la mayoría de las causas de consumo y, ambos presuponen acceder al patrocinio de un abogado.

- ***La vía administrativa de tratamiento de los reclamos***

Todas las leyes mencionadas establecen que un organismo, en la órbita del Poder Ejecutivo será la “autoridad de aplicación”, que es quien debe velar por el cumplimiento de la misma¹³. La Ley, por ejemplo, a través de su artículo 45, prevé el procedimiento para las denuncias en caso de presuntas infracciones a la misma que deben ser atendidas por la autoridad administrativa.

Las denuncias se pueden iniciar de oficio (por iniciativa del organismo), a pedido de los consumidores en particular o de las asociaciones de consumidores. Estas denuncias deberán iniciarse ante las autoridades de aplicación de la Nación, las Provincias o las Municipalidades, según el caso.

La finalidad de la denuncia es analizar la conducta de la empresa denunciada a los fines de establecer si incumplen las normas de Defensa del Consumidor. En caso de que se establezca el incumplimiento se aplican las sanciones previstas en la Ley. Sin embargo, antes de esta etapa, se llama a una audiencia conciliatoria para intentar resolver el problema de consumo que plantea el consumidor. En caso de que el problema sea resuelto por conciliación, el trámite termina, y en caso de que el denunciante (consumidor) y el denunciado (empresa) no lleguen a ningún acuerdo, sigue el trámite a los fines de establecer las sanciones que correspondan a la empresa denunciada por algún incumplimiento de las obligaciones emergentes de la normativa de protección al consumidor. En este caso, el consumidor, para resolver su problema, debe acudir a la acción judicial, lo cual, como dijimos

¹² “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.”

¹³ La Subsecretaría de Defensa del Consumidor es Autoridad de Aplicación de las Leyes 24.240 de Defensa del Consumidor, 22.802 de Lealtad Comercial, 18.511 de Metrología Legal y 25.065 de Tarjetas de Crédito, además de una gran cantidad de resoluciones complementarias. La Secretaría de Coordinación Técnica dependiente del Ministerio de Economía y Producción es la Autoridad de Aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia, a través de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia.

limita la capacidad de resolución eficaz en la sede administrativa, desde la perspectiva de los ciudadanos. En los casos en que, como producto de la falta o incumplimiento del proveedor se haya producido un daño “objetivo”, “demostrable” al consumidor (el instituto se denomina “daño directo”) la autoridad administrativa puede establecer un resarcimiento al consumidor.

- ***La vía extrajudicial: el arbitraje de consumo***

En nuestro país, existe un mecanismo extrajudicial para resolver controversias de consumo: el Arbitraje de Consumo, previsto en el art. 59 de la Ley de Defensa del Consumidor. El Arbitraje de Consumo es un proceso jurisdiccional que tramita fuera del ámbito judicial pero con iguales efectos que aquél. El sometimiento de la empresa reclamada al arbitraje es voluntario ya que se trata de un procedimiento que reemplaza la acción de la justicia (que sería el ámbito “natural” que debería resolver la controversia), para lo cual debe existir el consentimiento de las partes en resolver su problema ante un Tribunal Arbitral. Los pronunciamientos de los Tribunales Arbitrales de Consumo (laudos) se asimilan a las sentencias de los jueces y ponen fin a los conflictos allí planteados. Si bien comparado con los procesos judiciales el procedimiento arbitral es mucho más abreviado¹⁴, a veces desde la perspectiva de los usuarios y por las cuestiones a tratar, resultan prolongados. Los laudos son de cumplimiento obligatorio e inapelables ya que se basan en la voluntad de las partes en aceptar la decisión del Tribunal. Sólo se pueden apelar por vicios en el procedimiento, pero no se pone en discusión la decisión de fondo del Tribunal. No se requiere patrocinio letrado obligatorio para utilizar esta vía de resolución de disputas de consumo y tampoco se cobran tasas ni cargos de ningún tipo. En Argentina está organizado como un Arbitraje Institucional, que funciona en sede administrativa. Las decisiones son tomadas por un Tribunal conformado por un árbitro institucional (representante del Estado), un árbitro representante de Asociaciones de Consumidores y un árbitro representante de Cámaras Empresariales en los casos que superen los \$500. Para casos que estén involucrados montos inferiores, o los mismos sean imposibles de determinar, interviene un Arbitro Institucional, lo cual abrevia los plazos y los costos del procedimiento (para el Estado).

En los casos en que la empresa reclamada no acepte someterse a arbitraje, el reclamo del consumidor se transforma en una denuncia ante la autoridad administrativa y se sigue el procedimiento tratado en el punto anterior.

La principal debilidad del sistema reside en el escaso arraigo que tiene en el mundo empresarial, lo que se refleja en la escasa proporción de aceptación del mecanismo por parte de las

¹⁴ El Tribunal tiene un plazo de 120 días hábiles para expedirse desde el momento de su conformación.

empresas¹⁵ que se manifiestan temerosas (por la “lluvia de reclamos”) o esquivas (por la “impronta pro-consumidor” que aducen que tiene el sistema ya que funciona en la órbita de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor) a comprometerse a garantizar a sus clientes un mecanismo de resolución de potenciales controversias.¹⁶

- ***Los reclamos ante las Asociaciones Civiles de Defensa del Consumidor***

Las Asociaciones de Consumidores atienden e intentan resolver los conflictos de consumo. Esta es una de las actividades más importantes que desarrollan estas organizaciones tal como surge de las entrevistas realizadas: si bien pueden establecerse distinciones entre las organizaciones por el tipo de actividades que desarrollan, el tratamiento de reclamos resulta una actividad regular para el conjunto de las organizaciones. En efecto, las organizaciones de usuarios y consumidores toman reclamos individuales de los consumidores para intentar una resolución del problema planteado. En general estas organizaciones, representando a los consumidores individuales, se ponen en contacto con las empresas reclamadas (ya sea en forma telefónica o por escrito) para resolver el problema que han receptado. En caso de no poder alcanzar ninguna solución, dan intervención a la autoridad de aplicación, remitiendo la denuncia del consumidor afectado.

En este trabajo nos referiremos a las vías administrativas de protección al consumidor (Oficinas de Defensa del Consumidor que tramitan denuncias administrativas y arbitrajes de consumo)

LOS PROBLEMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR Y LAS SUTILES FORMAS QUE ADQUIEREN LA AMPLIACIÓN Y RESTRICCIÓN DE LA CIUDADANÍA

En este apartado analizaremos el funcionamiento del sistema administrativo de protección al consumidor argentino en dos momentos diferentes; analizando por un lado la dimensión normativa y por el otro, la dimensión institucional, es decir, la organización institucional del sistema de protección al consumidor.

De esta evaluación, y de las limitaciones a la aplicación oportuna y efectiva de los derechos y a las dificultades de su ejercicio efectivo, se desprenden las formas (en general, difusas) a

¹⁵ Aproximadamente un 30% de las solicitudes de arbitraje ingresadas son aceptadas por los empresarios.

¹⁶ Son múltiples las variables que pueden explicar la limitada expansión del sistema, no solo desde los proveedores (desconocimiento, temor, descompromiso, dobles estándares de calidad en empresas transnacionales) sino también desde las agencias públicas de protección al consumidor provinciales que podrían organizar Tribunales Arbitrales de Consumo en su jurisdicción (restricciones presupuestarias, de recursos técnicos, inexistencias de organizaciones de consumidores locales, etc).

partir de las cuáles se restringe la ciudadanía¹⁷ Sin embargo, estas limitaciones se dan en el marco de un proceso general, de nivel normativo, de ampliación en los alcances de la ley, de aumento del nivel protectivo de la normativa con la reforma de abril de 2008. En este sentido hablamos de tensiones de la ciudadanía, entre las tendencias a la ampliación y a la restricción de los derechos de ciudadanía.

Para analizar estos procesos en toda su complejidad debemos entender el rol que juegan el Estado y las políticas públicas. Como sostienen Oszlak y O'Donnell, debemos considerar a las políticas estatales como especificación de la relación estado-sociedad en un contexto determinado. Las políticas públicas representan “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil”¹⁸ .

Esta definición implica reconocer, en primer lugar, el carácter conflictivo de las políticas públicas. La toma de posición del Estado generalmente no resulta unívoca sino más bien ambigua; en ella se ponen en juego diversas agencias burocráticas con intereses y visiones potencialmente antagónicas. No se despliega en un continuo que describe un avance lineal hacia su concreción, sino que puede describir acciones de avance y repliegue y hasta contramarchas y cambio de decisiones.

Una segunda característica, es precisamente que el Estado no actúa en el vacío sino que sus decisiones están definidas por el balance que éste hace (y de cómo lo hace) de las respuestas posibles de los actores potencialmente afectados. Esto implica por un lado, reconocer al *estado como actor*, con capacidad de intervenir y alterar el proceso social y por el otro, entender el análisis de las políticas estatales como campo o arena de disputa por el sentido de la intervención del Estado en el proceso social.

En tercer lugar, un aspecto central vinculado a considerar al estado como actor es considerar el carácter distintivo del Estado en el sentido de los recursos que formalmente hegemoniza: el monopolio de la violencia legítima. Si bien es cierto que este tema amerita un análisis histórico concreto de la relación estado-sociedad en el caso que se trate, este rasgo de actor determinante debe tenerse siempre presente. Si coincidimos en que el Estado actúa por omisión, es decir, sus silencios tienen efectos prácticos, reposicionan a ciertos actores y alteran el proceso social, debemos aceptar la centralidad de su actuación en las sociedades contemporáneas, más allá de la globalización y de las políticas neoliberales. Estas políticas resultan un claro ejemplo de los efectos

¹⁷ La perspectiva de análisis de la tensión entre ampliación y restricción de la ciudadanía aparece tratada para el caso de los derechos de la previsión social en Fiscella, Sergio; *Estado, ciudadanía y política social*; Editorial Espacio; Buenos Aires; 2005.

¹⁸ Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”; p. 112.; s/d.

concretos de un Estado que “no interviene”. Y desde esta perspectiva estamos considerando al Estado como relación social, es decir, como relación de dominación social.

Otro factor importante es dimensionar la complejidad de la burocracia, y su relación con el estado o la política pública. Este aspecto es trascendente en el análisis microinstitucional. Problemas como la consideración de su accionar basada en el “interés general” sin reconocer que en esa práctica, ésta desarrolla paralelamente un interés particular que permite explicar en parte su “performance”. La cuestión de la autonomía relativa respecto de las corporaciones tanto como de las clases dominantes, su lugar estratégico en cuanto a las formas de administración del poder en las sociedades capitalistas, entre muchos otros.

Finalmente, como sostienen Oszlak y O'Donnell, es necesario estudiar el contexto político y social general (la “agenda de cuestiones” de ese estado y esa sociedad) y las características estructurales de la sociedad en cuestión para poder explicar una política estatal determinada, además de considerar la perspectiva histórica en el análisis de las políticas estatales, que no es otra cosa que contemplar la posibilidad del cambio en el interior de las organizaciones estatales.

a) Problemas en la dimensión normativa

Una primer limitación legal es la exclusión de los alcances de la ley para los profesionales liberales, las prestaciones de servicios ofrecidas por profesionales liberales con matrícula (abogados, contadores, arquitectos, ingenieros, etc.) no quedaron alcanzadas por las obligaciones de la ley.

Tampoco quedaron alcanzados los servicios de transporte aerocomercial, con lo cual, en relación a estos servicios, los usuarios no se encuentran amparados por los institutos creados por la ley.

Existen restricciones a la publicidad de los resultados de los tests comparativos o controles de calidad realizados por asociaciones de consumidores, ya que se las obligaba a que los mismos sean refrendados por un organismo público competente (art.56).

También vinculado a la acción de las organizaciones de consumidores, se les restringe la posibilidad de actuar como litisconsorte en la justicia (art. 52).

b) Problemas en la dimensión institucional

Las restricciones de tipo normativas son claras, surgen del análisis documental de la legislación, de su comparación con otros códigos y de la historia de su formulación y reformulación y han sido identificadas en diversos documentos elaborados tanto por organismos públicos como por

organizaciones de consumidores. Lo que resulta menos visible son las restricciones de tipo institucional, que se relacionan con la “puesta en acto” de los sistemas de protección al consumidor. Este tipo de restricciones operan de forma sutil e imperceptible escondida en los cotidianos avatares de la organización burocrática y más allá del compromiso de los agentes de las oficinas públicas de protección al consumidor.

Los problemas en la dimensión institucional que pueden ser leídos como restricciones al ejercicio de la ciudadanía están atravesados por las complejas formas de la organización burocrática, donde se combinan conflictivamente las culturas organizacionales (donde tiene un rol significativo las burocracias de carrera) y las decisiones emanadas de los elencos políticos de los organismos. Las relaciones entre ambos no son necesariamente de obediencia/subordinación, sino que puede existir un conflicto entre ambas esferas en el que la burocracia de carrera detenta como recurso el saber técnico acumulado.

- **Las limitaciones de la descentralización**

El sistema de protección al consumidor registra un proceso de descentralización importante tanto en la Ciudad de Buenos Aires como en las provincias que es presentado por las autoridades administrativas como un avance en las políticas de protección al consumidor.

La descentralización supone la delegación de las facultades de juzgamiento y de “policía de consumo” de las provincias en los municipios y se traduce en la apertura de oficinas de atención al consumidor en las jurisdicciones de nivel local.

Desde la perspectiva del ejercicio de la ciudadanía material, la descentralización es una iniciativa importante ya que acerca los canales de interposición de demandas a los consumidores promoviendo el ejercicio efectivo de los derechos. Sin embargo, este proceso se desarrolla en un contexto de significativas restricciones (de recursos humanos, físicos, de equipamiento, de capacitación, de independencia y de poder respecto del actor empresarial) de las autoridades locales para afrontar estas iniciativas¹⁹. Estas deficiencias definen un cuadro de reproducción de las desigualdades estructurales entre Nación – Provincia o Provincia - Municipios que afectan al sistema de protección al consumidor como totalidad. Desde la perspectiva de la ciudadanía, existe una desigualdad en la protección que tienen los ciudadanos en función de dónde viven. En este sentido se reproducen las desigualdades existentes en otros planos, lo que da por resultado ciudadanos mejor o

¹⁹ En algunos casos, estas restricciones se explican por las limitaciones de los presupuestos municipales y, en otros, por el desinterés político en sostener estas oficinas por parte de los gobiernos locales, en general debido a la cercanía de intereses públicos y privados locales.

peor protegidos, ya que no se logran sanear las desigualdades técnicas entre la Nación y las provincias y entre éstas y los municipios.

- **Los conflictos entre jurisdicciones**

Otro de los factores del análisis institucional son las disputas inter-jurisdiccionales. En el caso de la protección de estos derechos es importante el grado de articulación entre las jurisdicciones provinciales para ser eficaces en la protección, especialmente en el caso de la atención de reclamos individuales.

Existe un debate abierto acerca de la jurisdicción que debe intervenir ante las denuncias de los particulares, algunos técnicos consideran que lo que define la jurisdicción que debe intervenir es el lugar en el que se produce la compra del bien o la contratación del servicio y otros, el lugar en el que se cometió la presunta infracción. Este es un debate técnico-jurídico que impacta fuertemente en la promoción de reclamos en derecho ya que se manifiesta en desinteligencias a la hora de orientar al consumidor acerca de dónde efectuar su denuncia lo que desincentiva la movilización del ciudadano en procura de ejercer sus derechos en tanto usuario o consumidor.

Si bien estos conflictos se manifiestan en general como disputas de carácter técnico-profesionales, a veces se deben a diferencias político-partidarias entre los elencos políticos de los distintos organismos. Cualquiera de las dos explicaciones acerca de las contradicciones cobra relevancia en la medida en que impactan en la protección efectiva de estos derechos inhibiendo las iniciativas individuales de los ciudadanos y los procesos de reclamos en derecho.

También pone de manifiesto las debilidades del sistema a la hora de adecuarse a los cambios en las modalidades de consumo. Como señaláramos en el primer capítulo, existen distancias críticas entre las modalidades del consumo en la era de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación y las capacidades estatales de intervención (tanto en cuestiones operativas como en el desarrollo de los marcos normativos adecuados).

- **La protección al consumidor en las provincias**

Si bien comenzamos diciendo que existían cuatro vías para reclamar por los derechos, en las provincias²⁰ sólo cuentan con tres ya que tienen disponible exclusivamente el recurso de la denuncia ante la autoridad administrativa, la intervención de las asociaciones civiles de Defensa del Consumidor, además de la vía judicial.

²⁰ Resulta una excepción el caso de Mendoza, donde existe un sistema arbitral en funcionamiento. En algunas otras provincias está contemplado normativamente pero no se ha puesto en funcionamiento y en el resto no se encuentra normado.

En lo que hace al arbitraje, si bien éste tiene alcance nacional, es decir tiene facultades para resolver un problema de consumo que se haya producido en cualquier punto del país, hay diversas restricciones de orden práctico que limitan su intervención. La principal es que tiene una única sede en la Capital Federal, con lo cual es accesible para usuarios de Capital y el Gran Buenos Aires. Si bien se han resuelto algunos casos de Entre Ríos, Santa Fé o Córdoba, esto sólo sucede en casos de problemas de cierta envergadura que justifiquen los desplazamientos²¹ hacia la sede del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo en la Capital Federal. El otro problema tiene que ver con la sede de la empresa: si es del interior, difícilmente esté dispuesta a trasladarse a Capital Federal para someterse a un arbitraje.

Por otra parte, en lo que hace a la actuación de asociaciones de consumidores, debemos considerar la alta heterogeneidad en la distribución geográfica de las mismas. De las 21 asociaciones registradas a nivel nacional, 16 cuentan con su sede central en Capital Federal, y sólo seis la tienen en otra jurisdicción. En cuanto a su distribución geográfica, en Capital Federal existen 16 organizaciones y en la provincia de Buenos Aires, hay 39 filiales correspondientes a 14 organizaciones. En el interior del país, hay asociaciones de consumidores en 16 provincias, en general, filiales de las que tiene sede central en Capital Federal o en Provincia de Buenos Aires (las de más reciente creación), con un promedio de entre 1 y 2 filiales o sedes centrales. En Santa Fé y Córdoba hay 11 y 6 filiales respectivamente, y en Mendoza y Entre Ríos, 3.

El mapa de asociaciones civiles dibuja una distribución heterogénea, siguiendo la lógica de los históricos desequilibrios regionales. Esto también contribuye a debilitar la protección al consumidor en las provincias en la medida en que lo que existen son filiales de organizaciones que tienen su sede central en Buenos Aires²² que no tienen autonomía financiera y dotación de equipos técnicos de relativa envergadura, que les permita desplegar acciones de significación, ser identificadas y reconocidas por los ciudadanos.

²¹ Por lo menos se requiere uno, el de la audiencia de arbitraje a la que deben convocar los árbitros para conocer en detalle el problema e intentar el acuerdo entre las partes. Considerando las distancias la presentación inicial del caso puede hacerse por vía postal, atendiendo todos los recaudos previstos por el Sistema.

²² De las seis organizaciones que no tienen su sede central en la Ciudad de Buenos Aires, tres la tienen en la Provincia de Buenos Aires, una en Santa Fe, otra en Formosa y la última en la provincia de Salta.

- **Las sanciones**

Una cuestión importante está dada por la capacidad efectiva de imponer y cobrar las sanciones establecidas. La Ley de defensa del Consumidor es una ley penal, que establece sanciones, entre las cuáles las más habituales son multas que pueden ir desde \$500 hasta \$5.000.000 de pesos. El problema se plantea en relación al nivel de pago directo de las sanciones impuestas en el ámbito administrativo, es decir, los pocos casos en los que las empresas no recurren en la justicia las sanciones impuestas por la autoridad administrativa. En el caso en que la autoridad judicial confirme la sanción, el pago efectivo de la misma se realizará cuanto menos en el plazo de dos o tres años desde el inicio de la denuncia.

Este sistema desalienta el compromiso de los ciudadanos con las acciones de denuncia y debilita el sistema.

- El alcance de la reparación de los daños

Como señalamos en el apartado anterior, la Ley es penal, y su fin último es castigar a los proveedores que no cumplan con alguna de sus previsiones. Sin embargo, por el “bien protegido” que tutela en la mayoría de los casos, el incumplimiento de alguno de los deberes implica una afectación de los intereses materiales o inmateriales del consumidor. En este sentido la Ley prevé una instancia de conciliación entre las partes conducida por un conciliador oficial, que procura llegar a un acuerdo para reparar el daño al consumidor. Sin embargo esta instancia es eficaz en la medida en que la empresa acceda a ofrecer una reparación y que el consumidor la acepte, en cuyo caso se formaliza el acuerdo y se archiva el expediente y no se pasa a la instancia de evaluación de la conducta del proveedor con el fin de imponer las sanciones que correspondan en caso de que se compruebe el incumplimiento. Si bien el archivo de la denuncia actúa como motivador del acuerdo, lo cierto es que la sanción y su pago, como ya vimos, no será una realidad mecánica ni inmediata, puede suceder que no se pueda probar el daño, y en caso de que si se pueda, existe el recurso a llevar el caso al ámbito judicial, donde a su vez, pueden sobrevenir diversas situaciones, que en todos los casos implican dilaciones en la resolución final.

Cabe aclarar que en el caso de las sanciones impuestas y cobradas, éstas integran las cuentas nacionales o provinciales, no son reparaciones para el consumidor y sólo el 50% de los montos se asignan a los presupuestos de los organismos de protección al consumidor jurisdiccionales, para promover acciones de difusión y educación para el consumo.

Si bien los niveles de acuerdo se establecen en el 70% de los casos para las distintas jurisdicciones, considerando también la actuación de las asociaciones civiles, el procedimiento está pensado más desde la perspectiva de la autoridad de aplicación que desde los intereses de los consumidores y usuarios.

- **Las dificultades en el acceso a la información**

Íntimamente vinculado al problema de las debilidades de la descentralización está la cuestión de la información que se brinda acerca de los alcances de la protección al consumidor o usuario. Si bien éste aparece como un tema administrativo o “de gestión”, resulta un aspecto crucial en la protección de derechos y en la ciudadanía material. La información, tanto si la analizamos desde la actuación de los organismos que tutelan derechos como desde la perspectiva del ciudadano-reclamante resulta la llave que abre las puertas de la ciudadanía. En este apartado nos detendremos en la primera dimensión, en el rol de los organismos públicos en cuanto a la función de informar

En este sentido, las desigualdades de los organismos locales en el acceso a la información y las dificultades en la actualización en una materia que presenta innovaciones normativas constantes definen fuertes deficiencias a la hora de informar y asesorar a los ciudadanos acerca de sus derechos. La alta rotación del personal encargado de las áreas también resulta una variable sustantiva a la hora de entender las limitaciones de los órganos locales²³. Los errores, las omisiones, la superficialidad en la atención y en el tratamiento del caso en el primer contacto definen el acceso o no al ejercicio efectivo de los derechos. Un asesoramiento deficiente puede inhibir el ejercicio de derechos y transformar en un instante a un sujeto de derechos en un sujeto sin tutela legal. Más allá de las prácticas individuales de los sujetos involucrados en las tareas de asesoramiento, hemos podido evaluar -a partir de la observación participante- que no existe una valoración de la trascendencia de la función que la información tiene en la tutela de derechos.

- **Restricciones a la participación de asociaciones**

Existen diversas limitaciones que tienen las organizaciones de consumidores para poder participar en espacios donde se definen políticas públicas vinculadas a la protección de los usuarios y consumidores. Estas limitaciones son de dos tipos, una se da a partir de la no institucionalización de la misma, es decir, no está establecida legalmente su participación en ciertos foros.

²³ Es importante aclarar, que como no es el fin de este trabajo realizar un análisis institucional del funcionamiento de la protección al consumidor y al usuario, no nos detendremos a establecer las diferencias regionales. Sólo destacaremos que cuando hablamos de diferencias locales, cabe distinguirse la situación de ciertas provincias (Mendoza, Córdoba, Santa Fé) en relación a otras, lo que muestra nuevamente la vinculación del proceso de desenvolvimiento de la ciudadanía con la materialidad de las estructuras económicas, sociales y políticas.

Otra problemática vinculada con el hermetismo y la escasa apertura de los organismos públicos a la participación que es la limitación financiera de las propias asociaciones. No se trata sólo de que los organismos no permiten o no convocan a la participación (por eso utilizamos la caracterización de “sutiles”) sino que, en los casos donde se consigue la intervención, resulta difícil sostener la misma por parte de la asociación dada su endeblez financiera y la inexistencia de mecanismos de financiamiento de la participación. Este es un tema central que hace a la relación Estado- Sociedad, que podemos formularlo como las condiciones socio-económicas para la participación de la sociedad en los asuntos públicos, o como también puede analizársela, para la construcción del espacio público-no estatal

El otro tipo de restricciones está dado por aquellas situaciones en las cuáles la participación de las asociaciones en el Estado está institucionalizada, pero no se pone en práctica. En general se trata del caso de uno de los Entes Reguladores, del servicio más controvertido en lo que hace a la efectiva protección de los derechos de los usuarios como es el servicio de telecomunicaciones.

En este caso se trata del incumplimiento por parte del estado de su obligación de garantizar la participación en las comisiones de usuarios, allí donde está legalmente previsto.

- **Las restricciones socio-estructurales: desigualdades y ciudadanía**

Otra serie de restricciones a la hora del ejercicio material de los derechos está dado por las profundas desigualdades sobre las que se despliega la ciudadanía. En este caso analizaremos las desigualdades estructurales desde la perspectiva de los ciudadanos.

Esto se evidencia en la composición socio-económica de los ciudadanos que “llegan” a los organismos de protección (tanto públicos como asociaciones civiles) para efectuar denuncias. En la observación participante hemos evaluado el nivel socioeconómico de los reclamantes, obteniendo como resultado una composición masivamente de sectores medios que alcanza al 98% de la población visitante²⁴. Del total de personas que visitaron la oficina durante el período de observación sólo el 0.5 % eran de sectores bajos.

Cuando hablamos de sectores menos favorecidos no sólo nos referimos a lo que Fitoussi y Rosanvallon llaman *desigualdades estructurales* sino también a lo que ellos definen como *desigualdades dinámicas*, aquellas que se manifiestan al interior de las estructurales, las “nuevas desigualdades”. Como ejemplo podemos señalar a la población de 60 años y más, independientemente de su extracción de clase, la categoría “viejo” en Argentina es sinónimo de sector desfavorecido. Esto es

²⁴ Ver anexo II.

perceptible en la estructura de reclamantes en derecho, ya que en la composición de los reclamos, la participación de la población de 65 y más años apenas alcanza el 2%.

El ejercicio de la ciudadanía también requiere de ciertas competencias, de cierto capital en el sentido de Bourdieu, lo cual nos hace detenernos, una vez más, en el tema de las condiciones sociales de la democracia y de la ciudadanía.

Carlos Vilas sostiene que “La práctica efectiva de la ciudadanía se restringe a segmentos determinados de la población. En términos generales puede afirmarse que las ciudadanía “realmente existentes” en la mayoría de los países de América Latina sintetizan una conjunción de ingredientes propiamente ciudadanos con la persistencia, o la reaparición, de elementos de clientelismo”²⁵.

Las oficinas de protección al consumidor, en función del carácter de su intervención, deberían desarrollar iniciativas para “ir a buscar” los problemas de los usuarios y consumidores, fundamentalmente en los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

LA AMPLIACIÓN: LA ÚLTIMA REFORMA DE LA NORMATIVA DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Todas estas restricciones que describimos se desarrollan en la actualidad en un marco general de ampliación de ciudadanía, que encuentra su máxima expresión la reforma sancionada en abril de 2008. Desde 2003, se ha dado un nuevo impulso a los derechos de usuarios y consumidores, a partir de la llegada a la Subsecretaría de Defensa del Consumidor de la Nación, organismo rector en materia de políticas públicas de consumo, de una representante del movimiento de consumidores, con un fuerte respaldo oficial, nos referimos a la actual Diputada y Vicepresidenta de la Cámara de Diputados de la Nación, Patricia Vaca Narvaja.. En ese marco se lanzó la iniciativa de la modificación integral de la ley. El proyecto ha sido elaborado en el marco de espacios de participación de los diversos actores del campo: las autoridades provinciales de aplicación de la ley (habitualmente poco consultadas en materia de actualización normativa) reunidas en el Consejo Federal del Consumo y las organizaciones de usuarios y consumidores consultadas en el marco del Consejo Consultivo de los Consumidores.

Algunas reformas han sido las siguientes:

- a) Ampliación de la legitimación activa a organismos de gobierno para representar los intereses difusos de los ciudadanos ante la justicia a través de las medidas colectivas o acciones de clase.

²⁵ Vilas, Carlos M.: “Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de identidades”; en Estudios Sociales. N° 17; Segundo Semestre; Santa Fe; Argentina, 1999; p. 129.

- b) La ampliación del alcance de la protección para bienes usados.
- c) La eliminación de la limitación de la supletoriedad en la aplicación de la ley para los servicios públicos.
- d) La inclusión del trato digno: la no discriminación, lo que significa ampliar la protección de la ley a la etapa pre-contractual, en la instancia de la oferta de los bienes o servicios.
- e) La incorporación de la posibilidad de litigar sin gastos en la justicia para los consumidores y usuarios
- f) La ampliación del alcance la protección a los consumidores que utilizan los bienes y servicios para incorporarlos en algún proceso productivo, de comercialización o de prestación de servicios, bajo algunos parámetros de magnitud de la empresa y de incorporación *indirecta* en el proceso de producción. (Antes protección de la ley tenía alcance solamente para consumidores finales).
- g) El establecimiento del daño punitivo: la condena por el daño, la sanción represiva. Es la posibilidad de que el poder administrativo aplique una condena a favor del consumidor afectado. Esta resulta una propuesta muy controvertida para la “corporación judicial” ya que habilita a que la autoridad administrativa pueda establecer una sanción civil, reparadora. Para el derecho, esto cuestiona fuertemente el “debido proceso” y la cuestión de los “jueces naturales” y va contra una tradición muy fuerte en la justicia.

Si bien estas son sólo algunas de las reformas, son suficientes para comprender el sentido de la misma. Sin duda se trató de una reforma que pretendió ampliar los niveles de protección para los ciudadanos en tanto usuarios y consumidores. Estas pretenden ampliar los alcances de la ley a nuevos sujetos, a nuevos servicios o productos y tienden a dar accesibilidad a los ciudadanos y a hacer más eficaces las instancias de reclamación y de apelación de estos derechos. En este sentido consideramos que su formulación y tratamiento dan cuenta de un proceso de ampliación de la ciudadanía en materia de protección al consumidor.

Las formas de ampliación y restricción de la ciudadanía, deben ser observadas tanto en la formulación legal de los nuevos derechos (atendiendo, en especial, a las luchas entre los actores en torno a su promulgación) como en el conjunto de instituciones creadas para su tutela. Esta última dimensión debe ser observada con especial atención porque allí se manifiestan (en general en forma difusa) los laberintos burocráticos, las ineficacias sistémicas las tensiones de la ciudadanía, las limitaciones en el ejercicio de los derechos consagrados.

Por otro lado, es importante señalar que los procesos de ampliación y restricción se superponen históricamente, no existen “momentos” de ampliación y “momentos” de restricción, sino que ambos dinamismos pueden coexistir en un momento histórico determinado, como surge en

el caso bajo estudio. Si bien desde una perspectiva histórica, se pueden identificar secuencias de ampliación de derechos y otras restrictivas, también es posible encontrarse con situaciones de convivencia conflictiva de las dos tendencias como es la coyuntura actual que estamos analizando..

CONCLUSIONES

En el año 1994 se instituyen unos nuevos derechos, los derechos de usuarios y consumidores, ampliándose el conjunto de garantías de que gozan los ciudadanos en la Argentina, en este caso, en su carácter de consumidores o usuarios de servicios. Junto con esto, surgen y se conforman organizaciones civiles y agencias públicas que tienen como función la promoción y protección de estos derechos, dando lugar a un nuevo campo de intervención del Estado en lo social. Sin embargo hizo falta el desarrollo y movimiento de ambos tipos de instituciones para avanzar en el camino del ejercicio efectivo de los derechos normativamente consagrados y, aún nos encontramos en un estadio de conocimiento, conciencia y ejercicio de derechos mínimo y elemental, circunscripto geográficamente, a los grandes conglomerados urbanos y socialmente, a los sectores más favorecidos de nuestra sociedad.

Por otra parte, el desarrollo institucional posterior a la sanción de los derechos y a la consagración del consumidor como sujeto de derechos no garantizó necesariamente y por sí sólo el acceso de todos los sectores a la protección de la ley. Este desarrollo se encuentra fuertemente ligado a las restricciones de un Estado debilitado y subdimensionado frente a los poderes económicos concentrados que se consolidan en nuestro país a partir de la implementación de las políticas aperturistas, primero y neoliberales, después y a las profundas desigualdades socio estructurales que éstas generan desde la década del 70.

Así es que en el marco de una inicial ampliación de la ciudadanía, en términos de incorporación de nuevos derechos de los que gozan los ciudadanos, se desencadenan procesos que limitan las garantías, También se despliegan otros procesos, de distinto tenor, que limitan su ejercicio efectivo por parte de los ciudadanos sujetos de derechos. Es lo que analizamos como “restricciones institucionales” del sistema de protección al consumidor y al usuario en la Argentina, limitaciones de tipo burocrático-organizativas, vinculadas a la eficacia de la intervención del Estado.

Estos problemas que desde los estudios de ingeniería institucional se presentan como problemas en la calidad de la gestión de las organizaciones públicas, en la medida en que se trata de organismos protectivos, que tutelan derechos de ciudadanía, configuran en rigor situaciones de vulneración o cuanto menos de limitación en el acceso a la protección de los derechos de los que gozan los ciudadanos. Una llamada no atendida, un reclamante no escuchado, un asesoramiento

erróneo, una indefinición en el canal para acceder a la denuncia, requisitos innecesarios significan derechos no protegidos o directamente violentados, tanto como lo pudo haber hecho el proveedor a quien el ciudadano se proponía denunciar.

Las falencias de la organización institucional: el desorden burocrático e inter-burocrático, las disputas políticas al interior del Estado, la irracionalidad en las pautas de la administración, la crisis del sentido del servicios público por parte de la “administración”, las profundas limitaciones en la gestión de las administraciones provinciales, las intentonas de incorporar los modelos de la gerencia privada en contextos de agresión permanente y sistemática al empleado público, el desfinanciamiento del estado y su impacto en la gestión, la debilidad para enfrentarse con el sector empresario, etc. También encontramos limitaciones normativas producto del desinterés en promover protecciones más avanzadas en la medida en que afecten a los sectores del capital. Finalmente identificamos desigualdades socio-estructurales que se traducen en el acceso a la información y a los medios de protección existentes (tanto en la administración –Poder Ejecutivo- como en la justicia) y que impactan en la constitución de nuevos sujetos políticos.

En este sentido, la ciudadanía representa un complejo proceso de construcción social que debe ser mirado no sólo a través de los derechos que los tutelan (formulación legal) sino también a partir de las prácticas de los actores interpelados en tanto ciudadanos. La ciudadanía, entonces, resulta un proceso dinámico de construcción social en el que diversos sectores luchan por el reconocimiento de derechos, a la vez que involucra el proceso de apelación a los derechos positivamente instituidos, lo que denominamos “prácticas de apelación”.

Los pobres desconocen cuáles son los derechos que les asisten (esto se manifestaba en el tipo de reclamos que construían, en las “formas de reclamar”). Los derechos reconocidos sobre la prestación universal de los servicios públicos, es un ejemplo clave de este tipo de situaciones. Las oficinas públicas, por su parte, no cuentan con mecanismos especiales o programas que lleven la información y los canales de reclamación hacia los sectores más vulnerables de la población.

Hay innumerables limitaciones que restringen el ejercicio efectivo de los derechos y allí es donde hay que promover el trabajo político institucional de garantizar el acceso a la protección de los derechos de todos los ciudadanos.

Bibliografía

- ABRAMOVICH, VICTOR Y COURTIS, CHRISTIAN: “Los anillos de la serpiente. Transformaciones del derecho. Entre el trabajo y el consumo.” Mimeo.
- ANDRENACCI, LUCIANO: “Ciudadanos de Argirópolis”; en *Ágora* N° 7; Buenos Aires, invierno de 1997.
- ----- “Imparis Civitatis: Elementos para una teoría de la ciudadanía” Mimeo.
- BASUALDO, EDUARDO: “El impacto económico y social de las privatizaciones” en *Realidad Económica*. N° 123. Abril-Mayo de 1994
- CARDOSO, FERNANDO HENRIQUE: “La sociedad y el estado” en *Pensamiento Iberoamericano*. Revista de Economía Política N° 5. Enero-julio de 1984.
- FELDER, RUTH Y LOPEZ, ANDREA: Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados. La experiencia argentina” en *Revista del CLAD*. Reforma y Democracia. Caracas. N° 14. Junio de 1999.
- FISCELLA, SERGIO: “Estado, ciudadanía y política social”; Editorial Espacio; Buenos Aires; 2005.
- FITOUSSI, JEAN PIERRE Y ROSANVALLON, PIERRE: “La nueva era de las desigualdades”. Manantial. Buenos Aires. 1997.
- GARCÍA CANCLINI, NESTOR: “Consumidores y Ciudadanos: Conflictos multiculturales de la globalización.” Ed. Grijalbo. Mexico. 1995.
- MARSHALL, T.H.: “Ciudadanía y clase social” en Marshall, T.H. y Bottomore, T: *Ciudadanía y clase social*. Editorial Alianza. Madrid. 1998.
- LOPEZ, ANDREA: “La participación de los usuarios en los entes reguladores” INAP. Buenos Aires. 2001.
- O DONNELL, GUILLERMO: “Estado, democracia y ciudadanía” en *Revista Nueva Sociedad*. N° 128. Caracas. Noviembre-Diciembre de 1993. Pp. 62-87.
- OSZLAK, OSCAR: “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” Documentos CEDES-CLACSO. N° 8. Buenos Aires. 1977.
- OSZLAK, OSCAR Y O’DONNELL, GUILLERMO: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. CEDES. Doc. N° 4. Buenos Aires. 1976.
- TWAITES REY, MABEL Y LÓPEZ, ANDREA: “La debilidad regulatoria como estrategia política.” *Revista Reforma y Democracia*. CLAD. N° 28. Febrero de 2004. Caracas.

- VILAS, CARLOS M.: “Deconstruyendo la ciudadanía: fragmentación social, globalización económica y política de identidades” en *Estudios Sociales*. N° 17. Segundo Semestre. Santa Fe. Argentina.1999.
- -----“Estado y mercado en la globalización” en *Taller. Revista de Sociedad, Cultura y Política*. Vol 5. N° 12. Buenos Aires. Abril de 2000. Pp.9-38.
- WAJNTRAUB, JAVIER (comp.): “Defensa del Consumidor. Ley 24.240 y normas complementarias”. LexisNexis Abeledo-Perrot, ed. Buenos Aires. Segunda edición. 2003.

Documentos

- MINISTERIO DE ECONOMIA Y OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. H. SENADO DE LA NACIÓN. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Publicaciones. *Ley de Defensa del Consumidor (texto actualizado)*. 1999
- LEY 25.156 en www.infoleg.mecon.gov.ar
- LEY 22.802 en www.infoleg.mecon.gov.ar
- LEY 18.511 en www.infoleg.mecon.gov.ar
- OPEP - MINISTERIO DE ECONOMÍA: *Boletín OPEP* Varios Números 1979-1980.
- PÁGINA 12: “Si es necesario, extenderemos el boicot”. Lunes 14 de marzo de 2005. Pp. 2-3.
- PROGRAMA CARTA COMPROMISO CON EL CIUDADANO. *Una mirada desde los organismos*. Subsecretaría de la Gestión Pública. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires. Septiembre de 2005.
- PROYECTO DE REFORMA. LEY 24.240 DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR. DOCUMENTO DE TRABAJO. SUBSECRETARIA DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR. BUENOS AIRES. 2005
- REGULACIÓN CON EQUIDAD: TARIFAS JUSTAS Y GANANCIAS RAZONABLES. Documento editado por el Ente de la Ciudad, Consumidores Argentinos, Unión de Usuarios y Consumidores, y otras. Marzo de 2002.