

## **PARTICIPACIÓN Y CONTROL CIUDADANO EN EL ESTADO POST-PRIVATIZADOR (\*)**

**Jorge Edmundo Barbará**

### **1. Debilidad estructural del usuario, cliente o consumidor en tiempos de globalización**

La globalización ha profundizado la dependencia de los gobiernos respecto de los grupos empresariales.

Ciertamente que aún antes de arribar el proceso de globalización tal como lo estamos observando en la actualidad, se reconoció que los grupos empresariales normalmente ocupaban posiciones de privilegio respecto de otros grupos en relación con el gobierno y que disponían de ciertas ventajas en relación a los consumidores y al mercado. Incluso, se advirtió que tales grupos ni siquiera precisaban de servirse de practicar lobbies ni otros métodos de presión para que los funcionarios gubernamentales atendieran a sus intereses:

*“Cualquier funcionario del gobierno que comprenda los requisitos de su cargo y las responsabilidades que los sistemas de mercado depositan en los hombres de negocios concederá a estos un lugar privilegiado. No es necesario sobornarle, embaucarle o presionarle para que lo haga. Tampoco tiene por qué ser un admirador incondicional del empresariado. Simplemente entiendo que, como es fácil apreciar, los asuntos públicos en los sistemas de mercado están en manos de los grupos dirigentes, gobierno y empresarios, que deben colaborar, y que para que el sistema funcione el liderazgo del primero debe someterse con frecuencia al de los segundos”,* había sostenido ya en 1977 Charles Lindblom (1977:175).

### **El Estado Social y el ciudadano**

Sin embargo, en los años cuarenta y en las décadas siguientes, hasta mediados de los ochenta, el Estado-Empresario correlativo al Estado de Bienestar o Estado Social, llevaba consigo una mayor autonomía en relación a los intereses de los grupos económicos privados. Ello era así toda vez que el principio que informaba la conformación de ese Estado consistía en que el poder del Estado debía lograr la posibilidad de

emanciparse políticamente de los influjos económicos privados mediante una sólida base de poder económico propio (Heller, 1963:154). Las políticas que se llevaron adelante a partir de tal orden conceptual motivaron una sustancial ampliación de la propiedad pública.

La propiedad pública surgió, pues, de un acto de afirmación nacional soberana. Si bien es cierto aquella “emancipación” del Estado siempre fue relativa, no es menos cierto que el funcionario del gobierno de aquel Estado de Bienestar poseía mayor discrecionalidad en su decisión respecto del influjo económico privado, toda vez que lo público había ocupado un sustancial espacio de lo privado, particularmente en aquellas áreas en donde los servicios eran prestados de manera monopólica por el propio Estado.

Ello ocurrió en razón de que los derechos de contenido social demandaron una programación integrada sistemática.

Era propio del Estado de Bienestar llevar adelante una política social generalizada, antes que sectorial, la cual pretendía constituir no una reacción frente a los acontecimientos sino una acción que respondiendo a una programación pudiera anticiparse a ellos y controlarlos.

La política social generalizada no se limitó a la menesterosidad económica de los más desamparados, sino que estuvo destinada a cubrir otros aspectos tendientes a la elevación del nivel de calidad de vida de los individuos.

En el campo económico se establecieron medidas destinadas a defender la economía local o doméstica.

Ahora bien, como el Estado Social reclamaba una política de dirección permanente y programada, **la legislación adquirió en este contexto el carácter de un instrumento de la intervención del Estado.**

En tal contexto, le cabe al Estado la responsabilidad de dirección general del proceso económico de mercado cuyos vicios debe corregir.

El Estado Social adquirió un rol eminentemente activo en la empresa económica nacional. Dejó de actuar como gendarme y exclusivo protector de los derechos

individuales, para hacerlo como garante de los derechos sociales. **Para ello, el Estado social desplegó su poder regulatorio a través de una planificación o programación para la dirección general del proceso económico.**

La política regulatoria estuvo guiada, pues, por las necesidades generales antes que por las específicas de cada área o sector.

En el sector de servicios públicos, en la Argentina, los actores del sistema se reducían a dos, a saber: el Estado prestador de servicios y el usuario. Al prestar los servicios, el Estado no se encontraba guiado por el criterio de máxima rentabilidad propia de la empresa privada, sino, al menos teóricamente, por el bienestar general. **La regulación se encontraba, pues, informada por el único concepto viable que correspondía con la expresión “ciudadano”.**

#### **El Estado post-privatizador y el usuario, cliente o consumidor.**

En Argentina, al colapsar el modelo de relación Estado-Sociedad brindada por el denominado Estado de Bienestar, a partir de 1989 se llevó adelante una política de privatización y desregulación que produjo un cambio profundo en la relación Estado-Sociedad, particularmente en el sector de servicios públicos, si bien es cierto el cambio afectó todo el escenario de esa relación.

A consecuencia de ese cambio se produjo el advenimiento de un escenario en el cual comenzaron a interactuar tres actores: Entes reguladores estatales, operadores privados y usuarios, clientes o consumidores.

Menor espacio al Estado, para reconocérselo a la Sociedad, subyacía como idea legitimadora de la reforma del Estado. Un regreso a la sociedad civil se presentaría, por tanto, como una manera de acentuar la legitimidad democrática de las decisiones políticas que llevaron adelante ese regreso.

Las privatizaciones y las desregulaciones aparecieron como requisitos instrumentales para dar vigencia al postulado que rezaba *“reducir el ámbito de la autoridad y fortalecer y ampliar el de la libertad”*. Después de todo, el desplazamiento del poder, se producía desde el ámbito de la autoridad -Estado-, al ámbito de la libertad -Sociedad-.

La “Sociedad” quedó representada por el mercado y, en el mercado, el “ciudadano” quedó representado por el usuario, cliente o consumidor.

Y, de la misma manera que no es lo mismo que el ciudadano se gobierne a sí mismo a que se gobierne a través de sus representantes, por la pérdida de la libertad y de poder real que tal representación significa, no es lo mismo que la “sociedad” la represente el “mercado” y, en éste, que al ciudadano lo represente el consumidor, usuario o cliente.

Y ello, simplemente, porque el mercado no es toda la sociedad ni todos los ciudadanos son consumidores.

La dimensión económica cobró un rol protagónico sustancial toda vez que su mejor exponente, el mercado, asumió un trascendente rol organizador, restando importancia a lo estatal o político como criterio de organización y convivencia social.

En forma paralela a este rol del mercado, aparece posicionado su destinatario final, el “consumidor, usuario o cliente”.

El “usuario, cliente o consumidor” es, pues, quien sólo puede exigir contraprestaciones a cambio del dinero que paga. Contraprestaciones, por lo demás, a cargo de uno -o varios- sucesores privados del Estado. En cuanto operador o empresa privada, su lógica de actuación consiste en el criterio lucrativo de máxima rentabilidad en la prestación de servicios. En cuanto usuario, cliente o consumidor, la lógica que a tal criterio lucrativo se corresponde, es la de una orientación **de toda su conducta** según las oportunidades del mercado y de la rentabilidad económica.

La consideración de un “usuario, cliente o consumidor”, en términos de mercado, no sólo supone un homo oeconomicus, que, como sujeto económico, actúa de una manera racional para un único fin económico, sino que supone abstraerse de la posibilidad de que existan sujetos que no puedan acceder a los servicios ofrecidos por esas empresas porque, si accedieran, se rompería el criterio de rentabilidad que supuestamente informa al mercado.

Y la posibilidad de que determinados sujetos no puedan acceder a los servicios de que se trata no sólo puede ocurrir por su precaria situación económica sino también por

otras razones, por ejemplo, por razones geográficas, toda vez que prestar tales servicios en tales zonas resultaría no rentable.

Precisamente porque los hombres son algo más que meros sujetos económicos y porque, además, es necesario asegurar la convivencia social en situaciones de asimetría económica y social, se explica la regulación extraeconómica de la economía.

En otras palabras, si se pretende que **también** quienes se encuentran imposibilitados de acceder a servicios prestados por operadores privados puedan acceder a los mismos, asegurándoles su goce, con independencia de las razones por las cuales se encuentran en esa imposibilidad, debemos **ampliar** nuestra comprensión respecto de aquella que representa un usuario, cliente o consumidor.

### **La debilidad del usuario, cliente o consumidor**

Ahora bien, la irrupción de grandes empresas prestadoras de servicios significó la realidad de una asimetría considerable respecto del usuario, cliente o consumidor de servicios en términos de recursos humanos, tecnológicos y económicos, sin contar con la influencia que comenzaron a ejercer sobre el regulador y la consecuente captura.

Tal asimetría nos conduce necesariamente a constatar la debilidad comparativa y estructural del usuario, cliente o consumidor.

La debilidad del usuario, cliente o consumidor se constata inequívocamente a partir del tipo de vínculo jurídico que la liga al operador privado, es decir, a través del denominado contrato de adhesión.

Esto es, el usuario, cliente o consumidor no sólo no interviene en las etapas licitatorias ni en las cláusulas de los contratos de concesión o de transferencia de los servicios del sector público al privado, sino que, una vez que el proceso de privatización está concedido y la prestación del servicio de que se trate pertenece al operador -u operadores- privado, tampoco interviene en la fijación de las cláusulas contractuales que luego él tendrá que cumplir. En efecto, el usuario, cliente o consumidor sólo tiene la alternativa de adherir o ratificar un contrato en el cual en manera alguna él ha intervenido, debiendo aceptar lisa y llanamente el precio y todas las condiciones que precisamente le son fijadas, o bien negarse a suscribirlo y quedarse sin servicio.

A poco que se repare que la prestación de una serie de servicios tiene carácter monopólico por la naturaleza propia de los mismos, se advertirá que, a la situación estructuralmente desfavorable en que se encuentra y que acabamos de hacer referencia, se agrega la circunstancia de que se encuentra en condiciones de usuario, cliente o consumidor cautivo sometido a los dictados de la o las empresas de que se trate.

La debilidad estructural en la que se encuentra frente al operador privado el usuario, cliente o consumidor no sólo es, pues, económica y técnica, sino también particularmente jurídica. [\[1\]](#)

Es posible afirmar que, de la misma manera que en el siglo XIX se hizo evidente la debilidad estructural del trabajador, haciéndose necesaria una legislación tuitiva o protectora en su favor, hoy el débil estructural es el usuario, cliente o consumidor, haciéndose necesario que el Estado asuma una posición protectora a favor de los mismos, para compensar la debilidad que padecen.

### **La globalización frente al “ciudadano-usuario, cliente o consumidor”**

Preguntarnos qué puede hacer el Estado para proteger al débil estructural en el Estado post-privatizador, requiere incluir en el análisis al fenómeno de la globalización.

Y ello así porque una de las consecuencias más visibles de ese fenómeno ha sido la de recortar fuertemente la capacidad de control y regulación de los Estados sobre las relaciones del mercado.

Ciertamente que es preciso distinguir entre el poder formal de los Estados nacionales y sus manifestaciones, y el contexto internacional real en el cual está inmerso ese poder formal.

Es que el Estado tiene que vérselas con sistemas de producción e intercambio que no reconocen limitaciones de carácter espacial o territorial.

David Held advierte lúcidamente que *“dos aspectos de los procesos económicos internacionales son centrales: la internacionalización de la producción y la internacionalización de las transacciones financieras, organizadas en parte por las compañías multinacionales. La mayoría de las compañías multinacionales organizan su*

*producción y sus estrategias de venta y distribución sobre un escenario regional o global. Aún cuando las compañías multinacionales tienen una clara base nacional, sus actividades están orientadas a maximizar su competitividad y rentabilidad internacionales, de modo que las subsidiarias (nacionales) individuales operan en el marco de una estrategia corporativa global... Una importante cantidad de evidencia respalda la hipótesis de que los avances tecnológicos en materia de información, comunicación y transporte están borrando las fronteras entre lo que hasta ahora eran mercados separados -fronteras que eran una condición necesaria de las políticas económicas independientes...” (Held, D., 1997:160).*

La globalización permite palpar que la geografía puede acercarse a su final, aunque nuestra vista nos informe lo contrario y nos ancle a un pasado. Aquí el tacto puede preceder a la visión.

Es que la internacionalización de las corrientes de producción y de las corrientes financieras, con una ventaja de estas últimas en términos de aceleración y volumen, en razón del mejor y más rápido aprovechamiento de los avances tecnológicos de información y comunicación a que hemos hecho referencia, va tornando cada vez más obsoletas instituciones propias del Estado en su capacidad de regulación y control territorial.

¿Qué capacidad de ejercer su poder de regulación y control territorial de manera independiente tiene un Estado cuando los niveles de empleo, su equilibrio fiscal, su crecimiento real, su ocupación y su desocupación y hasta su seguridad civil misma dependen de las decisiones de inversiones, dentro de ese mismo Estado, de las grandes empresas multinacionales?.

La globalización trae aparejada, pues, una virtual predeterminación de las decisiones estatales que sólo en apariencia –o formalmente- se encuentran como autónomas.

El contexto de la internacionalización de las decisiones estatales parece constituir, en buena medida y para algunos autores, la razón de las políticas de privatización llevadas adelante por Estados comparativamente más débiles, como los Estados latinoamericanos.

Esto es, si bien es cierto que en tales Estados las políticas de privatización aparecieron como una solución o salida al colapso del Estado intervencionista y, como tal, gozaron de una clara legitimidad democrática, no es menos cierto que la transferencia del control de los servicios públicos privatizados a favor de inversionistas y empresarios extranjeros plantearía la duda si aquellas decisiones estatales no obedecieron, de una manera importante a un contexto de internacionalización de esas decisiones políticas. En tal caso aparecería patente el cambio en el carácter autónomo de las decisiones estatales, toda vez que las políticas que motivaron la ampliación de la propiedad pública, en particular a partir de los años '40, suponían un alto grado de autonomía de la decisión estatal, en consonancia con los postulados del Estado Benefactor. En otras palabras, una de las causas determinantes de la Reforma del Estado, particularmente en regiones o países comparativamente más débiles, habría obedecido a la restricción de capacidad decisoria y de regulación de los Estados en consecuencia de una internacionalización de las mismas. El poder estatal ha obrado más como ejecutor que como creador del Derecho, resintiéndose, neurálgicamente, su capacidad de regulación autónoma. (Starr, 1993: 52).

Pero la globalización también ha llegado al consumo, produciendo las patéticas asimetrías que la integración del consumo tal fenómeno conlleva.

La aceleración de la globalización produjo una integración del mercado mundial de consumidores con rápidos cambios en las pautas de consumo. La importación de mercancías a escala mundial creció a escala mundial de 2 billones de dólares en 1980 a más de 5 billones de dólares en 1995, nos refiere el Informe de sobre el Desarrollo Humano 1998 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (P.N.U.D.)..

Ciertamente que el consumo a escala mundial ha revelado profundas asimetrías, que desde antes ya se advertían, como por ej., que existen 1.500 millones de hombres privados de acceso a agua limpia, 1.000 millones sin vivienda adecuada, 841 millones mal nutridos, 880 millones sin acceso a servicios de salud, 2.600 millones sin acceso a saneamiento, 2.000 millones privados de electricidad.

Esto es, las esferas de consumo más esenciales para satisfacer las necesidades - y capacidades- básicas vitales, revelan una mala distribución del consumo mundial.

Entre tales esferas de consumo reveladoras de exclusión social, se encuentran aquellos que tradicionalmente han sido tenidos como servicios públicos, tales como el agua potable, la escolaridad, la atención de la salud, la energía, el transporte.

El Estado post-privatizador, encerrado por la lógica del mercado que le manda no intervenir y por una sustancial pérdida de su capacidad regulatoria y de control en un escenario globalizado, se encuentra frente al dilema de qué hacer frente al usuario, consumidor o cliente que, por carecer de medios económicos o por otras razones, reclama imperiosamente la protección de ese Estado. Qué hacer con un ciudadano a quien el sistema le niega, o le obstaculiza, llegar a convertirse en usuario, cliente o consumidor.

¿Qué hacer con el ciudadano-cliente?.

## **2. Los Entes Reguladores y la participación del usuario, cliente o consumidor en el marco de las limitaciones estructurales**

La pregunta anterior admite que se la responda distinguiendo dos perspectivas, a saber: desde la conducta del ciudadano-cliente como **objeto** de la regulación y desde la actividad del propio ciudadano-cliente como **sujeto** de la regulación.

En otras palabras, qué condicionantes o derechos del ciudadano-cliente es menester tener en cuenta a los efectos de la regulación y control de la relación del consumo o uso de servicios públicos privatizados y qué participación real se le reconoce en el proceso de toma de decisiones de los organismos estatales de regulación y control.

En la República Argentina, desde el punto de vista jurídico formal, la situación aparece prevista en la normativa constitucional federal.

En efecto, el art. 42 de la Constitución Nacional dispone:

*“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 consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control”*

Como se observa, los dos primeros párrafos nos muestran al ciudadano-cliente en cuanto **objeto** de la regulación estatal; el tercero, nos muestra al ciudadano-cliente en cuanto **sujeto** de la regulación. En este último sentido no debe pasar desapercibido que se le reconoce una jerarquía de participación en un plano idéntico al de las propias Provincias interesadas en el sector de regulación o control de que se trate.

La posibilidad de que a un ciudadano-cliente se lo considere de manera más amplia que la de mero portador de una conducta respecto de la cual cabe la regulación estatal, aún reconociéndole determinados derechos, determina una distinción de los Entes de control y regulación estatales que excede de significar una mera sutileza.

En otras palabras, si el usuario, cliente o consumidor es observado desde un rol pasivo o como objeto de regulación a quien sólo es menester respetarle algunos derechos, el Ente de control y regulación asumirá determinadas características. Si su rol es activo, éste adquirirá previsiblemente, características diferentes.

De ahí que se sostenga que a los Entes es posible observarlos desde la perspectiva de dos modelos, el “modelo consumerista o consumista” y el “modelo ciudadano”, según fuere la consideración que del destinatario final de los servicios se tuvieren en mira.

Como señalan Felder y López (1999: 197), el modelo “consumerista” se edifica sobre la lógica privada de acercamiento al cliente, concibiendo a los usuarios como clientes individuales y reduciendo su espacio a temas micro en la regulación del consumo. El mercado supondría, en este caso una sumatoria de intereses individuales. En todo caso, la participación del usuario se circunscribe a los procesos de información,

particularmente desde el Ente hacia el usuario, y a un ágil sistema de reclamos, suponiendo este último pasar primero por el reclamo al operador privado para después llegar al Ente.

El “modelo ciudadano” propicia que los ciudadanos-clientes, además de ser escuchados, participan en los procesos de gestión y en la resolución de los problemas a que ellos les afligen, toda vez que lo que está en juego son intereses colectivos y no meras sumatorias de intereses individuales.

Es claro que la participación del usuario -o del ciudadano-cliente- admite graduaciones que permiten pasar de un modelo al otro, desdibujando los perfiles definitorios de tales modelos [\[2\]](#)

Las instancias participativas permitirán, en definitiva, orientar hacia el modelo al cual se aproxima –o representa- el Ente -.

Ahora bien, las instancias participativas del usuario –o ciudadano-cliente- requieren algunas precisiones.

En efecto, existen algunos supuestos básicos que merecen ser tenidos en cuenta a fin de posibilitar que una participación sustantiva de los usuarios en el proceso último de la toma institucional de decisiones adquiera pleno sentido.

En este aspecto, menester es señalar el aspecto referido al conocimiento que deben poseer los clientes acerca de sus derechos y la consecuente defensa de esos derechos. Se trata entonces de una cuestión **cultural**. Como dice Lumbía (2000), no resulta lo mismo regular la actividad económica contratando con usuarios pasivos que con clientes exigentes. En este último sentido resulta ilustrativo destacar que la ausencia de conocimiento de los clientes del servicio telefónico de la República Argentina era posible constatar empíricamente, toda vez que un estudio general sobre el estado de opinión y satisfacción de clientes y no clientes del servicio de telecomunicaciones encargado por la Secretaría de Comunicaciones de la Nación a la Universidad Católica de Córdoba, revelaba que, después de siete años de funcionamiento del Ente Regulador de ese sector –la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)- , establecido a consecuencia de la privatización del sector telefónico, el 84% de la población desconocía la existencia del órgano regulador.

Pero no sólo la *cultura pasiva* que afecta al usuario se refiere a su desconocimiento del Ente y de los derechos que puede ejercer.

Las reglas de juego de un mercado, ya sea abierto y competitivo o bien monopólico, exigen un conocimiento más acabado por parte de los usuarios de la complejidad ínsita en tales mercados, bajo el riesgo de que su participación se transforme en un mecanismo meramente ratificadorio de reglas que otros imponen.

En efecto, la "*cultura empresarial*" muestra que una vez que se ha obtenido la transferencia del ámbito público al privado el sector de servicios de que se trate, las prácticas de captura se disfrazan de un supuesto beneficio al cliente. Cuando, por ejemplo, en un mercado abierto y competitivo, se observa la conducta de operadores privados que, bajo la invocación de un mejor y más garantizado servicio o prestación en favor de clientes, usuarios o consumidores, se insiste en que la regulación debe producir demarcaciones geográficas respecto de las cuales, para acceder a la prestación de servicios, se requiere una determinada flota vehicular, radicaciones inmobiliarias, altas garantías o fianzas dinerarias, esto es, una capacidad diferenciada para la explotación de las zonas más rentables, el riesgo de la captura del Ente se hace evidente. La posibilidad de que ese riesgo sea señalado sólo por expertos no tiene el mismo significado que si aparece señalado por el conjunto de destinatarios finales del servicio en el cual aparece la posibilidad de una regulación semejante.

En este caso, la ausencia de conocimientos del usuario frente a un tipo de "*cultura empresarial*" puede tener por consecuencia excluirlo de una participación oportuna y eficaz en el proceso de toma de decisiones, aún cuando el usuario tuviere asignado un lugar en el propio Directorio o máxima jerarquía del Ente de que se trate. Aquí es menester tener en cuenta que las prácticas de captura que suelen emplear los grupos económicos privados involucrados en el respectivo sector de que se trate, no sólo se fundamentan en los considerables recursos económicos con que pueden eventualmente contar, sino se fundamenta en un mejor conocimiento de las reglas de juego que aprovechan en su favor.

Pero no sólo la posibilidad de una expansión regulatoria conlleva el riesgo de la captura y pérdida de independencia o autonomía en la función de control del Ente en beneficios de operadores privados.

También la expansión de la burocracia que requiere el Ente y su rigidez formal, pueden alentar prácticas de dependencia no económica sino de carácter político, que inciden en la pérdida de autonomía del Ente y en perjuicio de los usuarios. En este último sentido, una dependencia sustantiva del Poder Ejecutivo, es susceptible de transformar al Ente en un organismo obsecuente con el liderazgo político de quien aquel poder ejerce, en lugar de atender prioritariamente los intereses colectivos en juego. Si se repara aquello que se advirtió al comienzo de este trabajo, esto es, de un posicionamiento privilegiado de los empresarios en relación a los funcionarios estatales, aún prescindiendo de prácticas de corrupción, se podrá constatar que el riesgo de una “*cultura política*” que atenta contra un ejercicio independiente de la función de control y regulación, se agrega al de una “*cultura económica*” ínsita en las reglas de juego del mercado que condicionan la capacidad de regulación y control del Ente en relación a los usuarios.

Es necesario, pues, que los usuarios conozcan las reglas de juego dentro de las que tienen que actuar. Ese conocimiento es el presupuesto de una “*cultura activa*”, susceptible de convertir al usuario en un partícipe activo a la hora de discutir y definir criterios de regulación y control con conocimiento cabal de las consecuencias de la regulación y del control en la cual participa. De lo contrario, por más que se le asigne un rol protagónico en el organismo de control, dicho rol se reducirá a constituir una instancia ratificatoria y legitimadora de intereses ajenos, según ya se señaló.

De nada vale conocer que la regulación debe ser entendida como un remedio que tiende a generar un espacio competitivo hasta donde sea posible o que debe tratar de solucionar los problemas derivados de la prestación monopólica, si simultáneamente se ignoran las prácticas que desvirtúan a unas y otras.

El mandamiento contenido en la cláusula constitucional antes transcrita referido a que debe “proveerse a la educación para el consumo” no puede circunscribirse a la mera información sobre la calidad y condición de prestación de los servicios -o del servicio- ofrecidos de los productos que se consumen.

La educación a que ese dispositivo constitucional refiere cobra sentido en la medida que, a través de un sistema educativo formal bajo la responsabilidad de cada Ente, se proporcione al usuario los conocimientos de la dinámica y características del

mercado en el cual debe participar y del esquema institucional previsto para regular y controlar semejante mercado.

De ahí que no contengan un mero valor prescriptivo los requerimientos que se aconseja tener en cuenta a la hora de diseñar los Entes reguladores.

En otras palabras, la circunstancia de que tales requisitos no hayan sido tomados en cuenta a los fines de organizar un Ente regulador, no exime a éstos de “enseñar” a los destinatarios finales de los servicios el por qué de tales requerimientos. Y ello así toda vez que los requerimientos aconsejados para diseñar los Entes se han formulado a partir de los déficits, vicios y falencias observados a raíz de la puesta en funcionamiento de los Entes reguladores una vez efectuado el proceso de reforma del Estado a través de las privatizaciones de los servicios públicos.

Tales requerimientos no tienen su origen, pues, en meras reflexiones teóricas y conceptuales, sino que se asientan en constataciones empíricas que han revelado defectos en el diseño o funcionamiento de los Entes que tales requerimientos tienden precisamente a subsanar.

Resulta por demás elocuente e ilustrativa la virtualmente nula capacidad de control y regulación que poseen las autoridades argentinas en materia de hidrocarburos para enfrentar los acuerdos entre quienes detentan posiciones dominantes del mercado, particularmente en la fijación de precios a los combustibles, en razón de haberse ignorado los requerimientos básicos de un sistema de regulación y control antitrust, falencia que opera de manera tan perjudicial para el ciudadano-cliente que se encuentra virtualmente desprotegido frente a la operatoria de aquellos grupos económicos privados.

Por lo tanto, es menester que se conozca el contenido de los presupuestos del diseño institucional, considerados básicos, para asegurar el control ciudadano.

Es necesario prestar atención a los siguientes niveles, a saber:

- 1) Que, de ser posible, antes de efectivizar un proceso privatizador se definan los sistemas regulatorios tanto normativa cuanto institucionalmente.

2) Que el marco regulatorio contenga normas claras, coherentes y sencillas, reunidas, en lo posible, en un cuerpo único.

3) Que se cumplan con los presupuestos que permiten alcanzar la autonomía del Ente, tanto en cuanto a las normas que le dan existencia, cuanto a la composición personal de sus órganos directivos y criterios de designación y remoción de los mismos, así como el origen de los recursos necesarios para su funcionamiento.

4) Que se establezca una distinción precisa entre las funciones que deben cumplir los Entes y aquellas otras a cargo de otros organismos de la Administración.

5) Que se establezcan claramente los mecanismos institucionales de interacción entre el Ente y los usuarios.

6) Que se atienda a la geografía del Ente y a la consecuente descentralización de sus funciones.

La exigencia de una *“cultura activa”* no es una vía más para asegurar la participación del usuario. Es el presupuesto básico cuyo fortalecimiento es imprescindible para compensar la debilidad estructural del cliente, usuario o consumidor convirtiéndolos en sujetos partícipes del control y regulación de que se trate.

De lo contrario, se verán forzados a permanecer como objetos de regulación, no obstante encontrarse situados en los asientos donde se deciden las regulaciones y los controles.

Por lo tanto, un Ente regulador bien podría orientarse, y hasta representar, un modelo *“ciudadano”*, dando lugar a la participación formal del usuarios a través de información, encuestas, audiencias públicas e integración en Directorios pero, si no lleva adelante un proceso educativo con vistas a aquel tipo de cultura activa y si no testimonia, a través de su propia estructura orgánica y de su propia dinámica que está dispuesto a atender las demandas de una cultura activa semejante, sustancia se empalmará mejor con el *“modelo consumista”* o *“consumerista”*. En tal caso, y no obstante las previsiones normativas de aseguramiento de la participación del usuario, resulta por demás previsible que continuarán siendo ignorados por la ciudadanía.

Ciertamente que a los fines de tornar viable el ejercicio de una cultura activa y el consecuente proceso educativo, resulta importante el grado de homogeneidad o de heterogeneidad que revele el grupo de consumidores, usuarios o clientes de que se trate. De allí que es importante contar con asociaciones de usuarios o consumidores dispuestas no sólo a asumir la participación institucional que se hubiere previsto normativamente, sino dispuestas a llevar adelante la adquisición de un conocimiento equivalente a la posición institucional a ejercerse.

### **3. La “Carta del Ciudadano” de la Provincia de Córdoba**

A fines del mes de marzo del año 2000 la Provincia de Córdoba de la República Argentina procedió a darle forma legislativa a un amplio plan de reformas del Estado provincial que supuso la sanción y puesta en vigencia simultánea de tres leyes, a saber:

- 1) La ley nro. 8835 denominada “Carta del Ciudadano”
- 2) La ley nro. 8836 denominada “Modernización del Estado”
- 3) La ley nro. 8837 denominada “Privatizaciones -Incorporación del Capital Privado al Sector Público”.

Prescindiendo de los avatares políticos que determinaron la sanción de tres leyes separadas, en lugar de una única norma, a dicha sanción se arriba después de tener a la vista la experiencia de la Reforma del Estado a nivel nacional. Esto es, existe una experiencia de casi una década de apreciación de las virtudes y de los defectos de una reforma estructural del Estado y de sus relaciones con la sociedad.

Las tres leyes contienen disposiciones idénticas y reiterativas en un capítulo único de sus respectivas primeras partes. La sola diferencia consiste en que el art. 1º de la ley 8837 dispone que “el Estado Provincial adoptará *los principios y cambios de modelos de gestión*” establecidos en esa ley, y los arts. 1º de las leyes 8835 y 8836 disponen que “el Estado Provincial adoptará *los principios de reingeniería*” establecidos en dichas leyes. Por lo demás, las tres leyes enuncian, como uno de los objetivos fundamentales de las mismas, el siguiente, a saber:

*“Promover y asegurar la participación y controles ciudadanos...”* (art1º, inc. c);

así como la

*“Defensa de los derechos de las personas, usuarios y consumidores y participación de los mismos en el control de la gestión pública y en la regulación de los servicios públicos”* (art.1º, inc. h).

Dichos enunciados son, pues, comunes a las tres normas. La visión que guía a las normas pareciera ser, pues, la de priorizar la consideración del ciudadano-usuario antes que la de un usuario, cliente o consumidor aislado.

Dentro de este marco referencial, la ley 8835 -“Carta del Ciudadano”- crea un Ente Regulador de todos los servicios públicos provinciales.

Veamos, pues, el camino que nos permitirá efectuar algunas apreciaciones sobre el modelo de Ente previsto por esa ley y las posibilidades de participación de los usuarios.

Pues bien, esa “Carta del Ciudadano” reconoce “*derechos genéricos*” que les asisten a todas las “**personas**” entre los cuales se encuentran los de

*“obtener prestaciones y servicios públicos de calidad, efectivos para satisfacer sus necesidades y en plazos adecuado”* (art. 4, inc. a),

estableciendo la ley, a renglón seguido, que

*“tales prestaciones y servicios deberán prestarse mediante métodos y tecnologías modernos, centrados en la satisfacción del **ciudadano** y darán ayuda -de manera equitativa- a quienes más lo necesiten”* (art. 4, inc. b).

Pues bien, el universo subjetivo que la ley tiene en cuenta es “la persona” o “el ciudadano”. La circunstancia que reconozca “ayudar” o subsidiar “de manera equitativa” a quien más lo necesite, permite inferir que aquel que carezca de la capacidad adquisitiva establecida por el mercado para acceder a determinados servicios, no debiera ser excluido de los mismos. Tampoco debiera quedar excluido aquel que, por habitar en zonas geográficas de escasa densidad poblacional o en zonas alejadas de importantes centros de consumo, careciera de acceso al servicio básico de que se trate.

La ley, por tanto, parte de la idea de un “ciudadano-usuario” pretendiendo salir al cruce del fuerte cuestionamiento a lo público entendido como ámbito de lo colectivo emergente de la confrontación entre ciudadano-que- consume y usuario-que-puede pagar, (Thwaites Rey, M., 1999: 13), que se instaló particularmente a consecuencia de la Reforma del Estado a nivel nacional.

Correlativamente a estos derechos de las personas frente al Estado Provincial, la ley fija los “deberes” de este último. Entre tales deberes, la norma establece que

*“Deberá propiciarse la participación del ciudadano y arbitrar los medios para recibir y procesar -en forma orgánica y permanente- las opiniones y evaluaciones de los usuarios, ponderando las críticas y recomendaciones en las decisiones que se adopten sobre dichos servicios. A tal fin - entre otros- se introducirá un mecanismo de audiencias públicas, encuestas y consultas a asociaciones de usuarios” (art.10, inc. c).*

La ley fija, como principio genérico, que se “debe propiciar la participación” de los usuarios. Sin embargo, y a pesar de enumerar los medios a través de los cuales se concibe esa participación -audiencias públicas, encuestas, consultas-, resguarda para los organismos públicos de decisión la libertad discrecional de seguir o no seguir las opiniones y evaluaciones de los usuarios. Es que, en sustancia, los organismos públicos de regulación y control, se consideran árbitros de los conflictos que puedan presentarse en cada uno de los sectores de prestación de servicios de que se trate.

Una vez enunciados los “Deberes del Estado Provincial”, la ley 8835 se ocupa de los “Derechos de los Usuarios de los Servicios Públicos” (capítulo 3), que distingue los “Derechos de los Consumidores” (capítulo 5). Entre ambos capítulos establece, en el capítulo 4, el denominado “Ente Regulador de los Servicios Públicos” (ERSeP).

Antes de referirnos al Ente Regulador de los Servicios Públicos, la norma establece, entre los Derechos de los Usuarios, el derecho a participar en el control de los servicios a través de las organizaciones que agrupen a los usuarios, en los siguientes términos:

*“Las Asociaciones de Usuarios son órganos integrados por representantes de los mismos, que actúan en forma descentralizada y permanente en el ámbito de la autoridad*

*regulatoria, con el objeto de participar en el control de la prestación de los servicios” (art.18)*

Les queda reservado a las Asociaciones de Usuarios el monopolio de la participación de los usuarios en cuanto a la posición institucional en el respectivo Ente Regulador. En otras palabras, y como más abajo se advertirá, sólo las Asociaciones de Usuarios pueden integrar el Directorio del ERSeP y no los usuarios en forma aislada.

La ley crea, entonces, el Ente Regulador de los Servicios Públicos en los siguientes términos:

*“Créase el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSeP) en el ámbito del Poder Ejecutivo Provincial, jurisdicción del Ministerio de Obras Públicas, que tendrá carácter de organismo autárquico, con personalidad jurídica de derecho público del Estado Provincial y capacidad para actuar pública y privadamente, individualidad financiera y patrimonio propio. Se dará su organización interna de acuerdo a la presente ley”(art.21)*

Aquí nos nacen dos comentarios. Uno, referido a la autonomía del Ente. Otro, referido a su tamaño o amplitud y a su competencia técnica.

En cuanto a la primera cuestión - autonomía del Ente-, es posible advertir no obstante la autarquía y personalidad propia, con recursos propios, que se le reconoce al Ente, su dependencia del Poder Ejecutivo Provincial no parece haberse compadecido con la independencia o autonomía deseable de un Ente Regulador semejante.

Es claro que un Ente dependiente del Poder Ejecutivo puede asumir un comportamiento independiente de la función reguladora. No obstante, debemos convenir que un Ente independiente o autónomo de los poderes políticos supone establecer un modelo institucional más propicio para encauzar un comportamiento independiente de la función reguladora. Esto es, el continente ayuda al contenido.

Es menester tener en cuenta que un Ente Regulador ejerce un amplio poder de policía que lo torna políticamente relevante, sin perjuicio de su deseable carácter técnico. El conocimiento del mercado -o de los mercados- en que debe actuar, le permite al Ente evaluar, de manera continua, las tendencias de evolución de tales mercados, las curvas

de desarrollo de la oferta y la demanda, las motivaciones de los consumidores, la incorporación de tecnología por los operadores privados, los dinteles diferenciados de capacitación de recursos humanos de los respectivos operadores, las conductas agresivas de los operadores entre sí, las condiciones y calidad de los bienes y servicios ofrecidos, el nivel de conflictividad que presenta la prestación de los servicios con los usuarios. Pero además de evaluar tales variables, el Ente debe regular y controlar, en consecuencia de esa ponderación, en el o los mercados sobre los que le asista competencia, y en esa labor requiere independencia de criterio.

Si se advierte que los usuarios o consumidores son a su vez votantes que eligen a las autoridades del Estado, entre ellas al propio titular del Poder Ejecutivo del cual depende el Ente, o si se advierte que los prestadores privados pueden encontrarse en una situación de privilegio particularmente frente a los funcionarios de carácter político en función de encontrarse estos facultados para conformar la voluntad estatal, el carácter dependiente del Ente puede desnaturalizar su sentido y sus funciones.

Las tentaciones que otorga un Ente dependiente, tornándolo permeable a presiones de naturaleza política, pueden acarrear desagradables consecuencias respecto del proceso de reforma del Estado en general. Si se piensa, por ejemplo, que la presión política ejercitada sobre los reguladores tiene o puede tener efecto sobre el costo o precio del servicio, fijándolo por debajo o por encima del adecuado, las consecuencias no tardarán en aparecer. En el primer caso, se vislumbrará un previsible deterioro del servicio y hasta un probable quebranto del prestador privado. En el segundo caso, la inequidad de los precios, previsiblemente, se traducirá en descontento y aumento de la tensión social. En ambos casos, un inadecuado modelo de institucionalización habrá ayudado a una mala cultura política obstaculizante o impeditiva del comportamiento independiente de la función reguladora. Por lo demás, la ruptura de confianza en una reforma del Estado que ha dado lugar a un accionar defectuoso del Ente, puede hacer volver la mirada hacia atrás, apareciendo nuevamente la idea de reestatalizar o nacionalizar los servicios.

En cuanto a la segunda cuestión –tamaño y competencia técnica-, también debe advertirse que la ley 8835 ha creado una especie de super Ente o Ente ómnibus con una competencia considerablemente amplia, toda vez que comprende la prestación de todos los servicios públicos prestados en territorio provincial, sea por operadores privados o por

el propio Estado Provincial. Únicamente no resultan alcanzados por su competencia los servicios de carácter nacional o municipal.

En principio, un Ente de tales características puede favorecer una expansión burocrática y convertirse en un organismo inoperante y, además, proclive a la captura. Un Ente semejante se compeadece más bien con formas institucionales propias del Estado intervencionista antes que con el Estado post-privatizador. Y ello así porque la característica propia del Estado post-privatizador fue la de ejercer un poder de policía especializado a través de Entes Reguladores y de Control sectoriales, que reflejaban los respectivos sectores en que iba produciéndose la transferencia de servicios públicos desde el ámbito estatal al ámbito privado.

Sin embargo, si su organización interna se corresponde con la respectiva especificidad de servicios cuya regulación y control le ha sido atribuida, es posible salvar la objeción que presentamos.

En tal caso, la distribución de competencias que resulte de su estructura orgánica debiera asumir la forma y funciones de ámbitos sectoriales especializados, particularmente en cuanto a la dotación de recursos humanos e instrumentos de control.

La necesidad de que el Ente se organice de manera técnica y con el respectivo conocimiento experticio, posibilita un ejercicio del poder de policía especializado conforme a la configuración de los respectivos mercados en los cuales debe ejercerse la regulación y el control.

Las dos observaciones formuladas, tanto la referida a la autonomía cuanto la referida al tamaño y a la competencia técnica, constituyen presupuestos necesarios para el efectivo control de los Entes particularmente frente a la prestación de los servicios por parte de prestadores privados. La ausencia de ese control efectivo constituye un núcleo neurálgico en el cual se centra la crítica respecto del funcionamiento de estos Entes a nivel nacional. Se suele mencionar como caso emblemático, la ausencia de un efectivo control técnico por parte del Ente Regulador de la Energía (ENRE), respecto de la empresa Edesur S.A., lo que se estima contribuyó a ocasionar la interrupción en el suministro de energía eléctrica a 154.140 usuarios (alrededor de 500.000 personas), durante 10 días a partir del 15 de febrero de 1999 en la Ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, en el Directorio mismo del Ente Regulador de los Servicios Públicos, la ley ha reconocido un lugar a los usuarios, en los siguientes términos:

*“El ERSeP será dirigido por un Directorio de seis (6) miembros nombrados por el Poder Ejecutivo.*

*Los miembros del Directorio deberán observar los mismos requisitos que para se Diputado Provincial y durarán cinco (5) años en sus funciones, siendo reelegibles por una sol vez.*

*Dos (2) de los miembros del Directorio serán nombrados a propuesta de cada uno de los partidos políticos de oposición al Poder Ejecutivo que cuenten con un mayor número de legisladores en la Asamblea legislativa.*

*Un (1) miembro será designado a propuesta de las Asociaciones de Usuarios .*

*La remuneración de los miembros del Directorio será establecido por el Poder Ejecutivo y deberá tener un nivel acorde con la responsabilidad e idoneidad propia de sus funciones” (art. 26).*

La recepción que reconoce la ley a un representante de las Asociaciones de Usuarios revela una trascendencia innegable

Ningún Ente Regulador Nacional había llegado a semejante grado de participación, dando respuesta a la normativa constitucional antes referida y transcrita.

Desde la perspectiva expuesta, el avance es notable en orden al control ciudadano.

Sin embargo, es necesario formular algunas apreciaciones.

En primer lugar, el ERSeP ha sido concebido como instancia de control, de regulación y de resolución de conflictos. Esta última atribución surge expresa a partir del artículo 32 de la ley 8835 que acuerda a dicho organismo la facultad de resolver las controversias motivadas en la prestación de servicios públicos, una vez que el reclamo que se hubiere formulado por ante el prestador del servicio no hubiere sido resuelto.

La norma establece, entonces, la competencia **previa y obligatoria** del Ente para resolver **todos** los conflictos que se susciten con motivo de la prestación de servicios regulados por el mismo.

Recién después de haberse ejercido dicha función de naturaleza jurisdiccional por parte del Ente, quedará expedita una acción ante el Tribunal respectivo.

Pero el ejercicio de la función jurisdiccional supone que no se puede ser juez y parte. Y en el Ente sólo está prevista, legalmente, la representación de los usuarios, no la de los prestadores privados.

Si bien es cierto que el débil estructural es el usuario, y que posicionar a éste supone nivelarlo con aquellos prestadores que, por su fortaleza en recursos económicos y humanos y por su posición privilegiada, se encuentran en niveles de desproporcionada ventaja y, si bien es cierto que los variados mecanismos de captura del regulador se corresponden con tales ventajas comparativas (Barbará, 1999: 13), no obstante el reparo institucional aparece obvio. Ello así porque supone configurar una lesión al principio de igualdad, constitucionalmente amparado, dando posibilidad a una descalificación de una norma de participación en sustancia encomiable, a partir de un eventual planteo de inconstitucionalidad.

Por lo demás, una representación en funciones jurisdiccionales sólo reconocida a favor de los usuarios a través de sus representantes puede dar lugar a una “captura a la inversa” que pondría en riesgo la concreción de una legítima aspiración del débil estructural.

El control ciudadano debe, pues, inclusive cuidarse de sí mismo para poder ser ejercido legítimamente sin correr el riesgo de incurrir en los mismos vicios y falencias que, precisamente, dan sustento a la exigencia de participación ciudadana en la regulación y el control.

La segunda reflexión que nos cabe, consiste en que un asiento en el Directorio es importante, pero no suficiente, a los fines de una adecuada participación del usuario en las instancias de control y regulación. La necesidad de que aquella participación se dé también “de abajo hacia arriba”, es imprescindible para completar el círculo. Nos estamos refiriendo al aseguramiento de la participación oportuna del usuario a lo largo del proceso

de toma de decisiones. Es importante, por tanto, que las estructuras orgánicas de los Entes no se parezcan a una rígida pirámide sino a una red. Sólo así podrá “acercarse al cliente”, particularmente cuando el Ente debe ejercer sus funciones en un amplio ámbito territorial. Pero “acercarse al cliente” supone, asimismo, superar las estructuras burocráticas, dando cabida a organizaciones privadas y al tercer sector, precisamente en el cumplimiento de los instrumentos que suponen inclusión del punto de vista de los usuarios, como sondeos, encuestas y consultas.

Si los usuarios cuentan con información adecuada y si poseen el conocimiento experto necesario o un cultura activa apropiada, cobra pleno sentido que participen de la decisión sobre control y regulación que su posición en el Directorio les asegura, toda vez que esa participación que la ley reconoce en el Directorio, se debe cumplir, necesariamente **de manera previa** a la toma de decisiones. Ello significa no sólo conocer los fundamentos y consecuencias de las decisiones sino haber intervenido activamente en el itinerario o camino que lleva a tales decisiones. Caso contrario, su participación formal quedará relegada a una mera función de ratificación con riesgo de legitimar decisiones que favorezcan intereses ajenos.

Pues bien, en la ponderación final acerca del modelo al cual se acerca o representa el ERSeP de la Provincia de Córdoba, entendemos que se compadece con el modelo ciudadano.

El plexo normativo dentro del cual está inserto, el cual tiene en cuenta a “la persona” o “al ciudadano”, la incorporación del valor “equidad” en materia de servicios respecto de los más necesitados, la obligación impuesta al Estado de que propicie la participación del ciudadano, y, además la consideración simultánea de una serie de derechos de naturaleza social plenamente operativas (derecho a la educación, a la salud, a la seguridad, a la solidaridad, a la información con correlativas obligaciones estatales), que no han sido aquí tratados por la naturaleza de este trabajo, habla a las claras que la reforma del Estado que se persigue ha recogido las experiencias de la reforma del Estado Nacional, y pretende salir al encuentro anticipado de consecuencias negativas.

Dentro de ese marco, se encuentra la participación que se otorga al usuario en el control y la regulación de los servicios públicos bajo el concepto de que el mismo, antes, es un ciudadano.

La ley constituye, pues, una bisagra entre el Estado Social y el Estado post-privatizador neoliberal.

Se ha optado por el “modelo ciudadano”. No obstante transitar en tiempos de post-privatización y de globalización, la ley es un buen testimonio de una regulación que considera prioritariamente un principio de integración social a través de la priorización de la noción político democrática de ciudadano por sobre la economicista, de cliente, usuario o consumidor.

Sólo falta ahora aprobar el examen de la experiencia a fin de que los propósitos de la ley no queden relegados a meros postulados éticos de cumplimiento inalcanzable.

#### **4. Síntesis conclusiva**

Hemos visto que el Estado social suponía que sólo mediante el establecimiento de una sólida base de poder económico estatal propio, era posible emanciparse políticamente de las influencias económicas privadas. La política regulatoria configuró un instrumento de programación para la dirección general del proceso económico. La noción de ciudadano se correspondía, entonces, con el bienestar general que guiaba la prestación de los servicios públicos a través del Estado generalmente en forma monopólica.

El Estado post-privatizador significó un cambio profundo priorizando las reglas del mercado, bajo el dogma de un “regreso” a la sociedad. En el mercado, el ciudadano quedó sustituido por el usuario, cliente o consumidor. La regulación se especializó conforme fuera la configuración del mercado una vez privatizada la prestación de los servicios públicos. Apareció una clara asimetría respecto de aquéllos que no podían convertirse en usuarios pero continuaban siendo ciudadanos. Pero asimismo, se constató que el propio usuario que podía acceder a los servicios estaba afectado por una debilidad estructural, particularmente comprobable a partir del vínculo jurídico -contrato de adhesión- que lo ligaba al prestador privado de esos servicios. En este contexto, la globalización aparece con efectos negativos para la capacidad de regulación y control de los Estados, amenazando con un final de la geografía y, por ende, con el ámbito territorial de validez regulatoria de parte de los Estados.

En semejante contexto, se impone preguntarnos: ¿qué hacer con el ciudadano-usuario, cliente o consumidor?.

La respuesta a tal pregunta requiere analizar al ciudadano-consumidor desde una doble perspectiva: como objeto de regulación y como sujeto de regulación. Si se prioriza la primera tendremos una regulación estatal propia de un “modelo consumista” o “consumerista”. Si se prioriza la segunda tendremos una regulación estatal propia de un “modelo ciudadano”.

Corresponde, entonces, verificar el grado de participación que se reconozca al usuario en el proceso mismo de regulación, para advertir en qué modelo se encuentra y, por tanto, **hasta dónde puede extenderse el poder estatal de regulación en tiempos de post-privatización y globalización respecto de sus habitantes.**

La necesidad de una “cultura activa” de parte del usuario se presenta, entonces, como un prerrequisito de participación plena en el proceso regulatorio. Ello importa no sólo conocimiento de los derechos y obligaciones, sino de las características, dinámicas y distorsiones del mercado y del Estado en cuya regulación se pretenda participar.

La reciente “Carta del Ciudadano” de Córdoba presenta un interesante modelo de análisis. En el contexto de un Estado que pretende privatizar y reformarse y, por ende, desprenderse de la base económica propia, se persigue, al mismo tiempo, continuar dando vigencia a los derechos de contenido social que suponen obligaciones estatales propias del Estado Social. En este contexto, la adopción del “modelo ciudadano” de regulación y control, a través del acogimiento de la participación institucional del usuario en el propio órgano directivo del Ente Regulador que esa ley crea, requiere reflexión y ponderación para que ese notable experimento no fracase.

## Bibliografía

Barbará, Jorge Edmundo.

1994. "Los entes reguladores en la era de las desregulaciones" en Revista *La Ley*, Bs. As., Año LVIII, N° 246, Tomo 1994-E, pág. 1393.

1996. "La teoría de la captura de los entes reguladores. El caso del sistema postal o de correos" en Revista *La Ley*, Bs. As., Año LX, N° 206, Tomo 1996-E, pág. 875.

1999. "Las privatizaciones: Fundamentos legitimadores" en Revista *Contribuciones 2/1999*, Konrad Adenauer Stiftung, pág. 127 y ss., CIEDLA, Buenos Aires.

1999. "Globalización y división de la soberanía" en Revista *Contribuciones 1/1999*, Konrad Adenauer Stiftung, pág. 101 y ss. CIEDLA, Buenos Aires.

1999. *Privatización y Participación. Diseño institucional y control horizontal en los entes reguladores*. Comunicación presentada al IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Mexico; mimeo.

Barbará, Jorge Edmundo y Nallino, María Alejandra.

1996. "El Estado post-privatizador: De la decisión general a la decisión especializada" en Revista *La Ley*, Bs. As., Año LX, N° 81, Tomo 1996-B, pág. 1030.

De Dios Cincunegui, Juan.

1995. *La participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados*. Revista *La Ley*, Año LIX, Nros. 205, 206, 1995.

Held, David.

1997. *La democracia y el orden global*. Paidós, Buenos Aires.

Heller, Herman .

1963. *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica, Quinta edición, México.

Kammerman, Sheila y Kahan, Alfred (comp.).

1993. *La privatización y el Estado benefactor*. Fondo de Cultura Económica, México.

Lindblom, Charles E.

1977. *Politics and Markets*. Basic Books, Nueva York.

López, Andrea y Felder Ruth.

1999. "Participación de los usuarios en el control de los servicios públicos privatizados" en Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, N° 14, Venezuela.

Lumbía, José Luis

2000. *Diseño institucional y características de los procesos decisivos de los entes reguladores de servicios públicos*. Informe Beca de formación primer nivel, Consejo de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de la Provincia de Córdoba (CONICOR). Dirección: Jorge E. Barbará. Mimeo

PNUD.

1998. *Informe sobre desarrollo humano 1998*. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Mundi- Prensa Libros S.A, Madrid.

Smith, Martin.

1997. *"El pluralismo" en Teoría y métodos de la ciencia política*. Marsh, D. y Stoker, G. (eds.) Alianza Universidad Textos, Madrid.

Spiller, Pablo T.

1998. *"Compromiso regulador y privatizaciones de servicios públicos. Implicancias para futuras investigaciones compartidas"* en *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Saiegh S. y Tomasini M. Compiladores. Ed. Eudeba. Buenos Aires.

Thwaites Rey, Mabel

1999. *"La esencial noción de ciudadanos/usuarios"* en *Le Monde Diplomatique*, agosto 1999.

Reseña biográfica

Nacido en Mendoza (República Argentina) en el año 1944. Abogado y Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, República Argentina. Cursó estudios de posgrado en la Universidad de Tübingen, Alemania. Actual Decano de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, República Argentina y Profesor Titular de la cátedra de "Historia del Pensamiento Político", de la misma Facultad. Profesor Titular de la cátedra de "Derecho Político", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, República Argentina. Es Consejero Titular del Consejo de Seguridad Ciudadana y Miembro de la Comisión Ejecutiva de la Unidad Ejecutoria para la reglamentación de la Ley 8835/00 ("Carta del Ciudadano") de la Provincia de Córdoba, República Argentina. Ha sido Vocal Director del Ente Regulador y de Control del Sistema Postal de la República Argentina (Comisión Nacional de Correos y Telégrafos) e Interventor de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Correo Oficial de la República Argentina. Ha sido Secretario de Gobierno de la Municipalidad de Córdoba, República Argentina.

---

(\*) Este trabajo ha sido presentado al *V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública (Santo Domingo, octubre de 2000)*, Área temática 2, Panel 2.10 ("*Las nuevas formas de gestión de los servicios públicos*").

<sup>1</sup> En orden a dicha debilidad, en la República Argentina se está abriendo paso una vigorosa jurisprudencia tendiente a paliar los efectos perjudiciales que semejante debilidad acarrea al usuario, cliente o consumidor. Véase al respecto los fundamentos, tanto del Tribunal de Primera Instancia cuando de Segunda Instancia, en la causa "Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires contra EDESUR". En dicha causa, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Bs. As. promovió demanda contra la empresa concesionaria de electricidad EDESUR S.A., persiguiendo que se estableciera la responsabilidad de la misma y que se la condenara a reparar los daños y perjuicios sufridos por la propia Defensoría y por los damnificados de la Ciudad de Bs. As. (usuarios y terceros) derivados de la falta de provisión de energía eléctrica y que afectara a unos 150.000 usuarios de diversos barrios de dicha ciudad. Al acoger la demanda, los tribunales actuantes en ambas instancias efectuaron interesantes consideraciones acerca de la debilidad estructural del usuario, cliente o consumidor de servicios públicos privatizados. Revista Jurídica "La Ley", Bs. As., Ed. La Ley, 8 de junio de 2000, pág. 1 y sgtes.

[2] Felder, Ruth y López, Andrea, siguiendo a Brachet, refieren "una clasificación de las actitudes de la Administración respecto a la inclusión del punto de vista de los usuarios en los temas relativos a los servicios públicos". Dicha clasificación parte de la provisión de información a los usuarios -la cual configuraría la obligación básica de la Administración hacia éstos-, continúa con la institucionalización de los mecanismos de consulta, sigue con las formas de concertación y culmina con el partenariat. La información se correspondería con la necesidad de que los usuarios no desconozcan las normas para que puedan cumplir con sus derechos y obligaciones. La consulta supone requerir la opinión de los usuarios pero de manera facultativa no vinculante respecto de la decisión que en definitiva adopte la Administración. La concertación supone ya un acuerdo entre la Administración y los usuarios determinando la decisión que en definitiva se adopte. En esta última se advierte el cese o fin de la discrecionalidad o unilateralidad de la decisión de la Administración. El partenariat supone una institucionalización de la concertación, existiendo estabilidad y permanencia en el concurso de voluntades entre la Administración y los usuarios a los fines de las decisiones que se adopten. En este último caso es menester prever la representación o integración de los usuarios en los organismos públicos. Las dos primeras formas de participación se aproximan al "modelo consumerista"; las dos últimas al "modelo ciudadano" toda vez que se trate de "hacer del usuario un ciudadano" (Felder y López, 1999: 197 y 198).