

“Los nuevos mecanismo de Participación de las Asociaciones de Consumidores en Argentina”

Marcos Medina

*Introducción.

En el presente trabajo centraremos la atención en lo referente a la política de Defensa del Consumidor y su manifestación jurídica en los derechos del consumidor, en el contexto de las reformas en las estructuras del Estado en la década de los noventa y las nuevas oportunidades que estos cambios en el Derecho otorgan a la participación ciudadana en la administración [1](#) y en la gestión de intereses públicos, como mecanismos para la consolidación del sistema democrático. Por otra parte esquematizaremos la reglamentación de las asociaciones de consumidores en la legislación Argentina.

La cristalización de una sociedad de consumo, o el paso hacia una sociedad postindustrial pone al Derecho y en consecuencia al Estado ante el desafío de dejar de lado su rol de árbitro de intercambios sociales para convertirse en un instrumento activo del cambio social, adosando al conjunto de normas prohibitivas tradicionales nuevas normas positivas que buscan el progreso social en su sentido más amplio dando lugar a dos tendencias: mayor reglamentación de la vida económica y social; y ampliación de derechos reconocidas a personas jurídicas y físicas, convirtiéndose de esa manera en un instrumento de intervención.

En las últimas décadas varios países han diseñado diversos mecanismos en el marco de una política para la promoción de los intereses de consumidores tendientes a lograr un equilibrio de poder más efectivo entre los consumidores y las fuerzas del mercado, partiendo de la premisa de la existencia de fallas o imperfecciones que colocan a los primeros en una situación desventajosa.

Estos mecanismos han tenido en cuenta que la búsqueda del bienestar de los consumidores está fuertemente influida por tres tipos de actores, que ha decir de Offe [2](#) se encuentran en una relación de diferenciación, en el sentido que son relativamente independientes entre sí, por un lado los productores y suministradores de bienes y servicios consumidos en el hogar, el Estado en su función de poder judicial y legislativo y finalmente los consumidores Individuales y sus Organizaciones.

Los ejes vectores que componen esta política son por un lado la educación del consumidor, acceso a la información, y protección al consumidor, que dan lugar a una diversidad de necesidades y prioridades de los distintos estamentos que integran este grupo social. Sumado a este primer grupo de componentes también se ha contemplado en el marco de esta política encarada por los Estados el acceso de los consumidores a la justicia, y la organización, representación y consulta de los consumidores, estas últimas estrechamente relacionadas entre sí a efectos de asegurar la plena concreción de los propósitos contemplados en los lineamientos del primer grupo de componentes.

Distintos instrumentos jurídicos han dado lugar a una serie de mecanismos administrativos y constitucionales que reflejen los propósitos de esta política; así por ejemplo los países escandinavos instituyeron el Tribunal de Defensa del Consumidor y el Ombusman del Consumidor [3](#), los Tribunales de pequeñas causas, las disposiciones constitucionales de Portugal, España y Suiza, etc.

En nuestro país como resultado de la conjunción entre disposiciones constitucionales previstas en la Reforma de 1994, la ley de Defensa del consumidor, los decretos y resolución que reglamentan su articulado, y otras disposiciones legales surgen una serie de mecanismos que responde a los criterios que está reflejados en la política de defensa del consumidor en los ejes “*de acceso a la justicia*” y los de “*la organización, representación y consulta de los consumidores*” dando lugar a diferentes posibilidades de intervención de la ciudadanía, especialmente las asociaciones de consumidores en la substanciación de las políticas tendientes asegurar los derechos de los consumidores pivoteada por el Estado Nacional.

Estas asociaciones son esencialmente privadas en el estricto sentido de la palabra [4](#), pero a diferencia de las empresas privadas no tienen ánimo de lucro, asimismo su esencia está basada en su “independencia del Estado” [5](#), aunque su desenvolvimiento, y consolidación, así como el desarrollo de sus actividades esté fuertemente ligado a un marco legal que reglamente su funcionamiento, a espacios en donde puedan intervenir y a la posibilidad de recibir directa o indirectamente recursos financieros del gobierno [6](#).

El tipo ideal de Asociaciones de Consumidores se caracteriza como toda organización de la sociedad civil organizada [7](#) por encontrarse por fuera del sistema partidario o mejor dicho de actividades políticas partidarias, no tener ánimo de lucro, son

esencialmente independientes de toda forma de actividad profesional, comercial y productiva, no religiosas, las fuentes de su sostenimiento económico se originan en la contribución de los asociados-consumidores, en voluntariado o de subvenciones del Estado, no pudiendo provenir de donaciones, aportes o contribuciones de empresas y mucho menos del producto de avisos publicitarios en sus órganos de difusión.

I) Los mecanismos de Participación de las asociaciones de consumidores.

Podemos identificar dos tipos de mecanismo de participación de la conjunción de estos dos ejes antes citados, y un andamiaje legal sobre el cual se asienta el funcionamiento de las asociaciones de consumidores en el ámbito federal o central y la posibilidad de recibir subsidios con cargo al presupuesto nacional.

Sobre el eje de acceso a la justicia nos encontramos con tres grupos a saber:

- a) Procedimientos de Denuncias:
 - 1) Ante la autoridad de aplicación.
 - 2) Ante el Defensor del Pueblo.

- b) Procedimientos Judiciales:
 - 1) Acciones previstas en la Ley de Defensa del Consumidor.
 - 2) Amparo colectivo del artículo 43 C.N.

- c) Procedimientos Extrajudiciales:
 - 1) Negociaciones directas
 - 2) Tribunales Arbitrales.

También se ha implementado un sistema de consulta a las organizaciones de consumidores que se reflejan en dos mecanismos:

- 1) Consejo de los Consumidores

2) Participación en los entes reguladores de servicios públicos.

Por otra parte y estrechamente ligado al proceso de privatización de servicios públicos encarados por el gobierno nacional al principio de los noventa y la consiguiente necesidad de fijar las tarifas de los mismos nos encontramos con a la audiencia pública, cuyas características nos sitúan ante un mecanismo híbrido, ya que tiene elementos propios que no permiten encuadrarlo correctamente en ninguno de los grupos antes expuestos.

Por ser más próximo a la apertura de nuevos espacios de participación, focalizaremos el análisis en los principales lineamientos de los mecanismos de consulta y la audiencia pública.

a) Consejo Consultivo de los Consumidores

En el año 1998 por Resolución 616/98 de la Secretaría de Industria, comercio y Minería del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos se crea el Consejo Consultivo de los Consumidores, para tratar asuntos inherentes a la defensa del consumidor, con funciones de asesoramiento y consulta a las autoridades de la Secretaría. El mismo está integrado por las autoridades de la SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR y las asociaciones inscriptas en el Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores. Las funciones que cumplen sus miembros son ad honorem, y se ha dispuesto en la misma reglamentación que mantendrá reuniones periódicas.

b) Intervención en los Entes Reguladores.

El tercer párrafo del artículo 42 de la Constitución Nacional prevé el derecho de las asociaciones de consumidores y usuarios a tener necesaria participación en los organismos de control previstos por los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional.

Tal como se puede apreciar la Carta Magna no describe en que consiste la “necesaria participación”, y los criterios para integrar los entes reguladores, remitiendo a las normas que rigen el funcionamiento de tales organismo [8](#), para que sea determinado quien, como y en que proporción tiene derecho a integrar estos entes.

En la opinión mayoritaria de los comentaristas de la Constitución esta participación necesaria consiste en participar en los cuerpos directivos, con voz y voto, aunque sin afectar el quórum, ya que como lo ha sostenido el Convencional Viverio el carácter consultivo del participación de los usuarios y consumidores en los organismos de control de los servicios mantiene en la práctica la total desprotección de usuarios y consumidores frente a las prestadores de servicios públicos y en nada salvaguarda los intereses de los mismo en relación con estas.[9](#)

Por otra parte no podemos olvidar el lento proceso de implementación de la participación de las asociaciones de usuarios en los órganos de dirección de los entes reguladores, frustrando las previsiones de las disposiciones constitucionales.

c) Las Audiencias Públicas.

Para concluir la referencia a los nuevos mecanismo de participación, nos ocuparemos de un instituto de naturaleza sui generis, ya que presenta elementos de acceso a la justicia y consulta, además de características judiciales como extrajudiciales, y a veces de índole administrativa.

Su concreción como mecanismos principales de participación en los regímenes democráticos está estrechamente ligada al reconocimiento jurídico de los intereses difusos, o derechos de incidencia colectiva. Si bien no esta reglamentada por la Constitución en forma explícita, ha sido una práctica saludable desde el regreso de la democracia Argentina.[10](#)

Este mecanismo tiene por objeto incidir de alguna manera en la calidad de las decisiones que se adopten, ya que su institucionalización trae aparejada compromisos y consecuencias, tales como la obligatoriedad de su celebración, y la obligatoriedad de fundamentar desestimaciones de opiniones vertidas por los participantes en caso de no tomarlas en cuenta.

Por otro parte la audiencia pública, forma parte del debido proceso, siendo inequívoca su presencia en el ámbito jurídico a partir de las sanción de leyes que regulan su realización en los marcos reglamentarios de los servicios públicos privatizados y del juego de los artículos 18, 41, 42 y 43 de la Constitución Nacional [11](#).

La celebración de las audiencias puede estar contempladas en ámbito del poder legislativo, en la administración, en caso que nos preocupa, en los entes reguladores, puede ser convocada por el defensor del Pueblo, o dispuesta por un juez, en todo nivel jurisdiccional siempre que se comprometan intereses difusos, otorgando los interesado la oportunidad de opinar y objetar, siendo en el tema del derecho de los consumidores el espacio por excelencia para que las asociaciones de consumidores presenten su punto de vista en cuestiones tan importantes como la prestación de servicios públicos privatizados especialmente.

II) LAS ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES EN EL SISTEMA JURÍDICO ARGENTINO.

En cumplimiento de las disposiciones constitucionales, se ha regulado un sistema legal que reglamente el funcionamiento de las asociaciones de consumidores y la posibilidad de recibir aportes con cargo al presupuesto nacional.

En este sentido, La ley de defensa del Consumidor, además de lo dispuesto en los artículos 56 y 57 y la remisión a las disposiciones del Código Civil, ha sido complementada por las normativas que crean y reglamenta las funciones del Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores.

Este instituto ha respondido a la necesidad de contar con un sistema de información que permita conocer el funcionamiento de las asociaciones de consumidores e implementar un sistema de evaluaciones periódicas que posibilite seleccionar a aquellas que estén en condiciones de obtener el otorgamiento de contribuciones con cargo al Presupuesto Nacional.

A tal fin se ha dispuesto [12](#), en un primer momento los requisitos que deben cumplimentar, tales como la identificación de la Asociación, sus estatutos, la conformación de la Comisión Directiva, copias de las actas de asambleas, cantidad de socios y adherentes, recursos económicos, última memoria y balance, reseña de sus actividades desde su fundación, vínculos que tenga con instituciones oficiales y no oficiales de defensa del consumidor, u otras, nacionales y extranjeras, y copia de publicaciones e intervenciones habituales de la asociación y de sus directivos en medios

de comunicación. Por otra parte la misma reglamentación dispone que todos estos datos deben ser actualizados anualmente, para conservar el registro.

Para obtener contribuciones financieras con cargo al presupuesto nacional, las asociaciones registradas para ser seleccionadas, deberán acompañar a la solicitud de tales contribuciones, la última memoria y balance, planes futuros de acción y proyectos de asignación de los recursos que soliciten, dentro del primer trimestre del año anterior al del ejercicio en que se contemplará la contribución en caso de ser otorgada.

En una reglamentación posterior [13](#), se limitó la autorización para funcionar en el ámbito nacional a partir de la inscripción en el REGISTRO NACIONAL DE ASOCIACIONES DE CONSUMIDORES siempre que acrediten su actuación efectiva en **más de una jurisdicción**. ya sea provincial o de la Ciudad de Buenos Aires., atento a la forma de Estado Federal y las atribuciones que la ley de Defensa del Consumidor otorga a las entidades provinciales y al gobierno autónomo de Buenos Aires, y sin perjuicio de esas atribuciones.

Asimismo ha adicionado a los requisitos de la reglamentación anterior la intervención necesaria de colegios de escribanos y ciencias económicas en la certificación de la documentación a presentar, remisión de publicaciones editadas, implementó el Formulario de *"Encuesta Anual a las asociaciones de consumidores"* el que deberá ser presentado debidamente completado y toda otra Información y/o documentación que la misma disponga, cualquier información o documentación que acredite las actividades desarrolladas o a desarrollar en pos de la defensa, información y educación del consumidor, y las requeridas por la autoridad de aplicación y la certificación emitida por la autoridad de aplicación local que acredite la autorización otorgada para funcionar así como las actividades desarrolladas en esa Jurisdicción, también la reglamentación intensificó los requisitos de permanencia en el registro.

Por último en el año 1999 [14](#), una nueva reglamentación del registro Nacional de Asociaciones de consumidores, incremento de manera considerables las condiciones para otorgar la autorización para funcionar y como consecuencia del ello la posibilidad de obtener recursos económicos con cargo al presupuesto del Estado.

En esa línea para otorgar la autorización para funcionar las asociaciones deben acreditar su actuación efectiva, a través de la entidad madre y filiales, en **DOS (2)** o más jurisdicciones locales, ya sean provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entiendo por entidad madre la asociación originaria, en donde funcionará la sede central, siendo requisito indispensable que la asociación cuente, a los efectos de lograr su registro, una (1) o más filiales o delegaciones.

Esta filial debe cumplir con los siguientes requisitos: estar prevista en los estatutos de la entidad madre, funcionar en un jurisdicción distinta, carecer de personería jurídica propia, denominarse igual que la entidad madre, tener la misma identificación tributaria, designar sus autoridades de acuerdo a lo establecido en los estatutos de la entidad originaria, y estar obligada a elevar sus estados contables a la entidad madre, para que formen parte del balance consolidado de la entidad.

Si bien mantuvo gran parte lo previsto en la reglamentación anterior, esta Resolución impone a las asociaciones que pretendan el registro acreditar el cumplimiento de las obligaciones impositivas, previsionales y sociales mediante certificación de contador público con firma legalizada por el Consejo Profesional.

La innovación más importante que incorpora esta resolución es que por primera vez desde el dictado de la ley de defensa del consumidor se fijan los criterios para la adjudicación de aportes estatales. En efecto esta resolución prescribe que A los efectos del otorgamiento de las contribuciones financieras con cargo al presupuesto nacional, se tendrán en cuenta criterios de representatividad, autofinanciamiento, actividad y planes futuros de acción a cumplir por las mismas de acuerdo a los lineamientos establecidos por la ley de Defensa del consumidor y con fundamento en las pautas fijadas por la DIRECCION NACIONAL DE COMERCIO INTERIOR sobre la base de parámetros objetivos.

La legislación ha sido casuística a la hora de reglamentar el funcionamiento de las asociaciones de consumidores, en cuanto a sus fines y actividades, asimismo el Estado ha ido incrementando de manera notable los requisitos para otorgar el Registro Nacional y la posibilidad de otorgar subsidios, con claros propósitos a saber:

a) Limitar el número de asociaciones, a efectos de fortalecer el accionar de las mismas.

b) Procurar una mejor distribución territorial de las asociaciones y los mecanismos privados de defensa del consumidor en el marco de un país federal.

c) Por último, asegurar una mejor adjudicación, aprovechamiento y control de los recursos monetarios con cargo al presupuesto nacional, otorgados a las asociaciones.

III) A modo de conclusión, más interrogantes

A lo largo de la década del noventa el Estado Argentino, ha implementado por múltiples factores, políticas orientadas al consumidor, con la finalidad de equilibrar las relaciones entre los distintos participantes del proceso económico y acrecentar la transparencia y la difusión de información en los mercados, ha marcado el interés en el desarrollo de instituciones representativas de los consumidores orientadas a asegurar el cumplimiento de sus derechos, con un correlato Constitucional y legal de importante magnitud, que ha significado la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, otorgando un mayor protagonismo a la sociedad civil en los procesos de toma de decisión.

La política de defensa de los derechos del consumidor, y sus correlatos legales han lugar a una serie de interrogantes estrechamente ligados a la consagración de nuevos espacios de participación ciudadana, tales como:

1) ¿Qué incidencia ha tenido la apertura de estos nuevos espacios en la ciudadanía en general, en lo referente a la solución de cuestiones cotidianas, especialmente en la prestación de los servicios públicos?

2) ¿Cómo influyó el modelo de lucha, características y historia del movimiento de consumidores de consumidores en Argentina en la eficacia de la implementación de estos nuevos mecanismos de participación?

3) ¿Cuál es el criterio para determinar cuáles son las asociaciones, que puedan constituirse en interlocutores válidos del Estado?

4) ¿En qué medida afecta al voluntariado, y la misión de las asociaciones de consumidores y usuarios, los aportes del Estado y la participación remunerada en los directorios de los Entes Reguladores de sus miembros?

5) ¿Cuáles son los mecanismos de fiscalización y control de los aportes transferidos y que parámetros se tienen en cuenta para a evaluación de los proyectos financiados con dichos aportes?

6) ¿Puede el movimiento de consumidores, tradicionalmente débil, sustituir o complementar las acciones del Estado en la regulación del Mercado?

Por último, toda sociedad que se dice democrática, debe responder de igual manera en todos los ámbitos, no solo a nivel del Estado sino también en la sociedad civil, por lo que el interrogante final estaría comprendido por el nivel de representatividad de las asociaciones de consumidores, y la democratización al interior de sus estructuras ¿Constituyen verdaderamente un espacios de deliberación de iguales que puedan proyectarse hacia otros espacios similares, o son simplemente pequeñas estructuras burocratizadas y especializadas en los problemas del consumo?.

* Abogado, Jefe de Trabajos Prácticos .Cátedra de Sociología. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas. U.N.N.E.

Citas y Notas

1 Cunill Grau, Nuria: Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión y representación social. Clad. Nueva Sociedad. 1996

2 Offe, Claus: Estrategias Alternativas en Planificación del Consumidor.

3 Cf. Edling, Axel, "Solución de conflictos. Acceso a la justicia. La experiencia sueca: El Ombudsman del consumidor", p. 269-277, traducido por el Instituto Nacional del consumo (España), en Stiglitz, G. (director), "Defensa de los consumidores de productos y servicios. Daños-contratos", La Rocca, Bs. As. 1.994, Citado por Piris Cristian: Los Derechos del consumidor en el Mercosur. Secretaría de Ciencia y Técnica. UNNE 2000.

4 Von Bulow , Marisa y Abers Rebecca: Civic Associations and the State in Brazil: Some Changes in the Legal Framework and an Agenda For Research.2000 Meeting of the Latin American Studies Association. Miami, Marzo de 2000.

5 La literatura ha señalado como el más gran peligro para las organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de ser cooptada por el Estado, claramente la dependencia financiera de los fondos que proporciona el gobierno produce un doble efecto por un lado incrementa el riesgo de perder autonomía, convirtiéndose de organizaciones combativas a prestadoras de servicios, y desalientan el voluntariado, rasgo más característicos de estas organizaciones. Confr. Cunill Grau, (1996).

[6](#) Von Bulow, Marisa y Abers Rebecca .Op. Cit.

[7](#) Para las características generales de las organizaciones de la Sociedad Civil ver Luna, Elba "El Capital Social. Hacia la construcción del índice de Desarrollo . Sociedad Civil de Argentina". PNUD Argentina.BID. 1997.

[8](#) No debemos olvidar que el proceso de privatización de Servicios Públicos en Argentina es anterior a la Reforma Constitucional, y los marcos regulatorios de los servicios públicos privatizados, son de las más diversas índoles, algunos están controlados por Entes Independientes, otros con organismos al interior del ministerio de Economía, y no existe un criterio único de sistemas de contralor, muchos de ellos no prevé la participación de los usuarios en la constitución de los directorios.

[9](#) Fundamentos del proyecto de disidencia parcial del despacho de la mayoría de la Comisión de nuevos Derechos y Garantías, del Convencional Eduardo Viyerio citado por citado por Jiménez Eduardo Pablo: **Los Derechos Humanos de la Tercera Generación. Medio Ambiente. Derechos del usuario y el consumidor. Acción de amparo - Jurisprudencia.** EDIAR. Buenos Aires. 1997.

[10](#) En la Argentina, la modalidad de la Audiencia Pública fue introducida por el ambientalismo, precisamente como garantía para una participación pública ordenada. Ya en 1984, a inicios del regreso de la democracia, el Senado de la Nación celebró a título demostrativo la primera Audiencia Pública a raíz de la necesidad de determinar su competencia en el control de la contaminación del Río Reconquista.

[11](#) Gordillo, Agustín: “ **Tratado de Derecho Administrativo**”. Tomo II. La defensa del Usuario y del Administrado. Segunda Edición. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires. 1998.

[12](#) EX- S.C. e I. N° 289/95

[13](#) Resolución 1139/97

[14](#) Resolución 461/99