

Américo A. GARCIA
Leonardo RABINOVICH

CONSUMO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CONOCER Y HACER VALER DERECHOS



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO**

Consumo y participación ciudadana

Conocer y hacer valer derechos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

Secretaria académica

Roxana S. CARELLI

Secretaria de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretaria de Extensión Universitaria

V. Silvio SANTANTONIO a/c

Secretaria de Administración

Graciela C. HAGE

Secretario Legal y Técnico

Guillermo E. CONY

Secretario General

V. Silvio SANTANTONIO

Consejo superior

Autoridades:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

Roberto C. MARAFIOTI

Consejeros

Claustro docente

M. Beatriz ARIAS

Adriana A. M. SPERANZA

Cristina V. LIVITSANOS (s)

Adriana M. del H. SÁNCHEZ (s)

Claustro estudiantil

Lucía E. FERNANDEZ

Cecilia B. QUIROGA

Claustro no docente

Carlos E D'ADDARIO

Consumo y participación ciudadana

Conocer y hacer valer derechos

Américo A. García - Leonardo Rabinovich



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

García, Américo A.

Consumo y participación ciudadana : conocer y hacer valer derechos / Américo A. García ; Leonardo Rabinovich. - 1a ed. - Moreno : Universidad Nacional de Moreno, 2017.
220 p. ; 22 x 15 cm. - (Agenda UNM / Santantonio, V. Silvio)

ISBN 978-987-45575-9-9

1. Defensa del Consumidor. I. Rabinovich, Leonardo II. Título
CDD 343.071

Universidad Nacional de Moreno

Colección: Agenda UNM

Director: V. Silvio SANTANTONIO

1a. edición: Noviembre 2017

© UNM Editora, 2017

Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno
(B1744OHC), prov. de Buenos Aires, Argentina
(+54 237) 425-1619/1786, (+54 237) 460-1309,
(+54 237) 462-8629,
(+54 237) 466-1529/4530/7186,
(+54 237) 488-3147/3151/3473
Interno: 154
unmeditora@unm.edu.ar
<http://www.unm.edu.ar/editora>

ISBN (edición impresa): 978-987-45575-9-9

La edición en formato digital de esta obra se encuentra disponible en: <http://www.unm.edu.ar/repositorio/repositorio.aspx>

La reproducción total o parcial de esta obra está autorizada a condición de mencionarla expresamente como fuente, incluyendo el título completo del trabajo correspondiente y el nombre de su autor.

ISBN (edición digital): 978-987-3700-78-1

Libro de edición argentina

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723

Prohibida su reproducción total o parcial.

UNM Editora

Consejo Editorial

Miembros ejecutivos:

V. Silvio SANTANTONIO (presidente)
Roxana S. CARELLI
Adriana M. del H. SÁNCHEZ
Jorge L. ETCHARRÁN
Pablo A. TAVILLA
Roberto C. MARAFIOTI
L. Osvaldo GIRARDIN
Pablo E. COLL
Alejandro A. OTERO
Florencia MEDICI
Adriana A. M. SPERANZA
María de los Ángeles MARTINI

Miembros honorarios:

Hugo O. ANDRADE
Manuel L. GÓMEZ

Dirección de Comunicación Institucional:

Ana C. LÓPEZ

Departamento de Asuntos Editoriales:

Pablo N. PENELA

Staff:

R. Alejo CORDARA (arte)
Josefina DARRIBA (Ja! Design)
Sebastián D. HERMOSA ACUÑA
Cristina V. LIVITSANOS
Daniela A. RAMOS ESPINOSA

Este libro se terminó de imprimir en diciembre de 2017 en los talleres gráficos de OFINSUMOS S.A. Tucumán 978 1° C.A.B.A.



Libro
Universitario
Argentino



Presentación

Con esta publicación, avanzamos en la concreción de propósitos vinculados a lo que interpretamos es un aspecto central de la misión universitaria: reflexionar colectivamente y aportar a la construcción de mejores políticas, comportamientos sociales o soluciones institucionales que impliquen nuevas respuestas a los problemas contemporáneos de la sociedad.

Al decir de los autores, *“una de las características principales que asume la sociedad actual está constituida por el desarrollo en forma masiva y globalizada de la producción, la distribución, la comercialización y el consumo. Como resultado de este proceso, la producción y la comercialización de bienes y servicios se han ido concentrando alrededor de las actividades de grandes empresas que actúan a escala mundial y que han puesto a los consumidores en una situación de marcada debilidad”*, es por ello que, el desequilibrio se plantea y con mayor intensidad para los sectores de menores recursos que se enfrentan no sólo a las dificultades para satisfacer sus necesidades básicas de consumo, sino también a la falta de información sobre sus derechos como consumidores, esta doble dificultad. Más aún la escasa participación de los sectores carenciados no sólo se explica por el desconocimiento a los derechos que los asisten sino también por la falta de confianza en la posible resolución de sus reclamos, esta problemática nos interpela a contribuir en la reflexión académica y en la búsqueda de alternativas que mejoren el acceso a la información sobre los derechos y mecanismos para la solución de controversias, como medio para enfrentar la indefensión y desprotección de amplias mayorías y ejercer plenamente sus derechos ciudadanos.

Si bien, la sanción de la Ley N° 24.240 en 1993 implicó un progreso en la protección de los consumidores y más tarde, con la Ley N° 26.991, se incorporaron reformas más ambiciosas, particularmente un nuevo sistema de acceso a la justicia y fortalecimiento del desarrollo de las organizaciones civiles de defensa de usuarios y consumidores; la desigualdad y poder de negociación entre las grandes empresas y los consumidores no sólo persiste sino que aumenta día a día.

Por otra parte, bajo este nuevo marco se ha avanzado hacia la descentralización de la autoridad de aplicación y es en este contexto que la UNM cree necesario proponer una línea de trabajo comunitario de orientación y divulgación, que contribuya a delinear formas más efectivas de hacer valer estos derechos, sobre la base de una labor de investigación aplicada, con un enfoque multidisciplinar, impulsada desde la formación curricular de diferentes áreas epistémicas y carreras que conforman nuestra Universidad.

Este texto, elaborado por los docentes Garcia y Rabinovich, responsables también de haber llevado adelante numerosos talleres de “Consumo y Participación Ciudadana” entre los años 2011 y 2014, efectúa un pormenorizado análisis de la normativa vigente, da cuenta de las reglamentaciones complementarias y de la estructura que se ha conformado en torno a la defensa del consumidor, concluyendo en recomendaciones que van mas allá de la dimensión protectiva de derechos, apuntan al fomento de un consumo *“más responsable, más ético, más amigable con la naturaleza”*. El trabajo necesariamente aborda el problema de la persuasión y la manipulación publicitaria, de los mecanismos de financiamiento rápidos y excesivamente onerosos, aportando sugerentes conclusiones, poniendo especial énfasis en el rol de las organizaciones de la sociedad civil que luchan contra el engaño y el fraude, el estímulo al consumismo, a favor de su desarrollo institucional.

Sin duda, se trata de una experiencia altamente participativa, que sintetiza los aportes realizados desde diferentes ámbitos de nuestra

Universidad, cuyos resultados hasta la fecha se resumen en esta obra, y cuyo valor excede la dimensión estrictamente didáctica, al condensar capacidades institucionales para formar, investigar, difundir y producir líneas de acción concretas que aporten a la construcción de ciudadanía en una temática de alto impacto en la sociedad moderna.

Confiamos que esta publicación no defraudará intereses y expectativas; los autores son destacados especialistas que cuentan con una dilatada trayectoria en los temas abordados, y con su trabajo ofrecen una reflexión profunda sobre el funcionamiento del sistema, una sistematización de la labor realizada en la UNM y una opinión fundada sobre los avances y perspectivas de la participación ciudadana en la actualidad para la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores.

Noviembre de 2017

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretaria de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Moreno

Índice

Introducción

Sección 1: Derechos de los consumidores

Capítulo 1: Derechos básicos del consumidor ciudadano.....	23
Capítulo 2: Mejor y mayor protección para usuarios y consumidores.....	31
Capítulo 3: Fortalecimiento de los derechos en el nuevo Código Civil y Comercial.....	41

Sección 2: Servicios Públicos y Servicios Financieros

Capítulo 4: Servicios públicos.....	53
Capítulo 5: Telefonía fija y celular. Derechos y nuevos escenarios.....	81
Capítulo 6: Crédito y consumo.....	91
Capítulo 7: Derecho de los usuarios de servicios financieros.....	101

Sección 3: Ambiente Humano

Capítulo 8: Consumo y ambiente humano.....	113
---	-----

Sección 4: Defensa de los Derechos y del Ingreso Familiar

Capítulo 9: Hacer valer los derechos.....	121
Capítulo 10: Optimización del poder de compra.....	129
Capítulo 11: Congelamientos, acuerdo y control de precios.....	137
Capítulo 12: Compra inteligente.....	143

Sección 5: Defensa de la Competencia

Capítulo 13: Políticas de competencia para defender al consumidor.....	153
Capítulo 14: Hacia una eficaz política antimonopólica...	157

Sección 6: Respuestas desde la sociedad Civil

Capítulo 15: Las técnicas de comercialización y la conducta del consumidor.....	167
Capítulo 16: La responsabilidad social empresarial y la autorregulación publicitaria.....	187
Capítulo 17: Las organizaciones de usuarios y consumidores.....	195

Introducción

Una de las características principales que asume la sociedad actual está constituida por el desarrollo en forma masiva y globalizada de la producción, la distribución, la comercialización y el consumo. Como resultado de este proceso, la producción y la comercialización de bienes y servicios se han ido concentrando alrededor de las actividades de grandes empresas que actúan a escala mundial y que han puesto a los consumidores en una situación de marcada debilidad. Las Naciones Unidas han reconocido este hecho al expresar que “los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación”.¹ Esos desequilibrios se presentan con mayor agudeza en aquellos sectores socialmente postergados que no sólo enfrentan restricciones económicas de ingreso y empleo que dificultan sus posibilidades de acceso a niveles adecuados de consumos básicos para la satisfacción de sus necesidades inmediatas, sino también con la falta de información acerca de sus derechos como consumidores y de los mecanismos existentes para encarar la solución de controversias que puedan presentárseles. Agrava esta situación de debilidad el hecho que frecuentemente son estos sectores las víctimas principales de fraudes, engaños, provisión de productos de baja calidad, intereses usurarios, entre otros padecimientos.

El desigual acceso a la información y a los recursos elementales para ejercer su ciudadanía constituye un elemento clave que caracteriza la debilidad mencionada y que mantiene a importantes sectores

1 “Directrices de la Naciones Unidas para la protección del Consumidor”. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2016.

de la sociedad en situación de indefensión y desprotección, de la cual resulta difícil salir a partir de acciones meramente individuales.

Como respuesta a los procesos de concentración y centralización de capital y frente a la constante expansión de estas dinámicas en la producción y comercialización masiva de bienes y servicios, que caracterizan al capitalismo desde fines del siglo XIX, tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, se han ensayado diferentes formas de respuestas, algunas de ellas para contrarrestar los efectos más perniciosos que estos procesos tienen para los ciudadanos en su carácter de usuarios y consumidores.

Aún teniendo en cuenta la intervención del Estado en este escenario y la estructura legal que se ha desarrollado en los últimos años, la desfavorable correlación de fuerzas entre grandes empresas comerciales (hipermercados, empresas de telecomunicaciones, entidades financieras, cadenas de comercios de electrodomésticos, etc.) y los consumidores persiste en gran medida y aún se agrava en las condiciones de crisis que perduran en la economía internacional.

La Argentina no ha estado al margen de este panorama y en las últimas décadas fue desplegando su propio sistema de protección. Cuenta con legislación antimonopólica desde 1923, inspirada en la Sherman Act de EE.UU; a lo largo del siglo XX el Estado ha ido sancionando normas e implementando políticas que intentaron regular diferentes mercados; y a partir de los años noventa, como respuesta a las consecuencias perjudiciales de las políticas neoliberales, especialmente la privatización de los servicios públicos, se aprobaron leyes en defensa de los derechos de los consumidores y sus principios quedaron plasmados en la reforma constitucional de 1994.

Con la sanción de la Ley N° 24.240 en 1993, el Estado advirtió la necesidad de proteger en forma específica al ciudadano en su rol de consumidor o usuario por considerarlo el sujeto más débil en la relación de consumo. Si bien es cierto que inicialmente no fue un texto de avanzada ni de prolija concreción, dado que su aprobación se hizo en el marco de la hegemonía del pensamiento neoliberal y pro mercado de la década del '90, y que su contenido fue degradado por el veto presidencial de alrededor de 10 artículos respondiendo

de esa forma al lobby empresarial, sucesivas modificaciones, entre las que sobresale una reforma integral en el año 2008, fueron configurado un muy aceptable sistema legal de protección.

Desde la sanción de la ley, tanto desde el Estado como desde las organizaciones civiles de defensa de usuarios y consumidores, se han encarado diversas acciones: difusión de los derechos, instrumentación de formas de resolución de conflictos, movilización callejera, presencia mediática; pero que, por diversas razones limitantes, no han tenido la expansión necesaria para que la temática de los derechos de los consumidores se extienda a los más diversos sectores sociales y se promuevan formas de participación, de autoprotección, de prevención y de resolución propia de los posibles problemas que se presentan en las relaciones de consumo, y en forma especial en los sectores de menores ingresos.

Actualizaciones y mejoras en la legislación mencionada, tanto la de carácter antimonopólica como la de defensa de usuarios y consumidores, fueron incorporando derechos e instrumentos para que aquellos se cumplan y sus beneficiarios puedan hacerlos valer. En septiembre de 2014 se sancionó la Ley N° 26.991, Nueva Regulación de la Relaciones de Producción y Consumo, que incluyó reformas a las normas de abastecimiento, defensa del consumidor y defensa de la competencia y un nuevo sistema de acceso a la justicia para reclamos, conflictos y denuncias en materia de relaciones de consumo.

En todo este largo período de aplicación y mejora de la legislación se fue consolidando, primero dentro del Estado Nacional y, con el tiempo, en algunos Estados Provinciales, una planta de funcionarios de carrera con alta capacitación, experiencia y compromiso, que lenta pero persistentemente fue haciendo de la defensa de los derechos de los consumidores una verdadera política de Estado. En este punto, hay un aspecto sumamente positivo en la ley de Defensa del Consumidor cual es la descentralización de la autoridad de aplicación, lo que ha hecho que las provincias puedan aplicarla localmente. Incluso estas pueden a su vez descentralizar su aplicación en los municipios, como lo hizo la Provincia de Buenos Aires.

A su vez, en el ámbito de la sociedad civil existe un conjunto extendido de organizaciones, algunas de las cuales han acumulado en todo este tiempo una vasta experiencia en la defensa de los intereses de usuarios y consumidores. Si bien desde una mirada crítica podría mencionarse una todavía baja representatividad social, falta de federalización en su composición y extensión y formas de financiamiento estatal que crean ciertos mecanismos de dependencia, las organizaciones han conformado un núcleo que ha logrado tener cierta participación e información, aún no traducida en verdadera influencia en las decisiones de políticas públicas.

El resultado de estos procesos puede resumirse hoy en la existencia de una importante legislación de protección, de una burocracia estatal que la aplica en forma eficaz y en el accionar positivo de organizaciones de la sociedad civil lo que conforma un sector propicio para impulsar trabajos en forma coordinada y conjunta que podría desembocar en mayores exigencias por una mejor calidad de vida de la población en general y de los sectores de menores ingresos en particular.

Dentro de este marco, brevemente descripto, el trabajo que presentamos se propone alcanzar varios objetivos: en primer lugar, dar cuenta de manera actualizada de los derechos que asisten a usuarios y consumidores, como así también las formas de hacer valer esos derechos, es decir, los sistemas e institutos que rigen y posibilitan acceder por vía administrativa o judicial para canalizar denuncias y reclamos en los casos de fraudes y engaños tan presentes en las relaciones de consumo. Esta parte abarca, por un lado, la normativa general y, por otro, los reglamentos específicos referidos a diferentes servicios, muy sensibles en la estructura actual de los consumos de los usuarios, como son los casos de los servicios públicos, los servicios financieros y, muy especialmente, los de telefonía celular.

En segundo lugar, se destina en diversos capítulos, espacios particulares para brindar sugerencias, evitamos deliberadamente la palabra consejos, que tienen como fin estimular, por una parte, un consumo más responsable, más ético, más amigable con la naturaleza y, por otra, fomentar formas y alternativas de consumo y de elección de

productos y servicios que estén acordes a los niveles de ingresos y a las expectativas de bienestar de diferentes sectores sociales, muy especialmente, para el caso de los sectores populares más vulnerables. En las circunstancias actuales, esas recomendaciones se tornan indispensables frente a las políticas desarrolladas por el Gobierno Nacional y que se traducen en pérdidas de empleos, caída de los niveles salariales, pérdidas de derechos adquiridos y fuertes aumentos en los precios de los bienes y servicios básicos.

En tercer lugar, se dedica un apartado especial a los mecanismos de estimulación al consumo masivo y de los modos como estas metodologías han desarrollado, básicamente, sofisticadas técnicas publicitarias de persuasión y manipulación, nuevos y atrayentes formatos comerciales y novedosos sistemas de financiamiento.

Finalmente, se hace un análisis del origen y desarrollo de las organizaciones de la sociedad civil, bajo el entendimiento de que las respuestas frente a situaciones engañosas, de fraude, de estímulos al consumismo, solo pueden ser efectivas desde la organización colectiva. La Argentina muestra un interesante desarrollo de este tipo de colectivos, aunque su representación del conjunto y su extensión territorial es aún insuficiente para atender la complejidad de los temas que atraviesa la problemática del consumo.

El texto presenta también algunas reflexiones que entendemos son necesarias para darle al tema un encuadre crítico desde una concepción que impulsa la construcción de un tipo de sociedad más humanizada, igualitaria y solidaria que la que nos toca vivir en esta época, pero que con seguridad resultarán ser solamente el comienzo de futuras investigaciones sobre los temas que allí se abordan primariamente.

En esta introducción queremos también dejar clara la caracterización que hacemos del consumidor como sujeto social. La idea que guía este texto es que el consumidor no es simplemente un sujeto pasivo sometido a las leyes del mercado y a los mensajes publicitarios de los grandes grupos empresarios, una caracterización típica del pensamiento neoliberal, sino un ciudadano, que a partir del conocimiento de sus derechos, sea capaz de participar activamente en la

vida pública e influir en la forma que se distribuyen, se apropian y se usan los bienes que provee la sociedad. Por lo tanto, es uno de los objetivos principales de este trabajo fortalecer la capacidad de los consumidores en el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos.

Es necesario señalar que la tarea encarada ha surgido no solo en el marco de estudios y proyectos desarrollados por los autores con relación a la promoción comunitaria en la defensa de los derechos del consumidor en organizaciones de la sociedad civil y diferentes centros de estudio, sino que tuvieron en la Secretaría de Extensión Universitaria y la entonces Subsecretaría de Vinculación Tecnológica de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) la posibilidad de integrarse en experiencias concretas, cuyos emergentes tanto teóricos como operativos, han sido incorporados en diferentes capítulos.

El equipo de trabajo constituido en la UNM desarrolló durante el año 2011 y 2012 los “Talleres para la Formación de Promotores para la protección de los derechos del ciudadano consumidor”, conjuntamente con la Dirección de Defensa del Consumidor del Municipio de Moreno, concretando 7 Talleres con la presencia de varias organizaciones sociales del partido. Los Talleres culminaron con mesas públicas de divulgación y orientación, con la participación de estudiantes y docentes.

En los años 2013-2014, con el apoyo del Ministerio de Educación, en el marco de la Convocatoria 2012 de proyectos de extensión universitaria, la UNM concretó una nueva actividad dirigida a organizaciones sociales, con el objetivo de profundizar el debate acerca de la defensa de los intereses y derechos de los consumidores, en especial de aquellos de menores recursos. La idea principal que guió el proyecto fue el entendimiento que por la vía del intercambio de informaciones y experiencias habría de lograrse una mejor y mayor capacitación en el tema por parte de integrantes de asociaciones que cotidianamente se enfrentan a diferentes problemas en torno a la adquisición de bienes y la contratación de servicios, y al consumo en general.

Estas acciones, bajo la denominación de “Consumo y Participación Ciudadana” consolidan el campo de trabajo y en particular,

tuvieron como principal objetivo fortalecer la capacidad de usuarios y consumidores en el ejercicio de sus derechos ciudadanos y fomentar formas de organización y participación adecuadas para ello. De esta forma, las actividades ya desarrolladas y las próximas a implementarse tienen un rasgo metodológico fundamental que se expresa en un continuo y fluido intercambio de información y experiencias, que incluyen la profundización de los conocimientos acerca de los derechos que asisten a los consumidores, sus formas de ejercerlos, la generación de actitudes para evitar fraudes y engaños en las relaciones de consumo y la difusión de herramientas para hacer más eficiente el uso de los ingresos.

Este espacio abierto conjuntamente por la Secretaría de Extensión Universitaria y la Secretaría de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales de la UNM, en relación al temario de los Derechos de Usuarios y Consumidores, permitió establecer un vínculo satisfactorio entre la Universidad y las asociaciones de la sociedad civil, desde el cual la difusión del contenido de este trabajo habrá de operar como una continuidad. En tal sentido podrá significar también la profundización temática y la ampliación de la participación ciudadana en el avance de la elaboración de respuestas cada vez más pertinentes, frente a los conflictos que se suscitan en las relaciones de consumo.

Inicialmente esta tarea fue concebida como un manual para usuarios y consumidores, que recogiera las principales dificultades de los ciudadanos del territorio de influencia de la Universidad en el ejercicio de sus derechos, con indicaciones que aportaran a las mejores prácticas en las operaciones de compra de productos y uso de servicios públicos y que desarrollara mecanismos de defensa frente a los abusos de cadenas comercializadoras y entidades financieras, además de una visión crítica sobre las actividades promocionales y publicitarias de las empresas.

Con posterioridad, la información relevada y el intercambio en los Talleres y reuniones que se llevaron a cabo, fueron planteando la necesidad de una proyección un poco más extensa para establecer, en relación a las tensiones de la actividad cotidiana en la adquisición

de bienes y uso de servicios, un contexto de variables económicas y elementos históricos y jurídicos, que permitieran considerar más ampliamente esta área de nuestra cultura.

En ese sentido, somos conscientes de que el texto presenta cierto desfase que tiene que ver con algunos capítulos y párrafos muy conceptuales y otros eminentemente prácticos. Pero nos ha parecido que esa mixtura brindará a los potenciales lectores algunas ventajas, posibilitará una lectura más amplia, un mayor aprovechamiento de los modestos conocimientos que aquí se desarrollan y la posibilidad de una capacitación más extendida para activistas y organizaciones que participaron en las actividades de la UNM y para aquellos y aquellas que quieran desarrollar una perspectiva crítica de la forma en que hoy se establecen mayormente las relaciones de consumo.

Para los autores, resulta evidente y necesaria la consolidación de los derechos ya adquiridos en este campo, para que los avances logrados, que van conformando una política de Estado, no se vean disminuidos ni avasallados frente a cambios en las políticas económicas y sociales. Desde ese convencimiento este texto aspira a incorporarse como un aporte específico de la Universidad Nacional de Moreno al compromiso que sostiene con su comunidad.

SECCIÓN 1

Derechos de los consumidores

Capítulo 1

Derechos básicos del consumidor ciudadano

Quienes integran la sociedad moderna cumplen en ella diferentes roles. Según sea la forma en que se insertan en el proceso productivo serán obreros, empleados, directivos o propietarios. Pero también actúan en otros ámbitos: como vecinos, como padres de familia, como estudiantes, como integrantes de alguna organización social. Y en la cadena que va desde la producción, pasando por la comercialización y la distribución y finalizando en el consumo de los bienes y servicios que produce y suministra una sociedad, existe una distinción entre quienes fabrican los bienes y prestan los servicios, quienes los comercializan, es decir, los ponen a disposición de los consumidores, y quienes los adquieren para la satisfacción de sus necesidades y las de sus familias.

La producción y el consumo desarrollados en forma masiva, una de las características de la sociedad moderna, junto al proceso de concentración económica alrededor de grandes empresas que actúan hoy a escala mundial ponen a los consumidores en una situación de extrema debilidad.

Es por ello que como sujetos sociales comenzaron, en diferentes países, a gestar sus propias organizaciones para defender sus intereses particulares. Así surgieron sus derechos básicos que se plasmaron en constituciones y en leyes específicas. En los siguientes capítulos se abordan referencias a este proceso.

En la Argentina, este tipo de derechos están garantizados por el artículo 42 de la Constitución Nacional, por la ley 24.240 (y sus modificatorias) y por diversas y detalladas reglamentaciones.

Antes de pasar a temas específicos de la defensa de los derechos, se hace necesario esbozar una consideración general de los aspectos básicos que los marcos jurídicos y regulatorios reconocen para el resguardo de los usuarios y consumidores en sus relaciones de consumo.

Derechos básicos de los consumidores

Los principales derechos consagrados en la Constitución argentina y en la legislación, en muchos casos siguiendo directrices internacionales son los siguientes:

- **Derecho a la satisfacción de las necesidades básicas.**

Ello significa tener acceso a los bienes y servicios esenciales, como una alimentación adecuada, vivienda, vestido, salud, educación. Porque todo individuo, todo ciudadano, más allá de su nivel de ingreso, más allá de su ubicación social, tiene derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia.

- **Derecho a la seguridad en el consumo.** Deben existir normas de protección frente a aquellos productos, proceso de producción o servicios que puedan implicar un riesgo a la salud o a la propia vida de los consumidores. Ningún producto o servicio consumido o usado en condiciones normales o previsibles puede causar un daño. Cierta tipo de productos que pueda ser riesgoso (artefactos eléctricos, por ejemplo) debe tener indicaciones de uso y advertencias que prevengan a los consumidores de posibles accidentes o perjuicios.

Esta prevención puede ejemplificarse respecto de los juguetes para niños y niñas menores, que no deben desagregarse en piezas pequeñas que puedan ingerirse u originar cualquier tipo de trastorno. Otro caso es el de los artefactos eléctricos, que deben ofrecerse a la venta con un manual

de instrucciones para su uso e instalación, el cual debe estar obligatoriamente redactado en el idioma nacional.

• **Derecho a la información.** Los consumidores deben contar con la información necesaria para tomar una decisión adecuada y ser protegido contra la publicidad engañosa. La información que se brinde debe ser:

-completa

-adecuada, entendible para todos y apropiada para conocer mejor el bien o servicio que se ofrece

-veraz, no debe ser engañosa ni prestarse a confusiones.

Mientras más y mejor información tengan los consumidores, más y mejores posibilidades de elección tendrán en la adquisición de los bienes y servicios que sean más apropiados para satisfacer sus necesidades y que estén al alcance de sus ingresos.

Así, por ejemplo, la etiqueta de un alimento envasado debe contener obligatoriamente, entre otros datos, el listado de sus ingredientes, el contenido neto, la fecha de vencimiento y en caso que corresponda, la forma de preparación o uso.

Las publicidades no deben ser engañosas, es decir, no deben inducir a error acerca de las propiedades, las calidades o los precios de los productos. Lo que se promete en un aviso publicitario debe luego ser cumplido por quien lo anuncia, es decir, forma parte del contrato. Si un producto se ofrece a un determinado precio de oferta, ese precio debe ser luego respetado. En todo caso, deberá indicarse durante cuantos días rige esa oferta.

• **Derecho a una libre elección.** Consiste en tener la posibilidad de elegir entre una amplia gama de productos y servicios, ofrecidos a precios competitivos, con garantía de una calidad satisfactoria. Este derecho a veces se ve afectado por la presencia de grandes empresas monopólicas que imponen su producto en el mercado. Además de

las normas de defensa de los consumidores, existen normas complementarias, como la Ley de Defensa de la Competencia, o Ley Antimonopólica, que sanciona las maniobras que puedan realizar poderosas empresas en perjuicio de los consumidores, como por ejemplo, repartirse mercados, acordar precios, restringir el abastecimiento.

El consumo masivo ha impuesto también los llamados contratos de adhesión, contratos uniformes que ya vienen pre-impresos y el consumidor tiene que firmar sin poder “negociar” sobre su contenido. Esta circunstancia se verifica por ejemplo cuando se solicita un préstamo a un banco o una tarjeta de crédito y se firma un formulario (un contrato) ya impreso. Para proteger a los consumidores, la legislación ha prohibido las llamadas “cláusulas abusivas”, que son aquellas que benefician solo a una parte. De esta manera, en un contrato el consumidor no puede renunciar a sus derechos ya que ello sería una cláusula ilegal.

De la misma manera, es ilegal la imposición de cargos, en las tarjetas de crédito o en las cuentas bancarias, que no hayan sido informados en el momento de contratar. También es abusivo obligar al consumidor a saldar las deudas antes de dar de baja un servicio, un atropello que se ha hecho común en servicios como la telefonía celular o la televisión por cable.

• **Derecho a la representación.** Los consumidores tienen derecho a crear sus propias organizaciones, las que pueden intervenir en el diseño y la puesta en práctica de las políticas del gobierno. Así, por ejemplo, en varios servicios públicos nacionales y provinciales, se han creado mecanismos de representación y de participación de los usuarios, tal el caso de las Comisiones de Usuarios, donde están presentes las organizaciones de consumidores, que deben ser informadas y requerida su opinión antes de la toma de decisiones que afectan los intereses de los usuarios.

Dentro de estos mecanismos de participación cabe destacar las audiencias públicas, donde se convoca al conjunto de consumidores que pueden estar afectados por una decisión para requerir sus opiniones sobre la cuestión. Debe recordarse que diversos entes reguladores de servicios públicos tienen como obligación convocar a audiencia pública antes de aumentar sus tarifas, entre otras cuestiones.

- **Derecho a la reparación.** Se basa en la posibilidad de obtener una compensación justa por reclamos justificados, por productos de mala calidad o por servicios insatisfactorios. Cuando un consumidor es perjudicado por la acción de una empresa o por el consumo de un bien o servicio, tiene derecho a una indemnización, una resolución justa o el recambio del producto.

En la normativa de protección argentina se han especificado casos que merecen ser considerados.

Todo tiene garantía. La Ley de Defensa del Consumidor establece que todos aquellos productos que no se agotan en el primer acto de consumo (la ropa, los electrodomésticos, las herramientas, etc.) tienen una garantía obligatoria de seis meses como mínimo. Si durante ese plazo, sufrieran alguna falla o desperfecto el comercio vendedor (o el fabricante) deberá repararla, y si ello no fuera posible entregar una nueva unidad.

Compensar las fallas. Algunos reglamentos de servicios públicos establecen compensaciones automáticas por fallas de servicios o errores de las empresas prestadoras. Si el servicio telefónico se corta, la empresa no podrá cobrarnos el porcentual del abono correspondiente a los días sin servicio. Y si el corte durara más de tres días deberá devolver el doble del abono correspondiente a cada día sin servicio. Las empresas eléctricas tienen la obligación de reponer los artefactos eléctricos dañados cuando un corte o un golpe de corriente fuera la causa del daño sufrido. Las prestadoras

de servicios domiciliarios (electricidad, gas, telefonía, agua corriente) deben restituir el dinero mal cobrado o cobrado de más, incrementado en un 25 %.

Si se ha pagado una factura de \$ 100.-, y la misma ha estado mal confeccionada por un error de la empresa y no correspondía abonarla, se le deberán reintegrar al usuario \$ 125. Y si la empresa prestadora reclama una factura de \$ 100 que ya se había pagado, por las molestias en demostrar el pago (ir a la oficina, sacar fotocopia de la factura paga, etc.) deberá efectuar una compensación de \$ 25.

Quien aplica la ley (el municipio, la provincia o la nación) puede establecer también, ante un reclamo del consumidor, una indemnización como consecuencia de la acción u omisión de un comerciante o fabricante que haya causado un daño. Esta reparación se denomina daño directo.

Para conocer como realizar un reclamo véase el capítulo “*Hacer valer nuestros derechos*”.

• **Derecho a la Educación del Consumidor.** Se refiere a la adquisición de los conocimientos y las habilidades necesarias para tomar decisiones informadas sobre productos y servicios y, al mismo tiempo, ser conscientes de los derechos y responsabilidades básicas de los consumidores y de cómo ejercerlas. Los gobiernos deben formular programas generales de educación e información del consumidor. La capacitación es fundamental para poder elegir una forma adecuada de consumo acorde con los ingresos y con la protección del medio ambiente. Una forma de hacerlo es incluir esta temática dentro de los planes oficiales de educación primaria y secundaria. Además de la legislación deben difundirse los reglamentos que rigen el funcionamiento de los servicios públicos, las normas técnicas que deben cumplir diversos productos en lo que hace a su calidad y la

información que deben contener las etiquetas, en especial, las de los alimentos.

Ninguna norma se cumplirá en forma efectiva si los ciudadanos no la conocen y no exigen su cumplimiento.

• **Derecho a un medio ambiente saludable.** Vivir y trabajar en un ambiente que no amenace el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Ello significa poder adoptar modalidades de consumo que puedan sustentarse desde el punto de vista económico, social y ambiental. Por ejemplo, consumir bienes y utilizar servicios que ahorren energía y no sean tóxicos.

Así por ejemplo, las heladeras que se comercializan hoy tienen una etiqueta que las clasifica según el consumo eléctrico. Las de menor consumo eléctrico tienen las letras A y B. Hay que tener presente que el costo de una heladera no solamente será su precio, sino también la cantidad de electricidad que consume, su durabilidad, la garantía del fabricante y la posibilidad de tener servicio técnico y repuestos.

Otras informaciones útiles

- *En determinados casos la ley permite al consumidor arrepentirse de la compra de un producto o en la contratación de un servicio, en otros términos, dejarla sin efecto. Vale decir que si se adquiere cualquier producto en un stand ambulante, o por teléfono o por internet, corre un plazo de hasta 10 días para anularlo, sin ningún costo.*
- *En caso de duda quien aplica la ley debe interpretarla a favor del consumidor.*
- *Cuando los productos son usados, reparados o tienen algún defecto debe informarse claramente de estos hechos.*
- *Debe tenerse especial cuidado con la llamada "garantía extendida": es un contrato de seguro, generalmente oneroso, que se paga con la compra, pero empieza a regir cuando terminó la garantía del fabricante.*

Capítulo 2

Mejor y mayor protección para usuarios y consumidores

En el mes de septiembre del año 2014 se sancionó la Ley N° 26.993 que según expresara el mensaje del Poder Ejecutivo tuvo como objetivo fundamental mejorar la situación de usuarios y consumidores en sus relaciones de consumo, a través de la incorporación a la legislación vigente de un conjunto de nuevos instrumentos.

De esta manera, se intentaba dar una respuesta más efectiva a los abusos y fraudes que la lograda con la normativa que hasta entonces estaba vigente, como asimismo, garantizar el derecho de consumidores y usuarios a satisfacer sus necesidades, en línea con los postulados del artículo 42 de la Constitución Nacional.

Es necesario para un correcto análisis de estas normas contextualizar el debate y su resultado en el intento de mejorar la legislación de protección de los derechos e intereses de los consumidores. Hemos sostenido que una de las características que asume la sociedad actual está constituida por el desarrollo en forma masiva y globalizada de la producción y el consumo. Como resultado de estos procesos, la producción y la comercialización de bienes y servicios se han ido concentrando alrededor de las actividades de grandes empresas que actúan a escala mundial y que han puesto a los consumidores en una situación de marcada debilidad. Hemos citado también las directrices de Naciones Unidas referidas a los desequilibrios que enfrentan los ciudadanos-consumidores en los que hace a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación. Y está comprobado que estos desequilibrios tienen una mayor presencia en los sectores sociales de bajos ingresos, de menor información y de poca capacidad

de acceder a los instrumentos existentes para denunciar, reclamar y exigir soluciones a los problemas que enfrentan en las relaciones de consumo.

La producción y el consumo masivos implican que los bienes y servicios que se brindan, ya no solamente están dirigidos a cubrir las necesidades básicas, sino que se crean nuevas necesidades. Y para ello se recurre a la publicidad, a nuevos formatos comerciales y a la extensión de facilidades crediticias. Un sofisticado aparato publicitario se destina a condicionar las decisiones de los consumidores, a través del cual se informa sesgada e interesadamente (y a veces se oculta la información) acerca de las propiedades, utilidades, contraindicaciones, de los bienes y servicios que se producen y comercializan.

Se han creado también instituciones comerciales que vinculan el ofrecimiento de una gran cantidad de bienes con la prestación de servicios complementarios que hace mucho más atrayente la concurrencia a esos sitios. Los hipermercados, los malls, los centros comerciales (shopping center), las galerías, las grandes tiendas, que además de sus ofertas comerciales, brindan estacionamiento, seguridad, comidas, entretenimientos.

Paralelamente se han desarrollado formas de pago y de acceso a sistemas crediticios que facilitan el acceso al consumo de bienes de más altos precios. Tarjetas de crédito y de débito, tarjetas de compras, créditos de consumo, prendarios e hipotecarios favorecen la masificación del consumo y convocan a gran parte de la población, integrando en algunos casos a sectores medios y medios bajos.

Se agrega, además, un extenso abanico de clubes de compra, sistemas de fidelización a través de acumulación de puntos o millaje, que apoyan los mecanismos persuasivos del consumo.

Estas características de la sociedad moderna originaron diversas respuestas desde los Estados y desde la sociedad civil para que en esta verdadera ofensiva no sean los consumidores los perjudicados por los fraudes, los engaños, la falta de información. Por un lado, se sancionaron normas legales destinadas a consagrar los derechos básicos. Por otro, usuarios y consumidores fueron creando sus propias organizaciones, con diferentes características y perfiles, según los momentos

históricos y el contexto económico, político y social de los países de origen.

Estas aperturas hacia una normativa ampliatoria de derechos y de mayor garantía sobre el cumplimiento de disposiciones favorables a usuarios y consumidores, parten de una concepción de la relación básica de la oferta y la demanda en esta etapa de la historia económica: el progresivo convencimiento de las comunidades sobre la marcada asimetría entre el poder de las grandes corporaciones y el aislamiento y debilidad de los individuos en su enfrentamiento con grandes actores del mercado, como son los bancos, las grandes cadenas de comercialización o los operadores de los servicios públicos.

La situación en la Argentina

Argentina no ha estado al margen de estos procesos de consagración de los derechos de los consumidores y de acciones en su favor desde las organizaciones de la sociedad civil. Tal vez podría decirse que un poco tardíamente y después de un demasiado largo trámite parlamentario, en 1993, el Congreso de la Nación sancionó la Ley N° 24.240, la cual consagró los derechos básicos de los consumidores y estableció formas y mecanismos para hacer valer esos derechos. Como dato importante y en el contexto de la ofensiva del pensamiento neoliberal imperante en los años noventa, cabe consignar que en el trámite parlamentario nunca hubo un proyecto originado en el Poder Ejecutivo y que luego de sancionada la ley tuvo el veto presidencial de diez artículos. En los años subsiguientes diversos proyectos fueron avanzando sobre las normas vetadas hasta que en el año 2008 se hizo una reforma integral de la ley que contó con el aval de las principales organizaciones de usuarios y consumidores.

La sanción de la ley de Defensa del Consumidor pasó a integrarse con otras normas generales y específicas aplicables a las relaciones de consumo. Integran este conjunto la ley de lealtad comercial, la ley de abastecimiento y la de defensa de la competencia.

La ley de lealtad comercial (N° 22.802) fue sancionada en 1983, casi al final de la dictadura cívico-militar. Es una norma limitada a la

identificación de los productos que se comercializan en el mercado, la información en los rótulos y etiquetas, y que también regula aspectos parciales de la publicidad, como por ejemplo, la llamada publicidad engañosa.

Muchas de las resoluciones que dicta la Secretaría de Comercio están fundamentadas en esta ley, entre ellas las correspondientes a las exhibiciones de precios. Dos cuestiones básicas pueden observarse aquí. Una, que el conjunto de normas que dispara esta legislación hace necesario un control específico y minucioso para que la vigencia de las mismas sea verdadera y efectiva, algo que se opone a las constantes violaciones que cotidianamente, especialmente en materia de exhibición de precios, puede observarse en las góndolas, vidrieras, avisos y publicidades, rótulos y etiquetas. Otra, que los cambios que se han generado en materia de conductas y técnicas empresariales, funcionamientos de los mercados y comportamiento de los consumidores exigen una revisión y actualización legislativa.

En materia antimonopólica la Argentina cuenta desde hace muchos años (desde 1923) con legislación específica, pero pocas veces se ha hecho una aplicación eficaz de la misma y las políticas instrumentadas al efecto con algún resultado conveniente no tuvieron continuidad. La ley actualmente vigente (N° 25.156) fue sancionada en el marco de la hegemonía del pensamiento neoliberal y tiene ese basamento en su articulado, pero con algunas reformas podría ser convertida en una herramienta útil, si se pudieran introducir otros criterios desde una concepción más heterodoxa.

Además, hay otros aspectos donde debe actuarse en este caso que pasan por la decisión política de aplicar esa legislación, de fortalecer el organismo de aplicación de la misma y por difundir en la sociedad civil su contenido para que desde allí se fortalezca también su utilización como instrumento adecuado para la democratización y la desconcentración económica.

En materia de defensa del consumidor, el país cuenta hoy con una legislación actualizada que contempla la incorporación de los derechos fundamentales de usuarios y consumidores, ha consolidado oficinas estatales tanto en el ámbito nacional, como también

en muchas provincias y municipios y existe un conjunto de organizaciones con una amplia experiencia. Sin embargo, hay que señalar también que la legislación vigente, aún a pesar de las reformas aprobadas hace algunos años, está inspirada en el pensamiento neoliberal, con su concepción sobre el rol del consumidor en el mercado, o sea el que puede pagar por sus bienes y servicios.

También hicimos referencia a las dificultades existentes para el acceso a la justicia y para una resolución rápida de las denuncias y de los reclamos, que incluyan una reparación y compensación de los daños ocasionados a los consumidores. Hay también un déficit en el accionar tanto del Estado como de las organizaciones de la sociedad civil que tiene que ver con una escasa tarea de difusión de los derechos, acerca de las formas de hacerlos valer y en la crítica al estilo del consumismo propiciado por las ideas neoliberales y en favor de otras formas alternativas de producción y consumo.

La última reforma a la legislación de protección

La ley N° 26.993, sancionada en septiembre de 2014, trata de hacer frente a algunas de las deficiencias y dificultades mencionadas y establece un sistema de resolución de conflictos en las relaciones de consumo, mediante la incorporación de nuevos cauces administrativos y judiciales que posibilitan un mejor acceso a la justicia.

Su articulado contempla tres mecanismos legales:

- Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo (COPREC)
- Auditoría en las Relaciones de Consumo
- Justicia Federal y Nacional en las Relaciones de Consumo

El **COPREC** es una instancia conciliatoria previa y gratuita para reclamos individuales de consumidores y usuarios, hasta un monto que no exceda los 55 salarios mínimos. Con la última actualización del Salario Mínimo Vital y Móvil, que lo llevó a partir de julio de 2017 a \$ 8.860.-, el monto máximo para estos reclamos sería de \$

487.300. Se trata de una mediación obligatoria, cuya resolución tiene los mismos efectos que una sentencia judicial.

Para la operatividad de este servicio se crea un Registro de conciliadores en las relaciones de consumo en el ámbito del Ministerio de Justicia, donde deberán inscribirse los mediadores, quienes deberán acreditar capacitación en la materia. También habrá registros locales para las provincias que adhieran a los términos de esta ley.

Los reclamos efectuados tienen un plazo de resolución de 30 días, prorrogables por otros 15 días. Es decir, que en un plazo máximo de 45 días deben ser resueltos.

Es importante señalar que el consumidor puede elegir donde realizar el reclamo en función del lugar de consumo o uso, de donde se celebró el contrato o por el domicilio del prestador o del cumplimiento de la garantía.

Reafirmando el concepto de gratuidad, presente en la legislación argentina, en esta instancia, la asistencia letrada (de un abogado/a) no es obligatoria, pero el consumidor puede recurrir a ella, a la asistencia de representantes de una asociación de consumidores o de organismos estatales con patrocinio jurídico gratuito. También la autoridad de aplicación dispondrá de un servicio de patrocinio gratuito para los consumidores que lo soliciten.

Los acuerdos que se logren deben ser homologados por la autoridad de aplicación, lo cual constituye una garantía de que el mismo implica un justo arreglo sujeto a derecho y que contempla los intereses de las partes. Los honorarios del conciliador serán abonados por la parte proveedora o prestadora.

En aquellos casos en que la empresa reclamada no concurra a la audiencia de conciliación sin justificación válida, podrá ser multada hasta con un monto equivalente a un SMVM (\$ 8.860 en julio 2017). Esta disposición trata de salir al cruce de uno de los inconvenientes que ha tenido el sistema actual de denuncias y reclamos que ha sido la falta de comparecencia de la parte empresaria a las citaciones. Además, un tercio de ese importe irá al consumidor (siempre y cuando no supere el monto del reclamo), lo que entendemos compensa los costos y tramitación que implica la realización de estos trámites.

Si no se logra un acuerdo el consumidor queda habilitado para recurrir a la Auditoría en las Relaciones de Consumo o demandar al proveedor ante la Justicia en las Relaciones de Consumo.

La **Auditoría en las Relaciones de Consumo** se crea como instancia administrativa para la resolución de controversias en estos temas y está facultada para determinar resarcimientos al consumidor, en caso de daños, hasta un importe equivalente a 15 SMVM, esto es, según el monto de julio 2017, hasta un total de \$ 132.900.

Los auditores designados deben ser abogados y tener antecedentes e idoneidad para el ejercicio del cargo. Serán seleccionados mediante concurso público de antecedentes y oposición por un jurado integrado por representantes del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Colegio Público de Abogados. Entenderán en los casos que versen sobre responsabilidad por daños, según los artículos 40 y 40 bis de la ley 24.240 de Defensa del Consumidor.

Al igual que para la instancia del Servicio de Conciliación (COPREC), la asistencia letrada no es obligatoria, pero el consumidor tiene esa opción o puede recurrir a la asistencia de representantes de una asociación de consumidores o de organismos estatales con patrocinio jurídico gratuito. Y también cabe recordar que la autoridad de aplicación dispondrá de un servicio de patrocinio gratuito para los consumidores que así lo soliciten.

Las audiencias son públicas, de procedimiento oral y no se permitirá la presentación por escrito. Es decir, que se elige un camino ágil para posibilitar una resolución rápida, preferentemente en una única audiencia. Excepcionalmente se podrá convocar a una nueva audiencia.

La **Justicia Federal y Nacional en las Relaciones de Consumo** tendrá asiento en la Capital Federal y estará compuesto por ocho Juzgados de primera instancia y una Cámara de Apelaciones. Será competente en las causas originadas en las relaciones de consumo regidas por la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor y también para aquellos casos de normativas que regulan relaciones de consumo y que no establecen una jurisdicción con competencia específica. Entenderá en causas que no superen un reclamo por un monto equivalente a los 55 salarios mínimos (SMVM) y podrá fijar adicionalmente un importe por daño punitivo.

Esto quiere decir que luego de la mediación hay dos instancias posibles, una de carácter administrativo y otra judicial. En la primera podrá reclamarse por el llamado “daño directo”, con el límite de 15 salarios mínimos (SMVM) mencionado más arriba. En la segunda, podrá plantearse una reparación integral, la que también tendrá un monto máximo, ya señalado más arriba.

El sistema así adoptado permite una reparación para el consumidor afectado de carácter integral, lo que significa que pueden reclamarse indemnizaciones y compensaciones ante fallas, fraudes y deficiencias en bienes y servicios. Además, se rige por los principios de celeridad, inmediatez, economía procesal, oralidad, gratuidad y protección para el consumidor o usuario, respetando el derecho de defensa y el debido proceso legal.

El procedimiento adoptado para este tipo de procesos será el de juicio sumarísimo, es decir, el más abreviado en tiempos procesales. Y se establecen una serie de requisitos y mecanismos para garantizar la brevedad de los plazos y una rápida resolución, tratando de evitar, a su vez, las “chicanas” judiciales que entorpezcan y dilaten el proceso. En tal sentido, para reafirmar ello se fija una duración máxima de 60 días para concluir el proceso.

Para acceder a esta instancia judicial es necesario haber pasado previamente por el procedimiento de conciliación (COPREC).

Se prevé también la intervención de la Cámara Federal y Nacional de Apelaciones en las Relaciones de consumo como forma de unificar criterios jurisprudenciales que involucran a las leyes de defensa del consumidor, lealtad comercial y defensa de la competencia. Esta decisión resulta muy significativa en dos aspectos. Por un lado, permite la especialización de magistrados en este tipo de temas, algo de lo cual la justicia carece. Es importante destacar que para la apelación no rige la limitación del monto que se ha mencionado. Por otro lado, para el caso de la Ley de Defensa de la Competencia, implica superar una situación crítica que se arrastraba desde el veto presidencial en 1999 (fue vetado el fuero al cual debían hacerse las apelaciones), nunca revertida, por lo cual no quedaba del todo claro la instancia de apelación, lo que predisponía para chicanas jurídicas y demoras procesales.

Modificaciones legislativas

Conviene tener en cuenta que en esta última reforma se han introducido diversas modificaciones a la **Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor**:

- En el artículo 36 referido a las operaciones de venta a crédito para evitar maniobras engañosas en relación a la jurisdicción en que se entablan las demandas, se asegura el derecho de defensa y se evitan jurisdicciones “extrañas” para los consumidores. En el pasado hubo contratos de consumo que se celebraban en la Ciudad de Buenos Aires, pero en caso de conflicto había que litigar en una provincia alejada del interior.
- En el artículo 40 bis que regla el denominado “daño directo”, para ponerlo en línea con las modificaciones que en el momento de la sanción de la ley ya habían sido aprobadas por el Senado en el nuevo Código Civil y Comercial, por las cuales se introdujeron una serie de requisitos que debe cumplir la autoridad de aplicación de la ley 24.240 para aplicar este tipo de instituto.
- Se incorpora el artículo 54 bis por el cual las sentencias definitivas y firmes deberán ser publicadas según lo dispuesto por la Ley N° 26.856 que estableció la publicación de todas las sentencias y acordadas dictadas por la Corte Suprema de Justicia y los tribunales de segunda instancia. Esto tiene importancia sobre todo para el caso de las demandas colectivas que a menudo involucran a miles de consumidores, para que éstos se enteren de las sentencias que los favorecen y puedan acceder a esos beneficios o compensaciones.

También se han incorporado modificaciones en la **Ley N° 22.802 de Lealtad Comercial**:

- En el artículo 18 por el cual se actualizan los montos que iban de \$ 100.- hasta \$ 500.000.- y ahora se suben desde \$ 500.- hasta \$ 5.000.000; y se incorporan las sanciones de: a) suspen-

sión de hasta 5 años en los registros de proveedores del Estado; b) pérdida de concesiones, privilegios, regímenes impositivos o crediticios; c) clausuras hasta por 30 días.

- En el artículo 22 para que las apelaciones sean canalizadas hacia la nueva Cámara Federal y Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo.

En cuanto a la **Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia** se han modificado una serie de artículos con la siguiente implicancia:

- El Poder Ejecutivo determinará la autoridad de aplicación de la ley. Cabe recordar que la ley había creado el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, como autoridad de aplicación. Las funciones y facultades asignadas al Tribunal pasan entonces a la autoridad de aplicación que designe el Poder Ejecutivo.
- La autoridad de aplicación será asistida por la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, organismo ya existente que fuera creado por la anterior Ley de Defensa de la Competencia N° 22.262 y que “sobrevive” debido a que el Tribunal nunca fue constituido a pesar del tiempo transcurrido desde la sanción de la ley en 1999.
- Se crea un Registro donde deberán inscribirse todas las operaciones de concentración que se analicen en función de la aplicación de la ley.
- Se designa a la Cámara Federal y Nacional de Apelaciones en las Relaciones de Consumo como tribunal de alzada para las causas judiciales originadas en esta ley. Tal como se dice más arriba esto viene a solucionar una zona gris que existía en esta materia.

Capítulo 3

Fortalecimiento de los derechos en el nuevo Código Civil y Comercial

El nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, sancionado por el Congreso de la Nación el 1° de octubre de 2014 y que entró en vigencia a partir del 1° de agosto de 2015 incorporó un Título completo (Título Tercero del libro Tercero “Derechos Personales”) referido a “Contratos de Consumo” (Artículos 1092 al 1122). En el mismo se han recogido los principios, definiciones y normas contenidos en la legislación especial referida a los derechos del consumidor (Ley N° 24240 y modificatorias) y las normas de la Constitución Nacional reformada en 1994. Se ha ampliado también el desarrollo de algunos criterios, como el de cláusulas abusivas, el trato digno y el derecho de revocación, precisando ciertas modalidades especiales de contratación, tales como los contratos celebrados fuera de los establecimientos y los contratos celebrados a distancia; y se introdujo ciertos conceptos que, aunque no definidos ni desarrollados, resulta importante su incorporación, lo que seguramente será objeto en el futuro de normas especiales al respecto. Nos referimos, en este último caso, a la publicidad abusiva, la publicidad comparativa y el consumo sustentable. Puede catalogarse como negativo que el Código haya incluido una modificación expresa de la Ley de Defensa del Consumidor N° 24.240, en particular del artículo 40 bis que prácticamente elimina el instituto de daño directo que había sido introducido por la modificación de la legislación en el año 2008.

El nuevo Código ha establecido una diferenciación en el tipo de contratos que puede efectivizar una persona. Por un lado, los contratos “negociados”, aquellos en los cuales las partes están en paridad de

condiciones, donde rige en plenitud la autonomía de la voluntad, es decir, esa capacidad que poseen los ciudadanos en general de pactar contratos y decidir su contenido y sus efectos. Por otro lado, los contratos celebrados por adhesión a cláusulas generales predispuestas, es decir, aquellos en los cuales las cláusulas del contrato han sido redactadas por una de las partes o por un tercero. En este caso se establecen ciertas disposiciones para evitar abusos, como la definición de cláusulas abusivas, o sea, aquellas que importan renuncia o restricción de derechos para la parte que adhiere. Y la tercera categoría de contratos son los referidos al consumo. La legislación de protección de los consumidores se basa en la idea que en una relación de consumo existe una parte débil, una asimetría en materia de poder, conocimiento e información entre los dos actores de la transacción.

Ya las directrices de Naciones Unidas de 1985 (actualizadas en 1999 y 2015) habían reconocido esta situación al expresar que “los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación”. En la presentación que del proyecto hiciera el Dr. Ricardo Lorenzetti en el Congreso de la Nación ratifica la vigencia de estas ideas al hablar de “vulnerabilidad cognoscitiva y técnica”. “Todos en algún momento de nuestra vida tenemos relaciones, sobre todo contractuales, que nos hacen vulnerables porque no conocemos, todos somos inexpertos frente a algo”, expresó. En cierta medida esta diferenciación en el tipo de contratos nos está diciendo que para los consumidores, la autonomía de la voluntad es casi inexistente, porque no le asisten posibilidades de redactar o de modificar una cláusula contractual.

El artículo 1092 define al consumidor de manera similar a lo que lo hace la Ley N° 26.361 (modificatoria de la 24.240) como aquel “que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa, bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social”. Al respecto, cabe señalar que en una ponencia que presentara ante la Comisión Bicameral que trató el proyecto enviado al Congreso por el Poder Ejecutivo, el Dr. Rubén Stiglitz, un pionero experto en Derecho del Consumidor y que colaboró con la Comisión de Reformas del Código, afirma que la redacción postulada por

la Comisión había introducido una mayor precisión a la definición de “consumidor” al agregar al párrafo citado; “siempre que no tenga vínculo con su actividad comercial, industrial, artesanal o profesional”. Dicho agregado, según afirma el ponente, fue considerado por el Poder Ejecutivo como una noción restrictiva al limitar el universo de beneficiarios.

Desde la sanción de la ley de defensa del consumidor se desarrolló un debate acerca de la extensión de la definición de consumidor y, por lo tanto, del alcance de la aplicación de la ley en determinado tipo de relaciones o de contratos. Particularmente, una cuestión debatida fue el alcance de la aplicación de sus normas para el caso de relaciones de consumo que involucraran a dos empresas. En algunas situaciones, la aplicación de la ley fue admitida cuando el tipo de consumo referido no estaba vinculado directamente a la actividad principal empresarial. Un ejemplo de ello puede ser la adquisición de un vehículo para el transporte del personal de una empresa.

En la presentación realizada por el Dr. Stiglitz se cita la ley de la República de Colombia, sancionada en octubre de 2011 y catalogada como una de las legislaciones más modernas sobre el tema y que define al consumidor como “toda persona natural o jurídica que, como destinatario final, adquiera, disfrute o utilice un determinado producto, de cualquier naturaleza para la satisfacción de una necesidad propia, privada, familiar o doméstica **y empresarial, cuando no esté ligada intrínsecamente a su actividad económica**”. (Destacado propio)

La parte destacada podría haberse agregado, y hubo propuestas legislativas en tal sentido, a la definición que adoptan los artículos 1092 y 1093 del nuevo código.

Los artículos 1094 y 1095 reafirman los principios de interpretación de las normas a favor del consumidor ante la existencia de dudas. Estos principios han sido decisivos en la aplicación de las normas de protección de usuarios y consumidores, en especial para aquellas situaciones conflictivas con cierto grado de ambigüedad, con zonas grises o de poca claridad. En estos casos siempre se estará con la posición más favorable para la parte débil de la relación de consumo.

Cabe destacar que la redacción del primer artículo citado (1094) introduce el concepto de consumo sustentable cuando expresa que: “Las normas que regulan las relaciones de consumo deben ser aplicadas e interpretadas conforme con el principio de protección del consumidor y el de **acceso al consumo sustentable**”. (Destacado propio). Resulta importante esta incorporación dado que dicho concepto no está definido en la legislación argentina de carácter nacional sobre consumo. Si está contemplado en la Ley N° 13.133 de la provincia de Buenos Aires la que en su artículo 4° afirma: “Las medidas a implementar, serán tendientes a que los patrones de consumo actuales no amenacen la aptitud del medio ambiente para satisfacer las necesidades humanas futuras.”

Esta definición adoptada para el concepto de consumo sustentable resulta más restrictiva que la contemplada en las directrices de las Naciones Unidas modificadas en el año 1999. Mientras la legislación de la provincia de Buenos Aires se limita a considerar al consumo sustentable como aquel que no pone en riesgo la satisfacción de las futuras generaciones, ya las Naciones Unidas, a fines del siglo pasado, lo interpretaron no solamente como una solidaridad intergeneracional sino también como una relación más armónica entre los consumos actuales de diferentes sectores sociales y países. Y lo expresaron de la siguiente manera: *“Las políticas de fomento del consumo sostenible deben tener en cuenta como objetivos la erradicación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad y la reducción de la desigualdad, tanto en el plano nacional como en las relaciones entre los países.”* Queda para el futuro, entonces, avanzar sobre estas definiciones y sobre el impulso de políticas tendientes a propiciar cambios en los patrones y criterios de consumo de manera tal de disminuir los impactos ambientales y las desigualdades sociales.²

El nuevo Código reafirma y amplía el concepto de trato digno (equitativo y no discriminatorio) ya contenido en las normas constitucionales (artículo 42) y en la ley de defensa del consumidor (artí-

2 Además de la legislación de la provincia de Buenos Aires, la ley 4563 de Chubut, apoya la promoción de modalidades de consumo sustentable. La Ley General del Ambiente de San Juan y de Santa Fe, números 6634 y 11717 respectivamente, incluyen la promoción de patrones sustentables del ambiente.

culo 8° bis) remitiéndolo a los criterios generales que surgen de los tratados de derechos humanos, los que contienen disposiciones en contra del trato cruel, inhumano o degradante.

El artículo 1099 prohíbe aquellas prácticas que limitan la libertad de contratar del consumidor, en especial, las que subordinan la provisión de productos o servicios a la adquisición simultánea de otros. Es muy común en la actividad bancaria, por ejemplo, que la contratación de una tarjeta de crédito o la apertura de una cuenta de ahorro incluya también la contratación de un seguro de vida. Esta práctica se torna ilegal a partir de la vigencia del nuevo Código. Cabe destacar que una disposición similar existe en la Ley N° 25.156 de Defensa de la Competencia, en su artículo 2° inciso i), pero en esta legislación está limitada a las denominadas posiciones dominantes (monopolios y oligopolios), por lo que ahora se extiende al conjunto de las actividades comerciales lo cual amplía la protección de los consumidores.

En materia de publicidad, la ley de Defensa del Consumidor solamente ha definido que sus precisiones obligan al proveedor y se tienen como incluidas en el contrato. El artículo 1101 del Código unificado avanza sobre la legislación vigente definiendo prohibiciones para la publicidad en tres casos: publicidad engañosa, publicidad abusiva y publicidad comparativa. En esta última definición la prohibición rige solamente cuando las comparaciones “sean de naturaleza tal que conduzcan a error al consumidor”, sin definir nada acerca del controvertido tema del uso de una marca ajena. De los tres tipos de publicidad que se prohíbe, solamente la publicidad engañosa está legislada, en el artículo 9° de la ley de Lealtad Comercial, o sea que las normas actuales dejaron fuera otras modalidades de publicidad consideradas perjudicial para el consumidor, sobre las cuales la nueva normativa ahora avanza. Pero esto significa que si bien el Código incorpora estos otros tipos dañinos de publicidad y como tal los prohíbe, no los define, por lo que esto último deberá ser tema de la ley especial.

Téngase en cuenta que otros países, como España y Brasil, hace tiempo que tienen normativa sobre estos temas. En el caso de España la legislación define como publicidad ilícita a aquella “que atente

contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución”. Especifica luego casos especiales como la utilización de la imagen de la mujer en los siguientes términos: “Se entenderán incluidos en la previsión anterior los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria o discriminatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulneren los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia”. Y para el caso de los niños cataloga como ilícita: “La publicidad dirigida a menores que les incite a la compra de un bien o de un servicio, explotando su inexperiencia o credulidad, o en la que aparezcan persuadiendo de la compra a padres o tutores. No se podrá, sin un motivo justificado, presentar a los niños en situaciones peligrosas. No se deberá inducir a error sobre las características de los productos, ni sobre su seguridad, ni tampoco sobre la capacidad y aptitudes necesarias en el niño para utilizarlos sin producir daño para sí o a terceros.”

Por su parte, la legislación brasileña define como publicidad abusiva la publicidad discriminatoria de cualquier naturaleza que incite a la violencia, explote el miedo o superstición, se aproveche de la deficiencia de razonamiento y experiencia de los niños, infrinja valores ambientales, o que pueda inducir al consumidor a comportarse de manera perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad.

Reiteramos, entonces, que queda para el legislador complementar estos nuevos criterios para avanzar en estas definiciones y en la regulación de cierto tipo de publicidad dañina sobre todo para ciertos grupos sociales, como los niños, los adolescentes y las mujeres, tendientes a hacer más transparentes las relaciones de consumo, evitar las manipulaciones y limitar la incitación al consumismo.

Algunos de estos temas están vinculados a los códigos de autorregulación que las diferentes cámaras empresariales o las asociaciones de agencias de publicidad han establecido para sus miembros. Pero su escasa difusión y los alcances de sus interpretaciones se limitan a las empresas y sus agencias de publicidad, y en la práctica se han imple-

mentado para evitar plagios y conflictos interempresarios de índole comercial. Esto es tratado en el capítulo 16 referido a las estrategias de persuasión, estímulo al consumo y responsabilidad social empresarial (RSE).

El Capítulo 3 del Título Tercero del nuevo Código constituye un importante avance en relación a ciertas definiciones e institutos contenidos en la legislación especial. Los artículos 1104 y 1105 especifican con precisión ciertas modalidades especiales de contratación como son los contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales y los contratos celebrados a distancia. Dentro de los primeros están comprendidos aquellos ofrecimientos al consumidor que se concluyen en su domicilio, en el lugar de trabajo, en la vía pública o por correspondencia e incluso aquellos que aún siendo en el local del proveedor fueron consecuencia de una convocatoria realizada con un objetivo distinto al de la venta, como por ejemplo un premio u obsequio. Los segundos están definidos para aquellos en cuya contratación se usan medios de comunicación a distancia: postales, electrónicos, telecomunicaciones y también a través de radio, televisión o prensa. Si bien estas situaciones están contempladas en la ley de Defensa del Consumidor tienen menor precisión y cierto grado de ambigüedad, por lo que resulta positiva esta incorporación.

Los artículos 1106 a 1108 clarifican acerca de la utilización de medios electrónicos para efectuar contrataciones fijando requisitos de información, formas de utilización, asunción de los riesgos y obligación para el oferente de confirmar la aceptación. A este tipo de normas se refería el Dr. Lorenzetti cuando mencionaba las normas protectoras frente al obrar inexperto.

Resulta sumamente importante que se fije para los contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales, a distancia y los realizados por medios electrónicos como jurisdicción aplicable a los posibles conflictos el lugar donde el consumidor recibió o debió recibir la prestación. Ello termina con ciertas maniobras que obligaban al consumidor a reclamar en una jurisdicción alejada, lo que en realidad hacía imposible la mayoría de las veces la realización de un reclamo.

El nuevo Código desarrolla la llamada revocación de aceptación (artículos 1110 al 1116), vigente para los contratos celebrados fuera de los establecimientos comerciales y a distancia, establecida por el artículo 34 de la ley de defensa del consumidor y que fuera comentado en el capítulo 2. Se especifica, entre otras cosas, acerca del momento en que comienza a regir el plazo y enfatiza su vigencia irrenunciable. También clarifica sobre la forma de notificar la revocación: por escrito o medios electrónicos o similares, o mediante la devolución del bien.

Resulta importante destacar que el artículo 1115 establece que el ejercicio del derecho de revocación no debe implicar gasto alguno para el consumidor, ni siquiera en los casos en que se produzca una disminución del valor de la cosa como consecuencia del uso que fue pactado o por sus propias características. También al consumidor le asiste el derecho al reembolso de los gastos que haya realizado y que fueran necesarios y útiles.

El Capítulo 4 del Título Contratos de consumo está referido a las cláusulas abusivas, definiéndolas en términos generales como aquellas que tienen por objeto o por efecto provocar un desequilibrio significativo entre los derechos y las obligaciones de las partes, en perjuicio del consumidor. Es importante señalar que una cláusula puede ser declarada abusiva aún cuando haya sido negociada individualmente o aprobada expresamente por el consumidor. Es decir, que las cláusulas abusivas no sólo comprenden a los contratos de adhesión sino que a partir de estas definiciones y de acuerdo con lo expresado anteriormente respecto de la “vulnerabilidad cognoscitiva y técnica” no todo lo que se firma será legal y de cumplimiento obligatorio, ya que si una cláusula es declarada abusiva se tendrá como no convenida.

Las modificaciones a la ley de Defensa del Consumidor

La sanción del nuevo Código incluyó algunas modificaciones a la Ley N° 24.240. En estos comentarios interesa destacar al respecto dos artículos reformados que revisten importancia.

En primer lugar, cabe recordar que la modificación introducida por la Ley N° 26.361 había incorporado el concepto de daño directo (artículo 40 bis) entendido como el perjuicio o menoscabo ocasionado sobre los bienes o persona del consumidor como consecuencia de la acción u omisión del proveedor, susceptible de apreciación pecuniaria y que se facultaba a la autoridad de aplicación a fijar en esos casos un resarcimiento.

Estas circunstancias aluden a ciertos aspectos del uso de los productos que pueden perjudicar al consumidor y no están prevenidos o advertidos por el vendedor.

La modificación que introdujo este artículo fija una serie de requisitos que por la exigencia y formalidades que implican prácticamente significan la desaparición de este instituto. Vale la pena mencionar que dichos requisitos establecen para la autoridad de aplicación de la ley: a) que la ley de creación les haya concedido (a los organismos de aplicación) facultades para resolver conflictos entre particulares y la razonabilidad del objetivo económico haya sido tenido en cuenta por el legislador para otorgarles esa facultad y sea manifiesta; b) que estén dotados de especialización técnica, independencia e imparcialidad indubitadas; c) que conforme con la ley de creación, sus decisiones gocen de autoridad de cosa juzgada y sean susceptibles de cumplimiento forzoso según las reglas relativas a la ejecución de sentencias; d) que sus decisiones estén sujetas a control judicial amplio y suficiente.

Más allá de las características técnicas que desde la perspectiva jurídica presentan estos requisitos pareciera claro que , por ejemplo, casi ningún municipio (recordemos que en algunas provincias la aplicación de la ley tiene esa delegación) podría cumplirlos.

La reforma contenida en la Ley N° 26.361 estableció el llamado “daño punitivo”, una multa civil que el juez puede aplicar al proveedor que no cumpla con sus obligaciones legales o contractuales. La modificación introducida cambia este criterio e incorpora el concepto de sanción pecuniaria disuasiva. Nos remitimos acá a los fundamentos que expresó el Dr. Lorenzetti en la presentación del proyecto en la cual manifestó que la norma está básicamente

orientada a la protección de los bienes colectivos y no tanto a los patrimonios individuales. En tal sentido, está pensada para sancionar a aquellos que obraron con descuido muy grave hacia los demás, hacia los bienes colectivos. Afirma el jurista que la Argentina tiene mucha litigiosidad en estos temas de bienes, entre otras cosas porque hay gratuidad para el acceso a la Justicia, y que no es necesario un modelo como el norteamericano, basado en la participación de la víctima en las ganancias que se obtienen con el daño punitivo.

Con respecto al tema de arbitraje, que fue catalogado por algunas ponencias en las audiencias públicas como una privatización de la justicia, es necesario aclarar que dicho sistema no está pensado para temas de consumo y que el artículo 1651 lo excluye expresamente cuando dice: “Este Capítulo (se refiere a contrato de arbitraje) no es aplicable a las relaciones de consumo y laborales”.

En relación a los contratos bancarios, vale la pena realizar algunas consideraciones. En primer lugar, se reiteran obligaciones ya previstas en términos generales en la ley de defensa del consumidor (como la información detallada en las operaciones de crédito) y se aclara que las disposiciones relativas a los contratos de consumo son aplicables a los acuerdos bancarios, con lo cual también disipa ciertas opiniones que sostenían lo contrario, y que pretendían que solamente el Banco Central era quien podía normar sobre los servicios bancarios y juzgar el comportamiento de las entidades con respecto a sus clientes. En segundo lugar, se introduce un artículo sobre obligaciones precontractuales que obliga al banco a “proveer información suficiente para que el cliente pueda confrontar las distintas ofertas de crédito existentes en el sistema publicadas por el BCRA”. En este sentido hubiera resultado más conveniente para los usuarios financieros que esta obligación rigiera también para otras operatorias bancarias, como los costos de una cuenta corriente, de una caja de ahorro o de una transferencia.

SECCIÓN 2

Servicios Públicos y Servicios Financieros

Capítulo 4

Servicios públicos

Características principales de los servicios públicos

Los servicios públicos son servicios esenciales y básicos en la sociedad moderna que satisfacen necesidades de carácter colectivo. Los procesos de industrialización y de urbanización que han caracterizado el desarrollo, expansión y consolidación del sistema capitalista derivaron en la extensión de la prestación de este tipo de actividades, tales como el transporte, el agua potable, el saneamiento, la energía, para un conjunto cada vez más amplio de la población. Desde distintas perspectivas de análisis se relaciona la prestación de los servicios públicos con la calidad de vida, al estar vinculados con la salud, con el hábitat, con la comunicación y con el acceso al trabajo, por lo cual su uso generalizado ha sido socialmente deseable.

La forma de prestación de este tipo de servicios, en muchos casos a través de redes de diferente naturaleza, y las grandes inversiones necesarias para su puesta en acción, sobre todo en las grandes ciudades, han determinado que en la mayoría de los casos, su actividad se desenvuelva a través de empresas de carácter monopólico, es decir, una o dos empresas encargadas del suministro. Aunque cabe consignar que bien es cierto que las modernas tecnologías han relativizado esta forma de mercado, como en el caso de las telecomunicaciones, o a través de sistemas de comercialización que permiten introducir competencia en algunos tramos a través de los cuales la prestación llega al usuario.

El carácter monopólico del servicio en algunos casos se refuerza al no contar con buenos sustitutos. Resulta muy dificultoso, y en algunos casos antieconómico, sustituir el uso de ciertos servicios públicos por otro. No hay reemplazo posible en el consumo de agua potable o en la utilización del servicio cloacal, incluso en algunos sistemas se obliga al usuario, por motivos de salud, a conectarse si la tubería pasa por la puerta de su casa. En ciertas circunstancias puede ser factible sustituir el consumo de ciertos energéticos, como el caso del gas y de la electricidad para calefacción, pero ello dependerá no solo de las tarifas respectivas, sino de las posibilidades urbanísticas y del tipo de construcción de las viviendas.

Por estas razones, la provisión de los servicios públicos siempre ha tenido una gran preocupación e intervención por parte de los Estados y es así como su actividad en general ha estado sujeta a diversos tipos de regulaciones, que han ido desde la propiedad pública hasta una intensa regulación de la prestación privada.

La regulación estatal ha tenido diversos objetivos: accesibilidad y permanencia, universalidad, disponibilidad y continuidad, no discriminación y en algunos casos razones de índole política.

A partir de la definición del servicio público como esencial y básico se desprende el interés de la política estatal para facilitar el acceso de la mayor parte de la población a su utilización. Para que dicho acceso sea posible, por un lado, debe estimularse su expansión, lo cual requiere muchas veces de políticas específicas dado el monto de inversión necesaria, para el tendido de redes, por ejemplo, y por otro lado, establecer la fijación de tarifas convenientes que puedan ser pagadas por los diferentes sectores que componen una sociedad, lo cual tendería a la universalización del servicio, esto es, su llegada a la casi totalidad de la población.

O sea, que el concepto de universalidad comprende dos aspectos que están estrechamente vinculados. Por un lado, tal como se dice en el párrafo anterior, implica una forma de extensión de los servicios que facilite el acceso al conjunto de la población; y por otro, la permanencia de los usuarios de los sectores de bajos ingresos que habiendo logrado su acceso puedan afrontar el pago de la factura.

Tanto el acceso al uso de los servicios como la permanencia de los usuarios como tales puede llegar a requerir no sólo tarifas razonables, esto es pagables por parte de los usuarios y que garanticen una rentabilidad que permita la prestación y la expansión evitando rentas extraordinarias para el caso de los concesionarios privados, sino también de la implementación de esquemas de tarifas diferenciales (sociales) destinadas a los sectores de más bajos ingresos.

Las características asumidas por los servicios públicos determinan también que los mismos deben estar disponibles para los usuarios en el momento en que estos lo requieran. Es decir, que deben reunir las cualidades de disponibilidad y continuidad en su prestación.

Asimismo, ni su sentido de la expansión, ni su acceso, ni sus regímenes tarifarios deben tener características de discriminación que impliquen algún tipo de dificultad al acceso, sin importar grupo, sector, clase, territorio (ubicación de algunos usuarios) o condiciones sociales (nivel de ingresos de los usuarios).

Hay casos en que la regulación de los servicios públicos deriva de orientaciones políticas de los gobiernos que a veces tiene que ver con una mejor forma de distribuir la riqueza social. Que los servicios lleguen al conjunto de la población puede ser una definición gubernamental y ello implicará el establecimiento de tarifas convenientes para ese objetivo y formas de financiamiento apropiadas para la extensión de las redes hacia sectores y barrios populares. También la fijación de tarifas subsidiadas por el Estado puede estar persiguiendo una mejora en el poder adquisitivo de ciertos sectores de la población a través de un mecanismo asociado al establecimiento de una especie de salario indirecto. En estos casos la discusión no es si las tarifas son altas o bajas sino quien las paga. En el caso del establecimiento de fuertes subsidios el pago de las tarifas es compartido entre el usuario y el Estado.

El interés estatal por la universalización de los servicios públicos se tradujo, en algunos países y en determinadas situaciones históricas, en su prestación por parte de empresas de propiedad pública. Son los casos del estado de bienestar de buena parte de la Europa Occidental y también de la Argentina a partir de los primeros gobiernos pero-

nistas. En otros países, particularmente en los EE.UU., la mayor parte de los servicios públicos (*public utilities*), aunque no en su totalidad, fueron ofertados por empresas privadas pero con una fuerte regulación estatal.

Al ser servicios de carácter comunitario también ha habido, en nuestro país particularmente, una fuerte presencia de prestadores constituidos como sociedades cooperativas.

Dado las características de este texto no cabe exponer detalladamente las distintas formas de regulación de los servicios públicos. Digamos breve y esquemáticamente que en general esta regulación lo ha sido, en el caso norteamericano, a partir del análisis de los costos y de la fijación de una rentabilidad considerada como “justa y razonable” (todo un debate problemático su definición) para este tipo de actividades.

A partir de los procesos de privatización que las políticas neoliberales pusieron en práctica en la década de los '80, en los países europeos, particularmente en Gran Bretaña, la regulación se aplicó desde los denominados “precios topes” (*Price caps*), esto es la fijación de una tarifa inicial y su ajuste a través del tiempo según la evolución de ciertos indicadores de precios o de costos específicos.

La amplia privatización de los servicios públicos implementada en la Argentina durante los años '90, bajo la administración de Carlos Menem, adoptó mayormente el criterio de regulación según los precios topes. Ello se hizo con una particularidad casi exótica, como fue la forma de elusión de la prohibición de la indexación que imponía la llamada “Ley de Convertibilidad”, mediante la adopción de índices de precios de países extranjeros.

Así como existen distintos esquemas de regulación también existen diferentes sistemas de tarificación. En la Argentina, si se analiza la factura de un servicio público domiciliario (electricidad, gas o agua, por ejemplo) se observará que la tarifa en sí tiene dos componentes: cargos fijos y cargos variables. Hay un tercer componente en la factura que son los impuestos que se aplican sobre el monto total de la factura correspondiente.

El cargo fijo de alguna manera trata de representar los costos de la disponibilidad del servicio. Esto es, dado que el servicio debe estar disponible según las necesidades del usuario, lo use o no, esa disponibilidad tiene un costo para la empresa prestadora que estaría cubierto por el cargo fijo.

El cargo variable refleja el consumo en sí, es decir, el consumo efectivo, en m³ o en kwh, se trate del agua o de la electricidad. Es decir, que el monto a pagar por este resultaría de multiplicar la cantidad de consumo realizado por el precio unitario del servicio.

En los últimos años, tanto para la electricidad como para el gas natural se han establecido tarifas segmentadas según el nivel de consumo, con precios diferenciales para los cargos fijos y variables. Para el primer caso, por ejemplo, las tarifas residenciales de las empresas EDESUR y EDENOR van desde un primer tramo de 0 a 150 kwh mensuales (T1 R1) hasta para un consumo mensual de más de 1400 kwh (T1 R9).

Categoría de usuarios de la electricidad - En kwh

Categoría	Desde	Hasta
T1 R1	0	150
T1 R2	151	325
T1 R3	326	400
T1 R4	401	450
T1 R5	451	500
T1 R6	501	600
T1 R7	601	700
T1 R8	701	1400
T1 R9	+1400	--

Cabe también consignar que la factura eléctrica para los consumidores de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires incluye un 21 % en concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA) y un 6.383 % de Contribución Municipal y para los residentes en el Gran Buenos Aires el mismo porcentual de IVA (21 %), una contribución municipal de 6.484 % y una contribución provincial de 0.6484 %, lo que

se complementa con dos impuestos provinciales específicos: del 10 % (Ley N° 7290/67 Impuesto al Servicio de Electricidad y del 5,5 % (Ley N° 9.038 Fondo Especial de Grandes Obras Eléctricas Provinciales).

Para los casos de las empresas provinciales de energía eléctrica (EDELAP, EDEN, EDEA y EDES), además de los impuestos mencionados anteriormente, cabe agregar el proveniente de la Ley N° 11.769 “Fondo Provincial de Compensaciones Tarifarias” que suma un 8 % más para los consumos residenciales. Es decir, que en estos últimos casos a la tarifa propia de la electricidad se le agrega en concepto de todos los tributos que la gravan un porcentaje equivalente al 51.6 %.

Para el caso del gas natural las categorías tarifarias establecidas para los usuarios residenciales van desde los 500 m³ anuales de consumo (R1) y escalonadamente hasta los usuarios que consumen más de 1.800 m³ por año (R3 4).

Para el caso de la empresa distribuidora Gas Natural Ban (hoy Gas Natural FENOSA) que abastece la zona norte y oeste de la Provincia de Buenos Aires, la apertura de categorías de consumo residenciales expresados en m³ son los siguientes:

Categorías de usuarios de gas natural - En m³

Categorías	Desde	Hasta
R1	0 500	
R2 1	501	650
R2 2	651	800
R2 3	801	1000
R3 1	1001	1250
R3 2	1251	1500
R3 3	1501	1800
R3 4	1800	---

Tarifa Social

Hemos expresado que desde diferentes puntos de vista se le adjudican a los servicios públicos la conveniencia de que su utilización llegue al conjunto de la población, o sea que su prestación tienda a ser universal. Algunos autores, desde la economía, lo han expresado caracterizándolos como bienes preferentes o meritorios. En ciertos casos, para que esto sea posible, se hace necesario el establecimiento de una tarifa diferencial o tarifa social dirigida a los sectores de más bajos ingresos.

La implementación de un programa de tarifa social se enfrenta, en principio, con la resolución de dos cuestiones centrales. Por un lado, de qué manera se financia y, por otro, como se seleccionan los usuarios beneficiarios.

Existen variadas formas de financiamiento que aquí resumimos en sólo dos. Una, a través de un sistema de subsidio cruzado, lo que quiere decir que un grupo de usuarios, que se supone de mayor poder adquisitivo, de mayor capacidad de pago, financia a los usuarios beneficiarios de la tarifa social. Esto quiere decir que por el mismo servicio hay usuarios que pagarán una tarifa más elevada y otros, los beneficiarios de la tarifa social, una más reducida.

La otra manera de financiar un esquema de tarifa social es a través de fondos presupuestarios. En este caso, se trata de un subsidio directo y es el Estado el que canaliza los recursos hacia aquellos sectores considerados el grupo beneficiario del programa.

En lo que respecta a la selección de los beneficiarios, también existen variadas formas. Consignamos acá dos de ellas. Una primera, que ha sido frecuentemente usada en la Argentina, implica la selección de quienes pueden ingresar a un sistema de tarifa social a partir de cierto tipo de categorías: jubilados que cobren el haber mínimo, usuarios con bajos consumos, usuarios con ingresos personales y familiares reducidos, entre otras posibilidades. Y una segunda alternativa de tipo personalizado, es decir, una selección a partir de varios parámetros y del análisis técnico de su incorporación a la tarifa diferencial.

Dos cuestiones deben considerarse para elegir un esquema de selección. Por un lado, los costos de la implementación, que es casi una obviedad decir serán más altos en un mecanismo de selección de tipo personalizado, en el cual hay que diseñar formularios, procedimientos y destinar agentes que analicen la información y dispongan la decisión de incorporación. Por otro lado, cabe analizar también los errores de inclusión y exclusión que implica cada sistema. También resulta claro en este tema que un mecanismo a partir de cierto tipo de categorías tiene mayores posibilidades de presentar errores de inclusión y exclusión de beneficiarios. Un jubilado que perciba un haber mínimo puede tener otros ingresos o un patrimonio que no justifique su inclusión; un usuario con un reducido consumo de gas, puede tener altos ingresos; un usuario con un alto consumo eléctrico puede estar justificado en necesidades familiares (miembros del hogar electro-dependientes por problemas de salud o algún tipo de incapacidad) o por no estar conectado a la red de gas.

Derechos de los usuarios de servicios públicos

Los derechos de los usuarios de los servicios públicos esenciales quedaron en la Argentina fuertemente condicionados por dos decisiones políticas muy relacionadas entre sí que se tomaron durante la década de los noventa del siglo pasado. La primera de ellas es que los procesos de privatizaciones que se llevaron adelante en la década mencionada tuvieron muy poca preocupación por los intereses y derechos de los usuarios, los cuales fueron escasamente contemplados en los respectivos contratos y marcos regulatorios. Tanto fue así que los reglamentos de los servicios, que rigen la relación entre las empresas prestatarias y los usuarios, se redactaron una vez puesta en marcha la privatización y en algunos casos fueron elaborados por las propias empresas. La segunda es que la sanción de la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor en el año 1993 fijó una limitación en su aplicación al establecer su carácter supletorio en materia de servicios públicos domiciliarios, poniendo por encima de la ley la vigencia de los citados reglamentos. En algunos casos, dichos reglamentos, fueron

sancionados por una simple resolución administrativa. Esta situación condicionó la aplicación de la ley aún después que la supletoriedad fuera levantada con la reforma del año 2008.

Los derechos básicos de los usuarios están plasmados en la ley de defensa del consumidor y en los marcos regulatorios y reglamentos específicos de cada uno de los servicios.

La prestación de estos servicios esenciales a través de empresas privadas determinó en la década de los años '90, el desplazamiento del status de “ciudadano” al de “cliente” para los usuarios de los servicios públicos, lo cual constituyó no solamente un simple cambio de denominación sino una concepción diferente, tanto referida a la caracterización de los servicios públicos como a la de las personas que los utilizan. La calificación de “cliente” equivale a una caracterización comercial de la actividad equiparándola a la prestación de otro tipo de servicios, mientras que la denominación de “usuario” implica el reconocimiento del carácter monopólico de la prestación y de sus usuarios como sujetos de derechos específicos y como receptores de un servicio considerado también básico y esencial.

En el marco de estos cambios los servicios prestados por empresas estatales orientados básicamente a la satisfacción de una demanda a través del cumplimiento de procedimientos y normas firmemente estatuidas por leyes y reglamentos, pasaron a ser administrados por terceros prestadores, empresas orientadas al resultado económico de sus inversiones. Dicho en otros términos, se planteó una tensión entre la eficiencia económica y la eficacia de los servicios prestados.

Siguiendo los antecedentes de los países que ya habían encarado el camino de la privatización se conformaron los llamados “Entes Reguladores”, para encuadrar la acción de las empresas prestadoras, supervisar el cumplimiento de los marcos legales y garantizar a los ahora llamados “clientes” un razonable nivel de satisfacción en los servicios brindados.

Para los servicios de los que se ocupa este capítulo, fueron constituidos los siguientes entes reguladores:

- Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)
- Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)
- Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS). Fue reemplazado en el año 2007 por el ERAS (Ente Regulador de Agua y Saneamiento) y el APLA (Agencia de Planificación)
- Comisión Nacional de Comunicación. Convertida a partir de diciembre de 2015 en ENACOM (Ente Nacional de Comunicaciones)

Del contenido de la Ley N° 24.240 y de los reglamentos de los servicios que estamos considerando pueden extraerse los principales derechos que asisten a los usuarios. De ellos, a manera de resumen, cabe mencionar principalmente los siguientes:

- Recibir información completa, adecuada y veraz de las empresas prestadoras, en forma escrita, acerca de las condiciones de prestación del servicio y de los derechos y obligaciones de la empresa y de los usuarios. Esta información debe ser exhibida y estar a disposición del usuario en las oficinas de atención al público.
- Reclamar una compensación (del 25 %) cuando se facturen sumas o cargos indebidos o cuando se reclame una factura que ya fue pagada.
- Requerir y obtener una factura detallada y fácilmente entendible del servicio consumido.
- Ser consultado y poder participar en las audiencias convocadas para decidir cuestiones del servicio que afecten sus intereses.
- Recepcionar las facturas en su domicilio con no menos de 10 días de anticipación a la fecha de vencimiento.
- Recibir un trato respetuoso, digno y ágil y obtener reintegros y devoluciones con los mismos criterios que se establecen para los cargos por mora.
- Tener el control individual de sus consumos.
- Ser informado de la existencia de facturas impagas.

Derechos de los usuarios en el servicio eléctrico

El servicio eléctrico debe prestarse en forma adecuada, segura y con niveles mínimos de calidad establecidos. En este sentido, las empresas prestadoras tienen limitada la cantidad y la duración de los cortes en el suministro. Si superan esos límites son multadas y ello se traduce en una rebaja de la facturación a los usuarios.

Por ello, es importante anotar las veces que el usuario registra cortes en el servicio y el tiempo durante el cual se prolonga esa situación.

La electricidad debe llegar a los usuarios con una determinada tensión, con un determinado voltaje. Si el suministro eléctrico llegara con niveles inferiores o superiores a los establecidos puede dañar las instalaciones o los aparatos de los usuarios. En ese caso debe procederse de la siguiente manera:

- *Si un golpe de tensión dañara algún artefacto doméstico, la empresa es responsable de su reparación o sustitución. El reclamo debe presentarse en la empresa y si ésta no lo aceptara, se debe recurrir al ENRE (Ente Nacional Regulador de la Electricidad). Debe acompañarse una breve descripción del hecho, con el día y la hora en que se produjo el corte y los daños causados. Si el corte afectó a muchas personas, resulta importante contactarse con los vecinos para coordinar el reclamo. De esa manera, el reclamo tendrá más fuerza.*

Debe tenerse en cuenta que el reglamento eléctrico fue redactado a principios de los años noventa cuando se privatizó el servicio y no ha sido actualizado. Contiene cláusulas que siguen favoreciendo a las empresas, entre ellas el tratamiento de los cortes por falta de pago de las facturas. A pesar de tratarse de un servicio básico y esencial, puede cortarse fácilmente por falta de pago; a los 14 días después del primer vencimiento y con la sola condición de avisar al usuario 24 horas antes. Es importante, entonces, verificar la recepción de la factura con 10 días de anticipación y la fecha de vencimiento. Si el

usuario no la hubiera recibido, debe reclamarla y, en caso de corte, el servicio debe restablecerse dentro de las 24 horas siguientes a haberse efectuado el pago.

Si la empresa cortara por error el suministro, tiene la obligación de restablecer el servicio a las cuatro horas de constatado el pago y debe compensar al usuario con el 25% del monto de la factura que supuso impaga.

En el caso de los municipios que cobran la tasa de alumbrado público a través de la factura de electricidad, hay normas que establecen que dicha tasa debe figurar en forma separada y con un troquelado que permita desprenderla. Es importante verificar que no se esté cobrando esta tasa en el impuesto municipal, ya que ello implicaría una duplicación del mismo. Cabe señalar que en situaciones de dificultad en el pago, el usuario tiene derecho a abonar solamente los consumos de electricidad (con sus cargos e impuestos) y postergar el pago de la tasa de alumbrado. La empresa no podrá cortar el suministro por esta razón.

Derechos de los usuarios en el servicio de Gas

La empresa que brinda el servicio de gas natural está obligada a suministrarlo en forma regular e ininterrumpida y a conectar a todo usuario que lo solicite cuando existen las instalaciones adecuadas para ello. La empresa distribuidora debe proveer el medidor, pero su costo deberá ser pagado por el usuario. Siempre que sea posible, el medidor estará ubicado en el exterior de la vivienda, de manera de facilitar el acceso al personal de la empresa. Estará a cargo del usuario el costo de instalación de todo el equipo de conexión requerido para el suministro. Los reguladores serán instalados a su cargo por personal habilitado para esa tarea.

Cuando la distribuidora del servicio deba cortar el suministro tiene que informar debidamente de las causas y duración del corte y avisar con anticipación.

Como es sabido el uso del gas para calefacción es altamente estacional, su uso aumenta considerablemente durante los meses del

invierno. Al respecto, cabe consignar que el gas para uso doméstico es el último en restringirse o interrumpirse. Es común que durante el invierno se corte el servicio para usos comerciales o industriales, cuando la provisión se acerca a niveles críticos. Es importante aclarar que para este tipo de suministro existen diferentes modalidades y que una de ellas, de mayor precio, asegura el suministro sin interrupciones.

Los medidores de los usuarios residenciales, generalmente se leen bimestralmente; pero cuando el consumo sea mayor a 150 m³ mensuales, la distribuidora podrá efectuar lecturas mensuales. Cuando no se pueda leer el medidor, algo común cuando se encuentra localizado en el interior de la vivienda, la empresa distribuidora podrá estimar el consumo y confeccionar la factura, pero no se admiten más de tres lecturas estimadas por año calendario.

En cuanto a la formulación de los reclamos, los mismos podrán efectuarse en forma personal, por teléfono, por fax, por vía electrónica o por correspondencia y, además, la empresa tiene la obligación de contar en cada una de sus oficinas con un libro de quejas. Cuando el usuario reclame por errores de facturación, deberá tener una respuesta en un plazo de 15 días.

Un servicio sensible para la seguridad de los usuarios

El gas es un combustible que requiere de sumo cuidado para que su uso no afecte la seguridad y la salud de los usuarios. Son frecuentes las noticias de diversos tipos de accidentes que suceden por deficiencias en las instalaciones, en la colocación de artefactos u otros tipos de anomalías en su utilización. Es conocido que en algunos episodios ha costado la vida de personas, pérdidas de bienes o destrucción de viviendas.

Es por esta circunstancia que las normas que rigen la prestación del servicio son muy estrictas. Las instalaciones deben ser realizadas por personal matriculado, contar con aprobación antes de proporcionar el servicio de gas y la empresa prestataria podrá interrumpir el suministro si considera que la instalación o parte de la misma es insegura, inadecuada o inapropiada para recibir el servicio.

ES CONVENIENTE TENER PRESENTE

- *Las instalaciones de gas y la colocación de artefactos deben ser realizadas por entendidos en la materia. Siempre debe recurrirse a personal que cuente con la correspondiente matrícula. El ENARGAS (Ente Nacional Regulador del Gas) cuenta con un registro de los técnicos matriculados.*
- *Deben adquirirse e instalarse solo artefactos que cuenten con la aprobación de los organismos de certificación, los mismos deben ser colocados en lugares adecuados. Los modelos aprobados por ENARGAS tienen un logotipo que así lo indica.*
- *No deben instalarse en baños ni dormitorios artefactos que no sean de tiro balanceado.*
- *Es importante que los artefactos sean revisados una vez por año.*
- *Es necesario permitir siempre la entrada de aire desde el exterior en los ambientes donde haya aparatos a gas. Este dato tan básico ha permitido salvar vidas en muchas ocasiones.*
- *Cada conducto de ventilación tiene que ser específico para cada artefacto.*
- *Debe verificarse que la llama sea azul. Si es amarilla, anaranjada o roja, quiere decir que el artefacto está funcionando mal. Debe ser revisado junto con la ventilación por un gasista matriculado.*
- *Es necesario tener en cuenta que cada aparato está diseñado para un determinado uso. Por lo tanto no hay que utilizar las hornallas ni el horno de la cocina para calefacción ni tampoco las estufas para el secado de ropa. El volumen consumido para estos usos no indicados es sensiblemente mayor (obviamente el peso en la facturación) y, además, se está poniendo en riesgo la seguridad de quienes habitan la vivienda.*

Derechos de los usuarios en el servicio de agua potable y saneamiento

Conviene recordar que el acceso al agua segura es un derecho humano básico, por lo tanto es una responsabilidad del Estado el diseño de políticas para la provisión de este servicio y para dotar de desagües cloacales a toda la población.

El agua para consumo humano debe ser suministrada en condiciones seguras de potabilidad y calidad, en cantidades suficientes y a precios accesibles que garanticen el bienestar de los usuarios. Tanto el Código Alimentario Argentino como diversas resoluciones de organismos nacionales, provinciales y municipales encargados de la provisión de agua potable y segura, establecen las normas y requisitos obligatorios para toda empresa proveedora.

Es importante que los usuarios adviertan que ante la menor duda sobre el agua a consumir (olores extraños, turbiedad, etc.) corresponde que hagan el reclamo ante la empresa prestadora y ante los organismos de control, que pueden ser parte del propio municipio o ante el ente regulador como el caso del OCABA (Organismo de Control del Agua de la Provincia de Buenos Aires) que se ocupa de la fiscalización de los servicios prestados por ABSA (Aguas Bonaerenses Sociedad Anónima).

El agua dulce es un recurso cada día más limitado en nuestro planeta y su calidad está permanentemente amenazada por sistemas económicos altamente contaminantes y agresivos hacia la naturaleza. Se ha expresado reiteradamente que es fundamental para el futuro de la humanidad valorizar y cuidar este recurso, no por sabido y reiterado el cuidado del agua es prioritario en el comportamiento cotidiano de individuos y corporaciones industriales o extractivas.

A pesar de los avances existentes desde el trazado de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, según organismos internacionales, en el mundo actual, alrededor de 750 millones de personas padecen la falta

de acceso a agua potable y segura, sobre todo aquellos en situaciones de pobreza y marginalidad, y más de 1.000 niños mueren diariamente a causa de enfermedades diarreicas asociadas a la carencia de agua y a la ingestión de agua contaminada. Mientras tanto, a diario, este elemento vital es desperdiciado o usado inconvenientemente.

Una referencia próxima nos ilustra acabadamente a este respecto: en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense la empresa AySA suministra más de 500 litros de agua potable por día por habitante, mientras que en los países del norte africano solo cuentan con 50 litros por día por habitante.

Conviene remarcar, asimismo, la diferencia en la responsabilidad social en el uso del agua entre las grandes áreas urbanas de nuestro país y las comunidades del interior donde este recurso es más escaso (por ejemplo la zona cuyana).

El agua no sólo debe suministrarse bajo estrictos patrones de calidad, sino que también tiene que tener una presión determinada en las cañerías para que pueda subir a los tanques y de allí abastecer departamentos y casas. Si la baja presión no permite el llenado de los tanques, deberá efectuarse el debido reclamo a la empresa prestadora del servicio.

INDICACIONES ÚTILES PARA EL MEJOR USO DEL AGUA

- *Conviene verificar el estado de las cañerías internas de la vivienda;*
- *No debe descuidarse el control de posibles pérdidas en las canillas, en el baño o en el tanque que alimenta la red hogareña*
- *No dejar correr el agua mientras se lava vajilla o se atiende a la higiene personal.*
- *Es de estricto cuidado no arrojar residuos ni contaminantes en los cursos de agua.*
- *Durante las ausencias prolongadas, es conveniente el cierre de las llaves de paso de la vivienda.*

La Tarifa Social

El Gobierno Nacional que asumió en diciembre de 2015 comenzó un proceso de reestructuración tarifaria que implicó el retiro de los subsidios que caracterizó la política del gobierno anterior y consecuentemente fuertes incrementos de las tarifas de todos los servicios públicos: electricidad, gas, agua potable y transporte. Para atemperar el impacto de un verdadero “tarifazo” sobre el bienestar de los sectores de menores ingresos se implementó un sistema de tarifa social.

Esta reestructuración tarifaria se dio en un marco por momentos errático, caracterizado por marchas y retrocesos en la aplicación de los nuevos precios, la ejecución de medidas cautelares y la implementación bajo presión en la convocatoria de las audiencias públicas no vinculantes legalmente obligatorias para el debate de las nuevas tarifas.

La situación controversial persiste en algunos casos, por lo que a la fecha de esta publicación no puede considerarse como una cuestión plenamente superada.

Tarifa social para el servicio de gas natural

El gas natural es un servicio de carácter nacional, aunque sea prestado por diferentes empresas regionales de capital privado. Es por ello que se puede establecer un programa de tarifa social para todo el país. Según lo expresado por el Gobierno la tarifa social implementada trata de reflejar los costos fijos del servicio y eso es lo que pagarán los usuarios de acuerdo a su lugar de residencia.

Pueden acceder a la tarifa social los usuarios que reúnan las siguientes características:

- Jubilados o pensionados que cobren dos salarios mínimos brutos o menos (\$17.720 en el segundo semestre de 2017)
- Trabajadores en relación de dependencia que cobren dos salarios mínimos brutos o menos (\$17.720 en el segundo semestre de 2017)

- Monotributistas de categorías que correspondan a un ingreso anual mensualizado de dos salarios mínimos brutos o menor (\$17.720 en el segundo semestre de 2017)
- Beneficiarios de programas sociales
- Inscriptos en el Monotributo Social
- Beneficiarios de Pensiones no Contributivas con ingresos brutos iguales o menores a dos salarios mínimos (\$17.720 en el segundo semestre de 2017)
- Beneficiarios del Seguro de Desempleo
- Empleados del servicio doméstico incorporados al régimen especial de seguridad social
- Titulares de la Pensión Vitalicia a Veteranos de Malvinas
- Personas con certificado de discapacidad expedido por autoridad competente

También los inquilinos pueden acceder al beneficio de la tarifa social y deberán presentar copia del contrato de locación vigente.

No podrán acceder a la Tarifa Social quienes sean propietarios de más de un inmueble, posean un vehículo de hasta 10 años de antigüedad (a menos que presenten certificado de discapacidad) o tengan aeronaves o embarcaciones de lujo.

Cumpliendo con los requisitos enunciados más arriba el beneficio debe ser otorgado en forma automática. Cabe consignar que la factura de gas y la de electricidad deben estar a nombre de la persona que solicita la tarifa social. Si no fuera así deberá iniciarse previamente el cambio de titularidad del servicio.

La tarifa social se otorgará por un plazo mínimo de seis meses y no tiene fecha de vencimiento, por lo que no hay que realizar ningún trámite de renovación.

Según el cuadro tarifario de la empresa Gas Fenosa, que abastece a los usuarios de gas natural del Partido de Moreno, vigente a partir del mes de abril de 2017, un usuario residencial, que reúna los requisitos enunciados más arriba podrá acceder a la tarifa social y, de esa manera, abonará el 100 % del cargo fijo y alrededor del 30 % del cargo variable.

También las nuevas disposiciones en materia de tarifas para el servicio de gas natural fijaron descuentos que premian la reducción del consumo en relación al año 2015, siempre y cuando esa reducción sea mayor al 15 %.

Hacia fines del mes de noviembre de 2015, el Congreso de la Nación sancionó la **Ley N° 27.218** que establece un régimen tarifario específico y una nueva categoría de usuarios de servicios públicos denominada **“Entidades de Bien Público” (EBP)**.

Este régimen específico está pensado para fundaciones, asociaciones civiles, organizaciones comunitarias y asociaciones sin fines de lucro en general que llevan adelante programas de promoción y protección de derechos o desarrollan actividades de ayuda social directa. Los beneficiarios de la ley deben ser asimilados al concepto de “hogares”, lo que equivale a ser considerados como usuarios residenciales. A partir de ello los Entes Reguladores deben precisar la nueva categoría tarifaria y fijar sus valores.

También cabe señalar que como complicación burocrática para la incorporación al régimen tarifario específico el Ministerio de Energía dispuso que las entidades beneficiarias deban registrarse previamente en el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), que depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación.

Asimismo, resulta interesante destacar que la facturación debe reflejar la diferencia que surja entre el monto facturado según el régimen específico y el que correspondería de la aplicación de las tarifas que tenían con anterioridad este tipo de instituciones. De esta manera, estos usuarios podrán controlar si efectivamente se los está beneficiando y en qué medida ello ocurre, ya que la norma dispone que en ningún caso el nuevo encuadramiento tarifario podrá redundar en el pago de un monto mayor al que le hubiera correspondido de no aplicarse las tarifas del régimen específico.

En el caso del servicio de gas natural el sistema tarifario específico estipulado presenta los mismos valores consignados para el caso de los usuarios residenciales de gas natural que ahorren en sus consumos y detallado en un párrafo precedente. Ello quiere decir que esas tari-

fas se ubican en una escala de alrededor de un 32 % inferiores que para los usuarios residenciales.

Este tipo de entidades cuando sean usuarias de gas en garrafas podrán acceder al mismo precio establecido para los casos de tarifa social que se determine para ese producto.

En lo que hace a los clubes de barrios y deportivos en general, los fuertes aumentos tarifarios determinaron que se encontraran con facturas de gas y electricidad prácticamente impagables.

A fines del año 2014 se había sancionado la **Ley N° 27.098 “Régimen de Promoción de los Clubes de Barrio y de Pueblo”** que contiene un artículo específico para la cuestión del uso y facturación de los servicios públicos. Ahí se establece que este tipo de instituciones serán beneficiadas con una “tarifa social básica de servicios públicos”, cuya implementación y determinación está a cargo de la autoridad de aplicación de la ley, en este caso la Secretaría de Deportes.

A pesar de estas disposiciones, la tarifa social básica no ha sido determinada y la Secretaría de Deportes solamente asignó partidas no reintegrables para afrontar parte de las facturas de los servicios de electricidad, gas y agua, un 40 % a partir del 1° de abril de 2016. Pero además, se establecen requisitos muy estrictos para ser acreedor a este beneficio, más allá de estar inscripto en el Registro Nacional de Clubes de Barrio y de Pueblo creado por la ley, lo que para muchos clubes está resultando de difícil cumplimiento.

Para los usuarios que no están conectados al servicio de gas por redes y que usan gas licuado en garrafas se creó en el año 2015 el **Programa Hogares con Garrafas (Programa Hogar)**, que reemplazó al anterior de la denominada garrafa social. Entre los objetivos que se han fijado se pueden destacar el de garantizar el suministro de garrafas de 10; 12 y 15 kg a un valor inferior para los sectores de bajos ingresos y el de fijar precios máximos de referencia para las garrafas en todas las etapas de comercialización, esto es: productor, fraccionador, distribuidor y consumidor final. Estos precios máximos tienen un mecanismo de actualización trimestral.

La autoridad de aplicación de la ley fija un precio de referencia y también un nivel máximo de apartamiento (de desvío) de dicho precio que puede estar originado en diferentes razones de carácter provincial, regional o zonal. De todos modos, los integrantes de la cadena de comercialización pueden fijar sus propios precios de venta, pero estos no podrán superar la suma de los precios de referencia más el apartamiento máximo. Un precio superior a esta suma puede originar sanciones.

Con este Programa el Estado Nacional subsidia o compensa a los usuarios de bajos ingresos o titulares de viviendas de uso social o comunitario en todo el país. La normativa ha definido a los sectores de bajos ingresos (o escasos recursos como la ha denominado, para nuestro entender, incorrectamente) como aquellos hogares con niveles inferiores a dos Salario Mínimo, Vital y Móvil o a tres en caso que algún integrante cuente con certificado de discapacidad.

El monto del subsidio surge de un cálculo que realiza la autoridad de aplicación de la ley que compara el “precio para el cálculo del subsidio”, un precio teórico determinado como el mayor valor entre el precio máximo de referencia y el precio de mercado, y el precio subsidiado que se obtiene a partir del costo que se pretende tenga la garrafa de 10 kg para los hogares beneficiados. Dos valores teóricos que ningún usuario común puede seguir ni controlar.

También se ha fijado la cantidad de garrafas a subsidiar en un número de 16 por año, a razón de una por mes excepto los meses de junio, julio, agosto y septiembre en los que se eleva a 2 unidades, y para familias con menos de 5 integrantes. El número se amplía para familias con más de cinco integrantes y para los residentes en las provincias patagónicas.

Los beneficiarios del Programa Hogar deben inscribirse en un Registro, al cual fueron incorporados en forma automática y preliminar aquellos considerados como “los sectores más vulnerables de la población”.

Tarifa social para el servicio de electricidad

En el caso del servicio eléctrico, la tarifa social diseñada por el Gobierno Nacional rige para las empresas EDENOR y EDESUR. Los requisitos para acceder a la misma son idénticos que para el gas natural enunciados anteriormente, como así también las situaciones de exclusión.

En algunos casos, según informan las autoridades del área del Ministerio de Energía, la tarifa social se otorga de manera automática a usuarios vulnerables a quienes se identifica mediante el cruce de datos de los usuarios de los servicios públicos. Cuando ello no sucede el usuario puede solicitarla en forma telefónica al número gratuito:

0-800-333-2182

Un usuario puede verificar si es beneficiario de la tarifa social ingresando en la página web del Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) donde existe un registro de aquellos que han sido incluidos.

Cabe consignar que si bien la tarifa social no tiene plazo de vigencia, o sea, no tiene una fecha de vencimiento preestablecida, en la base de datos de los beneficiarios se realiza un chequeo automático por lo cual un usuario puede ser excluido en caso que haya cambiado alguno de los parámetros a partir del cual se lo haya incluido. Un ejemplo: puede ser que un usuario, afortunado para esta época, haya conseguido un mejor trabajo con un sueldo superior a los dos salarios mínimos, por lo cual ya no le corresponde la tarifa social.

Tomando como referencia los cuadros tarifarios de la empresa EDENOR con vigencia a partir de mes de marzo de 2017, un usuario de la categoría T1 R1, es decir, con un consumo de hasta 150 kwh por mes tendrá una rebaja del 41 % en el cargo fijo y del 100 % en el cargo variable.

Para el caso de consumos más elevados, siempre dentro de la categoría residencial, se introduce una variante que es la diferenciación entre usuarios beneficiarios de la tarifa social que registren ahorro en el consumo y usuarios sin ahorro en el consumo. Para la categoría

T1 R5 que se sitúa en el tramo de consumo mensual entre 451 y 500 kwh, un usuario con ahorro pagará una factura de \$ 302,73 en forma mensual y uno que no registre ahorro abonará \$ 429,23. Un usuario común sin ahorro de electricidad abonaría en esa categoría tarifaria \$ 650,88. En estos ejemplos se ha calculado el consumo sin el agregado de los impuestos.

Ya fuera de la tarifa social, para los usuarios que registren ahorro en sus consumos (con base en los consumos del año 2015) existen dos posibilidades tarifarias según el porcentaje de ahorro en relación al año tomado como base, con descuentos diferentes en el cargo variable. Un primer tramo para aquellos cuyo ahorro se sitúe entre el 10 y el 20 %, tendrán para las tarifas T1 R1 (hasta 150 kwh mensuales) una rebaja del 17 % en su factura del mes. Mientras que para los del segundo tramo, con un ahorro superior al 20 % la reducción de la factura mensual será del 33.7 %.

Si tomamos consumos más elevados, como el del segmento T1 R5, entre 451 y 500 kwh por mes, el descuento en la facturación sería del 13.7 % para los menos “ahorradores” y del 27,3 % para los que hayan ahorrado más del 20 %.

Para las Entidades de Bien Público, el régimen tarifario de electricidad lo asimila, tanto para el cargo fijo como para el cargo variable, a las tarifas correspondientes a la categoría residencial, según los rangos de consumo que tenga la entidad respectiva. O sea, que este tipo de asociaciones pagan la misma tarifa que un usuario residencial, por lo que resulta menos beneficioso que el régimen estipulado para los usuarios de gas natural.

En el caso de los denominados **electros dependientes**, es decir, aquellos usuarios que por problemas de salud necesitan estar conectados a algún tipo de artefacto eléctrico del cual depende su subsistencia, después de una intensa tarea y lucha de familiares, se sancionó la Ley N° 27.351. La norma garantiza el servicio eléctrico permanente para esta calidad de usuario, y “un tratamiento tarifario especial gratuito, como así también los derechos de conexión si ello correspondiere. Las empresas prestatarias están obligadas a proveer un grupo electrógeno sin cargo, que incluye los costos de su funcio-

namiento, y a habilitar una línea telefónica gratuita de atención las 24 horas para responder urgencias y consultas de los usuarios. Cabe la aclaración que estos beneficios rigen para el caso de los servicios prestados por empresas que se encuentran bajo la jurisdicción nacional y que para el caso de los servicios provinciales depende de la adhesión de esas provincias a la ley.

Tarifa Social para el servicio de Agua Potable

El servicio de agua y saneamiento ha tenido en diferentes zonas de nuestro país distintas experiencias de tarifa social. Aquí abordamos básicamente la implementación de estos en el área metropolitana y en la Provincia de Buenos Aires.

En el primer caso, la tarifa social se remonta a la época de la prestación del servicio por parte de la empresa privada Aguas Argentinas. A partir del año 2001 se puso en marcha un programa elaborado y coordinado por el entonces ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios).

El beneficio consistió en módulos de descuentos sobre la facturación de usuarios residenciales pertenecientes a hogares con bajos ingresos y dificultades para abonar el servicio. En su momento se estimó que con el monto del subsidio asignado, el valor bimestral de la factura de agua de los beneficiarios quedaría por debajo del 2.5 % del ingreso familiar, un porcentaje considerado razonable para grupos de bajos ingresos. Cabe la aclaración que el planteo de la tarifa social, nacido de una propuesta de la propia empresa concesionaria y receptado por el Ente Regulador, más allá de su evidente contenido social, fue funcional a los intereses empresarios dado que vino a contrarrestar la creciente morosidad y falta de pago producto de la crisis económico social que se agudizaba desde fines de los años noventa del siglo pasado. Además se instrumentó como un subsidio cruzado, es decir, que era pagado por todos los usuarios, ya que su costo se reflejaba en las tarifas.

Con la renacionalización del servicio de agua potable y saneamiento y la creación de la empresa AySA (Aguas y Saneamientos

Argentinos Sociedad Anónima) se reafirmaron los criterios para la aplicación de la tarifa social, en esta oportunidad contenidos en la propia legislación.

Los beneficiarios son hogares de bajos recursos o con dificultades de carácter permanente o transitorio para afrontar el pago y hogares en situación social crítica, es decir, con ingresos limitados. El beneficio se otorga por un año y puede ser renovado.

También se han considerado como posibles beneficiarios a usuarios no residenciales a quienes se les aplica la denominada Tarifa Comunitaria, definiéndolos como “organizaciones de la sociedad civil con función social acreditada e ingresos limitados”.

A esta categoría de usuarios al encuadrarlos dentro de la tarifa comunitaria se les aplica los valores correspondientes al cargo fijo de los usuarios residenciales.

Con la sanción de la Ley N° 27.218, se extendió el criterio de beneficiarios a aquellas entidades de bien público que acrediten ser asociaciones civiles, simples asociaciones que no persigan fines de lucro y a las organizaciones comunitarias, incluyendo también a las universidades y escuelas públicas, entidades deportivas barriales, salas teatrales, hospitales públicos y comedores sociales.

Los hogares y las instituciones incluidos en el Programa pueden beneficiarse en la tarifa del servicio y en los cargos por el acceso al mismo, como así también en la regularización de sus deudas. Esto quiere decir que puede aplicarse para alguna de estas situaciones o en forma conjunta. En el caso del acceso al servicio el beneficio puede incluir el pago parcial o total de la conexión; para el uso del servicio podrá aplicarse al pago total o parcial de las facturas por el lapso de un año (6 bimestres de facturación) con la posibilidad de su renovación. También la tarifa social puede destinarse a la regularización de las deudas motivadas en las razones que contemplan la incorporación al Programa.

La normativa sobre la tarifa social para el servicio de agua potable y saneamiento ha definido también los denominados “casos sociales”, constituidos por hogares que cuenten con ingresos limitados solamente para cubrir los gastos de subsistencia; hogares monoparen-

tales; con tres adultos mayores a cargo; con integrantes discapacitados o con enfermedades crónicas; o para aquellos que utilizan como vivienda inmuebles con otro destino.

Para los casos sociales los beneficios del Programa son mayores: conexión sin cargo, servicio sin cargo, o sea exceptuado del pago, y exención total del pago de la deuda, si ella existiera.

Mientras que los usuarios residenciales beneficiarios de la tarifa social pagan el 50 % de los costos de la conexión hasta en 12 cuotas bimestrales; un descuento variable en el uso del servicio y el pago de la deuda hasta en 6 cuotas bimestrales.

La normativa ha establecido una completa metodología en todos los aspectos que involucran al programa de tarifa social (criterios de inclusión, tipos de beneficios, casos sociales, tarifa comunitaria) que dada su extensión no corresponde tratar acá, pero ello puede consultarse en el ERAS o en la empresa prestadora AySA.³

La tarifa social en la Provincia de Buenos Aires

Los servicios de electricidad y de agua potable de carácter provincial tienen en la Provincia de Buenos Aires, desde hace tiempo, su propio régimen de Tarifa de Interés Social, tal la denominación adoptada. Cabe resaltar que en el caso de la Tarifa Eléctrica de Interés Social, instituido por la Ley N° 12.698, ha sido el producto de una larga lucha de movimientos sociales y sindicales, que encararon este camino a partir de los procesos de privatización que también en el ámbito de la Provincia se desarrollaron durante la década de los años noventa.

A partir de la implementación por parte del gobierno de Mauricio Macri de la tarifa social federal, la Provincia de Buenos Aires, ha adherido en términos generales a los criterios de inclusión y de exclusión para los potenciales beneficiarios. Pero a partir de ello se estableció una nueva metodología para el otorgamiento del beneficio de la tarifa social implementada por los organismos reguladores del agua y la electricidad.

3 Entre otras normas puede consultarse la disposición N° 16 de la Subsecretaría de Recursos Hídricos sancionada el 01/09/2014 por la cual se aprueba el Reglamento para el Programa de Tarifa Social.

En lo que hace al beneficio para el servicio eléctrico se aplica a los primeros 150 kwh/mes. Hasta alcanzar dicha magnitud el consumo no se factura y solamente se abona el importe correspondiente al cargo fijo. En caso de exceder esa cantidad, la bonificación dependerá de la existencia de ahorro en relación al consumo del mismo periodo del año 2015.

El organismo de control, OCEBA (Organismo de Control de Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires) reglamentó también una tarifa diferencial para las entidades de bien público teniendo en cuenta el contenido de la ley nacional N° 27.218, que ya hemos comentado. Desde ese marco creó la categoría tarifaria T1 “Pequeñas demandas” para encuadrar a las entidades de bien público e incorporó además en esta categoría a los clubes de barrios constituidos como asociaciones sin fines de lucro, con una antigüedad mínima de tres años y una cantidad de socios entre 50 y 2000.

En materia de agua potable y saneamiento los usuarios que son abastecidos por la empresa provincial ABSA (Aguas Bonaerense Sociedad Anónima) pueden acceder a la Tarifa de Interés Social en el caso de aquellas personas con “escasos recursos económicos”. Entre los requisitos para acceder se ha agregado uno vinculado al uso de la energía, al establecer como límite un consumo de electricidad de 180 kwh mensual.

Asimismo, se han determinado situaciones complementarias a los requisitos generales que varían el porcentaje de descuento asignado a la tarifa social, entre ellas, personas con discapacidad, beneficiarios de programas sociales, personas que cobran el seguro de desempleo y jubilados y pensionados que perciban hasta dos veces el haber mínimo.

Los beneficios se asignan de la siguiente manera:

- Para hogares con 2 personas: 20 % de descuento de la factura, a lo que se puede agregar un 5 % adicional en el caso de una persona discapacitada
- Para grupos familiares de más de 2 personas: un 50 % de

descuento y un 15 % adicional en el caso de un integrante discapacitado.

- En el caso de que los ingresos del grupo familiar sean equivalentes o menores a un Salario Mínimo, Vital y Móvil el descuento será entre un 65 % a un 80 % a evaluar por la empresa prestadora del servicio.

También se ha creado un Tarifa de Interés Social Institucional destinada a las entidades sin fines de lucro y que desarrollan actividades de carácter social o comunitario. Para su otorgamiento se han diferenciado dos tipos de instituciones, las que prestan servicios a la comunidad, que reciben un descuento del 30 % de la factura, y las de asistencia pública, con un 60 % de descuento. Las primeras son aquellas que desarrollan actividades culturales, ocio, tiempo libre, deportivas, educativas, etc., entre las que pueden incluirse: bibliotecas populares, clubes deportivos, sociedades de fomento, fundaciones. Mientras que la actividad de las entidades de asistencia social está relacionada con la subsistencia de personas que requieren de ayuda para la satisfacción de sus necesidades más básicas: hogares de ancianos, comedores comunitarios, fundaciones y asociaciones civiles que presten servicio de tipo sanitario o asistencia social.

Capítulo 5

Telefonía fija y celular.

Derechos y nuevos escenarios

Las telecomunicaciones han tenido en las últimas décadas un desarrollo de una dimensión más que significativa, pocas veces observable en éste u otros ámbitos de la expansión tecnológica mundial. Una etapa que ha comprendido a la telefonía básica, a la telefonía inalámbrica, a los servicios de Internet y también, en términos más generales, a los servicios de televisión de aire y por sistema de cableado.

La Argentina no ha estado al margen de este proceso. Hoy existen en el país casi diez millones (9,8 millones) de líneas de telefonía básica (o fija), 90 mil teléfonos públicos y alrededor de 64 millones de líneas de telefonía móvil o telefonía celular.

Los grandes avances tecnológicos que se han producido en materia de telecomunicaciones, están transformando rápidamente el sector y con ello no sólo la manera de comunicarse sino también la de relacionarse, sobre todo en lo que hace al tipo de servicios al que se puede acceder y las tarifas y precios que se abonan por los mismos. Hace un par de décadas, la telefonía móvil estaba concebida como un servicio complementario de la telefonía fija y reservada sólo para sectores de altos ingresos; hoy es un servicio sumamente extendido que no solamente ha desplazado a la telefonía básica (alámbrica) sino que se ha convertido en un servicio integral que incluye comunicaciones de voz, de texto/datos, redes sociales, acceso a Internet, entretenimientos diversos. Hoy pareciera que todo pasa por ahí, por el teléfono celular, y se nota cada vez con mayor intensidad un “abandono” de la telefonía fija y hasta un desplazamiento parcial del uso de

otras herramientas informáticas como la computadora personal tanto en su variante de escritorio o la portátil (notebook).

Todo indica que estas tendencias ubican a la telefonía celular como un elemento básico y hegemónico en el abanico de los dispositivos de comunicación y transmisión de datos. El desarrollo de nuevas tecnologías en este campo es exponencial y su techo aún impredecible, lo que va acompañado por una notable aceptación y adecuación de los usuarios en la incorporación de la telefonía celular a su trabajo y a su vida cotidiana en todos sus aspectos.

Esta rápida expansión que han tenido las telecomunicaciones hace que diariamente los usuarios, o los potenciales usuarios, se vean bombardeados por distintas ofertas, nuevos aparatos y equipos que prestan numerosos servicios, tarjetas prepagas que permiten su utilización con un escaso gasto mensual, abonos mensuales, servicios triple play (telefonía básica, Internet y tv por cable), Internet móvil, etc.

En la Argentina, debido a la forma en que se privatizó el servicio de telefonía básica, a la manera en que posteriormente se fueron otorgando las licencias para operar servicios de telefonía móvil, a la falta de aplicación estricta de la legislación anti monopólica y la de defensa del consumidor, el sector de las telecomunicaciones se ha ido conformando como un mercado con un alto grado de concentración, en el cual los usuarios cuentan con pocas posibilidades de elección de compañías, servicios y tarifas, donde sus derechos están poco contemplados y menos respetados.

Como resultado de este tipo de proceso de privatización, la regulación de la mayoría de los servicios públicos ha adolecido de una extrema debilidad, situación más notoria en el caso de las telecomunicaciones y en la conformación y funcionamiento de los organismos reguladores del sector.

La falta de acción de los organismos reguladores, que fueron actuando en las distintas etapas de evolución del servicio y en su regulación y control, se ha evidenciado tanto en lo que podríamos denominar la “regulación para la competencia” como en las específicas funciones de fiscalización y control. En el primer aspecto, hubo una demora notable y excesiva en poner en vigencia la llamada

portabilidad numérica, o sea la posibilidad de cambiar de empresa prestadora del servicio y conservar el número telefónico original, un instrumento básico para fomentar la competencia y que permite al usuario una mayor capacidad de elección del prestador, sin incurrir en costos de entrada y salida desde un prestador a otro. Pero solamente está reglamentada para la telefonía celular y no para la telefonía fija.

Además, aún no se ha implementado en forma extendida el **sistema de multidiscado** o multicarrier en las comunicaciones de larga distancia que posibilita al usuario la selección del prestador en el mismo momento de realizar una comunicación. Por el contrario, aún hoy sigue vigente el sistema de prescripción, más engorroso para el usuario, que tiene costos monetarios para trasladarse de operador y que se ha prestado a prácticas desleales en perjuicio de los usuarios.

En materia específica de telefonía celular, el “Reglamento del Servicio de Radiocomunicaciones Móvil Celular y para el Servicio de Telefonía móvil” fue aprobado recién a mediados de 1999, tratando de superar anteriores disposiciones parciales y arcaicas sobre la cuestión. La velocidad de las transformaciones producidas siempre demanda una actualización que persigue a menudo sin éxito el compás de la expansión del servicio, de sus avances tecnológicos y de la incorporación de servicios adicionales que no están contemplados en la norma mencionada.

Dicho Reglamento aprobado por Resolución SC N° 18979/99, no incluye, por ejemplo, medidas de calidad para señales vocales, servicios web, mensajería de texto y otros servicios digitales ni recoge las recomendaciones de la UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones, respecto de los parámetros para medición de calidad. No se encuentra previsto dentro del texto del Reglamento mecanismo alguno que posibilite su ágil actualización; no se indica periodicidad respecto de las mediciones; no se hace referencia a sanciones por incumplimientos.

Un reglamento de calidad que pretenda defender los intereses de los usuarios debe permitir la elaboración de indicadores adecuados para que la autoridad regulatoria pueda conocer si el usuario accede en forma satisfactoria al servicio cuando lo solicita y si una vez obte-

nido, el mismo continúa siendo prestado sin degradaciones excesivas, durante el tiempo deseado.

Hay tres aspectos que son claves para evaluar la calidad del servicio de telefonía celular: la cobertura de la señal en cuanto al área y potencia de las antenas, el porcentaje de llamadas caídas e intentos fallidos con respecto al total de las llamadas y la velocidad de la carga y descarga de los datos.

Recién a mediados del año 2013 el gobierno nacional, a través de la Resolución SC 5/2013, tomó la decisión de comenzar a implementar un sistema de medición de la calidad adecuado a los avances tecnológicos del servicio y con libre acceso por parte de los organismos de control y de los usuarios. Esto, entre otras cosas, habrá de permitir a los usuarios elegir a su prestador según sus conveniencias de calidad exigidas para el tipo de servicio que desean contratar y el área de uso del mismo. En este camino tendrá sentido la portabilidad numérica, ya que si el usuario no conoce en forma objetiva la calidad con que cada empresa presta el servicio no tiene forma de evaluar si le conviene adoptar otro prestador. Sin embargo, es poco lo que se ha avanzado en este aspecto.

En lo que hace a los sistemas de tarificación de la telefonía celular, existen tres tipos: con abonos, con tarjetas prepagas y mixtos (una combinación de ambos). No resulta fácil para el usuario conocer el costo final del servicio. En el caso de los abonos, muchas veces no se explicitan claramente los precios de cada uno de los servicios y según el tipo de comunicaciones incluidas, como también las que se abonan por separado. Estas desprolijidades en la facturación se expresan además en ciertas modalidades, de dudosa legalidad, que bonifican las comunicaciones entre usuarios de una misma compañía. En el caso del servicio prepago se ha adoptado *de facto* una modalidad que resulta sumamente perjudicial para los usuarios y que es el vencimiento a los 30 días del crédito adquirido.

Debate por un nuevo reglamento y nuevos derechos

En el año 2013 la Secretaría de Comunicaciones, puso en debate un nuevo reglamento de usuarios de los servicios de comunicaciones

móviles. En él se planteaban nuevos derechos y se explicitaban herramientas para hacerlos valer.

El debate de la nueva reglamentación se llevó a cabo entre el 11 de septiembre y el 23 de octubre de ese año y se desarrollaron distintos foros de participación en la Ciudad de Buenos Aires y en diferentes ciudades del interior del país.

Es interesante analizar los avances que se preveían en esa norma que nunca fue puesta en vigencia.

En primer lugar, los usuarios tienen asegurado la libre elección del prestador, lo cual ratifica las resoluciones que instrumentaron la portabilidad numérica. Lo mismo rige para los equipos terminales (los aparatos) en la medida en que estén disponibles para su utilización. Aunque parezca una obviedad, ya que tanto la Constitución Nacional como la Ley de Defensa del Consumidor lo ampara, se reafirma que el usuario tiene derecho a ser tratado en todo momento con cortesía, corrección y diligencia por parte de las empresas prestadoras, lo cual no siempre se cumple cuando se trata de hacer un reclamo. Dentro de esta temática es muy importante que se establezca que tanto en las oficinas comerciales como en el contacto virtual el usuario debe disponer de la opción de ser atendido por un operador humano.

Hay varios artículos referidos al derecho de información, una cuestión esencial para que el consumidor pueda tomar más libremente sus decisiones y pueda poner en práctica sus opciones. Los prestadores están obligados a suministrar TODA la información asociada a las características esenciales de los servicios que comercializan y esa información debe suministrarse en forma clara, detallada, cierta, oportuna, gratuita y en idioma nacional. Esto último, que puede entenderse como una obviedad, resulta una observación básica para el caso de los manuales de uso de terminales y accesorios diversos que muchas veces no están escritos en castellano.

Un aspecto clave del tema de la información al usuario es el referido a los precios, cuyo detalle se complementa con las condiciones y promociones en vigencia para cada cliente y con los precios y procedimientos de activación y desactivación del servicio de itinerancia internacional, o sea, cuando el celular se usa en un país extranjero.

La cuestión de la información se complementa adecuadamente con los requisitos que debe contener cada factura: a) identificación del plan contratado, del abono y demás servicios; b) el crédito incluido en el plan; c) el crédito consumido en cada periodo de facturación, con los detalles de la cantidad de minutos discriminados por banda horaria, la cantidad de mensajes de texto y de mensajes multimedia y la cantidad de datos consumidos; d) fecha de vencimiento, aviso de deuda si correspondiera, tasa de interés a aplicar en caso de mora; e) el detalle de las bonificaciones totales o parciales, de abonos, servicios o cargos. Además, la información sobre los consumos realizados debe estar disponible en el sitio web del prestador para la consulta del usuario, cualquiera sea el plan o modalidad que este utilice.

La entrada en vigencia de un reglamento de estas características tendería a corregir una de las mayores arbitrariedades que tiene actualmente el uso de la telefonía celular a través del sistema prepago, o sea a través de la utilización de créditos pagados por anticipados mediante la compra de tarjetas o la carga virtual. Se establece que los créditos tendrán una vigencia mínima de 180 días a partir de su acreditación, y que los débitos se irán realizando según el vencimiento más próximo. En caso de rescisión del contrato la empresa prestadora deberá devolver el saldo de crédito en un plazo de treinta días.

Se reafirma el concepto ya establecido en la Ley de Defensa del Consumidor de reciprocidad de trato. Esto quiere decir que cuando el prestador deba reintegrar importes al usuario regirán las mismas cláusulas que para las situaciones de mora o de atrasos en los pagos, esto es, los mismos tipos de interés.

También en defensa de los intereses de los usuarios y en procura de una mayor equidad en la relación se establecen compensaciones diarias por fallas, algo que existe hoy para el servicio de la telefonía fija. Lo que hasta ahora venía realizando la autoridad de control era la aplicación de indemnizaciones frente a situaciones de gran impacto social, como los cortes generales del servicio o dificultades masivas en las comunicaciones. La propuesta fija una compensación al usuario por cada día sin servicio o con servicio deficiente. El importe de la compensación será fijada por la autoridad de aplicación y cuando los inconvenientes superen los cinco días ese importe se duplicará.

Otra cuestión de gran importancia que se reglamenta son los mensajes publicitarios y los envíos de contenidos y aplicaciones. Hoy en día los usuarios son bombardeados con distintos tipo de propuestas, algunas bastantes engañosas y difíciles de interpretar y que han generado dificultades en los casos de reclamos, ya que las empresas prestadoras de las comunicaciones móviles actúan por cuenta de otros, a los que resulta difícil ubicar en un reclamo. Con el nuevo reglamento, tanto los mensajes no deseados (es también saludable que se denominen de esta manera) con fines publicitarios o comerciales como la suscripción a contenidos y aplicaciones deberán contar con la autorización previa y expresa del usuario.

En lo que hace a los reclamos, las empresas prestadoras tendrán que habilitar una línea gratuita las 24 horas del día y para todos los días del año, lo cual rige también para la denuncia de robo de los aparatos y, como decimos más arriba, con la posibilidad de acceso a la atención por parte de una persona.

Hemos dejado para el final un par de cuestiones críticas e insuficientes del reglamento propuesto. En primer lugar, no se adopta para la telefonía celular el criterio de servicio público, a pesar de ser hoy un servicio de comunicaciones muy extendido y con la perspectiva de convertirse (algo que ya está ocurriendo) en la forma de comunicación primordial que aglutinará diferentes formas y accesos. De esta manera, se limitan las posibilidades de regulación y control por parte del Estado. Un ejemplo de ello es el caso de los precios. Estos pueden establecerse libremente por parte de las prestadoras con la sola limitación por parte de la autoridad regulatoria de establecer restricciones o disponer alguna autorización previa por razones de interés público, explicitándose que éste tiene que acreditarse como debidamente justificado.

La otra cuestión es que se dispone que los prestadores brinden información a los usuarios acerca de la disposición o el reciclaje de los residuos de artefactos utilizados y luego desechados, pero no se establece ninguna pauta para las empresas. En muchos países se está adoptando el criterio de responsabilidad extendida del productor, esto significa que quien pone en el mercado un bien a comercia-

lizar tiene que hacerse cargo también de su disposición cuando es desechado, mucho más cuando se trate de productos con tendencia a la contaminación. En la Argentina existe un gran atraso en relación a esta cuestión y el reglamento no avanza sobre ello.

El usuario frente a la oferta

La continua innovación tecnológica empuja sobre el mercado de telefonía móvil, una permanente e intensísima acción persuasiva por parte de las empresas prestadoras.

Frente a este panorama es necesario mantener una conducta de extremada prudencia para evitar un sobre equipamiento promovido por una publicidad insistente y hasta intrusiva en algunos casos, es decir, adquirir un aparato y contratar servicios que no se van a usar.

Además, se deben evitar propuestas que a veces resultan engañosas y que prometen rebajas que suelen ser temporarias y, al mismo tiempo, es necesario conocer los derechos del usuario y las maneras de hacerlos valer.

En el caso de la telefonía fija, como en Argentina no existen los medidores telefónicos domiciliarios, comúnmente surgen problemas y diferencias acerca de las llamadas que se realizan desde el teléfono del hogar. Cuando se tengan dudas a este respecto, debe recordarse que se puede solicitar a la empresa un detalle en forma gratuita y por única vez de todas las llamadas realizadas para verificar su exactitud.

Frente al tema de las reclamaciones a las compañías telefónicas, debe atenderse que por problemas de pago, una factura tiene las siguientes opciones para su cancelación:

- pagar solamente el abono;
- pagar el abono y la parte de la factura no cuestionada
- pagar el abono y el promedio de los últimos seis bimestres

En ningún caso la empresa puede cortar el servicio mientras se tramita el reclamo.

Los reclamos deben realizarse primero ante la empresa, quien deberá contestar en tres días si se trata de la falta de servicio o en

quince días si se trata de problemas de facturación o comerciales. Debe exigirse siempre el número de reclamo.

Transcurridos los plazos señalados podrá recurrirse ante el Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM).

Indicaciones útiles

- *Antes de adquirir una línea y un aparato de telefonía celular evalúe bien las distintas propuestas que existen: modelos y sus diferentes prestaciones, tipo de servicio, costos y tarifas, plazo de vigencia de las promociones, obligaciones de permanencia como usuario en las promociones.*
- *Es conveniente solicitar folletos e información por escrito para analizar la propuesta detenidamente. Conviene evitar las presiones de promotores o vendedores que apuntan a tomar decisiones con rapidez y sin tiempo de análisis o reflexión.*
- *Debe exigirse la entrega de copia del contrato y leerlo detenidamente antes de firmarlo.*
- *El contrato debe informar claramente el precio del servicio con todos los adicionales que se hayan pactado (llamada en espera, identificación de llamada, etc.) más impuestos y tasas.*
- *En los servicios con tarjeta (prepaga) las llamadas resultan más caras. Debe verificarse cuál es el consumo mensual y analizar qué plan es el más conveniente.*
- *Debe extremarse el cuidado con las continuas promociones que suelen ofertarse. Generalmente se bonifica la conexión de línea o parte del precio del aparato, pero se exige a cambio un tiempo de permanencia, comúnmente de un año. Si se rescinde el contrato anticipadamente deberá pagar el total. Igualmente, nunca se pierde el derecho de dar de baja el contrato cuando el usuario lo crea conveniente.*
- *Una correcta prestación del servicio debe garantizar la debida reparación de los equipos y la calidad de las comunicaciones que se tratan de establecer. Si ello no se cumple, el usuario tiene el derecho de reclamar*

Capítulo 6

Crédito y consumo

Vivimos en una sociedad que en forma permanente y a través de diversos mecanismos incita a un mayor consumo de bienes y servicios. No solamente de aquellos que son básicos y esenciales para la existencia y sobrevivencia, o de aquellos que brindan una mejor calidad de vida y mayor bienestar, sino que constantemente, a través de la publicidad y de otros medios, se ofrecen diversos productos y servicios, nuevos modelos, supuestas novedades e innovaciones.

Esta actividad de constante oferta y de presión sobre la población para incitar al consumo es esencial para el funcionamiento y expansión del sistema económico, ya que el mismo se basa en la maximización de las ganancias que intenta sostenerse en una creciente demanda de bienes y servicios.

Esta incitación al consumo de “nuevas cosas”, en muchas oportunidades, viene acompañada por una particular forma de pago. Pagar en cuotas, con una tarjeta de crédito, con un préstamo, firmar un documento, un pagaré o un compromiso de pago futuro, son opciones que se ofrecen o se presentan frente a una compra. Son modos de mantener e incrementar los niveles de venta que las empresas necesitan alcanzar para crecer y competir entre ellas. Y estas opciones son, en general, más comunes para cierto tipo de artículos que tienen un alto valor: una heladera, un lavarropas, una computadora. Es por ello, por ese valor más elevado, que resulta conveniente pagarlo en varias cuotas.

La publicidad, la moda, la “necesidad” de comprar algo que otros tienen lleva, a veces, a adquirir bienes y a contratar servicios que no

siempre son del todo necesarios o útiles. Pensemos que las empresas gastan mucho dinero en elaborar esos mensajes publicitarios y ubicarlos en diferentes medios a menudo muy costosos (avisos en la televisión, carteles en la vía pública, mensajes en la radio y, últimamente, en redes sociales y formatos electrónicos). Es desde allí que esa necesidad de comprar seduce y, en cierta medida, se impone.

Y cuando no se tiene el dinero suficiente para esas compras, se recurre al crédito.

Pero también la sociedad en la que vivimos se caracteriza por fuertes injusticias, desigualdades e inestabilidades. A veces resulta difícil conseguir un empleo y cuando se lo tiene no es fácil conservarlo. El despido y la desocupación, en especial en las situaciones de crisis, se convierten en una amenaza constante.

Hemos conocido en nuestro país momentos de alta inflación, o sea, de un aumento incesante de los precios. Cuando ello sucede retrocede el poder de compra de los salarios, y en la mayoría de los casos estos suben menos que los precios.

Por algunas de estas razones, también en estas situaciones, el crédito se presenta como una oportunidad que permite, a veces, poder achicar esa diferencia entre lo que se gana mensualmente y lo que se necesita gastar para tener una vida digna. Además, hay muchas circunstancias de la vida que hacen que se deba recurrir a un préstamo: gastos imprevistos, disminución de los ingresos, entre otras. Pero también hay ocasiones en las cuales la publicidad, la incitación al consumo, la moda, la necesidad de tener un producto que posiciona al poseedor en un rango social deseado, lo lleva a adquirir cosas que no son del todo necesarias o útiles.

Este rasgo cultural del consumo es sumamente implementado en la publicidad y promoción de la oferta de diferentes bienes. Frecuentemente de un modo avieso se marca la diferencia social entre tener o no tener un producto, qué es lo que se gana o se pierde socialmente en la disponibilidad de un objeto.

Los negocios financieros, frente a las políticas de desregulación y la flexibilización de los controles, han ido creando diversas formas de crédito: préstamos personales, préstamos prendarios, créditos para

consumo, tarjetas comerciales, tarjetas de débito y de crédito, etc. Es decir, el crédito ya no es tan sólo una forma de pagar productos de alto valor que no pueden adquirirse con los ahorros de varios sueldos, sino que ha pasado a integrar formas de pagos para todo tipo de consumos. Además, esos cambios involucran también al tipo de instituciones que hoy se dedican al negocio financiero. Ya no son solamente bancos y compañías financieras. Hoy hay cooperativas, mutuales, empresas comerciales, empresas de tarjetas de crédito y de compras, prestamistas particulares, entre otras posibilidades.

Por más que parezca obvio tenemos que decir que los créditos hay que pagarlos. Y para poder pagarlos se debe tener capacidad de ahorro para hacerlo. Es decir, una parte del salario, de los ingresos familiares, debe destinarse al pago de las deudas contraídas. Es por eso que cuando se contrata un préstamo o se compra algo a crédito (con cualquier tipo de tarjeta, por ejemplo) se debe ser muy cuidadoso y evaluar correctamente que luego esa deuda se pueda pagar con tranquilidad. Si esto no se hace bien, se puede caer en situaciones dificultosas de las que luego es difícil o muy costoso poder salir.

Un buen patrón para saber si se está en problemas porque se han contraído deudas, es analizar que parte del sueldo hay que destinar para el pago de ellas. Un ejemplo puede graficar esta cuestión: si se tiene que pagar por mes más del 25 % del sueldo, o sea la cuarta parte, por poner un porcentaje más o menos razonable, es que empieza a resultar difícil pagar, o se impone sacrificar otros gastos y consumos.

A pesar de esta consideración aparentemente obvia, por diferentes razones, muchas personas de diferente edad y situación socioeconómica o rango educativo, pasan a complicar el manejo de sus posibilidades económicas y su bienestar general por contraer deudas que por su magnitud pasan a ser muy difíciles de afrontar.

Diferentes tipos de créditos

Existen diferentes tipos de créditos, préstamos o formas de adquirir productos pagándolos en cuotas.

Préstamos Personales

Generalmente son otorgados por Bancos o Financieras quienes ponen a disposición una suma de dinero que hay que devolver en una cantidad determinada de cuotas, pagando un interés. Comúnmente, se puede disponer libremente del dinero proveniente de estos préstamos, es decir que puede usarse para distintos fines: arreglar la vivienda, comprar un electrodoméstico o una moto, pagar la fiesta de casamiento, etc.

Créditos para consumo

Suelen utilizarse para comprar ciertos bienes, como una heladera, un televisor, un lavarropas, y son otorgados, en general, por los mismos negocios que venden esos productos. Casi siempre son más caros que los préstamos personales, por lo que hay que asesorarse bien y comparar los costos de cada uno.

Tarjetas de Compra

Hay que tener en cuenta que el principal uso de las tarjetas es reemplazar al dinero, es decir, sirven para hacer pagos por compras y gastos. Las tarjetas de compra son aquellas que grandes casas comerciales, como los hipermercados, entregan a sus clientes para hacer compras en sus locales. Es importante que se usen con mucho cuidado, ya que si se compran productos que se consumen habitualmente, no es conveniente pagarlos en cuotas, porque pueden ir sumándose gastos mes a mes que luego resultarán más difíciles de pagar. También hay que informarse bien sobre sus costos, porque, por ejemplo, se cobran gastos de envío de los resúmenes, entre otros.

Tarjetas de Débito

Se otorgan a aquellas personas que tienen una cuenta bancaria (una caja de ahorro, por ejemplo) y con ellas pueden retirar dinero de su

cuenta a través de un cajero electrónico o pagar sus compras en los comercios. En este último caso, el importe de la compra se restará inmediatamente del saldo de la cuenta. Este tipo de tarjeta se ha usado también para los planes sociales (Jefas y Jefes, Plan Familia, Asignación Universal, etc.).

Tarjetas de Crédito

Con ellas se puede realizar compras y pagarlas en una o más cuotas. En este último caso generalmente habrá que pagar también un interés. Hay cierto tipo de tarjetas de crédito que permiten obtener un anticipo de dinero que luego se debitará en el saldo de la cuenta más los intereses respectivos.

Los saldos mensuales de los resúmenes se pueden financiar en cuotas, pero es obligatorio un pago mínimo. Pero cuidado, porque los intereses son en general muy elevados.

Comúnmente esta clase de tarjetas son otorgadas por un banco, el que fija límites de compras y de créditos según los ingresos del titular. Conviene no exceder esos límites porque se cobran intereses punitivos.

Se debe analizar bien los costos que implica el uso de las tarjetas, porque además de los intereses por las compras en cuotas o por el financiamiento de los saldos, también se cobran gastos de emisión y de envío de los resúmenes y otros conceptos. Hay promociones que bonifican estos gastos.

Los Costos de los Créditos

Hemos dicho que los créditos y las compras realizadas con las tarjetas habrá luego que pagarlos. Es importante, entonces, informarse bien acerca de los costos que tienen las tarjetas y los préstamos.

En el caso de los préstamos no solamente hay que fijarse en la tasa de interés, sino también en otros gastos que se cobran: administrativos, seguros, etc. Los bancos, financieras y casas comerciales que otorgan créditos tienen la obligación de informar al consumidor de

lo que se denomina Costo Financiero Total. Esto incluye todos los costos asociados a una operación de crédito. Sin duda, el costo principal es la tasa de interés, la que puede ser fija o variable. Cuando la tasa de interés es fija, las cuotas son todas iguales, siempre de un monto similar. Cuando la tasa de interés es variable, puede subir o bajar, según la evolución del tipo de tasa de ajuste, dependiente, a su vez, de la marcha de la economía del país.

La pregunta que un consumidor se hace es como saber si un crédito es caro o barato. Una manera práctica es comparar la tasa de interés con la inflación. En general, la tasa de interés va a estar casi siempre un poco por encima de la inflación. Digamos en un ejemplo arbitrario, que si la inflación es del 20 % anual, la tasa de interés debería ser como máximo de un 30 % anual.

Las empresas que otorgan préstamos y créditos deben informar al usuario la tasa de interés que cobran. Ella debe estar expresada como Tasa de Interés Efectiva Anual (TEA), porque ésta es la que puede compararse con la inflación.

Hay que ser cuidadoso con el uso de las tarjetas. Por ejemplo, si se compran productos que se consumen habitualmente, es el caso de las compras periódicas en el supermercado, no resulta conveniente pagarlas en cuotas, porque pueden ir sumándose gastos mes a mes haciéndose una especie de bola de nieve que luego resultará más difícil de pagar.

Documentos comerciales

En algunas operaciones los deudores firman un documento (Pagaré) por el monto que les prestan. Es importante que el Pagaré contenga los siguientes datos: la fecha, el monto prestado (el capital, sin los intereses) en número y en letras, los datos del deudor (firmante) y debe hacer referencia al origen de la deuda (préstamo, compra, etc.). Nunca debe firmarse el documento en blanco y debe exigirse su devolución cuando se paga la última cuota.

Algunas Alternativas

En los últimos años se ha generalizado el pago de los salarios a través de los bancos. Y éstos últimos usualmente dan créditos, en general más baratos, a los titulares de las llamadas “cuentas sueldos”. Si bien hay que cumplir con ciertas formalidades, las diferencias de costos pueden justificar la “paciencia” del consumidor.

También el Banco Central ha autorizado a los bancos a flexibilizar algunas normas para el otorgamiento de créditos pequeños, lo que facilita el acceso de aquellos trabajadores que tienen bajos salarios o parte de sus ingresos en “negro”.

Sugerencias Útiles

- *Antes de hacer un gasto o una compra conviene asegurarse que el producto o servicio es útil o necesario. Se debe prestar atención a la presión ejercida por los mensajes publicitarios o por la alusión a “la moda” y la “novedad”.*
- *Al tomar un crédito debe exigirse previamente toda la información referida al monto o suma prestada, tipo de tasa de interés (fija o variable), tasa de interés efectiva anual, costo financiero total, monto y cantidad de cuotas.*
- *Con toda la información, ante cualquier duda, es importante acudir al asesoramiento de una asociación de consumidores.*
- *Debe estimarse con precaución si se podrá razonablemente abonar las cuotas comprometidas.*
- *Es necesario exigir la entrega de la copia del contrato y asimismo reclamar la devolución del documento que se firmó al abonar la última cuota.*
- *No deben firmarse documentos que dejen datos en blanco, ya que podrían ser llenados en perjuicio del solicitante.*
- *Es importante ejercer con exhaustividad el derecho a reclamar en caso de modificaciones en las condiciones pactadas.*

El Sobreendeudamiento

Existen variadas situaciones que pueden llevar a una persona a sobreendeudarse, a no poder hacer frente a todos los compromisos contraídos, es decir, que los ingresos mensuales no sean suficientes para afrontar los gastos comunes de un hogar y los pagos de cuotas de las tarjetas o de los créditos.

Entre estas situaciones podemos mencionar:

- La baja de los ingresos: por la pérdida del empleo, el fallecimiento de algún integrante de la familia o pérdida del poder adquisitivo del salario en un proceso de alta inflación.
- El aumento de los gastos: descontrol y compras compulsivas, gastos imprevistos o innecesarios; uso abusivo de las tarjetas;
- Pedir créditos sin analizar sus costos y las posibilidades de pago.

Lo importante en circunstancias como las mencionadas es poder detectar a tiempo los problemas de pago que puedan tenerse y tomar las decisiones acertadas para solucionarlos.

Cuando con el sueldo no se llega a fin de mes, cuando empieza a ser necesario pedir prestado a familiares o amigos, cuando se recurre a adelantos de sueldos, cuando todos los meses se paga la cuenta del supermercado con tarjeta en cuotas, ha llegado el momento de hacer un alto y reflexionar.

En esta cuestión también hay que cuidarse de ciertas prácticas de algunas instituciones de crédito, que en variadas ocasiones buscan deliberadamente producir la mora en alguna de las cuotas, para de esa manera beneficiarse con el cobro de intereses punitivos. Cuando se cae en esta situación siempre resulta conveniente pagar la o las cuotas atrasadas y evitar la refinanciación que a veces, a conveniencia de las entidades financieras, se le propone al usuario.

Lo primero, como en otros aspectos de la vida, es admitir que se tiene un problema. Y luego evaluar los siguientes puntos:

- Saber con exactitud cuánto dinero se adeuda y cuánto debe pagarse mensualmente.
- Tener en claro cuánto dinero se está cobrando en ese momento y en los meses posteriores. Buscar formas, si ello fuera posible, de aumentar los ingresos.
- Identificar gastos de los cuales puede prescindirse
- No volver a comprar a crédito para no aumentar la deuda.
- Establecer como prioridad de todo ingreso excedente que se tenga la reducción de la deuda.

Cuando se tengan en claro los puntos mencionados es el momento de tratar de negociar con el banco o financiera acreedor. El negocio de estas entidades es prestar y cobrar intereses, en principio, no les interesa hacer juicios y rematar los bienes o embargar el sueldo del deudor. Por ello, siempre será posible hacer algún arreglo que permita pagar las deudas. Una alternativa puede ser: pagar más cuotas y hacer pagos más pequeños. Nunca debe tomarse un crédito para pagar otro, porque el problema persistirá. Nunca hay que comprometerse con planes que no puedan cumplirse.

Los requerimientos de pago por parte de los bancos y entidades financieras tienen varias etapas: comienzan por la intimación del pago que no haya sido abonado a su vencimiento. Si la morosidad se prolonga recurren a lo que se denomina *cobranza prejudicial o extrajudicial* que es la que se efectúa antes de recurrir a los tribunales de justicia, comúnmente realizada por estudios de abogados contratados por la entidad financiera. Cuando se recibe una intimación de estas características se debe tratar de recurrir al asesoramiento de especialistas, como las asociaciones de consumidores, para tener en claro los procedimientos a seguir y los plazos con los que se cuenta.

Hay que tener presente que este tipo de cobranza no está regulada en forma específica y que a veces quienes la ejercen recurren a formas de presión con las que intentan atemorizar a los deudores, como por ejemplo, enviando correspondencias que no se ajustan a procedimientos judiciales, como una que circulaba hace tiempo bajo la denominación de “carta documentada” para que el deudor la

confundiera con una Carta Documento, que tiene otra formalidad de envío, recibo y reglas. Las periódicas llamadas telefónicas a través de programas de operación automática desde estudios de abogados, es otro de los procedimientos elegidos para sumar presión en procura del cobro.

Procedimientos extravagantes, claramente derivados no de la jurisprudencia sino, más bien, del marketing y la publicidad, han incurrido en acciones del tipo “con frac y con galera”, para intimidar a posibles deudores con su humillación pública.

Finalmente, las entidades acreedoras pueden recurrir a la *cobranza judicial* cuando demandan ante un tribunal por el cobro de la deuda, siguiendo los procedimientos legales que la legislación argentina prevé para estos casos y acciones.

Defensa de Usuarios y Consumidores

Como hemos visto anteriormente en nuestro país existe una amplia normativa que protege a los ciudadanos contra fraudes y abusos, la que también se aplica para los bancos y empresas financieras, sobre todo en lo que hace a la aplicación de tasas de interés, punitorios y disposiciones de cobranza. También existen leyes y reglamentaciones que protegen contra la publicidad engañosa y lo aviesamente confuso en las informaciones que se dan a los compradores.

Sin embargo no es fácil defenderse individualmente en este tipo de situaciones, por eso es indispensable la acción solidaria de los ciudadanos en tanto usuarios y consumidores, a través de sus organizaciones y asociaciones voluntarias que ayudan a ejercer nuestros derechos.

En los últimos años se ha avanzado mucho en la sanción de normas específicas en defensa del usuario de servicios financieros que analizaremos en el siguiente capítulo.

Capítulo 7

Derechos de los usuarios de servicios financieros

La actividad financiera en los últimos años se ha ido expandiendo, diversificando y tecnificando, por lo cual la utilización de la amplia gama de servicios que prestan bancos y otras entidades requiere, por parte de los usuarios, no solo mayores conocimientos sino también una cuidadosa atención en el momento de la contratación de dichos servicios.

Al suscribir una tarjeta de crédito o abrir una cuenta bancaria, el interesado firma lo que se llama un contrato de adhesión, es decir, un contrato pre-impreso cuyas cláusulas no se pueden siquiera discutir y mucho menos cambiar. Cuando se formaliza el pedido de un crédito se informa al solicitante acerca de la tasa de interés que le será cobrada, pero ésta tiene distintas denominaciones que significan distintas formas de calcular el costo de un crédito bancario y, en la mayoría de los casos, a la tasa de interés se le agregan otros costos adicionales que encarecen un préstamo.

Estas situaciones tan particulares en la prestación de estos servicios pueden desequilibrar la relación de las partes a favor de las entidades financieras. Es por ello que se requiere de normas específicas que garanticen una relación más igualitaria y que preserven los derechos de los usuarios.

En la Argentina, a partir de la sanción y actualización de la ley de Defensa del Consumidor, se ha avanzado en áreas específicas de protección, entre ellas los derechos de los usuarios de los servicios financieros.

Sucintamente, estos avances plantean que los usuarios de servicios financieros tienen derecho, en la relación de consumo respectiva, a:

- la protección de su seguridad e intereses económicos;
- recibir información adecuada y veraz acerca de los términos y condiciones de los servicios que contraten, así como copia de los documentos que suscriban;
- la libertad de elección;
- condiciones de trato equitativo y digno.

Los bancos y entidades financieras deberán adoptar las acciones necesarias para garantizar estos derechos a todos los actuales y potenciales usuarios de los servicios que ofrecen y prestan, de manera de asegurarles condiciones igualitarias de acceso.

La normativa dictada por el Banco Central de la República Argentina contempla especialmente casos específicos para personas con ciertas dificultades que requieren un tratamiento diferente.

Personas con movilidad reducida, embarazadas o personas que cargan niños en brazos hasta la edad de dos años.

Deberán recibir atención prioritaria en todos los establecimientos y están eximidos de formar la fila correspondiente al resto de los usuarios de servicios financieros. En el caso de que deban aguardar para ser atendidos, se les deberá proveer de asientos adecuados.

Personas con dificultades visuales

Los cajeros automáticos destinados a los usuarios de servicios financieros con dificultades visuales deberán contar con software reproductor de texto-a-voz, auriculares con su respectivo conector estándar, teclado con sistema Braille o estándar con relieve resaltado y mecanismo audible y perceptible destinado a alertar el olvido de la tarjeta o del dinero dispensado por el equipo.

En materia de cajeros automáticos para personas con dificultad visual, la entidad deberá alcanzar la cobertura del servicio en al menos

el 10% del total de los equipos instalados, comenzando con aquellos emplazados en las localidades de mayor población, sin perjuicio de las mayores obligaciones a favor de tales personas que pueda imponer la normativa local.

Además se deberá dar a estos usuarios la opción de obtener en sistema Braille la documentación asociada a los productos que contratan (condiciones pactadas en los contratos y los resúmenes de cuenta) no alcanzando esta exigencia a los comprobantes por operaciones de depósito, de extracción, de compraventa de moneda extranjera y de pago, realizadas por ventanilla o por cajeros automáticos y terminales de autoservicio.

Las entidades financieras deberán conservar constancia de haber permitido el ejercicio de este derecho.

No se podrán cobrar comisiones y/o cargos diferenciales a estos usuarios por ninguna de las prestaciones especiales previstas en este punto.

Los servicios de banca por Internet (“home banking”) y banca móvil deberán incluir –según el caso– opciones que permitan a estas personas operar tales sistemas sin el auxilio de terceros.

La accesibilidad en las sucursales bancarias y en los cajeros automáticos deberá respetar características apropiadas para cada uno de estos grupos poblacionales que implican, entre otras medidas, la eliminación de escalones, desniveles o cualquier otra clase de obstáculos físicos o la instalación de rampas, el mantenimiento de espacios amplios entre puestos de atención, la incorporación de elementos que orienten o faciliten la circulación.

Formas y contenidos de los contratos

Los contratos deben ser de clara redacción y con tamaño de tipografía mínimo de 1,8 milímetros de altura.

Los ejemplares del contrato deben suscribirse a un solo efecto, es decir para cada producto o servicio que se solicita y, en el acto de la contratación, debe entregarse una copia al usuario firmada por personal de la entidad financiera autorizado para ello.

Las cláusulas del contrato deben ser comprensibles y autosuficientes, correspondiendo tener por no escritas las que remitan a textos o documentos que no se proporcionen al usuario de servicios financieros en forma simultánea al momento de la firma.

Todos los contratos, sea por la apertura de una caja de ahorro, la suscripción de una tarjeta de crédito o la toma de un crédito, entre otras operaciones que se pueden realizar, deben contener obligatoriamente el monto de las comisiones y cargos que se cobran así como los términos y condiciones y demás circunstancias conforme a las cuales hayan sido ofrecidos, publicitados y convenidos.

Las entidades deberán informar a los usuarios financieros de su **derecho a revocar la aceptación del producto o servicio dentro del plazo de diez (10) días hábiles** contados a partir de la fecha de recibido el contrato o de la disponibilidad efectiva del producto o servicio, lo que suceda último, notificando de manera fehaciente o por el mismo medio en que el servicio o producto fue contratado.

Es muy importante tener en cuenta que para los casos de contratación a distancia, este plazo se contará a partir de la fecha en la cual el usuario reciba el contrato firmado por el responsable de la entidad financiera.

La revocación, en los términos mencionados en los párrafos anteriores, no tiene costo ni responsabilidad alguna para el usuario en la medida que no haya hecho uso del respectivo producto o servicio y que, en el caso de que lo haya utilizado, sólo se le cobrarán las comisiones y cargos previstos para la prestación, proporcionales al tiempo de utilización del servicio o producto.

Cambios en las condiciones pactadas

El usuario debe ser siempre notificado de las modificaciones que eventualmente disponga la entidad financiera con una antelación mínima de 60 días corridos antes de su entrada en vigencia.

Se requiere el consentimiento expreso del usuario cuando el banco o la entidad financiera pretendan incorporar nuevas comisio-

nes o cargos no previstos en el contrato original o reducir las prestaciones contenidas en dicho contrato. Esto quiere decir que un banco no puede cambiar unilateralmente las condiciones que se pactaron en la contratación de un servicio. En todo caso deberá comunicar esos cambios anticipadamente y será el usuario quien las aceptará o no. Por ejemplo, si no se cobra por el envío de los resúmenes de una tarjeta de crédito, ello no podrá cambiarse de un día para otro. Bancos y empresas de tarjetas de crédito perdieron juicios por violar este derecho y debieron indemnizar a los usuarios.

Reintegro de importes

Todo importe cobrado indebidamente, más los intereses resarcitorios correspondientes, deberá ser reintegrado dentro de los cinco días hábiles siguientes al momento de presentación del reclamo ante el banco o entidad financiera. A continuación se detallan los casos en que correspondería dicho reintegro:

- *Cobro de cargos no admitidos, es decir, aquellos que no estaban pactados y que no fueron consentidos por el cliente.*
- *Aplicación de tasas de interés y Costo Financiero Total no incluidos en los correspondientes contratos,*
- *Cambios en condiciones pactadas que no pueden modificarse por no cumplir con los requisitos establecidos en la norma o cuando falta el consentimiento del usuario o cuando éste no fue notificado.*

Nuevas copias de documentación

El usuario podrá solicitar, a su cargo y en cualquier momento de la relación de consumo, nuevas copias de los contratos que firmó y que rigen los servicios adquiridos. Si por alguna razón no se le ha dado copia de la documentación que firmó al abrir una cuenta de ahorro o solicitar una tarjeta de crédito, puede solicitarla en cualquier momento y el banco tiene la obligación de darla. A lo sumo se podrán cobrar las fotocopias.

Interpretación

La interpretación del contrato se hará en el sentido más favorable para el usuario de servicios financieros y cuando existan dudas sobre el alcance de su obligación se estará a la que sea menos gravosa para el usuario.⁴

Cláusulas abusivas

Las cláusulas abusivas son aquellas que desequilibran los derechos, obligaciones o responsabilidades de las partes en una relación de consumo.

En los contratos celebrados entre el usuario de servicios financieros y los bancos y entidades financieras, se tendrán por no escritas, es decir, no serán válidas y por lo tanto no habrá que cumplirlas por parte del usuario y el banco no podrá exigir las cláusulas que:

- *Desnaturalicen las obligaciones de la entidad financiera;*
- *Importen una renuncia o restricción a los derechos del usuario de servicios financieros, o amplíen derechos del banco o entidad financiera.*
- *Por su contenido, redacción o presentación no sea razonable esperar que se las incluya por no guardar conexión con la naturaleza del contrato.*
- *Impongan obstáculos onerosos para el ejercicio efectivo de los derechos del usuario;*
- *Coloquen al usuario en una situación desventajosa o desigual con la entidad financiera;*
- *Transfieran la responsabilidad del banco o financiera a terceros.;*
- *Establezcan la carga de la prueba en perjuicio del usuario de servicios financieros.*
- *Permitan a la entidad financiera prestadora, directa o indirectamente, alterar el importe de las tasas, comisiones o cargos de manera unilateral, sin tener en cuenta el mecanismo previsto en las normas existentes.*

4 Dice el artículo 3º de la ley de Defensa del Consumidor N° 24.240: "... En caso de duda sobre la interpretación de los principios que establece esta ley prevalecerá la más favorable al consumidor...."

Irrenunciabilidad

Los derechos y facultades reconocidos al usuario por las normas que lo protegen no pueden en ningún caso ser dispensados ni renunciados.

Seguros adicionales en operaciones financieras

Muchas de las operaciones que se realizan con las entidades financieras, como el caso de los préstamos o la financiación de los saldos de las tarjetas de créditos incluyen la contratación de un seguro de vida. Es obligación de las entidades ofrecer a los usuarios la posibilidad de elegir por lo menos tres compañías, y conservar la constancia del ejercicio de ese derecho por parte de dichos usuarios. El cargo que por ese servicio se aplique no podrá ser superior al que la compañía de seguros elegida perciba por operaciones con particulares y sin la intervención de la entidad financiera en el lugar de contratación o de domicilio del usuario.

Existe una práctica común por parte de algunas entidades financieras, a pesar de reiterados y múltiples reclamos por parte de los usuarios y de resultados adversos para ellas en la justicia, cual es la venta compulsiva y atada de seguros u otros productos, como por ejemplo, seguro de vida para el titular de una cuenta, seguro de robo en los cajeros automáticos. Ello constituye una práctica ilegal, prohibida por la ley de defensa del consumidor. Cualquier servicio adicional a una contratación debe contar con la aprobación previa del usuario.

Contratos multiproducto

La mayoría de los bancos y entidades financieras ofrecen paquetes multiproducto, es decir, que incluyen más de un servicio: caja de ahorro, tarjetas de créditos, de débito, etc. Pero un usuario no está obligado a adquirirlo de esta manera y la oferta financiera debe incluir la posibilidad de que cada producto pueda separarse en contratos individuales autónomos, de manera tal que cada usuario pueda adquirir solamente los productos que efectivamente le inte-

resen. Está claro que muchas veces estos ofrecimientos adquieren la forma de promoción y que la contratación por separado puede significar costos mayores. Son cuestiones que el usuario debe analizar previamente.

Contratación a distancia

Muchos bancos y entidades financieras ofrecen sus productos a través de comunicaciones telefónicas, por medio de promotores o por vía de Internet. Esta forma de comercialización no exceptúa a las entidades de sus obligaciones de brindar información veraz y completa ni de la de entregar al usuario copia de toda la documentación que involucra a la operación concretada. En estos casos, las entidades deben proveer al usuario de un ejemplar del contrato con la firma autorizada, dentro de los diez (10) días hábiles de realizada la contratación o de la disponibilidad efectiva del producto o servicio, lo que suceda último.

Asimismo, cabe recordar que el usuario tiene derecho a revocar la aceptación del producto o servicio financiero dentro de los 10 días hábiles contados a partir de la fecha de recibido el contrato o de la disponibilidad efectiva del producto o servicio, lo que suceda último.

Falta de inclusión en los documentos de la tasa de interés o del Costo Financiero Total

Cuando en una operación financiera de crédito, un préstamo personal, por ejemplo, se haya omitido informar al usuario acerca de la tasa de interés que sería cobrada o el denominado Costo Financiero Total, la entidad financiera sólo podrá aplicar al usuario, **como máximo costo financiero total** la tasa promedio que surja de la encuesta de tasas de interés de depósitos a plazo fijo de 30 a 59 días, de pesos o dólares, informada por el Banco Central a la fecha de celebración del contrato.

Precancelación total o precancelaciones parciales

Un usuario de servicios financieros tiene derecho a efectuar, en cualquier momento del plazo del crédito, su cancelación en forma total o parcial, es decir pagando la totalidad de la deuda que le queda o una parte de ella. Las entidades están autorizadas en estos casos a cobrar comisiones según sea el plazo transcurrido de la operación. Cuando al momento de la cancelación total haya transcurrido al menos la cuarta parte del plazo original de la financiación ó 180 días corridos desde su otorgamiento, no podrán aplicarse comisiones.

Cabe aclarar que la cancelación de un préstamo debe ser analizada cuidadosamente para que la misma no sea perjudicial para el usuario. En algunos sistemas de cálculo de los intereses de un préstamo, por ejemplo en el denominado sistema francés, en cada una de las cuotas se pagan diferentes porcentajes de intereses y de amortización de la deuda y en las primeras cuotas el porcentaje de los intereses es mayor que en las últimas. Por esta razón, muchas veces no es conveniente para el usuario cancelar un crédito cuando le falten pocas cuotas por pagar.

Comisiones y cargos

Es importante saber que la normativa sobre la actividad bancaria diferencia las comisiones que cobran los bancos de los cargos que aparecen en los resúmenes de cuenta. Mientras las primeras son aquellas que se relacionan con los servicios que específicamente prestan las entidades financieras, como por ejemplo el clásico mantenimiento de cuenta, los cargos obedecen a servicios que son prestados por un tercero, como por ejemplo, un seguro de vida en los créditos o en las financiaciones de los saldos de las tarjetas.

Los bancos y entidades financieras no pueden cobrar con un criterio arbitrario. Las comisiones deben estar justificadas desde el punto de vista técnico y económico, es decir, deben responder a un servicio efectivamente prestado o a un costo que le ocasiona la prestación de ese servicio. Además, esa prestación debe estar solicitada,

pactada o autorizada por el usuario. Por ejemplo, cuando una cuenta sueldo deja de serlo o es transferida a otro banco por decisión del empleador o por cualquier otra circunstancia

En ningún caso se podrán cobrar comisiones por la generación de los resúmenes de cuenta o por su envío, ya que ello debería estar contemplado en la comisión por mantenimiento de cuenta; por evaluación, otorgamiento o administración de financiaciones; **por operaciones efectuadas por ventanilla por personas físicas.** Es muy importante reiterar esto último ya que en algún momento se restringieron a los usuarios las operaciones por ventanillas. Hoy estas se realizan sin restricciones por tipo de operación y no pueden estar sujetas a montos mínimos.

Las entidades financieras deben publicar en su página web todas las comisiones y cargos que se cobran por los servicios que se ofrecen, así como también las tasas de interés y costo financiero total de los créditos.

SECCIÓN 3

Ambiente Humano

Capítulo 8

Consumo y ambiente humano

En su lucha por la supervivencia el hombre ha tratado de dominar la naturaleza y hacerla útil para la satisfacción de sus necesidades. Pero en la larga historia de la humanidad ha quedado claramente demostrado que los recursos que brinda la naturaleza no son inagotables. Prueba de ello es el deterioro de los suelos, la tala indiscriminada de bosques, la contaminación de los cursos de agua, la polución del aire, el llamado “agujero de ozono”, para citar sólo aquellos daños más reconocidos en el deterioro que provocan sobre la naturaleza.

Muchas veces esas acciones humanas no fueron consideradas como perjudiciales, pensando que el continuo avance de la tecnología tendría siempre respuestas adecuadas para solucionar los problemas causados. Pero hoy podemos percibir palmariamente las consecuencias negativas que ha tenido una forma de producción agresiva hacia la naturaleza, el sobreconsumo, el consumismo, el consumo irracional.

Y en tal sentido, algunos autores que analizan la última crisis económica internacional opinan que no sólo es una crisis de carácter económico sino también una crisis ambiental, que pone en debate una forma de producir y de consumir que daña nuestro planeta, que es nuestro hogar. Y también han expresado que esta crisis ambiental compromete mayormente la satisfacción de las necesidades básicas de los sectores sociales más desprotegidos, tanto en el presente como en el futuro.

Es que estas formas de producción y consumo excluyen a una porción cada día mayor de la población mundial y estimulan y propi-

cian el consumismo de los sectores de altos ingresos poniendo en riesgo la calidad del ambiente natural para toda la población de la tierra.

El modelo actual de globalización de la producción y el consumo ha sustituido la satisfacción de las necesidades de los consumidores por la satisfacción de las necesidades de lucro de los productores y los comercializadores. El incesante machacar de una agresiva publicidad, la introducción de nuevos modelos de productos creados por una constante innovación de tecnología y diseños, la cada vez más corta duración de la vida de los productos alienta el consumismo a través de la creación de nuevas necesidades y conduce a un impresionante derroche de recursos. Y todo ello genera, a su vez, una gran cantidad de residuos que contribuye a la contaminación ambiental (plásticos, polietilenos, baterías, pilas, etc.).

Si bien el daño es mundial, existe una tendencia generalizada de los países centrales a exportar efectos contaminantes hacia áreas de menor desarrollo humano y social, lo que habitualmente llamamos “periferia”, “dependientes” o “países en vías de desarrollo”.

La legislación que se ha ido adoptando en defensa del ambiente es muy insuficiente, se elude o directamente no se cumple. Son, justamente, los países de mayor desarrollo los que más trabas ponen para cambiar las formas de producir y consumir y últimamente asistimos a una suerte de negacionismo de algunos gobiernos sobre el deterioro ambiental.

Es por ello que hoy en día pareciera más efectivo impulsar cambios de actitudes en los más amplios sectores de usuarios y consumidores hacia nuevas maneras de producir y consumir que no sean agresivas al medio ambiente.

Desde hace algún tiempo se comenzó a hablar de “desarrollo sustentable” o de “consumo sustentable”, esto es, la posibilidad de satisfacer las necesidades actuales de todos los habitantes del planeta asegurando la conservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

Pero los esfuerzos no solo tienen que provenir desde un nuevo comportamiento de los consumidores, sino que para que el desarrollo

sostenible sea posible, es imprescindible el compromiso de los Estados impulsando acciones y políticas para reducir y eliminar modalidades de producción y consumo que, como hemos afirmado, son hoy impracticables si se trata de conservar nuestros recursos naturales y atender a las necesidades de las actuales y futuras generaciones.

La sociedad global actual se enfrenta a un gran dilema: cómo producir bienes y servicios que permitan el desarrollo de la humanidad con la finalidad de mejorar la calidad de vida y simultáneamente como evitar los riesgos del daño a la naturaleza en sus múltiples manifestaciones.

Los problemas ambientales y las condiciones sociales

Un problema ambiental se hace evidente cuando no se puede satisfacer adecuadamente una necesidad humana, en razón de la contaminación, la degradación, el deterioro y el agotamiento de los recursos naturales. Ejemplos de ello son: el cambio climático, la pérdida de fertilidad de los suelos, la falta de agua potable, el exceso de ruido y la falta de espacios verdes en las ciudades, entre muchos otros.

Los problemas ambientales son mayores y más graves en las zonas superpobladas de algunas ciudades y se traducen, habitualmente, en perjuicios para la salud y en condiciones de mayor pobreza.

Así es como en el conurbano bonaerense nos encontramos con inundaciones, contaminación del agua subterránea, gran cantidad de residuos urbanos (domiciliarios e industriales), basureros a cielo abierto, aguas servidas, escasez de espacios verdes, industrias contaminantes, congestión de tránsito.

La contaminación del aire

Las principales fuentes de contaminación del aire provienen de la generación de energía eléctrica (energía térmica) y de la actividad de los medios de transportes, debido al uso del gas y combustibles derivados del petróleo, lo que genera una gran cantidad de gases que contaminan la atmósfera. La contaminación del aire en las grandes

ciudades está originada en el uso masivo del transporte automotor, especialmente en el uso individual de los automotores. Esa contaminación queda reflejada en un conjunto de partículas, consecuencia de la incompleta combustión de los combustibles y da como resultado la suspensión de polvo, gases, vapores, humo y hollín. Y ello tiene serios efectos sobre la salud humana: afecciones cardiovasculares, dermatológicas y respiratorias, irritación ocular, tumores, entre otros.

El mayor consumo de energía y el aumento de la población mundial han traído aparejada una alteración de la capa de gases que constituyen la atmósfera terrestre, que es la que controla el clima. Estos gases, especialmente el anhídrido carbónico, se encargan de absorber y retener parte de la energía emitida por el sol, impidiendo que los días sean demasiados calurosos y las noches demasiado frías. La concentración atmosférica de dióxido de carbono ha sufrido un considerable aumento durante todo el siglo XX y ello se ha agudizado en las últimas décadas, ya entrado el siglo XXI. El aumento de su emisión produce grandes cambios del clima a nivel mundial:

- aumento o alteraciones de las temperaturas en algunas regiones;
- alteraciones en los regímenes de lluvia, que tiene gran influencia en la agricultura,
- incremento de la desertificación,
- mayor descongelación de los casquetes polares,
- elevación del nivel del mar produciendo inundaciones costeras.

Agua contaminada

El agua es un elemento vital de la naturaleza que tiene para la humanidad diversos usos: para beber, cocinar e higienizarse; para el riego en los cultivos agrícolas; para procesos industriales; para generar energía; son los principales.

En la actualidad, según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), alrededor del 11 % de la población mundial (783 millones de personas) carecen de acceso al agua potable y disponible en el hogar, y 1 de cada 3 (alrededor de 2400 millones) carecen de un saneamiento seguro en todo el mundo. Como consecuencia de

esta situación alrededor de 1.000 niños menores de 5 años mueren cada año a causa de la diarrea. El saneamiento deficiente y el agua contaminada se relacionan con la transmisión de graves enfermedades: cólera, disentería, hepatitis A y fiebre tifoidea.

En la mayoría de las ciudades el agua para consumo humano llega a los hogares a través de una red de provisión, lo que supone el suministro de un producto seguro. Para que efectivamente ello sea así, se fijan parámetros de calidad y deben existir estrictos controles por parte de las autoridades (municipales, provinciales y nacionales) que garanticen dicha calidad.

En centros urbanos pequeños o en las zonas rurales, las familias se proveen del agua a través del bombeo de las napas subterráneas. A veces, ello supone ciertos riesgos de contaminación: desde el propio pozo ciego, o de algún vecino, en zonas más pobladas, o por la absorción de las napas de elementos contaminantes que se usan en algunos cultivos (herbicidas, agroquímicos) en el campo. Es por ello la importancia que tiene el análisis físico-químico y también bacteriológico del agua que se extrae para comprobar que la misma no contenga elementos perjudiciales para la salud.

Consumo sustentable

Las directrices de las Naciones Unidas para la Protección del Consumidor introdujeron en 1999 la promoción de las modalidades de consumo sustentable expresando que este concepto “significa que las necesidades de bienes y servicios de las generaciones presentes y futuras se satisfacen de modo tal que puedan sustentarse desde el punto de vista económico, social y ambiental”.

Dichas directrices agregan que: “Las políticas de fomento del consumo sostenible deben tener en cuenta como objetivos la erradicación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad y la reducción de la desigualdad, tanto en el plano nacional como en las relaciones entre los países.”

Lo que Naciones Unidas nos está diciendo es que el consumo sustentable no abarca solamente el plano exclusivo de la cuestión ambiental. Esta última se refiere a que el uso de los bienes y servicios

para satisfacer las necesidades humanas del presente no debe poner en riesgo la satisfacción de las necesidades futuras. Pero la definición enunciada contempla también el plano social, entendiendo que la sostenibilidad de la producción y el consumo tiene que ver con la solidaridad entre los diferentes grupos sociales y que el consumo de unos sectores de la población no puede poner en riesgo ni limitar la satisfacción de las necesidades básicas de otro sector. Y que además la sustentabilidad económica implica que las actividades del presente que producen bienes y servicios no tienen que poner en riesgo las actividades económicas del futuro y que deberían privilegiarse aquellas producciones que más se prolonguen en el tiempo, que mejor distribuyan los ingresos sociales y que tiendan a satisfacer necesidades básicas de la mayoría de la población.

Cambiar nuestros hábitos de consumo

Es mucho lo que usuarios y consumidores pueden hacer en sus actividades y rutinas cotidianas en defensa de un ambiente sano y en el fomento de una producción y un consumo sustentable.

Como ejemplos y a manera de indicaciones de utilidad en la vida cotidiana:

- *Evitar consumos innecesarios, especialmente de productos que dañen el ambiente;*
- *Hacer un uso racional de la energía (gas y electricidad) y del agua potable;*
- *No acumular basura en la calle, esquinas o baldíos*
- *Usar materiales reciclables, en especial de papel, vidrio y cartón;*
- *Reutilizar productos recuperables;*
- *Hacer las compras con nuestra propia bolsa o con el "changuito";*
- *No usar productos químicos peligrosos para plantas o animales;*
- *Utilizar pilas recargables*

SECCIÓN 4

Defensa de los derechos y del ingreso familiar

Capítulo 9

Hacer valer nuestros derechos

Donde y como reclamar

En el capítulo 1 hemos desarrollado y ejemplificado acerca de los derechos que asisten a usuarios y consumidores. La Constitución Nacional en su artículo 42, la Ley de Defensa del Consumidor N° 24.240 (y sus modificatorias) y numerosas normas y resoluciones, como los Reglamentos de los Servicios Públicos, han establecido cuales son los derechos y deberes de aquellos que intervienen en una relación de consumo.

Es sabido por la experiencia propia y por la experiencia de otras sociedades que para que las leyes se cumplan deben hacer “carne” en los ciudadanos, es decir, son ellos mismos, a partir del conocimiento de las leyes quienes deben hacerlas cumplir. De ninguna manera esta afirmación puede soslayar la responsabilidad primaria que le cabe al Estado, a sus instituciones y a sus funcionarios en la aplicación de las normas existentes, pero la mera existencia de las leyes no es suficiente garantía del respeto de los derechos de los ciudadanos.

La Ley de Defensa del Consumidor presenta una gran ventaja por sobre otras normas y es que ha descentralizado su aplicación. Esto quiere decir que ha tratado de poner a las instituciones estatales encargadas de hacer cumplir la ley más cerca de los ciudadanos.

La Nación, las Provincias, los Municipios, las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen funciones y deberes específicos en el marco de la ley lo cual constituye un instrumento apropiado para garantizar una mejor aplicación.

La autoridad nacional

Actualmente, la Subsecretaría de Comercio Interior, dentro de la estructura del actual Ministerio de la Producción, tiene a su cargo la implementación de las políticas necesarias para garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos del consumidor y la aplicación de la Ley de Defensa del Consumidor.

El Centro de Atención Telefónica al Consumidor brinda información y asesoramiento y atiende de lunes a viernes de 8.00 a 20.00, mediante una línea gratuita:

0800-666-1518

También se pueden realizar consultas a través del correo electrónico a:

consultas@consumidor.gov.ar

La Subsecretaría de Defensa del Consumidor cuenta además con un sistema alternativo de resolución de conflictos, el Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo, cuyas características principales son la rapidez, la gratuidad y la simplicidad.

Si bien se trata de un sistema extrajudicial, sus decisiones, que se denominan laudo, tienen la misma fuerza que una sentencia judicial y son de cumplimiento obligatorio.

Cabe aclarar que la recurrencia a este tipo de sistema de solución de controversias es de carácter voluntario, es decir, que las partes que intervienen, en este caso, la empresa reclamada y el consumidor, deben hacer constar su acuerdo con someter su diferendo a un Tribunal Arbitral.

Existe, sin embargo, un mecanismo de adhesión a este sistema, que lo hace obligatorio para las empresas que están adheridas. Es decir, son las propias empresas que asumen un compromiso de acep-

tar el arbitraje para todos los posibles reclamos de sus consumidores. El listado de las empresas adheridas puede consultarse en la página web del Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo.

Los Tribunales Arbitrales de Consumo funcionan en:

Avda. Julio A. Roca 651 PB, Sector B

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Tel: 011-4349-4170/71/72/75

Fax: 011-4349-4169

Email: snacreclamos@produccion.gob.ar

Las autoridades provinciales

Como decimos más arriba la Ley de Defensa del Consumidor tiene la cualidad de haber descentralizado su aplicación, fruto de lo cual los estados provinciales son los encargados de aplicarla y hacerla cumplir dentro de su territorio.

El caso que aquí nos interesa es el de la Provincia de Buenos Aires, dentro de la cual la Dirección Provincial de Comercio es la oficina encargada de este tema.

Denuncias, reclamos y consultas se reciben en su sede de la ciudad de La Plata, Torre Gubernamental II, calles 12 y 53, piso 12.

Atiende al público de lunes a viernes, de 9.00 a 15.00

Tel: 0221-4295563 y 0221-4295564 (fax).

Su correo electrónico es: consumidor@mp.gba.gov.ar

Las oficinas municipales

Además de adherir a la legislación nacional, la Provincia de Buenos Aires avanzó en algunos aspectos particulares de la defensa de derechos e intereses de los consumidores a través de la ley provincial N° 13.133. Entre las disposiciones de esta norma se destaca el hecho de haber delegado en los Municipios la aplicación de los principios contenidos tanto en la legislación nacional como provincial, por lo cual estas jurisdicciones pueden incluso sancionar las infracciones que se cometan dentro de su territorio. De esta manera, quien aplica la ley está cada vez más cerca de los beneficiarios, o sea los ciudadanos consumidores.

En la mayoría de los municipios de la Provincia de Buenos Aires funcionan las Oficinas Municipales de Información al Consumidor (OMIC) que brindan información, orientación, asesoramiento y reciben reclamos y denuncias.

*En el **partido de Moreno** la Dirección de Defensa del Consumidor funciona en Joly N° 2846 Galería Pasaje Sur, sus teléfonos son: 0237-4620001 internos 238 y atiende en el horario de 8.00 a 14.00.*

Cuenta con una línea gratuita:

0800-222-6673

Los entes reguladores de servicios públicos

La legislación sobre defensa del consumidor abarca al conjunto de bienes y servicios que se producen, prestan y comercializan en la Argentina, con unas pocas excepciones. Los servicios públicos, que en general satisfacen necesidades vitales de la población, cuentan además con normas específicas y detalladas, que en algunos casos fortalecen la protección de los intereses de los usuarios.

Las normas sobre regulación de los servicios públicos han creado también organismos propios de control, que entre otras funciones, deben proteger los derechos de los usuarios.

ENTES REGULADORES

- **Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)**, controla los servicios eléctricos que prestan las empresas Edenor y Edesur.
Suipacha 615 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Teléfono gratuito: 0800-333-3000, en el horario de 9.00 a 18.00 y por emergencias atiende las 24 horas.
Por correo postal (gratuito):
Apartado Gratuito N° 505 Correo Argentino
- **Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)**, fiscaliza los servicios de gas natural en todo el país.
Suipacha 636 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Telefono gratuito: 0800-333-4444
Por correo postal (gratuito):
Apartado Especial N° 600 (1000) Correo Central.
- **Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)**, regula los servicios de colectivos (de corta y larga distancia), subtes y trenes.
Maipú 88 – Ciudad Autónoma de Buenos Aires
Telefono gratuito: 0800-333-0300
Por correo postal (gratuito):
Apartado Especial N° 129 (1000) Correo Central
- **Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)**. Regula y controla los servicios de telecomunicaciones: telefonía móvil, fija y pública, internet y servicios postales.
Dirección: Perú 103 (C1067AAC)
Teléfono: 0800 333 3344
Correo: contacto@enacom.gob.ar

Las organizaciones de consumidores

La Ley de Defensa del Consumidor le ha asignado a las organizaciones de usuarios y consumidores funciones muy claras que se complementan con el rol de las oficinas gubernamentales. Entre las múltiples actividades que pueden desarrollar nos interesa aquí destacar las facultades otorgadas para recibir denuncias y reclamos y promover soluciones a los conflictos que se plantean en materia de consumo. Cabe aclarar que la función de las organizaciones en este aspecto es meramente conciliatoria y su misión concreta es acercar a las partes para lograr un acuerdo. Está claro que si este no fuera posible, el consumidor deberá recurrir a una instancia estatal, que es la única autoridad que puede obligar a una empresa a satisfacer un reclamo o en su defecto a sancionar una conducta contraria a la ley.

Tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires existe un registro donde deben inscribirse las organizaciones de defensa del consumidor, los cuales pueden ser consultados en las respectivas páginas web.

A TENER EN CUENTA

- *Siempre debe conservarse la factura. Será necesaria en caso de un reclamo*
- *Cuando se realice un reclamo por escrito se debe requerir una copia firmada como testimonio de su recepción. La redacción debe ser simple exponiendo el problema y la solución que se pretende.*
- *Para un reclamo no siempre es necesaria la intervención de un especialista. Pero sí es conveniente consultar con una organización de consumidores o con la OMIC del municipio.*
- *Debe recordarse que en el caso de los servicios públicos antes de recurrir al Ente Regulador debe haberse realizado previamente el reclamo en la empresa prestadora.*
- *Algunos súper e hipermercados dan un plazo de varios días para probar un artículo (en general los electrónicos).*

Conviene hacer uso de esta posibilidad y exigir el cambio por un nuevo producto en caso de falla o defecto. Debe tenerse en cuenta que luego de transcurrido el plazo mencionado, los derechos no se pierden, el reclamo se puede realizar de todos modos.

Capítulo 10

Optimización del poder de compra

Los ciudadanos consumidores de la Argentina han padecido durante muchos años y en diferentes momentos de su historia las consecuencias perjudiciales de la inflación, esto es, del aumento persistente de los precios. Este funcionamiento, casi habitual y regular de la economía argentina por lo menos desde fines de la segunda posguerra, ha tenido varias consecuencias significativas.

Por un lado, un costoso aprendizaje para usuarios y consumidores que comprobaron en el deterioro de sus propias condiciones de vida como el fenómeno inflacionario perjudica mayormente a quienes menos capacidad tienen para defenderse, esto es, los trabajadores asalariados, los jubilados, los que tienen empleos precarios y temporales. Por otro lado, determinó la adopción de conductas destinadas a defenderse de los aspectos más perversos de la inflación

Baste recordar dos momentos de nuestra historia reciente. En 1976, como consecuencia de la política de congelamiento salarial que impuso la dictadura cívico-militar y de los fuertes aumentos de los precios, el salario retrocedió casi a la mitad a valores constantes. Es decir, en escasos seis meses los ingresos alcanzaron sólo para comprar un poco más de la mitad de los bienes que eran necesarios para tener un nivel de vida digno. Esos salarios nunca más se recuperaron, nunca más lograron recomponer la capacidad adquisitiva de los años previos a ese golpe de estado.

En otro momento, a mediados de 1989, la inflación alcanzó niveles exorbitantes con fuertes subas diarias de los precios (la inflación mensual en australes –la moneda local en ese momento– batió un record histórico en el mes de junio de ese año al alcanzar un 196.6 %,

cifra equivalente al 3.7 % diario). Aún cuando los salarios tuvieran aumentos, hasta más de uno por mes, nunca pudieron igualar la velocidad con que crecían los precios.

Estas circunstancias históricas han hecho también que desde los sectores populares, afectados por la creciente inflación, se desarrollaran conductas defensivas para atemperar las consecuencias más negativas del incesante aumento de los precios.

También desde el Estado se implementaron políticas para combatir la inflación, algunas con más éxito que otras, desde los discutidos controles de precios, hasta políticas de shock con cambio de moneda incluido (“pesos ley 18188” y el ya mencionado “austral”). Y, por supuesto, así como la inflación no es neutral, lo que quiere decir que no todos los precios crecen con la misma intensidad, consecuentemente se produce una traslación de ingresos hacia aquellos sectores que tienen mayor capacidad para ajustar sus precios, tampoco las políticas para combatir la inflación son neutrales. Hubo políticas que congelaron salarios, o que limitaron sus aumentos, y fueron los trabajadores los perjudicados por ello.

Cuando los precios crecen

En aquellos momentos en que los precios aumentan en forma notoria, se pueden adoptar ciertos tipos de conductas que ayudan a defender el poder adquisitivo de los sueldos y salarios.

- *Comprar sólo los artículos esenciales y necesarios para el consumo diario o habitual.*
- *Postergar, cuando se pueda, la compra de aquellas cosas que aumentaron en demasía sus precios. De esta manera, no se convalidará esos aumentos. Si todos los consumidores adoptan el mismo criterio harán valer el poder que tienen y su insistencia presionará para que los precios dejen de subir o se acomoden a la nueva situación.*
- *Comparar precios. Cuando los precios crecen, no todos los comercios los incrementan al mismo tiempo, no todas las marcas se comportan de la misma manera. Aunque ello*

sea un esfuerzo adicional, el ahorro que se pueda hacer lo compensará.

- *Con vecinos o compañeros de trabajo pueden organizarse compras “comunitarias”, en un almacén mayorista o en mercados concentradores de frutas y verduras (mercado central). En ciertos casos el ahorro puede ser muy significativo.*

Existe una serie de normativas que permiten adoptar criterios y conductas para hacer más eficientes y eficaces los consumos y por esa vía aumentar el rendimiento de los ingresos.

Información al consumidor y exhibición de precios

Uno de los derechos fundamentales de usuarios y consumidores es el referido a contar con una información veraz, completa y adecuada, que les permita conocer las características, cualidades, propiedades, componentes, riesgos y precios de los bienes y servicios que adquieren y consumen.

Al respecto, el artículo 4º de la ley de Defensa del Consumidor establece: *“El proveedor está obligado a suministrar al consumidor en forma cierta, clara y detallada todo lo relacionado con las características esenciales de los bienes y servicios que provee, y las condiciones de su comercialización.”*

“La información debe ser siempre gratuita para el consumidor y proporcionada con claridad necesaria que permita su comprensión.”

Entre la información que deben suministrar los proveedores, como los denomina la ley, los precios constituyen un dato esencial para que los consumidores puedan decidir sobre sus consumos y elegir aquellos artículos más convenientes tanto por el tipo de utilización que le darán, como por las posibilidades de adquisición según sus ingresos.

Un conjunto de disposiciones determina tanto la obligación de exhibir el precio de los diferentes bienes de consumo como así también la manera en que ello debe hacerse. Estas normas permiten

que los consumidores puedan comparar precios de productos iguales o similares y a partir de ello poder elegir según sus preferencias y conveniencias, ya sea por el precio de cada bien, según las calidades exigidas, o por otro tipo de ventajas.

Ese conjunto de normas dispone formas de exhibición de los precios de carácter general y medidas específicas para cierto tipo de bienes.

En primer lugar, cabe puntualizar que la exhibición de precios es obligatoria para todos los productos y servicios ofrecidos, por ejemplo, los expuestos en vidrieras en los negocios minoristas o para todos los bienes comercializados por supermercados. Además, existen normas especiales, entre otros para bares y restaurantes, estaciones de servicio expendedoras de combustibles, carnicerías.

En términos generales podemos decir que los precios deben exhibirse por unidad, en forma clara, visible y legible, en moneda de curso legal y que el precio final debe incluir los impuestos. Es decir, el precio deberá ser el de contado efectivo y corresponder al importe total que efectivamente debe abonar el consumidor final. Esta información debe estar claramente colocada sobre cada objeto, producto o grupo de iguales artículos expuestos al público. Y cuando ello no sea posible, la información se brindará mediante listas de precios, como es el caso del ofrecimiento de servicios, de manera tal que pueda ser observada antes de la contratación de los mismos.

Los supermercados y autoservicios tienen que consignar, además del precio del producto ofrecido, el precio final que un consumidor debiera pagar por un kilogramo, un litro, un metro, del producto, o una sola unidad de la magnitud que se utilice habitualmente en la comercialización específica.

En los casos en que los bienes ofrecidos sean financiados debe indicarse el precio de contado en dinero efectivo, el precio total financiado, el anticipo si lo hubiere, la cantidad y monto de las cuotas y la tasa de interés efectiva anual aplicada, calculada sobre el precio de contado en dinero efectivo. Cuando la financiación no sea otorgada por el oferente, se deberá informar claramente, tanto en la exhibición como en la publicidad, el nombre de la entidad responsable

de la misma. Cuando la financiación corresponda a los denominados sistemas de ahorro previo debe informarse sobre esta modalidad de manera inequívoca. La información incluirá todo otro adicional inherente al sistema, tales como gastos administrativos, sellados, impuestos, seguros, fletes y similares.

Si la presentación se realiza mediante listas, éstas deberán exponerse en los lugares de acceso a la vista del público y en los lugares de venta o de atención.

En el caso de cosas muebles la exhibición se hará sobre cada objeto, grupo o conjunto de una misma mercadería expuesta. Y si se trata de servicios, los precios deben exhibirse mediante listas colocadas en lugares que permitan una clara visualización por parte de los consumidores.

En el ofrecimiento de bienes o servicios con reducción o rebaja de precios debe consignarse en forma clara el precio anterior junto con el precio rebajado, utilizando caracteres de buen contraste y visibilidad. Ello permitirá al consumidor evaluar la significación de ese tipo de ofertas y calcular el verdadero porcentual de rebaja.

Cuando se publiciten precios de bienes o servicios rigen las mismas normas de exhibición, especificándose además la marca, el modelo, tipo y país de origen del bien, como así también la razón social del oferente y su domicilio.

En aquellos casos en los cuales la mercadería exhibida no se comercializa directamente al público, por ejemplo negocios que venden al por mayor, tal circunstancia debe ser informada en forma clara e inequívoca mediante carteles indicadores.

Casos particulares

- *Carnicerías, pescaderías, panaderías y casas de comida para llevar.*

La exhibición de precios se efectuará a través de carteleras ubicadas en el interior de los locales, en forma destacada y visible, donde deberán constar los precios por unidad de venta de los cortes y tipos de carne y sus derivados, especies y corte de pescados y mariscos, tipos de panes y facturas y las distintas variedades de comidas prepa-

radas. Para los cortes de carne vacuna se especificará si se trata de ternera, novillito, novillo, vaquillona y vaca, según corresponda.

- *Venta al peso de productos envasados.*

En este tipo de productos los rótulos indicarán, además del peso de la fracción ofrecida, su peso neto y el precio por kilogramo correspondiente.

- *Farmacias.*

Deberán tener a disposición del público la lista de precios actualizados de todas las especialidades medicinales de uso y aplicación en medicina humana que se comercialicen. Asimismo, deberán disponer de un listado de los descuentos y beneficios establecidos a favor de los afiliados por las obras sociales, sistemas de medicina pre-paga, sanatorios, hospitales, clínicas y similares. Deberán exhibir un cartel con la leyenda: “LISTA DE PRECIOS Y DESCUENTOS A DISPOSICION DEL PUBLICO”.

- *Garajes y playas de estacionamiento.*

Las listas de precios deben exponerse de forma visible desde el interior de los vehículos ubicados en la calzada y consignar modalidades del servicio (día, hora, fracción) y tipo y tamaño de cada unidad (coches chicos, medianos, camionetas).

- *Combustibles*

Los precios deben exhibirse por litro o metro cúbico, según se trate de líquidos o gases y de manera tal que puedan observarse desde la calzada de cada acceso para que el consumidor pueda ejercer su opción de ingreso al lugar.

- *Bares y restaurantes.*

Las listas de precios deben ubicarse en los lugares de acceso y en el interior del local, pudiendo estas últimas ser individuales y entregarse a cada consumidor. Si hubiera variaciones de precios relacionadas con lugares, horarios o espectáculos debe informarse en forma desta-

cada en los listados. Así, por ejemplo, en los bares que tienen servicio en la vereda debe informarse si en ese lugar existe algún diferencial de precio.

Capítulo 11

Congelamiento, acuerdos y control de precios

Hace unos años, en el mes de febrero del año 2013 el gobierno nacional acordó con las principales grandes cadenas de supermercados un congelamiento de los precios de un conjunto extendido de bienes de consumo masivo. Esta medida planteó nuevamente el debate acerca de la validez de una herramienta repetidamente usada en la historia económica reciente, y no tan reciente, de la Argentina, para generar una disminución en el crecimiento de los precios y por esta vía incrementar el bienestar de los consumidores, especialmente, de aquellos pertenecientes a los sectores populares.

Posteriormente, el congelamiento fue extendido a otros proveedores como los supermercados propiedad de residentes de origen chino, a los comercios de electrodomésticos y a librerías y negocios de útiles escolares.

Contra este tipo de estrategia para contener los aumentos de precios generalmente se alzan voces que intentan invalidar esta herramienta basándose en la experiencia histórica en materia de política antiinflacionaria en nuestro país. Bien es cierto que esta medida en las circunstancias en las que se aplicó tuvo virtudes, limitaciones y eventualmente, de haberse prolongado excesivamente, podría haber entrado en el terreno de los errores de las estrategias para sostener la relación entre precios y salarios.

Hay que destacar, en primer lugar, que frente a un persistente aumento de los precios, se midan como se midan, un acuerdo como el comentado contempla dos aspectos importantes: el reconocimiento del problema, es decir, la presencia de aumentos significativos de precios y la adopción de una medida para tratar de contrarrestarlo.

Una vez desatado un proceso de persistente aumento de los precios, sin entrar al complejo análisis de sus causas, se genera en la economía una serie de conductas, en algunos casos defensivas, en otros agresivas, tendientes a incrementar ingresos y consolidar posicionamientos dominantes en el mercado. La generalización de estas conductas se traduce en una realimentación de la inflación. Estos mecanismos no solamente caracterizan a las grandes empresas que monopolizan la producción y la comercialización de productos de consumo masivo, sino que muchas veces influyen también en el comportamiento de proveedores pequeños de bienes o prestadores de servicios.

Al impulsar un congelamiento de los precios de los principales bienes de consumo masivo, se busca un impacto inicial en los índices que miden la inflación, para de esta manera tratar de desalentar ese tipo de expectativas, modificar la situación existente y hacer más manejable el problema para el futuro inmediato. Por otra parte, como el acuerdo se hace sobre los precios de los bienes finales de mayor consumo, también tiene un efecto inmediato en la preservación de los niveles de ingreso de los sectores populares (asalariados, jubilados, monotributistas, beneficiarios de planes sociales). Ya hemos expresado que es importante destacar en este aspecto, que así como la inflación no es neutral en términos de la distribución del ingreso, es decir, hay precios que pueden subir más que otros, tampoco es neutral una política antiinflacionaria, ya que puede beneficiar a ciertos sectores y perjudicar a otros. Es por ello que la forma en que se implementó el congelamiento en ese momento intentaba preservar el poder adquisitivo de los ingresos de los sectores populares.

Uno de los argumentos preferidos para desacreditar el congelamiento de precios como instrumento antiinflacionario ha sido afirmar que en el pasado no han tenido éxito. Ello constituye una gran falsedad, en tanto y en cuanto se analice la utilidad de este instrumento en un lapso de tiempo razonable y en el marco de los procesos económicos y políticos dentro de los cuales se aplicaron. En el caso del Plan Austral, llevado adelante por el gobierno de Raúl Alfonsín a mediados de 1985, la inflación se redujo fuertemente.

Cabe recordar que en el año 1984 la inflación medida por el Índice de Precios al Consumidor había sido a lo largo de todo el año del 688 %, equivalente a un promedio mensual del 18.8 %, y que en el primer semestre de 1985 ese promedio mensual había trepado al 25.5 %. En los primeros ocho meses de aplicación del plan, entre julio de 1985 y febrero de 1986, el índice de inflación se redujo a un promedio mensual del 2.8 %. Por distintas razones, entre las que podrían mencionarse en materia económica el retraso de ciertos precios antes del congelamiento, entre ellos el salario, y en materia política la pérdida de credibilidad ciudadana en las políticas gubernamentales, se produjo un recrudecimiento de las presiones inflacionarias, aunque con un piso menor. Hubo intentos posteriores de “precios administrados”, Plan Primavera y otras medidas cuyo fracaso se combinaba con el progresivo deterioro político del gobierno, las acciones desestabilizadoras de las grandes empresas oligopólicas y monopolísticas formadoras de precios y las presiones para que se devaluara la moneda nacional, lo que desembocó en la hiperinflación del año 1989.

Más lejos en nuestra historia económica, el congelamiento de precios instrumentado a través de un acuerdo social por el gobierno que asumió el 25 de mayo de 1973, se inscribía dentro de un plan que contemplaba medidas de estabilización para el corto plazo y de otras de carácter estructural. El congelamiento estuvo precedido de un incremento salarial general, ya que entre los objetivos se enunciaba el aumento del salario real y la mayor participación de los asalariados en el ingreso nacional. Durante los primeros meses de aplicación del plan se produjo un descenso abrupto de la inflación con meses en los cuales el crecimiento de los índices fue cero o por debajo del 1 %. Las principales complicaciones que debió enfrentar el plan económico derivaron de la irrupción de la crisis económica internacional, de los fuertes aumentos en el precio del petróleo y sus derivados y de la virulencia que fue tomando el proceso político, incluida la violencia armada. Los desacuerdos que enfrentaron a distintos sectores del propio gobierno y del Partido Justicialista determinaron que la puja distributiva no pudiera canalizarse a través de los mecanismos que

había instituido el acuerdo social y que recrudecieran las presiones inflacionarias.

Podrían analizarse otras experiencias nacionales e internacionales, pero ello escapa al objetivo de este trabajo. Lo que queremos transmitir es que un congelamiento de precios puede lograr su objetivo de atemperar el crecimiento continuo de los precios si forma parte de un plan de mayor alcance que persiga remover las causas originarias de la inflación, que en la Argentina están mayormente vinculadas a una gran concentración económica en mercados claves para el desenvolvimiento de la economía nacional y en la disputa por la distribución de la riqueza. Además, para que la herramienta genérica del control de precios sea efectiva debe apelarse a la participación y movilización ciudadana para garantizar su cumplimiento.

El relativo éxito del congelamiento instrumentado a comienzos de 2013 llevó a su prolongación por otros 60 días, al final de los cuales pudo observarse un paulatino descenso en los índices que miden el comportamiento de los precios a nivel de los consumidores. Lejos de insistir en este instrumento, dado que ello puede implicar un riesgo futuro en el momento en que se intenta salir del mismo y que ello puede producir un brusco salto en el crecimiento de los precios, el gobierno nacional implementó una segunda etapa, caracterizada por un acuerdo en los precios de una canasta de 500 productos. Se trató de un conjunto de bienes bastante completo en términos de los consumos básicos de una familia, que comprendía alimentos, bebidas, artículos de higiene personal y de limpieza. Nuevamente se puso el punto focal en el acuerdo con las grandes cadenas de comercialización y se intentó armar un sistema de control ciudadano, con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Queremos destacar especialmente este último aspecto ya que la defensa del bienestar de los consumidores, y en especial el de los sectores populares, necesita de varios instrumentos: legislación adecuada, que la Argentina la tiene, un Estado comprometido con la aplicación integral y efectiva de esa normativa, lo cual ha ido mejorando persistentemente desde la sanción de la legislación de protección, y la participación organizada de la ciudadanía. En esto último debe insis-

tirse. Las organizaciones que pretenden representar a los consumidores tienen que tener un papel clave en este tipo de procesos, pero para ello es esencial que tengan un mayor nivel de representación, que convoquen a la participación, que su actividad sea transparente publicitando sus acciones y que exista un espíritu de unidad para fortalecer y expandir territorial y socialmente su accionar.

La propuesta de Taller "Consumo y participación popular", desarrollada en la Universidad Nacional de Moreno, puso en práctica una tarea de reflexión e intercambio de opiniones y criterios entre quienes participaron de la actividad. Es interesante destacar el método implementado que tenía como objetivo primordial brindar herramientas para que los consumidores pudieran decidir fundadamente la selección y adquisición de los productos incluidos en el programa gubernamental. Para ello se sugirió:

- 1. Mirar el listado de productos que incluye el acuerdo de precios. Confrontar su composición con el tipo de productos que se consumen en cada hogar.*
- 2. Analizar las marcas contempladas y evaluar si se trata de aquellas que se consumen con mayor habitualidad.*
- 3. Observar los envases y contenidos de los productos y examinar si son aquellos de mayor comercialización o de mayor exhibición en las góndolas del supermercado.*
- 4. Comparar los precios acordados con otros precios de productos similares.*
- 5. Verificar la forma de exhibición de los precios acordados.*

Se entendía que este tipo de acciones llevaría a los consumidores a poder decidir adecuadamente la conveniencia o no de la adquisición de los productos incorporados en los acuerdos de precios. Y en términos más generales poder evaluar la eficacia de este tipo de políticas antiinflacionarias para mantener el poder adquisitivo de los ingresos de los sectores populares.

Casi al mismo tiempo de la finalización de esta publicación las nuevas autoridades económicas han procurado limitar las reglamentaciones que apuntaban al control de precios, congelamiento de los mismos o los acuerdos preexistentes con las grandes cadenas de comercialización y otros actores a los que comúnmente se denomina “formadores de precios”.

Esta situación, sumada a los altos índices inflacionarios, aumentos muy significativos de las tarifas de servicios públicos y otras medidas de política económica, vienen produciendo un deterioro generalizado de los acuerdos realizados hasta el año 2015 aunque se mantienen parcialmente por el momento algunas medidas como los denominados “precios cuidados” y las compras en cuotas de bienes durables. Todo apunta, y ya hay indicadores fehacientes al respecto, que un nuevo escalón en el deterioro de los salarios, vuelve a repetirse como en etapas históricas anteriores tal como se señalara en este capítulo.

Capítulo 12

Compra inteligente

Varios apartados de este libro apuntan a la reflexión de que comprar en esta etapa de la existencia de nuestras comunidades no debiera ser un acto automático, aunque esté integrado a los hábitos cotidianos de un modo muchas veces irreflexivo.

Las necesidades de los consumidores por productos que hacen a la subsistencia, como los alimentos, se mezclan con otros que provocan actitudes impulsivas. Esta mezcla se da en el contexto de múltiples mensajes, ofertas, promociones, lo que presupone que la compra no acontece como un acto aislado, “incontaminado”, por el contrario, se halla inmerso en un campo de tensiones y presiones, muchas de ellas en un plano no consciente para el sujeto comprador.

Detrás de este entramado está nada menos que la conveniencia o el perjuicio para el consumidor de bienes o el usuario de servicios. Por todo ello resulta pertinente sintetizar algunos señalamientos para apoyar el concepto de lo que se denomina “compra inteligente”.

¿Qué es una compra inteligente?

El concepto incluye varias cuestiones:

- 1º) comprar lo necesario, lo que hace falta, lo que se consume habitual y regularmente;
- 2º) no comprar lo superfluo, lo innecesario, lo que está de moda pero no hace falta;
- 3º) elegir los envases y contenidos que se adaptan a nuestra forma y ritmo de consumo;

- 4°) buscar precios que se acomoden a nuestros ingresos y presupuestos.

Comprar lo necesario.

Resulta importante confeccionar una lista de lo que se necesita. En esa lista hay que diferenciar lo que constituye una necesidad apremiante de aquello que se puede postergar para esperar que en esos artículos haya una oferta o promoción. La improvisación no es buena, se agregan algunos productos innecesarios y se omiten otros que pueden ser imprescindibles. Es fácilmente demostrable que cuando se compra con una lista se gasta menos que cuando se lo hace sin ella.

Una buena manera de alimentarse mejor y en forma variada es mediante una planificación de las comidas por semana lo que permite comprar los ingredientes justos y necesarios para su preparación.

Analizar e informarse

En la selección de los productos que se adquieren es necesario desarrollar el hábito de mirar las etiquetas y los rótulos. Por un lado, resulta muy útil para comparar: peso, contenido, ingredientes y, por otro, para leer lo que se denomina información nutricional (calorías, grasas, proteínas, sodio), algo imprescindible cuando se sigue una dieta especial o se padece algún tipo de enfermedad (presión alta, diabetes, colesterol, etc.)

Debe observarse con cuidado ciertas afirmaciones que muchas veces son falsas o pueden ser engañosas: sin sal, saludables, sin colesterol, light, suave, libre de, bajo de, bajo contenido de, reducido en. En nuestro país hay normas que regulan este tema.

Por ejemplo, es probable que las galletas o lácteos “con contenido reducido de grasas” en realidad no tengan un contenido *bajo* de grasas. Solo se les exige que tengan *menos grasa que la versión normal* de esos productos, y la versión original puede tener un contenido de grasa mucho más alto que otros del mismo tipo. También hay que tener en cuenta que muchas veces en categorías o variedades con

bajo contenido de grasas para darle mejor sabor se le agrega más sal (sodio), lo que resulta desaconsejable para muchos tipos de dietas. Mirando los rótulos se puede comprobar si ello resulta así. Algunos alimentos denominados de “bajas calorías” son contraindicados para la hipertensión porque conservan una cantidad importante de sodio.

Mirar y comparar precios y cantidades

A veces (aunque no siempre) dos envases chicos son más baratos que un envase grande.

Pero sí es válido y conveniente comprar por cantidades aquellas cosas que se usan en mayor cantidad.

Si se compran productos de temporada se gasta menos y se gana en sabor. Pero hay que tener en cuenta que en productos naturales de estación (frutas, verduras y otros) no hay que anticiparse y comprar al principio de la temporada porque pueden resultar caros y de calidad inferior (falta de maduración, menos dulces).

En muchas oportunidades y según el tipo de producto, lo más caro no significa mayor calidad. Lo mismo rige para las marcas. Hay marcas famosas que se han impuesto por la publicidad o porque se producen en condiciones monopólicas, o sea, que no tienen competencia y pueden imponer sus precios. En varios casos, las llamadas segundas marcas son más baratas y no necesariamente de inferior calidad. Existen marcas de los propios supermercados, en productos que fabrican los mismos establecimientos de marcas conocidas y que, en general, se venden a menor precio.

Cuando se elige entre distintos tamaños de un producto, hay que tener presente que no siempre el más grande resulta ser el más económico.

Cuidado con las promociones

Se debe guardar especial prevención con las promociones en las puntas de góndola, generalmente relacionados con ventajas comerciales otorgadas por los proveedores a los supermercados o autoservi-

cios, cuando puede haber mejores precios en la góndola que exhibe los productos respectivos.

Otras precauciones tienen que ver con ciertas promociones que pueden ser engañosas porque guardan relación con la proximidad de la fecha de vencimiento o la presentación (latas abolladas, por ejemplo).

Asimismo, es conveniente un análisis cuidadoso de las ofertas y los descuentos que pueden transformarse en un arma de doble filo y también constituir un engaño, llevando a comprar artículos innecesarios para el momento. También hay que verificar que esos precios son los más bajos del tipo de producto que se ofrece y que no haya marcas o presentaciones de precio más conveniente.

Debe observarse con detenimiento las promociones que impliquen comprar más de una unidad, los llamados “packs ahorro”. Hay que evaluar bien cuáles son nuestras necesidades y no abastecerse de mayor cantidad que la necesaria. Puede resultar más conveniente comprar el producto suelto, el precio puede ser menor. El dos por uno o similares frecuentemente incentivan la compra y el consumo y a veces no son necesario.

En ciertas circunstancias la compra en cantidad puede ser atractiva e interesante cuando los precios sean convenientes. Pero no hay que perder de vista que las limitaciones son la caducidad o vencimiento del producto, el espacio disponible en el hogar para almacenarlo y las posibilidades de que el precio pueda bajar un poco más.

Tener presente los días de descuentos según tarjetas, bancos, día previsto para los jubilados. Es necesario estar bien informados acerca del tipo de productos que están excluidos de esos descuentos.

Es conveniente elegir bien los horarios en que se realizan las compras, no apresurarse ni dejarse presionar (por el horario de las comidas por ejemplo, o por la hora de cierre u otro tipo de circunstancias)

También son importantes las compañías. Es frecuente que la presencia de los niños en la compra no resulte apropiada, por su sensibilidad a la publicidad y su impulsividad para el consumo, con frecuencia innecesario. Otorgarles un regalo, golosinas o entretenimi-

miento conforman una situación diferente de cuando estamos planificando una compra conveniente.

Lugares y frecuencias

Las grandes cadenas comerciales nacionales y transnacionales han desarrollado formatos comerciales cuyo objetivo básico es estimular la compra de distintos bienes y servicios. Los llamados malls, los hipermercados, los centros comerciales, las grandes tiendas combinan el ofrecimiento de productos alimenticios y básicos para la familia, con indumentaria, restaurantes, recreación, espectáculos artísticos y ponen a disposición de los consumidores un conjunto de servicios para inducir la concurrencia a esos lugares: estacionamiento gratis, entretenimiento para los chicos, entre otros.

Un hipermercado puede tener una variedad de productos de hasta 50.000 ítems. Todo lo necesario para el consumo de una familia pareciera estar ahí. También ofrece grandes y vistosas ofertas de precios que contribuyen a la atracción de clientes.

Este tipo de formatos comerciales trata de imponer la idea entre los consumidores de que ellos tienen los mejores productos y los precios más bajos. Pero la realidad no es esa, y en la mayoría de las ocasiones las compras que realizan los consumidores resultan ser más abultadas que las previstas o que las que serían de haber concurrido a otro tipo de establecimiento comercial.

Si se dispone de poco tiempo para hacer las compras seguramente lo más conveniente es ir a los locales que tienen una gran variedad de productos, para realizar allí una compra quincenal o mensual. Pero conviene recordar las advertencias que hacemos en este apartado para no incurrir en gastos superfluos que abulten la cuenta.

Si se dispone de más tiempo se pueden hacer en forma más frecuente las compras, eligiendo los lugares más convenientes en función de más bajos precios, mejor calidad de productos y asesoramiento personal.

En épocas de crisis o de dificultades económicas es bueno realizar las compras en establecimientos más chicos, hacerlas en forma más

frecuentes y elegir segundas marcas que en general tienen precios más bajos.

A continuación detallamos algunas claves que pueden servir para una mejor elección del establecimiento para realizar las compras:

- Ahorro.
- Relación calidad – precio.
- Calidad de los productos.
- Atención del personal de la tienda.
- Comodidad y ahorro de tiempo.
- Cercanía

Según como se combinen estos criterios será la opción personal elegida.

Comodidad, cercanía, trato personalizado, calidad, son cuestiones que en general caracterizan a las tiendas y supermercados de barrio. Estos establecimientos tienen otra ventaja: la especialización. Así, por ejemplo, una carnicería puede ofrecer variedad y calidad en carnes, difícil de encontrar en establecimientos más grandes y que venden gran variedad de artículos. Lo mismo ocurre con una pescadería o una frutería.

La desventaja en este caso es que se deberá recorrer varios comercios ya que no se puede obtener en un solo lugar todo lo necesario para el hogar. Ello implica dedicar más tiempo a las compras, en todo caso se deberá evaluar la relación “tiempo-beneficio” y tomar la decisión que más convenga.

A continuación se incluyen una serie de indicaciones, aparentemente conocidas, pero frecuentemente no tenidas en cuenta para mejorar el desempeño del comprador.

No es una enumeración completa porque continuamente se agregan otros dispositivos que los comercios, sobre todo las grandes cadenas, van incorporando para apoyar la presión sobre la compra (formatos virtuales, mensajes electrónicos con ventajas y promociones para el día, etc.). En todo caso estas indicaciones también apuntan a sostener una actitud inteligente para las compras en el presente y en el futuro.

Comparar precios y establecimientos. La comparación es uno de los mejores métodos para encontrar la mejor relación calidad – precio. En este sentido es muy útil llevar una calculadora (se puede usar la del celular). Es muy práctico para calcular el precio unitario. Las comparaciones deben hacerse en función del precio unitario y no el precio absoluto.

Disposición en el salón. Es sabido que las grandes cadenas de hipermercados han estudiado la disposición más conveniente de los artículos para vender más. Los productos esenciales suelen ubicarse al fondo del supermercado, para forzar a los clientes a pasar frente a muchos productos que no son necesarios. No hay que distraerse.

Alturas. Puede ser sorpresivo revisar los precios de los productos que están en los estantes más bajos. Los que están al nivel de la mirada pueden ser más caros. En general en los grandes establecimientos los mejores precios se ubican en los estantes más altos y más bajos, reservando los que están a la altura de los ojos para los precios que dan más margen al supermercado. No olvidar este detalle en el momento de elegir entre un producto u otro.

Precio por unidad. A veces el envase engaña. Al comparar productos, mirar el precio por unidad, si es que se informa (por ejemplo, cuánto cuesta el producto por kilo). Así se identifica mejor lo que sale más barato, independientemente del tamaño o forma del paquete.

La última parada. Hay que tratar de no comprar los productos que están junto a la caja registradora, porque la mayoría de ellos suelen ser caros o son productos innecesarios, como las golosinas.

Menor frecuencia de compra. Es conveniente intentar la concurrencia al supermercado una sola vez por semana o con menor frecuencia aún. Quienes van más a menudo compran más artículos por impulso.

Tarjeta de cliente. Muchos negocios cuentan con tarjeta de cliente. Conviene tenerla si no implica ningún costo. Hay que asegurarse de ello. De esta manera, se pueden aprovechar promociones y descuentos que se canalizan a través de este tipo de tarjeta.

SECCIÓN 5

Defensa de la competencia

Capítulo 13

Políticas de competencia para defender al consumidor

Hemos expresado que la defensa de los intereses y derechos del consumidor constituye una temática transversal que incluye diversos aspectos derivados de distintas disciplinas. En lo que hace al plano económico y específicamente comercial, la defensa del consumidor se vincula estrechamente con la defensa de la competencia, la lealtad comercial y las políticas de abastecimiento. En la Sección 1 hicimos algunas breves consideraciones acerca de la normativa existente en las cuestiones mencionadas, por considerarlas complementarias de la defensa del consumidor. En este capítulo hemos estimado conveniente desarrollar el tratamiento que ha tenido en Argentina la denominada “defensa de la competencia” la que en otras épocas era enunciada como “política antimonopólica”, tanto en la evolución que ha tenido la legislación como en su parcial aplicación y su comparación con lo acontecido con los instrumentos de protección al consumidor.

Es que al analizar comparativamente la implementación de políticas que hacen a la defensa del consumidor con aquellas que fomentan un mayor grado de competencia en los mercados, pueden observarse marcadas diferencias tanto desde las acciones impulsadas, los actores comprometidos y los resultados alcanzados.

Después de varios años de debate parlamentario, la Argentina tuvo una legislación específica en materia de defensa del consumidor en 1993, reglamentada al año siguiente. Y si bien la ley resultante (N° 24.240) no fue inicialmente un texto de avanzada ni de prolija

concreción, como consecuencia de las ideas neoliberales imperantes en los noventa, del lobby empresarial en contra de normativas específicas y de más de 10 artículos vetados por el Poder Ejecutivo, finalmente consagró los principales derechos de los consumidores, dio flexibles instrumentos para que los ciudadanos-consumidores pudieran hacerlos valer y reglamentó e impulsó la creación y actividad de organizaciones de la sociedad civil.

Como derivación del largo debate mencionado y ya con la aplicación plena de la ley se fue consolidando, primero dentro del Estado Nacional y, con el tiempo, en algunos Estados Provinciales, una planta de funcionarios de carrera con alta capacitación, experiencia y compromiso, que fueron procurando establecer la defensa de los derechos de los consumidores como una verdadera política de estado.

En el ámbito de la sociedad civil, la vigencia de la legislación y la forma en que se realizó la privatización de servicios públicos en los noventa, con graves perjuicios para los usuarios, impulsó la creación de organizaciones de consumidores que hoy se extienden por diversas provincias y localidades del país y que constituyen un constante acicate para la implementación y mejoramiento de las políticas públicas.

Esta confluencia de acciones permitió, en el año 2008, la sanción por parte del Congreso de la Nación de nuevas disposiciones en materia de legislación protectora de los consumidores que introdujeron un conjunto de instrumentos jurídicos que mejoraron notablemente el nivel de protección. Asimismo, la última reforma de la ley realizada en el año 2014 (comentada en el capítulo 2) fortaleció esa protección con la incorporación de nuevos instrumentos de carácter administrativo y judicial para una más rápida y eficaz solución de los conflictos originados en las relaciones de consumo.

El resultado de estos procesos puede resumirse hoy en la existencia de una importante legislación de protección, la presencia de una burocracia estatal que aplica la ley con una aceptable eficacia y el accionar de organizaciones de la sociedad civil que han logrado constituirse en un canal de expresión de un sector social, entendido como consumidor-ciudadano, que fue olvidado en el pasado, y que

se proyecta hacia más altos niveles de conciencia social que se expresan en mayores exigencias por una mejor calidad de vida.

¿Y la competencia?

Esta situación, brevemente descripta acá pero más desarrollada en diversos capítulos del libro, contrasta fuertemente con lo que acontece en materia de defensa de la competencia, o como debería llamarse, política antimonopólica. A pesar de que la Argentina tiene legislación desde las primeras décadas del siglo pasado, la cual pasó por distintas actualizaciones, nunca hubo una aplicación plena de la misma.

La última modernización de la ley, la N° 25.156, sancionada en 1999, incorporó, entre otros instrumentos, el análisis previo de fusiones y adquisiciones que pudieran alterar las condiciones de un determinado mercado. Pero ello llegó tarde para un posible control del proceso de concentración y de extranjerización que sufrió la economía argentina en la década del noventa. Baste señalar lo acontecido, por ejemplo, en la comercialización minorista, con la entrada y consolidación de grandes cadenas internacionales que son hoy dueñas absolutas de ese mercado, como así también en las telecomunicaciones, en un sentido amplio, donde dos (a lo sumo tres) conglomerados fuertemente internacionalizados ejercen su control.

El Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia que creó la ley mencionada nunca fue puesto en marcha a pesar de los años transcurridos desde la sanción. Por el contrario, con la última reforma, comentada anteriormente, a través de la ley N° 26.993, desaparece el Tribunal, que nunca fue creado, y se pone en cabeza del Poder Ejecutivo la determinación de la autoridad de aplicación de la ley. La vieja Comisión Nacional de Defensa de la Competencia sigue su actuación como organismo auxiliar, en una situación de permanente transición, que determina que en ese carácter, sufra las consecuencias en la asignación de los recursos, tanto presupuestarios como de planteles técnicos.

En los países que se destacan por una aplicación consecuente de la política antimonopólica, la formación de recursos humanos es vital.

Es que dichos organismos deben confrontar con planteles de abogados y economistas de los grandes grupos económicos que destinan fuertes recursos en los casos que hayan sido involucrados. En el organismo argentino, mientras tanto, se observa una constante rotación y fluir de personal que conspira contra la especialización y la conformación de equipos con alta formación técnica.

La falta de aplicación de la legislación existente y la escasa capacidad institucional para llevarla adelante, hace que tampoco existan acciones decididas desde la sociedad civil para impulsar casos en materia de conductas anticompetitivas y ejercicio de abusos de poder de mercado. No es que éstos no existan, por cierto, sino que no hay acciones decididas en tal sentido. Ni desde sectores empresariales, sobre todo de pequeñas y medianas empresas, o de competidores desplazados por abuso de poder de mercado, ni desde asociaciones de consumidores se desarrollan acciones en tal sentido.

La consolidación de una política antimonopólica consecuente debería ser parte de una estrategia de democratización de la economía, de redistribución de la riqueza y de acompañamiento a una política antiinflacionaria. El punto principal es, sin duda, la existencia de voluntad política de los gobiernos para que ello sea posible. Esa voluntad debiera expresarse en la aplicación de los instrumentos existentes, o en su reformulación si este fuera el caso, y en la dotación de recursos para los organismos encargados de llevarla adelante, tanto presupuestarios como humanos. Ello es esencial para que desde la sociedad civil exista una respuesta positiva como la que se observa en la defensa de los consumidores.

En los países donde la política antimonopólica constituye un instrumento clave de política económica es la propia sociedad civil la que la hace funcionar. Lejos está Argentina de esa situación. Pero es desde el compromiso de sus gobernantes de donde debe partir el puntapié inicial para una aplicación eficiente, para construir un vínculo significativo con el mejoramiento de las condiciones en que opera nuestra economía.

Capítulo 14

Hacia una Eficaz Política Antimonopólica

Los problemas que surgen ante la aplicación de programas de “control” de la inflación, que en diferentes coyunturas han llevado adelante gobiernos con distinto signo político, como así también cierto tipo de medidas adoptadas frente a situaciones de desabastecimiento que afectaron a ciertos bienes claves, como el caso de los combustibles en algunas circunstancias, replantean el debate acerca de la aplicación de una eficaz política antimonopólica (con el correspondiente correlato legislativo), que promueva una mayor competencia, más transparencia en los mercados y múltiples opciones de elección para los consumidores.

Se puede analizar esta cuestión desde diferentes ángulos. En este caso el abordaje propuesto lo es desde el diseño institucional y legal que ha tenido en la Argentina y desde los mecanismos de aplicación de esa legislación.

La Argentina cuenta con legislación antimonopólica desde 1923, cuando fue sancionada la Ley N° 11.210, dirigida a reprimir los actos tendientes a establecer o sostener un monopolio. Tomaba como antecedente la ley Sherman estadounidense y, en ese aspecto, su articulado incluía la prohibición de conductas que restringieran la competencia y de aquellas que implicaran la obtención de ganancias desproporcionadas al capital invertido. A fines de 1946 se sancionó la Ley N° 12.906 que intentó corregir algunas dificultades evidenciadas en la aplicación concreta de la normativa anterior, pero no produjo demasiados cambios ya que únicamente hubo dos sentencias condenatorias. La siguiente modificación normativa sucedió en agosto de

1980 cuando la dictadura cívico militar promulgó el Decreto-Ley N° 22.262, pero tampoco hubo una aplicación sistemática.

Entre las dificultades que condicionaron una aplicación efectiva de la legislación pueden señalarse principalmente: a) la arbitrariedad interpretativa que supone el criterio de “interés económico general”, expresado en la ley; b) excepciones a las conductas prohibidas derivadas de normas específicas; c) controles y regulaciones, particularmente en materia de precios, que relegaron a un segundo plano la defensa de la competencia.

En 1999 el Congreso Nacional sancionó una nueva versión de la legislación, la Ley N° 25.156 que produjo un avance normativo importante en los siguientes aspectos:

1. Disponía la creación del Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia, como órgano de aplicación de la ley y con un criterio amplio respecto de su carácter independiente, respaldado en: la forma de designación de sus integrantes a través de un concurso público de antecedentes y oposición, bajo la elección por parte de un jurado integrado por funcionarios del Poder Ejecutivo, legisladores, un miembro del Poder Judicial y académicos; el mecanismo de destitución de dichos integrantes, que debe estar basado en razones fundadas y sin vinculación con cuestiones de naturaleza política; y las características de sus resoluciones que sólo pueden ser apeladas ante la Justicia.
2. Se incorporó un sistema de control de fusiones y adquisiciones de empresas, que había estado ausente en las leyes anteriores, de manera tal que el Tribunal pudiera examinar si las operaciones de concentración económica son compatibles con una economía en competencia.
3. Entre las atribuciones conferidas al Tribunal se encuentra la posibilidad de subordinar la autorización de una fusión o de adquisición de una empresa a determinados compromisos o a cierto tipo de limitaciones.

A pesar de estos avances, la nueva legislación insistió en conceptos contenidos en la ley anterior y que funcionaron como limitantes para una aplicación eficaz, a la vez que se introdujeron criterios que relativizaron los avances mencionados. Las principales observaciones que pueden formularse en ese sentido son:

- a) Se insiste en que las conductas prohibidas deben ser lesivas al interés económico general, a la manera del viejo Decreto-Ley N° 22.262. Como la legislación no ha establecido que es lo que abarca esa definición, su interpretación queda librada a la subjetividad de la autoridad de aplicación y a la revisión judicial. Con este tipo de categorización todas las conductas prohibidas por ley y que sean denunciadas entran en un análisis caso por caso donde para que haya sanción debe probarse el perjuicio al mentado “interés económico general”.
- b) Si bien los particulares damnificados y representantes de sectores sociales que pudieran estar involucrados (asociaciones de consumidores, cámaras empresarias) tienen la posibilidad de ser convocados por el Tribunal como “parte coadyuvante”, un concepto por demás ambiguo, no existe la alternativa para ellos de presentarse como parte. Es más, en algunas causas no fueron admitidos como tales siendo solamente aceptados como testigos.
- c) En el capítulo referido a concentraciones y fusiones la ley sancionada por el Congreso fijaba tres parámetros a partir de los cuales dichas operaciones debían notificarse: participación en el mercado, volúmenes de venta en el mercado local y volúmenes de venta a nivel mundial cuando se involucraren conglomerados transnacionales. La participación en el mercado como medida para evaluar la conveniencia de una fusión fue vetada en su momento por el Poder Ejecutivo argumentando que se “introducen pautas carentes de objetividad”. De esta manera, puede haber operaciones en sectores determinados de la economía que queden fuera de una evaluación por parte del Tribunal cuando el volumen de venta no supere el piso mencionado en

el articulado. Puede pensarse, por ejemplo, en actividades regionales que aún con un bajo volumen de venta monopolicen una actividad y no haya posibilidades para consumidores y usuarios de acceder a proveedores alternativos.

Por otra parte, la fijación de un plazo de notificación de una operación de fusión de hasta una semana posterior a su realización aparece como una grave presión hacia el Tribunal, que en algunos casos debe analizar operaciones ya concretadas. Cabe destacar al respecto que en la mayoría de las legislaciones en otros países la notificación de la concentración debe ser previa y en muchos casos adquiere el carácter de suspensiva.

También la ley estableció varias excepciones para la obligatoriedad de la notificación sin demasiados fundamentos, lo cual debilita la aplicación de la norma. Una de ellas, contenida en el artículo 10 inciso c), presenta una particular redacción que exceptúa “las adquisiciones de una única empresa por parte de una única empresa extranjera que no posea previamente activos o acciones en otras empresas en la Argentina”, lo que pareció estar destinada a una operación particular en el sector petrolero realizada un mes después de la sanción de la ley.

Una particular reglamentación

La ley N° 25.156 que fue sancionada en el mes de agosto de 1999, fue reglamentada recién a fines de enero de 2001, un año después de lo que establecía el propio texto de la ley. Además, la reglamentación avanzó en un conjunto de cuestiones que relativizaron, y en algún caso violentaron, el espíritu con que el legislador había aprobado dicho texto legal.

Entre estas cuestiones podemos mencionar:

- a) Se obliga al Tribunal a remitir a la entonces Secretaría de Defensa de la Competencia y del Consumidor (hoy Secretaría de Comercio) toda notificación de una operación de concen-

tración a fin de tomar conocimiento y poder manifestar lo que considere oportuno en cualquier momento del trámite.

- b) Se permite el acceso del Secretario al expediente aún en aquellos considerados confidenciales.
- c) Se acotan las funciones del Jurado que elige a los integrantes del Tribunal limitándolas a la confección de una lista de postulantes que se eleva al Ministro de Economía para que luego el Presidente de la Nación designe a los miembros del Tribunal a propuesta del Ministro.
- d) La Secretaría podrá ser parte interesada en defensa del interés público en las actuaciones del Tribunal y se le asignan funciones que estaban reservadas exclusivamente para este último.

Los objetivos de este tipo de reglamentación parecieran haber sido dos. Por un lado, restarle autonomía al Tribunal y, por otro, acercarse a un sistema de doble agencia, donde en este caso se superponen funciones de dos organismos, el propio Tribunal y la Secretaría. En un sistema de doble agencia, como el que funcionó en España hasta la última reforma legislativa en el año 2007, están diferenciadas las funciones de cada uno de los organismos que componen el sistema. En el caso español el Servicio de Defensa de la Competencia era el encargado de instruir los expedientes, vigilar la ejecución y el cumplimiento de las resoluciones y encarar estudios e investigaciones sobre sectores y mercados. En tanto que el Tribunal de Defensa de la Competencia tenía a su cargo el juzgamiento de los casos instruidos. Si bien actualmente en el caso español existe un solo organismo, la Comisión Nacional de la Competencia, dentro del mismo siguen diferenciadas las tareas de investigación y de resolución de las causas.

Modificación por decreto

En el año 2001 mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 396/01 y en virtud de los llamados “superpoderes” otorgados por la Ley N° 25.414 se introdujeron modificaciones a la ley bajo la argumentación de que la misma contenía “algunas normas que perjudi-

can la competitividad de la economía”, en especial la radicación de nuevas inversiones. Entre estas modificaciones cabe destacar:

- a) la eliminación de la prohibición de concentraciones económicas cuyo objeto sea o pueda disminuir la competencia, dejando solamente aquellas que la restrinjan o distorsionen;
- b) se eliminó el parámetro referido a los volúmenes internacionales de los negocios involucrados en una operación de fusión o adquisición;
- c) se introdujo una nueva excepción para los casos en que el valor de los activos de la empresa adquirida no supere los \$ 20.000.000.

Resulta claro que estas modificaciones debilitaban una aplicación extendida de la ley, permitían el incremento de los casos de concentración que quedaban fuera de su análisis, y el punto b) beneficiaba directamente a las empresas transnacionales, favoreciendo la toma de control de empresas del ámbito local.

El Tribunal no constituido

Transcurrieron 18 años desde la sanción de la Ley N° 25.156 y el Tribunal Nacional de Defensa de la Competencia que debía crearse según disponía el artículo 17, nunca fue constituido. Nótese que pasaron diversos gobiernos de diferente signo político, lo cual lleva a pensar que el diseño institucional planteado en la ley no encaja demasiado con el tipo de ejercicio habitual del Poder Ejecutivo por parte de la dirigencia política argentina.

Tal como se señaló anteriormente, la reglamentación de la ley intentó relativizar la independencia del Tribunal. Pero nunca hubo, hasta el año 2014, una propuesta viable que replanteara tanto las características del Tribunal en torno a las formas de designación de sus miembros como de la forma de revisión de sus fallos. El resultado fue una transición permanente con la subsistencia de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia, proveniente de la ley anterior y subordinada a los dictados de la Secretaría de Comercio. Ello

redundó en una debilidad institucional y, por otro lado, en la ausencia de políticas reales tendientes a estimular mayores grados de competencia y poner ciertos límites al ejercicio monopólico en mercados altamente concentrados.

Según se ha comentado en el capítulo 2 las modificaciones introducidas por la Ley N° 26.993 derogaron los artículos referidos a la constitución del Tribunal, con lo cual la autoridad de aplicación de la Ley de Defensa de la Competencia será designada por el Poder Ejecutivo. A través del Decreto N° 718 del 2016 se ratificó como autoridad de aplicación a la Secretaría de Comercio, ahora dependiente del Ministerio de la Producción, y a la vieja Comisión de Defensa de la Competencia como organismo de asistencia, con lo cual, en realidad, se mantiene el régimen de transición característico desde 1999.

Con la limitante reforma mencionada se perdió la oportunidad de mejorar la legislación tratando de hacerla más comprensible y efectiva para su aplicación. Bien es cierto que se eliminó un obstáculo que parecía insalvable para la dirigencia política argentina, la independencia del Tribunal y su forma de constitución, pero no se avanzó hacia un criterio que pudiera afirmar la aplicación de una verdadera política antimonopólica.

Difícilmente la gestión de gobierno iniciada en diciembre de 2015, quiera avanzar por ese camino.

Sin embargo, y tal como aconteció en la década del noventa tanto con la ley de Defensa del Consumidor como la de Defensa de la Competencia, podría avanzarse por la vía parlamentaria hacia una versión más eficaz de la legislación.

A continuación se detallan algunos aspectos que apoyarían una reforma de la legislación actual con el objeto de hacer más efectiva una aplicación sistemática y aportar al diseño de una política antimonopólica.

Aspectos a considerar en una reforma de la ley de Defensa de la Competencia

- a) El criterio del “interés económico general” es jurídicamente

vago y de difícil aplicación, lo cual plantea considerar otros objetivos para darle mayor precisión a los que se contemplan en la actual legislación.

- b) Conductas per se: establecer la prohibición general de ciertas conductas anticompetitivas sin necesidad de que la autoridad de aplicación evalúe su impacto económico, contemplando un mecanismo de autorización de excepciones para aquellos casos donde se demuestre que las mismas redundan en un beneficio común o bien no produzcan daño a la comunidad.
- c) Deben fundamentarse adecuadamente las excepciones contempladas en la Ley N° 25.156 por las cuales ciertas operaciones de concentración económica quedan exentas de la obligatoriedad de notificación (artículo 10) y derogar los agregados que se hicieron mediante el DNU N° 396/01.
- d) Modificar la ley para que expresamente se prohíba el perfeccionamiento de operaciones que están siendo evaluadas por la autoridad de aplicación, autorizando la aplicación de multas si esto sucede. Esto lleva a modificar los plazos de notificación de las operaciones.
- e) Introducir la figura de “particular interesado” para que asociaciones de consumidores, cámaras empresarias y otros similares puedan participar de las denuncias y, en determinados casos, como parte del procedimiento.
- f) Deben establecerse procedimientos de actualización de los montos de las multas.

SECCIÓN 6

Respuestas desde la sociedad civil

Capítulo 15

Las técnicas de comercialización y la conducta del consumidor

En los capítulos precedentes se ha procurado desarrollar una serie de reflexiones y consideraciones que vinculan los derechos del consumidor con el ejercicio de las prerrogativas ciudadanas en diferentes ámbitos. Esas situaciones tienen que ver con el consumo o el uso de servicios, muchos de ellos esenciales para la supervivencia de los individuos o propios de su relación cultural, social o económica con la sociedad que los rodea.

Desde esas perspectivas es posible desarrollar una aproximación a las conductas que se ponen en juego en las operaciones donde se concretan los consumos necesarios a los que se alude en el párrafo anterior. Se trata de transacciones entre los usuarios y consumidores de un lado y quienes los proveen de los productos a los que pueden acceder del otro. Pero en este caso la aproximación que se propone es desde los condicionantes que establecen las técnicas de comercialización en su casi ilimitado accionar para operar sobre la persuasión del consumidor, en la definición de lo que son sus necesidades básicas, en la determinación de sus deseos y aún en la conformación de su identidad social y cultural. Toda esta trama es eminentemente simbólica, esto es a través de mensajes que permiten cerrar el circuito de oferta-compra-satisfacción.

Hemos utilizado el término “persuasión” porque la función pragmática desde un punto de vista teórico puede denominarse de esa manera. Pero en la arena de la competencia entre las marcas y de la lucha por los mercados, la comunicación adquiere la oscura dimen-

sión de la manipulación, animada por el incremento de la rentabilidad, aunque sea implementando técnicas que exacerban los rasgos menos virtuosos de la condición humana.

La construcción de los mensajes con el uso de técnicas que abrevan en distintas teorías psicológicas convergentes en los límites de la exageración o el engaño, se han optimizado a partir de una práctica permanente de puesta a prueba e investigación de resultados a los que las empresas han dedicado recursos crecientes.

Es necesario procurar, dado los alcances de este trabajo, un abordaje acotado que no incluirá las numerosas y a veces complejas teorías que sobre este tema se han formulado desde la economía, la antropología, la psicología u otras disciplinas, sino tener en cuenta que estamos ante un espacio muy amplio que necesariamente hay que considerar con la limitación apuntada, para arribar a las cuestiones instaladas de modo concreto en la vida cotidiana de los individuos en tanto ciudadanos consumidores.

Se trata de una perspectiva donde se ha procurado relacionar las proyecciones que se van detallando con las experiencias concretas en el territorio, llevadas a cabo en el marco del proyecto desarrollado en la Universidad, y que se mencionara en la introducción del trabajo.

El desarrollo histórico de las sociedades humanas ha llevado a que materias de la naturaleza tomadas para la subsistencia de la especie llegaran a transformarse en bienes bajo la forma de mercancías, es un transcurso de intensas transformaciones que reconoce una creciente aceleración en la contemporaneidad. Los desafíos a resolver son cada vez más demandantes y las problemáticas a las que se refiere este texto son algunas de ellas.

Sólo podría afirmarse que el conjunto de acciones y tensiones sociales que rodean y sostienen al consumo como parte esencial de la dinámica económica han ido constituyendo un rasgo esencial de nuestra cultura. Ese posicionamiento toma un giro decisivo a partir de las revoluciones industriales que registra la historia, particularmente los notables cambios que culminaron con la consolidación del sistema capitalista como un hecho estructural del sistema económico mundial.

Es, justamente, a partir de mediados del siglo XIX, que surgen algunas de las técnicas más eficientes en la comercialización de los productos y en la optimización de los procedimientos que van determinando la conducta del consumidor en la dirección más conveniente para las empresas y corporaciones productoras de bienes y servicios, siempre atendiendo a la mayor rentabilidad posible de sus operaciones comerciales.

Hoy reconocemos esa trama en los espacios habitualmente ubicados en las áreas del marketing y la publicidad.

Si se incluyen, además, los cambios económicos, sociales y tecnológicos que sin pausa se sucedieron desde esas épocas, ya podemos estar instalados en la plataforma de una nueva etapa de alta complejidad en las relaciones humanas, en las que las modalidades del consumo y sus tensiones en las prácticas sociales son una parte significativa.

El discurso publicitario, y la planificación comercializadora que lo orienta, van reforzando permanentemente las tendencias más convenientes a esos fines y más aún, las van provocando y consolidando en un mecanismo de permanente optimización sin pausa en el tiempo y sin fronteras que los limiten o los excluyan.

La llamada “sociedad de consumo” nacida sobre la base de la posibilidad de producción masiva de productos, se desarrolló fuertemente dejando a su paso numerosos interrogantes. Uno de los de mayor implicancia, es como la inducción al consumo se instala entre la satisfacción de las necesidades denominadas “básicas” de los individuos y los aspectos más profundos de la naturaleza humana tales como su posicionamiento y relacionamiento social, que incluye el reconocimiento de sus semejantes, la autorrealización de sus objetivos vitales, las dimensiones emocionales y afectivas de su conducta, la sexualidad, etc.

Este razonamiento se extiende al difundido convencimiento de que nuevas necesidades y deseos se van estableciendo como “básicos” sin estar realmente vinculados a la supervivencia o el mejoramiento de la calidad de vida. Los cambios más bien cosméticos en aspectos tecnológicos de algunos bienes o los fenómenos de la moda son los mejores ejemplos en este campo.

Las investigaciones relacionadas a la conducta del consumidor desde las operatorias de marketing, han determinado que el concepto de “motivación del consumidor” es el determinante de su decisión de compra. Esa motivación es predominantemente actitudinal y se va armando en una predisposición basada en aspectos racionales y emocionales en proporciones disímiles según de qué producto se trate.

Como ya se expresara anteriormente, se trata de una construcción eminentemente simbólica, atravesada por el discurso publicitario que procura siempre alcanzar la mente del consumidor, el espacio donde realmente acontece la lucha entre los competidores del mercado.

En estos intersticios de necesidades, deseos e imágenes inducidas sobre los indicadores del status, el concurrente prestigio social y la posibilidad de acceder a ellos a partir del consumo y mostración de determinados productos o marcas, el discurso publicitario supera frecuentemente cualquier posible resistencia individual. Detrás de estos impulsos el creciente poder de las empresas va imponiendo sus rangos de rentabilidad, sin reparar en los condicionamientos éticos a que estamos obligados como miembros de una misma comunidad.

Este texto, se ubica, justamente, en la necesidad de plantar una defensa frente a una serie de dispositivos que, intrínsecamente ligados al sistema económico en el que vivimos, aparecen con un alto potencial de manipulación de los ciudadanos consumidores.

La expansión planetaria del sistema, a la que sucedió un proceso de globalización económica y cultural, casi ha borrado las fronteras nacionales si se atiende al decreciente grado de independencia con que los estados pueden imponer sus decisiones tanto en lo económico como en lo político.

Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, han añadido al mismo tiempo un acelerador y un condicionante a todos estos procesos, en los cuales el ciudadano consumidor aparece como el usuario de herramientas que a la vez que lo limitan también lo habilitan en el cumplimiento de sus obligaciones y en el ejercicio de sus derechos, aunque este último aspecto es continuamente asediado en su operación concreta dado la desigual disposición de recursos jurídicos, informativos y de organización. .

En esta interacción cabe preguntarse quién ejerce mayor grado de determinación: el consumidor o el oferente a través del producto. Justamente, este es uno de los temas que opera como eje integrador del contenido de este apartado.

Aunque en forma sucinta, conviene plantear la trascendencia de este conjunto de relaciones entre consumo y cultura. En efecto, si se advierte que la posición de los individuos se instala socialmente en un tiempo y lugar precisos, en la pertenencia a una cultura históricamente determinada, de la cual es pasiva y activamente partícipe, creador y continuador, puede concluirse que su conducta como consumidor y su relación con las mercancías adquiere singular importancia en la construcción de su status como persona y como ciudadano.

Gran parte de estas interacciones se dan en un espacio de contenidos verbales y no verbales, en todo caso consistentemente simbólico, donde su percepción de la realidad es el campo de batalla donde se captura su deseo y se lo proyecta persuasivamente en su relación con las mercancías.

Este campo que los especialistas de la comercialización han denominado “la percepción del consumidor”, se instala sobre una plataforma de imágenes – construcciones culturales complejas – que afectan su conducta como tal. Desde allí los criterios de verdad o falsedad de las afirmaciones que los productores hacen para convencer en sentido favorable respecto de sus ofertas, quedan relativizadas por ese imaginario que sostiene las actitudes de los individuos y, concretamente, sus acciones de adquisición de productos. Dicho en otras palabras, los productos no son lo que son desde un punto de vista material, sino lo que significan para quienes los perciben, y esa significación nace desde la percepción que tienen los individuos de ese bien u objeto.

Hemos advertido sobre las condiciones asimétricas bajo las cuales las acciones relativas al consumo tienen lugar y será necesario enfatizarlo a lo largo de estas consideraciones. Se trata de una trama básica donde los valores, creencias y hasta costumbres socialmente vigentes, van enmarcando las determinaciones soberanas de los ciudadanos como sujetos de la política, la economía y como consumidores.

El denominado proceso de globalización, expansión propia de la dinámica del sistema, completó un momento importante a partir de la segunda mitad del siglo XX, con sus correlatos políticos y culturales y se asentó fuertemente en Argentina a través de la difusión e influencia de las políticas neoliberales de los años '90.

Esta impronta reforzó socialmente un conjunto de ideas a partir de las cuales lo que se compra y lo que se posee pasó a ser un indicador clave de las identidades, del poder y del prestigio social. Las mismas marcas desarrolladas en los principales mercados se asentaban, con sus mismos valores sociales como en cualquier país del mundo. La publicidad resultó ser el vehículo difusor de este traslado de modalidades, valores y sentidos, el mismo mensaje que transmitía los atributos de una marca y convencía sobre sus bondades, se podía ver y escuchar en América del Sur, Europa o Asia.

En ese sentido, la ostentación y el exhibicionismo reafirmaron su rol como parte de los sistemas de dominación. El lujo, la riqueza, la suntuosidad, y su exhibición ante los demás, se integraron con más presencia al mecanismo de poder, aportando otro sustento a la hegemonía social y política de los sectores dominantes en la sociedad.

El panorama apuntado se completa con la progresiva introducción en el sistema socioeconómico de profundas desigualdades, las que se expresan de diferentes maneras.

Dos cuestiones fundamentales constituyen la base de la desigualdad en que opera la sociedad moderna. Por un lado, la apropiación privada del excedente social y, por otro, la producción mayoritaria de mercancías, es decir, de bienes destinados fundamentalmente para el intercambio. El consumismo se asienta precisamente en esto último, es decir, en la producción de valores de cambio, destinados a satisfacer más deseos y fantasías con discutible correspondencia con las necesidades básicas de los individuos.

Está claro que en cualquier sociedad el consumo es una condición necesaria para la vida de sus integrantes. Desde el consumo de alimentos, el agua, el aire mismo. Es una función biológica, imprescindible para la supervivencia. Pero en esta etapa histórica el consumo se ha transformado no ya en una condición de supervivencia, sino

en el sentido mismo de la vida. A esto llamamos “consumismo”. El pensador polaco Zygmunt Bauman habla de una “revolución consumista”, en la cual el consumo se ha tornado un aspecto central, el propósito mismo de la existencia de las personas.

*“Además de tratarse de una economía del exceso y los desechos, el consumismo es también, y justamente por esa razón, una economía del engaño. Apuesta a la irracionalidad de los consumidores, y no a sus decisiones bien informadas tomadas en frío; apuesta a despertar la emoción consumista, y no a cultivar la razón.”*⁵

En la sociedad consumista, los deseos se satisfacen con una amplia variedad de productos y servicios. Productos y servicios que tienen una vida útil o una vigencia muy corta, por lo cual, deben ser reemplazados permanentemente. En este funcionamiento no se aspira ya a la satisfacción de los deseos, sino a la renovación de los mismos, a la permanente búsqueda de lo nuevo, a ese último producto que satisface una supuesta nueva necesidad, cuando en realidad ésta se ha transformado en una necesidad de consumo en sí mismo y por sí mismo. De esta forma, con esta incesante circulación de productos que precisan ser renovados permanentemente, se convierte en una exigencia la eliminación de lo viejo. Pasa a constituir un objetivo tan importante como el de adquirir. Su complemento infaltable.

Pero para que esto sea posible, para que exista una renovación permanente, para que se deseche lo que ha pasado a considerarse “viejo” u “obsoleto”, la satisfacción plena nunca podrá alcanzarse, los deseos no deberán concretarse íntegramente ni las fantasías realizarse totalmente.

Diversos mecanismos operan para lograr esto. En primer lugar, y desde hace tiempo, la llamada “obsolescencia programada”, es decir, la duración deliberadamente limitada por los fabricantes de ciertos productos. Parecería que una lógica inspirada en una tendencia de que los objetos son constantemente reemplazados por modelos

5 Bauman, Zygmunt: “Vida de Consumo”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2007.

recientes ha reemplazado la fabricación de bienes hechos para durar en el tiempo con la nobleza de materiales y calidad correspondiente.

Periódicamente quedan fuera de lugar conocimientos y habilidades de recursos humanos que son desplazados por nuevos estamentos capacitados que en poco tiempo también quedarán superados. No se trata de una apología contra la tecnología sino el señalamiento de problemas que conspiran contra el ambiente físico y humano y que una planificación que también incorpore los adelantos tecnológicos debería resolver. La despreocupación sobre estos temas enmarca el deterioro del medio ambiente y la inclusión social entre otras cuestiones.

En segundo lugar, la denigración y devaluación de diversos modelos o bienes que ya tienen cierto tiempo en el mercado va acompañada por reiterados contenidos publicitarios que juegan un papel clave en la consolidación de estas tendencias:

"¿Te da vergüenza tu celular?", interpelaba una propaganda hace algún tiempo, como forma efectiva de estimular la adquisición de nuevos modelos con otros servicios y supuestas utilidades. Una publicidad de una marca de camioneta 4 x 4 expone a varios hombres compungidos y llorosos, propietarios ellos de otras marcas y modelos de ese tipo de vehículos, frente a la salida al mercado de algo supuestamente mejor y más novedoso.

En tercer lugar, se apela constantemente a un mecanismo de "exceso de información", o mejor dicho a un exceso de mensajes publicitarios. Los proveedores de bienes buscan captar la atención de los consumidores mediante un bombardeo incesante de mensajes, muchas veces inconexos y sin mucho sentido, y que en la mayoría de los casos ni siquiera se encargan de describir el producto en sí, sino sólo de alentar su consumo, valiéndose de diversas tácticas para alcanzar tal fin. Así como en el pasado las clases populares quedaban por fuera del circuito de la comunicación, hoy en día, por lo menos en lo que se refiere a productos y servicios, esos mensajes deben llegar a todos, nadie debe quedar afuera.

Parte de la optimización de las estrategias para reforzar un consumo siempre cambiante, para no quedar social o culturalmente desubicado, pasa por tener un acceso a productos crecientemente personalizados casi “a medida” de cada individuo comprador. Automóviles, bicicletas, aparatos electrónicos pueden ser elaborados con los detalles, diseños o prestaciones que cada cual aprecia en mayor medida. Aquí la tecnología es el canal de acceso a estas disposiciones pero siempre sujeta a sostener en el consumo el valor de las mercancías de acuerdo a los planes de comercialización de las empresas.

Otro tanto sucede con las estrategias de venta atendiendo a promocionar accesos siempre “nuevos” o “ventajosos” como los planes de abono al uso de celulares, los “combos” de servicios bancarios, etc. Mientras más sean los que consumen, mientras más circule el dinero, más dinámica tendrá la producción y el comercio. Por lo general muchas de estas iniciativas comienzan por los estratos superiores de la estratificación social y luego, poco a poco, se masifican en el resto de la población hasta que aparece un nuevo estímulo y el circuito vuelve a reiniciarse.

Sólo los períodos recesivos o de ajuste ligados a variables macroeconómicas, interrumpen en períodos de variable duración esta dinámica para los sectores menos favorecidos de la población.

En cuarto lugar, no parece casual ni fruto solamente de la ineficiencia empresarial que los servicios de atención de reclamos de diversos productos y servicios, pero marcadamente los de consumos masivos, sean un verdadero padecimiento para los consumidores que recurren a ellos. Es, en todo caso, una forma manifiesta y eficaz de generar insatisfacción.

No es fácil para los consumidores-ciudadanos de esta sociedad poder asumir formas de consumo más racionales, medidas, éticas y amigables con la naturaleza. Es evidente que no son los esfuerzos individuales los que pueden garantizar mayor eficacia en la demanda del respeto por los derechos ciudadanos en este campo, aún cuando las políticas neoliberales tratan de inducir comportamientos individualistas en las relaciones sociales, sean éstas entre privados o en relación a áreas gubernamentales.

La experiencia acumulada demuestra que las acciones a encarar en forma colectiva para hacer circular información, o las denuncias acerca de los mecanismos “consumistas”, la posibilidad de dar impulso a medidas regulatorias o de control a la publicidad engañosa, etc, pasa por la construcción de nuevas formas sociales que propugnen un mayor grado de igualdad, de solidaridad y de participación colectiva.

La empresa y el marketing

El gran proceso económico que desde la apropiación de los excedentes durante las etapas mercantilistas hasta las revoluciones industriales de los siglos XVIII y XIX, permitió la hegemonía mundial del sistema capitalista, es el gran marco histórico en el cual los fenómenos que analizamos tienen lugar.

Para llegar a este punto fue necesaria la concreción de una expansión mundial sin precedentes, a una velocidad en la que cada siglo imprimió un nuevo factor de aceleración. Nuestra intención es rescatar en ese torbellino de acontecimientos algunas cuestiones que permitan entender mejor algunos factores de funcionamiento de ese sistema en lo que tienen que ver con el tema de este trabajo.

Se ha señalado con razón que la segunda mitad del siglo XIX, es el momento clave para la determinación de la organización empresarial y la planificación comercial de las que, con el correr del tiempo, devinieron las técnicas que hoy día presionan con extraordinaria potencia las conductas de los individuos hacia el consumo de bienes y servicios, moldean sus preferencias y sostienen el conjunto de valores que van marcando la convivencia en nuestras sociedades.

El ámbito preciso donde estas disposiciones tuvieron lugar con mayor envergadura y adquirieron un carácter rector respecto de otras regiones del mundo, fue el reino de la Gran Bretaña. Bajo el paraguas de sus conquistas coloniales, resultó el verdadero organizador planetario de la economía, la producción, orientador del consumo y donde el marketing y la publicidad realizaron sus primeros desarrollos y alcanzaron sus primeros éxitos.

Acorde con la aceleración antes mencionada, otros países concretaron sus avances en este campo, de modo particular los Estados Unidos que entre las dos grandes guerras del siglo XX tomó un desatacado primer lugar. Hoy día hacer referencias a una geografía precisa resulta obsoleto ya que durante la globalización grandes corporaciones económicas con una diluida adscripción nacional, se han hecho cargo del manejo productivo, financiero, y comercial del mundo, sobre una plataforma de información y comunicación también globalizada y corporativa. Decisiones políticas soberanas son cada vez más complicadas en el marco de grandes endeudamientos donde grupos sin patria ni bandera determinan el destino de todos los habitantes del planeta.

Un punto importante para nuestro análisis es que el desarrollo que estamos describiendo ubicó a “la empresa” como la célula básica de la acción y actividad de cualquier ámbito del mundo económico.

Es decir un ente avalorativo, crecientemente impersonal, puramente instrumental, que fue creciendo en su aptitud organizacional y en su capacidad para planear y ejecutar acciones, especializándose y procurando los recursos humanos necesarios.

Tomando formatos legales que favorecieron la concentración a través de fusiones y adquisiciones asociando capitales, eludiendo obligaciones impositivas a través de “paraísos fiscales”, cuentas “off shore” y otras sutilezas propias del guante blanco, la empresa moderna se ha entronizado en una posición de difícil control o regulación por parte de la sociedad civil y, sobre todo, por parte del Estado y sus organismos de supervisión legal y técnica.

Estos entes, responden bajo diversos formatos legales u organizativos y con diferentes ubicaciones en la trama económica, a condiciones muy precisas en el sistema capitalista: únicamente la rentabilidad como objetivo general, justifica la creación y la vida de las empresas. Pensemos que aún las empresas de servicios estatales y entes similares son cotidianamente atacadas si su dinámica no es rentable. La llamada “sustentabilidad” se va deslizando poco a poco a la posibilidad de generar ganancias como principio rector y no a su aptitud para generar eficacia en el bienestar general.

Si pensamos en las empresas privadas, actores principales en los temas que estamos abordando, la última etapa histórica les ha puesto la vara a mayor altura en lo que hace a su competitividad. En mercados cada vez más acotados por la creciente desigualdad y concentración de la riqueza, es necesario competir hasta aniquilar a los competidores o, por lo menos, reducirlos a lo mínimo posible. Esta cuestión, presente desde el nacimiento de la dinámica capitalista se dirime hoy día en escenarios sumamente agresivos, allí los consumidores son objeto de manipulación creciente y de abusos que es necesario abordar sin dilaciones.

El proceso de concentración es de tal envergadura que los llamados “diferenciales” que justificaban la prevalencia de unas empresas sobre otras o de unas marcas sobre otras, a menudo por las herramientas que les daban ciertos avances tecnológicos, su optimización en canales de distribución o venta, han sido suplementadas por ventajas intangibles o simbólicas que sólo están disponibles para algunos jugadores a partir de extraordinarias inversiones en el campo de las comunicaciones publicitarias o las promociones comerciales.

Poco a poco a lo largo de esta historia, la tradicional organización interna empresaria, con sus departamentos de producción, finanzas, ventas, capacitación y otros rubros técnicos de gestión, fue haciendo lugar a la estrella de los nuevos tiempos: el departamento de marketing.

El anglicismo ha sido traducido a “mercadeo”, “comercialización”, pero su nombre original es el que prevalece en razón de su origen y del peso de la terminología sajona en la vida económica.

En su formato original en el siglo XIX el departamento de ventas estaba al final de una cadena que comenzaba con la obtención de insumos y la producción de las mercancías a comercializar. La ciencia de la administración comenzó a diseñar su gestión a través de las funciones básicas tales como la planificación, la organización, el manejo de los recursos humanos, la dirección y el control. Pero todo el esfuerzo de una mayor eficiencia empresaria estaba puesto al servicio de una mayor producción, su distribución y su venta.

Los mercados estaban en expansión y a principios del siglo XX ya casi no quedaban territorios en el mundo al margen del sistema

que los británicos habían impuesto en su división internacional del trabajo. Las primeras comunicaciones empresarias referidas al consumo tenían que ver con informar al público acerca de la existencia del producto y el lugar donde podía ser adquirido. Esta tarea se llevaba a cabo a través del único medio de comunicación masiva existente en la segunda mitad del siglo XIX, los periódicos y más tarde las revistas y folletines.

Pero el crecimiento de los mercados a través de un acelerado proceso de urbanización en Europa y Estados Unidos, los progresos en la salud pública, la educación con su consecuencia inmediata, la alfabetización, plantearon nuevos escenarios para la comercialización de productos. Los principales rasgos de esta inédita situación a los fines de los temas de los que se ocupa este trabajo, fueron la concentración urbana, la disponibilidad de creciente variedad y tipos de productos vista la progresiva integración de la periferia productora de materias primas a los centros de industrialización, el transporte y la existencia de medios de comunicación accesibles a la totalidad de la población (como quedó dicho en principio los periódicos y luego llegarían otros).

Las disputas entre grandes potencias no se restringió a la tradicional lucha militar, política o económica por territorios y materias primas, sino que se extendió hacia la competencia por los crecientes mercados que permitían a las empresas acceder a ganancias tras ganancias en un escalamiento cuyo techo era aún imprevisible, pero cuyos hechos eran palpables en el crecimiento de sus activos y la aptitud de sus finanzas. Es más, durante los grandes conflictos armados del siglo XX, grandes empresas se mantuvieron al margen de toda lealtad alimentando a todos los contendientes con productos industriales y materias primas críticas, sin ninguna reserva ética sólo orientadas por el objetivo intocable de la rentabilidad. Estos comportamientos siguen vigentes, incluso con mayor peso que en el pasado.

Esta trama de factores que da inicio a una lucha sin cuartel por los mercados, tuvo en la segunda mitad del siglo XIX su momento clave en relación a la actividad del marketing, de la publicidad comercial y de la posterior consecuencia sobre el uso de técnicas de persuasión en el consumo de productos. Se trata nada menos que la aparición

de las marcas de los productos, las mercancías dejaron de ser hijos anónimos de una actividad productiva para tener nombre y apellido, una identidad casi humana. También en este caso, las empresas inglesas llevaron la delantera durante algún tiempo.

Con estas primeras plataformas el marketing comenzó a transformarse en el espacio de un conjunto de actividades que lo fueron constituyendo en el centro de la búsqueda de la rentabilidad de la empresa. En escenarios progresivamente competitivos se hizo necesaria una actividad constante de búsqueda de oportunidades para los negocios rentables.

La contigüidad de esta actividad con las milenarias tácticas y estrategias del conflicto armado, es tangible en la introducción de textos tales como “El arte de la guerra” de Sun Tzu escrito en el siglo III AC o “De la guerra” de Karl Von Clausewitz, militar polaco de la segunda mitad del siglo XIX, en la formación teórica de los especialistas en marketing.

De este modo, una perspectiva de los lineamientos del pensamiento estratégico pasaba a la actividad de comercialización como una forma de abordar de un modo más profundo los conflictos emergentes en la lucha por una mayor participación en los mercados.

Desde este punto de vista cobra importancia lo que luego se denominaría “investigación de mercado”, un mapeo de las necesidades insatisfechas de los consumidores, los puntos frágiles de la competencia, la puesta a prueba de nuevos productos para sacar ventaja de esa situación, etc.

Dentro de esta actividad, y como un capítulo específico, se incluye el estudio sobre la comunicación propia y de la competencia, la construcción de mensajes, sus efectos de sentido, su comprensión y su aptitud persuasiva. El grado de sofisticación en el uso de técnicas preexistentes o la creación de nuevas metodologías, motivó el traslado de las mismas a la arena política derivando en una rama impensada: el marketing político y aún también a la gestión de las asociaciones de la sociedad civil como las ONG's en un terreno propio denominado “marketing social”.

El marketing asienta sus primeras propuestas metodológicas en algunos marcos conceptuales quizás hoy superados por herramien-

tas de mayor profundización, pero que, en su momento, permitieron abordar exitosamente la conquista y desarrollo de mercados de consumo.

Desde la determinación de cuál es el producto a introducir al mercado, cual es la plaza o territorio a operar, la definición del público a abordar, cuál debería ser su precio y la publicidad y promoción del mismo, el marketing estableció su primer anclaje en las denominadas “5 P” (producto, plaza, público, precio y publicidad/promoción).

Junto a este primer encuadre y ya en un terreno predominantemente estratégico, desplegó sobre los bancos de arena de la planificación un acróstico aún hoy de gran vigencia como planteo de combate: el esquema denominado FODA.

Mediante esta determinación de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, los responsables de la gestión de marketing pueden establecer su plan de acción para desarrollar nuevos mercados o ampliar su presencia en los ámbitos preexistentes en su actividad comercial, siempre orientados por los “nichos” de rentabilidad descubiertos en la tarea de investigación.

A modo de síntesis de este punto digamos que el departamento de marketing como centro vital de la gestión comercial de la empresa, procura desde la búsqueda de oportunidades de negocio, a través de la investigación de mercado, el hallazgo de las propuestas de productos cuyo lanzamiento al campo del consumo pudiera ser exitoso.

Para alcanzar ese éxito, que no es otro que la aceptación de la propuesta por parte de los consumidores, será necesario diseñar ese producto, otorgarle desde el nombre (marca), su consistencia física (por ejemplo, si es un alimento, su color, sabor, consistencia, etc.), vestirlo (packaging), determinar su precio, proceder a su distribución y venta a la par que emitir la comunicación publicitara al consumidor junto a actividades promocionales si correspondiera.

Como puede advertirse el último eslabón de la cadena de actividades que se resumió en el párrafo anterior corresponde a la publicidad, la comunicación al consumidor. Se trata de la última acción táctica de la estrategia de desarrollo de los mercados, que pone a toda la operación comercial en la frontera del éxito o del fracaso de la inversión comprometida, que la mayoría de las veces es muy

considerable, si es que en esa estrategia se implican a los medios de comunicación masiva como sucede casi siempre.

La publicidad persuasiva y el consumo

Ese último eslabón que se apunta en la parte final del aparatado anterior, la publicidad, fue en principio un departamento especializado del departamento de marketing para afincarse, hacia fines del siglo XIX, puertas afuera de la empresa.

Es decir, se constituyeron nuevas empresas específicamente dedicadas a la comunicación con el consumidor. Su crecimiento fue exponencial por varias razones, la principal fue el requerimiento de técnicas de construcción de los mensajes que no consistieran únicamente en “vestir” a los productos sino en argumentar sobre ellos, elaborar un mundo simbólico en torno a la correspondencia entre sus rasgos de identidad y el deseo del consumidor. Empezaron a confluir en ese ámbito todas las ramas de la expresión artística y las técnicas de su combinación para operar no tan sólo en los medios gráficos (diarios, revistas, vía pública) sino en los nuevos canales de comunicación radio, cine y, más tarde la televisión.

Otras razones que aportaron a la presencia de estos espacios específicos, que pasaron a denominarse “agencias de publicidad”, fue la necesidad de optimizar los presupuestos de inversión en este rubro, ya que las inversiones fueron creciendo de un modo extraordinario a medida que el escenario se hizo más competitivo y se incorporaron más medios de comunicación en las pautas publicitarias. El análisis de costos con relación a las tarifas de los espacios y la cantidad de lectores u oyentes o televidentes, se hizo cada vez más compleja si se cruzan los datos según los perfiles de los públicos que se desean alcanzar.

Por último, la expansión mundial de las grandes multinacionales, implicaba acompañar a las mismas a través de los países/mercados que se iban incorporando a sus operaciones, también en el área de las comunicaciones masivas, o sea, en la publicidad de sus productos. De tal modo, nacieron y se desarrollaron durante el siglo XX extensas

y poderosas cadenas de agencias de publicidad, capaces de manejar presupuestos de miles de millones de dólares a las que el proceso de globalización agregó aún más penetración y poderío. Si hablamos de América latina y en particular de nuestro país, prácticamente no quedan agencias de publicidad de capitales nacionales. La adquisición, fusión o asociación fue masiva en los '80 y '90 restando sólo pequeñas agencias locales ligadas al mundo PYME o empresas de baja inversión. Las tecnologías de la comunicación e información han aportado los vehículos más rápidos y eficientes para esta tarea de desarrollo de redes publicitarias.

Las consecuencias de estos movimientos sobre la cultura del consumo fue y es considerable, casi no es posible identificar hoy modalidades nacionales de consumo, el lenguaje, hábitos, costumbres, la cultura en general de los pueblos son traspasados por la emisión de contenidos en los cuales la publicidad tiene un peso sustantivo.

El trayecto a través del cual la publicidad devino en la herramienta clave de la comercialización que es en la actualidad y ha desarrollado tanta aptitud para persuadir y manipular a los individuos, tiene que ver con el carácter progresivamente estratégico que heredó de su pertenencia al espacio del marketing. Lo estratégico tiene que ver en este caso con el carácter sucesivo de las comunicaciones constituidas en una cadena de “encuentros” tácticos con el consumidor.

A lo largo del tiempo estos encuentros tienen su sentido en relación a una estrategia de comercialización que les da orientación y objetivos. Lo interesante de este proceso es que los conflictos a que da lugar el desarrollo de los mercados en una dinámica competitiva, es que acontecen en un terreno simbólico, se dirimen en un intercambio de mensajes. Esa es la parte más sofisticada de la estrategia de comunicación.

Hay dos incógnitas que el gerente de marketing tiene que despejar en esta ecuación, la estrategia del rival, por un lado, y el territorio resbaladizo por donde van circulando las motivaciones del público potencial comprador.

El consumidor es constantemente auscultado hasta en sus más mínimos rasgos para ubicar por donde transita un deseo permanen-

temente bombardeado por la comunicación y llegar con la propuesta que pueda satisfacerlo. El producto que vincula al comprador y el vendedor, posee en su constitución una parte física (sus componentes reales) y otra simbólica resumida en su marca.

Ese segundo componente, el simbólico, es el decisivo en la conducta de compra y es donde opera con toda su fuerza el mensaje publicitario.

Es importante introducir en este breve análisis el concepto de “posicionamiento”, es decir la ubicación que tendrá un producto en nuestra estructura de consumo. Es una definición intrínseca pero además en relación a otros productos o marcas, debe ser razonablemente estable para no desorientar al consumidor, pero también dinámica para amoldarse a los cambios sociales y a los escenarios competitivos.

Como quedó dicho, la identidad del producto es su marca, ella es la que ordena sus rasgos de imagen y les da significado, la comunicación publicitaria será el factor clave de la identificación, sumando elementos racionales y emocionales que conducen a la compra y luego a la satisfacción respecto del producto adquirido. La publicidad apunta a una satisfacción anticipada del uso del producto, algo será rico o práctico, o “a la moda”, aún antes de haber sido probado.

Detrás de la efectividad publicitaria, aparecen otros fenómenos importantes en la comercialización como la fidelidad a la marcas, la posibilidad de extenderlas a otros sabores o usos (lo que se denomina “ampliación de la línea”) y la promesa potencial de poder disminuir la inversión comunicacional si el posicionamiento de la marca es fortalecido.

De todo lo dicho puede inferirse que el posicionamiento que estamos considerando no acontece en las góndolas del supermercado sino en un lugar más preciso aunque esté oculto: la mente del consumidor.

En este último hecho reside el creciente peso de la inversión publicitaria, su papel hegemónico en la operación de marketing y la decisiva tensión entre su rol y la posibilidad de proponer un consumo responsable por parte de los consumidores. El esfuerzo de

la publicidad en otorgar valor a las marcas a partir de su posicionamiento en la mente del consumidor, logra en muchos casos un involucramiento en la identidad del propio individuo. Muchas personas, consciente o inconscientemente, sienten que son lo que las marcas que usan exhiben de ellos mismos. Eslogan como “pertenecer tiene sus privilegios” o “si es xxx es bueno”, etc. están expresando que las marcas están operando como indicadores de prestigio social, de buena posición económica, señalan el grupo etario de quien lo usa, su aspiración cultural, en realidad todas esas connotaciones podrían no ser ciertas.

Tanto las estrategias de marketing como las de publicidad, no pierden nunca de vista el objetivo último de sus esfuerzos: la rentabilidad de la operación comercial que los incluye, atravesada por una dinámica competitiva cada vez más intensa. Detrás de esa meta el discurso publicitario produce el sesgo hacia la exageración, el engaño o la pérdida de los fundamentos éticos que exige la vida en sociedad. La repetición de estos hechos es de una frecuencia cotidiana y la defensa de los derechos del ciudadano consumidor tiene en este punto uno de sus mayores desafíos.

Ya se ha expresado con anterioridad en este trabajo que la dificultad de litigar individualmente contra grandes corporaciones que son los eventuales emisores de mensajes que pueden ser engañosos, refuerza la necesidad de encarar la organización de usuarios y consumidores. En el siguiente capítulo hacemos una aproximación crítica al desarrollo que han hecho las empresas y cámaras productoras para enfrentar las crecientes críticas respecto de su falta de compromiso social frente a los abusos publicitarios.

Capítulo 16

La responsabilidad social empresarial y la autorregulación publicitaria

La presión social sobre las conductas empresarias en relación al cuidado ambiental, el compromiso con la comunidad en el respeto de sus derechos, el desarrollo de conductas éticas en las relaciones intra e inter empresarias, fue derivando poco a poco en la creación, por parte de las entidades comerciales, industriales y de servicios, de una serie de organizaciones y redes institucionales destinadas a hacer sostenible el desarrollo económico y los progresos que la humanidad iba concretando en distintas etapas de conquistas científicas y tecnológicas.

Estos movimientos comenzaron a insinuarse en la segunda mitad del siglo XIX cuando la revolución industrial exhibía crudamente los excesos de una desbordante acción sobre la naturaleza y en relación con las condiciones a que era sometido el proletariado industrial y otros integrantes de la clase obrera y campesinos. Fueron las cooperativas y diferentes asociaciones civiles las que más tempranamente se focalizaron sobre esta cuestión.

Con el correr del tiempo las corporaciones empresarias comenzaron a expresar la necesidad de ofrecer una contribución voluntaria y proactiva que promoviera el mejoramiento social, una mejor convivencia y prácticas comerciales transparentes y confiables.

Se trata de una propuesta que procura situarse más allá del cumplimiento de leyes y reglamentos respecto de los cuales su cumplimiento es obligatorio. Presenta un teórico compromiso por el equilibrio en el manejo del medio ambiente, las relaciones laborales y,

como veremos más adelante, la transparencia en las comunicaciones hacia el público consumidor.

Posteriormente, la autoproclamada responsabilidad social empresarial (RSE) se extendió a los temas de corrupción en las relaciones financieras y comerciales. Es así que asomaron las primeras propuestas de constituir foros de discusión y reflexión para evaluar las decisiones que convendría tomar en estas áreas de la actividad, atendiendo a las consecuencias de las acciones que se van llevando a cabo sobre el ambiente humano y sobre los derechos de la ciudadanía.

La idea que se va delineando en estas propuestas es que a partir de su posición en la economía globalmente considerada, las empresas poseen una posibilidad concreta de favorecer transformaciones beneficiosas para las comunidades de las cuales se nutren y con las que mantienen constantes transacciones.

Pasar del plano declarativo a acciones relevantes, expresaría un compromiso con la comunidad que aún no se verifica si se atiende, por ejemplo, a la creciente contaminación del medio ambiente o a la problemática relación con sus clientes y usuarios.

Esta circunstancia es claramente visualizable en las noticias que exponen los distintos medios de comunicación donde es fácilmente observable la incongruencia de las propuestas presentadas y los resultados que están a la vista. Más allá de la presión ejercida por los anunciantes sobre los medios de comunicación masivos para invisibilizar excesos y trasgresiones a las normas, la agresión sobre el medio ambiente, las desregulaciones de la legislación laboral, las relaciones comerciales engañosas, etc. van marcando la supremacía de una dinámica de fuerte presión sobre el consumo empujada por prácticas salvajemente competitivas y con el cálculo preciso de riesgos y beneficios en las disputas con el público o con los estados.

Incluso propuestas de bien público se transforman en acciones de “public relations” del tipo “esta plaza la cuida la empresa tal y Ud.”, donde aún un posible beneficio social es transformado en publicidad de imagen para el emisor.

Hay otra razón no explicitada que está solapada en esta “responsabilidad social empresarial”. Se trata de advertir a los entes públi-

cos encargados del cumplimiento de las leyes que estos estamentos corporativos tendrían sus propios controles para los excesos sobre el medio ambiente o en su relación con los consumidores. En las gestiones dependientes de gobiernos neoliberales, se advierte un sesgo hacia la delegación de los deberes de la administración pública en entidades o asociaciones privadas que supuestamente apuntan a un mundo sustentable.

En nuestro país se han desarrollado capítulos locales de estas asociaciones empresarias que se iniciaron en las últimas décadas del siglo pasado a través de la Cámara Argentina de Anunciantes que, con el apoyo de los medios y de las agencias de publicidad, comenzaron a emitir campañas publicitarias de bien público sobre los valores éticos en la vida cotidiana, la educación, la preservación del medio ambiente, etc. Algunas de ellas simultáneamente con la existencia de gobiernos dictatoriales.

Con posterioridad surgió el IARSE (Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria), cuya principal focalización tiene que ver con la sustentabilidad de las comunidades en su relación con el desarrollo de la economía y el medio ambiente.

Estas actividades se han establecido en la totalidad del continente a través de redes tales como RedEAmérica cuya convocatoria al plenario de la organización queda resumido en estas expresiones:

El sector empresarial a partir de sus relaciones, sus decisiones, sus actividades ligadas al negocio y de la inversión social privada pueden maximizar sus contribuciones para afianzar una senda de desarrollo con beneficios ambientales, sociales, económicos, democráticos e institucionales perdurables en los entornos donde actúan, en un marco de corresponsabilidad con las comunidades y el sector público”.

Por encima de estas declaraciones y sin juzgar intencionalidades, el continuo deterioro del medio ambiente, la precarización de las condiciones de trabajo de los sectores asalariados, la expansión de la corrupción gubernamental y privada y, en lo que nos ocupa en este trabajo, la continua presión sobre el consumo, no permiten establecer

la utilidad concreta de los llamados a la responsabilidad social de las empresas. Antes bien, las hipótesis de generar un entorno de supuesta autocontención de las transgresiones y de progresiva privatización de las regulaciones estatales cuando no la supresión de las mismas, sería el trasfondo que sostiene estas actividades.

Con anterioridad al desarrollo de este espacio de la RSE, los operadores del fenómeno comunicacional en la comercialización de productos y servicios, ya habían avanzado en nuestro país y en otros lugares del mundo, en la construcción de una convergencia de todos estos actores con el objeto de lograr una adecuada protección de sus intereses que los pusiera a cubierto de las intromisiones gubernamentales y sus correlatos regulatorios.

Ese peligro siempre latente pondría en cuestión la fluidez de la inversión publicitaria que ya hemos definido como fundamental en la trama de la comercialización. Por todo ello, en 1976, ante el temor de acciones arbitrarias por parte de gobiernos militares, se constituyó el denominado Comité Intersocietario de Autorregulación Publicitaria (CIARP), que finalizó su actividad en 1992. Dicho comité estaba constituido por la Cámara Argentina de Anunciantes, la Asociación Argentina de Agencias de Publicidad y las entidades representativas de los medios (Asociación de Teledifusoras Argentinas, Asociación de Radiodifusoras Privadas Argentinas y la Asociación de Empresas de Publicidad en Vía Pública).

La presencia de las entidades representativas de los medios se fue diluyendo hasta desaparecer, a raíz de las privatizaciones y, sobre todo, por el convencimiento de que las infracciones a leyes y reglamentos eran una responsabilidad de anunciantes y agencias de publicidad, ellos únicamente reproducían lo que les era encomendado.

Al mismo tiempo distintas asociaciones empresarias habían elaborado sus propios códigos de autorregulación a finales de los '70 (Cámara de Empresas del Tabaco, Asociación Vitivinícola Argentina entre otras).

A fines de los años '90 se integra la Sociedad Interamericana para la Libertad de Expresión Comercial (SILEC), con la adhesión de 15 países de la región, la Argentina entre ellos.

En su presentación se expresa:

“Las sociedades latinoamericanas de finales del siglo XX muestran una clara tendencia hacia el establecimiento de un sistema de libre mercado en busca de un desarrollo más acelerado de sus economías que les permita mejorar los niveles de ingreso y bienestar de sus habitantes. Este hecho, alcanza ya niveles supranacionales al conformarse asociaciones regionales como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, el Mercosur y otras que estimulan y promueven el flujo de personas, inversiones, bienes y servicios.

Natural al sistema de libre mercado es la libertad con que se ejercen diferentes actividades económicas tales como la producción y distribución de productos y servicios, así como, la libertad del consumidor para escoger aquellos que mejor les plazca. Dentro de este cuadro de libertades se hace imprescindible la libertad de expresión comercial como garante de que el consumidor podrá ejercer su derecho a la información permitiéndole tomar decisiones fundamentadas.

La libertad de expresión comercial es pues la mejor garantía de que otras libertades como la de emprender y la de estar bien informado existan.”

Resulta difícil imaginar una expresión que sintetice tan precisamente la relación entre la actividad publicitaria y el modelo neoliberal. Se advierte que la presión de los anunciantes y agencias sobre el mercado consumidor busca un cauce irrestricto. Sólo los Estados y sus legislaturas pueden poner límite y las organizaciones de usuarios y consumidores pueden componer una trama social continua para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de leyes y reglamentaciones.

En nuestro país, finalmente, ya entrado el Siglo XXI, este espacio se desarrolla bajo otra denominación: Consejo de Autorregulación Publicitaria (CONARP), integrado solamente por empresas anunciantes y agencias de publicidad.

Veamos su declaración de principios:

Artículo 1º.- La publicidad debe respetar los principios de la moral y las buenas costumbres, así como las normas legales vigentes, especialmente y entre otras: la Ley de Defensa del Consumidor; la Ley de Defensa de la Competencia; la Ley de Lealtad Comercial; la Ley Nacional de Lucha contra el Alcoholismo; la Ley de Marcas; la Ley de Protección de los Datos Personales (Habeas Data); la Ley de Protección Integral a las Mujeres; la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual; y el Código Alimentario Argentino.

Artículo 2º.- Consecuentemente, la publicidad debe ser honesta, veraz y digna de confianza. (.....)

Artículo 3º.- Los anunciantes, las agencias de publicidad, los profesionales publicitarios y los responsables de los medios deben:

- Asumir la responsabilidad social que implica la difusión pública de sus mensajes.*
- Ser conscientes de que la observancia de los principios éticos y el acatamiento de las normas que los preservan constituyen el fundamento que la publicidad le debe al público, a sí mismos y a la comunidad en general.*
- Comprometer sus esfuerzos para ganar la confianza de la sociedad en los productos y servicios que publicitan, en los anuncios mismos y en el ejercicio de la actividad publicitaria.*
- Pronunciarse en contra de las prácticas de competencia desleal.*

El código emergente incluye capítulos específicos referidos a la defensa de:

- la educación y cultura
- la intimidad y dignidad de las personas y la familia
- la lealtad comercial
- la veracidad
- la calidad de vida y medio ambiente

Se expresan disposiciones especiales sobre la publicidad subliminal, las promesas de gratuidad, los compromisos que asume el vendedor, recaudos frente a la publicidad comparativa, la publicidad testimonial,

el respaldo profesional, garantías y certificaciones, las demostraciones, las promociones, etc.

Existen, asimismo, capítulos especiales dedicados a la publicidad para niños y adolescentes y se adicionaron una serie de disposiciones sobre los medios digitales (internet, redes, viralización, etc.). Salvo la aplicación de los considerandos generales, no existen capítulos específicamente dedicados a la igualdad de la mujer ni a las diferentes identidades de género.

Como puede apreciarse todo tipo de posibles distorsiones éticas están consideradas, sin embargo, la trasgresión es continua. La conclusión de esta incongruencia es que la intención final de estos códigos es alejar la intervención o supervisión de cualquier nivel estatal o comunitario, frente al peligro de condicionar las inversiones publicitarias.

La cuestión básica de la persuasión publicitaria que opera sobre la manipulación del deseo del individuo, está cuidadosamente eludida. Lo “publicable” de la publicidad no es el servicio informativo sobre la existencia y características de los productos, sino la inscripción del posicionamiento de los mismos en la mente del consumidor, dar allí la batalla de la competencia y de la imposición de la compra.

Si se presta atención al temario puede advertirse la presencia de cuestiones afines a la lealtad comercial que es precisamente el campo sobre el que opera el CONARP (y también su antecedente CIARP). Es decir, temas tales como el plagio, las comparaciones indebidas, el uso no autorizado de marcas o emblemas de las respectivas competencias, etc.

Estos intentos de autorregulación no han operado sobre flagrantes violaciones a los valores de género, la situación o actitudes éticamente cuestionables para los niños, la relación de los adolescentes con el consumo de alcohol y de tabaco, etc. Antes bien sólo han servido para dirimir litigios intersocietarios a través de procedimientos que no implican la aplicación de leyes o reglamentos sino señalizaciones propias del ejercicio de cámaras profesionales sin poder para ejercer la obligatoriedad del cumplimiento de sus fallos.

Lo importante es percibir la existencia tanto en el caso de los anunciantes como de las agencias de publicidad, de una especie

de relato sobre la propia responsabilidad frente a los excesos en la comercialización o el engaño publicitario, una grieta importante respecto de lo observable ni bien se oprime la tecla de encendido del control remoto del televisor. La aplicación estricta de estos códigos seguramente llevaría a una convivencia más sana entre empresas y consumidores, en lugar de una dinámica de permanente defensa de éstos últimos en un marco, como ya se ha señalado, de significativa asimetría.

Capítulo 17

Las organizaciones de usuarios y consumidores

Los orígenes

El movimiento social de usuarios y consumidores es un fenómeno de aparición relativamente reciente en el mundo, propio de las características económicas y sociales del siglo XX. Es que el concepto de “consumidor”, no sólo referenciado como agente económico, sino como sujeto social con derechos e intereses particulares, surge junto a las transformaciones tecnológicas, productivas y comerciales que han caracterizado a la llamada “sociedad de consumo”.

La producción y el consumo masivos implican que los bienes y servicios que se brindan, ya no solamente están dirigidos a cubrir las necesidades básicas, sino que se crean nuevas necesidades, entre otros instrumentos, como se analiza en otros capítulos de este trabajo, con la ayuda de un sofisticado aparato publicitario destinado a condicionar las decisiones de los consumidores a través del cual se informa sesgada e interesadamente (cuando no se oculta la información) acerca de las propiedades (utilidades e inutilidades) de los productos (bienes y servicios producidos y comercializados).

Por otro lado, los procesos de concentración económica que históricamente vienen desarrollándose en la economía mundial, con los fenómenos más recientes de internacionalización y transnacionalización de los flujos financieros, económicos y tecnológicos, hoy incluidos en el concepto de “globalización”, han agudizado la situación de debilidad de los consumidores.

Para hacer frente a esta situación de inferioridad y de debilidad, los consumidores fueron gestando históricamente diferentes organizaciones, cuyas características han estado influenciadas por el contexto económico y político en que actuaban, por las ideas predominantes en cada lugar, por la situación histórica y por las relaciones de poder entre el movimiento de consumidores y los grupos sociales dominantes.

Desde las propuestas cooperativas de mediados del siglo XIX, como respuesta a la masiva industrialización en Inglaterra, bajo la idea de que los consumidores podían ejercer poder desde la propia producción y comercialización, pasando por los debates acerca de la actuación dentro del mercado o la confrontación con él y las corporaciones que los dominan, hasta las modernas concepciones integrales de la defensa y protección del consumidor, que incluyen propuestas de consumo racional, cuidadoso y sustentable, las organizaciones de consumidores han adquirido un desarrollo que en el ámbito internacional las ha colocado como un movimiento con cierta capacidad de incidencia frente a los organismos que deciden sobre las problemáticas y políticas que los afectan.

Las primeras experiencias internacionales

En 1936 surge en EE.UU. una de las primeras organizaciones de consumidores, *Consumers' Union*, cuyo planteo fundamental es llegar masivamente con información no condicionada y útil, para orientar mejor las decisiones de compra y de consumo. En los años '50 organizaciones similares surgen en Europa (Inglaterra, Bélgica y Holanda, principalmente). Los test comparativos sobre calidad de productos y la edición de diferentes publicaciones con información acerca de las principales características de bienes y servicios (precios, calidades, garantías, repuestos, etc.) son las herramientas más utilizadas.

En 1960 se crea la IOCU (*International Organization of Consumers Unions*) una federación de organizaciones donde confluyen mayormente las asociaciones de los países mencionados anteriormente y una organización australiana, con el objetivo de intercambiar información y articular acciones en común.

Actualmente, bajo la denominación de *Consumers International*, cuenta con más de 240 organizaciones provenientes de alrededor de 120 países.

En materia del reconocimiento de los derechos de los consumidores deben mencionarse dos hechos fundamentales y trascendentes para este movimiento. El primero es un mensaje en el año 1962 del entonces Presidente de los EE.UU. John F. Kennedy, en el cual, por primera vez, un mandatario de un país desarrollado reconoce como derechos de los consumidores:

- a) derecho a la seguridad, como protección frente a la comercialización de bienes que puedan ser peligrosos para la salud o la vida;
- b) derecho a la información, protección frente a la publicidad, el etiquetado y otras prácticas que puedan resultar fraudulentas o engañosas;
- c) derecho a elegir, como garantía del acceso a una gran variedad de bienes y servicios a precios competitivos;
- d) derecho a ser oído, asegurar que los intereses de los consumidores sean considerados en el momento de la formulación de políticas que los afecten.

La significación de este mensaje ha sido tal que el día de su alocución (15 de marzo) está consagrado hoy como el día mundial de los derechos de los consumidores.

El segundo hecho es el reconocimiento por parte de las Naciones Unidas de los derechos de los consumidores en 1985. En los considerandos de la resolución aprobada por la Asamblea General se reconoce la situación de debilidad al expresar que “los consumidores afrontan a menudo desequilibrios en cuanto a capacidad económica, nivel de educación y poder de negociación.” Estas Directrices tuvieron una influencia decisiva en la sanción de la legislación de protección a los consumidores, muy especialmente en los países en desarrollo. Asimismo, su contenido fue actualizado en 1999 y más recientemente en el año 2015.

El movimiento de consumidores en la Argentina

Las primeras organizaciones de consumidores en la Argentina, con alguna actividad destacada y visible, datan de la década del '80. Es en ese momento cuando aparecen organizaciones como Adelco y la Liga de Amas de Casa, con ciertas similitudes en sus concepciones y marcadas diferencias en sus formas de acción.

Adelco, es una organización que en sus comienzos estuvo fuertemente influenciada por concepciones típicamente liberales y un abordaje del tema del consumidor muy volcado a la lógica del mercado.⁶ “Nuestro campo de acción es el consumo. Todo consumo, nada más que el consumo”, decía en una época la presentación institucional en su página web. Sus formas de organización y acción responden mayormente a la tradición de las entidades europeas, basadas en una marcada profesionalidad, la edición de publicaciones institucionales de información al consumidor y la realización de diversos test comparativos de productos en acuerdos con instituciones estatales con capacidad para este tipo de análisis.

La Liga de Amas de Casa, si bien podemos ubicarla también dentro de las concepciones liberales que sitúan al consumidor solamente como actor en el mercado, se distingue por haber tenido formas de organización de tipo territorial, que en su momento significaron su extensión en diversas localidades del país. Sin embargo, su actividad pareció limitarse al estrecho discurso acerca de precios y calidades de productos. Además, determinadas posturas fueron fuertemente criticadas desde otras organizaciones por considerarlas inadecuadas y poco independientes para una asociación de consumidores, como avalar productos con su sello, apoyar el proceso de privatización de los servicios públicos y oponerse a la sanción de la normativa sobre medicamentos genéricos.

Pero el mayor desarrollo de las organizaciones de defensa de usuarios y consumidores se da a partir de la sanción de la ley 24.240 de defensa del consumidor, a fines del año 1993, ley que, como decimos

6 Prueba de ello es su apoyo al proceso de privatización de los servicios públicos y de reestructuración del Estado en la década del '90.

en otros capítulos, consagró los derechos básicos del consumidor, siguiendo las pautas enunciadas por las Naciones Unidas en 1985. Además, entre otras disposiciones, la legislación reglamentó la constitución y accionar de las asociaciones de consumidores, estableciendo los requisitos para obtener su reconocimiento como tales y los fines que deben perseguir.

Hay dos cuestiones que resultan importantes destacar, ya que hacen a las acciones que pueden promover las asociaciones y a las garantías de independencia de las mismas. Por una parte, las asociaciones están legitimadas para reclamar cuando resultan afectados o amenazados los intereses de los consumidores. Esto es, pueden representar al conjunto de consumidores o usuarios perjudicados por conductas lesivas a sus derechos e intereses, tanto en procedimientos administrativos como judiciales. Por otra parte, la ley ha establecido prohibiciones que tienden a garantizar su independencia: no pueden participar en actividades políticas partidarias, deben tener independencia de actividades profesionales, comerciales y productivas, no pueden recibir contribuciones de empresas comerciales y sus publicaciones no pueden contener avisos publicitarios.

Algunos integrantes de las asociaciones de consumidores y usuarios de la Argentina afirman que parte de aquellas creadas en la década del noventa son, en cierto sentido, “hijas” del proceso de privatización de los servicios públicos.

Los objetivos básicos, explícitos y no explícitos, del programa privatizador de los noventa en la Argentina, así como las formas de su implementación, se tradujeron en una marcada debilidad regulatoria que imperó desde sus comienzos en las actividades privatizadas. La adopción de criterios de naturaleza macroeconómica y la necesidad auto impuesta por el gobierno de dar señales hacia el establishment internacional de su orientación en materia económica, determinaron un desinterés notorio por la fijación de reglas claras y firmes en materia regulatoria.

Como una derivación directa de estas características, existió también una escasa preocupación por la defensa de los derechos e intereses de los usuarios, que pueden ejemplificarse en el hecho de

la inexistencia, en algunos casos, de reglamentos que establecieran derechos y obligaciones de las partes (empresas prestatarias y usuarios) o que los mismos fueran redactados por las propias empresas, y en la ausencia de eficaces mecanismos de participación de este sector en los sistemas de regulación, prácticamente limitados a una formal expresión en acotadas audiencias públicas.

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

En tal sentido, la actuación de las organizaciones de consumidores, que se iban creando a partir de la sanción de la ley, tuvo cierto protagonismo en el seguimiento de la actividad regulatoria de los servicios públicos privatizados. Entre las tareas encaradas merece mencionarse la participación en las audiencias públicas, aprovechando aún los escasos e insuficientes mecanismos que las mismas presentaban para poder tener aunque sea un mínimo grado de incidencia.

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

Asimismo, la presentación exitosa de demandas judiciales les permitió a las organizaciones de consumidores existentes hacia fines de los años noventa forzar la realización de audiencias públicas para debatir varios asuntos que involucraban directamente a los derechos e intereses de los consumidores, tales como la reestructuración tarifaria del servicio telefónico, el llamado rebalanceo telefónico, y las modificaciones contractuales y tarifarias propuestas por el Estado concedente para los servicios de trenes de pasajeros. Esas primeras presentaciones resueltas favorablemente quedaron como antecedentes fundamentales para el futuro. Tanto es así que actualmente no

pueden realizarse modificaciones tarifarias sin la realización previa de audiencias públicas donde los usuarios afectados y sus organizaciones puedan expresar sus puntos de vista. Las propuestas emergentes de los debates en estos espacios no son vinculantes, respecto de la legislación o disposiciones administrativas, pero operan como un factor de presión sobre quienes tienen que tomar las decisiones tarifarias o sobre otros aspectos de los servicios ofrecidos por el estado o por empresas privadas.

Formas de participación

Además de las mencionadas audiencias públicas en el caso de los más importantes servicios domiciliarios, un conjunto de mecanismos y formas participativas se han ido incorporando y desarrollando en el tiempo a través de las cuales las organizaciones de consumidores han conseguido tener alguna presencia en el diseño y control de las políticas públicas y, en ciertos casos, la posibilidad de insertar sus propuestas en determinadas normativas.

A nivel nacional existe el denominado Consejo Consultivo de los Consumidores, integrado por todas las Asociaciones que tienen reconocimiento a nivel nacional, bajo la presidencia de la autoridad de aplicación de la ley 24.240. El mismo ha funcionado en forma intermitente según las afinidades y convicciones de las autoridades gubernamentales y su relación con el accionar de las organizaciones. En algunos periodos se impulsaron debates sobre determinados temas sensibles a los intereses de los consumidores (salud, educación, precios, normativas) y se impulsaron proyectos destinados a mejorar las normativas existentes.

Un hecho significativo en ese ámbito lo constituyó, hace ya una década, la elaboración de un proyecto de reforma de la legislación de protección a los consumidores, con la participación de diversas organizaciones y la propia autoridad de aplicación. Después de diversos trámites el proyecto fue presentado en la Cámara de Diputados y aprobado por el Congreso de la Nación en marzo de 2008 (Ley N° 26.361). Dicha legislación avanzó en diversos instrumentos

de protección y pudo superar las deficiencias y omisiones que tenía la legislación como consecuencia del lobby empresarial durante su tratamiento, sanción y promulgación a comienzos de los noventa.

Un mecanismo similar opera en la Ciudad de Buenos Aires aunque su funcionamiento no resulta tan regular y operativo como en el caso nacional.

A pesar que el artículo 42 de la Constitución Nacional reformada en 1994 expresa con claridad que la legislación deberá prever “la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios (...) en los organismos de control”, los avances que se han realizado en este aspecto no han provenido de leyes nacionales, lo que debiera ser así a partir del mandato constitucional, sino de la propia presión de las organizaciones de consumidores y de su recepción por parte de algunos entes reguladores.

Además de ser un mandato constitucional, la participación de los usuarios en la regulación de los grandes servicios públicos constituye también un mecanismo de ampliación democrática, de legitimidad del accionar de los entes reguladores al posibilitar un diseño regulatorio más equitativo y un contrapeso a la posible captura del regulador por parte del regulado.⁷

Después de un significativo debate entre las asociaciones de consumidores más representativas acerca de las formas de participación, el que básicamente podría resumirse entre la inclusión en los directorios de los entes de un director de los usuarios y la constitución de comisiones de usuarios con representación amplia de todas las asociaciones reconocidas legalmente, progresivamente, tanto en el desarrollo de dicho debate como en la propia resolución práctica de las formas de participación que instrumentaron, se fue imponiendo este último mecanismo.

Las primeras experiencias en tal sentido datan de los últimos años del siglo pasado con la creación de la pionera Comisión de Usuarios del ex ETOSS (Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios), con representación de todas las asociaciones de consumidores inscriptas

⁷ Se habla de captura o cooptación de un ente regulador cuando sus decisiones adoptan el punto de vista de las empresas reguladas.

en el Registro establecido por la ley de Defensa del Consumidor N° 24.240. Posteriormente se fueron creando Comisiones en los otros entes reguladores, como el ENRE y el ENARGAS y más recientemente por las resistencias que desde la conducción de este organismo se ejercía, en la ex Comisión Nacional de Comunicaciones.

Si bien un tema fundamental, como es el acceso a la información estaría relativamente bien resuelto en este tipo de diseño, existen algunas limitaciones en ello y también en lo que hace a la representación del universo de los usuarios. En el primer aspecto, cabe señalar que la Comisión no tiene ninguna atribución con respecto a la empresa regulada, como sería el caso de los similares Comités de Usuarios ingleses que pueden convocar a los directivos de las empresas reguladas para solicitarles la más amplia información. Es decir, que todo pedido de información a la empresa regulada debe realizarse a través del organismo de control. En relación a la segunda cuestión mencionada, al restringirse la participación en la Comisión a las asociaciones de consumidores registradas a nivel nacional, se excluye a un conjunto de organizaciones vecinales, barriales, mutuales, etc, que, como ocurre en el caso del servicio de agua potable, desde hace años vienen trabajando estos temas y accionando para contar con su provisión, lo cual priva a la Comisión de tener una visión más amplia de los problemas que padecen los usuarios. Con el agravante que quedan sin representación aquellos usuarios potenciales que hoy carecen del servicio.

Las Comisiones de Usuarios y las asociaciones que las integran han tenido activa participación en las audiencias públicas convocadas por el gobierno y por los entes reguladores y, a principio de los años 2000, en el proceso de renegociación de los contratos de servicios públicos.

Las asociaciones participantes en las Comisiones de Usuarios mencionadas reciben un subsidio contemplado en los presupuestos de los entes. Si bien este mecanismo les facilitaría la participación de integrantes versados en los temas regulatorios, o en su caso, la especialización de algún integrante, también es cierto que la forma de financiamiento a las Comisiones puede convertirse en un elemento

que les reste independencia en el momento de juzgar el accionar de los organismos de control. En este aspecto siempre es más recomendable para preservar la independencia de este tipo de organizaciones una forma de financiamiento que esté más alejada del presupuesto de los organismos que controlan, como podría ser un fondo específico dentro del presupuesto nacional que las asociaciones debaten año a año en la Cámara de Diputados, que serviría también como forma de rendición de cuentas de sus actividades en defensa de los consumidores y del uso de los fondos asignados.

En algunas provincias (Ciudad de Buenos Aires, Provincia de Buenos Aires, Córdoba) hay entes reguladores que incluyen en el Directorio una representación de los usuarios. Este tipo de participación presenta algunos problemas, tanto desde el punto de vista conceptual, como también desde la resolución práctica de algunas cuestiones. Por un lado, pareciera desvirtuar la independencia de la regulación y del organismo que la ejerce, ya que una de las partes integra el Directorio. Pero además presenta un problema de difícil resolución. Tal vez práctico, pero real. ¿Como se elige ese Director y con qué requisitos? La experiencia en algunos entes provinciales (Ciudad de Bs. As, Córdoba, Aguas de Provincia de Bs. As.) no ha sido buena en ese sentido, ya que, generalmente, la elección del Director de usuarios se politizó y entró en la lógica de la distribución política de cargos en un organismo colectivo.

Naturaleza, alternativas y dilemas en la concepción y accionar de las organizaciones de consumidores

Desde sus orígenes, tanto en el mundo como en la Argentina, el movimiento de consumidores ha protagonizado intensos debates acerca de su naturaleza, sus formas de organización y de las acciones a encarar en defensa de sus representados. A continuación se presentan los principales temas que parecieran debatirse en ese sentido.

¿Consumidor en el mercado ó consumidor ciudadano?

Una primera cuestión que siempre ha sido parte del debate es si la defensa de los consumidores y usuarios solamente comprende la protección de aquellos que tienen acceso al mercado y que por lo tanto poseen ingresos que le permiten acceder al consumo de diferentes bienes y servicios. Este tipo de concepción seguiría entonces la lógica del funcionamiento económico de los mercados de bienes y servicios, y el papel de una organización estaría limitado al mejoramiento de la situación en que los consumidores se encuentran dentro del mismo. Mayor información, transparencia, estudios de mercado, tests comparativos, etc. serían las acciones principales de las organizaciones.

Pero si para el movimiento de consumidores, el primer derecho a defender es el acceso al consumo, todo individuo, todo ciudadano, más allá de su nivel de ingreso, más allá de su ubicación social, tiene derecho a la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia. Desde ese pensamiento, la acción de los consumidores organizados no debería limitarse, entonces, a la lógica del mercado, sino que buena parte de sus acciones deberían estar dirigidas a combatir la pobreza y a levantar las reivindicaciones de los grupos sociales de más bajos ingresos y condiciones. En tal sentido, diversas organizaciones han desarrollado acciones relacionadas con políticas sociales y su control, proyectos de tarifas sociales en los servicios públicos esenciales, propuestas de mecanismos de financiamiento para el acceso universal a dichos servicios, entre otras, orientadas a atender situaciones críticas de los sectores socialmente vulnerables.

Dentro de esta concepción más amplia el consumidor es percibido como un ciudadano capaz de participar en la vida pública en cuanto consumidor. Como señala García Canclini, el consumo es el conjunto de procesos socioculturales en que se realizan la apropiación y los usos de los productos. Pero para que el consumo pueda articularse con un ejercicio reflexivo de la ciudadanía se hace necesaria una actividad crítica que provea información amplia y confiable acerca de las características fundamentales de los bienes y servi-

cios, con un control efectivo de parte de los consumidores y de sus organizaciones y con capacidad para neutralizar las pretensiones y seducciones de la publicidad. Concluye este autor que las acciones políticas en que los consumidores ascienden a ciudadanos “ implican una concepción del mercado no como lugar de intercambio de mercancías sino como parte de interacciones socioculturales más complejas”.⁸

La actualización de las directrices para la protección de consumidores que las Naciones Unidas hizo en 1999 incorporó el concepto de “Consumo Sostenible”, con un criterio muy amplio pero también con definiciones precisas. En tal sentido, se expresa que; “Las políticas de fomento al consumo sostenible deben tener en cuenta como objetivos la erradicación de la pobreza, la satisfacción de las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad y la reducción de la desigualdad, tanto en el plano nacional como en las relaciones entre los países.” A partir de esta definición puede interpretarse claramente que entre los derechos de los consumidores se contempla primordialmente la satisfacción de las necesidades básicas del conjunto de la población y que ello requiere de políticas específicas para lograr que ese derecho se concrete. Y esto implica, a su vez, una concepción diferente del consumidor, ya no encasillado puramente en la lógica del mercado, sino como un sujeto social ejerciendo y exigiendo por sus derechos como ciudadano. A partir de ello, es que parte de las organizaciones de consumidores procura incorporar en su accionar el impulso de políticas que garanticen el acceso de todos los consumidores a los bienes básicos que les permitan una existencia digna y de bienestar en la sociedad moderna y que necesariamente debería incluir: abastecimiento seguro, precios accesibles, tarifas diferenciales en los servicios públicos esenciales, educación y salud universal y no mercantilizadas.

8 García Canclini, N.: “Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización” Grijalbo, México, 1995.

Organización social o lobbying

Es un hecho que las organizaciones de consumidores en la Argentina han logrado un reconocimiento social importante. Son consultadas en diferentes ámbitos acerca de los principales temas que afectan al consumo y sus opiniones son escuchadas, tienen un acceso y una presencia importante a los medios de comunicación, en algunos casos sus opiniones han sido incorporadas en diferentes normativas. Asimismo, algunas organizaciones realizan una importante tarea, entre los consumidores, de información, difusión y educación.

De todos modos, parecieran existir ciertas diferencias en cuanto a la importancia que se le da a las actividades de presión o de lobbying sobre los poderes públicos y la difusión de sus ideas en la prensa, por encima del desarrollo de otras herramientas que impliquen acciones directas y masivas hacia los consumidores. Son pocas las asociaciones que pueden mostrar un trabajo dirigido hacia los consumidores y usuarios, que se exprese en campañas, organización de grupos de consumidores para tareas específicas o el logro de cierto tipo de reivindicaciones; actividades de campo; publicaciones de carácter permanente; acciones sistemáticas de educación al consumidor.

En algún sentido, estas características en las formas de actuación de las asociaciones le restan representatividad y lo cuestionan también como un verdadero movimiento social. No pareciera que el conjunto de las asociaciones trabajen sobre aspectos esenciales que hacen al comportamiento cultural y social de los consumidores y usuarios argentinos, que a pesar de los avances que se han producido, fruto, en parte, de las actividades de las asociaciones, pero mucho más como consecuencia de las crisis económicas y sociales que han afectado a la Argentina, siguen siendo un sector poco afecto a la queja, el reclamo y la exigencia.

Si lo que se pretende es posibilitar un cambio cultural en los comportamientos de usuarios y consumidores, para que, desde una visión crítica, sean ellos mismos quienes lleven adelante sus reivindicaciones y hagan valer los derechos que están suficientemente garantizados en la normativa vigente, las asociaciones de consumi-

dores deberían desarrollar más intensamente actividades orientadas hacia ese fin, lo cual debería expresarse en la existencia de mayores y más intensas campañas de difusión e información, en la elaboración y distribución de materiales específicos y en el impulso a la auto organización de grupos de consumidores afectados por determinadas conductas agresivas desde los sectores empresariales. Debería considerarse la posibilidad de persistir en la realización de talleres u otras actividades destinadas a la formación de promotores comunitarios para la defensa de los derechos del consumidor. Fue este tipo de encuadre el que se desarrolló desde la Universidad Nacional de Moreno con organizaciones de la sociedad civil de su territorio de influencia y que los autores han tomado como importante experiencia referencial para este trabajo.

Hay una cuestión muy presente en este trabajo que ha sido poco desarrollado por las organizaciones de usuarios y consumidores y que tiene que ver con los hábitos de consumo de la población y el impulso a formas de consumo responsable, éticas y amigables con la naturaleza. Y esto implica una visión crítica con las formas de producción y consumo que hoy se imponen a nivel global y el trabajo sistemático con los consumidores para tratar de modificar esas tendencias, lo que no está muy presente en las acciones de las organizaciones.

¿Un sesgo jurídico?

El desarrollo básico que ha tenido el movimiento de consumidores en la Argentina, ligado principalmente a la sanción y luego la aplicación de la ley 24240, le ha dado cierto sesgo jurídico al accionar de las asociaciones. En general, se trabaja fundamentalmente sobre los reclamos de los consumidores, las presentaciones administrativas y, en algunos casos, acciones judiciales. Este tipo de comportamiento se corresponde también con la forma de actuación que, en general, ha tenido la autoridad de aplicación. Tal vez, esa falta de mayor representatividad adjudicada en el tratamiento desarrollado en el punto anterior, tenga que ver con este tipo de actitudes.

Si la actividad central de las asociaciones se centra en la atención de reclamos, quejas y denuncias por los problemas más comunes en las relaciones de consumo, su existencia y necesidad puede ser percibida como esporádica y eventual por parte de los consumidores. Bien es cierto, que las relaciones de consumo están llenas de problemas, pero no todos los consumidores se quejan por ello. Si el consumo es una tarea cotidiana, el accionar de las organizaciones debería estar dirigido básicamente hacia esa cotidianeidad, dando información y asesoramiento acerca de calidades, precios, garantías y alternativas de los bienes y servicios que diariamente adquieren y demandan usuarios y consumidores.

En algunos periodos se produjeron ciertos cambios en estas tendencias, que se expresaron, por ejemplo en las publicaciones elaboradas por la autoridad de aplicación de la ley, con artículos y trabajos referidos a análisis y situaciones de determinados mercados de productos y servicios que tenderían a posibilitar por parte de consumidores y usuarios una mejor elección al momento de decidir. Sin embargo, estas políticas no han tenido la necesaria continuidad ni difusión para revertir esas tendencias y han dependido de las concepciones de los funcionarios al frente del organismo rector. Esta dinámica se repite en la actualidad al parecer como una práctica de aparente avocación a los problemas del público consumidor o usuarios de servicios públicos.

Las alianzas sociales

La defensa de usuarios y consumidores es un tema transversal donde confluyen aspectos jurídicos, económicos, sociales, ambientales, técnicos, educacionales, institucionales. Esta particular característica de la temática hace que las organizaciones puedan buscar alianzas con aquellas que específicamente desarrollen esas cuestiones, de manera tal, de fortalecer sus acciones y avanzar en el logro de sus objetivos.

Las políticas desarrolladas por las organizaciones de usuarios y consumidores en este aspecto, muestran un alto nivel de contradicción, pero también algunas manifestaciones exitosas, tanto en

la conformación de niveles organizativos y de acuerdos superiores como en la obtención de los objetivos planteados.

En lo que hace específicamente al logro de esquemas organizativos superiores entre las diferentes organizaciones existentes, no ha sido posible la conformación de una instancia organizativa que agrupe al conjunto de las asociaciones, o por lo menos, a parte de ellas.

Pareciera que un elemento que obtura la conformación de organizaciones más amplias, la fusión de algunas de ellas e incluso la formación de una Federación con extensión territorial estaría dado por los mecanismos de financiamiento. Sin la existencia de un criterio claro para la distribución de los fondos públicos, resulta evidente que para los activistas interesados en conformar una asociación de esta naturaleza les resulta más provechoso conformar una nueva asociación que contaría con fondos para el financiamiento de sus actividades que incorporarse a una ya existente. Tampoco para quienes integran una asociación ya creada les sirve la extensión territorial y social de la misma si eso no influye en los montos del financiamiento. Contradictoriamente, el crecimiento territorial y en número de activistas hasta podría complicar el financiamiento de sus actividades.

Tampoco se observan alianzas de carácter permanente y estratégico con organizaciones que se ocupan de los temas afines mencionados más arriba. Bien es cierto que en diferentes coyunturas y frente a problemas específicos se logró nuclear organizaciones de distinto carácter y actividad, que confluyeron hacia objetivos comunes, pero no pareciera ser esto una búsqueda de acuerdos amplios y permanentes que puedan multiplicar y reforzar los esfuerzos que se hacen desde organizaciones que persiguen objetivos similares en temas cercanos.

Está claro que hay problemáticas que afectan a diferentes sectores sociales que han posibilitado realizar tareas en común, como son los aumentos de precios y la lucha contra la carestía, los tarifazos en los servicios públicos, entre otros, que pueden posibilitar alianzas más sólidas y con cierta permanencia que seguramente potenciarían las actividades del conjunto.

Perspectivas

Del análisis realizado pueden extraerse algunas conclusiones acerca del desarrollo que ha experimentado el movimiento de consumidores en la Argentina, sus problemáticas y debates actuales y sus perspectivas futuras.

En cierto sentido, puede afirmarse que no existe aún un verdadero movimiento de los consumidores, entendiendo por tal la presencia de organizaciones representativas que tengan poder de convocatoria y que sus acciones y propuestas estén produciendo un cambio cultural en el comportamiento de la mayoría de los consumidores, que se traduzca en una defensa efectiva y concreta de sus derechos e intereses. A pesar de ello hay avances importantes que han instalado en la sociedad el tema de la defensa del consumidor y otorgado una notoria visibilidad a las actividades de las asociaciones.

Dicha visibilidad tiene mucho que ver con el nacimiento y desarrollo de organizaciones tanto de carácter nacional como provincial. Sin embargo, no se observa un proceso que esté generando acuerdos significativos entre las diferentes organizaciones que confluyan en agrupamientos organizativos superiores (foro, federaciones, etc.) que lleven a una coordinación y potenciación de las actividades principales. Esta carencia implica cierta debilidad en sus planteos y en las reivindicaciones propias de las asociaciones, que la mayoría de las veces enfrentan a grupos empresariales poderosos, y limitan las presiones hacia el Estado en pro de un mejoramiento de las normativas existentes y una más firme aplicación de las mismas.

Asimismo, si bien es cierto que la aparición de organizaciones provinciales y la apertura de filiales en el interior por parte de algunas organizaciones nacionales le está dando a la temática de la defensa del consumidor un carácter más federal, es todavía una tarea inconclusa su verdadera federalización ya que hay provincias donde prácticamente no existen asociaciones y donde el desarrollo del tema es casi inexistente.

Es posible, y deseable, que el debate existente dentro del incipiente movimiento pueda traducirse en algún momento en propues-

tas de síntesis acerca de la naturaleza de la temática y de las formas de organización y acción. Parte de ese proceso podría conducir hacia el fortalecimiento de aquellas organizaciones que puedan concentrar la mejor forma de organización y comunicación hacia usuarios y consumidores y, en ese camino, la creación de instancias superiores. Pero esto todavía es un proceso incipiente en su desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ADELCO, Acción del Consumidor: “*Todos somos Consumidores*”, 1995.

APPADURAI, Arjun (ed.): *La vida social de las cosas. Perspectiva cultural de las mercancías*, Grijalbo, España, 1991.

ASOCIACIÓN ARGENTINA DE AGENCIAS DE PUBLICIDAD: “*Publicidad con todas las de la ley*”, Editorial ACME, 1995.

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

BAUDRILLARD, Jean: “*La sociedad de consumo. Sus mitos, sus estructuras*”. Siglo XXI. 2009

BAUMAN, Zygmunt: “*Mundo Consumo*”. Paidós. Buenos Aires, 2011.

BAUMAN, Zygmunt: “*Vida de consumo*”, Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2007.

BERARDI, Franco: “*La fábrica de la infelicidad*”, Traficantes de sueños, 2003.

BERGER Peter y LUCKMAN Thomas: “*La construcción social de la realidad*”, Amorrortu, 1968.

BIULLOROU, Oscar Pedro: “*Introducción a la Publicidad*”, El Ateneo, 1995.

BOTTO, Andrea P.: “*¿Quién defiende a los consumidores? La regulación de los servicios públicos en Argentina y Brasil pos privatización.*” Prometeo. Buenos Aires, 2007.

CASTELLS, Manuel: “*Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red. Los nuevos espacios de la comunicación*”. Telos Nº 75, 2008.

CHOMSKY, Noam: “*El nuevo orden mundial (y el viejo)*”, Grijalbo-Mondadori, Barcelona, 1996.

CLAUSEWITZ, VON Karl: “*De la Guerra*”, Ediciones Solar, 1983.

CORIAT, Benjamín: “*Los desafíos de la competitividad*”, Oficina de Publicaciones, CBC-UBA, 1997.

DOUGLAS, Mary: “*Estilos de pensar*”, GEDISA Editorial, Barcelona 1998.

ESOMAR, “*Handbook of Market and Opinion Research*”, Editorial Advisors, Amsterdam, 1998.

FORSTER, Ricardo: “*Giro cultural y nuevas formas de ciudadanía*”. www.infonews.com

GALBRAITH, John Kenneth: “*La economía como un sistema de creencias*”, en Crítica a la ciencia económica. Ediciones Periferia. 1972.

GARCÍA, Américo: “*Privatización, regulación y participación de la sociedad civil. La incidencia de las asociaciones de consumidores argentinas en la*

regulación de los servicios públicos". CIRDECO. 2008

GARCÍA CANCLINI, N.: *"Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización"*, Grijalbo. México. 1997

GIL DE SAN VICENTE, Iñaki: *"Las cadenas de oro del consumismo"*. En www.rebellion.org

GORDILLO, Agustín: *"Tratado de Derecho Administrativo"*, Tomo 2, Cap XI. En www.gordillo.com

IARSE, Instituto Argentino de Responsabilidad Social Empresaria, <http://www.iarse.org/>

IBAÑEZ FANÉS, Jordi (ed): *"En la era de la posverdad"*, Revista Criterios, Ensayo N° 6. 2017, Barcelona, CALAMBUR.

KOTLER, Philip: *"Marketing Management"*, Prentice Hall, 1980.

LEÓN, José L. y OLABARRÍA, Elena: *"Conducta del Consumidor y Marketing"*, Deusto S.A. Ediciones, Bilbao, 1991.

LEONARD, Annie: *"La Historia de las Cosas"*. FCE, Buenos Aires. 2010

LUCAS MARÍN, Antonio (ed.): *"Estudios generales sobre los medios de comunicación de masas"*. Trotta, Madrid, 2009.

MARAFIOTI Roberto: *"Los significantes del consumo"*, Editorial Biblos, 1988.

MARTÍNEZ, Héctor Néstor: *"La empresa publicitaria"*, Ediciones Macchi. 1995.

MARTÍNEZ HERRERA, Horacio: *"El marco ético de la Responsa-*

bilidad Social Empresarial”, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Colombia, 2005.

MOULIÁN, Tomás: *“El consumo me consume”*. LOM Ediciones. Santiago de Chile. 1999

NACIONES UNIDAS: *“Directrices de la Naciones Unidas para la protección del Consumidor”*. Nueva York y Ginebra, 2016.

NEF, John U.: *“Fundamentos culturales de la civilización industrial”*, Editorial Paidós, 1964.

PACKARD, Vance: *“Las formas ocultas de la propaganda”*, Sudamericana, 1982, (15a. edición).

PHILLIPS, Charles F. JR. *“The Regulation of Public Utilities. Public Utilities Reports”*, Inc. Arlington, Virginia. 1993

REVISTA UNO, N°27, *“En la era de la posverdad, Realidad vs Percepción”*, Madrid, 2017.

REVISTA COMUNIDAD Y DESARROLLO. Fundación Acción para la Comunidad. Buenos Aires. Varios números. 2012-2015.

RIES, Al y TROUT Jack: *“Posicionamiento”*, Mc Graw-Hill, 1989.

RIES, Al y TROUT Jack: *“Marketing de Guerra”*, Mc Graw-Hill-Interamericana de España, 1991.

SADÍN, Eric: *“La humanidad aumentada”*, Caja Negra Editora, 2013.

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

UTRERA, Lucas Ignacio: “*Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) para 2030. Una agenda para que decidamos con sentido*”, EDICON, Consejo de Ciencias Económicas de la Ciudad de Buenos Aires, 2017.

VEBLEN, Thorstein: “*Teoría de la clase ociosa*”. Ediciones El aleph. 2000.

VERÓN, Eliseo: “*El fin de la historia de un mueble*”, en Mario Carlón y Carlos Scolari, (eds.) *El fin de los medios masivos. Su debate*. Buenos Aires: La Crujía, 2009.

WEILBACHER, William M., “*Choosing an Advertising Agency*”, National Textbook Company, Illinois USA, 1983.

WILENSKY Alberto L.: “*Marketing Estratégico*”, Editorial Norma, 1993 (tercera edición).

Este texto, elaborado por los docentes García y Rabinovich, responsables también de varios talleres sobre consumo y participación ciudadana realizados entre 2011 y 2014, efectúa un pormenorizado análisis de la legislación vigente en materia de defensa de los derechos del consumidor, da cuenta de las reglamentaciones complementarias y de la estructura que se ha conformado en torno a la defensa del consumidor, concluyendo en recomendaciones que van más allá de la dimensión protectora de derechos hacia el fomento de un consumo “más responsable, más ético, más amigable con la naturaleza”.

El trabajo también aborda el problema de persuasión y manipulación publicitaria y los mecanismos de financiación rápidos y excesivamente onerosos, aportando sugerentes conclusiones, como así también, sobre el papel de las organizaciones de la sociedad civil que luchan contra el engaño o fraude, o el estímulo al consumismo; cuyo valor excede la dimensión estrictamente didáctica, al condensar capacidades institucionales para formar, investigar, difundir y volcar en acción resultados útiles para la comunidad en una temática de alto impacto en la sociedad moderna.

Confiamos que esta publicación no defraudará intereses y expectativas; los autores son especialistas que cuentan con dilatada trayectoria en los temas abordados, y con su trabajo ofrecen una reflexión profunda sobre el funcionamiento del sistema, una sistematización de la labor realizada en la UNM y una opinión fundada sobre los progresos y perspectivas de la participación ciudadana en la actualidad para la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores.

ISBN 978-987-45575-9-9



UNM 2010
UNIVERSIDAD
DEL BICENTENARIO
ARGENTINO

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN, VINCULACIÓN
TECNOLÓGICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
COLECCIÓN: AGENDA UNM