

Asamblea Nacional Constituyente

Discurso del Convencional Constituyente Jesús Rodríguez sobre los nuevos derechos en defensa del usuario y del consumidor de servicios públicos

Sr. PRESIDENTE: Sin duda, uno de los cambios más notables de los últimos años en el funcionamiento de nuestra sociedad es el profundo replanteo del papel del Estado en la Argentina y su relación con la sociedad civil. Por acción o por omisión, la modificación de la modalidad en la que el Estado se presenta en cada una de las áreas de nuestra economía involucra importantes cambios en la forma de regular las actividades económicas.

Como afirmáramos en oportunidad el debate sobre el Proyecto de ley de Emergencia Económica "nosotros somos firmes sostenedores de la necesidad de reformular al Estado, y hemos incluso impulsado esta decisión con anterioridad porque en la Argentina se ha agotado un modelo de crecimiento. El estancamiento, el empobrecimiento y la marginalidad de vastos sectores sociales son la manifestación visible y dolorosa de un modelo que entró en crisis, y cuya propia inercia es generadora de desequilibrios".

Durante el último medio siglo, el sector público ha ocupado un lugar clave en el desarrollo de la Argentina. El desempeño de la economía pública cumplió con un papel destacado a través de sus múltiples roles: proveedor de bienes y servicios en una vasta gama de actividades, regulador y socio directo en diversos sectores productivos, vértice del diseño institucional y de la ejecución de la política social y contribuyente activo en la formación de capital.

Pero, asimismo, el resultado financiero de las operaciones fiscales se constituyó en forma creciente en una restricción importante para el diseño de la política macroeconómica de corto plazo. Adicionalmente, y de manera similar a lo ocurrido en otros países de la región, el Estado interventor de posguerra no siempre se preocupó en crear instancias públicas transparentes en la cual se jugaran los diversos intereses legítimos. Las decisiones estatales no siempre fueron "públicas y transparentes", sobre todo en los períodos en los que el poder estuvo en manos de gobiernos autoritarios.

Como señalara en otra oportunidad, "vale la pena señalar que aquel modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones y el liderazgo del Estado significó también muchas cosas buenas en Argentina. La incorporación de marginados, movilidad social, la educación universitaria para hijos de inmigrantes como yo mismo, viviendas dignas para muchos, vacaciones, obras sociales y prestaciones de salud. No podemos negar la historia".

Como es sabido, a partir de la crisis de la deuda -a principios de los ochenta- la economía argentina, condicionada, además, por una difícil situación de partida, ingresó en un período crítico. Las notas dominantes fueron la inestabilidad y el estancamiento. El sector público estuvo, como era de esperar, en el centro de esta situación turbulenta. Las políticas y estrategias de remedio se sucedieron unas a otras sin solución de continuidad.

Si bien el proceso aún continúa, el sector público que ha emergido después de estos años parece adoptar un perfil de funciones y un papel diferente al que había imperado en la década pasada.

Si bien es cierto que durante los ochenta la crisis económica llevó al límite las posibilidades de financiamiento y operación del sector público, también debe reconocerse que las funciones asignativas y distributivas ejercidas a través de los múltiples canales de gastos e ingresos públicos sobrellevaban serias deficiencias. Estas se hicieron más notables en el clima de crisis económica que predominó durante los ochenta. Hay otros factores, sin embargo, que han contribuido a amplificar el mensaje sobre la necesidad y los ritmos y contenidos de las reformas: la propagación de ideas y políticas neoliberales que dominaron el epicentro del poder en los países desarrollados; los cambios que en el mismo sentido se extendieron a los análisis y recomendaciones de los organismos de crédito multilateral, el reflejo en el plano doméstico de estas ideas, etc.

En parte como reflejo de este debate político e ideológico más amplio, Argentina comenzó a discutir la necesidad de introducir reformas en el curso de la segunda mitad de los ochenta. Ya en la plataforma radical de 1983 se planteaba la reforma del Estado y luego ello fue reafirmado en el discurso del ex-presidente Raúl Alfonsín en Parque Norte el 10 de diciembre de 1985 y en el documento del Comité Nacional de la UCR de marzo de 1986. Las propuestas ganaron terreno y se tradujeron en anuncios y medidas de política cuando se debilitaba el intento de estabilización de shock.

Los anuncios gubernamentales tuvieron un contenido restringido principalmente a la órbita de la explotación de servicios públicos. El ritmo de las reformas fue lento. El gobierno buscó en casi todos los casos en mejorar el contenido de las propuestas aunque ello significara la postergación de cronogramas. Las medidas de mayor envergadura no pudieron obtener la aprobación parlamentaria en razón de la actitud asumida por la oposición.

Ese clima hacia las reformas estructurales hizo un giro completo después de 1989. Naturalmente, la hiperinflación proveyó un nuevo marco del problema. La necesidad de hacer cambios y producir hecho, aún que estos fueran de una magnitud no ensayada anteriormente, podía justificarse sin necesidad de apelar a beneficios futuros. Las reformas fueron presentadas por el gobierno y percibidas en la opinión pública como un medio para contener la crisis fiscal y como un reaseguro para no volver a la hiperinflación. De otra parte, el tono de la discusión sobre la política económica que había predominado en las elecciones, donde las señales del nuevo rumbo económico habían sido imprecisas, requerían anuncios contundentes de parte del presidente electo.

Más cuando éste debía probar que la fuerza política que lo sostenía estaba al tanto de los nuevos aires en el debate internacional y que había aggiornado su doctrina en consecuencia. Esta situación de crisis como telón de fondo y fundamento de las reformas se tradujo, en el caso argentino, en instrumentos legales que fueron sancionados por el Congreso a poco de instalarse el nuevo gobierno. Las medidas dispuestas consagraron en el texto de ley un estado de emergencia fiscal que permitía la adopción de medidas extraordinarias de parte del poder ejecutivo destinadas a aumentar ingresos y reducir gastos en el corto plazo.

Habiendo presentado una breve revisión de las circunstancias en la que se ha realizado la reforma del estado en la Argentina, queremos volver la mirada hacia algunos conceptos centrales en la teoría de las finanzas públicas y las definiciones que ésta presenta con relación a la presencia del estado en la economía. Debemos comenzar diciendo que en una economía de mercado se acepta que el funcionamiento del mismo asegura una eficiente asignación de recursos bajo el supuesto de libre competencia.

Sin embargo, también se admite que el mecanismo de mercado no alcanza para realizar todas las funciones de la economía. La presencia del estado es requerida para guiar, corregir y complementar al mercado en múltiples aspectos. De acuerdo con Musgrave y Musgrave la importancia de ello radica en la comprensión de que la discusión sobre el tamaño adecuado del sector público es en gran medida una cuestión teórica más que ideológico.

Además de la existencia de un marco legal adecuada, la existencia de regulaciones por parte del estado se justifican atendiendo a la no existencia de competencia perfecta en todos los mercados de productos o factores; en la tendencia a la concentración económica como resultado de la existencia de costos decrecientes a escala; externalidades y otras "fallas del mercado". Precisamente existe una amplia literatura sobre las denominadas "fallas del mercado" y la necesidad de intervención estatal en respuesta a las mismas.

Adicionalmente, nada hay que nos asegure que la eventual solución de eficiencia de un mercado que funcione en competencia perfecta también sea equitativa. Más aún, los criterios de equidad son diferentes para cada sociedad y para cada momento histórico. Precisamente, en el caso de los servicios públicos, la sociedad prefiere que la asignación de recursos no responda a los dictados del mercado sino que sea modificado por algún tipo de acción estatal.

Cuando sucede alguna de las situaciones mencionadas, la presencia del estado se hace necesaria. La incapacidad del sistema de mercado para alcanzar los objetivos que cada sociedad se ha propuesto ha derivado en diferentes tipos de intervención estatal. No nos interesa aquí discutir cual es el tipo de intervención apropiada para cada circunstancia, sin embargo, resulta esencial definir que cuando se trata de un servicio público, donde la provisión mediante mecanismos de mercado no asegura el logro de una asignación óptima desde el punto de vista social, surge la necesidad de regulaciones. Estas se aplican tanto si el servicio es prestado por instituciones públicas como emprendimientos privados.

La esencia de esa actividad reguladora debe ser el resguardo del interés general. Los diferentes aspectos involucrados dentro de ese "interés general" son motivo de debate y pueden llegar a ser conflictivos entre sí, siendo responsabilidad del regulador el logro de la mejor resolución del mismo. En principio se reconocen los siguientes aspectos:

- a) calidad de la producción o desempeño de la actividad, lo que remite al concepto de eficiencia;
- b) existencia, mantenimiento y persistencia de la actividad o apoyo de la misma (estabilidad, continuidad, confiabilidad);
- c) evolución y desarrollo de la actividad (innovación, crecimiento y promoción);
- d) evaluación del impacto de la actividad (equidad, redistribución, seguridad y eliminación de la discriminación).

La acción reguladora, entonces, debe guardar un delicado equilibrio. Como expresara el entonces Diputado Baglini, en oportunidad del debate sobre la Ley de Emergencia Administrativa:

"Nosotros queremos un Estado equilibrado, planificador de la democracia e impulsor de la justicia, la seguridad y la prosperidad, queremos un Estado árbitro. No se comprende la presencia de un Japón potente sin un Estado que convive pero arbitra grupos económicos más poderosos que muchas naciones del mundo.

Queremos un estado que no sea cautivo de los intereses sectoriales ni presa de los grupos económicos. Pretendemos un Estado mediador de los intereses, a los fines de reflejar el interés social, que construye el mercado para así tener competencia."

Dado que el Estado regula a través de entes creados a tal fin, se define la siguiente estructura jerárquica implícita: la sociedad (a través de sus representantes) delega en un regulador la tarea de controlar a un prestador de servicios públicos para que éste tome decisiones productivas que maximicen el bienestar general. Es por ello que cobra especial relevancia la necesidad de que los titulares de los organismos de contralor y regulación sean designados con acuerdo del Senado, y resguarden la integración pluralista de esos organismos.

Seríamos ingenuos si pensáramos que preocupándonos solamente por los mecanismos de designación de los titulares de los entes reguladores se soluciona la totalidad de los problemas planteados. Se debe tener en cuenta que los miembros integrantes de los entes reguladores pueden llegar a tener objetivos que no necesariamente son coincidentes con los de los representantes de la sociedad (sea el Poder Ejecutivo o el Legislativo). Aquellos tienden a maximizar una función objetivo que puede diferir de la que tiene el gobierno, dado el margen de acción que dejan las condiciones establecidos en cada marco regulatorio.

Entonces, una cuestión de central importancia tanto para definir la necesidad de regulación como para evaluar la posibilidad de que el regulador persiga intereses diferentes de los del gobierno se relacionan con el acceso a la información. En este sentido se deben considerar tres niveles. En primer lugar, cuanto mejor sea la información con que cuenta el regulador mejor podrá alcanzar sus objetivos.

El supuesto de que el regulador cuenta con toda la información referida a demanda, costos y esfuerzo realizado por el prestador para producir eficientemente suele no cumplirse y, en general, aquél carece de información referida a alguna de esas variables. En segundo lugar, en la medida en que esa información no esté disponible para el gobierno, le será difícil a este último controlar al regulador. Finalmente, la participación de los usuarios y consumidores en el proceso, ejerciendo su derecho a peticionar, estará condicionado por la información que disponga.

La existencia de imperfecta información puede dar lugar a un comportamiento estratégico entre regulador y regulado determinándose la política reguladora en forma endógena. Dado el diferente poder económico de las partes involucradas (prestadores y consumidores) la predicción usual es que el regulador y el proceso regulatorio se inclinarán en favor de los intereses del prestador (en algunos casos, sin embargo, es posible que el poder se encuentre más concentrado del lado de la demanda).

Teniendo en cuenta esto, los reguladores pueden verse inclinados a asegurarse su futuro profesional privilegiando los intereses del sector que regulan y, de ese modo, perseguir objetivos diferentes a los señalados por los poderes ejecutivo y legislativo. También es posible, que los desvíos en la orientación de la política de los reguladores pueda

obedecer, simplemente, a una diferencia de criterio.

Debe reconocerse que la posibilidad de que los miembros de las agencias reguladoras persigan intereses propios (o transmitidos por grupos de interés) determina la necesidad de contar con monitores (independientes de los intereses a controlar) de la agencia reguladora. Precisamente, con el objetivo principal de lograr una mayor transparencia en estos mercados se introdujo un mecanismo originado en la legislación norteamericana: las Audiencias Públicas. Estas obligan a fundamentar lo que se hace y están abiertas a cualquier persona que desee asistir.

En la Argentina, la totalidad de los marcos regulatorios ha incorporado la figura de la Audiencia Pública, cuyo reglamento debe ser dictado por el propio ente regulador. Estos entes han sido creados por diferentes tipos de normas, algunos por ley y otros por decreto. Las autoridades de los entes son nombradas y revocadas en sus mandatos por el Poder Ejecutivo.

De acuerdo con la Ley 24.156 el control externo de los entes está a cargo de un órgano dependiente del Congreso Nacional: la Auditoría General de la Nación, creada mediante el artículo 116 de esa ley. En la actualidad, la Auditoría está a cargo de siete miembros: tres designados por la Cámara de Senadores, tres por la Cámara de Diputados y el restante, que preside el organismo, mediante resolución conjunta de los presidentes de ambas cámaras. Estas autoridades pueden ser removidas mediante los mismos procedimientos establecidos para su designación.

La Auditoría eleva informes al Poder Ejecutivo y al Legislativo pero no tiene ningún poder de sancionar administrativamente a las autoridades de los entes. La única vía de que dispone es la penal. Un elemento esencial para dotar de mayor poder y jerarquía a las actividades de la Auditoría es el otorgamiento de rango constitucional, asignándole las funciones específicas relacionadas con el sustento técnico del control externo del sector público nacional que le corresponde al Poder Legislativo. Asimismo, la transparencia en las actividades de control se encontrarán a mayor resguardo en la medida en que la conducción de ese organismo recaiga en un miembro de la oposición.

En definitiva, de lo que se trata es de resguardar el interés general, que al no coincidir necesariamente con el de los prestadores ni tampoco con el de los usuarios determina el carácter "arbitral" de la intervención estatal.

El logro de ese objetivo demanda una adecuada regulación de las actividades involucradas, garantizar la difusión de información a todos los interesados, y favorecer todo tipo de instancias que impliquen la defensa del derecho que deben gozar los usuarios a peticionar ante los prestadores y los organismos reguladores.

Finalmente, debemos acordar que la consolidación de la democracia supone mayor participación, transparencia, información y autonomía de los diferentes actores sociales para asumir sus propias decisiones.