

Thwaites Rey, Mabel; López, Andrea (abril 2004). *Participación ciudadana en los servicios públicos : Límites y posibilidades*. En: Encrucijadas, no. 25. Universidad de Buenos Aires. Disponible en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires: <<http://repositorioubu.sisbi.uba.ar>>

Participación ciudadana en los servicios públicos

Límites y posibilidades

Tras una larga década de gestión privada de los servicios públicos, el derrumbe económico de 2001 puso sobre el tapete la necesidad de reformular por completo los términos pactados en los contratos y, con ello, redefinir las condiciones de regulación estatal. Actualmente, los proyectos en danza pretenden fortalecer el papel del Estado en materia de planificación y control de los servicios, pero, por lo que ha podido trascender, la participación institucionalizada de los representantes de los usuarios en los entes reguladores no termina de plasmar en la propuesta gubernamental.

Mabel Thwaites Rey* y Andrea López**

* Doctora en Teoría del Estado (UBA). Docente e Investigadora, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

** Magister Scientiarum en Administración Pública (UBA), Docente e Investigadora, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

La cuestión de la participación de los representantes de los usuarios en los entes reguladores no es menor, ya que la redefinición de la relación entre el Estado controlador y los usuarios de servicios en la posprivatización trae a la discusión un eje clave: la participación ciudadana en la toma de decisiones de política pública. Asimismo, dicha problemática remite a la pregunta del para qué participar. Desde una óptica más acotada, se reivindica la participación de los ciudadanos-usuarios y sus asociaciones sólo como una posibilidad para contar con una mayor diversidad de fuentes de información. Así planteada, la participación asume un fin técnico-funcional: a través de diferentes formas de consulta se rescata el aporte de la experiencia de actores sociales a los efectos de satisfacer necesidades de retroalimentación del propio aparato del Estado (Cunill Grau, 1997).

Pero analizado desde otros planos, el involucramiento de los usuarios no es únicamente un insumo para una gestión más eficaz, sino que implica admitir que la responsabilidad de la exigencia de cuentas a los prestatarios de los servicios públicos no puede recaer sólo en el Estado, y que la propia ciudadanía receptora de los servicios debe tener incidencia sobre el control. En esta línea, la participación social se expresa como requisito básico de los arquetipos de reforma destinados a “publicar la administración” y que, como parte de este objetivo, deberían propender a enfrentar tres ejes: “la apropiación privada del aparato público, la actuación autorreferenciada del aparato de Estado y la falta de responsabilidad pública” (Cunill Grau, 1997: 224).

A los efectos de romper la visión unilateral de la administración, cabe advertir un grado de efectividad diferente entre las posturas consideradas. Como puede observarse en el caso argentino, en materia de participación de los ciudadanos-usuarios lo primero que salta a la vista es el incumplimiento de las disposiciones constitucionales sobre los derechos de los consumidores y las reticencias político-burocráticas y empresariales para institucionalizar ámbitos que incluyan la perspectiva de los destinatarios de los servicios. En aquellos procedimientos instrumentados –como las Audiencias Públicas–, las posiciones de los usuarios han tenido un grado relativo de incidencia en las decisiones de política. En este sentido, la configuración actual del “mapa” participativo se referencia con aquellos

modelos de carácter más “consultivo” que “resolutivo” y, como tal, de menor efectividad a la hora de “publicar la administración” (Cunill Grau, 1997).

Los mecanismos de participación

Las Audiencias Públicas y la conformación de instancias en los entes reguladores. En cierta medida, podría considerarse que el espacio mayoritariamente aceptado por los reguladores para canalizar la participación de los usuarios y/o de sus asociaciones ha sido el de las Audiencias Públicas, en las que se pueden exponer sugerencias y propuestas acerca de temas específicos relativos al funcionamiento de los servicios. Sin embargo, la reglamentación vigente de este mecanismo acota la injerencia de los usuarios a una instancia de consulta. En efecto, el carácter no vinculante de las opiniones vertidas en las audiencias públicas, la decisión de convocatoria unilateral a cargo del regulador y la falta de uniformidad respecto de aquellas cuestiones que ameritan su tratamiento coartan la posibilidad de utilizar a las audiencias como medio privilegiado para la concertación (López y Felder, 1997). Asimismo, las reglamentaciones no especifican plazos concretos ni para la publicación de la convocatoria, ni para dar a conocer las resoluciones una vez sustanciada la audiencia, quedando sujeto al arbitrio de las autoridades de los entes la publicación de las decisiones tomadas.

A juicio del conjunto de las asociaciones de usuarios, la instrumentación de este mecanismo pone al descubierto los problemas-clave de la regulación: notorias asimetrías de información y desigualdad de recursos técnicos entre las partes, junto a posibles situaciones de “captura” empresarial. Esta captura no es teórica, porque el mismo tipo de acceso que tienen las empresas respecto del órgano de control vuelve completamente asimétrica la situación para los usuarios y da lugar a que prime la racionalidad económica de los empresarios y que se tomen en cuenta sus puntos de vista. La vieja práctica burocrática estatal, que actuaría en beneficio de sí misma, se reemplaza por la de un cuerpo que termina siendo casi un delegado de los intereses privados de las empresas, constituyéndose casi en una suerte de “burocracia adicional” de los privados.

Respecto de la participación en los entes reguladores, la reforma constitucional del año 1994 incorporó, entre los derechos de los usuarios, el de la “necesaria participación de las asociaciones de usuarios y consumidores y de las provincias interesadas en los organismos de control de los servicios públicos” [1]. Tal disposición aún no posee la reglamentación correspondiente y la mayoría de los entes tampoco ha creado los canales institucionales para hacerla efectiva. El único caso en que se ha reconocido formalmente la representación de los usuarios es el del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), que primero previó la creación de una “Comisión Asesora ad honórem” que quedó virtualmente diluida tras la conformación de la “Comisión de Usuarios”.

La “Comisión de Usuarios”, instaurada a partir de 1999 [2], está compuesta por un representante con voz y voto, designado por cada una de las entidades de usuarios y consumidores que cumplen con los requisitos dispuestos por la Ley de Defensa del Consumidor. De esta forma, la Comisión cobró vida con la participación de ocho asociaciones [3] y para su desenvolvimiento se le ha asignado una suma mensual que proviene del presupuesto del ente regulador. El Directorio del ETOSS debe someter a su consideración las propuestas de modificación en los regímenes y/o cuadros tarifarios, en los planes de inversión y/o expansión de los servicios, en la calidad y/o cantidad de los servicios a prestarse, y en el reglamento y/o regímenes de atención y reclamos de los usuarios. A su vez, la “Comisión de Usuarios” puede considerar y pronunciarse sobre

cualquier tema que estime relevante para la defensa de los intereses de los usuarios de los servicios de la concesión. En ambas situaciones, estos pronunciamientos y opiniones emitidos no revisten el carácter de vinculantes.

En lo que hace a los demás entes de control, las opiniones respecto de la posibilidad de viabilizar la participación de los usuarios expresa visiones diferenciadas. Sin embargo, en todos los organismos existe una mayor predisposición a mantener conversaciones con las distintas entidades para la resolución de situaciones específicas, antes que a garantizar un espacio institucionalizado en los propios organismos.

Probablemente, la consolidación de instancias de participación de carácter decisorial y ampliado dependerá –en mayor medida– de la efectiva capacidad de presión de sociedad, a través de las asociaciones de usuarios, aunque las existentes todavía no demuestran una postura uniforme en torno del sentido de la participación. Actualmente, estas entidades concentran sus esfuerzos en la atención de reclamos de los usuarios, trasladando al ámbito de la asociación una tarea propia de la administración. En este marco, no parece clara la voluntad de trascender su accionar como prestadoras de servicios para constituirse en una forma genuina de organización de los usuarios. Por otra parte, si bien se autodefinen como representantes de los usuarios, no se observa una preocupación sostenida por su llegada a sectores más vastos de la población –lo que puede estar ligado a la falta de recursos– y, fundamentalmente, por incrementar la participación dentro de las propias asociaciones. De esta forma, los usuarios con menores capacidades de hacer visibles sus necesidades y plantear sus reclamos con expectativas de ser escuchados quedan muy débilmente representados, en contraposición con aquellos sectores dotados de mayores recursos organizativos.

Conclusiones

De acuerdo con lo mencionado hasta aquí, puede plantearse que el esquema participativo vigente constituye una herramienta destinada a “oír al público” más que a “publicar” la administración y, como tal, requeriría de nuevos arreglos o acuerdos institucionales a los efectos de quebrar la “actuación autorreferenciada de la administración” (Cunill Grau, 1997).

Por lo general, la discusión se ha acotado a la participación de los usuarios en los entes de regulación. En tal sentido, la primera objeción formulada por la mayoría de los funcionarios y especialistas es la relativa al llamado riesgo de “captura a la inversa”, es decir, que los usuarios actuales tiendan a privilegiar su situación presente, prefiriendo pagar menores tarifas por mayores niveles de calidad, sin considerar las necesidades de inversión para satisfacer las demandas futuras, que deberían solventarse con mayores ingresos provenientes de las facturas que se abonan mensualmente. Amén de existir en este razonamiento un prejuicio sobre la supuesta “irracionalidad” y cortedad de miras de la masa indiscriminada de “usuarios”, también se oculta el hecho opuesto: la empresa, librada a su criterio, puede privilegiar la obtención de ganancias –lo que ha ocurrido hasta ahora– o renovaciones tecnológicas costosas y de opinable utilidad social presente y futura.

Es preciso reconocer, sin embargo, que la participación de ciudadanos-usuarios en los entes de control conlleva otro tipo de problemas. El primero, y más básico, es cómo se establece la representación. Para la definición básica de aspectos centrales, es preciso garantizar mecanismos amplios de consulta pública. En cuanto a la participación específica en cada ente, el interrogante surge a la hora de definir quién puede ejercer una

representación legítima y a través de qué mecanismos se la decide.

Partimos de la convicción de que es mejor que existan representantes de los usuarios en los entes a que no los haya. Asumimos que siempre está presente el riesgo de que tales representantes sean “capturados” por el interés empresario o que persigan fines distintos a los originales. Sin embargo, el remedio nunca puede ser eliminar la participación para conjurar el peligro de su desviación. La solución pasa por abrir lo más posible los mecanismos de control y los canales de participación. Pero tampoco cabe depositar absurdas expectativas en un participacionismo masivo. En primer lugar, porque dada la multiplicidad de ámbitos en los cuales desarrolla su vida la mayoría de las personas (laborales, educativos, religiosos, vecinales, recreativos, acción solidaria, etc.), lo común es que sólo destinen a algunos de ellos (si acaso lo hacen) algún tiempo extra para intervenir en las resoluciones que competan a dichos ámbitos. En segundo lugar, porque no es la masividad sino la posibilidad real de participar lo que legitima un espacio de deliberación y de decisión colectivas.

Como bien señala Cernotto (1998), entre los derechos de los ciudadanos, ocupados en trabajar y garantizar su propia subsistencia está el que otros se encarguen de la definición y administración de lo público. Pero más que un derecho, esta opción de delegación suele estar forzada por las exigencias del tiempo de trabajo que se consume en reproducirse, característico de una sociedad productivista y alienante. Después de invertir casi todo el día en ganarse el pan y atender las obligaciones familiares y personales básicas, ¿los ciudadanos, las personas comunes y corrientes, tienen tiempo y energía para invertir en actividades colectivas voluntarias y en forma sostenida, como sería participar en el control de la gestión de un servicio público que consumen? Y aun si tuvieran tiempo, ¿tendrían deseos de destinarlo a tales tareas públicas?

Está visto, entonces, que cuando se plantea la participación no puede pensarse en multitudes en permanente estado deliberativo, ni tomar esto como paradigma para descalificar cualquier instancia de acción común más acotada. De lo que se trata es de que todas las personas, sin exclusión, tengan la oportunidad de hacer oír su voz y de incidir en las decisiones que puedan afectarlas. De este modo, tendrán el derecho y la oportunidad de involucrarse más en un determinado ámbito aquellas que así lo deseen. Y para que no se arroguen de manera permanente la representación de todas las demás ni perviertan la participación en beneficio propio, es preciso que se establezcan mecanismos claros y sencillos de selección, duración y rotación de cargos y revocabilidad de las designaciones. Hacerlo es técnicamente posible, máxime en la era de la informatización, que provee las herramientas tecnológicas necesarias para facilitar la publicidad de las acciones públicas y para recabar la información indispensable (Thwaites Rey y López, 2003).

Bibliografía

- Cernotto, Diana (1998), “La política de espaldas a la política”, en: Administración Pública y Sociedad, IIFAP, N° 11, Córdoba.
- Cunill Grau, Nuria (1997), Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Caracas, CLAD-Nueva Sociedad.
- López, Andrea y Felder, Ruth (1997), Nuevas Relaciones entre el Estado y los Usuarios de Servicios Públicos en la Post-Privatización. INAP-DIEI, Serie II, Documento N° 30, Buenos Aires.
- Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (2003), Fuera de control. La regulación residual de

los servicios privatizados, Buenos Aires, Temas.

Notas

[1] Art. 42, Constitución Nacional Argentina.

[2] Resolución ETOSS N° 38 del 21 de abril de 1999.

[3] Según consta en el Acta de Constitución del día 20 de mayo de 1999, ellas son: Adelco, Adecua, Proconsumer, Unión de Usuarios y Consumidores, Consumidores Activos, Consumidores Argentinos, Consumidores Libres y Cruzada Cívica.