

INSERCIONES PUBLICADAS

1

Solicitada por el señor convencional Aguiar (pág. 4410 – 4411)

Defensa de la competencia del usuario y del consumidor

Señor presidente:

El mundo contemporáneo es testigo de un diálogo permanente entre Poder y Sociedad. El primero, configurado por el " Leviathan " de Hobbes, animal mitológico que con tentáculos representaba al Estado, absorbiendo y matando a los ciudadanos. La Sociedad, a su vez, defendiéndose del Poder omnímodo del Estado.

Este diálogo, que más que diálogo es lucha tenaz y constante, se ha vuelto en nuestra década cada vez más agresivo. Es que, con la crisis del " Estado de Bienestar " y la consiguiente transferencia de servicios y empresas al sector privado—también llamado proceso de privatización de la economía—el Poder económico se ha trasladado desde el Estado hacia los entes, empresas y servicios privatizados. El enorme Poder que acumulan los entes privatizados prestadores de servicios públicos, obliga a un replanteo como garante y gerente del bien común.

Dije en una reciente publicación:"... el Estado Argentino ha sufrido un cambio que tuvo como objetivo, al menos fue lo pregonado- superar una situación de atraso e ineficiencia, cuyo máximo responsable era precisamente ese Estado sobredimensionado, burocratizado, deficitario y corrupto".

" En este sentido da la impresión - y esta es la duda - que la verdadera transformación que ha redefinido el rol o la función de nuestro Estado Nacional, está referida a un traspaso de cuotas de "Poder Público" en favor de ciertos grupos o corporaciones, que se han apropiado de aquellas herramientas...En otras palabras pareciera que aquel Estado sobredimensionado, burocratizado, deficitario y corrupto - pero soberano al fin- ha sido disminuido en su característica esencial-Poder supremo- y reemplazado por el esquema de las corporaciones económicas privadas ".

Es necesario buscar el justo medio que, sin volver al" estado de Bienestar" cuyo fracaso nadie discute, se agudice el ingenio para preservar la función indelegable del Estado, en ejercicio del poder de policía-también indelegable en este caso-que proteja de un modo rápido y eficiente los derechos del usuario y del consumidor.

Variadas soluciones han intentado superar esta dicotomía:

a) La descentralización de los servicios:

Dijimos en la misma publicación citada anteriormente que:"...Una verdadera Reforma del Estado, sin traspaso de Poder se produjo en Europa luego de la Segunda Guerra Mundial y los Estados la resolvieron de modo diferente: desgranaron el Poder de la Administración Central en favor de otras estructuras del Estado - regiones y municipios autónomos - lográndose a partir de esta descentralización, eficiencia en la prestación de los servicios y lo más importante "fortalecimiento del sistema democrático" a raíz de una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones y en la tarea de control de los gobernantes".

b) La eficiencia de los órganos de control:

El moderno proceso de privatización, no encuentra su mayor obstáculo en completar el largo camino que debe recorrer el Estado para desprenderse de órganos, empresas y servicios que nunca debieron estar a su cargo. Es tan complejo y arduo el desarrollo y el proceso de desestatizar y luego privatizar, que muchos creen erróneamente, que esa tarea culmina con el éxito del traspaso a manos privadas de tales servicios.

Pero la cruda realidad demuestra- por el contrario- que la tarea recién empieza. No es posible reemplazar un monopolio estatal por otro privado que puede resultar tan perjudicial como el primero. Precisamente la dificultad mayor del proceso de privatizaciones deviene con posterioridad a la transferencia al sector privado de esos servicios. La solución consiste -como bien lo sostiene el despacho de mayoría- que por vía legal se potencien los medios efectivos de control de los entes privatizados, con la participación inestimable y necesaria de las asociaciones de consumidores y usuarios, a fin de que el poder de policía del Estado sea ejercido en plenitud.

Solo así y en el campo de la redefinición del rol del Estado soberano y democrático, podremos evitar una concentración de poder económico que puede resultar nefasta para el bien común. Repárese además que la concentración de entes privatizados en unas pocas sociedades que pertenecen a un mismo grupo económico, puede significar un retroceso grave en el indelegable deber del Estado de garantizar los derechos del pueblo bajo la forma del usuario y del consumidor.

Le corresponde al Estado un amplio campo de acción: podrá desempeñar su función de promotor de la cooperación social en el territorio; podrá ser impulsor del progreso y crecimiento colectivo y podrá cumplir su alta misión como regulador de la puja sectorial y garante de la equidad distributiva.

Para concluir: la Reforma del Estado no habrá alcanzado su fin último de servir al Hombre y a la Sociedad, sino cuando se haya logrado en la realidad objetiva la plena armonía entre los valores de la defensa del Hombre -hoy usuario y consumidor- y los del Estado a través del ejercicio del Poder de Policía. En síntesis, consiste en resolver el viejo dilema de cómo armonizar Justicia y Libertad.

2

Solicitada por el señor convencional de la Rúa (pág. 4411 – 4414)

Defensa de la competencia del usuario y del consumidor

La incorporación de la defensa de la competencia y de la protección de los consumidores y usuarios en la Primera Parte de la Constitución Nacional importa reconocer la necesidad de proteger a la persona no como ser "abstracto" que nace, vive y muere, sin limitaciones y carencias, sino como ser situado en una realidad cotidiana en la que se ve diariamente sometido a las reglas del mercado. Esta protección se relaciona directamente con el resguardo de las reglas económicas de tales mercados, con lo que de tal modo defensa de la competencia (y sus eventuales regulaciones) y protección de consumidores y usuarios resultan términos inescindibles en una ecuación bipolar.

I.- Reglas de juego económicas

Aún los países más definidamente capitalistas comenzaron, desde el siglo

pasado, a perseguir los monopolios, los oligopolios, las prácticas desleales, los acuerdos de precios, definiéndolos como crímenes gravísimos, más graves que el propio homicidio (de la Rúa, Jorge, "Los delitos contra la confianza en los negocios" Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 1980, págs. 11 y 12). Así en los Estados Unidos, por ejemplo, el sustancial cambio económico que comienza a producirse en la segunda mitad del siglo pasado, demostró cómo al amparo de un concepto incondicionado de libertad económica, se iban produciendo procesos de severo deterioro para grandes sectores del, en alguna medida, incipiente ciclo económico. En efecto: el desarrollo de determinadas industrias o grupos alcanzó niveles explosivos. Por ley de su propio crecimiento, se comenzó a producir un fenómeno de concentración, por el cual fueron absorbiendo al resto de las unidades productivas semejantes, por diversos medios. Correlativamente, estos grupos fueron ampliando gradualmente los ámbitos de su actividad económica constituyendo verdaderos complejos en los cuales el dominio de los factores de producción fue utilizado en el mismo sentido anterior de eliminación de la competencia.

Es en esta etapa cuando los Estados Unidos comienzan a estructurar una legislación penal económica que constituyera un freno para estas claras situaciones de abuso de poder económico, manifestadas ante todo por la eliminación de la competencia y el consecuente manejo sin interferencias del mercado. La Ley Sherman, de 1890, es el punto de partida de una serie de normas ordenadoras de la actividad económica. La ley tendía a asegurar la libre competencia, tanto en el ámbito de los mercados nacionales como en el del comercio internacional. Es complementada por la Clayton Act, sección segunda (Robinson-Patman Act), orientada al castigo de la discriminación de precios (dentro de los Estados Unidos), y la sección séptima, que castiga las bajas prácticas de competencia. Con posterioridad, la Federal Trade Commission Act otorga a la Federal Trade Commission jurisdicción concurrente en materia de leyes antitrust y actos menores, llegando a concurrir con la Ley Sherman. Pero, correlativamente, con miras a proteger el interés nacional del fomento de las exportaciones como instrumento de equilibrio en su balanza de pagos, los Estados Unidos admiten las cooperativas de exportadores (Webb-Pomerene Act, de 1918) en un claro apartamiento del sentido que informa a las otras leyes. También se vinculan a la materia algunas leyes sobre importaciones, como la Wilson Tariff Act (que veta restricciones a las importaciones), y la Tariff Act, de 1930 (que castiga prácticas desleales de importadores). Existen también numerosas leyes protectoras del consumo, de la publicidad, etc.

La interpretación de la Sherman Act se asienta sobre la base de que tiende a defender la libre competencia a ultranza, sea castigando actos ilegales en sí mismos (*per se*), como los acuerdos de precios, o aquellos actos que resulten irrazonables restricciones por aplicación de un criterio de razonabilidad (*rule of reason*). La idea de la libre competencia es extendida, por los Estados Unidos, al plano universal, y de allí su política de fomentar la legislación antimonopólica sobre bases semejantes a las de la Sherman Act y demás leyes, como ocurriera después de la Segunda Guerra Mundial, en Alemania y en Japón, aunque ulteriormente estos países, de modo correlativo con la gradual autonomía que iban recuperando, estructuraran sus propios sistemas legislativos, que no se corresponden con el norteamericano.

El mismo fenómeno se advierte asimismo en los países europeos, en los que la sustancial alteración de las economías nacionales como consecuencia del proceso generado por las grandes guerras mundiales de este siglo, con su secuela de profundas

crisis económicas (hacia 1930), unido al proceso ordinario de desarrollo capitalista, determinó la sanción de normas que tendían a regular las relaciones económicas, con la utilización incluso de sanciones penales.

Sin embargo, en esta etapa cabe distinguir dos órdenes de normas. Unas, relacionadas con las situaciones de apremio económico suscitado por la guerra, y que constituyen una verdadera legislación de emergencia que se fue gradualmente superando. En cambio, otro grupo de normas, relacionadas o no con las anteriores, va a subsistir y desarrollarse en la legislación europea, como forma de intervención del Estado -aún en épocas de paz- en los procesos económicos de la comunidad.

La legislación en el presente siglo es particularmente nutrida. En Alemania, la Ley de Plenos Poderes, de 1914, la Ordenanza sobre acaparamiento, de 1915, el decreto sobre el error, de 1917, la Ordenanza de impuestos, de 1919, el control de cambios y de precios, de 1927, hasta desembocar en la legislación nacional socialista; después de la guerra, las leyes penales económicas de 1949, 1954 (actualizada el 3-6-75) y la de 1976, regulando las formas actuales de la delincuencia en orden a las subvenciones a la exportación y a los créditos, y actualizando normas sobre quiebras y usura. En Francia, desde las antiguas normas consideradas como protección al consumo de 1905; la ley de 1926 (reformada en 1953, 1959 y 1963) sobre acción ilícita sobre el mercado; la Ordenanza de 1945 sobre precios; la Commission Technique des Ententes et des Positions Dominantes; la ley de sociedades de 1966, etc. Bélgica dicta la ley de 1924 sobre especulación, en tanto el año anterior había dictado normas sobre precios, y el decreto de 1935, así como los decretos leyes de 1945 y de 1946, también sobre precios, mereciendo señalarse de modo especial la significativa ley de control contra los abusos de poder económico de 1960, que estructura una sistemática que aparece como diferenciada de las tradicionalmente seguida en los países europeos. En Holanda, las leyes de 1944 y de 1950, en tanto que en España se dicta la ley de delitos monetarios en 1938, y de precios en 1939; en Rumania la ley contra la especulación de 1923, etc.

Otro factor de importancia en el proceso legislativo europeo está relacionado con la fecunda integración transnacional que se ha producido -cada vez más intensamente- a través de la Comunidad Económica Europea, con base en el Tratado de Roma de 1957. Este tratado ha tenido especial influjo en las normas relacionadas con los abusos económicos, así como en formas delictivas relacionadas con el fomento de las exportaciones por parte del Mercado Común e, incluso, en temas más específicos, como legislaciones societarias. En orden a los consumidores en la década de los setenta, esta posición se reafirma a través de la denominada "Carta Europea de protección a los consumidores" sancionada por el Consejo de Europa, así como en el "Programa preliminar para una política de protección e información de los consumidores" emitida por la Comunidad. El 1º de abril de 1985, por otra parte, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprueba las "Directrices para la protección del consumidor" destinadas a los Estados miembros y a las organizaciones que componen el sistema de las Naciones Unidas.

En nuestro país, la materia ha sido objeto de una regulación dispersa. Entre las leyes sancionadas por el Congreso, se encuentran la llamada "ley de defensa de la competencia" que combate los monopolios, (22.262 de 1980, y sus antecedentes 11.210 de 1923); la "ley de lealtad comercial" (22.802 de 1983 que derogara las leyes 17.016, 17.088 y 19.982); la ley de abastecimientos (20.680); el Código Alimentario Nacional

(ley 18.284 de 1969) y, finalmente, la llamada "Ley de Defensa del Consumidor" (24.240) sancionada en 1993.

En general, el esquema constitucional que se propone apunta a asegurar el juego regular de los mercados (libre competencia, servicios públicos), con miras a la protección de consumidores y/o usuarios. A esto último apunta el texto propuesto: "..defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, .. control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos..". En este contexto, aparece el elemento de la regulación necesaria, como ocurre en el caso de los monopolios constituidos como consecuencia de los procesos de privatización, e los que no existen reglas que resguarden al usuario, ni reglas que aseguren la calidad del servicio. Esto deja inerte al usuario frente a situaciones monopólicas. Por ello, la norma propuesta impone la necesidad de marcos regulatorios de los servicios públicos. La regulación aparece también como necesaria en los procesos de transición a nuevos mercados o de apertura de mercados, donde no están desarrolladas adecuadamente las reglas de libre competencia.

II.- Consumidores y usuarios

Como bien se ha señalado, uno de los pocos denominadores comunes entre todas las personas en el mundo moderno, es que todos son consumidores y, como tales, desempeñan un papel trascendente en el proceso económico ya que las decisiones que adopten en relación al consumo, afectan las demandas de bienes y servicios. El rol protagónico descrito, sin embargo, no impide conceptualizar al consumidor como el sujeto más débil de la relación, en la medida que el consumo esta determinado por necesidades que debe satisfacer, ya sean primarias o secundarias.

Desde los comienzos de los años sesenta, los daños y las desventajas que han venido sufriendo los consumidores se han ido agravando y se han convertido en un serio problema de raigambre social. Esta situación, si bien se evidenció en un comienzo en las sociedades altamente industrializadas, se advierte hoy también en sociedades en vías de desarrollo, en las que el problema se ve agravado por la presencia de grandes fallas en el mercado, tales como la desconocimiento y la ignorancia de la mayoría de la población, los bajos niveles de educación, las diferencias en orden al poder de negociación, las alteraciones constantes de las condiciones de comercialización. A ello se suman los hábitos propios de los consumidores de estos países en vías de desarrollo los que, acostumbrados al mal funcionamiento de los servicios esenciales y a la degradación permanente de la calidad de vida, se resignan y toleran esta situación.

Las circunstancias descriptas evidencian la necesidad de proteger al consumidor con reglas específicas que coexisten con las protectoras de los mercados ya examinadas, protección que escapa al llamado derecho tradicional concebido en el marco de los esquemas del individualismo liberal, que privilegia -sobre la base de los principios de libertad e igualdad- la exigencia de una rápida circulación de la riqueza. La protección del consumidor no encuentra así cabida en el derecho civil -que se refiere a la persona abstracta y regula las obligaciones y contratos nacidas del tráfico jurídico entre particulares- ni en el derecho comercial -cuyo eje es el comerciante como sujeto activo de los procesos económicos. La misma situación se plantea en materia procesal que admite tradicionalmente un modelo de controversia con un individuo litigando contra otro individuo.

En este marco, debe reconocerse la originalidad de las nuevas Constituciones

provinciales sancionadas en el ciclo constitucional que se iniciara con la restauración de la democracia que, adelantándose a la legislación nacional, han receptado expresamente esta cuestión, como son la Constitución de San Juan de 1986, Córdoba de 1987 y Río Negro de 1988.

Finalmente, en el orden federal, el 22 de setiembre de 1993, el Congreso de la Nación sanciona la llamada "Ley de Defensa del Consumidor" bajo el número 24.240, la que, no obstante ser perfectible como toda obra humana, bien puede ser considerada como un verdadero "Estatuto" que pretende dar solución al hombre situado al que hacíamos referencia al inicio de esta exposición. Sin embargo el Poder Ejecutivo, una vez más y tal como ha venido haciendo desde que asumiera sus funciones el actual Presidente, promulgó parcialmente la ley en cuestión por decreto 2089/93, esterilizando, en gran medida, la labor del legislador, sin que las observaciones efectuadas fueran sometidas a consideración del Congreso.

En general, el esquema constitucional apunta, a más de asegurar el juego regulador de los mercados, cuestión ya examinada (libre competencia, servicios públicos) a la protección específica de los consumidores y/o usuarios. A esto último apunta el primer párrafo de la disposición propuesta por el despacho de comisión en cuanto establece, como sus derechos, la protección de la salud, información adecuada, libertad de elección, y condiciones de trato equitativo y digo.

En particular, la disposición que se incorpora pretende establecer las bases no sólo en orden a la protección del consumidor como individuo, sino también como categoría jurídica colectiva y global, en donde los conflictos se producen en torno a la masa y afectan a una categoría de personas, de modo que la tutela se inscribe en la protección de los llamados derechos difusos. En efecto, y como bien ha señalado la doctrina especializada en la materia, para una adecuada protección del consumidor, es menester rescatar la verdadera dimensión sustancial de los intereses en juego, los que no coinciden con el interés individual.

Se trata, en cambio, de situaciones subjetivas, meta individuales que requieren de soluciones especiales tanto en orden a la prevención de la lesión como al acceso a la justicia. De allí que la norma promueva "la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios", a las que asigna participación en los organismo de control en los marcos regulatorios de los servicios públicos.

III.- Solución de conflictos

Para concluir nos ocuparemos de la cláusula que alude a la prevención y resolución de conflictos y que se vincula, asimismo, con cuestiones ya debatidas en esta Honorable Convención Constituyente, como la legitimación procesal reconocida al Defensor del Pueblo y la procedencia de la acción de amparo en la defensa de derechos de incidencia colectiva.

En efecto, desde una óptica procesal, la efectividad de los derechos de los consumidores exige la eliminación de los obstáculos para el acceso a la justicia, constituidos por la onerosidad, lentitud y complejidad de los procesos judiciales, tanto con relación a las controversias individuales como en aquéllas en las que el interés defendido es de naturaleza difusa. En este contexto, la disposición que nos aprestamos a sancionar establece la obligación de adoptar un sistema adecuado de protección fundado principalmente en el ensanchamiento de la legitimación activa de los consumidores hacia formas grupales o colectivas que posibiliten su representación en

juicio a través de asociaciones que los agrupen, del Defensor del Pueblo y del Ministerio Público, con la consecuente expansión de los efectos de la cosa juzgada a favor del grupo íntegro de consumidores afectados por una misma práctica comercial irregular; la simplificación de los procedimientos, a través de la instrumentación de una justicia de menor cuantía con fuertes notas publicísticas, sustentada en la informalidad de la demanda, la oralidad, concentración, la acentuación de los poderes inquisitivos del juez, la eficacia provisionalmente ejecutiva de la sentencia, y la limitación de las vías recursivas; la disminución de los costos judiciales y la instrumentación de mecanismos adecuados de asistencia jurídica gratuita a cargo del Estado; la creación de órganos judiciales especializados, así como la regulación de técnicas de justicia coexistentes, como la conciliación y el arbitraje.

Como podrá advertirse, la disposición en análisis impone un mandato que obliga no sólo al Congreso de la Nación en el ámbito de su competencia, sino que también alcanza a las Legislaturas locales, que deberán -en orden a sus atribuciones- dictar las normas procesales necesarias para hacer efectiva la garantía de los consumidores al acceso a la justicia.

Al respecto, cabe destacar que si bien la ley 24.240 ha receptado algunas de las cuestiones reseñadas, el veto presidencial ha neutralizado también aspectos significativos establecidos originariamente por el legislador, tales como la habilitación efectuada por el artículo 52 a las asociaciones de consumidores como litisconsorte de cualquiera de las partes; la gratuidad consagrada en el artículo 53; y los efectos de la sentencia establecidos en el artículo 54. Los fundamentos del veto, que hacen hincapié principalmente en la defensa en juicio, la igualdad ante la ley, y evitar la proliferación indebida de causas judiciales, no resultan del todo claros, ya que si cada individuo afectado en relación a intereses pluriindividuales homogéneos, debe iniciar un proceso, entonces el resultado es exactamente el inverso al que se señala como fundamento. Claro que, como bien señala Lorenzetti (Defensa del Consumidor. Ley 24.240. Ed. Rubizan Culzoni, pág. 388) puede existir una efectiva reducción de litigiosidad en la medida que, normalmente, sólo la mitad de las personas afectadas se encuentran dispuestas a afrontar los costos de un proceso, con lo que se afecta la garantía del acceso a la justicia.

Por otra parte, creemos necesario dejar sentada nuestra opinión, que -vinculada con la que sustentáramos al fundamentar la descentralización de funciones, obras y servicios en los municipios- entiende que sólo puede ser eficaz y tuitiva de los intereses de los consumidores, una legislación que contemple un alto grado de descentralización en relación a las autoridad que tenga a su cargo aplicar la legislación respectiva.

Derechos del usuario y del consumidor

Con una sabia herramienta constitucional, la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías unificó, en el artículo que estamos tratando, la legitimación procesal del Defensor del Pueblo y las asociaciones registradas conforme a la ley, para actuar en

todos los casos en el que se produzca cualquier forma de discriminación, en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia y al consumidor y a los derechos de incidencia colectiva en general.

Esta legitimación traerá indudables modificaciones en el ámbito social, económico y jurisdiccional. Este cambio se produce ante la insuficiencia del sistema jurídico tradicional, para dar una respuesta adecuada a los nuevos conflictos que la evolución y la complejización social y económica plantea: la desigualdad entre los dos extremos de la relación jurídica, sea de prestadores de servicios y los usuarios, como los proveedores de bienes y los consumidores además de los daños que los grandes grupos económicos ocasionan en el hábitat humano nos lleva a plantear un nuevo modo de protección para cierta categoría de derechos que resultan o se tornan difusos, a raíz de la dificultad de determinar quienes son los sujetos legitimados para actuar en una situación dada, cuando el objeto que resulta dañado requiere una respuesta rápida, a fin de recomponer el desorden causado.

La aparición de los derechos colectivos difusos, que se dan tanto a nivel de consumidores, usuarios y beneficiarios de un medio ambiente sano para la vida humana, nos impone un verdadero desafío de creatividad legislativa y judicial para que el año 2000 se plantee con una mayor dosis de esperanza.

Lo jurídico, el Derecho, no está reñido con la creatividad ni con la vida, sino que su función debe ser el abrir caminos para una adecuada y eficiente defensa de los derechos del hombre.

El Derecho del consumidor nos abre una puerta nueva para una renovación de conceptos jurídicos que nos ayuden a formar una sociedad más libre, pero también más solidaria.

Hace tiempo que se percibía que una concepción basada en la igualdad y la libertad formales era insuficiente para promover el "bienestar general".

Comenzamos a darnos cuenta que hay realidades económicas y sociológicas que señalan la existencia de una "desigualdad ante la ley". Porque no puede la norma legal tratar como iguales a quienes son diferentes en aspectos sustanciales, sea por la presión de sus necesidades insatisfechas, sea por disposición de un escaso poder de negociación, así como por la carencia de adecuados conocimientos o experiencia sobre el producto o servicio que solicita o se le ofrece.

Desde nuestra óptica humanista, muchas veces objetábamos la crudeza de la relación entre el hombre y el mercado, esa fuerza ciega, útil como mecanismo de mayor producción de bienes y servicios muchas veces, pero mecanismo al fin y como tal posible de ser manipulada enteramente. Se nos criticaba señalando que la intervención del Estado en defensa de la parte más débil de esa relación traía resultados inconvenientes por aumento de la ineficiencia y el despilfarro. Hoy, la brecha se abre con la introducción de estos nuevos principios jurídicos, que hacen descansar la defensa de los derechos que se reconocen en el ser humano como persona en sociedad, productora y consumidora a la vez, en el control no sólo gubernamental, sino por parte de los propios interesados y asociaciones intermedias, y en el reconocimiento de un nuevo o más amplio rol para la justicia. De esta forma el derecho reparador o represor, que actúa "a posteriori" es completado con un enfoque anticipador, preventivo, que evite los males.

La normativa de este Derecho está a favor, en principio, del consumidor que

apelando al mínimo común, a partir de la realidad social de las personas que, por las razones que fueran, adolecen de madurez técnica frente al producto que necesitan, por lo que se le debe ayudar a formar su criterio al respecto, protegiéndolo mientras tanto, frente a un oferente más poderoso y, hoy, absolutamente profesionalizado, es decir, con más responsabilidades y menos disculpas o excusas ante sus yerros.

Las fallas del mercado, por acción u omisión, que van desde la competencia desleal a la existencia de monopolios y oligopolios, pasando por la no solución de problemas sociales: ignorancia, hambre, desocupación, son compensadas con el reconocimiento de estos derechos.

Con gran realismo, aquí no se juzga a personas ideales, abstractas e iguales, sino a seres diferenciados, personas en suma, cuyas necesidades que los llevan a actuar, a adquirir, a consumir; no son siempre las mismas.

El intercambio con equidad encauza y humaniza las leyes inexorables de la Economía, cuyos principios de eficiencia, lucro y productividad no se ven menguados, sino que, al contrario, ven favorecidos sus logros. En definitiva, la ética, el arte de la convivencia; tiene que tener también su lugar en el funcionamiento de los mercados. Y esa convivencia exige una relación sin ficciones. Donde se requiere especialización y no la hay, porque no todos podemos ser especialistas en todo, en cada uno de los infinitos productos y servicios que necesitamos y requerimos; entonces, no hay igualdad, y por ende falla la equidad.

Este cambio de enfoque nace en el desarrollo de la sociedad humana, y la complejización del proceso económico, con la aparición del sistema de producción serie de bienes destinados a un mercado anónimo e impersonal., con un proceso de concentración empresarial que despliega su poder de persuasión sobre los consumidores, actuando de forma de alterar sus preferencias e incluso crear nuevas necesidades. La concepción supuestamente ortodoxa de un consumidor soberano, dominante, que enviaba sus mensajes al productor para que éste actuara, da paso a una observación empírica opuesta en la que la producción rige al consumidor. La publicidad campea por sus foros, la psicología social es una herramienta útil para el productor, el marketing es una técnica de altísima potencia lucrativa. La creación de necesidades, el descubrimiento de carencias, por parte de proveedores fuertemente profesionalizados y concentrados, requiere el equilibrio de los consumidores, que aislados son impotentes, asociados en una solidaridad de grupo o de afinidades. Como siempre, los débiles económicamente, los que necesidades tienen, más propensos son también a ser víctimas de los abusos y tienen menos defensas; incluso para hacer valer sus derechos en el ámbito judicial.

El producto no debe ser dañoso, debe servir para el propósito que se lo adquirió, y debe corresponder a la información que se lo adquirió y debe corresponder a la información que sobre él se da. El consumidor, en farmacopea por ejemplo, no debe ser utilizado como conejillo de indias de la investigación y experimentación.

El acceso a la justicia debe ser promovido y garantizado en relación a estos nuevos derechos humanos. Para hacerse oír, el consumidor dispondrá ahora de varios caminos: el reclamo a los órganos de control que cree el Estado, la participación del Defensor Público y la vía judicial a través de la representación por nucleamientos o asociaciones de consumidores, divididos por áreas, rubros o especialidades. Estos serán los titulares del llamado "interés difuso", y adquieren un rol de una responsabilidad

enorme.

Hay un nuevo *modus facendi* de protección en concreto para esta categoría de derechos que se corporizan en forma colectiva.

La mayor repercusión de esta nueva forma de relación o posible litigio, se planteará en dos instituciones fundamentales: la legitimación de obrar y la extensión subjetiva y modalidades de la cosa juzgada.

En estos dos aspectos le cabe al juez una acción verdaderamente creadora donde deberá dilucidar la importancia que para la sociedad tiene una sentencia paralizante de las causas dañosas y la defensa jurisdiccional efectiva a través de un pronunciamiento "erga omnes", comprensivo de aquellos que aun no fueron parte y podrían igualmente invocarla en su favor. La eficacia "erga omnes" lo es para beneficiar y no para perjudicar a los demás.

Va de suyo que este despacho, que estamos tratando, se aparta de la línea individualista del clásico proceso civil, suministrando respuestas adecuadas a procesos colectivos.

Corresponderá al Congreso profundizar el camino que hoy señalamos para la protección de estos derechos y garantías. Existe ya una Ley de Defensa del Consumidor, pero el veto parcial presidencial le ha restado fuerza, entre otros, en dos puntos que estimamos deberán corregirse. Uno de ellos es el que garantizaba el acceso a una justicia gratuita, única manera de que la tutela pueda realizarse de manera expeditiva, fácil y barata, atento a la condición de una de las partes. En cuanto a los efectos de la sentencia, no se debería haber vetado la disposición que permitía que los efectos de las resoluciones judiciales no quedaran agotados en las partes del litigio.

Si una conducta es inadmisibles, se ha de tender a su proscripción, no a su repetición. Para ello, extendiendo los efectos a quienes tienen una situación idéntica, se evitará la proliferación de procesos judiciales. De otro modo, estaremos protegiendo a las empresas y no a los consumidores, que es lo contrario a lo que buscamos.

Por otra parte, el reconocimiento de un vínculo de hecho entre los titulares de intereses surgidos de una circunstancial identidad de situaciones, deberá ser un campo a explorar por el legislador y la jurisprudencia como aplicación de la más moderna doctrina internacional, de forma de perfeccionar aún más este nuevo capítulo en la lucha por la protección de los derechos de la persona.

4

Solicitada por la señora convencional Lipszyc (pág. 4416 – 4424)

Señor presidente:

El reconocimiento normativo de un cuerpo de derechos fundamentales de los usuarios y consumidores, representa un estadio significativo de la evolución del derecho al consumidor, que opera como sustento del actual sistema de normas, instituciones y procedimientos.

La ley argentina 24.240 de defensa del consumidor, omite la enunciación de los derechos esenciales del consumidor, por tal motivo, diremos, siguiendo a Stiglitz, que se justifica con particular interés, la necesidad de incorporar un reconocimiento expreso en la Constitución Nacional, tal cual lo ha previsto -entre sus contenidos- la ley que declara la necesidad de la reforma.

Es tarea impostergable del Estado la protección, con garantía constitucional, del sujeto débil en cada una de las relaciones sociales. Ello significará reflejar en el texto fundamental un importante y necesario avance en cuanto a la problemática de los consumidores y usuarios.

En los tiempos presentes, a consecuencia del cambio del rol del Estado que se esta produciendo, se va diseñando una nueva relación entre éste y la Sociedad, donde adquieren primacía los derechos fundamentales y la calidad de los servicios públicos.

En este sentido, los servicios públicos se encuentran estrechamente vinculados al bienestar de los habitantes de la nación y exigen una reestructuración de la conocida función policial del Estado, en sus modalidades de regulación y control. Se trata de generar una institución que haga justicia todos los días.

La nueva realidad supone la revalorización del papel del usuario como característica propia del sistema presente.

La actual apertura de la economía, nos ubica frente a dos opciones: por una lado, seguir los mandamientos fundamentalistas de quienes sostienen que los mecanismos ilusoriamente espontáneos del mercado son capaces de resolver *per se* todos los conflictos emergentes entre los distintos actores; por el otro, nuestra propuesta de asignarle un nuevo rol al Estado, en defensa del bien común, no dejando nunca indefenso y desvalido al ciudadano común, debiendo definir con claridad los límites del mercado, es decir, definiendo el marco en el que se va a desarrollar la competencia entre empresas.

Respecto a la protección de los consumidores, se suman su defensa en relación a los bienes y servicios que reciben y la puesta de límites al proceso de concentración económica, para crear los instrumentos necesarios que eviten la formación de monopolios que afecten la iniciativa e impida el desarrollo económico.

Esas definiciones suponen tanto una decisión económica como una fuerte definición política. La ausencia de dicha perspectiva es fuente de inequidades.

Los procesos económicos actuales, altamente complejos, de concentración económica, demostraron asimismo, el peligro que representan para el poder político, buscando influir sobre el mismo, vulnerando el principio de soberanía popular como elemento esencial de la democracia.

El estado benefactor devenido en prebendario, permitió que creciera a su sombra un empresariado para el que la competitividad, la calidad de los productos, la diversificación de la producción, la tecnificación, la inversión en investigación y la búsqueda de nuevos mercados constituían conceptos abstractos.

Por otra parte, estas realidades, no sólo retrasaron el crecimiento, sino que perjudicaron directamente a los ciudadanos en dos de sus dimensiones, como asalariados y como usuarios. Como contracara del desarrollo de una cultura empresarial en la que el riesgo no figuraba en los cálculos ante una rentabilidad siempre asegurada.

Suponer ingenuamente que el cambio en las reglas de juego económicas, pueda implicar mecánicamente un cambio equivalente de la conducta empresarial, es como creer en los reyes magos.

El estado tiene la obligación, entre otras, de impedir que se asocie libertad económica con capitalismo salvaje.

La competencia debe estar asegurada por el Estado, que debe actuar como

elemento dinamizador de la actividad económica. Con ello, no sólo se asegurará una mayor eficiencia en los mercados, sino que se resguardan los derechos de los ciudadanos evitando que terminen por ser cautivos de grupos económicos que concentren la oferta de bienes y servicios.

Asimismo, esta acción del Estado, estará dirigida a asegurar que la eficiencia y competitividad se traduzcan en la generación de múltiples agentes económicos, una producción diversificada.

La protección del consumidor se inscribe dentro del capítulo más amplio de los intereses colectivos y difusos. Pertenecen a un contexto particular e histórico: la sociedad moderna compleja.

Entre otras circunstancias, la masificación y el progreso o aumento de las relaciones comerciales; las nuevas técnicas de comercialización; los medios de comunicación hacen que se configure este nuevo "sector" social que debe ser regulado.

Esta nueva normativa emergente esta estrechamente ligada a la garantía de los derechos esenciales que hacen a la dignidad de la persona.

No hacemos mención a los problemas de un grupo marginal, sino de circunstancias que afectan al conjunto de los ciudadanos. Se trata de proteger sus derechos económicos y sociales, para garantizarles una vida digna en el marco del respeto a sus derechos políticos.

Por ello, resulta urgente y necesario que el gobierno adopte las medidas precautorias en cuanto en cuanto a la regulación y el control para garantizar la prevención en la defensa de los derechos del consumidor.

A nuestro entender, el correlato de los derechos reconocidos a los consumidores, esta constituido, no sólo por las obligaciones consiguientes de empresarios y proveedores, sino especialmente, por el deber del Estado de garantizar la vigencia de aquellos.

En este sentido expresamos que para nosotros es fundamental que en la cláusula constitucional este presente:

El derecho de acceso al consumo que implica libertad de elección basada en precios justos y variedad de productos y servicios, y la no discriminación ni arbitrariedad, por la cual se requiere asegurar protección especial en favor de consumidores carenciados y necesitados.

El derecho a la educación para el consumo, pues la posibilidad de tener efectivamente conocimiento de los derechos, es el primero de los derechos, sin el cual la vigencia real de los demás es impensable. No pasarían de ser, sino el contenido de una declaración meramente formal, carente de aplicación práctica.

El derecho a la información, que versa sobre el adecuado conocimiento de las condiciones de la operación realizada, de sus derechos y obligaciones consiguientes y esencialmente, de las características de los productos y servicios comercializados. La conveniencia para ciertos proveedores de una información escasa radica en que no todo es lo que se parece aunque lo sugiera una publicidad. Decididamente, lo que no se dice no es como si se hubiera dicho. No informar es lo más parecido a engañar.

El derecho del consumidor a recibir una información veraz y adecuada, que le permita hacer elecciones bien fundadas, se vulnera habitualmente mediante las distintas técnicas de comunicación y, en especial, las publicitarias, llenas de sugestión, pero

escasas de información. En todo caso, podríamos hablar de una publicidad convertida en industria de la persuasión. (Kemelmajer de Carlucci).

Uno de los principales problemas consiste en desconocer que se posee un derecho. Facilitar la superación de tal circunstancia y brindar los medios para tomar conciencia de ellos, arbitrar los medios posibles para hacerlos valer, saber como utilizarlos y ayudar a romper la impotencia que padecen los consumidores por los abusos de que son objeto. Finalmente, estimular una actitud crítica facilitando los medios necesarios para ello.

El derecho a la información, en muchos países tiene rango constitucional.

El derecho a la seguridad, prolongación hacia la figura del consumidor, de las prerrogativas consagradas en los distintos ordenamientos constitucionales, que rodean la pretensión vital de garantía de la integridad psicofísica del género humano. En este sentido, las eventuales daños ocasionados no constituyen un nuevo problema, sino que lo nuevo es que ya no se trata de intereses individuales de cada víctima concreta, sino de un interés público de la colectividad que el Estado debe proteger y tutelar. Agregaremos que, el derecho de la salud y de la seguridad del consumidor es el primer derecho fundamental reconocido al consumidor en el ámbito de la CEE desde 1975, cuando se adoptó su Programa preliminar para una política de protección e información de los consumidores.

El derecho a la protección de los intereses económicos, de contenido patrimonial, ligado a la pretensión de calidad de los productos y servicios, a la vigencia de una verdadera justicia contractual, y de un sistema de compensación efectiva en materia de reparación de daños.

El derecho a la organización, ligado a la actitud asociativa de los consumidores, que aparece como indispensable para la realización de sus derechos, a través de su encauzamiento grupal, hacia la satisfacción de necesidades análogas.

Cuando se trata de consumidores y usuarios, resulta común observar las dificultades que éstos tienen para satisfacer los propios imperativos organizacionales que se requieren para viabilizar su acción y que, de facilitárseles, podrían operar como invalorable elementos para la construcción y articulación de frenos y contrapesos ante la realidad mencionada.

El mayor obstáculo que viven los consumidores es enfrentarse a estafas y daños sin tener a quien recurrir ya que el daño sufrido por cada uno es demasiado pequeño para litigar. Una alternativa a esta situación, es permitir que lo represente una asociación como entidad preparada a tal fin para la defensa de sus derechos, pudiendo ser parte involucrada en la causa, estando legitimadas para ello. Esta superación de los criterios individualistas en cuanto al acceso a la acusa, contemplando intereses meta individuales o sociales, llevaría a permitir que los intereses de los consumidores adquieran un espacio en la protección efectiva a través de un ente representativo de los mismo al que se le reconozca la capacidad y posibilidad de ejercitar las acciones necesarias para su defensa.

En virtud de ello, se pretende favorecer el desarrollo del movimiento asociativo en dicho campo, potenciando la formación de asociaciones y organizaciones que los representen dentro de un marco de garantías constitucionales.

El derecho a la participación, para actuar en los distintos ámbitos de discusión y decisión en torno a cuestiones que afectan los intereses de los consumidores. "La

participación, significa que la gente intervenga estrechamente en los procesos económicos, sociales y culturales que afectan a sus vidas. Lo importante es que disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder. La participación es, en este sentido, un elemento esencial del desarrollo humano". (Informe de Desarrollo Humano, 1993; PNUD).

El derecho al acceso a la solución de los conflictos, que supone como primera medida, la recepción de asesoramiento y asistencia, la facilitación de la defensa del acceso a la justicia y la participación en instancias conciliatorias y en procedimientos judiciales y administrativos rápidos y eficaces.

Por otra parte, los usuarios y consumidores de salud y alimentos se encuentran en la seria dificultad inicial de discernir si lo que reciben en esos rubros es ventajoso o perjudicial.

Además, los usuarios de recursos de salud y consumidores de alimentos carecen de la posibilidad de acceder a información científica sobre lo que consumen. En cuanto a la posibilidad de acceder a agua potable y sistemas de eliminación de excretas y otros residuos, las falencias que afectan a la población son obvias y su satisfacción puede ser comparativamente poco costosa.

En otro aspecto, la retirada estatal de su rol empresario, no lo exime de intervenir en el nuevo escenario creado, y habida cuenta del carácter público de los servicios transferidos, debe impulsarlo a generar una nueva regulación.

En este sentido, la cuestión de lo estatal y de qué modo interactúa eficazmente con los actores privados para regular la provisión de bienes y servicios públicos, conducen a la creación de nuevos entes estatales encargados de efectuar su fiscalización, dando cuenta tanto del cumplimiento de obligaciones asumidas frente al Estado, como de la defensa y protección de los usuarios y consumidores comprometidos.

El otorgarles carácter federal reconoce la incumbencia indelegable de las provincias como actor específico y se sustenta en el propósito de facilitar la fiscalización y el control en todo el territorio y favoreciendo en la práctica la participación real y efectiva de las organizaciones de usuarios y consumidores implicadas, como principio y como forma de garantizar la búsqueda de eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

La protección de los derechos del consumidor, prevista como garantía frente al libre comercio, adquiere un significado especial en el caso de los servicios públicos, toda vez que los mismos satisfacen necesidades sociales básicas.

En este sentido, es imperativo que la aplicación de esta norma llegue en forma real y concreta a todos los sectores de la población, como declararon las Naciones Unidas en sus Directivas, art. 4º, y muy especialmente, a los más carenciados. Sucede que esta en juego, ante todo, el derecho de acceso mismo al consumo, remover los obstáculos que impiden la obtención de bienes y servicios indispensables para el desenvolvimiento de una vida digna. Esto presupone, también, como derecho previo, la no discriminación en el acceso al mercado, es decir, en el acceso al consumo de bienes y servicios básicos. Y, además, el derecho a un acceso digno, sin que para la obtención de dichos bienes y servicios indispensables, el consumidor deba sacrificar valores inherentes a la persona humana.

No debemos olvidar que, cuando hablamos de consumidor y usuario, invocamos

a la totalidad de los ciudadanos en la medida en que todos somos consumidores. Hablemos de garantizar las mejores condiciones a los consumidores y usuarios y, al mismo tiempo, garanticemos la universalidad del consumo básico al conjunto social.

Citamos a Inga Kaul, directora de la Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD: "los mercados son necesarios para asegurar la eficiencia económica, pero los mercados no garantizan el desarrollo humano. Para explotar los beneficios que los mercados ofrecen es necesario asegurar que la mayoría de la población tenga acceso al mercado. Para los pobres que no tienen poder de compra, ¿de qué sirve el mercado? (...) Sólo sirve para comprobar que uno está excluido del mercado de trabajo".

Por último, Sr. Presidente, el Dr. Cafiero expresó en este recinto que, si bien fuimos dando a la palabra participación una referencia en función del ciudadano político, ello se debió, tal vez, a las particularísimas circunstancias por las que atravesó el pueblo argentino hasta lograr el acceso a tal ciudadanía, y ello debido a la sistemática exclusión política que sufrió en su experiencia histórica. Añadió, que el moderno concepto de ciudadanía no se detiene allí, sino que se extiende en sus connotaciones hasta el concepto de ciudadanía social, que remite a las diferentes inserciones en el complejo social, a través de una gran multitud de sociedades intermedias que forman el entramado de la comunidad en que el hombre vive.

El Dr. Cafiero habló de ciudadanía política y ciudadanía social. Mencionó una tercera ciudadanía sobre la cual, dijo "la sociedad moderna, ni aquí, ni en el mundo, ha dado respuesta: es la ciudadanía económica", lo que los sociólogos denominamos la titularidad de los derechos económicos. Señaló, que este era el drama de nuestro tiempo, en la medida en que no todos los ciudadanos pueden concurrir al mercado a vender o a comprar, a demandar o a ofertar bienes económicos: la falta de ciudadanía económica. Diremos nosotros, que en nuestro país estos derechos parecieran estar acotados al límite de dejar, al menos, a un tercio de la población en situación de Necesidades Básicas Insatisfechas.

Se dijo en ese momento que: "cuando el ciudadano libre, el ciudadano soberano, el ciudadano participativo, ese hombre sujeto de derechos y obligaciones jurídicas pero también sujeto de necesidades básicas fundamentales, se realice, es porque habrá alcanzado las tres soberanías: podrá ser ciudadano de la política, ciudadano de lo social y ciudadano de lo económico". Concluyó su intervención el sr. convencional expresando que: "nuestra reforma constitucional tiene mucho que ver con estos modos de ciudadanizar la actividad del hombre" y que, por esa razón, estamos debatiendo y sancionando la constitucionalización de la democracia. Nosotros, que votamos favorablemente aquel despacho, queremos ahora proponer la constitucionalización de la ciudadanía económica como forma, además, de contribuir al afianzamiento de esa misma democracia.

En cuanto al libre mercado y la competencia, puede afirmarse que más allá de la tan insistente como interesada prédica de moda, en ningún lugar del mundo conocido elpreciado mercado se rige por un inocente y prístino entrecruzamiento entre la oferta y la demanda de bienes y servicios. Haber asistido en los últimos años a la virtual omnipresencia de un discurso tal, no convierte dicho aserto en verdad aunque en muchos implante la duda y en otros genere la convicción.

La ilusión de hallarse frente a un mercado libre en el que todo se arregla mediante el mecanismo puro de la oferta y la demanda no deja de ser una ficción de

ingenuidad sorprendente, cuando no resulta de la defensa aviesa y enmascarada de poderosos intereses corporativos.

Sin adentrarnos en profundidad en cuestiones epistemológicas, afirmamos que la idea de mercado libre suele aparecer como un tópico de la racionalidad, de la libertad, como si en él se actuara sin presiones. Pero para que esta idea opere debe estar vinculada con la noción de un principio de racionalidad. Este principio de racionalidad, que Popper reconoce explícitamente en su obra, diría que los hombres tienden a actuar siempre de modo de tratar de maximizar la consecución de sus fines. Pero él mismo, reconoce que este principio es infalsable, no es empírico. Porque, pase lo que pase, el economista liberal no puede considerarlo falso, dado que si lo hace se derrumba todo el edificio. Pero sucede, que entonces debemos concluir que el principio se torna metafísico, algo que va en contra de la misma propuesta metodológica popperiana, en la que, para que un principio sea científico, debe ser falsable.

Todo esto, no hace más que poner de relieve, que el edificio teórico relacionado con la idea de un mercado libre requiere de un principio de racionalidad que no responde a los mismos cánones de la propuesta dentro de la cual esta imbricado. La propuesta neoliberal presupone, en consecuencia, ese mismo tipo de principios por los cuales atacaba al marxismo, principios metafísicos, que finalmente, le otorgan el vicio de nulidad.

Porque en los hechos, mientras el paradigma supremo liberal es 'la acción humana libre' y ésta aparecería vivenciada, de alguna manera, en los procedimientos del mercado libre, en la práctica, su funcionamiento lleva a consolidar y profundizar situaciones sociales de injusticia que finalmente se articulan en diferentes formas de protesta y, que llevan a la necesidad de intervención del Estado ya sea en el nivel económico o ya sea en el político. Dicho de otro modo, esta propuesta liberal que se presenta como la afirmación extrema de la libertad, como falta de toda coerción, para ser posible tiene que ejercer coerción por otro lado. Sin ella, es imposible llevar a cabo la idea de mercado libre. Es decir, que la llamada racionalidad científica del neoliberalismo, no es otra cosa que metafísica legitimadora de un orden social perverso e injusto.

En este sentido, la concentración económica es una de las expresiones más acabadas de desequilibrios y distorsiones en el mercado, que se manifiestan en la presencia y actuación de organizaciones monopólicas u oligopólicas.

La gran empresa controla *per se* sus precios y sus productos, debido a que dispone del poder que tiene el vendedor único (monopolio) o un grupo reducido de vendedores (oligopolio) o cuenta a su favor con las características de sus productos o servicios, dado que ésta es una defensa que la protege de la potencial competencia que le pueda disputar el mercado.

En la práctica, la acción monopólica se realiza por medio de la asociación o intercomunicación estrecha de los empresarios, dando por resultado que las empresas no actúan aisladamente, sino que se asocian (muchas veces de modo informal), para lograr una maximización conjunta de sus beneficios. De esta manera, en el proceso de "fijación" de precios se establece una red vinculante que intercomunica a las empresas supuestamente competidoras.

En consecuencia, las llaves maestras del mercado se encuentran en poder de las grandes empresas, las habitualmente denominadas líderes, generando como su

contracara, el creciente desvalimiento del consumidor. En otros términos, la presencia siempre agresiva de las corporaciones domina sin sutilezas al mercado, controlando férreamente la oferta, imponiendo los precios y sojuzgando al consumidor con una estructura funcional monopólico o de formas semejantes.

Al controlar el mercado, estos grupos reducen o suprimen la independencia de aquellos a quienes venden (usuarios y consumidores) o compran (otros productores). Hasta podría decirse que se aseguran la demanda de lo que quieren vender. Esta forma moderna de manipulación colectiva conlleva la pérdida en diferente grado de la capacidad de elegir libremente.

Puede afirmarse que en muchos casos, la formación de precios se halla regida por la política de estos grupos, y no por ilusorios movimientos espontáneos de oferta y demanda, sin que el consumidor pueda hacer mucho por modificar esta situación. Los efectos generados por esa política, se propagan luego por todo el mercado a través de las relaciones insumo-producto más diversas y repercuten finalmente sobre los precios últimos que debe abonar el consumidor individual como postrer eslabón de esta cadena.

En esta perspectiva, la Ley de defensa de la competencia (22.262), sostiene que "Están prohibidos y serán sancionados (...), los actos o conductas relacionados con la producción e intercambio de bienes o servicios, que limiten, restrinjan o distorsionen la competencia o que constituyan abuso de una posición dominante en un mercado, de modo que pueda resultar perjuicio para el interés económico general".

Asimismo, puede leerse en la "Introducción" de la "Exposición de motivos", que "...el Estado no se desentiende de lo que puede ocurrir en los mercados, en la inteligencia que allí se determinan los precios; por esto un adecuado régimen de concurrencia a aquellos es condición indispensable para instaurar la libertad de éstos".

En la Argentina, la primera Ley de Represión al Monopolio (11.210) data de 1919. Fue luego modificada por la 12.906 en 1946, y la que actualmente rige es la 22.262 de Defensa de la Competencia desde 1980.

Respecto a las prácticas monopólicas y sus sanciones, el Instituto Di Tella en enero de 1993, en un informe que contó con el auspicio de las Naciones Unidas, "Propuesta de convergencia en políticas de defensa de la competencia en el MERCOSUR", sostiene que la legislación argentina ha fracasado porque, entre otras razones:

- La Comisión Nacional de Defensa de la Competencia que fue creada por ley carece de personal necesario.
- No ha gozado de la independencia requerida para dicha función.
- La ley no establece remedios prácticos y efectivos contra las prácticas promonopólicas y anticompetitivas.
- Tampoco prevé un mecanismo de control de los acuerdos y fusiones empresarias.
- No contiene penalidades suficientes para desincentivar acciones desleales.
- Los resultados concretos son muy elocuentes del desamparo legal de la sociedad. En los doce años de existencia, la ley dio lugar a sólo 285 causas judiciales, de las cuales la Justicia dio sanción definitiva a 199. Pero de esas 199, en 129 casos la sanción significó el traslado de 50 procesos, la mayoría de los cuales fueron absolutorios.

En definitiva, el Estado tiene el deber insustituible de proteger a los consumidores y usuarios, interviniendo en el mercado a los efectos de impedir tales concentraciones, estableciendo las correcciones que fuesen pertinentes desde el punto de vista del bienestar general. De no hacerlo, estaría interviniendo por omisión, en beneficio de quienes se aprovechan de las desigualdades implícitas en el sistema de construcción de precios.

"Dicha intervención externa deberá tender, además, a que los actores que sufrieron la veda en su posibilidad de influencia (usuarios y consumidores) reasuman su capacidad de decisión".

Por otra parte, "cuando en cierto campo hay sólo un pequeño número de productores, existe entre ellos un fuerte incentivo para actuar en connivencia y fijar un precio de monopolio, o cercano al mismo".

"Sólo se debe tolerar el monopolio cuando sea un producto tecnológico (monopolio natural), y en este caso, la existencia de una regulación externa será esencial para evitar la apropiación de una renta por el mismo. La regulación externa, en lo que a precio se refiere, debe limitar el beneficio de la empresa monopólica a un rendimiento justo sobre el valor de mercado de sus activos".

El afán de lucro, la especulación siempre desmedida y las políticas que llevan a cabo las empresas monopolistas y oligopólicas, inciden muy negativamente sobre la oferta y la demanda, reducen el consumo, deprimen el mercado interno, dificultan la producción y son una de las causas que dan origen a la distribución inequitativa del ingreso.

Por otra parte, cuando un Estado atraviesa un período de transformación económica estructural, como es nuestro caso, -reforma del estado, privatizaciones y desregulación mediante-, se presenta una ocasión privilegiada para que se produzcan nuevas formas concentradas que es necesario controlar desde un inicio, y donde el interés del usuario de los servicios públicos y de los consumidores de productos elaborados debe preservarse celosamente.

Aún más, según se desprende de la propia historia del capitalismo argentino, sus actores principales frecuentemente se alejaron de los desafíos de la competencia.

Actualmente, en tanto, el repliegue del Estado de gran parte de las actividades y funciones que cumplía ha tenido como consecuencia la transferencia al sector privado de buena parte de la responsabilidad en la tarea de asegurar el desarrollo económico. El mercado, sin embargo, si bien podría asignar los recursos de manera más eficiente que el Estado desde el punto de vista estrictamente macroeconómico, no garantiza la distribución de los mismos con criterios de justicia social.

En nuestro caso, y yendo a los últimas transformaciones estructurales de la economía, nos encontramos que la urgencia financiera en la que se encontraba el Estado y, en consecuencia, su capacidad casi nula de incidencia y arbitraje frente a las acreencias externas e internas, fueron determinando un escenario en el que el financiamiento de las erogaciones corrientes del Tesoro, subordinaran objetivos tales como el mejoramiento en la prestación de servicios a los usuarios, el incremento de la competitividad de las empresas a privatizar, etc., como se desprende de la lectura de las cláusulas contractuales y condiciones de regulación de las empresas privatizadas.

Esa urgencia, por otra parte, determinó que la valoración de las empresas a privatizar se hiciese sin el adecuado saneamiento previo de dichas empresas con el

objeto de lograr el óptimo valor de las mismas y exigir mejores condiciones de regulación de los servicios públicos. Al contrario, en la etapa previa a la privatización hubo un profundo deterioro en su desenvolvimiento, con menores niveles de inversión, calidad de los servicios y capacidad de control y gestión de las mismas. Consecuencia de ello, fue un menor precio de venta, una mayor facilidad de adquisición en términos de activos financieros, (capitalización de la deuda externa a valores de los títulos públicos superiores a su a su cotización en los mercados mundiales), una mayor cautividad de los mercados operados (en tanto los servicios públicos entregados constituyen monopolios naturales) y una mayor rentabilidad inmediata a partir de un incremento en términos reales de las tarifas de los servicios.

Todo ello, además, en un contexto de sobreofertas de activos estatales en todo el mundo.

En conclusión, la urgencia financiera en la que se encontraba el Estado, condicionó fuertemente las características del proceso privatizador, de la mano de la subordinación de las políticas del gobierno nacional a los intereses de los grupos económicos.

El proceso de privatizaciones en nuestro país trajo como consecuencias:

- Una gran concentración en la propiedad privada del capital de las empresas privatizadas en pocos consorcios de accionistas.

Además, a juzgar por el dinero pagado en las operaciones concretadas en lo que va de este gobierno, sólo diez (10) grupos económicos se adjudicaron la mitad (50%) del patrimonio público que se privatizó, según datos elaborados en su momento (1993) por la Subsecretaría de Privatizaciones. A ello hay que agregar que la interrelación societaria entre los grandes grupos potencia aún más a cada uno de ellos.

- Por otra parte, la alta integración horizontal y vertical de los grandes consorcios adjudicatarios de las empresas, les confiere una elevada capacidad en la provisión en mercados mayoritariamente asegurados de competencia, lo cual plantea hacia adelante la necesidad de crear sólidos y competentes organismos de control y regulación que regulen los precios y servicios de los bienes ofertados, así como también la capacidad de determinar el carácter y los niveles de inversión agregada en la economía.

En los hechos, la concentración de capitales a que dio lugar el proceso de privatizaciones, convierte hoy en más reducida la posición del Estado en su capacidad de arbitraje y reasignación del excedente económico, como así también en su capacidad de incidir en la desigualdad de precios relativos entre los grandes consorcios adjudicatarios de las empresas estatales y el resto de las empresas productoras de bienes transables.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la presencia reguladora del Estado deberá consolidarse en el futuro para garantizar las mínimas condiciones que aseguren los intereses de los usuarios y consumidores, haciendo hincapié en la regulación y control de las empresas privatizadas por sus efectos derivados sociales y políticos.

En este sentido, estimamos importante la mayor intervención posible del Estado en la regulación de las tarifas, en condiciones de financiamiento a la población para acceder a los servicios básicos y en una mayor presión a las empresas adjudicatarias para lograr el adelantamiento de las inversiones que mejoren la prestación en los

servicios públicos.

Sabemos que, en situación de monopolios, las empresas no se ven condicionadas a buscar la eficiencia del mismo modo que en un ámbito competitivo. Es más probable, debido a ello, que no se logren en plenitud ciertos efectos deseados en cuanto a crecimiento de la productividad y la eficiencia, así como en lo que respecta a magnitud, clase, y orientación de las inversiones futuras.

Dada la magnitud de las empresas privatizadas, las decisiones que asuman, la calidad de sus servicios, y el nivel de sus tarifas, resultan, a futuro, elementos decisivos del funcionamiento económico del país. Cada una de ellas, interferirá en el resto de las decisiones empresarias así como en la competitividad nacional.

En el nuevo escenario económico, el Estado tiene una vital función que cumplir, en la definición de los límites de la competencia entre empresas, y la protección de los derechos de los ciudadanos en tanto consumidores de bienes y usuarios de servicios.

En este sentido, asegurar la competencia implica un compromiso entre el Estado y la actividad privada donde el Estado debe, necesariamente, cumplir un rol orientador, ordenador y de control de los esfuerzos, mientras que las empresas privadas deben reconvertirse e incorporar pautas de funcionamiento basadas en la competencia y la competitividad.

En otro orden de razonamientos, la presencia y operación del poder económico concentrado constituye para el desarrollo de la democracia política un principio esencialmente antagónico, ya que, debido a su estructura y funcionamiento estos grupos están preparados para trasladar e imponer al Estado sus preferencias políticas al margen de las instancias democráticas de participación y control de la ciudadanía.

Fácticamente, pretenden reproducir en el espacio de la democracia política la concentración de poder social que poseen en la esfera económica. De este modo, con su presencia y actividad, estos grupos concentrados pueden llegar a poner en cuestión la sustancia misma de la concepción de democracia social y política.

Las consecuencias de estas características de concentración de poder económico, plantea cuestiones de poder político y social que pueden afectar a la propia gobernabilidad del sistema ya que, en los hechos, la concentración de poder económico se convierte en un recurso poderosísimo para influir en el mundo del decisionismo político.

Los monopolios y otras formas de poder económico concentrado, se traducen en fuertes lobbies sobre la esfera de la política, conspirando con su actividad contra el óptimo social de desarrollo económico, el interés general y la justicia.

Recordemos nuevamente las palabras de Bobbio, que en algún momento se mencionaron en este recinto, en esta ocasión para reflexionar sobre la estrecha vinculación existente entre el sistema político y la sociedad global, "la ilusión jurídico-institucional del siglo pasado consistía en la creencia de que el sistema político, fuese o no autosuficiente y, por consiguiente, gozase de cierta independencia respecto al sistema social global, o bien fuese él mismo el sistema dominante, y que, por tanto, bastaba buscar remedios idóneos en el control del sistema político para controlar el sistema de poder de la sociedad entera".

Si reconocemos hoy, como bien señalaba Bobbio, el carácter ilusorio y encubridor de dicha sentencia, no podremos menos que reclamar con firmeza avanzar

en forma consecuente y seria en la implementación de los necesarios mecanismos de control y fiscalización de las empresas privatizadas en particular, y del capital fuertemente concentrado en general.

Partimos de reconocer que la Reforma del Estado ejecutada y en curso ha abarcado, entre las numerosas privatizaciones y desregulaciones, un amplio programa de ventas de activos que, entre otras cuestiones, generó un novedoso y profundo proceso de redefinición de las esferas de competencia entre el sector público y los actores privados.

Las privatizaciones, como parte del proceso actual de reforma, nos muestran a un Estado que se retira de diversas actividades vinculadas a la producción de bienes y servicios, a los que deja en manos privadas, redefiniendo su rol y transformando las relaciones previamente constituidas (prácticas y simbólicas) entre los usuarios y consumidores de dichos bienes y servicios y los productores resultantes del escenario emergente.

La retirada estatal de su rol empresario, sin embargo, no lo exime de intervenir en el nuevo escenario creado, y habida cuenta del carácter público de los servicios transferidos, debe impulsarlo a generar una nueva regulación.

Debemos señalar, que la tan mentada eficacia de la "desregulación", en relación al objetivo de "destrabar" el funcionamiento de los mercados, pierde su significación cuando dichos mercados no existen como tales, dadas las características de los servicios implicados, como sucede con aquellos constituidos en red (agua, gas energía, etc.). Por lo tanto, en estos casos, al no existir la competencia ni funcionar los mercados para regular una eficiente asignación de recursos y optimizar los niveles de eficiencia en la prestación del servicio, se impone la presencia de un Estado con fuerte capacidad para planificar, coordinar, regular y fiscalizar el desempeño de las empresas prestatarias de tales servicios públicos.

En este sentido, la cuestión de cómo interviene lo estatal y de qué modo interactúa eficazmente con los actores privados para regular la provisión de bienes y servicios públicos, conducen a la creación de nuevos entes estatales encargados de efectuar su fiscalización, dando cuenta tanto del cumplimiento de obligaciones asumidas frente al Estado, como de la defensa y protección de los usuarios y consumidores comprometidos.

En nuestro caso, los entes constituidos a la fecha lo han sido con considerable retraso en su estructuración, con la consecuencia de que los concesionarios no han sido debidamente controlados, lo que ha permitido hechos brutales como los cortes de luz colectivos e indiscriminados que supimos conocer y que acentúan el deterioro social en aquellos sectores más carenciados.

En cuanto a las futuras empresas de servicios a privatizar, los sistemas reguladores (marcos y entes) específicos deberían crearse mucho antes de que este proceso de privatización se inicie, lo cual significa darles real capacidad operativa, so pena de tener que realizar complejas correcciones sobre la marcha que de común desembocan en una conflictiva resolución.

Estos entes hoy constituidos con el carácter de autárquicos (poseen competencia en aspectos técnicos, económico-financieros, legales, etc.), tienen por función mediar en la relación entre el prestador del servicio y los usuarios por una parte, y entre el Estado y el prestador del servicio, por otra. Dichos entes, deberían garantizar en los hechos el

control del cumplimiento de las obligaciones asumidas por el prestador ejerciendo para ello el poder de policía delegado por la autoridad administrativa.

Nosotros pensamos que el/los entes que se prevean, como organismos reguladores deberían ser instituciones públicas autónomas (y no autárquicas), evitando la dependencia de un gobierno contingente, defendiendo su autonomía del poder de turno. En este mismo sentido, afirmamos, que su financiamiento no debe surgir de fondos obtenidos de la empresa/actividad a fiscalizar sino de rentas generales, garantizando su absoluta independencia económica con respecto a la actividad a regular.

En palabras de John Mc Kinnon, director del ente regulador de British Gas en Gran Bretaña, "de no funcionar los entes reguladores de las compañías privatizadas, habrá tales desequilibrios que generarían una inmediata reacción de la opinión pública que obligaría al gobierno a poner remedio a la situación". Y nosotros agregamos, que control efectivo no significa el simulacro del "show - off" publicitario.

En otros términos, debe garantizarse una regulación pública que no permita que los operadores privados "capturen" a la agencia reguladora. Entendámonos, si la separación entre las funciones reglamentarias y de control de las funciones operativas es la base de la existencia de los entes reguladores, la eventual captura del ente por quien o por quienes prestan los respectivos servicios regulados significaría la inversión del sentido de actuación de tales entes o, en el mejor de los casos, su carencia de sentido.

En este sentido, es útil recordar que comúnmente se ha advertido, que la privatización de los servicios públicos puede dar lugar a una paradójica situación en donde el ente regula y controla en beneficio de aquellas mismas empresas prestadoras los servicios.

Estas empresas llegan, inclusive, a desplegar una actividad que, aunque nos pueda resultar extraño, tiende a obtener regulaciones más complejas y extensas, pero, y aquí se aclara su razón, con el fin de impedir u obstaculizar el ingreso de nuevos competidores al mercado, que queda, de este modo, repartido entre pocos y fuertes, resultando cautivos los consumidores por parte de estos monopolios privados.

Va de suyo, que al plantear la creación de un ente macro, entendemos que el mismo debería actuar articulando los entes específicos previamente constituidos y otros de eventual constitución, teniendo por misión promover niveles adecuados de competencia y fiscalizar en forma efectiva las estrategias eventualmente arbitrarias de fijación de precios, además de hacerlo en lo referido a normas de calidad y protección al consumidor y usuario en general.

Este ente debería tener la máxima autonomía posible, diferenciándose del poder ejecutivo, siguiendo la experiencia norteamericana que con la creación de las llamadas *independent regulatory commissions o independent agencies*. En éstas sus actos no se hallan sujetos a revisión del ejecutivo y sus funcionarios jerárquicos son designados con acuerdo del senado.

Afirmamos también, que estos entes deberían garantizar la efectiva participación de usuarios y consumidores a través de sus instituciones representativas. Es preciso recordar el Informe 1993 de "Desarrollo humano" del PNUD: "Es necesario adoptar medidas que le permitan (a la gente) participar plenamente en las operaciones de mercado y compartir equitativamente sus beneficios. Los mercados deben estar al servicio de la gente y no a la inversa. Al fin de cuentas, los mercados son el medio, y la gente es el fin".

En cuanto a definirle carácter federal, partimos de reconocer la incumbencia indelegable de las provincias como actor específico, y se sustenta en el propósito de facilitar la fiscalización y el control en todo el territorio, favoreciendo en la práctica la participación real y efectiva de las organizaciones de usuarios y consumidores implicadas (de carácter local) como principio y como forma de garantizar la búsqueda de la eficiencia en el cumplimiento de su labor.

Para constituir un ente verdaderamente operativo y que no se burocratice, y para evitar constituir un instancia sobredimensionada, pero que, a su vez, tenga competencia real en todo el territorio nacional, proponemos, como posible y deseable, el establecimiento de una Red Nacional de Información, que deberían integrar ligas de consumidores, asociaciones de usuarios, casas de altos estudios, u otras instituciones, constituidas en receptoras de las quejas e inquietudes de los usuarios, clientes o consumidores.

Asimismo, para efectuar el monitoreo constante sobre el comportamiento de los operadores privados, podrían contratarse a instituciones que realizaran tal actividad, realizando estudios periódicos de evaluación.

Finalmente, la constitución de un ente de control y regulación resulta indispensable en orden a resguardar el interés de los usuarios y consumidores. La constitucionalización de un ente regulador de tal especie tiene por objeto otorgar la mayor jerarquía institucional a los mismos, considerando como máxima prioridad la protección de los derechos de los usuarios y consumidores de bienes y servicios.

5

Solicitada por la señora convencional Melo de la Barba (pág. 4424 – 4426)

Defensa del usuario y del consumidor

Este nuevo artículo que se incorpora a esta renovada constitución es sin lugar a dudas uno de los temas que más le interesa a la ciudadanía en general, no porque los restantes no lo fueran así, sino por que la norma de referencia de defensa al usuario y al consumidor, protege a todos los que habitual y cotidianamente utilizamos servicios públicos y privados y adquirimos bienes y servicios, y al darle status de norma constitucional se garantizara la creación de los mecanismos que atenuen los abusos.

Esta Asamblea General Constituyente nos otorga la gran oportunidad histórica, que implica la reforma de nuestro instrumento básico fundamental, para producir una transformación en el ordenamiento jurídico en todas sus dimensiones incorporando esta nueva norma dedicada a esta problemática, dibujando las pautas desde el punto de vista de la producción, el consumo y las mejores condiciones de vida que deben gozar los habitantes de la República pronto a ingresar al Siglo XXI, con la convicción de la función ordenadora y transformadora que tiene el derecho con respecto a la realidad social actual, tendiendo a la consolidación del sistema democrático y construyendo una sociedad solidaria y participativa. El derecho al consumidor es un derecho colectivo o supraindividual o derecho de tercera generación, que han surgido por la necesidad de encontrar un sistema de protección basado en principios solidarios, humanistas y de sensibilidad social, por sobre la cuestión estrictamente patrimonial, y que ha sido incorporado por las modernas constituciones de otros estados como asimismo por

algunas de nuestras provincias en sus recientes reformas de sus respectivas leyes fundamentales y que se suma a los derechos básicos, tradicionalmente reconocidos y amparados.-

Es realmente trascendente que la mencionada norma tenga rango constitucional, porque la defensa del consumidor es una cuestión que atañe a la economía, a la política, al derecho y fundamentalmente a la cultura.- Asimismo se relaciona con el rol regulador que le corresponde al Estado moderno ejercer entre las relaciones de productores y consumidores y por el otro, sosteniendo el principio básico de la correlación que debe existir entre la economía de mercado vigente y el sistema democrático del ejercicio de la libertad con responsabilidad; en donde resulta que la defensa de la competencia y la correspondiente protección del usuario y el consumidor es el objetivo primordial para consolidar el funcionamiento del libre mercado, evitando abusos y monopolios, especialmente en países como el nuestro donde se han producido transformaciones en la economía con la correspondiente desregulaciones y privatizaciones, generando formas concentradas y monopolicas de riquezas a las cuales hay que evitar, para preservar el equilibrio de las leyes del mercado y proteger celosamente a los usuarios y consumidores de bienes y servicios.

El necesario paso de una economía cerrada a una economía abierta, forzó la puesta en marcha de un programa de reforma estructural del Estado que modificó también el esquema de relaciones, costumbres y conductas en que tradicionalmente se movían los demás actores sociales.- Así, el repliegue del Estado, de gran parte de las actividades y funciones que cumplía tuvo como consecuencia la transferencia al sector privado de las correlativas responsabilidades en la tarea de asegurar el desarrollo económico.

El mercado puede asignar los recursos de manera mas eficiente que el Estado, ello, desde el punto de vista económico, mas no garantiza necesariamente la distribución de los mismos con criterio de equidad social.

En este nuevo esquema económico, el Estado tiene necesariamente la función de orientar, informar, fomentar las agrupaciones de consumidores, educar; velar por el bien común, definir los límites de la competencia entre las empresas, proteger los derechos de los ciudadanos garantizándole el uso y consumo de bienes y servicios.

La norma ha incorporarse, incluye el derecho a la educación en materia de consumo; muchos de los proyectos que fueron presentados en esta Convención Nacional Constituyente aluden específicamente al tema, considerando que el conocimiento efectivo de los derechos que le asisten al consumidor es en verdad, el primero de los derechos, sin el cual, la vigencia de los demás no serian posible.

En el derecho constitucional comparado, encontramos que la Constitución Española en su Art. 51 expresamente dispone que "...los poderes públicos promoverán la información y educación de los consumidores y usuarios..."; asimismo, el Código de Defensa del Consumidor del Brasil, lo considera como un derecho básico del consumidor "...la educación y divulgación sobre el consumo adecuado de los productos y servicios, asegurando la libertad de elección y la igualdad de las contrataciones..."; de igual manera lo reconoce la Ley de Protección al Consumidor de la República de Venezuela entre otras mas.

En realidad, se trata de una idea incorporada a la doctrina constitucional que considera que este es un derecho esencial y prioritario para poder alcanzar con éxito

cualquier otro derecho del consumidor y sin el cual carecerían todos los demás de aplicación práctica, quedando como una nueva norma constitucional formal y meramente declarativa.

El rol orientador y formativo del Estado, campea en torno de la necesidad de capacitar al consumidor para que pueda hacer elecciones bien fundadas, instruyéndolo, despertándolo para afrontar la lucha de las situaciones cotidianas, a partir del empleo de los medios de divulgación y comunicación social, generando y motivando la participación social, fuerza motriz decisiva para el desenvolvimiento del régimen democrático.

Este rol básico se canaliza a través de los programas de educación para el consumo en los distintos niveles de enseñanza y abarcando los distintos aspectos atinentes a la protección del consumidor.

El derecho a la educación del consumidor persigue los siguientes objetivos, como es el de otorgar los conocimientos suficientes para actuar sin riesgos en el consumo de bienes y servicios, debiendo establecerse a nivel escolar a través de la enseñanza sistemática y con carácter interdisciplinario y permanente, con la formación de los adultos mediante la educación continuada, con programas que incluyan la difusión pública y tendiendo a la capacitación de la población para que comprenda y utilice la información; tomando conciencia de los derechos y obligaciones; aprendiendo a actuar con sentido crítico frente a las técnicas de publicidad y de comercialización; promoviendo la mayor libertad en la elección de bienes y la utilización de servicios; adecuando las pautas de consumo a una utilización racional de los recursos naturales y fundamentalmente formando educadores en este tema mediante la capacitación especializada a fin de lograr resultados homogéneos.

Es esencialmente un problema de la cultura, que en nuestro grado de evolución de la civilización y la democracia, no tolera un modo de vida social discriminatorio, que margine a grandes sectores de la comunidad del acceso al consumo, que someta a los consumidores carenciados a arbitrariedades en el mercado, ni que atente contra la dignidad de la persona humana.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución N° 39/248 del 16-04-1985, estableció en su Artículo N°33 la imperiosa necesidad de que el consumidor se encuentre educado e informado para poder de esta manera elegir lo que considere más conveniente a sus necesidades; el Art.31 de las Directivas para la Protección del Consumidor, dispone que los gobiernos deben estimular la formulación de programas generales de educación, teniendo en cuenta las tradiciones culturales del pueblo de que se trate. En el caso particular de nuestro país, luego de incorporada la norma constitucional que apoyo con mi voto afirmativo, corresponde reflexionar respecto a la organización de un programa educativo adecuado a las características de nuestro pueblo.

Al formularse una programación deberá prestarse especial atención a las necesidades de los consumidores que se encuentran en situación de desventaja, especialmente los consumidores de bajos ingresos, los desocupados, los analfabetos, los marginados, etc.

Por esta razón es que considero que la educación del consumidor debe hacerse en forma sistemática, formando parte del programa básico del sistema educativo y también en forma asistémica o informal a través de los medios masivos de

comunicación.

En cuanto a los planes y programas de educación formal, su inserción no deberá hacerse como una materia separada, sino como parte de asignaturas ya existentes. Los temas fundamentales que contendrán los contenidos curriculares, serian los siguientes: sanidad y nutrición; prevención de enfermedades transmisibles por los alimentos y adulteración de los alimentos; rotulado y publicidad de los productos; fomentar la creación de asociaciones e instituciones de protección al consumidor; procedimientos prácticos para actuar por la defensa de los derechos; entre otros.

Con relación a la educación asistematica, los programas se difundirán por los medios masivos de comunicación y el Estado velara para que la oferta programática se enfoque desde un punto de vista humanista y solidario y no desde un enfoque economicista.- El deber de educar e informar al consumidor deberá ser una obligación indelegable del estado y subsidiariamente de las entidades y organizaciones de consumidores, como así también de los empresarios, quienes deberán efectivizar programas objetivos o participar en ellos.

En este sentido es de hacer notar que en diversos países, inclusive en América Latina, existen programas de difusión masiva muy bien logrados que ayudan a la reflexión y que al mismo tiempo son amenos y motivadores.

Es importante reconocer que, en nuestros días, los medios de información masiva, son instrumentos privilegiados para la educación, sobre todo en beneficio de las capas de población mas desheredadas.- No obstante, conviene mantenerse expectante, si queremos que este instrumento no se transforme en otra forma de dominación de las voluntades de los consumidores, al ser estos medios estrechamente dependientes del juego de la competencia.

Las leyes de la economía del mercado hacen difícil una armonización entre una educación honesta del consumidor y los medios de comunicación.- Por esta razón creo importante incluir el tema de la educación del consumidor en una campaña de alfabetización a través de los medios de comunicación social en la que es preciso que intervenga el Estado en la definición de sus lineamientos generales.

Asimismo las asociaciones que agrupan a usuarios y consumidores tendrán a su cargo campañas masivas de concientización, como así también organizaran junto al Estado, planes de capacitación para educadores y profesionales que ejecutaran los programas de educación al consumidor.

En consonancia con principios humanistas de solidaridad social, con el moderno derecho constitucional plasmado en varias constituciones provinciales, del derecho comparado y a las nuevas reglas vigentes surgidas por la transformación de la sociedad pienso que es una necesidad imperiosa e impostergable la incorporación de este nuevo artículo en nuestra Carta Magna, lo que así propugno con mi voto afirmativo.

Desde principios de la década del 60, las desventajas y los daños que sufren los consumidores se han ido agravando, convirtiéndose en un real problema social en todos los países de la tierra.

A partir de allí se hace necesario implementar verdaderos sistemas de protección a los intereses de los consumidores.

Es oportuno, dice Jorge Mosset Iturraspe, comprometer al Estado de Derecho en la protección del consumidor, tal como otrora ocurriera con el ciudadano, y con el trabajador, mas tarde.- Así como ocurrió con los derechos políticos y civiles, y luego con los derechos sociales, en las últimas décadas ha surgido la necesidad de reconocer y tutelar los derechos difusos o colectivos.

Como resulta lógico para que un ordenamiento legal adquiera plena vigencia, es indispensable que exista, como dice Marcelo Taboada, "conciencia social y política de su necesidad y, fundamentalmente, una voluntad colectiva dispuesta a exigir su cumplimiento".

En definitiva, manifestado en nuestra sociedad estos presupuestos, nos vemos en la necesidad de tutelar, no solo a un sector de la sociedad con un interés determinado, sino a la totalidad de los habitantes de la Nación; todos somos consumidores, todos tenemos la necesidad de comer, beber, trabajar, contratar servicios, vestir, etc.- El conjunto de la sociedad reclama cierto grado de protección para equilibrar las relaciones comerciales, a través de una legislación acorde.

II - DERECHO CIVIL, DERECHO COMERCIAL Y DERECHO DEL CONSUMIDOR

El Derecho Civil contempla a la persona humana en la sociedad civil y regula los actos jurídicos vinculados con el patrimonio en los que priva la autonomía de la voluntad.-

Por su parte el Derecho Comercial -el Derecho de los Comerciantes es regulador del status personal de éstos y societario, y en particular, de las relaciones entre comerciantes.-

Gran parte del Derecho del Consumidor se nutre de los importantes avances logrados en las últimas décadas por el derecho Civil, con su nueva concepción de protector de los mas débiles de la sociedad civil.-

Pero otra parte de su preceptiva es propia, específica y peculiar de la actividad de satisfacer necesidades del mercado en escasez.-

Tampoco hubiera sido muy feliz transformar al Derecho Comercial -Derecho de los Comerciantes en el Derecho de los Clientes.-

El Derecho del Consumidor es uno de los aspectos que mas preocupan al hombre de carne y hueso, al ciudadano de la Democracia que cruzamos todos los días en nuestras calles.- Se trata del Capítulo del Derecho mas comprometido con la vida, con la realidad, con las debilidades de la gente.-

III - DERECHO COMPARADO

En la actualidad varios países del mundo han reconocido el problema social, y han legislado para reforzar la posición de los consumidores y usuarios frente a desequilibrio producido en su relación con los comerciantes.-

A) NORMAS DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

En el orden internacional podemos destacar la existencia de diversos grados de

tutelas de los derechos del consumidor y del usuario:

Las normas directrices de la ONU incluidas en la Resolución 39/248 de 1985 establecen cuáles son los derechos de los consumidores;

La Resolución 543/73 de la Asamblea del Consejo de Europa estableció como derechos fundamentales del consumidor: el derecho a la protección y asistencia; el derecho a la reparación de daños; el derecho a la educación; y el derecho a la representación y consulta.

El Consejo de la Comunidad Económica Europea, primero en 1975 y luego en 1981, agrupó los derechos de los consumidores en cuatro categorías, a saber: 1) Derecho a la protección de su salud y de su seguridad; 2) Derecho a la protección de sus intereses económicos; 3) Derecho a la información y educación; y 4) Derecho a la representación.-

B) NORMAS NACIONALES

Diversos países tomando estas normas supra nacionales, han actualizado su legislación promulgando leyes de defensa o protección de los consumidores y los usuarios pretendiendo restaurar el equilibrio perdido entre los derechos del consumidor y los de los empresarios o comerciantes.-

Así, podemos citar algunos de los países que cuentan con dichas normas:

España: Ley general N° 26 para la defensa de los consumidores y usuarios de 1984;

Méjico: Ley federal de protección al consumidor, de 1975;

Japón: Por acta del Gobierno nipón de 1970 se sanciona un conjunto de disposiciones canalizadas a través del Centro Japones de Información al Consumidor;

Comunidad Autónoma del País Vasco: Ley sobre el Estatuto del Consumidor, Ley N° 10 de 1981;

Canadá: Ley sobre protección del consumidor de 1982;

Francia: Ley Roger N°1193 de 1973;

Portugal: Ley N° 29/81 de Defensa al Consumidor;

Comunidad Autónoma de Cataluña: Ley N° 1 de 1990 sobre disciplina de mercado y defensa de los consumidores y usuarios;

Corea: Acta de protección al consumidor de 1980;

Venezuela: Ley de protección al consumidor de 1974;

Brasil: Ley de protección al consumidor de 1990.

IV - LEGISLACION NACIONAL (Ley N° 24.240)

Sancionada el 22 de setiembre de 1993 y promulgada el 13 de octubre del mismo año, define en su art. 1° el concepto de consumidor o usuario como "personas físicas o jurídicas que contratan a título oneroso para su consumo final o beneficio de su grupo familiar o social: a) la adquisición o locación de cosas muebles; b) la adquisición de inmuebles nuevos destinados a vivienda, incluso los lotes de terreno adquiridos con el mismo fin, cuando la oferta sea pública y dirigida a personas indeterminadas". Regula la información, obligando a quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios, a suministrar información veraz, cierta y objetiva sobre la características de los mismos.-

Protege la salud al normar que las cosas y servicios deben ser suministrados o

prestados en forma tal que no presenten peligro alguno para la salud o integridad física de los consumidores.-

Regula las condiciones de la oferta de venta, obligando a quien la emita a publicitar las modalidades de la misma.- Establece los requisitos que debe contener el documento de venta para seguridad del consumidor.-

Establece una garantía legal de seis meses para la venta de cosas muebles de consumo, si las partes no han contratado una mayor, determinando la responsabilidad solidaria de productor, importador, distribuidor y vendedor.-

En lo que hace a la prestación de servicios, obliga a quien lo presta a extender por anticipado un presupuesto del servicio, y a hacerlo con materiales o productos nuevos o acordes a la calidad de la cosa.-

Las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios están obligadas a entregar al usuario constancia escrita de las condiciones de las prestaciones, de los derechos y obligaciones de ambas partes, y mantener tal información en sus oficinas a disposición del usuario.- Establece una presunción de responsabilidad de la empresa prestadora del servicio por interrupciones en el mismo.-

Regula las operaciones de ventas de créditos, la venta domiciliaria por medio postal, de telecomunicación, electrónicas o similares.-

Establece la responsabilidad solidaria por daños que resulten de los vicios o defectos de la cosa o de la prestación del servicio, en las personas del fabricante, el importador, el proveedor, el vendedor y quien haya puesto su marca en la cosa o servicio.-

Determina la Autoridad de aplicación, reconociendo a las provincias y los Municipios sus atribuciones.-

V - ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

A) INTERNACIONALES

España ha sido el primer país en constitucionalizar estas normas en 1978.- La Constitución Española, en su art. 51 dispone que "los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses de los mismos.- Los poderes públicos promoverán la información y educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oírán a éstas en las cuestiones que puedan afectar aquéllos, en los términos que la ley establezca.- En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales".

También otros países como Brasil han incorporado la defensa de los derechos del consumidor y el usuario a sus textos constitucionales.-

B) NACIONALES

En nuestro país algunas provincias que han reformado su constitución recientemente han incorporado la defensa de los derechos del consumidor y del usuario en su texto.-

Podemos citar:

San Juan: a partir de la reforma de 1986 en su artículo 69 expresa que "los consumidores tienen derecho a organizarse con la finalidad de defender la seguridad, la salud y sus legítimos intereses económicos.- La Ley regulará las organizaciones de

consumidores que contribuyan a la defensa de los intereses económicos que les sean propios.-

Córdoba: reformada en 1987, dispone en su art. 29 que "los consumidores y usuarios tienen derecho a agruparse en defensa de sus intereses.- El Estado promueve su organización y funcionamiento".-

Río Negro: desde 1988 en su art.30 establece que "el Estado reconoce a los consumidores el derecho de organizarse en defensa de sus legítimos intereses.- Promueve la correcta información y educación de aquellos, protegiéndolos contra todo acto de deslealtad comercial; vela por la salubridad y calidad de los productos que se expendan".-

VI) EL DESPACHO EN TRATAMIENTO

Si la Constitución Nacional constituye la norma fundamental que refleja valores y principios básicos que deben tener como referencia todas las demás normas jurídicas que integren el Derecho Positivo de una Nación, es necesario que la tutela de los derechos de usuarios y consumidores sea elevada al rango constitucional como reconocimiento de la valoración social y política de la importancia que tienen para nuestra sociedad.-

El Despacho que hoy nos ocupa, no hace otra cosa que incorporar a nuestra Constitución estas normas de protección y defensa de los derechos del consumidor y del usuario, con un texto moderno y coherente con la realidad de nuestra sociedad.-

7

Solicitada por la señora convencional Puiggrós (pág. 4429 – 4431)

Solicito la incorporación del presente documento a modo de inserción relativo al tema usuarios y consumidores, acotando lo referente a:

Usuarios de la educación

NO SOLAMENTE EDUCAR AL CONSUMIDOR, SINO DERECHOS DEL USUARIO DE LA EDUCACION PUBLICA gratuidad y calidad CON RESPECTO A LAS PARTICULARIDADES REGIONALES, LOCALES Y GRUPALES, CULTURALES, LINGÜÍSTICAS Y RELIGIOSAS PRIVADA calidad, no segmentadora de grupos respecto a la sociedad nacional y universal y que cumpla con los compromisos contractuales contraídos con los consumidores con el estado con los trabajadores de la educación y con la sociedad.

En la Argentina, puede señalarse a la Ley 1420 como antecedente de la protección a los usuarios de educación. En ella hay un concepto que cumple una función organizadora del texto y en consecuencia del discurso educacional público argentino que perduró un siglo. Se trata del usuario como un sujeto que es constituido por la educación, a la vez que esta en su naturaleza el derecho a la educación no solamente concebida como servicio, sino como bien social. Tal sujeto se constituye en el espacio público, en primer lugar, y subsidiariamente en espacios privados.

Aquellos últimos fueron definidos claramente por los legisladores de 1884. La iniciativa privada de proporcionar educación es diseñada y aceptada por ellos portando el sentido de bien social que pertenece a todos los habitantes del país y servicio que sectores de la sociedad civil proporcionan a la sociedad, no como una actividad del mercado que tiene como finalidad principal el lucro.

Instituciones educativas privadas existían desde fines de la década de 1850, cuando grupos de inmigrantes fundaban centros de difusión de cultura en el país. El pobre sistema educativo colonial poco había avanzado desde la fundación de la Nación, aunque existían proto- sistemas educativos desarrollados por los caudillos del interior y por el liberalismo porteño. Ante tal carencia y motivados por el deseo de conservar sus culturas originarias, los inmigrantes de las décadas del 60 y 70 fundaron centros educativos. En la década de 1880, cuando el sistema público se extendió, la gran masa de los inmigrantes desplazo a sus hijos hacia el nuevo espacio que podía ayudar a la integración de grupos de origen distinto constituyendo una trama social que integrara a todos. La condición para ello eran la gratuidad y la laicidad que la Ley 1420 implanto. Ello nunca obturó en la Argentina otra posibilidad para los habitantes: recibir o proporcionar educación privada arancelada y/o religiosa, en los marcos establecidos por la legislación correspondiente.

La relación entre educación pública y privada entro en conflicto en nuestro país, cada vez que las corporaciones o las empresas intentaron avanzar por sobre los derechos del usuario. Tal intento se constituye en estrategia política que ataca la educación pública y que organiza un falso antagonismo dado que ambas no son esencialmente incompatibles, sino que la incompatibilidad nace del carácter monopólico que alguna de ellas intenta tomar. Las polémicas públicas se han centrado generalmente en el ataque al monopolio de la educación por parte del Estado, asimilando a esa denominación, erróneamente, el carácter principal del Estado en la provisión de educación pública.

Pero no se han denunciado lo suficiente las intenciones monopólicas de algunos sectores privados. Tales intenciones se manifiestan como negación del derecho a la educación pública gratuita, a la imposición de impuestos dirigidos a la educación por parte del Estado, a la inversión estatal en salarios docentes, equipamiento, etc., así como en la imposición de credos, doctrinas políticas de un sector de la población al conjunto que concurre a las instituciones públicas de enseñanza. Se trata de intentos de un sector-cualquiera sea su tamaño- de monopolizar toda la educación nacional y de anular los derechos de usuarios que pertenecen a otras minorías. O bien, de anular la capacidad del Estado de proporcionar educación pública, atacando de tal manera el derecho a la educación de quienes no tienen capacidad económica para pagarla, o la prefieren por razones sociales o ideológicas. Por lo tanto, debe plantearse el derecho del usuario a impedir los monopolios educacionales públicos y privados. Lo público y lo privado son espacios de constitución de lo social, términos necesarios de la sociedad moderna. La privatización de lo público es la muerte de la sociedad, pues apoyada solamente en lo privado en el penetra la tendencia a la desintegración de los vínculos colectivos. Si además lo privado se identifica con el mercado, en un espacio donde se borran las leyes que organizan la vida colectiva, surge la ley del mas fuerte, del mas rico, del poseedor de las llaves, las claves y los capitales necesarios para la reproducción, distribución y consumo de los bienes, servicios y cultura.

El sistema educativo moderno es espacio de constitución de lo público, expresado en los valores colectivos, la conciencia social, el lenguaje; responde a la necesidad de producción simbólica en espacios públicos. La escuela, los colegios y las universidades públicas tienen como uno de sus sentidos básicos constituirse en lugar de gestión de un lenguaje que incluya a todos los habitantes del país. El propio discurso pedagógico liberal llega, a través del principio de obligatoriedad, a forzar a los adultos a proporcionar a sus hijos la oportunidad de aprendizaje de la cultura. Es un principio

humanista fundamental que todos los hijos de una sociedad tengan las mismas oportunidades de aprender.

El Estado democrático es un sujeto organizador de lo público y el único garante que en nuestras sociedades modernas ha sido capaz y ha tenido genuino interés de organizar, planificar y sostener espacios donde la producción pública de cultura incluya al conjunto, tendiendo a no producir exclusiones, sosteniendo el principio de universalidad de la educación; lo es porque el principio del Estado democrático debe ser precisamente el del común, disponiendo las acciones positivas necesarias para superar las injusticias que se cometan en el ejercicio de los derechos y en el acceso de todos los habitantes del país a los bienes y los servicios sociales, preservando al mismo tiempo la igualdad y el derecho a las diferencias culturales, políticas, sociales e ideológicas.

Solo el Estado ha sido capaz de establecer acciones positivas referidas a la desigual distribución de la cultura y a la protección de la igualdad de derechos de los usuarios. En países con débil sociedad civil como el nuestro, la retirada del Estado dejó a la vista que ningún interés del mercado ha inspirado a sujeto privado alguno a proveer instrucción general; no es negocio educar a los pobres pero además, tomando un viejo enunciado del sentido común, educarlos puede arruinar algunos oscuros negocios. El Estado educador, si es democrático, tiene que partir del principio de igualdad de derechos de los usuarios, en cuyo análisis vale la pena detenerse.

La producción de diferencias es característica de los procesos sociales, culturales y políticos y ha sido tema de preocupación desde la época de la Ilustración. El concepto de "diferencia" ha sido significado por el pensamiento moderno- tanto en su versión liberal como en su versión marxista- como antagónico al de igualdad. Las discusiones actuales reinstalan la relación entre justicia social e igualdad, analizando las modificaciones que introduce el concepto de diferencia.¹

Deben distinguirse dos tipos de diferencias: aquellas que se erigen sobre una injusta distribución de los bienes y servicios y privilegios en el acceso a la producción, distribución y consumo de la cultura, y aquellas que son producto de la justa diferencia entre grupos sociales proveniente de ideologías, culturas, opiniones políticas y sociales diferentes o preferencias estéticas. Los hombres tienen derecho a educarse y a producir dentro del más amplio espectro de la cultura de su época, limitado solamente por los derechos de los demás hombres; se produce así un proceso de diferenciación cultural. Por ejemplo, los derechos a la propia cultura, diferente de la cultura masiva, que sustentan los grupos indígenas, es también una forma de establecer diferencias que son justas. Pero la distribución desigual de la educación pública, la desigualdad en las posibilidades de acceso a los servicios de salud o la inscripción hegemónica de concepciones ideológicas propias de un sector social sobre el conjunto, constituyen formas de establecer la injusticia como una característica de las diferencias sociales.

La desigualdad intrínseca entre los hombres fue usada como argumento que justifica la injusticia desde los griegos hasta algunos de los más actuales filósofos neoliberales. La argumentación de Aristóteles destinada a privar de los derechos políticos a quienes ejercen profesiones banáusicas, es retomada por uno de los

¹ ver Laclau, Ernesto. *New Reflections on the Revolution of our Time*. Verso. London.1991; Derrida, Jacques. *De la gramatología*. Siglo XXI.Mex. 1990; Zizek,V. *El sublime objeto de la ideología*. Siglo XXI.MEX. 1992; Puiggrós, Adriana. *Imaginación y crisis en la educación latinoamericana*. Alianza Ed. Mex. 1989

representantes más eminentes del liberalismo moderno Benjamín Constant y sus huellas se encuentran en el neoliberalismo de Fukiyama y en la pedagogía neoliberal de la década de 1990. En todos esos planteos, la igualdad se remite a un plano extra social en tanto se construyen argumentos que justifican la desigualdad en las leyes de la historia o en la cultura.

Una representación es impuesta a los individuos: la institución de la sociedad no depende de ellos, los individuos no pueden establecer ellos mismos su ley- esto es lo quiere decir autonomía-, sino que esta ley ya está dada por una otra o alguna otra entidad. Hay pues auto ocultación de la auto institución de la sociedad y esto forma parte de la heteronimia de la sociedad. Pero también hay una confusión, que se remonta al siglo XVIII sobre la categoría de individuo. El individuo es él mismo creación social. Es una parte total de la institución de la sociedad. El individuo es creación social como forma en general y no se desarrolla por sí solo; si se cría a alguien en una selva salvaje, ese alguien será un niño lobo, un niño salvaje, un loco o lo que se quiera; pero no será un individuo, en el sentido de sujeto.

El sujeto es cada vez y en cada tipo dado de sociedad una fabricación, fabricación de un producto social específico. Pero toda sociedad es también creadora de un tipo histórico de sujeto. Esta fabricación implica siempre la forma abstracta y parcial de la igualdad, porque la institución opera siempre por lo universal y en lo universal por lo que Castoriadis llama lo "conjuntista-identitario": la institución opera atendiendo a clases, propiedades y relaciones. La sociedad, desde que está instituida, crea al comienzo una "igualdad" sobrenatural entre seres humanos, igualdad que no es su semejante biológica, pues la sociedad no puede instituirse sin establecer relaciones de equivalencia. La sociedad debe decir: los hombres; las mujeres; los que tienen dieciocho y veinte años; los que viven en tal aldea; opera necesariamente atendiendo a clases, relaciones, propiedades. Pero esta "igualdad" segmentaria y lógica es compatible con las desigualdades sustantivas más agudas. Hay siempre una equivalencia en cuanto a tal criterio o, como dicen los matemáticos en cuanto a tal módulo. En una sociedad arcaica, los miembros de una clase social dada son "iguales" entre sí o en cuantos miembros de esa clase. En una sociedad con esclavos, los esclavos son "iguales" entre sí, en cuanto esclavos.

Y qué hay más allá de eso? Hay un elemento universal en los seres humanos que se impone a todas las sociedades independientemente de su constitución animal biológica? Según Castoriadis el único elemento universal de los seres humanos es la psique entendida como imaginación radical. Pero esa psique no puede manifestarse y ni siquiera subsistir si no le es impuesta la forma del individuo social; ese individuo está "dotado" de aquello de que lo dota cada vez la institución de la sociedad a la que pertenece.

La exigencia de igualdad es una creación de nuestra historia, de ese segmento de historia al que pertenecemos. Se trata de un hecho histórico que tiende a transformar la historia, incluso la historia de los otros pueblos. Si trato de fundamentar racionalmente la igualdad, solo puedo hacerlo mediante un discurso que ya ha presupuesto la igualdad de los seres humanos como seres racionales. Y esta igualdad es la hipótesis de todo discurso racional puesto que semejante discurso presupone un espacio público del pensamiento y un tiempo públicos del pensamiento abiertos a quienquiera que sea.

Lo mismo que la justicia, lo mismo que la libertad y la autonomía individual y

social, la igualdad no es una respuesta, no es una solución que pueda asegurarse ahora y para siempre. No es un a priori natural o culturalmente fijado por fuera o por encima de los conflictos sociales. No es una determinación absoluta, sino discursivamente construida, en el sentido que Laclau le otorga a este último término, es decir, políticamente constituida.¹ Es una significación, una voluntad política que abre preguntas y no deja de suscitar otras. En las sociedades actuales ocurre que puede haber igualdad de los adultos en lo que se refiere al derecho de voto; pero no existir en lo tocante a servicios de salud; o bien hay países en los que ha funcionado con bastante eficacia la proporción igualitaria de seguridad social, pero en los cuales el derecho al voto ha estado restringido en forma manifiesta o bien anulado por el fraude electoral.

El derecho de los usuarios es un aspecto de la cuestión de la igualdad en el problema de la disposición constitutiva de la comunidad política. Quién decide quienes son los iguales? Aquellos que en cada caso se declararon y establecieron como iguales.

No debemos esquivar la importancia de principio que tiene esta cuestión. No hay que olvidar que somos nosotros quienes lo hacemos.

Del mismo modo, no podemos ignorar que lo que son estos individuos iguales está determinado por la institución de la sociedad, por su educación en el sentido más amplio de la palabra. La educación con miras a los asuntos comunes, que Aristóteles consideraba como la dimensión esencial de la justicia. La compensación (asistencialismo) como forma de autocultamiento de la injusticia. Llenar el vacío con acciones de beneficencia o de reparación parcial. La reparación nunca será completa, pero la noción de acciones positivas encierra tal incompletud. Es necesario compensar, dejando a la luz la imposibilidad de cierre¹.

Tal ley recomendó proteger el derecho a la educación de los niños, adolescentes y adultos que eran atendidos por las sociedades populares de educación, vinculadas al mutualismo, a las nacientes organizaciones obreras, promovidas por vecinos, mujeres, inmigrantes, intelectuales y profesionales, y por el espectro político progresista que abarcaba desde el socialismo- pionero en la defensa de los derechos del educando- hasta el liberalismo católico que puede ser representado por las escuelas obreras del padre Grotte.

Las situaciones vigentes operan un equilibrio desfavorable en la relación de consumo en desmedro del consumidor por lo tanto se necesitan de las acciones regulatorias generales a los efectos de nivelar para que ambos sujetos se encuentren en las mismas condiciones para contratar; teniendo en cuenta principalmente la debilidad intrínseca del trabajador para contratar reafirmando y protegiendo los Derechos del trabajador .En el área educativa atender la debilidad intrínseca del consumidor respecto al proveedor; elevar al consumidor al nivel del proveedor (cogobierno universitario) Calidad incorporada a la relación: educación del consumidor y el consumo de la educación.

¹ Cornelius Castoriadis Naturaleza y valor de la Igualdad en "Los dominios del hombre: las encrucijadas del laberinto" Gedisa Barcelona, 1988.