



# EL MECANISMO DE AUDIENCIA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARTICIPATIVA: CUANDO EL FUTURO REPITE EL PASADO

por **ANDREA LÓPEZ**. Profesora de Historia UBA. Magister en Administración Pública UBA. Dra. en Ciencias Sociales UBA. Docente e Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales UBA



**LAS AUDIENCIAS PÚBLICAS TIENEN POR OBJETIVO DAR UN LUGAR A LAS OPINIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES SOCIALES AFECTADOS POR LAS POLÍTICAS ESTATALES VINCULADAS A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y ASEGURAR ASÍ UN CANAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES. ASÍ Y TODO, SU HISTORIA HA SIDO ERRÁTICA DESDE SU INCORPORACIÓN EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1994. EN 2016, ESTE MECANISMO COBRÓ NOTORIEDAD FRENTE A LOS AUMENTOS DE LAS TARIFAS DE GAS IMPULSADOS POR EL GOBIERNO DE CAMBIEMOS. PERO QUEDA PENDIENTE LA DISCUSIÓN ENTRE SU USO "FORMAL" Y SU USO EFECTIVO COMO INSTANCIA DE CONTROL CIUDADANO.**



## Introducción

Luego de la masiva presión social y de un amparo judicial que derivara en un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenando su implementación, la audiencia pública (AP) convocada en septiembre pasado para tratar los aumentos tarifarios del servicio público de gas natural es una buena oportunidad para repasar la historia de la creación y el funcionamiento de este mecanismo de participación en la Argentina. Instaurada en pleno auge privatizador de la década de los '90, la AP ha sido objeto de varias modificaciones normativas, desde su incorporación en la reforma constitucional del año 1994, hasta su última reglamentación en el año 2003.

Sin embargo, en cada etapa gubernamental, la renuencia a poner en práctica esta herramienta clave para escuchar las posiciones de los distintos actores afectados por la definición e implementación de una política pública sustantiva, como la que concierne a los servicios públicos esenciales, deja al descubierto el escaso compromiso de la política para incluir a los ciudadanos y/o sus organizaciones representativas de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, así como también para hacer de este espacio una instancia de “rendición de cuentas” de funcionarios, burocracias y empresas.

Tal actitud entra en contradicción con las numerosas propuestas “modernizadoras” que, desde el renacimiento democrático en 1983, plantean como prioridad desburocratizar el Estado, acercarlo al ciudadano, convertirlo en miembro activo de su quehacer, potenciado aún más en estos tiempos frente al avance de las tecnologías de información y comunicación (TIC) para intensificar la relación entre el Estado y la sociedad.

En efecto, si recorremos las diferentes fases que ha tenido la reforma del Estado y de la administración pública en la Argentina, nos encontramos con un vasto conjunto de iniciativas

direccionadas –en términos normativos– hacia un mismo rumbo: la implementación de un “Plan de Modernización”, con objetivos similares, como es el de promover el acceso por parte de la población a la información de la administración para dotar de mayor transparencia a los actos de gobierno; incrementar el control social de la gestión pública y fomentar la participación de la comunidad en la evaluación y el control de los programas de las instituciones públicas. En este sentido, también es importante mencionar las diferentes estructuras creadas para la ejecución de estas propuestas, tales como la Comisión para la Reforma Administrativa del año 1988, el Comité Ejecutivo de Contralor de la Reforma Administrativa (CECRA) del año 1990, la Unidad de Reforma y Modernización del Estado (URME) en 1996, la Secretaría de Modernización del Estado del año 2000, el Proyecto de Modernización del Estado a partir de 2005, y –desde principios de 2016– el flamante Ministerio de Modernización. Lo cierto es que, como mencionábamos al inicio de este escrito, fue necesaria una orden judicial para poner en marcha una práctica de participación de carácter no vinculante, destinada a garantizar un umbral básico de interacción entre los usuarios de servicios públicos, las empresas y el Estado, como es la provisión de información y el derecho a ser escuchado. Probablemente, la repetición de este comportamiento, más allá de los gobiernos de diferente signo político, ponga en discusión cuestiones de mayor alcance que la mera efectividad de este medio participativo, para deslizarnos hacia los problemas que conllevan las relaciones actuales entre capitalismo y democracia, y el lugar de la política en un contexto de “hiperjudicialización” de los conflictos de interés. Presentaremos, entonces, luego de un recorrido por los avatares más significativos de las AP, nuestras reflexiones al respecto.

*Asuntos tales como el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios y para construir y ampliar instalaciones, operaciones de consolidación, fusión y adquisición de acciones entre empresas y grupos de empresas prestadoras, denuncias de conductas anticompetitivas o abusivas de la situación de monopolio, modificación de tarifas, violaciones al marco reglamentario y renovación de habilitaciones, suponen –aunque no en todos los casos– la obligatoriedad del llamado a una AP.*

### **Breve historia de las audiencias públicas**

La articulación de un ámbito institucionalizado para la participación de los usuarios se constituyó en un eje de debate permanente durante la década privatizadora de los '90 y –ante la presión de los diputados de la oposición y de las asociaciones de usuarios y consumidores– la reforma de la Constitución nacional en el año 1994 incluyó, en su art. 42, junto con el derecho “a una información adecuada y veraz”, “la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control”.

En términos generales, los entes reguladores pusieron en funcionamiento canales más limitados de expresión de los usuarios, como son las audiencias públicas (AP), para conocer las opiniones y las propuestas de los distintos actores involucrados en el proceso de regulación y de control de los servicios públicos privatizados. En materia de servicios domiciliarios, el procedimiento para las AP del Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) se sancionó de manera definitiva en 1994. En 1995 hizo lo propio el Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS), y en 1996, la Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC), mientras que el Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas) finalizó la década de los '90 sin contar con un reglamento definitivo. En todos los casos se señalaba el carácter informal, oral y público de las audiencias, así como la facultad de los entes para convocarlas y de los directorios respectivos para conducir las.

Asuntos tales como el otorgamiento de autorizaciones para la prestación de servicios y para construir y ampliar instalaciones, operaciones de consolidación, fusión y adquisición de acciones entre empresas y grupos de empresas prestadoras, denuncias de conductas anticompetitivas o abusivas de la situación de monopolio, modificación de tarifas, violaciones al marco reglamentario y renovación de habilitaciones, suponen –aunque no en todos los casos– la obligatoriedad del llamado a una AP. Sin embargo, el carácter no vinculante de las opiniones vertidas limitaba *ex-ante* la potencialidad de este mecanismo, si se toma en cuenta, además, que las reglamentaciones no especificaban plazos concretos para la publicación de la convocatoria ni para dar a conocer las resoluciones una vez sustanciada la audiencia, quedando sujeta al arbitrio de las autoridades de los entes la difusión de las deliberaciones y sus resultados.

En esta primera etapa de funcionamiento, resultaron emblemáticas las AP para tratar el rebalanceo tarifario del servicio telefónico (1996), el “gran apagón” de Edesur (1999) y las polémicas renegociaciones contractuales del servicio de agua potable (2000).

Pero, a juicio del conjunto de las asociaciones de usuarios, en la mayoría de ellas su instrumentación dejaba al descubierto los problemas clave de la regulación: notorias asimetrías de información y desigualdad de recursos técnicos entre las partes, junto a visibles situaciones de “captura” política y/o empresarial, sin que por ello pudieran dejar de notarse importantes avances en términos de fortalecimiento y reconocimiento de estas entidades como representantes de usuarios y consumidores, para “exigir cuentas” al Estado y al sector privado.

Tras la crisis de 2001, en el período de la posconvertibilidad, el cambio normativo generó ciertas expectativas en torno a la posibilidad de modificar la endeble institucionalidad regulatoria que acompañó la estrategia de privatizaciones en la Argentina. En efecto, la ley 25.561/02 de “Emergencia Económica” autorizaba al Poder Ejecutivo para llevar a cabo la renegociación de los contratos con las privatizadas en materia de tarifas, calidad de los servicios, planes de inversión, accesibilidad, seguridad y rentabilidad de las empresas (art. 9º), auspiciando una suerte de revisión integral del régimen de regulación. Sin embargo, la actuación del gobierno, que pretendía imponer aumentos tarifarios por decreto, desencadenó fuertes críticas por parte de las asociaciones de usuarios y –ante la impugnación del representante de estas entidades en la mesa de negociación– sucesivos fallos judiciales frenaron la realización de las AP previstas, por ausencia de información y por la tergiversación de los propios objetivos presentes en la ley, dado que sólo se pretendía discutir dichos aumentos y no los términos globales de los contratos, como planteaba la norma.

A partir del 2003, con el arribo de los gobiernos kirchneristas, la recuperación de la centralidad del Estado como actor político y económico produjo importantes modificaciones en el escenario de los servicios públicos privatizados, ya sea por la reestatización de algunas empresas (como fuera el caso del Correo, Aguas, Aerolíneas, entre otras), como por las variaciones de la política tarifaria a favor de los usuarios y demás ampliaciones de derechos, efectivizados a través de las nuevas cláusulas impuestas en la ley de defensa del consumidor, modificada en el año 2008. No obstante, la etapa dejó trunca iniciativas de mayor alcance, que

ponían en discusión los fundamentos político-económicos de los marcos regulatorios elaborados durante los '90 y, con ello, la propia dinámica de la participación social.

Así, el proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo para la instauración de un “Régimen Nacional de Servicios Públicos” procuraba subsanar gran parte de las “fallas” regulatorias de origen, promoviendo la creación por ley de los organismos reguladores, asegurando la participación de los usuarios y consumidores, de representantes de las provincias y de “veedores de los trabajadores” de las empresas prestatarias y consagrando, además, la realización de AP como mecanismo para la toma de decisiones centrales de la regulación, tales como ajustes de tarifas o modificaciones contractuales. Pero la propuesta, que ingresó a la Cámara de Diputados el 24 de agosto de 2004, no tuvo tratamiento y perdió –finalmente– estado parlamentario en el año 2006. En rigor, no existía una postura unificada dentro del propio gobierno, por lo que dicha iniciativa ofició como una suerte de “herramienta de presión” en el marco de la táctica de confrontación/negociación con las empresas de servicios.

Asimismo, bajo la gestión de Néstor Kirchner, cobró lugar otra medida, como es el decreto 1172 del año 2003, de “Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones”. En este caso, los mecanismos de participación reglamentados fueron las audiencias públicas, la publicidad para la gestión de intereses, la elaboración participativa de normas, el acceso a la información pública y las reuniones abiertas de los directorios de los entes reguladores de los servicios públicos. En relación con las AP, y pese a mantenerse el carácter no vinculante de las propuestas y posiciones vertidas, se verificaron otros avances: por un lado, la mayor precisión en lo que refería a los plazos para la publicación de la convocatoria, tanto como en las características que esta debía tener, especialmente su difusión masiva. Por otro, la obligación, por parte de la autoridad convocante, de fundamentar el informe final dentro de los treinta días y de explicitar –en la resolución final correspondiente– de qué manera había tomado en cuenta o había desechado las opiniones de los participantes. Sin embargo, en el esquema gubernamental, la política regulatoria adquirió un carácter altamente centralizado en la instancia

política del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, en tanto que los entes reguladores cumplieron –como desde sus orígenes– un rol residual. Hasta el final del período kirchnerista, la mayoría de ellos, o bien fueron intervenidos (CNC, CNRT, Enargas), o bien tuvieron designaciones de autoridades a modo irregular, sin pasar por el Congreso nacional (ENRE), o sin completar los representantes de las distintas jurisdicciones (ERAS). En ese marco, el avance en materia normativa no fue suficiente para recrear las prácticas participativas, dado que no modificó las asimetrías entre los actores –de hecho fue eliminado el representante de los usuarios en la comisión renegociadora– ni activó una efectiva participación institucionalizada, salvo en el caso de la creación del nuevo Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS), donde la comisión de usuarios quedó formalizada por ley (26221/2007).



## El panorama actual: la audiencia pública por el “tarifazo” del servicio de gas natural

A fines de 2015, el triunfo de la coalición de centroderecha Cambiemos vino de la mano del clásico discurso neoliberal antiestatista. La prédica tomó un alto nivel de visibilidad debido al registro casi cotidiano desplegado –a través de artículos, notas de opinión y/o editoriales– por los diarios de mayor circulación en el país. De su lectura, se desprenden los tópicos que históricamente han funcionado como argumentación para deslegitimar al Estado, recurriendo al problema del “exceso de burocracia” como resultado de “una cultura que mezcla la corrupción y el clientelismo” y que culmina con la expansión del “gasto público improductivo”. Acompañando a estos, aparecen otro tipo de juicios (o más bien, de pre-juicios) que responsabilizan al aumento del empleo público por el estancamiento de la economía y la incertidumbre en las decisiones empresarias. A modo de ejemplo, en sucesivas notas de los meses de marzo y abril de 2015, los influyentes diarios *La Nación* y *El Cronista Comercial* se refirieron a un supuesto “Estado elefantiásico”, al

que era necesario reformar y reducir para incentivar la inversión.

Tal estado de situación, necesario para volver a poner a la sociedad en contra del Estado, terminó por justificar, entre otras políticas, despidos masivos de empleados públicos, devaluación monetaria, “tarifazos” en los precios de los servicios públicos esenciales y demás ajustes, de la mano del desembarco de los CEOs –gerentes de empresas– en los puestos clave del elenco gubernamental. En el caso que nos interpela, el servicio de gas natural, la situación de captura empresarial no podía ser más explícita: el ministro de Energía y Minería fue gerente de la petrolera multinacional Shell y además tenía acciones de la compañía, mientras que el nuevo interventor del Enargas renunció como presidente del directorio de Metrogas –una de las empresas a las que hoy debería controlar– para poder asumir esta nueva función.

El tenor de los aumentos, de un 400% promedio para los usuarios residenciales y aún mayor para las otras categorías, derivó en un conjunto de presentaciones judiciales, alegando la exorbitancia de los incrementos, la ausencia de información en torno





a la configuración de las tarifas y el deber del gobierno de convocar previamente a una AP para concretar la medida. Luego de la apelación del gobierno, la Corte Suprema de Justicia de la Nación frenó el aumento para los usuarios residenciales y estableció que era de cumplimiento obligatorio realizar la AP con anterioridad, para establecer un nuevo cuadro tarifario. A su vez, dejó expresamente marcado que *“las opiniones vertidas en el procedimiento de audiencia sean efectivamente consideradas”*, dado que *“considerar que la participación no tiene esta incidencia en la decisión, volvería el procedimiento de consulta en puro ritualismo”*.

De este modo –y una vez más– fue necesario recurrir a la Justicia para poner en marcha un canal de participación, aun cuando no posee alcance resolutivo. Finalmente, la convocatoria fue efectivizada a mediados de septiembre en la ciudad de Buenos Aires, con una vasta presencia de fuerzas policiales, gran cantidad de manifestantes por fuera del recinto impedidos de ingresar, y representantes de asociaciones de usuarios, de cooperativas, de entidades barriales, del sector industrial y del comercio, gremios, intendentes, legisladores, Defensores del Pueblo, etc.,

de todo el país, muchos de ellos anotados para hablar, pero que no figuraban en los listados de inscripción.

Luego de casi tres días de debate, y con más de 400 oradores, mientras que el gobierno y las empresas prestadoras justificaron los aumentos, debido al “atraso en la actualización de las tarifas que provocó un deterioro general desde hace muchos años”, la mayoría de los presentes calificó a la AP como una “formalidad”. Otros argumentos giraron en torno a la falta de explicación del cálculo del valor del gas en boca de pozo, que obstaculiza la posterior determinación del valor de la tarifa, el desconocimiento de la estructura de costos en el servicio de transporte y de distribución, la “irrazonabilidad” e “inaccesibilidad” tarifaria para varios segmentos de usuarios, así como los límites de la tarifa social. Además, se puso en cuestión la “transferencia de subsidios de los usuarios a las empresas” y el retorno –como en los ’90– de la “fijación de precios en base a parámetros internacionales” y de las “tarifas dolarizadas”. En el cierre de las jornadas, el ministro Aranguren aclaró que, para las sucesivas revisiones tarifarias previstas, no serán necesarias nuevas AP *“porque los aumentos serán fijados por el mercado”*.

*Al igual que en el caso de otras instancias de participación, la recurrente utilización formal de las AP podría entenderse como un síntoma del fracaso de ciertos tópicos incorporados en las propuestas de “modernización” del Estado y de la administración pública, y también de la crisis profunda que albergan, desde hace tiempo, las instituciones democráticas.*





## Reflexiones finales

Al igual que en el caso de otras instancias de participación, la recurrente utilización formal de las AP podría entenderse como un síntoma del fracaso de ciertos tópicos incorporados en las propuestas de “modernización” del Estado y de la administración pública, y también de la crisis profunda que albergan, desde hace tiempo, las instituciones democráticas.

En cuanto a la primera afirmación, corresponde marcar que la mayoría de los gobiernos del mundo parecen más preocupados en reforzar los “Estados vigilantes”, con capacidad para ejercer el *control sobre los ciudadanos* antes que el *control de los ciudadanos* sobre él. Dicha alternativa supone –al decir de Chomsky– un “sutil y diferenciado concepto de la transparencia”, bastante apartado del declamado principio de la democracia activa o del empoderamiento ciudadano necesario para atravesar el cerco informativo que separa al Estado de la sociedad.

Para el caso argentino en particular, y luego de treinta años de proyectos de reformas “modernizadoras” del sector público, el tamaño del Estado y de sus dotaciones como argumento central de casi todas las gestiones termina invalidado cuando –una vez finalizado cada mandato– aparecen más ministerios, más estructuras, más funcionarios y –por ende– más empleados, sin que necesariamente esto signifique un avance en materia de calidad, acceso e injerencia de la ciudadanía sobre las políticas públicas. Asimismo, y lejos de negar su importancia, el enfoque



“normativista” de la participación social deja en evidencia sus restricciones a la hora de poner en funcionamiento un espacio de deliberación colectiva, si no se acompaña con la voluntad política indispensable para potenciar esa práctica como posibilidad real de involucramiento ciudadano en la toma de decisiones.



*En el caso que nos interpela, el servicio de gas natural, la situación de captura empresarial no podía ser más explícita: el ministro de Energía y Minería fue gerente de la petrolera multinacional Shell y además tenía acciones de la compañía, mientras que el nuevo interventor del Enargas renunció como presidente del directorio de Metrogas –una de las empresas a las que hoy debería controlar– para poder asumir esta nueva función.*

Respecto de la segunda cuestión, a las tensiones históricas entre capitalismo y democracia, en tiempos neoliberales, las reflexiones que Giorgio Agamben realizó en 2013 alertan sobre los peligros que supone la fusión entre legalidad y legitimidad. Para el autor, “las instituciones de una sociedad permanecen vivas solo

si ambos principios (...) permanecen presentes y funcionan en ellas sin nunca pretender coincidir”. E inmediatamente agrega, a fin de evitar posibles malinterpretaciones de esta tesis, que si en las democracias modernas “el principio legitimante de la soberanía popular se reduce al momento electoral y se resuelve en reglas procedimentales jurídicamente prefijadas, la legitimidad corre el riesgo de desaparecer en la legalidad y la máquina política igualmente se paraliza”. De allí el riesgo de la hiperjudicialización de los conflictos sociales que termina por anular la política como ámbito natural para la discusión y la toma de decisiones de los asuntos públicos.

De esta forma, el nuevo criterio de legitimidad que pretende estructurar el neoliberalismo, basado no sólo en la judicialización de lo político sino también en la “judicialización de todas las esferas de la vida social” –como bien señalan Miguel Ángel Rossi y Luis Blengino–, deja al descubierto las flagrantes condiciones de desigualdad y de exclusión en las sociedades actuales, y obliga a repensar el compromiso del Estado democrático para con el interés general, como también su relativa autonomía frente al poder de las corporaciones, para no terminar vaciando de contenido la representatividad popular. Sin este requisito, la legitimidad de la democracia como sistema de convivencia seguirá cada vez más cuestionada y –junto con ello– la posibilidad de caer en los errores del pasado sigue intacta.