

Américo A. GARCIA
Leonardo RABINOVICH

CONSUMO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

CONOCER Y HACER VALER DERECHOS



**UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO**

Consumo y participación ciudadana
Conocer y hacer valer derechos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE MORENO

Rector

Hugo O. ANDRADE

Vicerrector

Manuel L. GÓMEZ

Secretaria académica

Roxana S. CARELLI

Secretaria de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

Secretaria de Extensión Universitaria

V. Silvio SANTANTONIO a/c

Secretaria de Administración

Graciela C. HAGE

Secretario Legal y Técnico

Guillermo E. CONY

Secretario General

V. Silvio SANTANTONIO

Consejo superior

Autoridades:

Hugo O. ANDRADE

Manuel L. GÓMEZ

Jorge L. ETCHARRÁN

Pablo A. TAVILLA

Roberto C. MARAFIOTI

Consejeros

Claustro docente

M. Beatriz ARIAS

Adriana A. M. SPERANZA

Cristina V. LIVITSANOS (s)

Adriana M. del H. SÁNCHEZ (s)

Claustro estudiantil

Lucía E. FERNANDEZ

Cecilia B. QUIROGA

Claustro no docente

Carlos F. D'ADDARIO

Consumo y participación ciudadana

Conocer y hacer valer derechos

Américo A. García - Leonardo Rabinovich



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE MORENO

García, Américo A.

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

ISBN 978-987-45575-9-9

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

Universidad Nacional de Moreno

Colección: Agenda UNM
Director: V. Silvio SANTANTONIO

1a. edición: Noviembre 2017
© UNM Editora, 2017
Av. Bartolomé Mitre 1891, Moreno
(B1744OHC), prov. de Buenos Aires, Argentina
(+54 237) 425-1619/1786, (+54 237) 460-1309,
(+54 237) 462-8629,
(+54 237) 466-1529/4530/7186,
(+54 237) 488-3147/3151/3473
Ínterno: 154
unmeditora@unm.edu.ar
<http://www.unm.edu.ar/editora>

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

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

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

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

Libro de edición argentina
Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723
Prohibida su reproducción total o parcial.

UNM Editora

Consejo Editorial

Miembros ejecutivos:

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

Miembros honorarios:

Hugo O. ANDRADE
Manuel L. GÓMEZ

Dirección de Comunicación Institucional:

Ana C. LÓPEZ

Departamento de Asuntos Editoriales:

Pablo N. PENELA

Staff:

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

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



Libro
Universitario
Argentino



Presentación

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

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

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

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

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

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

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

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

Noviembre de 2017

Adriana M. del H. SÁNCHEZ

*Secretaria de Investigación, Vinculación Tecnológica y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Moreno*

Indice

Introducción

Sección 1: Derechos de los consumidores

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

Sección 2: Servicios Públicos y Servicios Financieros

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

Sección 3: Ambiente Humano

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

Sección 4: Defensa de los Derechos y del Ingreso Familiar

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

Sección 5: Defensa de la Competencia

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

Sección 6: Respuestas desde la sociedad Civil

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

SECCIÓN 1

Derechos de los consumidores

