

# ¿Poder social? Las asociaciones de usuarios y consumidores. Una mirada desde el caso del servicio público de transporte metropolitano

*Social Power? Passengers associations in the Metropolitan Transport Public Service*

## **Candela Hernandez**

Doctora en Ciencias Sociales.  
Instituto de Investigaciones Gino  
Germani, Facultad de Ciencias Sociales  
de la Universidad de Buenos Aires,  
Consejo Nacional de Investigaciones  
Científicas y Técnicas, Argentina.  
candeher@gmail.com

## **Resumen**

Este artículo está orientado a problematizar cuáles son los límites y potencialidades a la construcción de poder social de los usuarios del transporte público masivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA) para intervenir a favor de sus intereses en la toma de decisiones. Este planteo es abordado a partir del caso de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores indagando los marcos normativo-institucionales que dieron origen a la figura del usuario, a los cuerpos asociativos con potestad para defenderlos y a la construcción de instancias de participación. Con este propósito se trabaja vía el análisis documental sobre las regulaciones que afectan este campo en general y al transporte, en particular, junto con datos provenientes de entrevistas a miembros de Asociaciones y funcionarios de entidades competentes e información estadística brindada por la Secretaría de Comercio de la Nación.

## **Fecha de recepción:**

18.5.21

## **Fecha de aceptación:**

27.8.21

**Palabras clave:** transporte público - pasajeros - asociaciones de consumidores y usuarios - servicios públicos - poder social.

### **Abstract**

This article discusses the limits and potentials of the construction of social power of users of mass public transport in the Metropolitan Region of Buenos Aires (RMBA) to intervene in favor of their interests in decision-making. This approach is addressed from the case of User and Consumer Associations from inquire into the regulatory-institutional frameworks that gave rise to the user's figure, the bodies associative with legal authority to defend them and the construction of participation instances. For this purpose, it's applied documentary analysis of regulations affecting this field in general and transportation is worked on together with data from interviews with members of Associations and officials of competent entities and statistical information provided by the Secretary of Commerce of the Nation.

**Keywords:** public transportation - passengers - consumer and user associations - public services - social power.

## **Introducción**

El reconocimiento de los consumidores como figura activa de la economía es un fenómeno moderno que tiene su génesis en el avance de los procesos de globalización. En el siglo XX el auge de la sociedad de masas y la explosión del consumo pasó a ser el rasgo dominante de la organización social. La creciente mercantilización de los distintos espacios de la vida colectiva fue la brújula de las transformaciones que tuvieron como contracara la visibilización de quienes personifican la función de consumo. El fundamento teórico de esta aparición en la escena vino acompañado de múltiples recomendaciones para el armado de una ingeniería regulatoria que colaborara en mitigar los potenciales desequilibrios de poder derivados de la expansión del mercado y que pusiera límites a los beneficios de las empresas a favor de quienes adquieren bienes y/o servicios.

La traducción al contexto local de las dinámicas de mercantilización sucedidas a gran escala, pueden ser densamente observables en los procesos de reestructuración capitalista de los años noventa. En sintonía con la propuesta general de este escrito, lo son especialmente en la privatización y concesión de los servicios públicos de infraestructura económica. Estas transformaciones fueron la punta de lanza para avanzar en la problematización de las relaciones de consumo delineadas bajo los nuevos esquemas de prestación que, aún hoy, conservan muchas de sus características constituyentes. Por entonces, los diseños institucionales elaborados para organizar la trama de relaciones resultantes formalizaron una gama de derechos y obligaciones que atendieron a las particularidades de los consumidores y usuarios y crearon las condiciones para la potencial emergencia de organizaciones de la sociedad civil orientadas a representarlos.

La pregunta analítica que orienta este artículo tiene como propósito estudiar los recursos que tienen las asociaciones de consumidores y usuarios para desarrollarse como colectivo asociado y en problematizar en qué medida –aunque conformado con el fin de defender los intereses de su base de sustentación (consumidores y usuarios)– lograron alcanzar esta meta. En este artículo se busca dar cuenta de las inquietudes planteadas de corte más general, a partir del caso del transporte público colectivo de pasajeros de la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA).

La metodología empleada consiste principalmente en el análisis documental del corpus regulatorio que rige sobre las relaciones de consumo y las figuras legitimadas para su representación. Esta técnica también fue aplicada sobre un registro de prensa confeccionado con base a diarios de circulación nacional que permitieron caracterizar a los miembros de las asociaciones. En adición, se cuenta con un conjunto de entrevistas realizadas a referentes de las asociaciones de consumidores y usuarios e informantes clave de la administración pública. Complementariamente se dispone de los datos provenientes del “Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores” como de información estadística provista por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). Todos los datos fueron producidos y recopilados en el marco del proyecto UBACyT “Transporte público y conflicto social” con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.

Este escrito está ordenado temáticamente del siguiente modo. Para comenzar se sitúa la perspectiva de estudio y el recorte del campo de trabajo. En segundo término, son abordados los antecedentes constitutivos a la génesis de las asociaciones de consumidores y usuarios. Para continuar se trabaja sobre las características de las asociaciones. Luego son abordadas las vinculaciones que éstas establecen con su base de sustentación y el tipo de relación que mantienen con los canales institucionales con los que están relacionadas para el caso del transporte público colectivo de pasajeros. Como cierre del artículo se exponen las conclusiones arribadas.

## **La pregunta por el poder social en el campo de los servicios públicos**

El problema de investigación que se aborda en este artículo encuentra sustrato en la perspectiva de los recursos de poder (Beverly 2005; Schmalz 2017; Wright 2000). El eje central de este planteo teórico sostiene que la forma en que está organizada socialmente la producción, determina los criterios de distribución, control y uso de los recursos estratégicos que están en juego.<sup>1</sup> En estos ordenamientos entran en relación el Estado, la Economía y la Sociedad Civil con sus respectivas personificaciones y funciones. La lógica que domina esta interacción está en estrecha relación con la mayor o menor capacidad de acción que cada uno tiene para alcanzar sus intereses particulares. En su funcionamiento este esquema abre la oportunidad a potenciales conflictos entre actores, derivados de la distribución desigual de poder y de propósitos no necesariamente convergentes o hasta incluso antagónicos.

En nuestro caso de estudio, esta mirada nos sitúa en el conjunto de relaciones establecidas entre quienes encarnan la función de prestación, regulación y consumo de los servicios públicos. Entre el Estado, las empresas y los usuarios. El foco del análisis está puesto en el tipo de inserción que éstos últimos poseen en el esquema de relaciones conformado.

Con esta direccionalidad –a partir de la propuesta de Wright (2006)– se busca avanzar en el reconocimiento de los límites y potencialidades que tienen los usuarios para construir poder social. Este refiere a la capacidad de acción de tipo voluntaria y cooperativa de la sociedad civil para incidir (en este caso) sobre la prestación de los servicios públicos; interpelar a la movilización a quienes comparten intereses y desplegar metas que tengan como horizonte una perspectiva de bienestar general. El poder social resultará fortalecido en la medida en que con una orientación progresiva logre disputar terreno a los poderes del Estado y la economía en los espacios de toma de decisión en los que se dirime la lógica de asignación de los recursos. Estará limitado cuando las posibilidades de su realización se vean obstaculizadas en las dimensiones que éste comprende.

El ámbito del transporte resulta fructífero para abordar esta propuesta por ser un servicio público de infraestructura económica dada su relevancia para el funcionamiento de la sociedad. Mismo por haber atravesado reformas estructurales que afectaron directamente la organización social de su prestación. En particular, el transporte público colectivo de pasajeros de la RMBA suma interés analítico debido a que hasta años recientes la calidad de la prestación en especial de los modos ferroviarios de superficie y subterráneos fueron objeto de una creciente y profunda degradación de su calidad, redundante en una afectación directa de las condiciones de vida de los usuarios del transporte (Pérez 2014).

El prisma de análisis adoptado, el campo temático y el caso analizado lleva a poner el foco del trabajo en reconocer cuáles son los tipos organizativos que pueden identificarse en la

sociedad civil. En este artículo el eje estará puesto en las asociaciones de consumidores y usuarios. La relación que éstos tienen con quienes conforman la masa crítica de su base social de sustentación, en este caso, los usuarios del transporte público de pasajeros. La delimitación de sus metas manifiestas y la concordancia con las acciones desplegadas. Las tramas de relaciones en las que están insertos y los grados de habilitación social o mecanismos institucionales de participación con los que se encuentran en las dinámicas de relación en las que están involucrados para ejercitar su forma específica de poder.

## **Una estructura de oportunidad**

En el caso argentino pensar la emergencia de las Asociaciones de Usuarios y Consumidores necesariamente lleva a retrotraerse al contexto de traspaso de la explotación de los servicios públicos a manos de empresas privadas ocurrido en la década del noventa (Basualdo, 2006).<sup>2</sup> En lo que respecta a la relación entre el Estado, las empresas y los usuarios este cambio generó una transformación en la forma de ordenar el esquema de responsabilidades y definir ámbitos de acción. A rasgos generales y como característica transversal al conjunto de los servicios públicos, el Estado –aunque mantuvo su intervención en la definición de las metas generales de las prestaciones–, pasó a ejercer funciones de fiscalización y/o control vía la creación de distintos mecanismos institucionales y entes reguladores con estas facultades. Las empresas privadas que por entonces tomaron su provisión sea por delegación temporaria de su prestación (concesión) o por la compra de activos (privatización), asumieron la explotación directa de los mismos (García 2008; Nahón 2006; Oszlak 2004).

En el caso del transporte público masivo de pasajeros metropolitano, la red de los trenes urbanos de superficie y de subterráneos fue concesionada. Iniciado el proceso a fines de los años ochenta el traspaso culminó en el año 1995 cuando las empresas Transportes Metropolitanos; Trenes de Buenos Aires; Ferrovías y Metrovías tomaron potestad sobre la totalidad de los servicios.<sup>3</sup> Por su parte, el autotransporte de pasajeros urbano y suburbano de Jurisdicción Nacional<sup>4</sup> mantuvo su estructura de explotación privada que en el año 1994 fue sometida a cambios en sus lineamientos regulatorios que promovieron que en el tiempo se produjera una tendencia a la concentración empresaria (Pérez 2019; Pérez y Sánchez 2019). La resultante de este período fue que la operatoria de todos los modos de transporte del sistema metropolitano quedó bajo gestión privada.

Como se indicó con anterioridad la contracara de este proceso para todos los servicios públicos fue la creación de los organismos de control. La emergencia de estos entes no necesariamente estuvo integrada a los procesos de privatización/concesión al producirse dilaciones en su constitución. La secuencia idealmente prevista para dar paso a la formalización regulatoria que implica la diagramación institucional; la creación del ente regulador y la concreción del traspaso, no se cumplió (Oszlak *et al.* 2000). En el

caso de los transportes concesionados fue cedida la explotación de los servicios, luego implementado el marco regulatorio y por último creado el organismo de control correspondiente. La Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) entró en funciones en el año 1996 al fusionarse la Comisión Nacional de Transporte Automotor y de la Comisión Nacional de Transporte Ferroviario y la Unidad de Coordinación del Programa de Reestructuración Ferroviaria.

Con coordenadas espacio temporales similares, emergieron distintos mecanismos con el propósito de amparar institucionalmente las relaciones de consumo (audiencias públicas, defensoría del pueblo, consejos consultivos, entre otros) (López y Felder 1997). La orientación subyacente de éstas innovaciones institucionales estuvo marcada por la búsqueda en consolidar la idea de un ciudadano consumidor posicionando frente a la expansión del mercado y los nuevos términos y condiciones de la relación entre éste y el Estado (del Cueto y Luzzi 2016). En nuestro país, la Ley de Defensa del Consumidor 24.240 en 1993<sup>5</sup> y un año después el artículo 42 de la Constitución Nacional de 1994, incentivó la creación de las asociaciones de consumidores y usuarios y estableció como necesaria su participación en estos espacios (Constitución Nacional, art. 52). En el campo de los servicios públicos, las disposiciones establecidas estuvieron orientadas a promover mecanismos de protección de los consumidores identificados en una posición estructural desventajosa en contexto de las nuevas relaciones de mercado desplegadas (García 2008; López y Felder 1997; Oszlak *et al*, 2000)).

La normativa habilitó la conformación de cuerpos asociativos provenientes de la Sociedad Civil bajo la figura de Asociaciones de Usuarios y Consumidores. En su texto sostiene que: “las asociaciones de consumidores y usuarios constituidas como personas jurídicas reconocidas por la autoridad de aplicación, están legitimadas para accionar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados intereses de los consumidores o usuarios” (ley 24.240; capítulo XIV; art.55). De acuerdo con la delimitación institucional éstas deben conformarse como asociaciones civiles y registrarse en la Secretaría de Comercio para poder funcionar. Deben estar orientadas a promover el bien común en materia de relaciones de consumo y hacerlo de forma independiente de la política partidaria y del fin de lucro como objeto de su orientación. En su funcionamiento este tipo organizativo puede atender reclamos de modo directo realizados a éstas por los usuarios en carácter de mediadoras e interponer acciones orientadas a mitigar los abusos de poder de las empresas. Están habilitadas para promover acciones judiciales en lo que respecta a la defensa de derechos de incidencia colectiva en materia de relaciones de consumo. Como indica la Constitución también deben participar de las instancias consultivas que funcionan en los organismos de control de los distintos servicios públicos (Rosato y Arribas 2008). Dadas las características de su génesis este tipo de asociaciones son las que están legitimadas para asumir la defensa de los intereses de los usuarios y consumidores.

En el caso de los servicios públicos como contraparte al estímulo institucional a la creación de asociaciones, los organismos de control debían contemplar en sus diseños la habilitación de espacios consultivos que las reconocieran como un actor activo con capacidad para involucrarse en instancias de toma de decisión (López y Felder 1997). No obstante, la creación de los entes regulatorios no significó necesariamente la apertura de canales institucionales que promovieran la participación. Este proceso fue muy heterogéneo según los casos, pero la dilación fue el rasgo dominante para la mayoría de los servicios. Como se verá más adelante, en transporte la CNRT habilitó esta instancia en el 2015 (Res. 175/15), trascurridos 19 años de su constitución y luego de que ocurriera la públicamente conocida como Tragedia de Once.<sup>6</sup> Adicionalmente el funcionamiento de estos espacios quedó circunscrito a las asociaciones que estuvieran registradas y habilitadas para hacerlo. Esta condición permitió únicamente involucrarse a aquellos colectivos de usuarios que contaran con recursos disponibles y tuvieran la capacidad para constituirse formalmente como asociaciones de usuarios y consumidores (Azpiazu y Forcinito 2003).<sup>7</sup> Como sostienen Lascoumes y Le Galès (1948), los actores sociales y políticos tienen capacidades de acción muy diferentes en función del nivel de institucionalización con el que cuentan. En este proceso son ciertos colectivos, intereses y valores los que se ven privilegiados con relación a otros.

La síntesis realizada permite hipotetizar en torno a las condiciones de surgimiento de las Asociaciones de Consumidores y Usuarios. Puede observarse que su génesis estuvo vinculada a una estructura de oportunidad político-institucional que creó condiciones favorables para que experiencias organizativas de este tipo pudieran prosperar. En este caso el contexto propicio, logró articularse con un sustrato fértil que pudo promover experiencias organizativas impulsadas por actores que contaron con recursos y capacidad de movilización. La pregunta es entonces en qué medida esta imbricación entre mecanismos de habilitación social y organizaciones de la sociedad civil logra en su dinámica, ampliar los márgenes a la construcción de poder social. Caracterizar a las asociaciones puede aportar a la identificación de observables que den respuesta a este interrogante.

## **Las asociaciones**

Las asociaciones son de carácter voluntario. Para constituirse requieren de la disposición de miembros activos dispuestos a asociarse y que cuenten con recursos de distinta índole (culturales, políticos, valorativos, económicos, educativos, entre otros). También que estén decididos a avanzar para formalizarse como asociaciones por la defensa de los derechos de consumidores y usuarios en el plano institucional. Con dicho propósito las asociaciones requieren delimitar un campo de actuación. Pueden conformarse en tono a un objeto particular como ser la defensa de los derechos de los usuarios y consumidores de los recursos hídricos, las actividades financieras, entre otros ejemplos que pueden identificarse en este universo. También pueden constituirse delimitando como meta

general la defensa de consumidores y usuarios sin restringir desde el inicio su función a un área de trabajo específica. Esto les permite construir un terreno de actuación al ganar experiencia y alcanzar mayor capacidad de incidencia sobre determinados temas que finalmente logra instituirlos como referentes para intervenir en ese campo.

Para el año 2020 a nivel nacional tenían existencia jurídica 45 Asociaciones de Consumidores y Usuarios según los datos provistos por el “Registro Nacional de Asociaciones de Consumidores” del Ministerio de la Producción (RNAC, 2020). En su distribución territorial –si tomamos en consideración las sedes centrales– las mismas tienen una cobertura que se concentra en la Región Metropolitana de Buenos Aires.<sup>8</sup> El 62% están ubicadas en esta área. El 78.5% tiene actuación en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras que el 21.5% restante en los partidos del conurbano bonaerense.

Como característica general –aunque no necesaria– las Asociaciones de Consumidores y Usuarios están principalmente integradas por cuadros calificados. Aunque este no es un requisito para poder conformar una asociación, destaca como regularidad entre sus miembros que sean profesionales del derecho. Esta condición funciona como una herramienta con la que cuentan para intervenir en el terreno del litigio jurídico sobre el que tienen potestades (Botto 2007; López y Felder 1997). Esta *expertise* constituye un recurso instrumental al facilitar la integración a espacios de toma de decisiones, la construcción de argumentos robustos y persuasivos y de oponer propuestas y contra propuestas que se traducen en capacidades para el ejercicio del poder (Fairfield 2015).

Otra característica de los integrantes de las asociaciones es su estrecha relación con los partidos políticos. El caso emblemático de esta relación es el de Héctor Polino, referente de “Consumidores Libres” quien fuera Diputado nacional durante 12 años consecutivos por el partido Socialista en el período 1993–2005. En sus palabras: “He sido, soy y seré afiliado y dirigente del Partido Socialista pero consumidores somos todos” (Entrevista personal a Héctor Polino, 2018). También puede referirse al caso de Patricia Vaca Narvaja de trayectoria política y militante peronista de la “Asociación Consumidores Argentinos”, luego Subsecretaria de Defensa del Consumidor bajo la gestión presidencial de Néstor Kirchner (2003–2007), diputada nacional electa en representación de la provincia de Córdoba alineada con el oficialismo nacional entre los años (2005 y 2009) y embajadora en México hasta 2015. Otros ejemplos de público conocimiento son los de Sandra González de la “Asociación de Consumidores y Usuarios de la Argentina” (ADECUA), públicamente vinculada al partido Radical (“Nace Cambiemos en la”, 20 de abril de 2017). También el caso de Susana Andrada del “Centro de Educación al Consumidor” (CEC) quien estuvo por integrar la lista del Frente Renovador como candidata a Diputada nacional para las elecciones legislativas de 2017 (Cantón 2017). Otro ejemplo, es el de Claudio Boada de la “Unión de Consumidores y Usuarios”, quien en los mismos comicios referidos integró la lista como pre-candidato suplente a diputado de Unidad Ciudadana para la Capital Federal, encabezada por Daniel

Filmus (“Lista de Unidad”, 19 de octubre de 2017). Otro es el caso de Fernando Blanco Muiño de “Unión de Consumidores”, hombre orgánico de la militancia radical y Director Nacional de Defensa del Consumidor durante la gestión de la Alianza Cambiamos (2015-2019) (“Otro nombramiento: Blanco”, 11 de diciembre 2015). Este perfil profesionalizado en el campo de la política observable en las trayectorias personales de los principales referentes de las distintas asociaciones también actúa como un recurso para la acción. En este caso, proveniente de articular con espacios y actores pertenecientes a otros ámbitos. En este sentido puede hipotetizarse que esta vinculación –a priori explícitamente limitada por el marco regulatorio que las afecta– termina por constituir a las asociaciones en una vía de los partidos políticos para ampliar sus espacios de intervención (Hernandez 2019).

Respecto a los recursos económicos provistos por el Estado del que disponen las asociaciones para mantenerse en funcionamiento denominados “Contribuciones financieras a cargo del presupuesto nacional” los criterios para la erogación de los fondos están estimados conforme a dos grandes líneas de financiamiento. La primera y más importante en términos de recursos orientada a solventar proyectos específicos (capacitaciones, campañas, talleres para la educación de los consumidores, etcétera). La segunda a mantener el funcionamiento institucional de las asociaciones. Con base a estos criterios año a año se evalúa el desempeño de las asociaciones y revisan los requisitos que deben cumplir para recibir la contribución financiera.

En los años noventa el monto asignado a cada una de las asociaciones comenzó constituyendo una suma significativa. En 1994 iniciado el desembolso de fondos bajo el modelo de convertibilidad (\$1 un \$USD) este alcanzó los \$USD 60 mil para cada asociación en funcionamiento. Por entonces eran 5 las registradas (Botto, 2007). A lo largo del tiempo los cambios producidos en el modelo económico implicaron una disminución de la capacidad adquisitiva del dinero disponible por asociación. La evolución de los recursos se inscribió en un marco de situaciones macro-económicas disímiles pero constantes en una tendencia devaluatoria de la moneda nacional proceso abierto con la crisis de 2001 y la salida de la paridad cambiaria. La caída de las asignaciones también estuvo afectada por el incremento del dominador sobre el cuál se dividen al crecer la cantidad de asociaciones registradas. Los datos disponibles permiten mostrar evidencia hasta el año 2006<sup>9</sup> para el cual éstas habían ascendido a 30 registradas, sextuplicando la cantidad de asociaciones del año 1994 y recibiendo una contribución equivalente a los \$USD 3808 cada una según la cotización del peso estimada en \$3,07 para ese año (Hernandez 2019). Además, las asociaciones reciben un monto extra por participar en los Consejo Consultivo de los organismos de control. De acuerdo con los testimonios de los referentes entrevistados dichas asignaciones rondaban en el año 2018 los \$5000 (\$USD 244 según cotización) por institución en la que participan (Entrevista personal referente DEUCO y ADDUC 2018). Aunque los recursos provenientes del Estado no constituyen para las asociaciones una fuente de capitalización, cuentan en estos

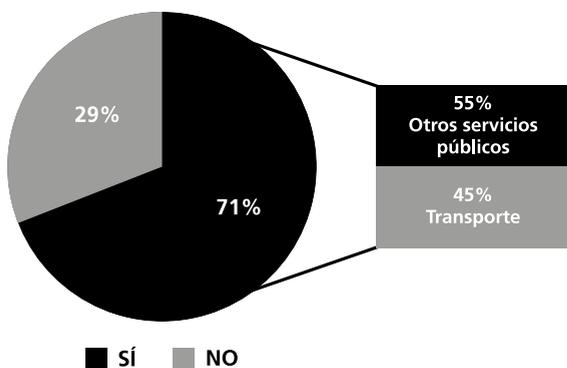
términos con una ventaja relativa respecto de otras organizaciones dedicadas también a la defensa de usuarios y consumidores. En el caso del transporte las autodenominadas como organizaciones de usuarios no tienen ningún tipo de ayuda económica para su sostenimiento ni reconocimiento institucional de sus funciones (Hernández 2019).

Lo planteado hasta acá nos permite sostener que existe un marco regulatorio que da entidad e institucionalidad formal a las asociaciones de usuarios y consumidores y que delimita –al menos teóricamente– su campo de intervención. También que los miembros de las asociaciones tienen un nivel de calificación y *expertise* profesional que abona a la consolidación de su estructura organizativa. La articulación con otros actores perteneciente a ambos diferentes como ser en este caso predominantemente el campo de la política partidaria colabora en la capitalización de recursos externos devenidos de acciones de cooperación con otros. Estas disposiciones constituyen recursos que se articulan en la construcción de poder social de las asociaciones. En este punto continúa vigente la pregunta por en qué medida en la dinámica de funcionamiento, las asociaciones logran traducir estos recursos en capacidades para el ejercicio del poder social. Como esto se produce en el ámbito del transporte público en la Región Metropolitana de Buenos Aires puede darnos una mejor aproximación a esta pregunta.

### **En el transporte**

Entre las asociaciones registradas no existe ninguna constituida con el objeto de intervenir exclusivamente en el área de los servicios públicos de transporte de pasajeros de la Región Metropolitana. En las entrevistas realizadas uno de los testimonios refería a la “Asociación Usuarios del Transporte Público” como la única constituida con estos fines (Entrevista personal académica especializada, 3 de julio de 2018). Hasta el momento no pudieron encontrarse registros de prensa ni bibliográficos que dieran cuenta de la mencionada asociación. Tampoco de ninguna otra conformada con el motivo específico de defender a los usuarios de los servicios de transporte.

### Asociaciones de Usuarios y Consumidores según tengan a los servicios públicos como objeto de intervención (2020).



**Fuente:** Elaboración propia con base a datos relevados (registros CNRT, web, redes sociales y entrevistas) N:28.

En la actualidad los reclamos vinculados a este último son retomados por quienes se dedican a atender aquellos relativos a los servicios públicos en general. Como muestra el gráfico N°1, las asociaciones que dan tratamiento a este tipo de demandas representan una porción mayoritaria del universo de las asociaciones (71%) con incidencia en la RMBA. El 29% restante tiene como área distintiva otros tópicos. De este universo el 45% se ocupan con mayor dedicación a temas vinculados al transporte (CNRT 2020).<sup>10</sup>

Para observar la actuación de las asociaciones en este ámbito específico es necesario situarse en las dos dimensiones que Rosato y Arribas (2008) sugieren para estudiar la dinámica de funcionamiento de este tipo organizativo. Como fue indicado con anterioridad, la primera refiere a la relación directa que las asociaciones tienen con los usuarios. Esta cuestión lleva a problematizar en qué medida son o no son consideradas por quienes utilizan los servicios de transporte masivo como una vía disponible para tramitar sus demandas vinculadas a la prestación. Al ser esta una dimensión relacional puede considerarse que no sólo son las acciones que las asociaciones puedan realizar para promover una mayor interacción, sino que también se juegan las disposiciones que tienen los usuarios -en este caso del transporte- para utilizar los canales institucionales de reclamo.

En este punto retomamos la sugerencia de Acuña y Chudnovsky (2013) que denominan como base de sustentación al soporte material con el que un espacio organizativo cuenta al asumir funciones de representación. En este caso los usuarios del transporte público masivo de pasajeros. En esta relación puede identificarse una debilidad en el vínculo. De acuerdo con los testimonios recabados en las entrevistas realizadas a los referentes de distintas asociaciones (2018-2019), éstas coinciden en reconocer como rasgo general, bajos niveles de demanda de sus funciones por parte de los consumidores.

Conforme a su testimonio puede decirse que la relación directa que las Asociaciones guardan con los reclamantes es de poca intensidad. Además, según indican, las quejas efectuadas individualmente por quienes se contactan con ellas por casos vinculados al transporte, es minoritaria. Las áreas en las cuáles reciben mayores quejas son principalmente las vinculadas a los servicios domiciliarios como telefonía, electricidad y gas, en ese orden de importancia según indican.

En el caso del transporte público masivo de la región, investigaciones de autoría individual y del equipo de trabajo muestran que uno de los rasgos característicos de los pasajeros es la ausencia de una cultura de reclamo institucional formal (Hernandez, 2017, 2019; Pérez & Rebón, 2017). Relevamientos por encuesta de elaboración propia permitieron identificar como característica transversal a los usuarios un marcado desconocimiento de los canales de reclamo que tienen disponibles para viabilizar sus disconformidades. Al indagar en particular por el caso de las asociaciones, los usuarios encuestados sostienen mayoritariamente que no existe una personificación social que encarne la defensa de sus intereses. En sus palabras: “Nadie nos defiende”. El dato sobresaliente es que en un 90% desconocen la existencia de asociaciones de consumidores y usuarios.

Por otra parte, entre quienes sí conocen las formas de reclamo vigentes existe un descreimiento generalizado de que éstas sean efectivas para resolver sus problemas (Relevamientos TCS, 2015,2016 y Hernandez-UBACyT, 2018).<sup>11</sup> Al respecto de este gran tópico, el referente de una asociación entrevistado decía: “La gente está muy remisa, no por indiferencia sino por incredulidad de que los mecanismos que puede utilizar les puedan servir para restituir derechos (Entrevista personal referente DUC, 26 de febrero de 2018).

Además, en el caso de los usuarios del transporte la disposición al reclamo está atravesada por un elemento más. Este refiere a la capacidad con lo que éstos cuentan para poder identificar una situación como problemática, elaborarla como un tema que requiere de una acción reclamatoria y efectivamente ejecutarla. Pérez (2014) mostró para el caso ferroviario como el nivel educativo es una variable que funciona como un recurso que nutre esta práctica. Aunque en términos globales ésta resulta marginal para los usuarios del conjunto de los servicios, puede hipotetizarse que el modo en que el nivel educativo juega interviniendo en la construcción de una disposición a la demanda es extensiva a los usuarios de los distintos modos de transporte (Hernandez y Pérez 2021). Esta misma variable juega también a otro nivel en oposición a quienes integran las asociaciones que -como fue indicado- son profesionales con una marcada actividad en la vida política partidaria nacional. Esta característica distancia en cierta medida a los referentes de las asociaciones de los atributos medios de quienes utilizan los servicios públicos de transporte. En especial esto se da para el caso de los usuarios de los trenes urbanos y el autotransporte (Hernandez y Pérez,2021).

La segunda dimensión que sugieren Rosato y Arribas (2008) está vinculada a la participación de éstas en los entes de control. Como fue adelantado en las páginas precedentes la conformación de los espacios consultivos fue un proceso heterogéneo según los servicios. Para el caso de interés la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) al comienzo de sus funciones tuvo un primer intento por construir un espacio de estas características denominado como “Consejo Asesor” iniciativa que no llegó a prosperar. Finalmente, inauguró su Consejo Consultivo de Usuarios en el año 2015. Dado los plazos puede sostenerse que la “necesaria participación” de los consumidores y usuarios en instancias de toma de decisión y control, tardó 19 años en ponerse en funcionamiento. La resolución que le dio origen a dicha instancia se estipuló que el Consejo estuviese integrado por las Asociaciones de Usuarios y Consumidores, inscriptas y habilitadas en el RNAC que hayan manifestado su voluntad de asistir.

Conformado el espacio del Consejo Consultivo según la Resolución N°339/2015, se estipuló que éste estaría integrado por un representante de cada asociación, inscripta y con capacidad asignada para mocionar y votar. Se fijó la periodicidad de las reuniones en un encuentro mensual con el objeto de tratar temas vinculados a la seguridad y calidad del transporte. Se estableció que, para cada caso, debería elaborarse un informe y una propuesta de acción sometida a votación, bastando la simple mayoría para su aprobación. Cada asociación, podría votar una vez por cada moción debatida. En cada nueva reunión se incorporaría como primer punto del orden del día, el informe de avance de las acciones respecto a lo aprobado en sesiones anteriores (Resolución N°339/2015).

Según los datos provistos por la Comisión Nacional de Regulación del Transporte participan del “Consejo consultivo de Usuarios” de la CNRT, el 30% de las asociaciones con injerencia en la Región Metropolitana de Buenos Aires. Esta proporción aumenta al 42% si se calcula sobre la base de las Asociaciones que se dedican con mayor intensidad a temas vinculados a los servicios públicos. De acuerdo con las entrevistas realizadas a referentes de asociaciones, se desprende como rasgo general que atraviesa a este tipo de instancia participativa en todos los entes, el posicionamiento periférico dado a las Comisiones de Usuarios. Por ejemplo, según indican, al no brindar la infraestructura básica para su funcionamiento o los escasos recursos económicos asignados (Entrevistas 2018-2019).

En el caso de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte según indican referentes de las asociaciones, a diferencia de lo que ocurre con otras instancias consultivas, no se entrega subsidio a las que de ella participan. En palabras de un entrevistado: “En la CNRT [el consejo consultivo] se creó hace poco, pero por ejemplo ahí, se crea una comisión de usuarios, pero sin recursos, ahí no hay ni siquiera un subsidio, pero nada. Inclusive este año se le reclamó, pero no, subsidio no hay, si quieren venir vienen si no quieren venir, no vengan” (Entrevista referente DEUCO, 26 de febrero de 2018)

De acuerdo con los testimonios de los entrevistados, la falta de recursos atenta contra la capacidad de las Asociaciones de generar estrategias de control e intervención sobre las redes de transporte. En su argumento, sostienen que éstas presentan altos niveles de complejidad y problemáticas disímiles al interior de los modos y según su tipo. En las entrevistas, también surge que en muchas oportunidades el espacio del Consejo es utilizado para plantear problemáticas puntuales y de poca escala, que actúan desvirtuando la potencialidad del espacio (Entrevista asociaciones 2018–2019). También ocurre que, frente a proyectos a aplicarse en el sector con un mayor impacto potencial sobre los intereses de los usuarios y consumidores, lo indicado por las Asociaciones no se refleja luego en la toma de decisiones.

El estado de situación frente al que se encuentran los usuarios del transporte público de pasajeros reviste diferentes problemas por las dislocaciones que ocurren entre la identificación de una situación problemática y la acción del reclamo, representados y representantes, canales institucionales vigente y capacidad efectiva de que éstos permitan tramitar los objetos para los que fueron creados.

### **¿Poder social?**

Este artículo permitió trazar algunos ejes para abordar la pregunta por los límites y potencialidades a la construcción de poder social, en este caso, de los usuarios del transporte público masivo de la Región Metropolitana de Buenos Aires. Las Asociaciones de Usuarios y Consumidores constituyen una de las herramientas colectivas de las que disponen quienes utilizan estos servicios para defender sus intereses e intervenir en la toma de decisiones. Como conclusión se sostiene que en su devenir junto con las características que asumió la dinámica institucional, obturaron las posibilidades efectivas de su realización.

Como elemento potencial se identifica que una parte importante de los recursos de los que disponen estas formas organizativas, provienen de su reconocimiento y estatus fundado en el marco institucional que les da entidad. Esto les permite contar con una figura jurídica, un campo de intervención y capacidades resultantes de esta fuente.

Como limitantes a las vías del poder social son varios los elementos que pueden destacarse.

El marco normativo–institucional que creó la forma colectiva de defensa de los usuarios a la vez que habilitó vías de participación social en distintas instancias consultivas, quedó anclado al terreno de la discapacidad, pero no logró consolidarse en mecanismos para la incorporación efectiva en la toma de decisiones de la perspectiva de las Asociaciones existentes.

La composición social de las organizaciones cuyos miembros tienen una marcada trayectoria política profesionalizada es un indicador de las motivaciones organizacionales de quienes las integran que, según la ley, deberían estar libre de marcas político–partidarias.

Esto último permite hipotetizar que la lógica de reproducción de las Asociaciones no requiere de una vinculación con su base de sustentación. Condición que provoca una escisión respecto de los intereses instituidos y los efectivamente perseguidos.

En el caso de estudio, la baja cultura de reclamo y participación institucional que tienen los usuarios del transporte dificulta las posibilidades tanto de verse interpelados por los canales de participación como la generación de una disposición activa a la defensa de sus derechos por estas vías.

Estos elementos puestos en interacción construyen las condiciones que dificultan la consolidación y el despliegue del poder social en el ámbito de estudio. No obstante, en el terreno de lo realizable pueden visualizarse caminos posibles para sortear los obstáculos planteados. Los actores existentes que están organizados podrían reorientar sus acciones estrechándolas con sus metas aspiracionales. El andamiaje normativo institucional que instaura la figura del usuario es una herramienta que puede mediante el fortalecimiento de las capacidades estatales potenciarse para llevar hasta su límite el ejercicio de los derechos que promueve. Contribuir a acciones que permitan a quienes realizan su movilidad cotidiana en transporte público conocer sus derechos, también es una manera de abonar a la construcción de espacios más democráticos y de una ciudadanía más activa. En este transcurso las asimetrías de poder en la forma en que se organizan socialmente los servicios de transporte son la tónica que domina la trama de relaciones donde los usuarios del servicio quedan en una condición de indefensión.

<sup>1</sup> Wright (2010) instala este planteo a escala macro-social. No obstante, indica que las categorías de análisis pueden incluso aplicarse a nivel de una unidad socio-productiva.

<sup>2</sup> En el caso del transporte público metropolitano este proceso afectó a los modos guiados (ferrocarriles de superficie y subterráneos). Por su parte, el Autotransporte Público de Pasajeros había iniciado a fines de los años '50 su traspaso a la explotación privada, concluida a mediados de los años '60. Para una historia detallada de la evolución de este mercado puede consultarse Pérez (2021).

<sup>3</sup> Transportes Metropolitanos quedó a cargo de la concesión de las líneas de ferrocarriles San Martín, Belgrano Sur y Roca; Trenes de Buenos Aires de las líneas Sarmiento y Mitre; Ferrovías de la línea Belgrano Norte y la empresa Metrovías de la línea Urquiza y de la red de subterráneos y Premetro.

<sup>4</sup> Se considera de este modo a los servicios que operan su recorrido en la Capital Federal o entre ésta y los partidos que conforman la RMBA.

<sup>5</sup> No es el objetivo de este artículo pormenorizar en los cambios en la normativa, pero es necesario mencionar que en el año 2008 la ley de Defensa del Consumidor fue modificada por la ley 26.361. En el año 2014 los derechos de consumidores y usuarios fueron también incluidos en el Código Civil y Comercial de la Nación aprobado por Ley 26.994 condición que fortaleció en el plano formal los derechos quienes personifican el consumo.

<sup>6</sup> El 22 de febrero de 2012 una formación ferroviaria de la línea Sarmiento chocó el sistema de amortiguación del andén en la estación terminal de Once. Este hecho dejó un saldo de 52 víctimas fatales y 789 heridos. La posterior movilización de los familiares de las víctimas fue uno de los elementos clave en la motorización de cambios en el sistema ferroviario como en el conjunto de la red de los servicios de transporte público colectivo de la RMBA. Entre las distintas respuestas estatales puede mencionarse la apertura de canales institucionales de mayor o menor grado de formalización con organizaciones de la sociedad civil circunscritas en su intervención al transporte de pasajeros (Hernandez 2019).

<sup>7</sup> En el ámbito del transporte metropolitano pueden registrarse distintas experiencias asociativas de carácter informal. En particular éstas nacen asociadas a los modos guiados y en especial a los trenes urbanos. Se autodenominan como “organizaciones de usuarios” constituidas para demandar por mejoras en las condiciones de prestación de los servicios y por la creación de espacio de participación que las contemplan (Hernandez 2019).

<sup>8</sup> Conforme a lo dispuesto en la Resolución N°461/99 las distintas organizaciones tienen filiales en diferentes puntos del país.

<sup>9</sup> En 2007 por Resolución N°187 de la Secretaría de Comercio por entonces bajo la gestión de Guillermo Moreno se derogó la Resolución N°612 donde se definían los criterios y asignaban las partidas presupuestarias correspondientes a las contribuciones financieras. El argumento de la suspensión señalaba que los fondos no necesariamente iban a ser designados a este tipo asociativo en particular al entender que en el amplio campo de las organizaciones de la sociedad civil existen otros agentes con funciones de relevancia que deben ser también alcanzadas por políticas de inclusión. Al respecto un exfuncionario de la Secretaría de Comercio decía: “Empezamos a separar la paja del trigo. Los que son sellos de goma y los que no lo son. Ya que el Estado va a dar plata que es de todos los argentinos que se la da a los que corresponde” (Entrevista personal exfuncionario Secretaría de Comercio, 2019). Desde entonces no pudo tenerse acceso a las publicaciones donde salían registrados los montos asignados. Esta decisión fue revisada tras el cambio de gestión en el año 2015.

<sup>10</sup> Este dato fue reconstruido con base a información de la CNRT; Páginas Web y redes sociales de las asociaciones y registros de entrevistas. Fueron tomadas como Asociaciones con intervención en el campo de los servicios públicos aquellas que reciben reclamos de usuarios y a la vez participan de al menos un ente de control.

<sup>11</sup> Desde el año 2007 el equipo de trabajo viene realizando encuestas a pasajeros de los servicios públicos de transporte. En junio de 2015 y de 2016 fueron realizados dos relevamientos no representativos aplicados a los usuarios del ferrocarril de superficie. Los mismos culminaron con 300 casos. En noviembre de 2018 fue realizado un relevamiento similar a usuarios del ferrocarril subterráneo y del autotransporte. Este último constó de 400 casos en total. Las tendencias verificadas en esos años muestran un carácter de larga duración lo que permite hipotetizar que continúan vigentes al momento de escritura de este artículo

## Referencias bibliográficas

**Acuña, C., y Chudnovsky, M.** (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En C. Acuña comp. *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, págs. 19-64.

**Azpiazu, D., y Forcinito, K.** (2003) “Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En A. Catenazzi, D. Azpiazu y K. Forcinito (eds.) *Recursos públicos, negocios privados: Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Los Polvorines: Universidad Nacional General Sarmiento, págs 11-112.

**Basualdo, E.** (2006) *Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Beverly, S.** (2005) *Fuerzas de trabajo. Los movimientos obreros y la globalización desde 1870*. Madrid: Akal.

**Botto, A.** (2007) *¿Quién defiende a los consumidores? La regulación de los servicios públicos residenciales en Argentina y en Brasil después de las privatizaciones*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

**Cantón, M.** (2017) “Primera baja en la lista porteña de Massa: No va Susana Andrada”. 23 de junio. [https://www.clarin.com/politica/primera-baja-lista-portena-massa-va-susana-andrada\\_0\\_B1OQRli7-.html](https://www.clarin.com/politica/primera-baja-lista-portena-massa-va-susana-andrada_0_B1OQRli7-.html)

**Del Cueto, C. y Luzzi, M.** (2016) “Salir a comprar. El consumo y la estructura social en la Argentina reciente”. En G. Kessler (comp.), *La sociedad Argentina hoy. Radiografía de una nueva estructura*. Buenos Aires: Siglo XXI, págs. 209-231.

**Fairfield, T.** (2015) *Private Wealth and Public Revenue in Latin America Business Power and Tax Politics*. New York: Cambridge University Press.

**García, A.** (2008) *Privatización, regulación y participación de la sociedad civil. La incidencia de las asociaciones de consumidores en la regulación de los servicios públicos*. Buenos Aires: Centro de Investigación de la Regulación y del Derecho del Consumidor.

**Hernandez, C.** (2017) *Entre conflictos y accidentes. La construcción de los ferrocarriles metropolitanos como problema público (2002-2015)* Tesis de Maestría. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Hernandez, C.** (2019) *Las vías del poder social. Límites y potencialidades a la capacidad asociativa de los usuarios/pasajeros del sistema metropolitano de transporte público colectivo (2002-2017)*. Tesis de Doctorado.. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Hernandez, C., y Pérez, V.** (2021) “El porvenir de la movilidad como derecho social. Reflexiones sobre la configuración de un espacio en construcción”. *PostDATA*: 47-69.

**Krantzer, G. y Sánchez, J.** (1994). Una indagación sobre el transporte automotor en Buenos Aires: Maduración del sistema y concentración. Buenos Aires: *Comisión Nacional de Transporte Automotor*.

**Lascoumes, P. y Le Galès, P.** (1948) *Sociología de la acción pública*. México DF: El Colegio de México.

**Lista de Unidad Porteña** (2017) *Daniel Filmus y candidatos a diputados por Buenos Aires* octubre 19). [https://www.clarin.com/politica/lista-unidad-portena-daniel-filmus-candidatos-diputados-buenos-aires\\_0\\_BySabo0nW.html](https://www.clarin.com/politica/lista-unidad-portena-daniel-filmus-candidatos-diputados-buenos-aires_0_BySabo0nW.html)

**López, A. y Felder, R.** (1997) *Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la post privatización*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública.

**Nace Cambiemos en la Ciudad y la UCR porteña se divide por Lousteau.** (2017, abril 20). *Nuevos papeles*. [www.nuevospapeles.com/nota/3156-nace-cambiemos-en-la-ciudad-y-la-ucr-portena-se-divide-por-lousteau](http://www.nuevospapeles.com/nota/3156-nace-cambiemos-en-la-ciudad-y-la-ucr-portena-se-divide-por-lousteau)

**Nahón, C.** (2006) “El estado del Estado. El desafío de los servicios públicos”. *Realidad Económica* 219,:8-32.

**Oszlak, O.** (2004) “Privatización y capacidad de regulación estatal: Una aproximación teórico-metodológica”. En L. Bresser Pereira, N. Cunill Grau, L. Garnier, O. Oszlak, & A. Przeworski *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, págs. 139-193.

**Oszlak, O., R. Felder y K. Forcinito** (2000) *La capacidad regulatoria del Estado en Argentina*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos, 4-76.

**Pérez, V.** (2014) “Viajar en la Ciudad. Movilidad, padecimiento y disconformidad entre los pasajeros de transporte ferroviario del área metropolitana de Buenos Aires”. *Argumentos. Revista de crítica social* 16:315-343.

**Pérez, V.** (2021) «A 90 años de la aparición del colectivo. Reflexiones sobre la participación del Estado en un servicio público esencial en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)». *Sociohistórica* 47:1-20.

**Pérez, V.** (2019) “Políticas públicas y acciones empresarias en el mercado de autotransporte público de pasajeros”. *Realidad Económica*, 325:9-34.

**Pérez, V. y J. Sánchez** (2019) «La relación Estado-mercado en la configuración del autotransporte público colectivo de pasajeros en la Región Metropolitana de Buenos Aires (1928-2018)». *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 9 (18) 319-343.

**Pérez, V. y J. Rebón** (2017) *La perturbación como motor de la historia. Los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*. Biblos-CLACSO.

**Rosato, A. y V. Arribas** (2008) *Antropología del consumo. De consumidores, usuarios y beneficiarios*. Buenos Aires: Antropofagia.

**Schmalz, S.** (2017) “Los recursos de poder para la transformación sindical”. *Nueva Sociedad*, N° Especial, 20-41.

**Todo Noticias** (2015) “Otro nombramiento: Blanco Muiño a Defensa del Consumidor”. 11 de diciembre [https://tn.com.ar/economia/otro-nombramiento-blanco-muino-defensa-del-consumidor\\_641343](https://tn.com.ar/economia/otro-nombramiento-blanco-muino-defensa-del-consumidor_641343)

**Wright, E. O.** (2000) “Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise”. *American Journal of Sociology*, 105(4), 957-1002.

**Wright, E. O.** (2006) “Los puntos de la brújula. Hacia una alternativa socialista”. *New Left Review en español* 41:81-109.

**Wright, E. O.** (2010) *Preguntas a la desigualdad: Ensayos sobre análisis de clase, socialismo y marxismo*. Bogotá: Universidad del Rosario.

### **Cómo citar este artículo**

**Hernández, Candela** (2022) “¿Poder social? Las asociaciones de usuarios y consumidores. Una mirada desde el caso del servicio público de transporte metropolitano”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 11 N°22: 433-451