



Programa
**Carta Compromiso
con el Ciudadano**

Estado y entes de control y regulación: una mirada desde la ciudadanía y sus organizaciones

DIRECCIÓN DE CALIDAD DE SERVICIOS
Y EVALUACIÓN DE GESTIÓN



Programa
**Carta Compromiso
con el Ciudadano**

Estado y entes de control y regulación: una mirada desde la ciudadanía y sus organizaciones



Gestión Pública
Oficina Nacional
de Innovación de Gestión



Jefatura de
**GABINETE
DE MINISTROS**

Presidente de la Nación

Dr. Néstor Carlos Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Alberto Ángel Fernández

Subsecretario de la Gestión Pública

Dr. Juan Manuel Abal Medina

**Director Nacional Alterno del Proyecto
de Modernización del Estado BIRF 4423-AR**

Lic. Christian Asinelli

Jefe de Gabinete de Asesores

Lic. Lucas Nejamkis

Directora de la Oficina Nacional de Innovación de Gestión

Arq. Carmen Porqueres de Sycz

Director de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión

Lic. Eduardo Halliburton

**Editado por la Subsecretaría de la Gestión Pública
y el Proyecto de Modernización del Estado**

Autores de la publicación:

Lic. Sergio De Piero

Lic. Alicia Frusso

Profesionales intervinientes:

Sra. Antonia Canizo

Publicación conjunta del Proyecto de Modernización del Estado
y de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Dirección de Calidad de Servicios y Evaluación de Gestión

Av. Roque Sáenz Peña 511, 7° piso, Oficina 704.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

e-mail: compromiso@sgp.gov.ar

Edición, corrección y composición general:

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano

Unidad de Información y Comunicación.

Buenos Aires, Diciembre de 2007.

Sumario

Prólogo	9
Introducción	11
Capítulo I Principales resultados del estudio cualitativo	23
A. Visión sobre el Estado	25
B. Problemas y Demandas	27
C. Cómo imaginan la participación	31
D. Visión sobre el control y los entes de regulación y control	34
E. La mirada de los expertos en Administración Pública	38
Capítulo II Principales resultados de los estudios cuantitativos	41
2.1. EMPRESAS PRESTADORAS	41
2.2. ENTES DE REGULACIÓN Y CONTROL	51
Capítulo III Conclusiones	67

El objetivo central del Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, es el de fortalecer en los organismos públicos, a través de un proceso de mejora continua, la receptividad a las demandas y necesidades de los ciudadanos e incrementar la calidad de los servicios que prestan.

En este proceso la participación ciudadana constituye un instrumento conveniente y, en muchos casos, imprescindible para asegurar la eficacia y efectividad de las organizaciones públicas. En tal sentido, el Programa contribuye a fortalecer la participación, de acuerdo a la naturaleza y características de los organismos y los destinatarios a los que sirve, en la elaboración de los programas, en el diseño, planificación e implementación de los servicios, en la evaluación de los resultados y en el control social de las organizaciones.

Para ello, a través de la Unidad de Sociedad Civil y Participación del Programa, la Subsecretaría de la Gestión Pública presta asistencia técnica para fortalecer distintas modalidades mediante las cuales la ciudadanía puede intervenir en las decisiones públicas: encuestas cuantitativas y cualitativas, consejos asesores, foros, audiencias públicas, sistemas de quejas y reclamos, entre otros.

Asimismo, desde la dirección del Programa, a través de la Unidad Sociedad Civil y Participación, se acompaña este proceso de los organismos, con la implementación en forma directa de tres herramientas claves:

- ▶ Encuestas de expectativa y satisfacción, con índice de puntaje
- ▶ Grupos focales.
- ▶ Entrevistas en profundidad.

Estas herramientas fueron llevadas adelante en un conjunto importante de organismos. Se trató en todos los casos de un trabajo articulado entre el Programa, los organismos y la Universidad o consultora que fue adjudicada por licitación, para la ejecución del mismo. De este modo, el trabajo conjunto permitió enriquecer los estudios con distintas visiones y conocimientos.

Al presente, además de los mecanismos de participación desarrollados por los propios organismos, la Unidad de Sociedad Civil y Participación ha realizado 22 encuestas para 15 organismos, 96 grupos focales para 16 organismos y 252 entrevistas en profundidad vinculadas a 11 organismos. Todo lo realizado representa un espacio sustantivo no sólo

de la Administración Pública Nacional, sino de las cuestiones centrales que hacen a la relación de los ciudadanos y ciudadanas con el Estado Nacional, ya que los trabajos indagan en temas vinculados a la salud, el trabajo, la educación, la tramitación de documentos de diverso tipo, la jubilación y pensión, la regulación de los servicios públicos, la justicia, las comunicaciones o el turismo, entre otros.

De este modo, el haber facilitado, promovido y desarrollado la participación en temas tan diversos, nos deja en condiciones de afirmar que desde el programa se ha comenzado a establecer una línea general de conocimiento que no había sido ejecutada hasta el presente, con este nivel y alcance, en la Administración Pública Nacional.

Se trata, en suma, de una política que ha demostrado en estos años su enorme importancia para afianzar la capacidad de respuesta de los organismos a la evolución de la demanda y mejorar la calidad de los servicios, mediante la apertura a la opinión y participación por parte de la ciudadanía en todos los temas vinculados a la implementación de las políticas.

El estudio que aquí presentamos se refiere a la opinión y evaluación que ciudadanos, ciudadanas y distintos grupos de la sociedad civil realizan sobre el funcionamiento de ciertos servicios públicos y de sus organismos de control. La riqueza del trabajo surge de la combinación de herramientas cuantitativas (con encuestas de alcance nacional en el caso de 3 servicios públicos sobre 4 relevados) con las de tipo cualitativas (grupos focales a ciudadanos y ciudadanas del GBA y entrevistas en profundidad a representantes de organizaciones de la sociedad civil de distintos puntos de país). Estamos convencidos que sus resultados servirán para facilitar la toma de decisiones de sus autoridades y continuar con el proceso de mejora continua en los organismos involucrados.

Lic. Fernanda Clancy

*Coordinadora Unidad Sociedad Civil y Participación
Programa Carta Compromiso con el Ciudadano*

1. Antecedentes

El Programa Carta Compromiso con el Ciudadano implica cuatro componentes fundamentales¹:

- ▶ Estándares de Calidad de los Servicios Esenciales.
- ▶ Estándares de Calidad de los Puntos de Contacto.
- ▶ Sistema de Información y Comunicación.
- ▶ Sistema de Participación Ciudadana.

Mientras que las dos primeras hacen al trabajo histórico y cotidiano de los organismos, la comunicación y la participación ciudadana son procesos que han cobrado mayor relevancia a partir de los procesos de modernización de la administración pública. En efecto, en los últimos años estas dos dimensiones cobran un mayor peso bajo la premisa de lograr que la administración pública sea más receptiva de las demandas ciudadanas y oriente su accionar a responder a sus expectativas, incluyendo la participación ciudadana como mecanismo de ayuda a la gestión. De esta manera, la firma de la Carta implica el compromiso de establecer determinadas herramientas de participación que permitan una mayor vinculación con diversos espacios y expresiones de la sociedad civil, con el objetivo de lograr institucionalizar la voluntad de una administración receptiva a las demandas y sugerencias de los ciudadanos.

Desde el equipo Sociedad Civil y Participación del programa, se ha acompañado esta iniciativa de los organismos con investigaciones que ayudan a profundizar la relación y brindar a los organismos un conocimiento sistemático de las demandas y perspectivas que los ciudadanos y ciudadanas tienen de los mismos.

Así, desde 2004 se han implementado varios estudios de investigación diseñados desde el Programa, los cuales fueron realizados por universidades o consultoras seleccionadas por licitación. En líneas generales se trabajó en dos dimensiones:

Estudios cualitativos: mediante la técnica de grupos focales o entrevistas en profundidad, se buscó indagar acerca de distintas temáticas que hacen a la misión y objetivos de los organismos. Se trabajó con ciudadanos en general, con especialistas en el tema y con población vinculada al organismo.

¹ Para un desarrollo de estos componentes ver Halliburton, Eduardo, "Carta Compromiso con el Ciudadano: marco conceptual", Subsecretaría de la Gestión Pública, Buenos Aires, 2006.

Estudios cuantitativos: en general se trató de encuestas de expectativa y satisfacción (en algunos casos con la construcción de índices de puntaje), poniendo a consideración de la población los aspectos comprometidos por el organismo en la Carta firmada.

En todos los casos las investigaciones se desarrollaron como un proceso compartido entre el Programa Carta Compromiso, el organismo y la universidad o consultora contratada a tal efecto. Este proceso permitió ir corrigiendo y adaptando el estudio a las particularidades de cada organismo y a las demandas que se presentaban como más importantes por parte de los ciudadanos. En la mayor parte de los casos, los estudios cualitativos precedieron las investigaciones cuantitativas para establecer núcleos a ser medidos por las encuestas.

Los primeros trabajos se concentraron en públicos residentes en GBA, pero en las investigaciones posteriores, se ha ampliado la indagación a poblaciones del interior del país, tanto en los estudios cuantitativos como en los cualitativos, llegando en muchos casos a poblaciones que escasamente son consultadas para evaluar el desempeño de organismos públicos o privados.

El siguiente cuadro nos muestra los estudios que se han realizado, donde se menciona el organismo, la cantidad de casos relevados, el año y el alcance geográfico que tuvo el estudio²:

ORGANISMO	HERRAMIENTA	CASOS	PERÍODO	ALCANCE
Instituto Nacional de la Propiedad Industrial (INPI)	Encuesta	400	2004-2005	CABA
Registro de la Propiedad Inmueble (RPI)	Encuesta	1200	2004-2005	CABA
Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES)	Encuesta	3600	2004-2005	Nacional
Servicio de Conciliación Laboral Obligatorio (SECLO)	Encuesta	600	2004-2005	CABA
Registro Nacional de las Personas (RENAPER)	Encuesta	1200	2004-2005	Realizada en CABA con población nacional
Dirección Nacional de Migraciones	Encuesta / Grupos	1000 / 5	2004-2005	CABA
Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)	Grupos focales	6	2004-2005	GBA
Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)	Grupos focales	6	2004-2005	GBA

² Un análisis de los estudios realizados en el período 2004 – 2005 pueden verse en *Serie de Investigaciones sobre Ciudadanía y Organismos Públicos*, Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, 2006.

Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica (ANMAT)	Grupos focales	6	2004-2005	GBA
Comité Federal de Radiodifusión (COMFER)	Grupos focales	2	2004-2005	GBA
Superintendencia de Servicios de Salud	Grupos focales	1	2004-2005	GBA
Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA)	Grupos focales	2	2004-2005	GBA
Programa Federal de Salud (PROFE-Salud)	Encuesta	1200	2005-2006	Tucumán, Corrientes, Chaco
Superintendencia de Servicios de Salud PAMI	Encuesta	1600	2005-2006	Nacional
Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)	Grupos focales	6	2005-2006	GBA
Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)	Grupos focales	6	2005-2006	GBA
Secretaría de Turismo (Social)	Grupos focales	6	2005-2006	GBA
Secretaría de Turismo (ESTUDIANTIL)	Grupos focales / Entrevistas en profundidad	8 / 10	2005-2006	GBA y Bariloche
Biblioteca Nacional de Maestros	Grupos focales	2	2005-2006	GBA
Superintendencia de AFJP	Grupos focales	4	2005-2006	GBA
Dir. Nac. de Métodos Participativos de Justicia	Grupos focales	4	2005-2006	GBA
Servicio Geológico Minero (SEGEMAR - INTEMIN)	Entrevistas en profundidad	50	2005-2006	GBA
SECRETARÍA DE DEPORTE	Entrevistas en profundidad	10	2005-2006	En sede organismo
ANSES - CUALI CUANTI -	Encuesta / Grupos focales / Entrevistas en profundidad	2430 / 10 / 32	2005-2006	Nacional
CNRT	Encuesta	1800	2006	Regional
ENRE	Encuesta	1200	2006	Nacional
CNC	Encuesta	1200	2006	Nacional
ENARGAS	Encuesta	1800	2006	Nacional
Registro Nacional de Armas (RENAR)	Encuesta	2400	2006	Nacional

Dirección Nacional del Registro Nacional de Reincidencia	Encuesta	800	2006	GBA
CNC	Entrevistas en profundidad	10	2006	GBA
ENRE	Entrevistas en profundidad	10	2006	GBA
ENARGAS	Entrevistas en profundidad	10	2006	GBA
CNRT	Entrevistas en profundidad	10	2006	GBA
Superintendencia de AFJP	Grupos Focales	12	2006	Córdoba, Mendoza, Catamarca, Santa Fe, Formosa, Corrientes
Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con discapacidad (CONADIS)	Grupos focales	6	2006	GBA
Dirección Nacional de Migraciones (DNM)	Entrevistas en profundidad	35	2006	GBA
Biblioteca Nacional	Grupos focales	6	2006	GBA
ORGANIZACIONES SOCIALES (<i>electricidad, teléfono, transporte y gas</i>)	Entrevistas en profundidad	75	2006	Nacional

Cada uno de los estudios desarrolló diversas temáticas de los organismos. En todos los casos se evaluaron dimensiones centrales relacionadas con la calidad de los servicios esenciales (tiempos de resolución de los trámites, seguridad de los productos, etc.) y de los puntos de contacto con el ciudadano, tales como la amabilidad, capacidad, tiempos de espera e infraestructura de las oficinas de atención. En algunos casos, los estudios resultaron un aprendizaje para consultoras que no estaban habituadas a estudios en organismos de la Administración Pública.

2. Características del estudio

El estudio cualitativo que analizamos tiene características particulares respecto a los realizados hasta el momento. El objetivo del mismo consistió en recabar la percepción de distintos actores sobre los organismos de regulación y control de los principales servicios públicos. Para ello, se realizaron entrevistas en profundidad a miembros de organizaciones de la sociedad civil de distinto tipo como organizaciones de defensa del consumidor, cámaras empresariales, organizaciones de base territorial, y organizaciones de apoyo. De este modo, las entrevistas buscaban presentar la perspectiva y la visión que desde la sociedad civil organizada se tiene respecto de la regulación y el control. Esta selección buscó recolectar experiencias de distinto tipo tanto en lo que hace a la capilaridad de las organizaciones en la misma sociedad, como en su relación y conocimiento de los organismos del Estado nacional. Debido a que uno de los objetivos de la inves-

tigación era el de conocer los caminos que siguen las demandas de los ciudadanos en torno a cuestiones vinculadas a la prestación de los servicios públicos, se incluyó en el estudio entrevistas a Defensorías del Pueblo.

El objetivo general del estudio fue el de indagar a través de las entrevistas en profundidad sobre la visión que las organizaciones de la sociedad civil poseen acerca de la prestación y regulación de servicios públicos básicos (electricidad, gas, transporte terrestre y telefonía), cómo así también conocer las prácticas que estas organizaciones llevan a cabo en la materia, como canales de mediación y procesamiento de demandas.

Diseñado por la Unidad Sociedad Civil y Participación del Programa CCC, el trabajo de campo del estudio cualitativo fue desarrollado por la consultora Analogías-Sociología Aplicada, dirigida por la Lic. Analía Del Franco. La consultora, seleccionada mediante una licitación pública, fue también la encargada de elaborar los informes finales de los estudios sobre los que se basan la presente publicación.

Para ello, se realizaron setenta y cinco entrevistas a miembros de organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la temática mencionada. El universo geográfico abarcado incluyó a 8 ciudades del país, bajo el criterio de analizar el tema que nos interesa en distintas geografías, lo cual representaban diversas realidades. Las mismas se llevaron a cabo en las siguientes zonas:

1. Ciudad Autónoma de Buenos Aires (veinte entrevistas).
2. Gran Buenos Aires (diecinueve entrevistas).
3. Gran Córdoba (siete entrevistas).
4. Neuquén y Río Negro (siete entrevistas).
5. Chaco (siete entrevistas).
6. Mendoza (siete entrevistas).
7. Tucumán (siete entrevistas).

Las entrevistas se desarrollaron sobre diversos temas que hacen a la cuestión de los servicios públicos y su regulación. En particular se buscó indagar sobre:

● **Conocimiento y evaluación del servicio público brindado por los regulados:**

- ▶ Percepción general sobre el funcionamiento del servicio.
- ▶ Principales problemas que se presentan en los servicios brindados por los regulados.
- ▶ Si los tuvo, ¿supo a dónde dirigir la denuncia contra el regulado?
- ▶ Percepción respecto a quien o quienes son los actores responsables de que el ser-

vicio presente inconvenientes.

- ▶ Evaluación retrospectiva y prospectiva sobre el funcionamiento del servicio.
- ▶ Conocimiento de los derechos y obligaciones de usuarios y prestadores. (Origen de la información).

● **Percepción respecto de la regulación y el control y el regulador y controlador:**

- ▶ Conocimiento acerca de la existencia de un marco de regulación.
- ▶ Aspectos principales que debería tener ese marco regulatorio.
- ▶ Nivel de conocimiento sobre el organismo regulador y de control.
- ▶ Fuentes de información a través de los cuales se enteró de la existencia del organismo.
- ▶ Imagen y funciones atribuidas al regulador y distinción con las funciones de control.
- ▶ Formas en que debería darse a conocer el regulador.
- ▶ Conocimiento de los recursos con que cuenta en caso de que el regulado incumpla sus obligaciones.
- ▶ Fortalezas y debilidades del marco regulatorio y de la gestión del mismo.
- ▶ Sugerencias y aportes generales para mejorar la gestión del organismo.

● **Prácticas llevadas adelante:**

- ▶ Acciones principales que realiza la organización (reclamos, reivindicaciones, acciones conjuntas, etc).
- ▶ Conocimiento de marco normativo de participación / injerencia en la política de los organismos de regulación.
- ▶ Canales de información más utilizados por los organismos.
- ▶ Acción ante otros organismos estatales (local, provincial, nacional).
- ▶ Modo en que recogen las demandas de los ciudadanos.
- ▶ Selección de temáticas a trabajar.
- ▶ Evaluación de experiencias de trabajo con organismos públicos (Consejos Consultivos, foros, audiencias, etc.).

Al profundizar en estas dimensiones, las entrevistas nos brindaron un marco general sobre el tipo y grado de relación que se plantea entre los organismos de regulación y control y las organizaciones de la sociedad civil y de los ciudadanos en general.

El cuadro de los entrevistados es el siguiente:

Tipo de organización	Provincia	Cantidad de entrevistas
Defensa del consumidor	CABA	4
Organización vecinal	CABA	5
Organizaciones de desarrollo local	CABA	3
Cámara empresarial	CABA	3
Temas de tránsito	CABA	2
Defensoría del Pueblo de la Nación	CABA	1
Defensoría del pueblo municipal	CABA	1
Subsecretaría de Defensa del Consumidor	CABA	1
Organización de desarrollo local	Córdoba	2
Organización vecinal	Córdoba	1
Defensa de derechos	Córdoba	2
Cámara empresarial	Córdoba	1
Organización de desarrollo local	Chaco	2
Organización vecinal	Chaco	2
Defensa de derechos	Chaco	2
Cámara empresarial	Chaco	1
Defensa del Consumidor	GBA	4
Organización vecinal	GBA	5
Organizaciones de desarrollo local	GBA	3
Cámaras empresariales	GBA	2
Temas de tránsito	GBA	2
Defensoría del pueblo municipal	GBA	2
Organización vecinal	Mendoza	2
Defensa de derechos	Mendoza	3
Cooperativa	Mendoza	1
Cámara empresarial	Mendoza	1
Organización de desarrollo local	Río Negro – Neuquén	1
Organización vecinal	Río Negro – Neuquén	2
Defensa de derechos	Río Negro – Neuquén	2
Cámara empresarial	Río Negro – Neuquén	1
Cooperativa	Río Negro – Neuquén	1
Asociación de desarrollo local	Tucumán	1
Asociación vecinal	Tucumán	1
Cámara empresarial	Tucumán	1
Defensa de derechos	Tucumán	4
Cooperativa de trabajo	Tucumán	1

Desde luego, este recorrido no agota el complejo y rico entramado de la sociedad civil, pero nos permite un primer acercamiento que buscamos no se restringiera solamente a las organizaciones con vinculación más directa con los temas de los servicios públicos, como las de defensa del consumidor, sino que el trabajo buscó conocer como circulan el conocimiento, la información y las demandas desde distintos espacios sociales, con características y objetivos diferentes.

Los estudios cuantitativos

Como indicábamos anteriormente, el estudio también implicó la utilización de herramientas cuantitativas, mediante encuestas de expectativa, satisfacción y conocimientos a usuarios residenciales de los servicios públicos domiciliarios (electricidad, gas y teléfono) y en la utilización de servicios de transporte de micros de media y larga distancia, para conocer la opinión de los ciudadanos sobre el funcionamiento de los servicios y el conocimiento sobre los organismos de control.

Los estudios fueron realizados entre los meses de octubre y noviembre del año 2006. Estos estudios fueron diseñados por la Unidad ya mencionada del Programa CCC y llevados adelante por la consultora Ricardo Rouvier y Asociados, dirigida por el Lic. Ricardo Rouvier. La misma fue seleccionada mediante licitación pública y realizó los informes finales sobre los que se basa esta parte del trabajo. A continuación detallamos el muestreo y metodología utilizada para el cumplimiento de los objetivos propuestos:

1. ENRE

Se realizaron 1200 encuestas telefónicas entre usuarios del servicio eléctrico del área metropolitana más la Ciudad de La Plata y Gran La Plata. La muestra estuvo distribuida por regiones que abarcan las empresas proveedoras del servicio EDESUR, EDENOR Y EDELAP para asegurar la consolidación de la misma y su posibilidad de comparación.

La distribución de la muestra fue la siguiente.

- ▶ Usuarios de EDENOR: 400
- ▶ Usuario de EDESUR: 400
- ▶ Usuarios de EDELAP: 400

Posteriormente, se ajustó para la muestra general según el universo total de usuarios de la red de electricidad en las zonas encuestadas.

2. CNC

Se realizaron 1200 encuestas telefónicas entre usuarios de telefonía fija, 550 entre clientes de TECO, 550 entre clientes de TASA y 100 entre usuarios de servicios de cooperativas telefónicas. El criterio de distribución estuvo basado en el peso del universo poblacional con teléfono y la penetración de las empresas en el mercado. A su vez, han sido contempladas todas las provincias con la intención de tener suficientemente distribuida la aleatoriedad de la muestra.

Posteriormente, se ajustó la muestra según el universo total de usuarios de telefonía fija.

3. ENARGAS

Se realizaron 1852 encuestas telefónicas entre usuarios del servicio de gas de red domiciliaria de todo el país. La muestra estuvo distribuida por regiones que abarcan las diferentes empresas proveedoras del servicio. De este modo, el relevamiento abarcó todo el mercado de oferta, midiendo las variables sobre satisfacción/ insatisfacción desde la demanda.

Se trató de una muestra no proporcional con la intención de asegurar casos suficientes de usuarios de las diferentes empresas, para asegurar la consolidación de la misma y su capacidad de comparación.

La muestra se centralizó en las regiones en donde ENARGAS posee delegaciones. Posteriormente, al trabajo de campo se ajustó la muestra, según el universo total de usuarios de gas natural; para volverle a dar el peso según representación real.

De lo contrario, se contaría con pocos casos en el área de algunas empresas que se prestarían a confusión en la lectura de resultados, debido a la escasez de distribución de las respuestas.

4. CNRT

Se realizaron 1971 encuestas personales a ciudadanos que utilizan el servicio de transporte de pasajeros interjurisdiccionales en las terminales de Neuquén, Puerto Iguazú, Posadas, Resistencia, Santa Fe y Viedma.

El muestreo fue coincidental y se realizaron en seis terminales de micros seleccionadas para esta investigación.

Las encuestas se realizaron mediante una selección por género que contempló una cantidad similar entre pasajeros hombres y mujeres, se cubrieron todos los horarios de arribo de los servicios de micros que cumplían los tramos seleccionados, y se contempló la mayor cantidad de empresas que cumplían ese recorrido.

- ▶ Terminal de Neuquén: Tramo Neuquén - Cipolletti - Centenario - Cinco Salto -

(329 encuestas).

- ▶ Terminal Corrientes: Tramo Resistencia - Corrientes (329 encuestas).
- ▶ Terminal Santa Fe: Tramos Santa Fe - Paraná (329 encuestas).
- ▶ Terminal Viedma: Tramos Carmen de Patagones - Viedma (328 encuestas).
- ▶ Terminal Iguazú: Tramo: Puerto Iguazú - Foz de Iguazú (328 encuestas).
- ▶ Terminal Posadas: Tramos: Posadas - Encarnación (328 encuestas).

Para todos los estudios mencionados el margen de error de cada una de las muestras es de +/- 2,8% con un 95,5% de confiabilidad.

Las encuestas indagaron sobre las siguientes dimensiones:

● **Objetivo general:**

Identificar, describir y analizar el grado de satisfacción y expectativas con el servicio de transporte automotor interjurisdiccional en 6 recorridos del interior del país y su regulación.

● **Objetivos específicos:**

- a) Identificar y analizar el perfil de los usuarios.
- b) Identificar, describir y analizar grado de satisfacción y expectativas con el funcionamiento de los servicios de transporte de micros interjurisdiccionales.
- c) Identificar el conocimiento de los organismos de regulación y control según los casos (competencia, alcance, forma y lugar de reclamo).
- d) Identificar nuevas demandas, que permitan fortalecer la gestión de los organismos.

Estos objetivos se tradujeron en los siguientes puntos específicos que siguieron las encuestas:

- ▶ Evaluación del servicio.
- ▶ Experiencia sobre gestión de reclamos (principales motivos, atención recibida, capacidad de respuesta de la empresa prestataria, etc.).
- ▶ Realización de reclamos o denuncias. Conocimiento de organismos públicos receptores.

- ▶ Conocimiento de los organismos de control y regulación de los servicios públicos: denominación, misión, alcance, conformación legal.
- ▶ Canales por los cuales se accede a información sobre la existencia del organismo y su tarea.
- ▶ Evaluación general del desempeño del organismo.
- ▶ Evaluación particular por parte de quienes efectuaron denuncias.
- ▶ Conocimiento de los canales de comunicación del organismo.
- ▶ Evaluación de los canales de comunicación del organismo.
- ▶ Conocimiento general sobre los derechos como usuario.
- ▶ Aspectos sobre los que quisiera recibir más información.

NIVEL SOCIOECONÓMICO
Nivel educativo y ocupación del principal sostén del hogar

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO	TELEFONÍA FIJA
ABC 1	18,5	11,2	7,3	10,1
C 2	18,7	20,6	20,2	20,1
C 3	27,8	29,3	34,7	30,0
D 1	35,0	38,9	37,8	39,8

Principales resultados del estudio cualitativo

Características de las organizaciones entrevistadas

Como ya se mencionó las entrevistas se realizaron a organizaciones de distintos tipos, expresiones de diversos espacios de la sociedad civil e incluso algunos organismos estatales receptores de demandas (como el caso de las Defensorías del Pueblo).

El criterio elegido fue el siguiente:

1. Organizaciones de base - vecinalistas: trabajan particularmente sobre demandas territoriales que por lo general se dirimen en el ámbito municipal; justamente es allí donde poseen mayor experiencia de mediación con el Estado.

2. Organizaciones de Apoyo: surgieron ya en la década de los 60 compuesta por profesionales para dar asistencia a organizaciones de base en temas como vivienda, educación, salud, etc. Suelen trabajar como intermediarios entre el Estado u organismos de financiamiento y las organizaciones territoriales.

3. Cámaras empresariales: la unión de representantes de empresas de un mismo rubro dentro del territorio local, que a su vez se nuclean en federaciones nacionales. En el primer nivel suelen mantener algún tipo de relación con otras organizaciones.

4. Organizaciones de defensa del consumidor: de todo el grupo son, sin dudas, las más jóvenes, las primeras surgieron en los años 80, multiplicándose hasta el presente. Recogen reclamos de ciudadanos y los derivan hacia las empresas, los entes de regulación y control o hacia la Justicia. Son las únicas que son mencionadas en la Constitución Nacional.

5. Cooperativas: de larga tradición en nuestro país, las cooperativas pueden constituirse de diferente forma: cooperativas de crédito, de trabajo o de servicios como prestadoras.

Esta heterogeneidad podría resumirse del siguiente modo: Una primera característica, que hace justamente a la sociedad civil, es que priman las preocupaciones específicas de cada área en la que trabajan, lo cual conduce a su vez a moverse dentro de determinada población o sectores sociales. Tema muy claro en las cámaras empresariales, pero también en las organizaciones de base territorial. Algunas defienden los derechos de sus afiliados o miembros y otras buscan la inserción social para personas en situa-

ción de exclusión. El mayor conocimiento y manejo del tema que nos importa, se presenta como es evidente, en las organizaciones de defensa del consumidor, en la que todas las relaciones con el consumo, o la mayor parte de ellas, son tomadas en cuenta a la hora de diseñar los objetivos y práctica de la organización.

En todos los casos se presenta de manera muy firme el rol de las organizaciones como recolectoras de demandas y en ocasiones también como organizadoras de las mismas, ya que, por una parte reciben reclamos que muchas veces los ciudadanos no saben cómo canalizar, pero ello no quiere decir que en todos los casos las OSC cuenten con capacidad para procesarlas y vehiculizarlas. Parece claro que esta diferencia está marcada por dos aspectos: el grado de institucionalidad alcanzado y los recursos (materiales o relacionales) con los que se cuenta. El primer aspecto, se refiere a la antigüedad, grado de organización interna, uso de herramientas de gestión, proceso definido de toma de decisiones, democracia interna, capacidad de planificación, etc. Estos aspectos no siempre están presentes en las OSC y desde luego con menor presencia en las más pequeñas. En cuanto a los recursos, que puede o no estar vinculado al punto anterior, marca claramente los límites y las estrategias: algunas organizaciones optan por acrecentar su perfil profesional y obtener financiación por subsidios o venta de servicios o productos; otras priorizan los recursos que derivan de las relaciones con otras organizaciones (el trabajo en red), con el mundo empresario o con el Estado.

La investigación partió de un supuesto comúnmente aceptado: las OSC funcionan entre otras cosas, como recolectoras y transmisoras de demandas frente al Estado. Para ello, algunas lo realizan de manera informal (relaciones en el barrio, reuniones, etc.) mientras que otras establecen canales permanentes a través de herramientas tales como el teléfono, la página web, correo electrónico o postal. Formalizada o no, lo cierto es que muchos ciudadanos concurren a las organizaciones en busca de ayuda de diferente tipo sea para llegar a una autoridad pública, o para que la OSC misma resuelva la demanda, incluso puede ocurrir que se delegue en ellas la responsabilidad de resolver determinado problema. Y volvemos sobre algo ya expresado: no siempre las organizaciones cuentan con los recursos para responder, ni directamente, en particular porque no les compete, ni indirectamente porque **también a ellas les es complejo el acceso a diferentes instancias de la administración pública provincial o nacional.**

Es notable también que a pesar de la gran cantidad de demandas que reciben, sean pocas las que sistematizan esta información y están en condiciones de presentar un informe más o menos estructurado; este aspecto pudo corroborarse en las encuestas cuando muchos entrevistados, representantes de distintas organizaciones, se manifestaban por temas que hacían a la OSC, a "título personal". Se percibía así una ausencia de comunicación institucional en determinados temas, como era en este caso sobre los servicios públicos y su regulación y control. Las de defensa del consumidor, eran las que contaban con un discurso más institucional al igual que las cámaras. En este último caso, como las demandas están sujetas claramente a los intereses

empresariales del sector, son más fáciles de ordenar, aunque, desde luego, existen diferencias al interior de ellas.

Ahora bien, este rol de intermediación entre ciudadanía y Estado, o bien de control sobre la gestión del Estado municipal se ve atravesado fuertemente por la necesidad de brindar asistencia directa a poblaciones con necesidades básicas insatisfechas; entonces les surge la cuestión de profesionalizar más su trabajo, planificando, o atender la demanda más urgente, estando sometidas al corto plazo. Varios entrevistados manifestaron que no encontraban la manera óptima de resolver esta cuestión, porque si bien en algunos casos la misión de la organización era la de intermediación, la demanda de la cuestión social por parte de los vecinos ejerce una presión imposible de ignorar.

Con estas cuestiones a las que nos hemos referido, puede plantearse la utilidad de consultar a estas OSC. Es cierto que en lo que hace a la cuestión de los servicios públicos, la evaluación de estos requiere de un conocimiento específico muy alto para comprender y solucionar sus principales problemas; pero no, para saber si el servicio es bueno o malo en términos generales, o bien para poder expresar *humores sociales* que estas organizaciones pueden conocer de un modo más sistemático, aunque ello no sea representativo. En definitiva, un modo más de indagar sobre las demandas presentes en la sociedad.

A. Visión sobre el Estado

Uno de los objetivos del estudio fue conocer la visión que sobre el Estado en general tienen las organizaciones y cuál pueden plasmar a partir de sus experiencias.

Partiendo de estos objetivos, debe tenerse en cuenta que surge como un dato relevante que la relación de estas organizaciones con el Estado es permanente, pero debemos aclarar inmediatamente que esta comunicación y articulación está acotada, las más de las veces al orden local, es decir, con las municipalidades. Se expresa a través de la concurrencia a oficinas de la Administración Pública para reclamos, asistencia a convocatorias, trabajos conjuntos y un amplio entramado de relaciones cotidianas que les permite conocer al municipio con intensidad y pueden, en algunos casos, trazar un recorrido histórico. Se puede decir, en este sentido, que las experiencias que pueden relatar van dando forma a la opinión que tienen sobre el Estado.

Según las áreas también cuentan con conocimientos legales sobre la temática, pudiendo identificar los aspectos en los que puede intervenir el municipio y en cuáles no. De este modo, puede afirmarse que la relación es fluida, sin embargo, ello no quiere decir que esté institucionalizada: depende en buena medida, en particular en el orden local, de las relaciones personales y la *buena voluntad*, antes que de instancias estables. En lo que hace a la Administración Pública nacional, el nivel de conocimiento y por lo tanto de relación, es más bien bajo en las organizaciones de base y algo más alto en las de defensa del consumidor y en las cámaras (especialmente a

través de las federaciones). Además, como veremos más adelante, los sectores populares prefieren recurrir a la movilización y a los contactos³, ya que se confía menos en los mecanismos burocráticos o jurídicos.

Por otra parte una instancia a la que las OSC suelen concurrir son las Defensorías del Pueblo, sea municipal o nacional e incluso a la Auditoría General de la Nación. Se percibe un énfasis en recurrir a instancias denunciadoras y no a organismos ejecutantes o con capacidad de decisión. Los motivos que presentan son que no encuentran soluciones en otros ámbitos, pero también que los nombrados pueden ser utilizados como instancia de presión.

En términos generales, en cualquiera de sus dimensiones, el Estado es un interlocutor, una instancia a la que se puede recurrir para la solución de todo lo que conforme el espacio público y los derechos ciudadanos. Aún con las críticas que se le generan al mismo, en ningún caso se piensa que las soluciones están por fuera de su área. Por el contrario, fueron varios los que reclamaron una presencia más amplia e intensa del Estado en todo lo público y en la garantía para el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Ahora bien, ¿cuáles son esas críticas? Al leer las entrevistas podría decirse que hay críticas correctas y otras incorrectas, en cuanto que hay elementos señalados con los cuales el Estado, en tanto Administración Pública, está limitado. Sin embargo, el problema es más complejo. Como también lo demostraron los grupos focales que se realizaron con ciudadanos respecto de varios organismos nacionales, los cambios en la reestructuración del Estado, no han sido aún asumidos o comprendidos acabadamente por el grueso de la población. Para decirlo de un modo más directo y como lo expresaron algunos de los entrevistados: **para gran parte de los ciudadanos y muchas OSC de base, el Estado se presenta como indescifrable**. No puede comprenderse el complejo entramado de regulaciones, controles, dependencias e incumbencias de distintas agencias en un mismo tema; esto se complejiza aún más en el caso de los servicios públicos, pues entran en el juego las empresas prestatarias. Cuando nos referimos a servicios públicos, la demanda es simplemente que funcionen y que su prestación sea de calidad (lo que se entiende por calidad varía desde luego entre la población, especialmente entre distintos segmentos socioeconómicos). La dificultad para comprender implica tanto la existencia de los tres niveles (local, provincial y nacional) como en un mismo ámbito existan distintas jurisdicciones (por el ejemplo el caso de los radios cuya regulación y control está en manos del COMFER, en lo que hace a contenidos y de la CNC en lo que hace a comunicaciones y tecnología). De este modo, la demanda que aparece de manera muy clara es que el Estado unifique los modos para abordar estas problemáticas o bien se encamine a procesos de “ventanilla única” y que las diferenciaciones de incidencias se den puertas adentro del Estado pero no en la relación con el ciudadano.

³ Por contactos, los entrevistados se referían a vínculos informales dentro de la Administración Pública, a quienes se conocía por medio de la organización o por amistad.

Esta tarea no cuenta, desde luego, con una solución única, pero sí con estrategias múltiples, que estando actualmente en proceso, no siempre son conocidas por la ciudadanía. Por ejemplo, mediciones realizadas desde este programa sobre distintos organismos, demuestran que el uso del libro de quejas y reclamos es prácticamente nulo en todos los organismos; algo semejante sucede con la utilización de las páginas web y de las herramientas de gobierno electrónico; aunque algo mayor su utilización todavía es reducida. Y así pueden nombrarse otros recursos. El punto que nos interesa marcar aquí es que en la planificación para optimizar estos recursos se tuvieran en cuenta a las OSC como espacios de acción pedagógica sobre sectores de la sociedad, para difundir estas herramientas⁴. Lo importante es asumir que hay un rol pedagógico y de información que de manera más sostenida debe ser asumido, para la mejora global de la Administración Pública y del conocimiento de los ciudadanos sobre sus derechos.

En este panorama que presentamos, los entrevistados expresan, sin embargo, una voluntad política del gobierno nacional y algunos municipales, de disponer instancias del Estado más abiertas a las organizaciones sociales y a la ciudadanía en general, aunque ello no siempre se traduzca en políticas claras y correctamente gestionadas. No hay que olvidar que la relación Estado - Sociedad está empapada de una desconfianza casi generalizada de la segunda hacia el primero, que en ocasiones alcanza niveles de escepticismo importantes. Sin embargo, un dato que se ha podido observar tanto en los grupos focales como en las entrevistas, es que quienes tienen algún tipo de contacto con organismos públicos (por trámites varios o por un reclamo en un ente regulador), su percepción tiende a ser más positiva y reconocer en muchos casos que fue bien atendido y su problema resuelto. Ello indica que cuando la actitud de la Administración Pública es activa, la respuesta de la ciudadanía tiende a fortalecer el circuito de relaciones positivas.

En lo que hace a la llegada hacia el Estado, las organizaciones reconocen en el Ministerio de Desarrollo Social una puerta recurrente para un contacto. Se deriva esta observación, de que la preocupación central es la atención de la cuestión social y las demandas que de ella se derivan, y por lo tanto este Ministerio aparece como central. Las organizaciones de defensa del consumidor y las vecinales ante problemas puntuales se han acercado a los entes de regulación y control.

En síntesis, la visión sobre el Estado es homogénea en algunos aspectos como cierta desconfianza, pero al mismo tiempo es común la demanda para que intervenga mucho más (salvo en el caso de las cámaras empresariales). Luego las organizaciones que más han interactuado, poseen miradas diferenciadas sobre distintos sectores del Estado.

B. Problemas y Demandas

Avanzando ya con mayor profundidad en la temática de la investigación, se indagó sobre la manifestación de problemas en la provisión de los servicios públicos, y de qué manera estos se convierten en demandas hacia las empresas prestadoras y hacia el Estado.

⁴ En diversos grupos focales realizados, al ser consultados los participantes sobre los medios que debieran usar los organismos para darse a conocer la TV abierta, es siempre la más nombrada. Sin embargo, es la difusión en facturas de los servicios y afiches en la vía pública, los que dejan mayor recuerdo en los consultados. Es decir, no siempre se trata de encarar publicidad de gran costo.

Según las entrevistas realizadas y la experiencia de los grupos focales anteriores, puede componerse un conjunto básico de demandas que refieren a la calidad del servicio, la cobertura, el costo, las variaciones del servicio en el tiempo y de acuerdo a la población, etc. Este grupo puede agruparse de acuerdo a cada uno de los servicios analizados:

Servicio	Principales Demandas
Comunicaciones	Cobertura - Tiempos de espera para instalación nueva en telefonía fija - Respuesta de las empresas en telefonía móvil - costos en telefonía móvil.
Electricidad	Estabilidad de la tensión.
Gas de red	Extensión de la red - participación de la sociedad civil en la planificación.
Transporte terrestre	Frecuencia - seguridad - comodidad - funcionamiento de los canales de reclamo.

Como puede observarse, las demandas poseen elementos en común, pero están claramente orientadas por la estructura y la funcionalidad del servicio en cada caso. Por ejemplo, los tiempos de espera y la comodidad son propios del transporte, mientras que la estabilidad lo es de la electricidad. En todos los casos se demanda que el servicio responda a expectativas mínimas de calidad, antes que a reclamos que tengan que ver con servicios extras a los esenciales. Ello marca que la línea de base de expectativas de los servicios tiende a ser baja, no demasiado exigente en cuanto a estándares, pero si el reclamo es contundente, respecto a que el servicio forma parte de un intercambio comercial con una empresa y que, por lo tanto, debe ser satisfecho en tanto se abona por el mismo. En este sentido, es de notar que en general en los discursos surge esta perspectiva (la demanda más claramente comercial, de intercambio) que la de que exprese que se trata de un derecho al que todos los ciudadanos deberían tener el acceso garantizado. Este último discurso aparece más claramente en las organizaciones de base, aquellas con orientaciones políticas más definidas.

Justamente otra forma de analizar la conformación de la demanda es, sin lugar a dudas, el nivel socioeconómico. Si bien los estudios cualitativos no contaron con un diseño estricto que demarcara las opiniones con este criterio, se puede inferir de la conformación de los tipos de organizaciones entrevistadas (los grupos focales realizados en años anteriores, sí fueron conformados bajo estos criterios, por lo que contamos con información). Podemos ver, entonces, cómo los segmentos socioeconómicos priorizan diferentes dimensiones a la hora de estructurar la demanda. Aunque de manera simplificada los estudios nos dan el siguiente cuadro:

Sector	Demanda
Alto	Calidad
Medio	Sustentabilidad
Bajo	Acceso

Desde luego, como decíamos, estas palabras nos indican tendencias generales. Pero como es de prever, los sectores altos demandan calidad y extensión a nuevos servicios además de la prestación básica. En las entrevistas y grupos focales realizados pudo percibirse, por otra parte, aunque ello no tiene calidad estadística, que estos sectores reciben servicios, por ejemplo en el rubro electricidad, sin problemas de estabilidad. Es decir, que la prestación del servicio parece estar asegurada y es allí donde la expectativa sube de grado y se conecta o bien en la ampliación o bien en la calidad. Para los sectores medios, la preocupación es la estabilidad del servicio, que en su percepción, depende de la estabilidad económica propia y de los precios de los servicios. En este sentido, expresan que ante una situación crítica la provisión de los servicios se ve amenazada, tanto por un problema de oferta como de demanda. En el caso de los sectores bajos la cuestión es más clara y determinante: existen problemas de acceso, y a su vez se desconocen los caminos para llegar a ellos. La electricidad se presenta como el servicio más extendido, junto al transporte, mientras que el teléfono fijo fue claramente reemplazado por la telefonía móvil, por una cuestión de costos. La ausencia más notable es la de las redes de gas natural, el cual es reemplazado por el gas envasado de costos muy superiores. De esta manera, para los sectores más pobres, la cuestión reside en lograr estructurar las demandas para lograr el acceso a los servicios, con un criterio de calidad mínimo (ejemplo común en el transporte ferroviario o terrestre de corta distancia, donde no se espera confort, sino que el tren o el colectivo lleguen con la menor demora posible y cubran algunos niveles de seguridad, mas vinculados a el robo que a la seguridad en términos de protección por el uso mismo del servicio).

Estas mismas opiniones, también pueden ordenarse en las evaluaciones que los entrevistados realizaron de los servicios. El cuadro puede presentarse del siguiente modo:

Sector	Problemas	Evaluación negativa	Evaluación Positiva
Alto	Calidad	Telefonía móvil	Gas - electricidad
Medio	Sustentabilidad	Transporte	Gas
Bajo	Acceso	Transporte y gas	Telefonía

Cuando se realizan estudios bajo metodología cualitativa lo que se busca no es obtener resultados representativos del universo indagado, sino lograr profundizar en las características de la temática que se investiga. Por ello, si bien los resultados que presentamos no son representativos, sí nos dan una imagen característica en este caso de las demandas que se generan desde la pertenencia socioeconómica; la utilización que de los servicios se hace y su relación con las actividades en las que ellos se involucran impactan en las percepciones: los sectores de bajos ingresos dependen del transporte público para concurrir a los trabajos o trasladarse a otros lugares, mientras que en los de ingresos altos la relación con lo laboral u otros aspectos de su vida puede estar en la telefonía móvil.

Un tema recurrente en las entrevistas fue la cuestión del medio ambiente y de la seguridad. Se trata de temas que claramente han ingresado en la agenda pública y que junto a la calidad del servicio, son mencionados como dimensiones relevantes. Ahora bien, la definición de ambos temas en cuanto a peligros reales, impacto, normativa al que debieran ajustarse las empresas, etc., no siempre es lineal o coherente. No cabe duda que tragedias de conocimiento público como las sucedidas con el vuelo de *LAPA* o el incendio en *República Cromagnon*, dejaron una fuerte marca en la memoria colectiva, creando una sensación de inseguridad permanente, respecto a buena parte de los espacios públicos. En un sentido semejante el caso de la papelera sobre el río Uruguay y otros vinculados al impacto en el medio ambiente, generan una sensación de desprotección y de contaminación permanente para los ciudadanos. Es decir, todo queda bajo un manto de sospecha en tanto puede ser contaminante y, en un sentido más amplio, inseguro.

Algunos de estos temas se manifiestan de manera contradictoria: las demandas por mejora en el radio de alcance de los teléfonos celulares, contrasta con las denuncias por la proliferación de antenas que proveen ese servicio. La demanda por separado de cada uno de los casos se reiteró en entrevistas y grupos focales; pero la contradicción fue señalada en muy pocas entrevistas, y no elaborada respecto a cómo puede pensarse una solución, en el caso que se demostrara que los niveles de contaminación exceden los límites permitidos. Por ello, mientras las evaluaciones de la calidad de los servicios dependen de las experiencias de cada ciudadano de manera particular y (tal vez, sin contar con la información suficiente para cada caso), cuando se trata de la imagen global del organismo los criterios de opinión son disímiles y fundamentados en diversos aspectos “comentarios oídos” o bien en artículos de referentes de opinión, en particular la televisión. Mas allá entonces de la veracidad de los datos o comentarios que los ciudadanos reciben, lo cierto es que éstos impactan de manera notable en la percepción acerca de lo que se puede esperar del servicio en cuanto a seguridad y medio ambiente. Es muy difícil establecer cuanto peso logran estas percepciones “externas”, es decir que no fueron vividas por los sujetos, tienen en el mismo a la hora de evaluar el servicio. No cabe duda que todo ello genera “ruido” haciendo que, a la hora de establecer una opinión sobre el servicio, se pesen insumos diferentes, tal que la evaluación o al menos la opinión sobre el servicio se construya de la siguiente manera:

Experiencia propia + experiencias externas + comentarios recibidos = Opinión/evaluación

El hecho de que se crucen variables de distinto peso, y por lo tanto que deben ser asumidas de diferente manera, es un dato sobre el que debemos detenernos a la hora de medir la percepción de los ciudadanos. Sin embargo, a pesar de los componentes que formarían parte de la construcción de la evaluación que se realiza de los servicios, las entrevistas a miembros de OSC y los grupos focales con ciudadanos, deja una enseñanza muy importante: **ni los ciudadanos en particular, ni las organizaciones de la sociedad civil en general, poseen indicadores razonablemente estables y coheren-**

tes para medir la calidad de los servicios y evaluar las ventajas e inconvenientes.

Existe desde luego la capacidad de establecer si el servicio funciona o no, o si lo hace de una manera “razonable”, pero ya este aspecto está atado a las expectativas que, como vimos, varían notablemente según los grupos sociales, con especial impacto desde el nivel socioeconómico.

Esta dificultad de los ciudadanos para poder generar una evaluación profunda sobre los servicios, deriva de diversas causas. En primer lugar, todos los entrevistados coincidieron en que la mayor parte de la población desconoce sus derechos de usuario/cliente de las empresas; lo cual incluye tanto los estándares que las empresas deben cumplir, como el desconocimiento sobre la existencia de canales en las empresas y a nivel gubernamental, de sistemas de quejas y reclamos. En algunos sectores esto se traduce a la resignación por la mala calidad del servicio, o directamente en amplias franjas de la población ni siquiera puede decirse que se conozcan los derechos a la accesibilidad, que como ciudadanos tienen, a los servicios esenciales para lograr una calidad de vida digna. Pero contrariamente no son pocos los casos en los que la insatisfacción ante una demanda derivó en estallidos de protesta, en ocasiones, espontáneos y en otras, con mayor estructuración y objetivos.

Por otra parte, debemos tomar en cuenta el peso del factor técnico: para los legos en la materia (la mayor parte de los ciudadanos) es imposible establecer criterios de calidad cuando entran en juego variables que sólo pueden ser percibidas por expertos. Esto sin duda se convierte en una limitación importante, porque no es sólo atinente a los ciudadanos sino a las organizaciones. Surgen claramente la necesidad de implementar una tarea pedagógica y de formación tanto acerca de los derechos sobre los cuales los ciudadanos pueden demandar, como los componentes de los servicios, condiciones de calidad, seguridad, etc. que deben cumplir esos servicios. Esta cuestión no aparece planteada claramente en las entrevistas, sino que los entrevistados tienden a medir la cuestión en la responsabilidad individual, en la preocupación de cada ciudadano y ciudadana por involucrarse, mas allá de los condicionamientos y realidades sociales, las cuales nos son mencionadas.

C. Cómo imaginan la participación

Como se planteó en la introducción, uno de los objetivos principales del estudio era el de indagar acerca de la participación ciudadana vinculada a la Administración Pública y en particular referente a la regulación de los servicios públicos. Esta indagación se explayaba tanto en la concepción que sobre la participación ciudadana en estos temas tenían los entrevistados, como así también en relación a las prácticas que llevaban adelante en ese sentido.

De este modo, un objetivo del estudio fue justamente definir qué significa participar para los entrevistados. Sobre este aspecto es importante resaltar que más allá de los imaginarios normativos que se tienen al respecto, en tanto todos evalúan positivamente

te a la participación y que es bueno su estimulación, nos interesaba indagar acerca de cómo ésta se presentaba en las prácticas de las organizaciones y de qué manera percibían que organismos del Estado les brindaban lugar a ello.

Por ello fue muy interesante descubrir en las entrevistas que los representantes de organizaciones más que definir normativamente a la participación o limitarse a un plano ideal al respecto, profundizaron el concepto a partir de sus propias expectativas y experiencias. En este sentido, las entrevistas fueron exitosas ya que pudieron descubrir aspectos más amplios sobre estos procesos.

Desde luego, como toda opción tiene sus desventajas: a partir de la información brindada por los entrevistados no estamos en condiciones de establecer una definición sobre lo que consideran ellos que debe ser o es la participación, pero sí sus componentes, que era el elemento más importante a nuestros fines. Al respecto, la participación es vista primariamente en sentido fenomenológico y no ontológico; se analiza lo que ha sucedido y los impactos que como estrategia ellos tuvieron sobre determinados problemas o en la vida de las organizaciones. De allí que las limitaciones del análisis se traduzcan en el impedimento por lograr recabar un significado de la noción de participación, de cuáles deben ser sus fines, el rol de cada uno de los actores, etc. Si podemos afirmar que la participación, en lo que se refiere a la vinculación con la Administración Pública, está claramente acotada a la búsqueda de soluciones, es decir, orientada más por la demanda, que por un cuerpo dogmático o ideológico definido y coherente. Si bien pueden rastrearse algunos elementos compartidos, ellos no bastan para referirnos a una corriente u orientación definida, más allá de la demanda.

Aclarado este punto nos interesa presentar los aspectos que se manifestaron más claramente. La lectura temporal que se hace de la participación se vincula casi exclusivamente con la antigüedad de la organización y raramente va más allá de ésta, inscribiéndose en otras tradiciones. Dado el peso que la experiencia propia tiene en la definición, lo que escapa a la del entrevistado, no se visualiza, y por ello se produce cierta ruptura temporal. En este sentido, las reformas producidas durante la década del 90 aparecen como disparadores de la participación, y en alguna medida con las privatizaciones de los servicios públicos, ante los reclamos y demandas que analizamos en páginas anteriores. Como decíamos es una participación atada a la demanda, que si ésta logra satisfacerse, desaparece. Por esta misma razón, la participación como incidencia, está dirigida casi exclusivamente hacia el Poder Ejecutivo; se presenta como la necesidad de utilizarla como herramienta de presión, más que como una de construcción, por ello también el momento elegido es el del diseño de la política o el de su aplicación, y en pocos casos, los pasos previos de discusión y los posteriores de evaluación.

Por otra parte, la investigación permitió conocer dimensiones que componen la noción que se tiene sobre la participación y cómo es llevada adelante. En este sentido, un elemento que configura el modo en que se construye y lo que puede esperarse de la participación: **básicamente ésta es pensada y llevada a la práctica en el escenario local.** Casi la totalidad de los entrevistados, y por lo tanto, las organizaciones que representa-

ban, conciben la participación en esa escala pues es allí donde se generan las demandas y donde se percibe que pueden encontrarse las respuestas, en particular por la cercanía geográfica y el conocimiento fruto de la relación “cara a cara”. Son las instituciones locales las que generan algún grado de certidumbre porque son reconocidos por su capacidad de respuesta; y de hecho en las concepciones de las mismas organizaciones se presenta la certeza de que sólo es posible influir en el nivel local. De este modo, consecuentemente, el Estado nacional es percibido como una institución lejana (mucho más, sin duda, para las organizaciones del interior). Plantearse la posibilidad de llegar a influir en el Estado Nacional, es una dimensión muy difusa para la mayor parte de las organizaciones. Dos excepciones notorias son las cámaras empresariales, que por su estructura piramidal, altamente institucionalizada y por contar con recursos económicos importantes pueden hacer oír su voz en el ámbito nacional y las organizaciones de defensa del consumidor que, por su misma lógica de trabajo, se vinculan con distintos organismos nacionales como los entes de regulación y control, la defensoría del pueblo u organismos públicos de defensa del consumidor.

Este dato se presenta sin duda como un límite para la incidencia que las organizaciones pueden lograr en las políticas públicas. Para vencer este obstáculo, en las entrevistas se mencionaron dos recursos con variada evaluación: el trabajo en redes y la llegada a los medios de comunicación. El primero puede asumir diversas formas, ya sea preocupaciones temática comunes (redes de salud, medio ambiente, etc.) o por pertenencia a una institución que trabaja en todos los órdenes (el caso de las cámaras empresariales, o las organizaciones de defensa al consumidor que trabajan con filiales); éstos tienen la doble función: a) crear espacios de reflexión comunes, y b) compartir experiencias y transmitir demandas cuando tienen una organización piramidal (algunos casos privilegian más una dimensión que otra). Sin embargo, en lo que hace a las de carácter temático, mantener las redes activas con un funcionamiento real, es un trabajo muy arduo, según los señalan todos los entrevistados, y las experiencias desarrolladas en general. En particular porque los recursos con los que se cuenta suelen ser escasos; por otra parte los consensos se obtienen en problemas puntuales, pero son difíciles de expandir a temas más amplios, y por lo general cuando el problema es resuelto, la red se disuelve. Como decíamos la participación queda atada a la demanda.

El otro recurso mencionado es apelar a los medios de comunicación masivos; en muchas ocasiones las organizaciones manifiestan que llegar a un medio es la única posibilidad para lograr visibilidad a su demanda; sin embargo, reconocen que el control sobre los medios de comunicación es muy bajo, pues no pueden determinar como será usada la información y sospechan de los intereses que el propio medio pueda tener el tema en cuestión.

Como resulta obvio, para alentar y consolidar la participación, es necesario que se involucre el mayor número posible de personas. En este aspecto las entrevistas dejan traslucir que algunas organizaciones poseen una conducción personalista, con autoridades en el cargo durante muchos años. Este elemento si bien le puede brindar a la organización cierta continuidad, es sin duda un signo de la escasa renovación de grupos socia-

les que se involucran en estas organizaciones. Esto también podría ser parte de una explicación acerca de otro fenómeno que señalan varios entrevistados: los jóvenes no participan, o bien lo hace un grupo muy reducido. Causa o consecuencia del fenómeno que antes mencionamos, configura parte de los perfiles ausentes a la hora de pensar los interlocutores que los organismos públicos hallan en la sociedad.

A su vez, los entrevistados recargan en la falta de compromiso individual por parte de la ciudadanía en general, no sólo en los jóvenes, la dificultad mayor para que la sociedad civil tenga más injerencia en las políticas públicas. Se trata de un comentario de carácter general, sin profundizar en explicaciones, y que por otra parte puede ser percibido de manera espontánea por un simple observador.

Si nos centramos en las herramientas más valoradas por los ciudadanos para canalizar un proceso de participación, surgen nítidamente las audiencias y los consejos consultivos. Ambos son valorados positivamente siempre que tengan continuidad y la convocatoria sea transparente. Prácticamente la totalidad de los entrevistados tuvo alguna experiencia especialmente en audiencias sobre temas específicos de carácter local; pero los consejos consultivos son menos frecuentes. El lugar que deben ocupar estas instancias de participación es evaluado de distinta forma por los actores. Por ejemplo, para las organizaciones de base son espacios vitales para hacer conocer su demanda y presionar en busca de determinado objetivo, incluso para actuar junto a otras organizaciones; las de defensa del consumidor las ponderan como herramientas indispensables para sostener un marco regulatorio eficaz sobre las empresas prestadoras de servicios en este caso, pero sobre el mercado en general; las cámaras empresarias difieren en estas miradas; pues si bien se muestran favorables a los espacios de diálogo y participación, varios de los entrevistados dejaron en claro que la resolución de determinados temas debe recaer sobre los especialistas antes que sobre la población en general, otorgando un rol predominante a los expertos y técnicos.

En síntesis, como puede observarse, la participación vinculada a la Administración Pública es un proceso en crecimiento y variable en cuanto a su intensidad, ya que su profundidad e incidencia se acrecienta ante determinados hechos, considerados como muy importantes por la ciudadanía, pero es despareja su continuidad en el tiempo. Ello en particular porque, como vimos, está fuertemente orientada por demandas específicas que afectan a poblaciones determinadas, antes que inscribirse en un movimiento de reivindicación ciudadana.

D. Visión sobre el control y los entes de regulación y control

El presente estudio sobre la participación de la ciudadanía en general tuvo también como objetivo específico, conocer la perspectiva que los ciudadanos poseían sobre el control de ciertas áreas de los servicios públicos, sobre las empresas encargadas de proveer los mismos y muy particularmente el nivel de conocimiento y opinión de los entes y organismos de regulación y control dependientes del Estado Nacional en los casos de

los servicios públicos de electricidad, gas de red, telefonía fija y móvil y el transporte urbano e interurbano terrestre (ómnibus y trenes).

En primer lugar, debemos señalar que de las muchas segmentaciones que podemos hacer sobre los entrevistados, sobresalen dos principales: la primera refiere a la ubicación geográfica demarcada claramente por diferenciación entre grandes centros urbanos, ciudades medianas y pequeñas. El desarrollo institucional, la presencia del Estado, las posibilidades de comunicación efectiva con instancias y organismos nacionales como así también el grado de desarrollo de las organizaciones sociales constituyen escenarios de acción y participación que presenta diferencias importantes.

En segundo lugar, la otra segmentación está relacionada con los tipos de organizaciones; aquí es muy clara la distinción entre la mirada y políticas que llevan adelante las organizaciones de defensa del consumidor, las cámaras empresarias y el resto de las organizaciones que, como ya mencionamos, poseen una mirada mucho más localista, y por lo tanto en ese contexto actúan y canalizan sus demandas.

Las organizaciones de defensa del consumidor, que en términos generales se vinculan con más frecuencia con los sectores medios y altos, son quienes poseen el mejor conocimiento de la temática de los servicios públicos y las posibilidades de reclamos e intervenciones. Son las que conocen a todos los entes de regulación y las funciones de cada uno, aunque en algunos casos no se mencionaba la distinción entre el control y la regulación.

Las cámaras empresarias, por su parte, sólo tienen una idea imprecisa de algunas instancias de regulación y más profunda si se vincula a su sector; pero no poseen una política activa al respecto.

En cuanto a **las organizaciones de base, vecinalistas y de promoción es muy interesante destacar que no han incorporado la temática de los servicios públicos de manera firme para ubicarla dentro de las principales manifestaciones de la problemática social en la que trabajan**. De este modo, el tema de la calidad de los servicios públicos y su regulación y control, no forma parte de la política de la OSC. Surge un conocimiento preciso, si se ha trabajado en una demanda en particular, como ya mencionamos anteriormente, pero no forma parte de los objetivos estables.

De hecho, lo que se desprende de muchas de las entrevistas, y también de los grupos focales realizados anteriormente, es que la demanda por la regulación y control desde la ciudadanía, no se condice con lo que la ley estableció en sus inicios. Como ya indicamos y según se puede consultar en las leyes o decretos de creación de cada ente según los casos, éstos fueron creados para fiscalizar el servicio que prestan las empresas y responder ante reclamos específicos de los usuarios. En cambio en el imaginario de la ciudadanía se superponen diferentes elementos:

- ▶ Principalmente se ignora las implicancias de la regulación y el control, dado que se le exige en ocasiones prácticas que la ley no los habilita.
- ▶ Los organismos están compuestos por personal que trabajó en las anteriores

empresas del Estado (SEGBA, ENTEL, etc.) y ello es visto como negativo, como un “beneficio” que recibieron luego de la privatización.

- ▶ Que los entes trabajan a favor de las empresas.
- ▶ Los organismos no poseen una actitud activa sino que sólo se movilizan por los reclamos.

Estos son imaginarios, no responden a análisis de situaciones y en ocasiones ni siquiera a experiencias personales. Forman parte de una difusa opinión pública, constituida a partir de casos oídos en los medios de comunicación.

En el capítulo II, donde se analizan los estudios cuantitativos podemos ver evaluaciones representativas al respecto. Sin embargo, las indagaciones cualitativas nos permiten presentar otros aspectos de la imagen de los entes. Los y las ciudadanos/as que nunca tuvieron un contacto directo con este tipo de organismos, los imaginan burocráticos, ineficientes y, al menos, discrecionales sino corruptos. En cambio, quienes han tenido algún tipo de acercamiento, en particular por la formulación de una denuncia o queja contra una empresa prestataria del servicio, la imagen del organismo tiende a ser positiva. Construida a partir de la propia experiencia los entrevistados y participantes de los grupos, afirmaban que su caso había sido resuelto de manera satisfactoria, que habían sido bien atendidos y contenidos. Persistía sin embargo en algunos de ellos la desconfianza: ataban esta evaluación fruto de la casualidad de su propia experiencia ya que al resto de la población no habría tenido la misma “suerte”. De este modo, se presenta la ecuación:

Desconocimiento del organismo = opinión negativa

Experiencia con el organismo = opinión positiva

Desde luego este resultado tiene algo de simplificación, pero marca una tendencia. También se presentaron casos donde la imagen negativa persistía atada a esa experiencia personal que no fue exitosa. En ocasiones porque el reclamo no fue satisfecho y, en ciertos casos, porque se esperaba un resultado algo mecanicista: “reclamo e inmediatamente obtengo una respuesta favorable”, donde la participación aparece otra vez imaginada como un intercambio mercantil entre demanda y respuestas.

Ahora bien, cuando las entrevistas se realizaron con las organizaciones de defensa del consumidor o bien con ciudadanos/as que trabajaron más intensamente con algún organismo por un reclamo colectivo de vecinos, la opinión vuelve a modificarse. Aquí al tener un conocimiento específico de la situación, y de tratarse en algunas ocasiones de temas más complejos, se perciben limitaciones en el accionar del organismo. Las críticas están presentes en el análisis que se hace del mismo, pero claramente se distancian de la imagen que portan quienes no lo conocen, ya que no se estructura en torno a “comentarios” sino a una experiencia más activa y duradera en el tiempo. De allí que los

señalamientos apuntan, no a imaginarios de corrupción, sino a limitaciones para responder a la demanda requerida por la asociación o el grupo de ciudadanos/as que reclaman.

En esta línea los aspectos que se valoran tienen que ver con la existencia o no de personal capacitado para la tarea de control y regulación, y la decisión política de las autoridades superiores de apoyar el trabajo técnico. Volvemos, sin embargo, sobre un aspecto ya mencionado: en la mayor parte de los casos las OSC no tienen un criterio estandarizado para medir o seguir el trabajo de los organismos de regulación y control. Fue notable que en no pocos casos los entrevistados contestaran antes sobre sus experiencias particulares, que desde la experiencia de la asociación, lo cual demuestra que no todas están capacitadas para una tarea de seguimiento y auditoría ciudadana.

A las observaciones o críticas se plantea la cuestión de cómo obtener un mejor nivel de control y regulación de los servicios. La mayor parte de los entrevistados se orienta por una solución que combine capacidad técnica con continuidad política. Por el primero se presenta la propuesta de darle más autoridad a quienes poseen conocimientos técnicos, pero ello no es uniforme, en especial en las organizaciones de base, que reclaman autoridad para otros saberes como “el vivir en el barrio y conocerlo desde sus orígenes”. Pero en general el discurso de la objetividad del conocimiento técnico tiene un peso específico propio. En cuanto a la especificidad de lo político recurrentemente se demanda la necesidad de una *Política de Estado*, concepto utilizado en sentidos diversos y por lo tanto no muy claramente definido, pero lo que parece presentarse de manera unívoca es la demanda por continuidad y estabilidad en las líneas de acción, sin cambios abruptos, aunque a veces no se tenga claro cuáles son los contenidos de esa línea de acción.

De todos modos, según los sectores esas políticas de acción del Estado tienen orientaciones distintas: para los representantes de las cámaras empresariales el Estado debe garantizar la competencia, mientras que las OSC de base reclaman una acción directa del Estado, interventora, que incluya fuertes sanciones a las empresas o retiro de las licencias de explotación del servicio. En este sentido, fue reiterado el pedido por una mayor capacidad de sanción por parte de los entes de control y regulación respecto de la percibida por los entrevistados. Remarcamos el punto de lo “percibido” por que efectivamente el nivel de conocimiento de los organismos es muy bajo en términos generales, como nos lo muestran las encuestas que realizamos y se presentan en la segunda parte de este texto. Se conoce la existencia de mecanismos de regulación, pero se ignora las denominaciones de éstos y mucho más los alcances institucionales respecto a la regulación y el control.

Finalmente en lo referente a aquellos entrevistados que tuvieron contacto con alguno de los entes surgen puntos destacables. Si nos referimos a organizaciones más pequeñas, cuyo contacto es esporádico, y en particular las del interior, el reclamo por atención personalizada es nítido. En los grupos focales surgió también el reclamo ante las res-

puestas precodificadas en los casos de envíos postales o de las grabadoras en los centros de atención telefónicos. Sin duda, con la multiplicación de reclamos estos aspectos son difíciles de revertir, pero no puede dejar de tomarse en cuenta la demanda por la mejora en la atención. Por otra parte, estos mecanismos de quejas y reclamos son utilizados en mayor medida por los sectores medio y alto, y en menor caudal por los sectores populares. En estos casos, pareciera que la tendencia es la utilización de otros canales de comunicación e influencia sobre el organismo, como contactos políticos o la movilización colectiva.

Con todo y en términos generales, a pesar de la persistencia en determinadas demandas parece claro que prima una visión que reconoce un Estado más activo en diversos ámbitos de la economía, y en particular en el campo de la regulación y control de los servicios, bajo la imagen de un Estado al que se puede recurrir y por lo tanto es un Estado no ausente.

E. La mirada de los expertos en Administración Pública

El estudio también incluyó una serie de entrevistas a informantes clave, vinculados al ámbito académico y de consultoría, que denominamos expertos. La mirada de este grupo, no aporta la perspectiva de quienes han analizado la temática desde diferentes ángulos y que no poseen en principio un interés personal a partir de una demanda, ni representan a un grupo social, como el caso de las OSC. Se realizaron estas entrevistas para profundizar en la dimensión más técnica de los problemas en torno a la temática.

El primer grupo que deseamos presentar consistió en entrevistas a 5 especialistas en Administración Pública, quienes evaluaron en términos generales el desarrollo del Estado como aparato administrativo y de los organismos de regulación y control en particular.

Luego de un análisis sobre las principales características actuales de la APN, que comentan los entrevistados – en las que se destacan procesos de modernización, capacitación de personal, cambios respecto a la orientación de la década anterior- nos interesa remarcar las conclusiones más destacadas de sus aportes. En primer lugar, resaltan que luego de la crisis de 2001 se ha redefinido el lugar y rol del Estado en su relación con la sociedad y su grado de intervención en la economía; consecuente con ello, expresan la necesidad de que este cambio vaya acompañado de un conjunto de acciones y medidas en el ámbito de la regulación de los servicios públicos que concuerden con este nuevo modelo, caracterizado por mayor grado de intervención. Señalan como parte de estos cambios la derivación a cada una de las secretarías respectivas, el poder de regulación, dejando en el ente en especial la tarea de control (aunque esto varía en cada caso). Este aspecto, si bien lo vinculan a efectos transitorios como el no aumento de tarifas, también implica el desdibujamiento de la imagen de los entes.

Ello, coinciden los entrevistados, se desarrolla en un período en el que el Estado se encuentra, al igual que el país en su conjunto, pasando por una etapa de transición en

la que conviven elementos antiguos con ideas remozadas. Apuntalar servicios de mayor calidad para los ciudadanos revisando las obligaciones de las empresas, debería ser parte de esas orientaciones.

De todos modos, la discusión planteada entre los entrevistados refiere muy particularmente a si el presente puede caracterizarse como un momento de transición definido en cuanto a un nuevo modelo de regulación de los servicios públicos, o si sólo se está viviendo una etapa de planteos, pero aún no claramente definido el nuevo.

Como parte de esta discusión, en particular entre quienes apoyan la segunda postura, coinciden también en que no se ha encontrado aún la modalidad de implementación - ejecución de este cambio de sentido. Es decir que los problemas no girarían en torno de los principios, sino especialmente en los mecanismos, o sea, la faz ejecutiva - operativa de los cambios que se desean implementar. Por ejemplo, si la orientación de los cambios pasa por la reestatización, cambio del marco regulatorio, etc.

Parte también de estos cambios que se presentan como necesarios lo componen la necesidad de evitar la alta fragmentación y atomización de las políticas de gestión, llevando adelante políticas de modernización en la gestión, que incluye cambios tecnológicos, pero también articulación de organismos en temas comunes.

Finalmente en cuanto a la evaluación de los entes, aseguran que es muy complejo establecer un criterio unívoco, tanto entre los diferentes organismos, como en dimensiones al interior de éstos. Si aparece como una demanda inmediata una mayor presencia y comunicación de los entes con los ciudadanos - usuarios, en defensa de sus derechos.

Cuadro con algunas de las principales observaciones de los expertos:

Mejoras implementadas	Mejoras esperadas
Mejoras en el manejo de la comunicación.	Finalizar las intervenciones.
Buena política de resarcimiento a usuarios.	Concurrar los cargos.
Mejoras en los recursos técnicos.	Otorgar rango de ley a los organismos que no lo tienen.
Firma de la Carta Compromiso.	Mayor visibilidad pública.
Inicio de procesos de certificación ISO.	Adecuar la normativa al nuevo momento económico.
Creación de comisión de usuarios.	Consolidar la fiscalización.

Principales resultados de los estudios cuantitativos

Como se indicó en la introducción el estudio se completó con un trabajo cuantitativo consistente en encuestas a la población en general, usuaria de los servicios públicos indagados. A continuación presentamos los principales resultados de la investigación centrándonos en las siguientes dimensiones: calidad del servicio, tipo de reclamos, canales de información, evaluación de los entes de regulación y control en lo que hace a los canales de información, atención y de satisfacción con la capacidad de respuesta de los mismos.⁵

2.1. EMPRESAS PRESTADORAS:

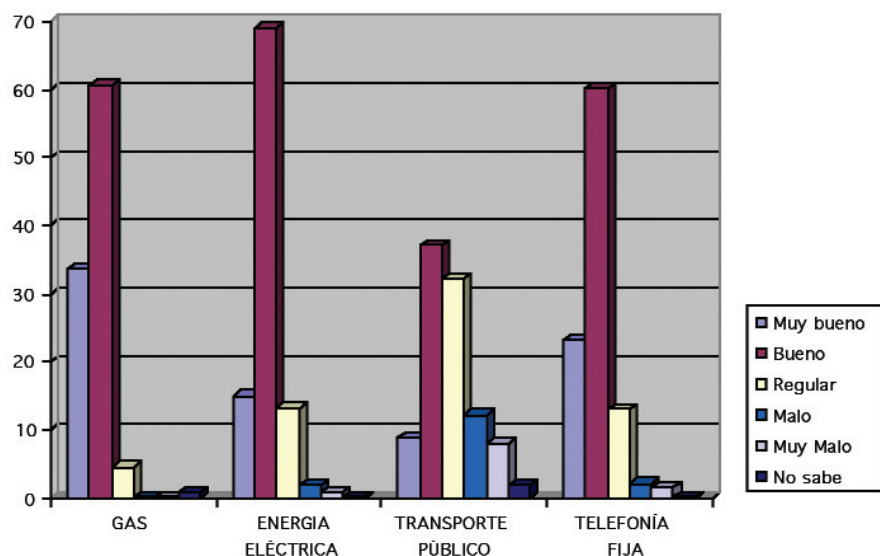
Evaluación de las empresas prestadoras y de la atención brindada por las mismas al ciudadano.

Cuadro N° 1

Evaluación general de los servicios

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Muy Bueno	33,7	15,00	8,9	23,1
Bueno	60,6	69,0	37,0	60,2
Regular	4,4	13,2	32,2	13,0
Malo	0,2	1,8	12,1	2,0
Muy Malo	0,2	0,7	7,9	1,6
No sabe	0,9	0,2	1,9	0,2

⁵ Los datos relevados fueron procesados con el programa SPSS en su versión para Windows y se presentan en tablas con valores absolutos, porcentajes verticales y horizontales.



La evaluación de los servicios efectuada por los usuarios es predominantemente positiva. Se destaca en primer lugar el servicio de gas con una evaluación positiva del 94,3%, seguido por los servicios de energía eléctrica y de telefonía fija con el 84%.

En cuanto al servicio de transporte público la evaluación positiva desciende hasta alcanzar un 45,9% y registra los porcentajes más altos en cuanto a las categorías **regular, malo y muy malo**. La categoría **regular** alcanza el 32,2%, a diferencia del resto de los servicios donde en energía eléctrica y telefonía fija es del 13% y en gas el 4,4%. En cuanto a la evaluación negativa llega a un 20% cuando en el resto no supera el 3,6%.

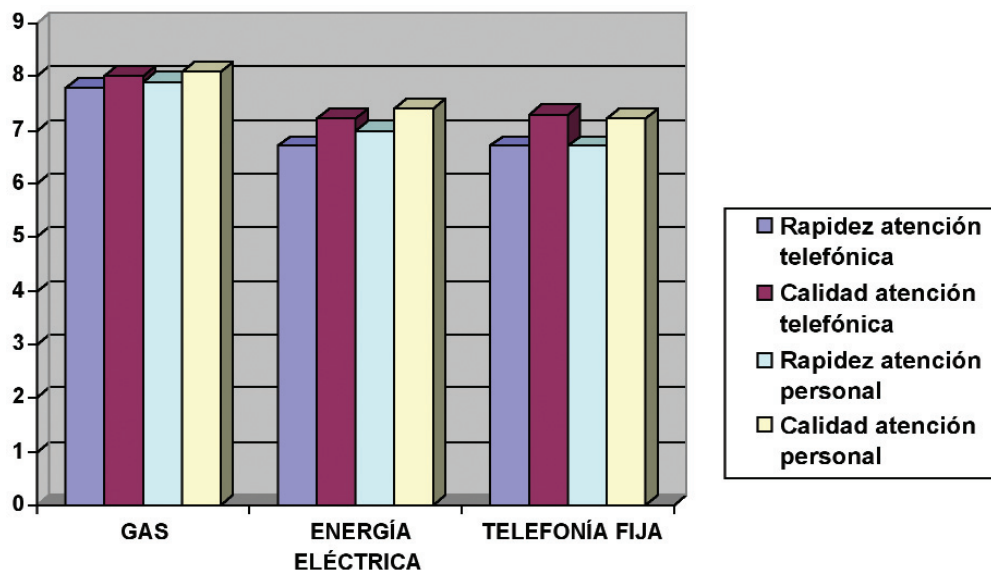
Cuadro N° 2

Evaluación con puntaje sobre aspectos de la atención brindada por la empresa

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Rapidez atención telefónica	7,8	6,7	-	6,7
Calidad atención telefónica	8,0	7,2	-	7,3
Rapidez atención personal	7,9	7,0	-	6,7
Calidad atención personal	8,1	7,4	-	7,2

* No se registran datos

Los resultados corresponden a los valores medios sobre una escala del 1 al 10.



La evaluación de la **atención** recibida por los usuarios es, en términos generales, **buena**. El servicio de gas obtiene el puntaje medio más alto de 8.1 puntos sobre una escala de 1 a 10.

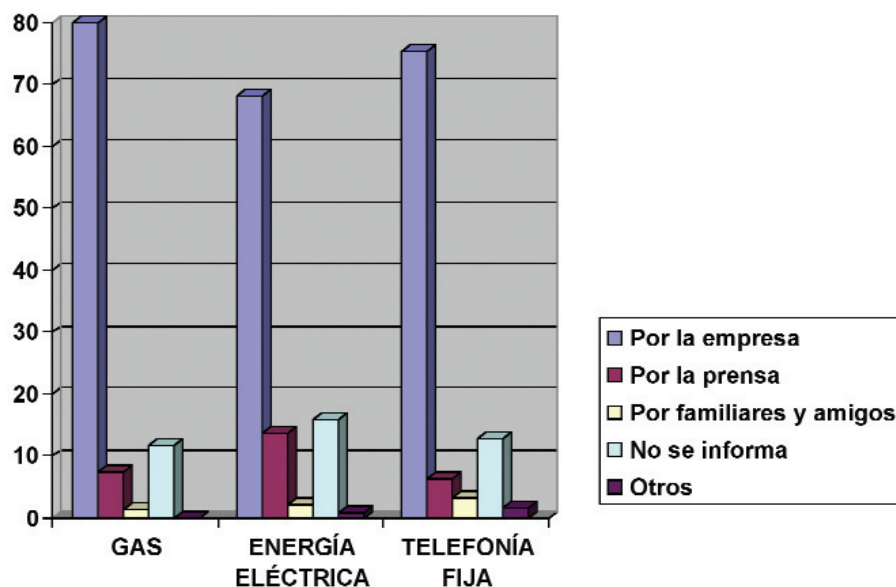
La **calidad en la atención** recibida es, en todos los casos, considerada superior a la de **rapidez en la atención**. Esto se da tanto, entre los servicios, como en la forma de atención personal y telefónica.

Cuadro N° 3

Canales de información sobre la prestación

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Por la empresa	79,9	68,3	-	75,4
Por la prensa	7,3	13,8	-	6,2
Por familiares y amigos	1,3	2,2	-	3,3
No se informa	11,9	15,8	-	12,8
Otros	0,1	0,9	-	1,7
No sabe/ No recuerda	2,3	3,1	-	3,2

* No se registran datos



El modo de acceder a la información es, en todos los servicios, predominantemente por medio de **la empresa**, en el servicio de gas el 79,9%, en telefonía fija el 75,4% y energía eléctrica el 68,3%.

El acceso a través de **la prensa** alcanza en el servicio de energía eléctrica el 13,8% y en gas y telefonía fija el 7,3% y 6,2%, respectivamente.

Los usuarios afirman que **no se informa** de las prestaciones en un 15,8% sobre el servicio de energía eléctrica y con el 12,8% y 11,9% en telefonía fija y el servicio de gas.

En términos generales, puede afirmarse que los canales de comunicación son centralmente orientados por las mismas empresas.

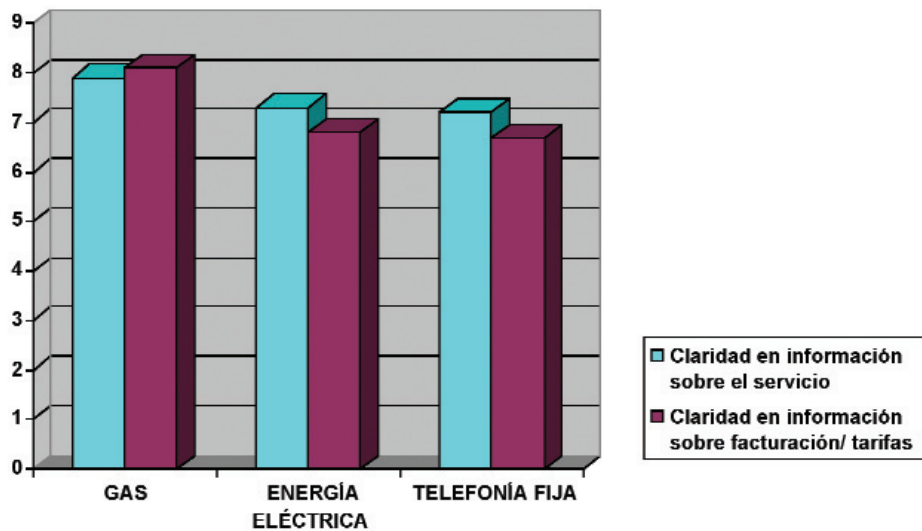
Cuadro N° 4

Evaluación sobre aspectos de la información brindada

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Claridad en información sobre el servicio	7,9	7,3	-	7,2
Claridad en información sobre facturación/ tarifas	8,1	6,8	-	6,7

* No se registran datos

Los resultados corresponden a los valores medios sobre una escala del 1 al 10.



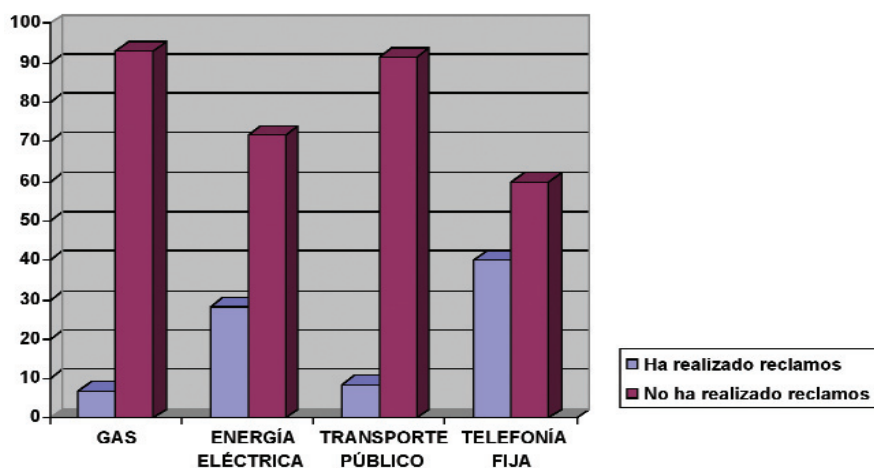
La evaluación efectuada por los usuarios acerca de la **claridad en la información brindada sobre el servicio** alcanza una media de 7,5 puntos en una escala numérica de 1 a 10. El servicio de gas obtiene el mayor puntaje con 7,9.

En cuanto a la **claridad de la información brindada sobre facturación** se ubica el servicio de gas en primer lugar con 8,1 puntos y, por otro lado, los servicios de energía eléctrica y telefonía fija con un promedio de 6,7 puntos.

Cuadro N° 5

Iniciación de trámites por reclamos ante las empresas prestadoras de los servicios

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Ha realizado reclamos	6,9	28,4	8,5	40
No ha realizado reclamos	93,1	71,6	91,5	60



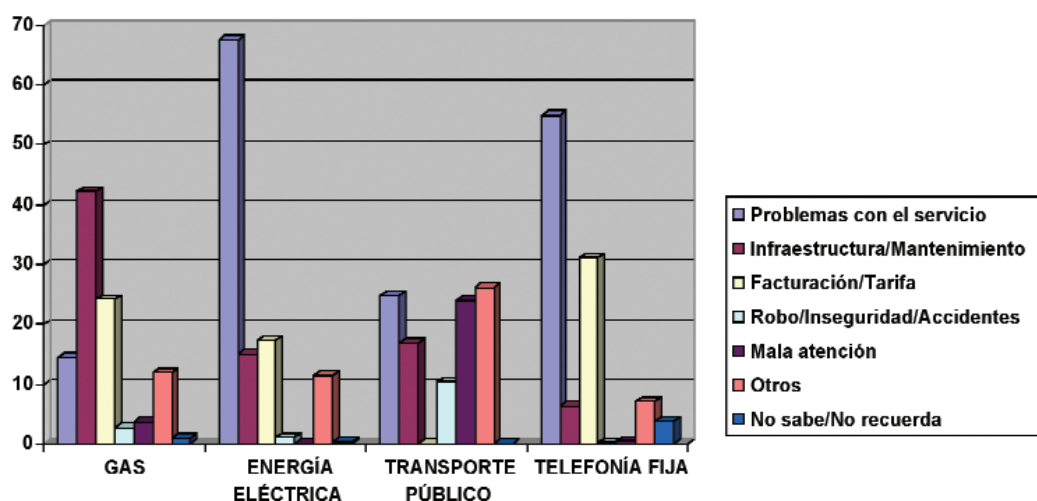
En el caso de los trámites por reclamos, la telefonía fija supera ampliamente a los demás servicios con un 40%, seguida por el servicio de energía eléctrica con 28,4%. Para los servicios de gas y transporte público, la cantidad de reclamos desciende a 6,9% y 8,5% respectivamente. Llama poderosamente la atención que mientras el servicio de transportes es calificado de manera más negativa por los encuestados, estos mismos han realizado menor cantidad de reclamos a la CNRT.

Cuadro N° 6

Motivo del reclamo

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Problemas con el servicio	14,5	67,6	24,8	55,0
Infraestructura/ Mantenimiento	42,2	15,1	16,9	6,4
Facturación/ Tarifa	24,2	17,3	0	31,1
Robo/ Inseguridad/ Accidentes	2,7	1,1	10,4	0,2
Mala atención	3,7	0	24,1	0,5
Otros	11,9	11,4	26,1	7,1
No sabe/ No recuerda	1,0	0,3	0	3,8

*Base conformada por los que realizaron algún reclamo ante la empresa prestadora de servicio.



En la prestación de energía eléctrica y telefonía fija el principal motivo por el cual los usuarios reclamaron fue por **problemas con el servicio**, con 67,6% y el 55% respectivamente.

En la prestación del servicio de gas predominan los **problemas de infraestructura y mantenimiento** con un 42,2%.

Los **problemas de facturación y tarifas** alcanzan un 31% en el caso de la telefonía fija, y un 24.2% para el servicio de gas.

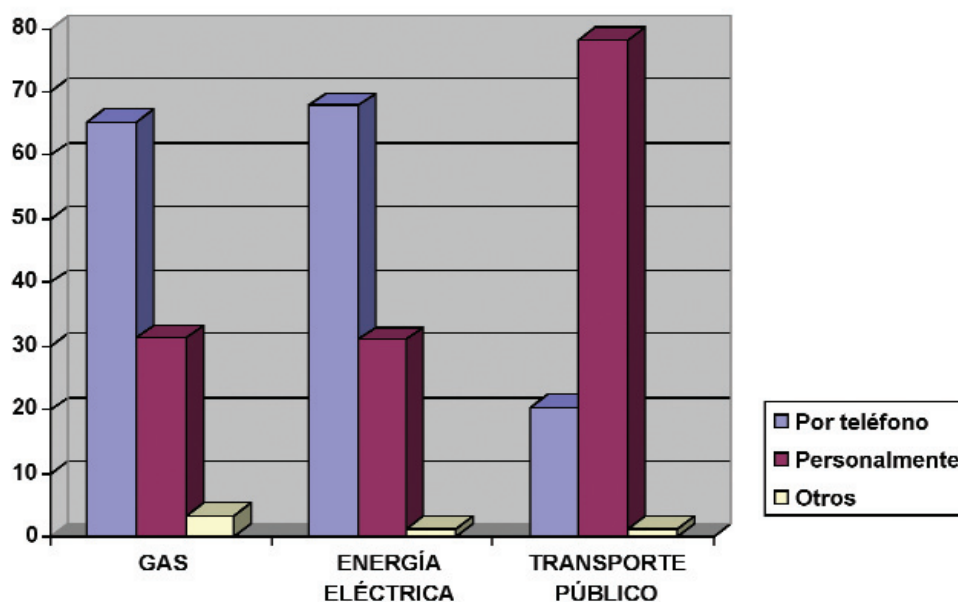
Con relación al transporte publico, **los problemas con el servicio y la mala atención** superan cada uno el 24%, seguido por **problemas de infraestructura y de mantenimiento del servicio** con el 16,9%. Los **problemas de robo, inseguridad y accidentes** que afectan a los usuarios constituyen el 10,4%.

Cuadro N° 7

Vía utilizada para el reclamo

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Por teléfono	65,3	67,8	20,4	-
Personalmente	31,3	31,0	78,2	-
Otros	3,4	1,2	1,3	-

* No se registran datos.



El modo de reclamo ante la empresa más utilizado por los usuarios del servicio de gas y energía eléctrica es **por teléfono** y alcanza en el primer caso el 67,8% y en el segundo el 65,3%. La **forma personal** es en estos servicios utilizada por el 31% de los usuarios. En el transporte público el 78,2% de los usuarios realizó su reclamo **personalmente**.

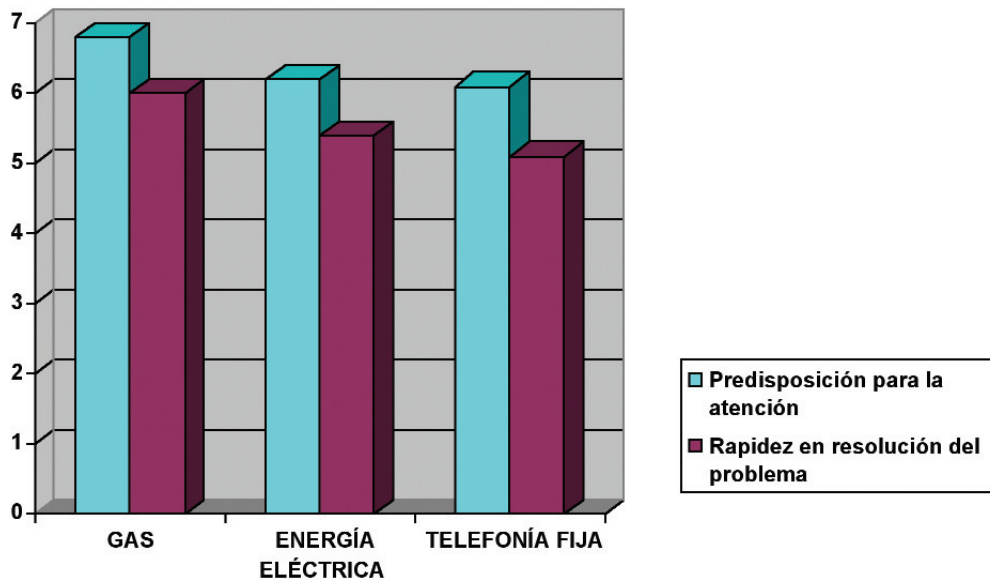
Cuadro N° 8

Evaluación sobre aspectos de la atención en el reclamo

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Predisposición para la atención	6,8	6,2	-	6,1
Rapidez en resolución del problema	6,0	5,4	-	5,1

* No se registran datos

Los resultados corresponden a los valores medios sobre una escala del 1 al 10.



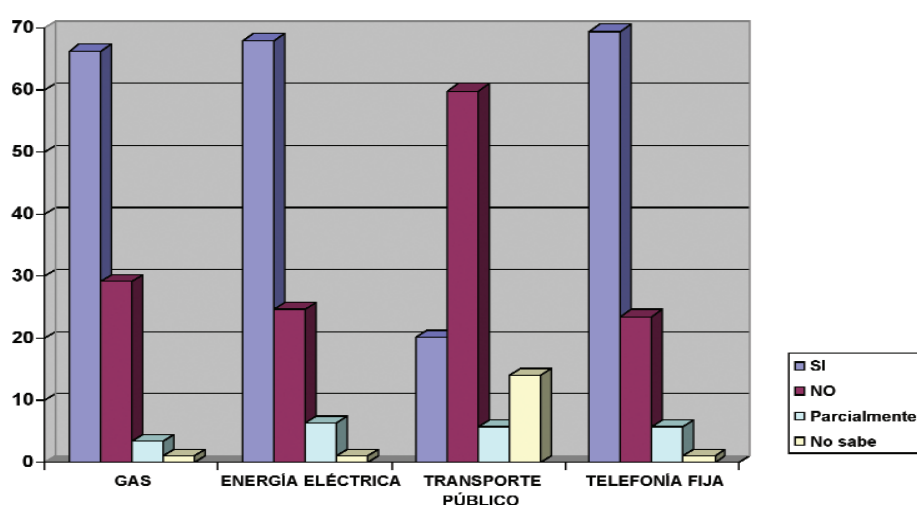
La evaluación efectuada por los usuarios de la **predisposición para la atención** de los reclamos, en una escala de 1 a 10 puntos, es para el servicio de gas 6,8 puntos y para los de energía eléctrica y telefonía fija 6,2 y 6,1 puntos.

Mientras que la **rapidez en la resolución del problema** es evaluada con menor puntaje que la predisposición en todos los servicios. El servicio de gas evaluado en 6 puntos, energía eléctrica con 5,4 y telefonía fija con 5,1%.

Cuadro N° 9

Solución del problema por el cual reclamó ante la empresa

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Sí	66,3	68,00	20,2	69,5
No	29,2	24,6	59,9	23,5
Parcialmente	3,4	6,3	5,8	5,8
No sabe	1,1	1,1	14,1	1,1



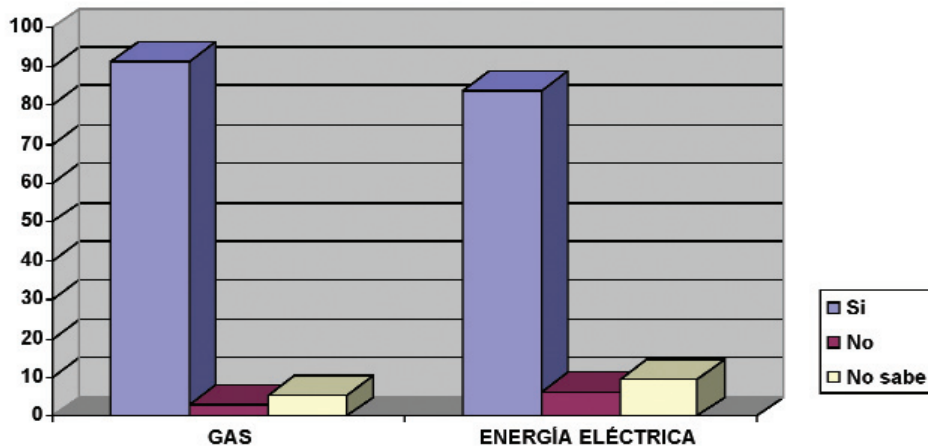
La resolución de los reclamos alcanza el 69,5% en el servicio de telefonía fija, el 68% en el servicio de energía eléctrica y el 66,3% en el de gas. Mientras que entre los usuarios de transporte público sólo el 20,2% accedió a la solución de sus reclamos por parte de la empresa prestadora.

Cuadro N° 10

Percepción sobre seguridad en la prestación

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO *	TELEFONÍA FIJA
Sí	91,4	83,8	-	-
No	3,2	6,4	-	-
No sabe	5,5	9,8	-	-

* No se registran datos

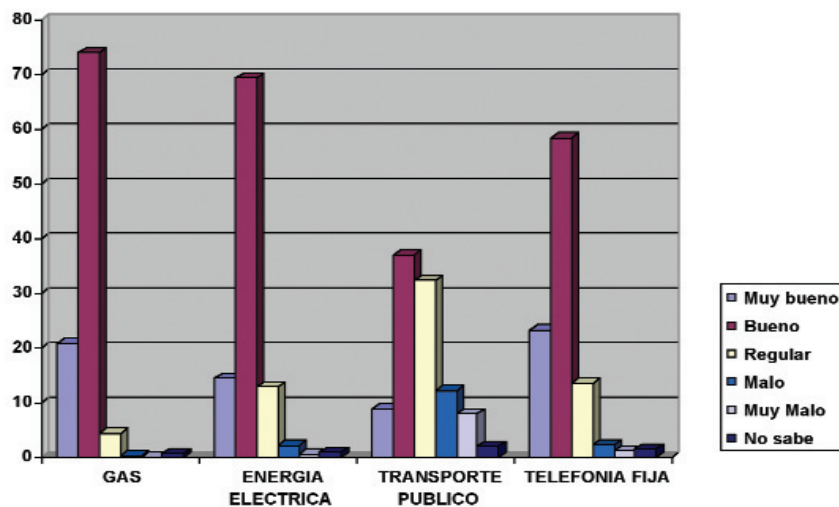


La **percepción** que tienen los usuarios del modo en que la empresa les brinda el servicio en cuanto a seguridad, responden de **forma segura** sobre la prestación de gas el 91,4% y sobre energía eléctrica el 83,8%.

Cuadro N° 11

Evaluación del desempeño de las empresas prestadoras de los servicios

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Muy Bueno	20,8	14,4	8,9	23,2
Bueno	74,0	69,3	37,0	58,4
Regular	4,3	12,8	32,2	13,5
Malo	0,2	2,1	12,1	2,2
Muy malo	0	0,5	7,9	1,2
No sabe	0,6	0,9	1,9	1,5



Los usuarios realizan una evaluación en general **positiva** del desempeño de la empresa prestadora. Se destaca en primer lugar el servicio de gas con una evaluación del 94,8%, seguido por los servicios de energía eléctrica con 83,7% y de telefonía fija el 81,6%.

Con respecto al servicio público de pasajeros la evaluación positiva desciende al 45,9%.

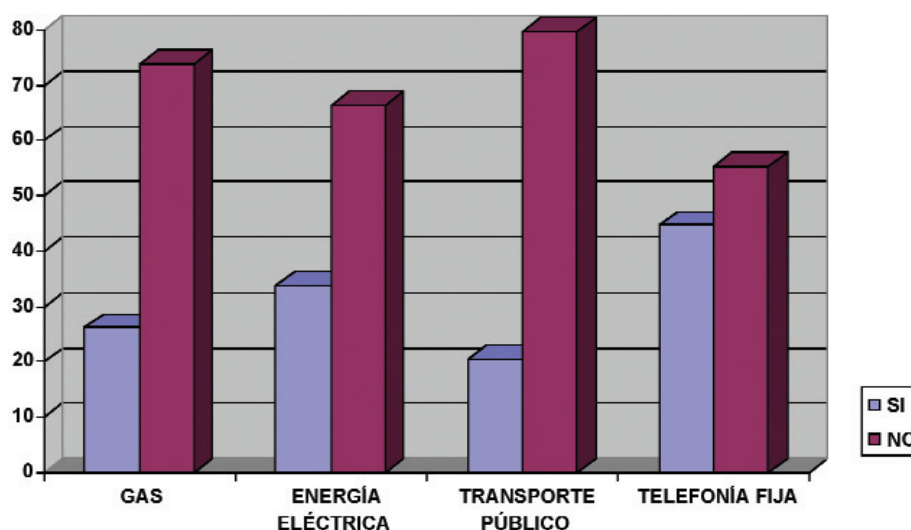
2.2. ENTES DE REGULACIÓN Y CONTROL

Niveles de conocimiento y evaluación de la capacidad de respuesta

Cuadro N° 12

Conocimiento sobre dónde realizar una denuncia o reclamo por fuera de la empresa que le provee el servicio

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Sí	26,2	33,7	20,4	44,7
No	73,8	66,3	79,6	55,3



Los usuarios de los distintos servicios manifiestan en un alto porcentaje **no** saber dónde realizar los reclamos por fuera de la empresa.

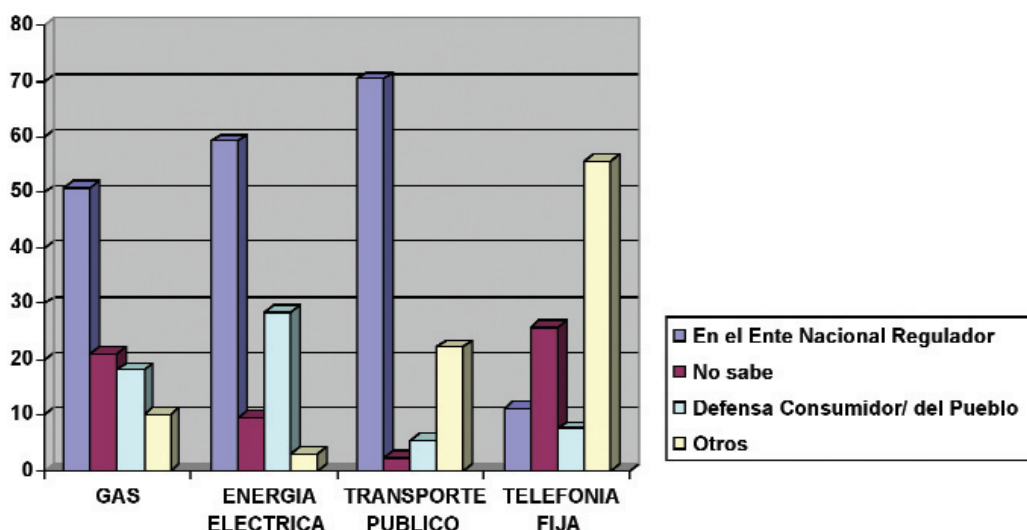
Los usuarios del transporte público están en primer lugar con el 79,6%. Luego, en cuanto al servicio de gas el 73,8%, en energía eléctrica con el 66,3% y, por último, telefonía fija con el 55,3%.

Cuadro N° 13

Dónde realizar el reclamo por fuera de la empresa

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
En el Ente Nacional Regulador	50,8	59,2	70,4	11,1
Defensa del Consumidor/ Defensoría del Pueblo	18,1	28,5	5,3	7,5
Otros	10,1	3,0	22,1	55,6
No sabe	21,0	9,3	2,2	25,8

Base: sólo los que respondieron que sí saben dónde realizar una denuncia o reclamo por fuera de la empresa que le provee el servicio, por incumplimiento de la misma.

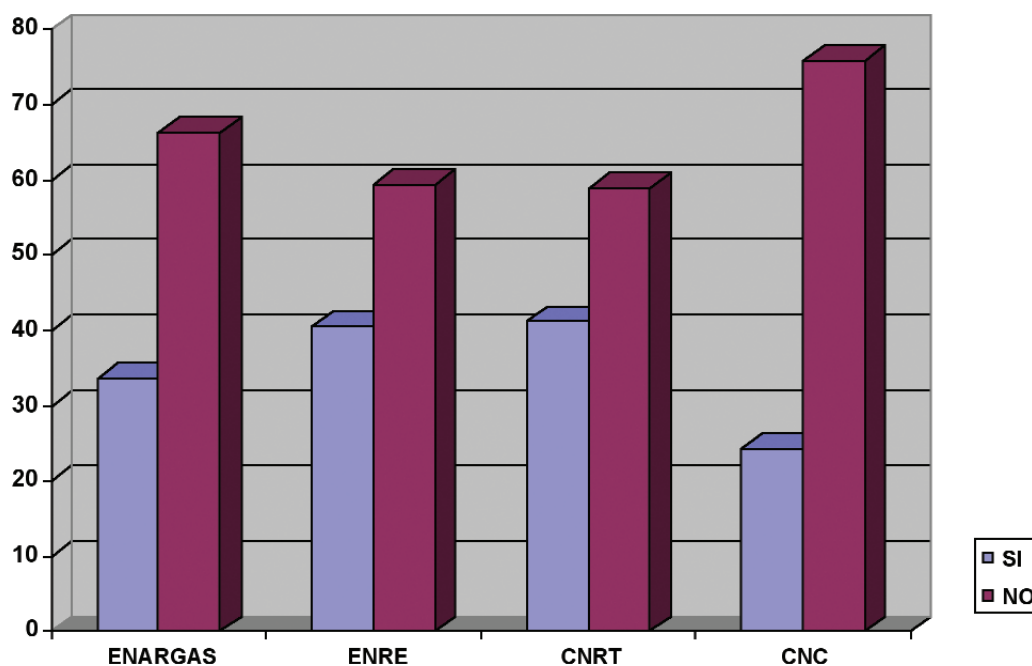


El organismo regulador más registrado por los usuarios como receptor de reclamos y denuncias es la **Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT)** con el 70,4%. En segundo lugar, el **Ente Nacional Regulador de la Electricidad (ENRE)** con el 59,2% y en tercer lugar, el **Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS)** con 50,8%. Por último y con considerable diferencia, la **Comisión Nacional de Comunicaciones (CNC)** alcanza el 11,1%. Nuevamente podemos apreciar el impacto que el transporte tiene en la población: la CNRT es el organismo más conocido, con la particularidad de que, como veremos en el cuadro N° 18, es uno de los organismos que menos reclamos recibe a pesar de que su actuación es calificada en forma más negativa.

Cuadro N° 14

Conocimiento de la existencia de un Organismo Nacional Regulador
Respuesta espontánea

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Sí	33,6	40,50	41,2	24,2
No	66,4	59,5	58,8	75,8



Con relación al conocimiento de la existencia de los entes reguladores nacionales, la mayor parte de los usuarios afirma que **no sabe** de dicha existencia.

En primer lugar, está la CNC con un 75,8%, seguido por ENARGAS con 66,4%. Por último, el ENRE y la CNRT cada uno con un valor cercano al 59%. Como puede observarse, los niveles de conocimiento son bajos. Esta realidad puede provenir de diversos factores: uno de ellos es que estos son “relativamente” nuevos y que, como vimos en el apartado cualitativo, la comprensión de los profundos cambios realizados en el Estado es un proceso lento en lo que hace a su asentamiento. Por otra parte, en algunos casos, si el servicio brindado por la empresa tiene un desarrollo satisfactorio para los ciudadanos-usuarios, es lógico que el nivel de conocimiento del organismo sea bajo, resultando que a mejor servicio, menor conocimiento del organismo y a la inversa.

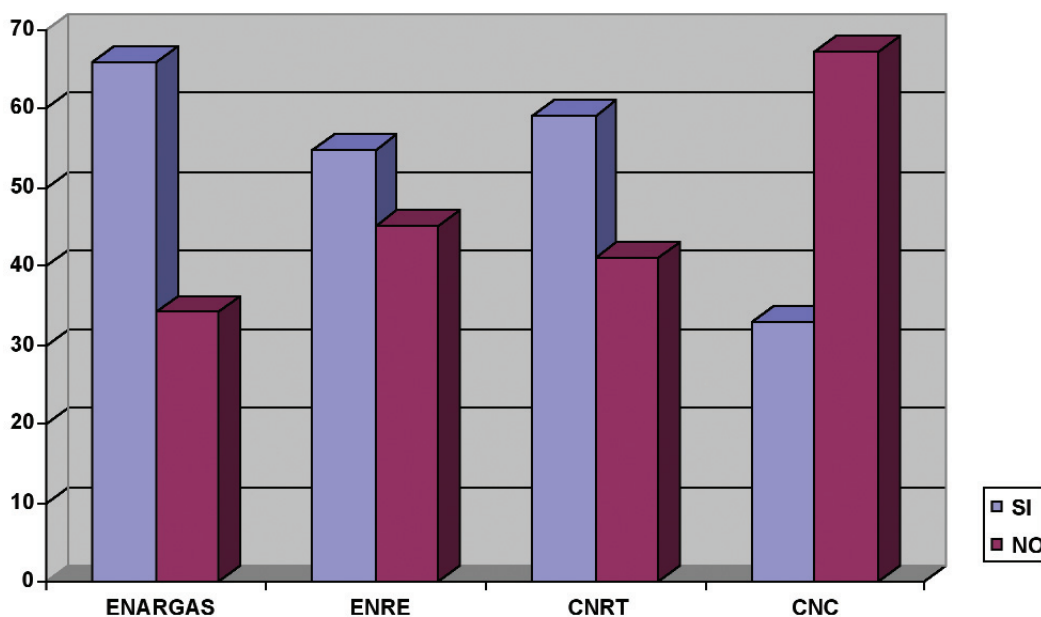
Cuadro N° 15

Conocimiento del nombre del ente regulador

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Sí	65,8	54,8	59,0	33,0
No	34,2	45,2	41,0	67,0

* **Base:** sólo los que respondieron que **SI** saben de la existencia de un organismo nacional que se encarga de controlar el funcionamiento de las empresas prestadoras de servicios.

Según se desprende de este cuadro la CNRT se destaca por ser el organismo sobre el que la ciudadanía posee una visión más integral sobre las funciones que quiere cumplir y dónde la demanda debe estar más estructurada.



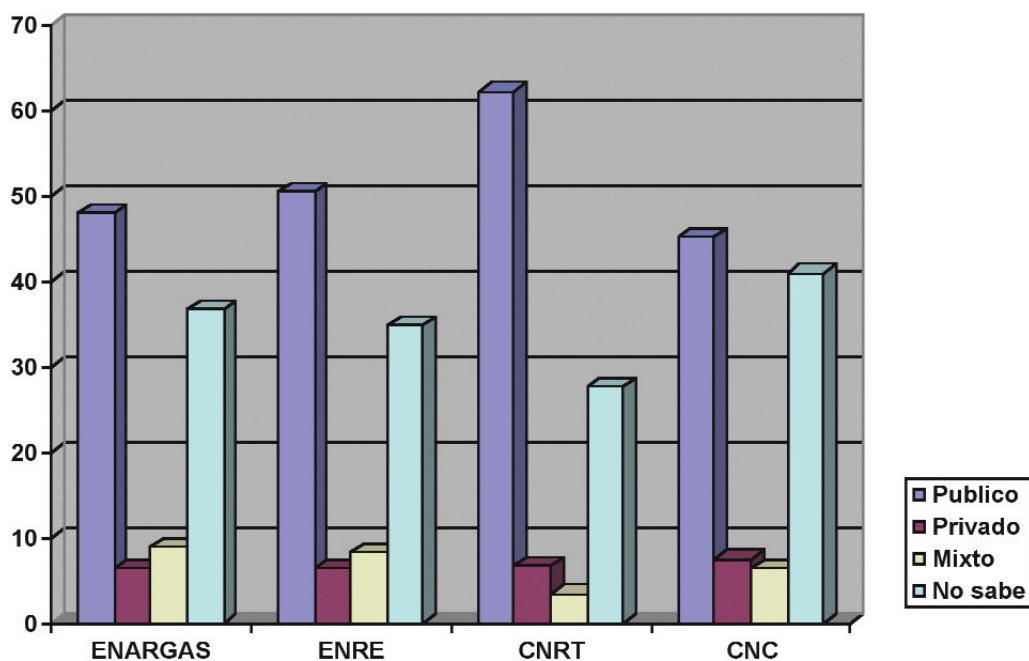
En cuanto al recuerdo o conocimiento del nombre de los diferentes entes reguladores ENARGAS registra un porcentaje de parte de los usuarios del 65,8%, seguido por la CNRT con 59% y el ENRE 54,8%. En el caso de la CNC el porcentaje se reduce al 33,0%. Los organismos desarrollan distintas estrategias de comunicación, según el servicio que regulan: identificación en facturas de cobro, adhesivos en transporte público, campañas gráficas, etc. Evidentemente, estas estrategias no parecen suficientes para lograr un reconocimiento del organismo en la ciudadanía.

Cuadro N° 16

Conocimiento sobre el carácter público, privado o mixto de los entes reguladores

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Público	47,9	50,5	62,1	45,1
Privado	6,5	6,4	6,8	7,5
Mixto	8,9	8,3	3,5	6,4
No sabe	36,7	34,8	27,6	41,0

Base: todos los que respondieron conocer al organismo, tanto en la **respuesta espontánea como en la guiada**.



El conocimiento de los usuarios sobre la naturaleza jurídica del ente, si es público, privado o mixto, reconocen en primer lugar el carácter **público** de los mismos. La CNRT con el 62,1%, el ENRE con el 50,5%, ENARGAS con 47,9% y CNC con 45,1%.

En segundo lugar, los usuarios afirman que **no saben** cuál es la naturaleza jurídica del organismo, registrándose respecto a la CNC el mayor grado de desconocimiento con el 41%. En el resto de los organismos estos porcentajes van del 27,6% al 36,7%.

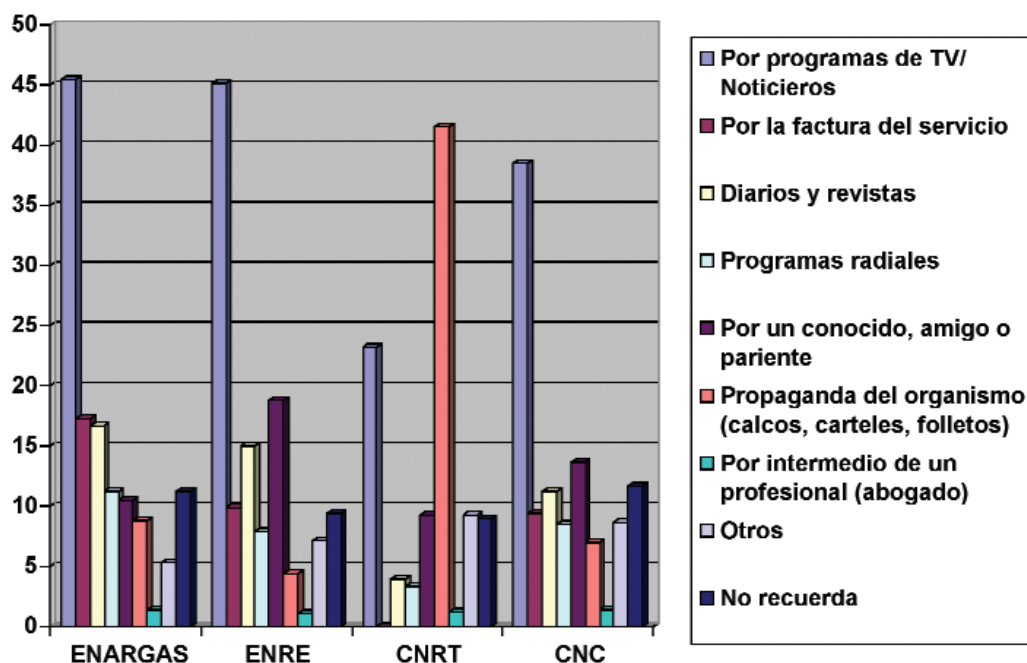
Cuadro N° 17

Cómo se enteró de la existencia de este organismo

Respuesta múltiple

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Por programas de TV/ Noticieros	45,4	45,1	23,2	38,5
Por la factura del servicio	17,3	9,9	0	9,4
Diarios y revistas	16,7	15,0	4,0	11,2
Programas radiales	11,2	8,0	3,4	8,5
Por un conocido, amigo o pariente	10,5	18,8	9,3	13,6
Propaganda del organismo (calcos, carteles, folletos)	8,9	4,5	41,4	7,0
Por intermedio de un profesional (abogado)	1,4	1,2	1,3	1,4
Otros	5,3	7,2	9,3	8,7
No recuerda	11,2	9,5	9,0	11,7

* Base: todos los que respondieron conocer al organismo en respuestas espontánea y guiada.



Los medios de comunicación cumplen un importante rol en la difusión sobre la existencia de los entes en general.

La televisión es el medio de comunicación por el cual los usuarios recibieron más información sobre la existencia del ente. ENARGAS y el ENRE registran valores de 45,4% y 45,1%. La CNC con el 38,5% y con el 23,2% la CNRT. Aunque para este último, el medio de información más efectivo ha sido a través de los **calcos, carteles y folletos**, con el 41,4%; en el resto de los organismos esta fuente no supera el 9%.

El **diario y las revistas** alcanzan el 16,7% 15% y 11,2% en ENARGAS, ENRE Y CNC. La CNRT solo el 4%.

Los **programas radiales** aportan a la difusión de la información con el 11,2% respecto a ENARGAS. En cuanto al ENRE y la CNC cerca del 8% y para la CNRT solo el 3,4%.

El conocimiento a través de **conocidos, parientes o amigos** es, respecto al ENRE el 18,8%, a la CNC el 13,6% y CNRT y ENARGAS en un porcentaje cercano al 10%.

La **factura del servicio** es otra de las formas por las cuales los usuarios acceden a la información sobre el organismo. Esta vía alcanza el 17,3% en ENARGAS y en el ENRE y la CNC alrededor del 9%.

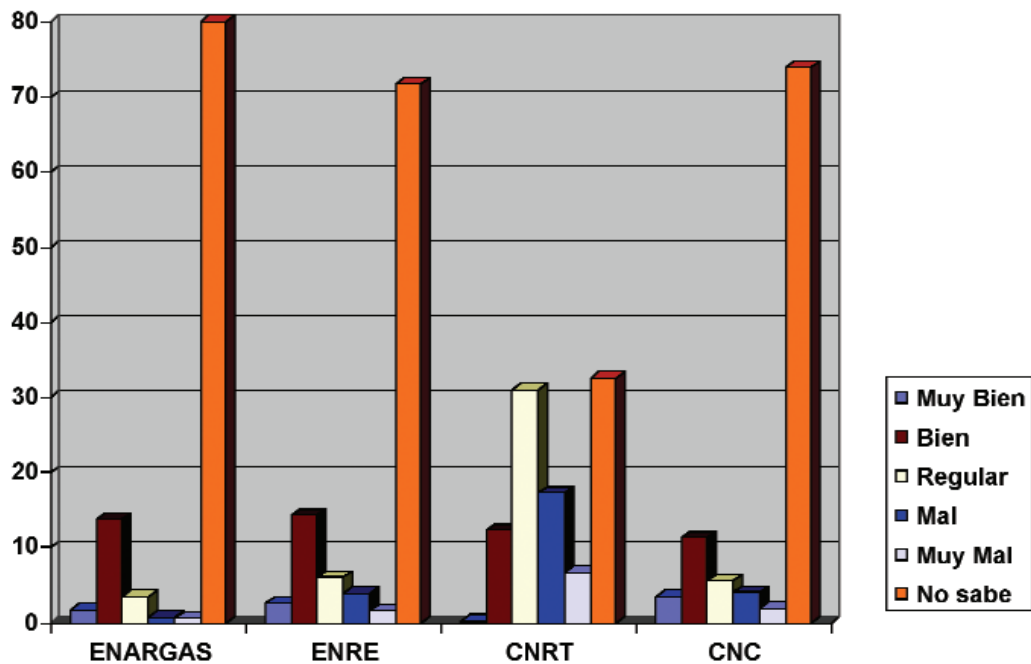
El acceso por **intermedio de un profesional** no supera el 2% en todos los servicios.

Como mencionamos anteriormente, las estrategias de difusión no parecen suficientes; nótese que la mayor parte de la población los conoce desde la TV, pero no por publicidad de los organismos, sino porque estos son presentados en noticieros o programas de interés. La factura, que es recibida regularmente por todos los usuarios y donde figura el nombre de los reguladores (Ej.: ENRE, ENARGAS y CNC) no parece ser un vehículo de información eficaz. Pesa también desde luego, la cuestión respecto a que el interés en el organismo surge exclusivamente ante las dificultades con el servicio y no como consulta habitual.

Cuadro N° 18

Evaluación desempeño de los organismos

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Muy Bien	1,7	2,6	0,2	3,4
Bien	13,7	14,2	12,3	11,3
Regular	3,4	6,0	31,1	5,5
Mal	0,7	3,9	17,2	4,0
Muy Mal	0,5	1,6	6,7	1,9
No sabe	80,0	71,7	32,6	74,0

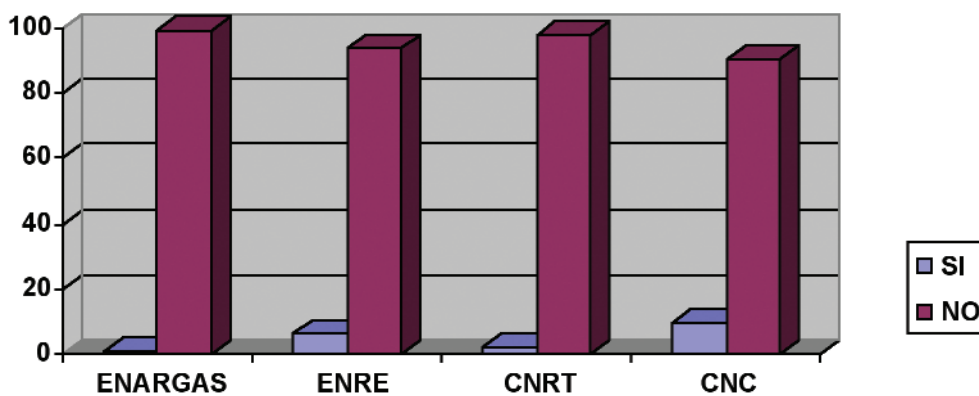


Los usuarios **no saben** evaluar el desempeño del organismo en un 80% respecto a ENARGAS y en el 74% y el 71,7% con relación a la CNC y el ENRE. En cuanto a la CNRT, los usuarios **no saben** evaluar la gestión en un 32,6% y en un 23,9% lo hace en forma **negativa**, además, sobresale en el mismo la categoría **regular** con el 31,1%.

Cuadro N° 19

**Realización de reclamo, consulta o pedido de asesoramiento
ante el Ente Nacional por el funcionamiento del servicio**

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Sí	1,1	6,3	2,5	9,7
No	98,9	93,7	97,5	90,2



Los usuarios **no han realizado reclamos, consultas o pedido asesoramiento** ante los entes reguladores en un alto porcentaje. Respecto a ENARGAS el 98,9%, la CNRT el 97,5%, el ENRE 93,7% y por último la CNC 90,2 %.

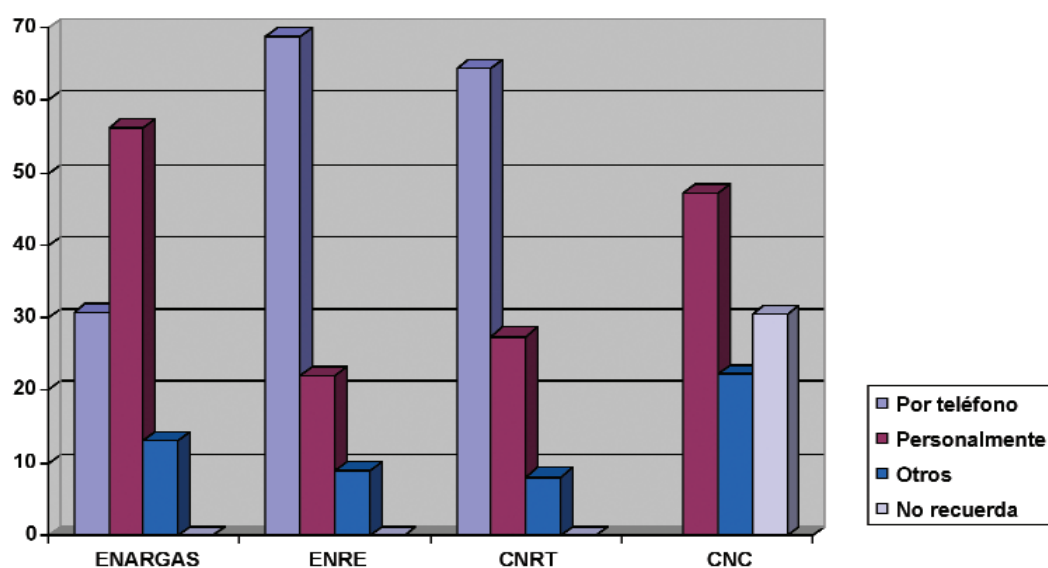
Como muestra el cuadro N° 5, los reclamos son canalizados a través de las empresas prestadoras y no llegan al ente.

Cuadro N° 20

Vía utilizada para el reclamo/consulta

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Por teléfono	30,7	68,9	64,4	0*
Fue personalmente	56,2	22,1	27,5	47,2
Otros	13,1	9,0	8,1	22,2
No recuerda	0	0	0	30,6

*CNC no acepta los reclamos en forma telefónica.



Base: todos los que realizaron un reclamo ante el organismo, ENARGAS 12 casos, ENRE 52 casos, CNRT 25 casos y CNC 51 casos.

La forma más utilizada para realizar las consultas y reclamos frente al organismo es **por teléfono** en el ENRE y en la CNRT, 68,9% y 64,40%, respectivamente.

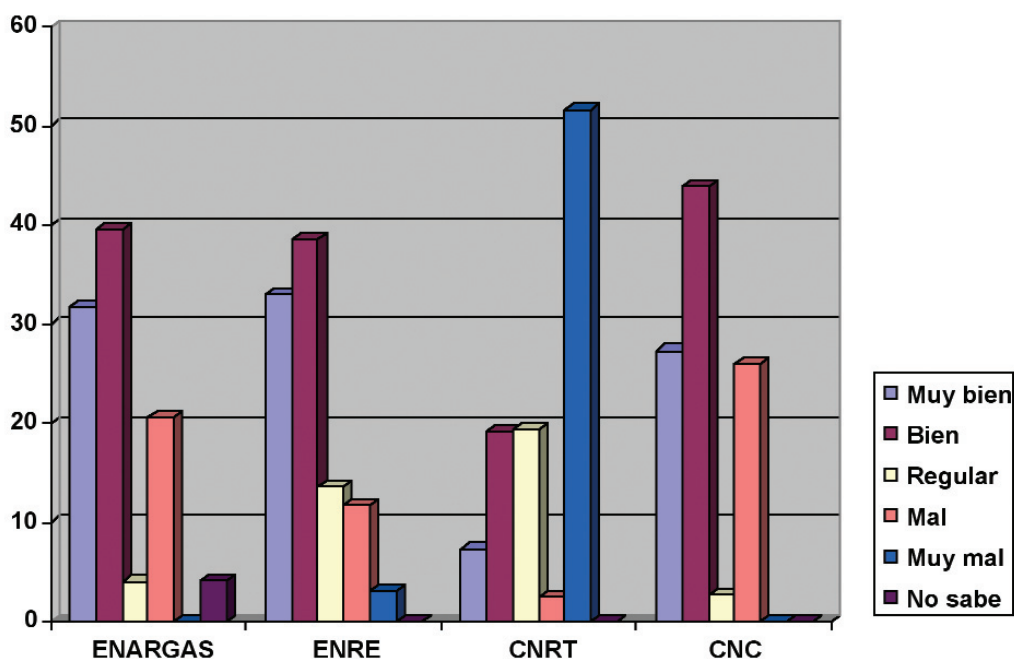
En cuanto a los usuarios del servicio de gas predomina la vía **personalmente** con el 56,2%.

Con respecto a la CNC, ésta no posee la opción de la vía telefónica para realizar los reclamos/ consultas y el 47,2% de los usuarios reclamó/ consultó en forma personal. Mientras que el 30,6% afirma no recordar de qué forma realizó dicho reclamo/ consulta.

Cuadro N° 21

Evaluación sobre la atención del reclamo

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Muy Bien	31,7	33,0	7,3	27,3
Bien	39,6	38,5	19,2	44,0
Regular	4,0	13,6	19,3	2,7
Mal	20,6	11,8	2,5	26,0
Muy Mal	0	3,1	51,7	0
No sabe	4,1	0	0	0



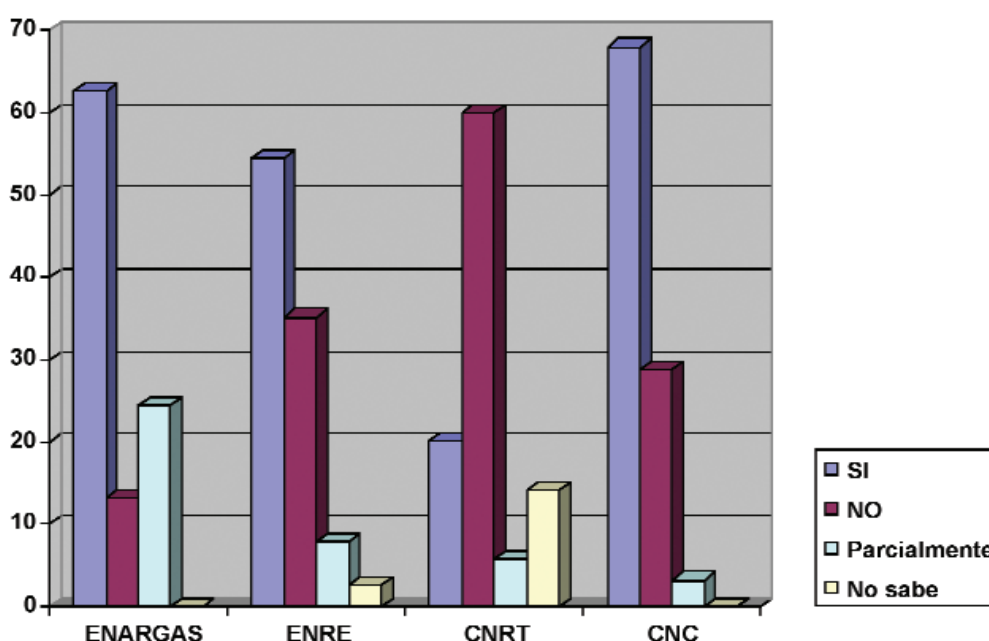
Base: todos los que realizaron un reclamo ante el organismo, ENARGAS 12 casos, ENRE 52 casos, CNRT 25 casos y CNC 51 casos.

La evaluación efectuada por los usuarios de la atención del reclamo por parte del organismo es predominantemente **positiva**. Respecto a ENARGAS, ENRE y CNC, en un porcentaje del 71,3%. Mientras que la CNRT alcanza el 26,5% de evaluación **positiva** y el 19,3% en la categoría **regular**.

Cuadro N° 22

Solución del problema, reclamo o consulta

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Si	62,5	54,5	20,2	56,9
No	13,1	35,1	59,9	31,4
Parcialmente	24,4	7,8	5,8	9,8
No sabe	0	2,6	14,1	1,9



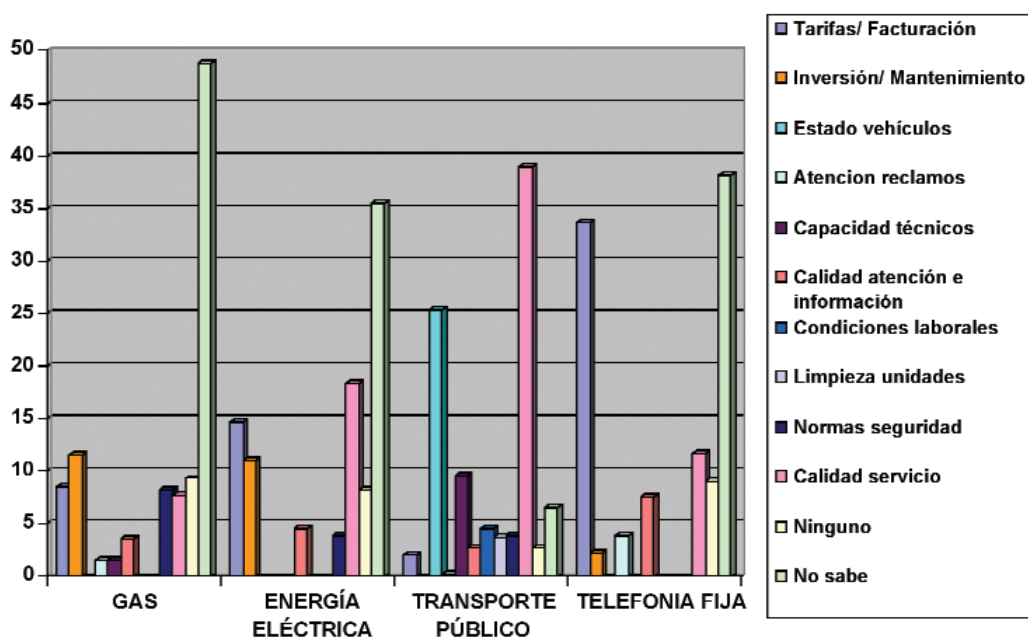
Base: todos los que realizaron un reclamo ante el organismo, ENARGAS 12 casos, ENRE 52 casos, CNRT 25 casos y CNC 51 casos.

El problema que ocasionó el reclamo en su mayoría se resolvió en **forma positiva**. En ENARGAS, CNC y el ENRE lo afirma el 62,5%, 56,9% y 54,5%, respectivamente. Mientras que en la CNRT resolvieron su problema el 20,2% de los usuarios. En este punto puede encontrarse una explicación a la baja cantidad de reclamos a la CNRT, pues aparece con un alto nivel de respuesta insatisfactoria cuando éstos sí son efectuados por la ciudadanía.

Cuadro N° 23

Aspectos del control que debe reforzar el Ente Regulador sobre las empresas prestadoras
 Respuesta Múltiple

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Tarifas y facturación	8,5	14,7	2,1	33,7
Inversiones y mantenimiento en infraestructura	11,5	11,0	0	2,3
Estado mecánico y general de las unidades	0	0	25,3	0
Atención y resolución de reclamos	1,6	0	0,2	3,9
Verificar la capacidad e idoneidad de técnicos/ choferes	1,6	0	9,6	0
Controlar la calidad de atención e información al usuario	3,6	4,6	2,7	7,5
Mejores condiciones laborales	0	0	4,6	0
Limpieza de las unidades	0	0	3,7	0
Las empresas respeten normas de seguridad/ instalaciones seguras	8,3	3,9	3,9	0
Controlar la calidad del servicio en general y garantizar cumplimiento del servicio	7,8	18,3	39,0	11,7
Ninguno	9,3	8,2	2,7	9,1
No sabe	48,8	35,5	6,5	38,1



Sobre los **aspectos del control que debe reforzar el ente** con respecto a las empresas que prestan el servicio, es el de transporte público el que presenta más diversidad en demandas de control.

En el resto de los servicios de gas, telefonía fija y energía eléctrica los usuarios manifiestan, en su mayor parte, **no saber** sobre los mencionados aspectos. Ahora bien, en el caso específico de los usuarios del transporte público la principal demanda respecto a los aspectos a controlar por la CNRT se relaciona con la **calidad del servicio y con garantizar el cumplimiento del mismo (39%)** y, en segundo lugar, con el **estado mecánico y general de los vehículos (25,3%)**. Otro de los aspectos considerados es el control sobre **la capacidad e idoneidad de los choferes (9,6%)**. Otros aspectos particulares al servicio de transporte público es la demanda de control por **mejores condiciones laborales de los choferes, la limpieza de las unidades y que las empresas respeten las normas de seguridad** (entre 4% y 5%).

En cuanto a la **CNC** el principal aspecto se relaciona con las **tarifas y la facturación (33,7%)** del servicio de telefonía fija, seguido, pero con un margen significativamente menor, **la calidad del servicio en general (11,7%)**. Otros aspectos refieren a controlar la **calidad de atención e información al usuario (7,5%)** y sobre la **atención y resolución de reclamos (3,9%)**.

Respecto al **ENRE**, los usuarios demandan control sobre la **calidad del servicio (18,3%)** y con relación a las **tarifas y la facturación (14,7)**. Además, pero en menor proporción sobre **la calidad de atención e información al usuario (4,6)** y **atención y resolución de los reclamos (3,9%)**.

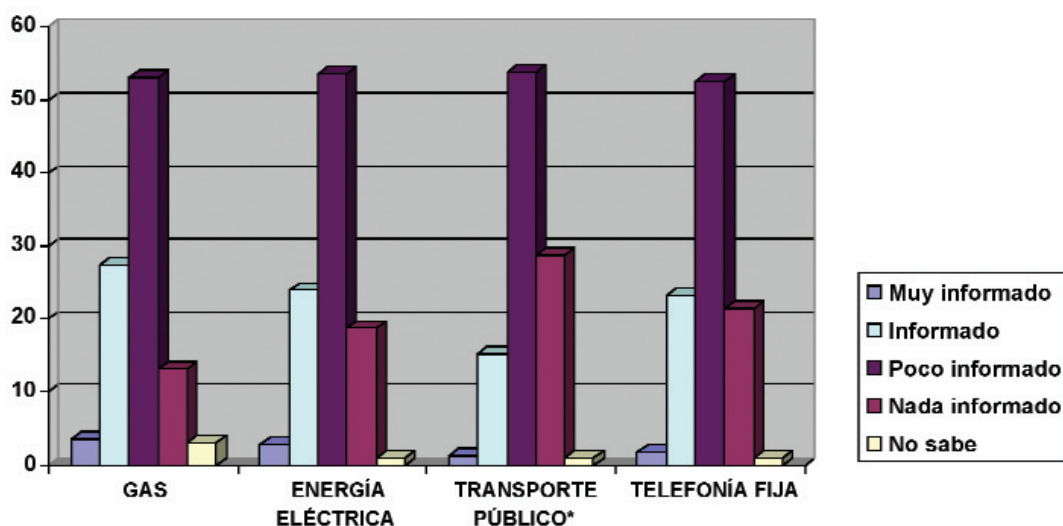
Las **inversiones y el mantenimiento en infraestructura** se consideran como otros de los aspectos a controlar para los usuarios de gas y energía eléctrica, en un 11% para dicha categoría.

En el caso de ENARGAS un 50%, telefonía fija con 38,1% y energía eléctrica 35,5%.

Cuadro N° 24

Grado de información respecto a los derechos como usuario de los servicios

	TOTALES POR SERVICIO			
	GAS	ENERGÍA ELÉCTRICA	TRANSPORTE PÚBLICO*	TELEFONÍA FIJA
Muy informado	3,4	2,8	1,2	1,8
Informado	27,5	23,9	15,2	23,3
Poco informado	53,0	53,6	53,9	52,5
Nada informado	13,2	18,7	28,7	21,5
No sabe	3,0	1,0	1,0	0,8



Los usuarios afirman en un porcentaje cercano al 53% que consideran estar **poco informados** con respecto a sus derechos como usuarios del servicio que reciben. Y los que consideran estar **informados y muy informados** no superan el 30%.

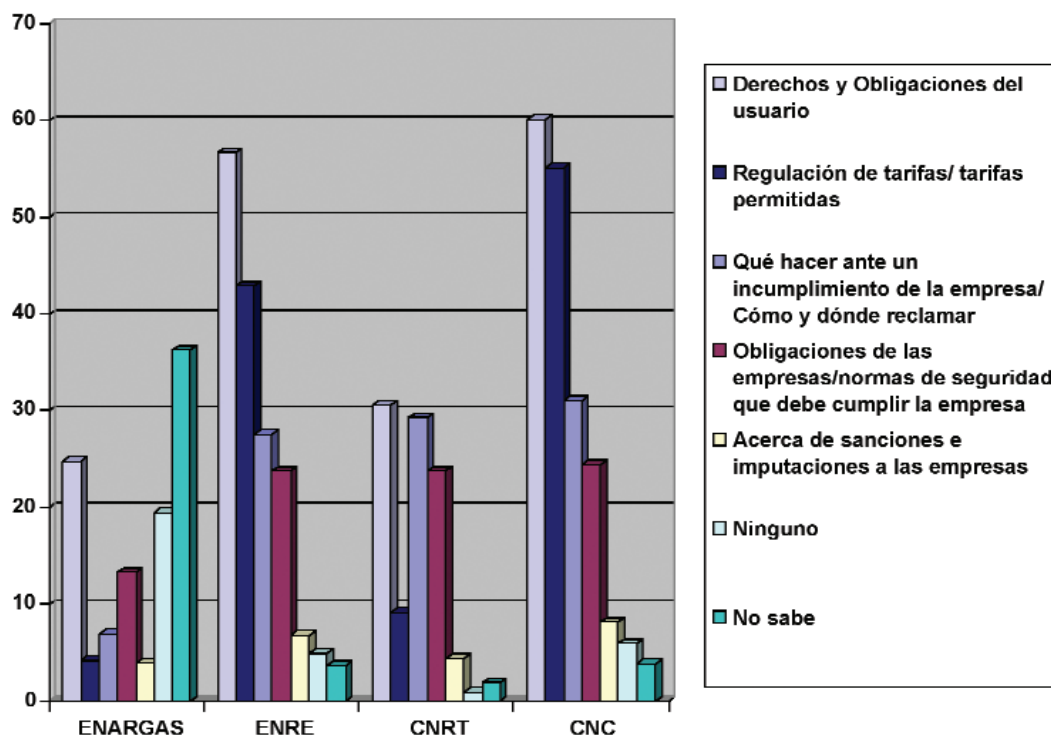
Estos porcentajes se dan por igual en todos los servicios.

Cuadro Nº 25

Aspectos del control o del desempeño general del organismo que le gustaría estar más informado

Respuesta Múltiple

	TOTALES POR ORGANISMO			
	ENARGAS	ENRE	CNRT	CNC
Derechos y Obligaciones del usuario	24,8	56,7	30,6	60,10
Regulación de tarifas/ tarifas permitidas	4,2	42,9	9,1	55,1
Qué hacer ante un incumplimiento de la empresa/ Cómo y dónde reclamar	6,9	27,5	29,3	31,1
Obligaciones de las empresas/ normas de seguridad que debe cumplir la empresa	13,3	23,8	23,8	24,4
Acerca de sanciones e imputaciones a las empresas	3,9	6,7	4,4	8,1
Ninguno	19,5	4,9	0,9	5,9
No sabe	36,3	3,6	1,9	3,8



Los aspectos del control y el desempeño general del organismo, de los cuales les gustaría a los usuarios estar más informado, sobresalen en el ENRE y la CNC, los que refieren a **derechos y obligaciones del usuario**; esta categoría suma el 60,1% y el 56,7% en cada uno respectivamente y para la CNRT el 30,68%; mientras que en ENARGAS es del 24,8%.

La categoría que se encuentra en segundo lugar es la **regulación de las tarifas** con el 55,1% y el 42,9% en la CNC y el ENRE, respectivamente. A diferencia de la CNRT y ENARGAS que poseen sólo un 9,1% y 4,2%.

Respecto a la categoría **qué hacer ante un incumplimiento de la empresa, cómo y dónde reclamar**, la CNC, la CNRT y el ENRE obtienen un porcentaje equivalente de 31,1%, 29,3% y del 27,5% en forma correspondiente. En ENARGAS este aspecto no supera el 10%.

Sobre las **obligaciones de las empresas y/o las normas de seguridad que debe cumplir la misma** el resultado es similar en CNC, CNRT y ENRE con 24,4% en el primero y 23,8% en los dos restantes. En ENARGAS es del 13,3%.

Acerca de sanciones e imputaciones a las empresas los resultados no superan el 8,1% en la CNC y en el resto va del 3,9% al 6,7%.

La categoría **ninguno** alcanza el 19,5% en ENARGAS y en el resto de los organismos no supera el 6%.

Sobre la opción **no sabe**, sobre que aspectos le gustaría estar más informado resulta un 36,3% en ENARGAS, mientras que en los demás organismos ésta no supera el 3,8%.

Conclusiones

Como hemos podido apreciar la relación entre los organismos de control y regulación y la sociedad civil (organizada o no) es una construcción en proceso, donde algunas tendencias parecen mas firmes que otras.

Parte de esta realidad se debe al marco jurídico que se estableció al realizarse las privatizaciones. En efecto, durante el proceso de privatización, en el contexto de las medidas de ajuste estructural que se dieron a comienzos de la década de los 90, los destinatarios de los servicios públicos fueron categorizados como clientes, suponiendo la capacidad de los sujetos para satisfacer sus necesidades individuales, dejando de lado la clásica conceptualización de ciudadanos – consumidores (como portadores de derechos y con independencia de la capacidad adquisitiva) que se desarrolló en los albores del Estado de Bienestar. El debate respecto a la tipología a utilizar puede llevarnos a una discusión sin objetivos claros; por ello lo que cuenta en realidad es que la relación entre la ciudadanía y los servicios públicos, a partir que estos son brindados por empresas privadas y no por el Estado, se transforma. De este cambio surge los planteos que mencionamos. De este modo queda claro que la identificación de usuario sigue vigente, incluso en la subjetividad de las personas entrevistadas y de quienes asistieron a los grupos focales, pero al tratarse de empresas privadas, también aparecen reivindicaciones desde la lógica del cliente en el sentido de que se está hablando de “negocios”. En ese sentido la lógica que imperó en los primeros años de las privatizaciones, buscando fortalecer la imagen del cliente, pareció instalarse en desmedro de la del ciudadano.

Por su parte, ayudando esta tendencia, en el proceso de privatización fue evidente la debilidad del sistema regulatorio de nuestro país que trajo aparejada como consecuencia un estado de cierta desprotección de los ciudadanos frente a los prestarios privados.

Para ejemplificar, en el marco de la defensa de los consumidores, la Ley 24.240 de Defensa al Consumidor (1992) fue el anclaje legal al momento de dictar las leyes marco para la regulación de los servicios públicos privatizados, que no contemplaron, por haberse desarrollado con anterioridad, los artículos agregados por la reforma Constitucional de 1994, cuando es sus artículos 42° y 43°, establece el marco legal del consumidor que por primera vez adquiere rango constitucional: Art. 42.- *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno.*

Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios.

La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

Pero no sólo se refiere a los derechos de protección al consumidor, sino también a la posibilidad de actuar en su defensa sea de manera individual o asociada, legitimando de esta forma a las organizaciones propias de la temática:

Art. 43.- “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva.

Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”

Pero como decíamos en el inicio, el proceso de privatización fue efectuado previamente a las regulaciones y a la reforma constitucional de manera que no contemplaba los derechos de los ciudadanos en la defensa de la competencia, el control de los monopolios naturales, la protección de los intereses económicos, etc.

Esto llevó a su vez a que los criterios seguidos en cuanto a la regulación futura sobre la prestación de los servicios no fuese homogénea. Una muestra clara en este sentido, es la Ley 23.696 que delegó en el Ministerio de Economía y las Secretarías a su cargo, la posibilidad de dirigir sus reformas y la privatización. Así, el proceso de reformas no contaba con un ámbito centralizador capaz de dotar de coherencia y prácticas sistemáticas a la regulación en cada área.

Así se explica, como consecuencia de este fenómeno, la creación de entes de control por decreto (a excepción del ENRE y ENARGAS) que conllevan falta de independencia, condicionando su actuación. La institucionalización del sistema también es limitada, cabe destacar, por las designación por decreto de los directores de los entes.

En el aspecto institucional, el fortalecimiento de la figura del Defensor del Pueblo fue un avance significativo en la defensa de los intereses de la Sociedad Civil que no eran contemplados; del mismo modo la instauración de las audiencias públicas y la formación de

consejos consultivos en algunos de los organismos, tendió a revertir al situación original, poco receptiva de la opinión ciudadana.

Este campo ha sido cubierto en parte por las organizaciones de defensa del consumidor y algunas iniciativas desde distintos organismos de control de la Subsecretaría de Defensa del Consumidor, con las audiencias y consejos ya mencionados. De todos modos la participación de grupos mas amplios de ciudadanos es un proceso que aun aparece como lejano.

De esta manera, por una parte la institucionalidad inicial no abrió espacios para la participación en temas decisivos como las características de los contratos. Pero por el otro, esto fue contrabalanceado en algún sentido con el aval constitucional y la generación de grupos de interés específicos en la sociedad civil, que permitió un nuevo desarrollo en este aspecto.

Hay otro aspecto clave: la diferenciación y/o separación entre regulación y control. Por ejemplo, en el caso de los transportes cuando en 1996 el Estado Nacional firmó el Decreto 660/96 que dispuso la fusión de tres organismos de control en la temática, formando la actual Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT). La misma, tiene como misión "concentrar sus recursos en el control y la fiscalización de las actividades desarrolladas por sus operadores, así como en la protección de los derechos de los usuarios". La regulación y la adjudicación de permisos está, entre otras cosas, a cargo de la Secretaría de Transporte. Algo semejante sucede con el ENRE abocado a la tarea de control y fiscalización de las empresas, y menos a la resolución de conflictos o a temas de transporte que recae sobre la Secretaría de Energía. Recordemos que es uno de los dos entes creados por ley.

En cuanto al gas el Estado reguló y controló el sector de transporte y distribución y ENARGAS fue el ente en quien se delegó esta misión, mientras que el sector de producción fue desregulado y la autoridad de aplicación fue la Secretaría de Energía. En 1992 es sancionada la Ley N° 24.076 que, junto con el Decreto Reglamentario del PEN N° 1.738 establece el marco regulatorio de la actividad del Gas Natural de la República Argentina, el mismo incluye la privatización de Gas Del Estado SE y la creación del Ente Nacional Regulador del Gas (ENARGAS) como organismo autárquico. Es importante destacar la Norma de Procedimiento de Atención al Usuario que se dicta en el año 95 y que se fue modificando a partir las experiencias recogidas.

Finalmente cabe destacar que a partir de la emergencia económica decretada luego de la crisis de 2001, al congelar las tarifas, al pasarse a precios regulados en mercados competitivos a partir de costos individuales a partir de la resolución de la Secretaría de Energía N° 240/03 o en el caso del gas, la resolución del Ministerio de Planificación Federal N° 208/04, y también en el caso de la electricidad el decreto de PEN N° 2437/02. De este modo el mecanismo de audiencias públicas donde debían debatirse los ajustes de tarifas quedó suspendido. Con lo cual para garantizar el no incremento del costo de los servicios para los clientes residenciales de las empresas, se vio afectada una herramienta de participación.

Con todo, esta realidad no es percibida por el conjunto de la ciudadanía muy particularmente la distinción entre control y regulación, atribuyéndole las deficiencias y éxitos a los entes.

Los aspectos más destacados de los estudios

Esta realidad debe ser tenida en cuenta al analizar los resultados principales del estudio realizado desde el Programa CCC, ya que es parte de los condicionamientos que pesa sobre las prácticas y discursos de la participación en los organismos de la administración pública nacional.

En primer lugar podemos afirmar que la lógica inicial que le imprimió a los procesos de privatizaciones, dejando un espacio estrecho a la participación ciudadana, marcó fuertemente el desarrollo de ésta. Junto a eso cabe mencionar que el hecho de la “novedad” de que los servicios públicos estuviesen manejados por empresas privadas, después de más de 50 años en manos del Estado, reflejó la ausencia de una cultura política y de la participación adecuada a este cambio. A su vez, la lógica de la privatización y la presentada por las empresas, configuró el discurso de la relación proveedor – cliente, antes que cualquier otra que implicara una vinculación entre una institución y un sujeto de derechos como el ciudadano (y menos aun en sentido colectivo).

Ello se manifiesta (y pudo notarse en los grupos focales), que en la percepción de los ciudadanos se expresa esta relación en términos individuales entre la empresa y el cliente; planteada la relación de este modo, el concepto de servicios públicos no logra tener un peso y una presencia definida como un marco más amplio para establecer la articulación con las empresas y el Estado y estructurar las demandas de los ciudadanos. Por ello, sólo algunos entrevistados destacaron la dimensión de los servicios en los que indagaba el trabajo, no como meras mercancías, sino como derechos de los ciudadanos.

En esta línea los expertos entrevistados afirmaban la necesidad de - así como la orientación de la economía se había modificado desde el año 2002 - cambiar de manera global la lógica de la regulación sobre los servicios, dando mayor presencia al Estado.

Un aspecto queda claro: la evaluación de los servicios es buena en términos generales, salvo en el caso del transporte, donde la crítica es amplia. Pero en muy pocos casos los entrevistados o quienes formaron parte de los grupos focales, se expresaron a favor de que el Estado retome la explotación de los servicios, salvo nuevamente, en el caso del transporte en particular el ferroviario. Es decir la evaluación parece ser claramente pragmática: si el servicio es bueno, debe seguir en manos privadas; si no lo es, debería plantearse el retorno al Estado. Impera también aquí una evaluación costos beneficios antes que ideológica o política. Desde luego no todos los actores entrevistados razonaron del mismo modo.

En segundo lugar: la visibilidad de los organismos es mediana. Las encuestas nos muestran con un nivel de conocimiento que llega en los mejores casos al 40% de la población. Y la retención del nombre que corresponde a cada servicios es aun menor. Incluso los estudios cualitativos nos revelaron que la misma noción de control y regulación en

la mayor parte de los casos no avanza mas allá de lo que dictaría el sentido común y una idea razonable de la cuestión. Según los encuestados y los entrevistados, el Estado no se preocuparía por difundirlos, pero al mismo tiempo desconocen los canales por los cuales sí lo hace (el ejemplo mas importante es el de la no visualización de datos del ente en las facturas de electricidad, gas y telefonía). **De todos modos, la demanda parece dirigirse a incrementar una acción directa del Estado, no exigiendo la estativación de los servicios, sino una tutela del Estado que supere la garantía de los contratos y se oriente a establecer estándares de calidad de los servicios y acciones punitivas sobre las empresas cuando estas no cumplan.** El pedido por conocer sanciones hacia las empresas fue explícito en varios de los actores entrevistados o convocados en los grupos focales. En la misma línea, los entrevistados consideran que los entes necesitan de mayor cercanía con la ciudadanía y, por lo tanto, mejorar la comunicación: tanto en términos de cantidad, pero sobre todo respecto de la calidad. Para mejorar esta imagen de los organismos también se apela a la necesidad de incrementar su perfil mas técnico y menos político, aunque al mismo tiempo se demanda capacidad de conducción y decisión desde el Estado.

En esta dirección de no conocer claramente el rol de los organismos de regulación, se expresa también la desconfianza hacia las herramientas de quejas y reclamos, tanto de las empresas como de los entes; esta percepción es bastante firme en quienes nunca las utilizaron, es decir que la desconfianza aparece como una cualidad instalada, a partir de la tendencia general a concebir al Estado como ineficiente. Pero, como ya señalamos, para quienes utilizaron esas herramientas, su percepción es positiva, debido a que en la gran mayoría de los casos, su reclamo fue resuelto. Una última observación respecto a las herramientas de quejas y reclamos: según los relevamientos estas instancias de reclamos son utilizadas principalmente por los ciudadanos de sectores medios y medios altos. En efecto los sectores de ingresos bajos, encuentran mayores dificultades para acceder, en primer lugar al servicio, luego a que este sea de calidad y consecuentemente con esta realidad, les es mas dificultoso la utilización de los mecanismos de quejas y reclamos.

Centrándonos ahora en el perfil que adoptan las OSC, surge claramente que salvo en el caso de las organizaciones de defensa del consumidor, el resto no tiene una perspectiva ni política definida respecto de los servicios públicos. El conocimiento es general, el mismo que puede tener cada uno de sus miembros como ciudadanos, pero no forma parte de la agenda de temas de las organizaciones, aun cuando perciben que la demanda está presente en la población con la que trabajan, ésta no se incorpora de manera estable a sus prácticas.

Por ello, de la misma manera que las acciones de las organizaciones son muy variadas, también lo son las relaciones con las entidades públicas. En general las asociaciones locales no se dirigen a la instancia del Estado nacional sino que concentran su actividad con representaciones del gobierno local. Esto también se expresa en que las evaluaciones respecto de los entes varían según la región del país. Las organizaciones del interior del país reclaman mayor presencia y acceso a instan-

cias del Estado nacional. Incluso respecto a los estándares de los servicios, quienes viven en poblados que no son zonas metropolitanas, reclaman un adecuamiento de estos a sus realidades.

Las asociaciones con enfoque “nacional” como las que se ocupan de cuestiones medio-ambientales limitan, por lo general sus relaciones con las instancias públicas a colaboraciones científicas o, raras veces, a una acción como organismo consultivo.

Cada organización entrevistada tiene una metodología de trabajo propia y relaciones con cierto nivel de la administración. Aun cuando se han realizados trabajos conjuntos exitosos con entidades públicas, la “mala imagen” administrativa y la impresión de inacción de los entes de control subsiste. Volvemos a aclarar al respecto que para la ciudadanía en general, estos organismos son visualizados como a cargo de las funciones tanto de control como de regulación.

En este sentido parece necesario plantear la posibilidad de una tarea de difusión y capacitación mas amplia sobre los derechos de los ciudadanos frente a las empresas prestadoras de servicios públicos, los estándares que deben cumplir y las instancias mediante las cuales los ciudadanos pueden expresarse. El bajo conocimiento de los entes de regulación y control en la sociedad, son un indicador del bajo peso que la temática tiene en la sociedad, a pesar de que puedan detectarse un clima de quejas en algunos aspectos de los servicio.

Finalmente, podemos observar que se trata de un escenario que plantea múltiples desafíos de transformación. Como una manera de propender a la participación ciudadana y hacer a los organismos mas receptivos a las demandas de los usuarios - ciudadanos, las firmas de las cartas compromiso, buscan afianzar estándares de calidad comprometiendo a los organismos a incluir instancias de participación y consulta a la ciudadanía.

