

PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN POLÍTICA PÚBLICA.
LA AUDIENCIA PÚBLICA EN ARGENTINA.
EL CASO DE LA “AUDIENCIA DEL GAS”
(2016)

CITIZEN PARTICIPATION IN PUBLIC POLICY.
THE HEARING IN ARGENTINA.
THE CASE OF THE “GAS AUDIENCE”
(2016).

*María Laura Eberhardt**

Resumen

La audiencia pública es un mecanismo de participación ciudadana que habilita a las personas, a título individual o en representación de un colectivo, a exponer ante las autoridades responsables su opinión o propuesta respecto de una política pública que les afecta. La participación es consultiva o informativa, pero no decisoria, ya que sus resultados no son vinculantes.

En Argentina, este instrumento fue incorporado en varias legislaciones de servicios públicos y se reglamentó por decreto del Ejecutivo nacional en 2003.

Es un mecanismo cuya aplicación en el país quedó reducida a los casos de convocatoria obligatoria por ley, de aplicación meramente formal, y sin mayor intervención de la ciudadanía ni repercusión general. Sin embargo, en 2016 la audiencia por el gas tuvo amplio impacto social, político y mediático.

Analizar el diseño institucional de esta herramienta así como dicho caso de aplicación permitirá conocer sus ventajas y limitaciones para la participación ciudadana.

Palabras Claves: Participación ciudadana, Audiencia Pública, Argentina.

* Doctora en Ciencia Política (UNSAM), investigadora del CONICET, Argentina. Artículo recibido el 6 de diciembre de 2016 y aceptado para su publicación el 14 de febrero de 2017. Correo electrónico: laura_rafaela@yahoo.com.ar

Abstract

The hearing is a citizen participation mechanism that enables individuals, individually or on behalf of a group, to expose to the authorities their opinion or proposal regarding a public policy that affects them. The participation is consultative or informative but not decisive, since its results are not binding.

In Argentina, this instrument was incorporated into several public service legislations and regulated by decree of the national executive in 2003.

It is a mechanism whose application in the country was reduced to cases of compulsory convocation by law, a purely formal application, and without greater intervention of the citizens nor general repercussion. However, in 2016 the gas hearing had a broad social, political and media impact.

Analyzing the institutional design of this tool as well as this application case, will allow to identify its advantages and limitations for citizen participation.

Key Words: Citizen participation, Hearing, Argentina

Introducción

La audiencia pública es un mecanismo institucional de participación ciudadana que habilita a las personas, a título individual o en representación de un colectivo, a exponer, en pie de igualdad y ante las autoridades responsables de la toma de decisión, su opinión y/o propuesta respecto de una política pública que le afecta directa o indirectamente. El tiempo de alocución suele ser reducido y sin posibilidad de réplica. Las participaciones de los ciudadanos, organizaciones y especialistas no son vinculantes para las autoridades a cargo de la medida, quienes pueden o no tomarlas en cuenta en su formulación final, siempre que ofrezcan luego una justificación de cómo las incorporaron o por qué las descartaron.

Este mecanismo, junto con otros varios instrumentos de la democracia participativa y directa, como la iniciativa popular, la consulta popular, la revocatoria de mandato y otros tantos institutos similares, fue incluido como parte de las reformas políticas llevadas a cabo por varios países, con mayor énfasis desde fines de los años 80. Estas transformaciones se llevaron a cabo en medio del proceso conocido como crisis de la representación de masas y transición a la democracia de audiencia, de la era global o teledemocracia. Frente al descrédito cívico general y la desconfianza ciudadana respecto de las instituciones clásicas de la democracia

indirecta (los partidos políticos, las elecciones, los órganos de gobierno, los representantes), la participación ciudadana emergió como una vía posible de contrarrestar dicho fenómeno a partir de la intervención directa (o semidirecta) de la población en los procesos de política pública. Crear e implementar espacios institucionales que hicieran viable dicha participación directa fue uno de los objetivos que orientó la reforma.

En la Argentina la audiencia pública no fue incorporada como mecanismo participativo en la Constitución nacional. Sin embargo se encuentra habilitada a partir de un artículo que reconoce los derechos y provee a la defensa de los intereses de consumidores y usuarios de servicios públicos. Asimismo, forma parte de ciertas leyes que regulan la provisión de servicios públicos y la señalan como parte del procedimiento obligatorio en algunos casos, así como de leyes cuyo objeto conlleva impacto medioambiental. Finalmente, fue reglamentada por decreto del Ejecutivo nacional e incluida en la normativa interna de los organismos de control de los servicios públicos.

En 2016 ocurrió un caso de aplicación de la audiencia pública a nivel nacional de gran repercusión mediática y social. La relevancia del caso se fundó en que la autoridad ministerial con competencia en materia de energía omitió la celebración de este procedimiento en su decisión de aumentar drásticamente las tarifas del servicio de gas en todo el país. Tras una serie de recursos antepuestos por ciudadanos y organizaciones, tendientes a frenar dichos aumentos, que en algunos casos superaban el 1.000% de los últimos importes abonados, la Corte Suprema de Justicia falló a favor de detener dichas subas al menos hasta tanto se cumpliera con la celebración de la requerida audiencia pública.

Analizar el diseño institucional de este mecanismo en la legislación argentina así como el reciente caso de aplicación de alto impacto mediático, político y social permitirá conocer las ventajas así como las limitaciones de la audiencia pública como herramienta de participación ciudadana en la política pública.

LA AUDIENCIA PÚBLICA

COMO MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La audiencia pública es una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones en la cual la autoridad responsable habilita un espacio institucional para que todos aquellos que pudiesen verse afectados por una norma o tuviesen un interés particular en ella expresen su opinión sobre la misma. El objetivo de esta instancia es que la autoridad responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones sobre el tema en

forma simultánea y en pie de igualdad, a través del contacto directo con los interesados. Los también llamados *hearings*, constituyen una actividad común en la experiencia norteamericana, en donde diversas personas, a título individual o en representación de grupos, exponen sus puntos de vista sobre los proyectos de ley y de resolución sometidos a análisis en cada comisión o subcomisión legislativa¹.

Algunos de sus propósitos pueden ser: explorar la necesidad de una cierta legislación (propuesta o no); controlar al Ejecutivo; y proveer de un foro a los deseos, frustraciones y reclamos de los ciudadanos. Además, tienden a promover públicamente la personalidad de los integrantes de las comisiones legislativas y/u organizaciones civiles y políticas, en particular de sus líderes formales y/o reales. Entre sus principales efectos se encuentran los de: reafirmar la independencia del Congreso frente al Ejecutivo, en cuanto a que en ellas los legisladores interpelan a funcionarios de esa rama y lidian directamente con los expertos independientes; despertar el interés de la opinión pública en los asuntos de interés general; promover soluciones más adecuadas a las circunstancias; y elevar el grado de transparencia de la acción de los *lobbyistas*.

Esta herramienta puede adoptar diferentes formas según sea obligatoria para la sanción de una ley o la ejecución de una política pública (como las restricciones existentes en materia de medio ambiente y servicios públicos a nivel nacional y en varias jurisdicciones locales), o facultativa. La audiencia pública puede ser además convocada a petición de la ciudadanía².

LA AUDIENCIA PÚBLICA

EN LA NORMATIVA NACIONAL DE ARGENTINA

La Constitución Nacional Argentina

En la Constitución Nacional Argentina³ la audiencia pública no se encuentra incluida como un mecanismo de participación ciudadana en sí mismo. Sin embargo, aparece sugerida en determinados procedimientos públicos referidos a cuestiones como las restricciones en materia de medio ambiente y servicios públicos⁴.

¹ Guillermo MOLINELLI, *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades*.

² María Laura EBERHARDT, "Audiencias Públicas en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la reforma del Código Contravencional porteño".

³ CONGRESO ARGENTINO, *Constitución de la Nación Argentina*.

⁴ María Laura EBERHARDT, *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación y control societal en la Ciudad de Buenos Aires*.

El artículo 42° de la Ley Fundamental argentina establece:

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.

Los primeros párrafos de este artículo reconocen los derechos de consumidores y usuarios de servicios públicos y garantizan la protección de los mismos por parte de las autoridades. La última oración es la que da pie a la apertura de espacios institucionales (como las audiencias públicas) en tanto procedimiento legal previsto para la prevención y solución de conflictos en la materia, de forma tal que habilite la participación de los interesados en las decisiones a cargo del organismo de control. Sin embargo, en todo su articulado la Constitución no menciona expresamente este mecanismo.

La Ley N° 24.076 de Gas Natural

En 1992 se sanciona y promulga la Ley N° 24.076 de Gas Natural⁵, encargada de regular la actividad de transporte y distribución de gas natural como servicio público nacional. Esta normativa da el marco regulatorio de la actividad y regula la privatización del Gas del Estado Sociedad del Estado. La audiencia pública aparece mencionada por primera vez en el artículo 6° respecto del procedimiento de renovación de la habilitación del prestador. Dice que como mínimo 18 meses antes de la fecha de finalización de una habilitación, el ENARGAS, a pedido del prestador, debe realizar una evaluación de la prestación del servicio por el mismo, a los efectos de proponer al PEN la renovación de la habilitación por un período adicional de 10 años. A tal efecto debe convocarse a Audiencia

⁵ SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA, *Ley N° 24.076 Gas Natural*.

Pública. Agrega que en los textos de las habilitaciones se establecerán los recaudos que deberán cumplir los prestadores para tener derecho a la renovación. El PEN resolverá dentro 120 días de recibida la propuesta del ENARGAS.

El artículo 16° vuelve a mencionar este mecanismo cuando regula la construcción, extensión o ampliación de obras de transporte o distribución de gas, que debe ser autorizada por el ente controlador. El inciso b) sostiene que para el caso de obras no previstas en la respectiva habilitación, las cooperativas y los terceros interesados en su realización deberán arribar a un acuerdo con el prestador de la zona que corresponda, y someterlo al Ente para que autorice. De no existir acuerdo el Ente resolverá la cuestión en un plazo de 30 días, disponiendo dentro de los 15 días la realización de una Audiencia Pública.

En forma complementaria a lo anterior, el artículo 18° dispone que si la construcción o ampliación de obras de un transportista o distribuidor interfiere o amenaza interferir el servicio o sistema correspondiente a otro transportista o distribuidor, estos últimos podrán acudir al Ente, quien oyendo a las partes e interesados y convocando a una Audiencia Pública, resolverá la continuación o no de la nueva obra.

El artículo 29° también contempla esta herramienta en los casos en que cuando quien requiera un servicio de suministro de gas de un distribuidor o acceso a la capacidad de transporte de un transportista o distribuidor, no llegue a un acuerdo sobre las condiciones del servicio requerido, podrá solicitar la intervención del ENARGAS, quien, escuchando también a la otra parte en audiencia pública a celebrarse a los 15 días, resolverá el diferendo. En repetidas ocasiones, este mecanismo de participación aparece como la instancia institucional para la mediación de conflictos entre partes interesadas en la prestación del servicio.

El artículo 46° contempla la situación en torno del caso a analizar en este trabajo, según el cual los transportistas, distribuidores y consumidores podrán solicitar al Ente regulador las modificaciones de tarifas, cargos, precios máximos, clasificaciones o servicios establecidos de acuerdo con los términos de la habilitación, que consideren necesarias si su pedido se basa en circunstancias objetivas y justificadas. Recibida la solicitud de modificación, el ente deberá resolver en el plazo de 60 días previa convocatoria a audiencia pública que deberá celebrarse dentro de los primeros 15 días de la recepción de la citada solicitud.

En el artículo siguiente, agrega que cuando el ENARGAS considere, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o denuncias de particulares, que existen motivos para considerar que una tarifa, cargo, clasificación o servicio de un transportista o distribuidor es inadecuada,

indebidamente discriminatoria o preferencial, notificará tal circunstancia al transportista o distribuidor y la hará pública convocando a tal efecto a una Audiencia Pública dentro de los primeros 15 días. Celebrada la misma, dictará resolución (art. 47°).

Entre las funciones y facultades que la ley asigna al ente regulador figura la de organizar y aplicar el régimen de Audiencias Públicas previsto en esta ley (art. 52° inc. 1). De igual modo, dictará las normas de procedimiento con sujeción a las cuales se realizarán las audiencias públicas y se aplicarán las sanciones previstas, debiéndose asegurar en todos los casos el cumplimiento de los principios del debido proceso (art. 73°).

Asimismo, la Audiencia Pública se incluye como uno de los Procedimientos y Control Jurisdiccional (xi). Así, el artículo 67° estipula que cuando, como consecuencia de procedimientos iniciados de oficio o por denuncia, el Ente considerase que cualquier acto de un sujeto de la industria es violatorio de la presente Ley, de las reglamentaciones dictadas por el Ente o de los términos de una habilitación, el Ente notificará de ello a todas las partes interesadas y convocará a una Audiencia Pública, estando facultado para, previo a resolver sobre la existencia de dicha violación, disponer, según el acto de que se trate, todas aquellas medidas de índole preventiva que fueran necesarias.

Por otro lado, y sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, la ley atribuye al ENARGAS el deber de convocar y realizar una Audiencia Pública, antes de dictar resolución en las siguientes materias:

- a) La conveniencia, necesidad y utilidad pública de los servicios de transporte y distribución de gas natural;
- b) Las conductas contrarias a los principios de libre competencia o el abuso de situaciones derivadas de un monopolio natural o de una posición dominante en el mercado (art. 68°).

El Decreto N° 1.738 de Gas Natural

A los pocos meses de promulgada dicha normativa, salió a la luz el Decreto N° 1.738⁶, del 18 de septiembre de 1992. Este decreto aprobó la reglamentación de la Ley N° 24.076, a los fines de su inmediata aplicación y de su conocimiento por los interesados en participar en el proceso de privatización de Gas Del Estado Sociedad Del Estado. Efectivamente, el artículo 1°, aprobó la reglamentación de la ley contenida en el Anexo I. El artículo 2° derogó a partir del 1 de enero de 1993 todas las normas

⁶ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Decreto N° 1.738 Gas Natural*.

referidas a la fijación de precios contrarias a las disposiciones de la Ley 24.076 y su reglamentación.

El mecanismo de audiencia pública aparece varias veces mencionado en el Anexo I reglamentario de la ley. Para comenzar, el artículo 16° atribuye al Ente regulador la facultad de establecer las normas que deberán observarse en la construcción de instalaciones que requieran autorización previa para funcionar. En este sentido, el Ente verificará el cumplimiento de las inversiones obligatorias que fueren requeridas por los términos de las habilitaciones. Los prestadores deberán someter a la aprobación del ente los planes de inversiones obligatorias dentro de los 12 meses de la fecha de comienzo de operaciones. El Ente podrá observar los citados planes, sea en lo relativo a volúmenes físicos, precios unitarios o cronogramas de aplicación. Si el prestador no aceptara tales observaciones, la discrepancia deberá ventilarse en Audiencia Pública.

El artículo 52° reconoce esta herramienta como vía de resolución de disputas de intereses cuando postula que el Ente tramitará los reclamos de consumidores y los conflictos entre operadores utilizando un proceso interno administrativo para los casos simples, y a través de audiencias públicas en los casos complejos o de envergadura o cuando no se haya logrado solución mediante el empleo del primer método.

El artículo 65° inc. 4 estipula que las audiencias públicas deberán notificarse a las partes de acuerdo con lo previsto en el Decreto 1.759/72 y a los demás interesados mediante edictos publicados con suficiente antelación en la forma, lugares y modo que disponga la reglamentación que dicte el Ente. El inciso 10 del mismo artículo prevé que la sanción de normas generales será precedida por la publicidad del proyecto o de sus pautas básicas y por la concesión de un plazo a los interesados para presentar observaciones por escrito. Excepcionalmente podrá recurrirse al procedimiento de audiencia pública a este efecto cuando la repercusión pública del tema así lo justifique.

El Decreto N° 1.172 de Acceso a la Información Pública

Otro decreto de importancia para la regulación del mecanismo de audiencia pública por parte del Ente regulador del gas es el N° 1.172 de Acceso a la Información Pública, de 2003⁷. A través de este decreto se aprueban los Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa

⁷ PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Decreto N° 1.172 Acceso a la Información Pública*.

de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, Formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Ello, en vistas a la necesidad de mejorar la calidad de la democracia y con la certeza de que el buen funcionamiento de sus instituciones es condición indispensable para el desarrollo sostenido.

En sus considerandos, este decreto reconoce que la Audiencia Pública habilita la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones a través de un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados manifiesten su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse. Dichas opiniones (no obstante su carácter no vinculante) deben ser consideradas adecuadamente, estableciéndose la obligación de la autoridad de fundamentar sus desestimaciones.

Asimismo, dispone que a efectos de institucionalizar los instrumentos de las Audiencias Públicas, el Registro de la Gestión de Intereses, la Elaboración Participativa de Normas, el Libre Acceso a la Información Pública y las Reuniones Abiertas, se hace necesario establecer, para cada uno de ellos, un procedimiento común al universo de organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro Ente que funcione en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Finalmente, subraya que la reglamentación de estos instrumentos reafirma la voluntad del Poder Ejecutivo Nacional de emprender una reforma política integral para una nueva cultura orientada a mejorar la calidad de la democracia garantizando, en cada uno de los casos, el máximo flujo informativo entre los actores sociales y sus autoridades a fin de asegurar el ejercicio responsable del poder.

El artículo 1° aprueba entonces el Reglamento General de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional contenido en el Anexo I y el correspondiente formulario de inscripción a las mismas (Anexo II). El primer anexo del decreto regula este mecanismo de participación ciudadana y establece el marco general para su desenvolvimiento (art. 1°). El reglamento general es de aplicación para las audiencias públicas convocadas en organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro Ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (2°).

La audiencias pública es aquí descripta como una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad responsable habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión (art. 3°). Se le atribuye la finalidad de permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente

y pública distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta (art. 4°). Su procedimiento debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad (art. 5°).

Respecto de sus efectos, y este es su talón de Aquiles y principal fuente de debates, aclara que las opiniones y propuestas vertidas por los participantes en la audiencia pública no tienen carácter vinculante (art. 6°). Esto es, que las demandas y sugerencias allí presentadas por la ciudadanía, ya sea a título individual o en representación de organizaciones, no son de obligatorio cumplimiento para la autoridad a cargo de la decisión. Su alcance es a título informativo o consultivo, pero no decisivo. Con lo cual su potencial e interés para la ciudadanía como mecanismo de gestión directa de sus intereses, decae en gran medida.

La contracara de la anterior restricción es que la representatividad de la opinión del siempre reducido número de personas y/o asociaciones que pueden tomar parte en persona de una audiencia pública es muy baja en relación con el total de la población afectada por la medida y más aún respecto del total de la población del distrito. Si tales puntos de vista allí volcados fueran vinculantes, no solo surgirían graves dificultades para compatibilizar las diversas opiniones contrapuestas (lo que requeriría una resolución por fuera de ellas, por ejemplo, a cargo de una autoridad), sino que además podría acusarse a la decisión final de ser elitista, ya que es materialmente imposible que todos los afectados por una medida puedan, quieran y/o sepan expresar su interés, con lo cual se ponderaría la voz de quienes sí pudieron, quisieron y/o supieron hacerlo.

Otro argumento a favor del carácter no vinculante de los pareceres ciudadanos expresados en audiencia pública es que estos no necesariamente saben (ni están obligados a ello) cómo resolver y/o desarrollar propuestas sobre cuestiones técnicas que hacen a numerosas políticas públicas, como la ampliación de redes de distribución del gas, el cálculo apropiado para el aumento de las tarifas, las fuentes complementarias de aprovisionamiento, etc., que requieren de un conocimiento específico y muchas veces altamente profesionalizado. Con lo cual muchas de las opiniones dadas a conocer públicamente en la audiencia, especialmente aquellas surgidas del sentido común o de la experiencia cotidiana del vecino de barrio (no por ello menos importantes o valiosas), necesitan ser “traducidas” a un lenguaje mucho más complejo y sistemático para ser viabilizadas. Todos pueden opinar sobre una cuestión que los afecta, pero no todas las opiniones son técnica, financiera, ambientalmente viables, o no lo son en igual medida; ni todos los proyectos tienen el mismo nivel de complejidad, adecuación, etc. Nuevamente, el saber especializado, que

es capital de unos pocos, se vuelve un filtro necesario para ser aplicado sobre los productos emergentes de una audiencia pública.

Luego comienza el procedimiento propiamente dicho. El artículo 7° designa como autoridad convocante a la máxima autoridad del área a cargo de las decisiones relativas al objeto de la audiencia pública. Esta convoca a audiencia pública mediante acto administrativo expreso y la preside, pudiendo delegar tal responsabilidad en un funcionario competente en razón del objeto de la misma. El área dependiente de la autoridad convocante, designada por ésta para cada audiencia específica, es la encargada de llevar a cabo la implementación y organización general de la misma (art. 8°). En caso de considerarlo oportuno, la autoridad convocante puede designar un organismo coordinador que le preste asistencia técnica (art. 9°). Asimismo, toda persona física o jurídica, pública o privada, puede también solicitar mediante presentación fundada ante la autoridad convocante la realización de una audiencia pública. Dicha autoridad debe expedirse mediante acto administrativo fundado en un plazo no mayor a 30 días (art. 10°).

Respecto de quienes pueden ser participantes en una audiencia pública, el artículo 11° contempla a toda persona física o jurídica, pública o privada, que invoque un derecho o interés simple, difuso o de incidencia colectiva, relacionado con la temática de la audiencia pública. Las personas jurídicas participan por medio de sus representantes, acreditando personería y se admite la intervención de un solo orador en su nombre. Los participantes pueden actuar en forma personal o a través de sus representantes. Este mecanismo permite la participación tanto de ciudadanos a título individual como de organizaciones de diverso tipo, y los coloca en pie de igualdad en cuanto al espacio concedido para su presentación.

La autoridad convocante debe determinar el lugar de celebración de la audiencia pública, considerando las circunstancias del caso y el interés público comprometido (art. 12°). Se supone que el mismo debiera ser accesible a la mayor cantidad de personas que, por el tema involucrado, podrían verse interesadas en participar. Tanto en su ubicación geográfica como en las condiciones edilicias, la comunicación con medios de transporte, la seguridad de la zona, etc.

Quien quiera participar debe cumplir con los siguientes requisitos:

- a) inscripción previa en el Registro habilitado y
- b) presentación por escrito de un informe que refleje el contenido de la exposición a realizar.

Ello puede ir acompañado de toda otra documentación y/o propuesta relacionada con el tema a tratar (art. 14°). Debido a su carácter público, estas audiencias pueden ser presenciadas por el público en general y por los medios de comunicación (art. 15°).

La convocatoria ordena el inicio del correspondiente expediente (a cargo del área de implementación) y establece: autoridad convocante; objeto de la audiencia pública; fecha, hora y lugar de celebración; área de implementación; organismo coordinador (si lo hubiere); datos del solicitante (si lo hubiere); lugar y horario para revisar el expediente, inscribirse para ser participante y presentar la documentación relacionada con el objeto de la audiencia; plazo para la inscripción de los participantes; autoridades de la audiencia pública; término en que la autoridad convocante informará sobre el desarrollo y resultados del procedimiento; y medios por los cuales se le dará difusión. Respecto de este último punto, la autoridad convocante debe publicar durante dos días la convocatoria (con las especificaciones antes exigidas), con una antelación no menor de 20 días corridos a la fecha de realización en el Boletín Oficial, en por lo menos 2 diarios de circulación nacional y (en su caso) en la página de internet del área. Cuando la temática sí lo requiere, deben ampliarse las publicaciones a medios locales o especializados en la materia (art. 16°).

El expediente, iniciado con la convocatoria, debe estar a disposición de los interesados para su consulta en el lugar que defina la autoridad convocante (art. 17°). Dicha autoridad debe además habilitar, con una antelación no menor a 15 días corridos previos a la audiencia, un registro para la inscripción de los participantes (que es libre y gratuita) y la incorporación de informes y documentos. Los responsables del registro deben entregar certificados de inscripción con el número de orden y de recepción de informes (art. 18°). La inscripción puede realizarse desde la habilitación del registro y hasta 48 horas antes de la audiencia (art. 19°).

El orden de exposición de los participantes que se hubiesen registrado queda establecido conforme a su inscripción en el registro, y así debe constar en el orden del día (art. 20°). Esto se presume es para garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de expresar las opiniones, independientemente de quién es o a quién representa el participante y del contenido y forma de su presentación. Todos los participantes tienen al menos 5 minutos para su intervención oral. El área de implementación define el tiempo máximo de las exposiciones en el orden del día, estableciendo las excepciones para el caso de expertos especialmente convocados, funcionarios que presenten el proyecto en la materia de decisión o participantes autorizados expresamente por el presidente de la audiencia (art. 21°). Nuevamente, se busca garantizar la equidad en el tratamiento de todas las opiniones, cualquiera sea e independientemente de quién provenga. No obstante, el presidente puede exigir y los participantes pueden solicitar la unificación de las exposiciones de las partes con intereses comunes, pero sin acumular el tiempo de exposición (art. 22°).

El orden del día debe establecer nómina de los participantes registrados y de los expertos y funcionarios convocados; breve descripción de los informes y/o propuestas presentadas por los participantes; orden y tiempo de las alocuciones previstas; nombre y cargo de quienes presiden y coordinan la audiencia pública. El área de implementación debe poner a disposición este orden del día 24 horas antes de la audiencia y en el lugar de la misma (art. 23°). Asimismo, debe seleccionar y organizar el espacio físico en el que se desarrollará la audiencia pública, que debe prever lugares apropiados tanto para los participantes como para el público y los medios de comunicación (art. 24°). Finalmente, todo el procedimiento de la audiencia pública debe ser transcripto taquigráficamente y puede, además, ser registrado por cualquier otro medio (art. 25°).

El Capítulo III de este Anexo I regula el desarrollo de la audiencia pública. El acto se inicia por el presidente de la audiencia, quien efectúa una relación sucinta de los hechos y el derecho a considerar, exponiendo los motivos y objetivos de la convocatoria (art. 26°). Entre las facultades que se le atribuyen se encuentran las de decidir sobre la pertinencia de expositores no registrados; modificar el orden de las exposiciones por razones de mejor organización; establecer la modalidad de respuesta a las preguntas formuladas por escrito; ampliar excepcionalmente el tiempo de las alocuciones cuando lo considere necesario; exigir la unificación de las exposiciones de las partes con intereses comunes; formular las preguntas que considere necesarias para esclarecer las posiciones de las partes; disponer la interrupción, suspensión, prórroga, postergación, o reapertura de la sesión; desalojar la sala, expulsar personas y recurrir al auxilio de las fuerzas públicas a fin de asegurar el normal desarrollo de la audiencia (art. 27°). Entre sus deberes se cuentan los de garantizar la intervención de todas las partes y de los expertos convocados, mantener su imparcialidad absteniéndose de valorar las opiniones de las partes, y asegurar el respeto de los principios del reglamento (art. 28°).

Pueden ser parte de la audiencia la persona que acredite su inscripción previa en el registro habilitado a tal efecto, y solo puede realizar intervenciones orales quien revista tal carácter (art. 29°). Las personas que asistan sin inscripción previa pueden participar únicamente mediante la formulación de preguntas por escrito, previa autorización del presidente, quien, al finalizar las presentaciones orales, establece la modalidad de respuesta (art. 30°). Al inicio de la audiencia al menos uno de los funcionarios presentes del área encargada o afectada por la materia, debe exponer las cuestiones sometidas a consideración de los ciudadanos. El tiempo de exposición previsto a tal efecto puede ser mayor que el del resto de los oradores. Posteriormente las partes realizarán la exposición sucinta de sus presentaciones, debiendo garantizarse la intervención de todas ellas y de

los expertos convocados. Si la audiencia no pudiera completarse en el día o tiempo previsto, el presidente dispondrá las prórrogas necesarias (art. 33°).

Finalizadas las intervenciones de las partes el presidente declara el cierre de la audiencia. Se elabora un acta a ser firmada por las autoridades y participantes y expositores que quisieren hacerlo. En el expediente debe agregarse la versión taquigráfica de todo lo actuado en la audiencia (art. 35°). El área de implementación debe elevar a la autoridad convocante, en el plazo de 10 días desde la finalización de la audiencia pública, un informe de cierre que contenga la descripción sumaria de las intervenciones e incidencias de la audiencia, no pudiendo realizar apreciaciones de valor sobre el contenido de las mismas. La misma área debe dar cuenta de la realización de la audiencia mediante una publicación en el Boletín Oficial y un informe (en su caso) en las páginas de internet de la autoridad convocante y del organismo coordinador indicando: objeto, fechas en que sesionó, funcionarios presentes, cantidad de participantes, lugar donde se encuentra a disposición el expediente, plazos y modalidad de publicidad de la resolución final (art. 36°).

Se autoriza a la autoridad convocante a encargar la realización de estudios especiales sobre el tema tratado tendientes a generar información útil para la toma de decisión (art. 37°). El último artículo es de fundamental importancia. En él se exige a la autoridad convocante que, en un plazo no mayor de 30 días de recibido el informe final del área de implementación debe fundamentar su resolución final y explicar de qué manera ha tomado en cuenta las opiniones de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales las rechaza (art. 38°).

Siendo las opiniones ciudadanas no vinculantes, este es el único reaseguro que las mismas tienen de ser consideradas por la autoridad a cargo de la toma de decisión. Esto es, para evitar que la audiencia pública sea una mera puesta en escena, que las más de las veces pase inadvertida por la población, y que se reduzca a un mero trámite formal obligatorio para algunas decisiones, sin ningún efecto cierto sobre la política pública involucrada. No obstante cabe aclarar que, en caso de incumplimiento de esta disposición no se prevén sanciones para la autoridad responsable, con lo cual su obligatoriedad se diluye quedando el funcionario con bastante libertad para cumplir o no dicha prescripción. Esta situación de indefensión en la cual queda la ciudadanía respecto de su intervención en el proceso de una política pública, puede atentar contra su deseo de utilizar estas herramientas participativas y abonar a reproducir el mismo descrédito y desinterés que le pueden haber generado previamente las instituciones más conocidas de la democracia indirecta (los partidos, los órganos de poder, las elecciones, etc.).

El ENARGAS y sus resoluciones reglamentarias N° 2.756 y N° 3.158

Un último grupo de reglamentaciones a nivel nacional sobre las audiencias públicas implementadas en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y, en este caso en particular las referidas a la prestación del servicio público del gas que nos convoca en este artículo, son las resoluciones emitidas por el ENARGAS. Cabe hacer un poco de historia para recordar el origen y funciones de este ente regulador. Como resultado de la transferencia al sector privado de la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas⁸, en 1992 se conformó este organismo regulador cuya misión es dictar las normas a las que debe atenerse la correcta prestación del servicio en el marco establecido por el Congreso de la Nación mediante la arriba citada Ley N° 24.076. Asimismo, debe verificar el cumplimiento por parte de las licenciatarias de lo establecido en el Marco Regulatorio de la actividad. El ENARGAS es un organismo descentralizado, creado con el objeto de regular, fiscalizar y resolver las controversias suscitadas en relación con el servicio público de gas.

Los objetivos de la regulación, establecidos por el mencionado texto legal y respecto de los cuales el ENARGAS cumple la misión de ejecutarlos y controlar su cumplimiento, son: proteger adecuadamente los derechos de los consumidores; promover la competitividad de los mercados de oferta y demanda de gas natural y alentar inversiones para asegurar el suministro a largo plazo; propender a una mejor operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalaciones de transporte y distribución de gas natural; regular las actividades del transporte y distribución de gas natural, asegurando que las tarifas que se apliquen a los servicios sean justas y razonables; incentivar la eficiencia en el transporte, almacenamiento, distribución y uso del gas natural; incentivar el uso racional del gas natural, velando por la adecuada protección del medio ambiente; propender a que el precio de suministro de gas natural a la industria sea equivalente a los que rigen internacionalmente en países con similar dotación de recursos y condiciones⁹.

⁸ Cabe aclarar que la industria del gas natural en la Argentina está organizada en tres segmentos bien diferenciados: producción, transporte y distribución. La producción del gas natural es una actividad desregulada: los productores exploran, extraen y comercializan libremente el gas y la autoridad de aplicación es la Secretaría de Energía de la Nación. Por su parte, el transporte y la distribución del gas por redes constituyen servicios públicos regulados y las empresas licenciatarias que los prestan están sujetas a la jurisdicción de contralor del Ente Nacional Regulador del Gas. Disponible en [/www.enargas.gov.ar/Normativa.php](http://www.enargas.gov.ar/Normativa.php). [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2016].

⁹ Extracto del sitio web de la Secretaría de Gabinete y Coordinación Administrativa –Jefatura de Gabinete de Ministros– Presidencia de la Nación. Disponible en www.sgp.gov.ar.

En síntesis, este organismo es el encargado de dictar los reglamentos a los que deben ajustarse los sujetos de la ley en lo referente a seguridad, protección ambiental, procedimientos técnicos y comerciales, calidad del servicio y GNC. Además aprueba las tarifas que aplican los prestadores y emite autorizaciones diversas, tales como las necesarias para la realización de obras de magnitud o para ser considerado subdistribuidor y comercializador. Asimismo, fiscaliza realizando inspecciones y auditorías, a la vez que requiere a las Licenciatarias la información necesaria, con el objeto de controlar la prestación del servicio para asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en las respectivas licencias¹⁰.

Las resoluciones que regularon o regulan las audiencias públicas convocadas en el ámbito de este organismo son la N° 2.756¹¹ del 21 de noviembre de 2002, y la N° 3.158 del 17 de marzo de 2005, esta última aún vigente. En la primera de ellas, luego de 10 años (desde 1993 a esa fecha) en los que se realizaron alrededor de 80 audiencias públicas, con la participación de los sujetos de la ley de gas y de la industria (asociaciones de usuarios, el defensor del pueblo de la nación, representantes de diversos organismos, empresas del sector y público en general), bajo un procedimiento sencillo y abreviado; implementado en forma segura, seria y ordenada; se decidió no innovar en el mismo y sólo imprimirle la formalidad de una aprobación general en el marco de una resolución del organismo. En tal sentido se aprobó el esquema de procedimiento de audiencias públicas tal como había sido impuesto hasta entonces. Esto es, redactado en forma simple y escueta, en poco más de una página de extensión, y haciendo uso de las facultades concedidas al ente por el artículo 52°, inciso 1° de la Ley N° 24.076.

En esta ocasión nos detendremos en la segunda resolución del ENARGAS, la N° 3.158 de 2005, aún vigente y que fuera aplicada en ocasión de la audiencia pública aquí analizada, celebrada el 16 de septiembre de 2016, con el objeto del traslado a tarifas de los precios de gas en el Punto de Ingreso al Sistema de Transporte y tarifas transitorias de transporte y distribución, vigentes hasta la aprobación definitiva de los cuadros tarifarios resultantes de la Revisión Tarifaria Integral¹².

Esta resolución fue aprobada por el ente para modificar el procedimiento aprobado en la resolución N° 2.756 y ajustarlo al Reglamento

gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/organismos/enargas.htm. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2016].

¹⁰ Extracto del sitio web ENARGAS. Disponible en www.enargas.gov.ar/Normativa.php. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2016].

¹¹ ENARGAS, *Resolución N° 2.756*.

¹² www.enargas.gov.ar/Publicaciones/AudPub/Procedimiento.php. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2016].

General de Audiencias Públicas contenido como Anexo I en el citado Decreto N° 1.172 de Acceso a la Información Pública de diciembre de 2003. Ello debido a que las disposiciones de este decreto resultan de aplicación en el ámbito de organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y otros entes que funcionen bajo jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Este nuevo Procedimiento de Audiencias Públicas incluido como Anexo I de la resolución, coincide casi literalmente con los aspectos contenidos en el decreto de 2003 respecto de los participantes (art. 1°); los requisitos para participar (art. 2°); la convocatoria (art. 3°), con la diferencia de que aquí se establece al directorio del ENARGAS como la autoridad convocante; el expediente (art. 4°); el registro de participantes (art. 5°); el plazo de inscripción (art. 6°); el tiempo de las exposiciones (art. 8°); la unificación de las exposiciones (art. 9°); el orden del día (art. 10°); el registro de la audiencia (art. 11°); las facultades y deberes del presidente (arts. 14° y 15°); las preguntas por escrito (art. 17°); la entrega de documentos (art. 18°); la irrecurribilidad de las resoluciones (art. 19°); la clausura (art. 20°); el informe final (art. 21°); la realización de estudios (art. 22°); y la resolución final.

En cambio, se observan algunas diferencias entre ambas normativas respecto de, en primer lugar, el orden de las exposiciones de los participantes registrados (art. 7°). Según la resolución de 2005 el mismo será determinado por el directorio del Ente o por el área o funcionario que este designe, debiendo constar en el orden del día. Ello difiere de lo previsto en el decreto en el cual el orden de exposiciones coincide con el de inscripción. De este modo, la autoridad conserva la potestad de jerarquizar ciertas exposiciones según su interés y conveniencia.

En cuanto a la solicitud de persona interesada (art. 12°), esta resolución agrega respecto del decreto, la aclaración de que dicha presentación no tendrá carácter vinculante, pero que aun así, el directorio deberá expedirse sobre la misma en no más de 30 días. De este modo se restringe el margen para que sea la ciudadanía quien tome la iniciativa de hacer uso de este mecanismo, priorizándose la convocatoria *top down*.

El último cambio es sobre el comienzo del acto (art. 13°). La resolución dice que el presidente, quien conduce el acto, puede nombrar a un secretario. Agrega además que, transcurridos 30 minutos y no habiéndose presentado ningún interesado, el presidente declarará la clausura. De igual modo adiciona que, luego de hacer una síntesis del objeto, el presidente instará a la conciliación de partes (si correspondiera) o invitará a los interesados a exponer cuando les fuere concedida la palabra. De esta manera, se prevé la posibilidad de audiencias desiertas, a las cuáles no

asistan participantes, lo que puede dar cuenta de una falta de interés en la temática o también de una difusión inadecuada o de un horario y lugar de reunión inconvenientes.

Análisis de caso:
la audiencia pública por el aumento del servicio de gas
en Argentina

LA NORMATIVA

El ENARGAS, como autoridad convocante, aprobó la resolución N° I 3.953/2016¹³ en la cual convocaba a audiencia pública a fin de considerar

- a) el traslado a tarifa de los precios de gas en el PIST, ello siendo que la Corte había fallado que, hasta que este precio se determinase sobre la base de la libre interacción de la oferta y la demanda, debía ser materia de audiencia y
- b) los cuadros tarifarios transitorios de transporte y distribución, que estarían vigentes hasta tanto se aprobasen las tarifas resultantes de la RTI.

Para esta resolución se tomó como base la sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 18 de agosto de 2016, que confirmaba parcialmente la sentencia apelada en tanto declaraba la nulidad de las resoluciones del MINEM N° 28/16¹⁴, que fijaba los nuevos precios de gas y PIST aplicables desde el 1 de abril; y la N° 31/16¹⁵, que instruía al ENARGAS a que llevara adelante el procedimiento de RTI en el plazo de un año y según los procedimientos legales. Efectivamente, la Corte, en una causa¹⁶ a instancias de dos organizaciones no gubernamentales en la ciudad de La Plata, había ordenado al gobierno frenar el aumento para usuarios residenciales (aunque no así a los comerciales) hasta tanto se celebre la correspondiente audiencia.

La anulada resolución del MINEM N° 28/16 establecía nuevos precios de gas en el PIST, los que se vieron reflejados en los cuadros tarifarios emitidos por la autoridad regulatoria; mientras que la N° 31/16 instruyó al ente regulatorio a que aprobara un ajuste transitorio de las tarifas de

¹³ ENARGAS, *Resolución N° I 3.953/2016*.

¹⁴ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 28/2016*.

¹⁵ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 31/2016*.

¹⁶ La causa fue la denominada “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”.

transporte y distribución sobre la base de la situación económico financiera de las licenciatarias y las obligaciones asumidas, determinando, además, un plan de inversiones obligatorias. En esta decisión la Corte tuvo en cuenta la necesidad de que existieran procedimientos de participación previa para la toma de decisiones en materia tarifaria.

Otro fundamento de la resolución ENARGAS N° I 3.953 fue la instrucción del MINEM a esa autoridad regulatoria, vía resolución 152¹⁷, para que convocase a una audiencia pública destinada al tratamiento de la adecuación tarifaria transitoria de los servicios públicos de transporte y distribución del gas natural por redes, que sería aplicable hasta tanto se establecieran los cuadros tarifarios resultantes de la RTI. El objeto de la convocatoria incluiría la consideración de todos los componentes de los cuadros tarifarios contemplados en el artículo 37° de la Ley N° 24.076. La audiencia debía realizarse en el menor plazo posible. Para el desarrollo de la audiencia pública, el ENARGAS debía contemplar mecanismos que posibilitasen la participación a distancia de los interesados, pudiendo incluir presentaciones por escrito y/o la participación virtual mediante herramientas informáticas (art. 4°).

En esta resolución N° I 3.953 se adelantaba que en tal instancia de participación deberían considerarse todos los componentes de la tarifa de gas previstos en el artículo 37° de la Ley N° 24.076: precio de gas en el PIST, tarifa de transporte y tarifa de distribución. La audiencia pública se regiría por la resolución ENARGAS 3.158/2005 que recoge los preceptos del decreto 1.172/2003 y que fuera dictada conforme a las previsiones del artículo 52° inciso 1°) de la Ley 24.076.

Se aclara además que la audiencia pública, en tanto habilitaba la participación ciudadana, debía asegurar la intervención de todos los eventuales interesados, ya sean portadores de un derecho subjetivo, un mero interés simple o derechos de incidencia colectiva. Por otra parte, para un mejor conocimiento de las cuestiones que hacían al objeto de la audiencia, el MINEM dispuso su participación a los efectos del tratamiento del componente referido a los precios del gas natural en el PIST y los precios del gas propano destinado a la distribución por redes. A los fines de publicidad de la audiencia se aseguraría su adecuada difusión en diarios de circulación nacional, en el Boletín Oficial y en la página web del ENARGAS.

Esa primera convocatoria fue prevista para el lunes 12 de septiembre a las 9 horas en la Usina del Arte de la CABA. Un lugar emblemático del gobierno local por haber sido restaurado bajo su gestión, ubicado en el barrio de La Boca, en un área poco accesible, insegura y escasamente

¹⁷ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 152*.

comunicada por transporte público, lo que no facilitaba la participación masiva de la población. Si bien esta era la sede física principal, emplazada en la capital del país, tratándose de una temática de alcance nacional y según la citada resolución ministerial N° 152, la participación de vecinos y organizaciones de otras provincias y municipios alejados de la ciudad porteña debía asimismo garantizarse, aunque fuese a distancia, por informe escrito y/o virtual.

El expediente ENARGAS N° 30.059 se puso a disposición de los interesados en la sede central del ente, cita en el microcentro de la Capital Federal, de lunes a viernes de 10 a 17 horas. En ese mismo lugar y horario podían inscribirse por mesa de entradas todos los interesados en participar de la audiencia pública, pudiendo también presentar la documentación relativa a su objeto, acompañando el informe solicitado en la resolución reglamentaria sobre el contenido de la correspondiente presentación. El plazo de inscripción se extendía hasta dos días antes de la celebración de la audiencia. La implementación, coordinación y organización de la audiencia pública estaría a cargo de las Gerencias de Desempeño y Economía, Recursos Humanos y Relaciones Institucionales, de Asuntos Legales y la Secretaría del Directorio.

Se disponía además la instrucción al Departamento de Tecnología de la Información del organismo a habilitar una herramienta informática para facilitar la participación virtual de los usuarios e interesados en la materia, debiendo las presentaciones efectuadas por ese medio ser debidamente consideradas en oportunidad del informe de cierre. De ese modo, se salvaba en parte la dificultad de acceso para los no residentes en la ciudad de Buenos Aires.

El 22 de agosto el ENARGAS aprobó una segunda resolución de convocatoria, la N° I 3.957¹⁸ modificatoria de la anterior, informando que se había cumplido con los plazos establecidos entre la convocatoria y la fecha de realización de la audiencia y con la publicidad en el Boletín Oficial, el 19 de agosto, y en los dos diarios de circulación masiva: los días 20 y 21 de agosto en La Nación y Clarín.

En la resolución se argumentaba que tras dicha publicación se había apreciado un notable interés de parte de la ciudadanía en participar de la audiencia, lo que se evidenciaba en las consultas y solicitudes de inscripción recibidas, tanto en forma personal como virtual; con lo cual se consideraba aconsejable, a fin de asegurar la intervención de todos los eventuales interesados, fijar una nueva fecha para la realización de la audiencia, extendiendo de ese modo el plazo previsto para la inscripción.

¹⁸ ENARGAS, *Resolución N° I 3.957*.

Se estableció por tanto una nueva fecha para la audiencia, el sábado 16 de septiembre, en el mismo horario y lugar¹⁹. Que el día pasara de lunes a sábado ampliaba en parte el espectro de posibles participantes, al menos entre la mayoría de las personas que no trabajan los fines de semana y entre los no residentes en la Capital que optasen por trasladarse a la sede central. También se preveía la potencial prolongación de la audiencia el o los días siguientes en horario inhábil en caso de ser necesario. Esta modificación de fecha sería publicada en la forma prevista por la reglamentación.

El 26 de agosto el ENARGAS lanzó una nueva resolución, la N° I 3.971²⁰, que tomaba en consideración la resolución ministerial N° 163²¹ del día anterior en la cual se disponía que, a los fines de la audiencia convocada por el ente, deberían disponerse mecanismos para la participación simultánea de usuarios e interesados correspondientes a cada una de las áreas de servicio comprendidas en las licencias de distribución de gas. A tal efecto, el ENARGAS debía habilitar sedes que contasen con herramientas tecnológicas para su conexión con la sede dispuesta para dicha audiencia en la CABA. Los inscriptos podrían por tanto expresar su posición en torno de los aumentos en forma presencial o virtual, esto último a través de los centros habilitados en 8 puntos del país²².

Dichas instancias de participación debían instrumentarse en las siguientes ciudades: Concordia (Entre Ríos), Córdoba (Córdoba), Mendoza (Mendoza), Neuquén (Neuquén), Río Grande (Tierra del Fuego), Rosario (Santa Fe), Salta (Salta) y Santa Rosa (La Pampa). Luego se reemplazó a Concordia por Paraná y a Río Grande por Ushuaia²³, ambas ciudades capitales de sus provincias, para facilitar el acceso de los interesados y promover una mayor concurrencia a la audiencia pública²⁴. En cada una de estas sedes, el ENARGAS debía disponer una copia del expediente dentro de los 5 días hábiles de emitida la presente resolución. Este organismo debía arbitrar las medidas destinadas a lograr la mayor descentralización territorial posible en torno a la audiencia pública convocada. En tal sentido, y para facilitar la inscripción de los interesados, era pertinente que los formularios previstos se encontraran disponibles, además de la Sede Central, en todos los Centros Regionales del país. Correspondía también

¹⁹ TÉLAM, "El gobierno pasó para el 16 de septiembre la audiencia pública por la tarifa del gas".

²⁰ ENARGAS, *Resolución N° I 3.971*.

²¹ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 163*.

²² TÉLAM, "Hay más de 300 inscriptos para la audiencia pública por la suba de la tarifa de gas".

²³ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 173*.

²⁴ ENARGAS, *Resolución N° I 3.994*.

comunicar a la ciudadanía el detalle de los lugares donde se habilitaría la participación a distancia, en cada una de las áreas de distribución. Ello no excluía la posibilidad de brindar sus opiniones a través del sitio de internet del organismo, las que serían igualmente consideradas en forma previa a la decisión sobre el objeto de la audiencia.

Como medida adicional se dispuso que la información sustancial del expediente de la audiencia, referida a su objeto, se encontrase disponible en formato digital en el sitio web del ENARGAS a fin de su consideración por los interesados, en la medida que dicha documentación sea agregada por cada uno de ellos. Finalmente, se establecía como autoridad a cargo del tratamiento de ambos temas objeto de la audiencia al MINEM. El aviso correspondiente a esta nueva disposición debía ser publicado en iguales términos que los anteriores.

De este modo, tratándose de un objeto de alcance nacional, de hondo y extendido interés para el ciudadano común que debía hacer frente a los extraordinarios aumentos de tarifas cercanos al 1000%, y que, por circunstancias propias de un procedimiento erróneamente aplicado había cobrado gran repercusión en los medios de comunicación, involucrando a todo el espectro político, grupos de interés, sindicales, etc.; se tomaron los recaudos necesarios para no limitar la participación de los interesados al solo espacio físico dispuesto en la CABA. A tal fin se habilitaron, previa inscripción de los participantes, mecanismos de participación virtual y simultánea en los centros regionales del ENARGAS, emplazados en importantes ciudades de varias provincias. En estos mismos centros se permitió también la inscripción y la consulta del expediente.

En forma complementaria, la resolución ENARGAS N° I 4.010²⁵ agregó que, habiéndose previsto la participación de los usuarios de las distintas regiones del país a través de la implementación de una instancia virtual, y siendo que la inscripción de interesados se había realizado entre otros canales a través de los centros regionales del ente, la citada intervención se realizaría en centros de participación virtual dispuestos a tal efecto, cuya localización en las 8 ciudades arriba mencionadas se detallaba en esta normativa. Asimismo, se designó a un moderador de la audiencia pública encargado de coordinar estas instancias.

Finalmente, la resolución ENARGAS N° I 4.012²⁶ sumó algunas definiciones respecto de la aprobación del orden del día. Dice que para su elaboración se siguió un criterio de inclusión que privilegiaba la representación de todos los sectores involucrados, teniendo en cuenta la diver-

²⁵ ENARGAS, *Resolución N° I 4.010*.

²⁶ ENARGAS, *Resolución N° I 4.012*.

sidad de situación geográfica, tipo de usuario e intereses representados. Se preveía que atender a cada uno de los requerimientos particulares de exposición podía implicar no lograr el objetivo de amplitud de conocimiento y diversidad de perspectiva, incurriendo en presentaciones reiterativas o ajenas al objeto de la convocatoria. No obstante, para privilegiar la participación ciudadana, junto con la lista de expositores se habilitó un registro de participantes del procedimiento de audiencia.

Los tiempos de alocución previstos contemplaban la especificidad de las exposiciones en relación con el objeto de la audiencia, así como el ámbito natural de actuación y representación de las asociaciones y defensorías del pueblo. Todos los informes, documentos y propuestas sustanciales se encontraban disponibles para todos los interesados en el expediente y en el sitio web del organismo. Dado el número previsto de expositores se designaría una pluralidad de presidentes de la audiencia representantes del ENARGAS y sus secretarios.

En esta nueva resolución se aprobó entonces el orden del día y la nómina de expositores para la audiencia pública N° 83 con el orden y tiempo de alocución previstos, los que fueron puestos a disposición de los interesados (art. 1°). Se designaron también los presidentes y secretarios de la audiencia, que actuarían en nombre de la autoridad convocante (arts. 2° y 3°). Finalmente, se estableció la puesta a disposición de los interesados del correspondiente orden del día a través del sitio web del organismo y que, con una antelación de 24 horas previas al inicio de la audiencia, se encontraría disponible copia del mismo en los ingresos de la Usina del Arte, en cada uno de los centros de participación virtual previstos, en la sede central del organismo y en sus centros regionales (art. 4°).

La nómina de exposiciones se organizó del siguiente modo. Comenzaría el ministro de energía y minería, Juan José Aranguren, quien contaba con 20 minutos para su exposición, seguido en segundo lugar por el gobernador de la provincia de Río Negro, Alberto Weretilneck, quien dispondría de 15 minutos. Luego vendrían, también con 15 minutos cada uno y en ese orden: el ministro de energía de la provincia de Neuquén, Alejandro Nicola; Fernando Giliberti por YPF SA; Hernán Silva de Total Austral SA; y Daniel Gustavo Gerold de G&G. A partir del séptimo lugar, y con 10 minutos cada uno, vendrían los representantes de las principales prestadoras de gas del país. A partir del número 14, y con 5 minutos cada uno, vendrían los otros prestadores menores. Desde el puesto 18, y con 10 minutos cada uno, aparecían los defensores del pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y los de algunas provincias y municipios. Desde el número 40, y también con 10 minutos, estaban anotadas las asociaciones de usuarios y consumidores. Algunas de ellas hablarían desde los centros

de participación virtual emplazados en ciertas provincias (ejemplo desde Rosario y Córdoba). A partir del número 78, y en adelante hasta el final ya todos con 5 minutos cada uno, hablarían los expertos sectoriales; desde el lugar 85, los sindicatos; abriendo el puesto 96, los legisladores nacionales; desde el número 123, las asociaciones de usuarios no residenciales (también algunas hablando desde los centros virtuales); a partir del puesto 147, las autoridades locales; recién desde el lugar 182 y hasta completar la larga lista de 373 expositores, llegaban los otros usuarios y público en general, estos y las autoridades locales, también hicieron frecuente uso de los centros virtuales.

EL DEBATE

La audiencia se rigió según el decreto de 2003 y la resolución del ente de 2005. Hubo un coordinador designado por resolución, el licenciado Javier Corcuera. Tuvo lugar durante tres jornadas, los días 16 de 9:20 a 22:47 horas (la primera jornada duró casi 13 horas y media), 17 de 9:10 hasta 24:20 horas (más de 15 horas), y 18 de septiembre de 9:21 a 10:45 horas (poco más de una hora). Por la materia de competencia del MINEM (el precio del gas en el PIST) la presidencia de la audiencia estuvo a cargo del doctor Juan Manuel Carassale, Coordinador de Asuntos Legales, y del ingeniero Andrés Chambouleyron, Subsecretario de Coordinación de Política Tarifaria. En la materia de competencia del ENARGAS (los cuadros tarifarios transitorios de transporte y distribución), presidieron la audiencia el doctor Claudio de la Fuente, Gerente de Recursos Humanos y Relaciones Institucionales, y la doctora Marcela Valdéz, Gerente interina de Asuntos Legales. Fueron llamadas a exponer 430 personas. El expediente estuvo a disposición en la sede central del ente regulador.

Como refería el artículo 9° de la resolución ENARGAS N° I 3.953/16, se habilitó un formulario de participación virtual, disponible desde la web del organismo. El mismo servía para brindar al ente la opinión o comentario del interesado, hasta el momento mismo de finalización de la audiencia. Estas participaciones serían consideradas en forma previa a la decisión sobre el objeto de la audiencia. Sin embargo, dicho formulario no habilitaba la inscripción para asistir como orador a la audiencia.

El gobierno de Mauricio Macri, tras el fallo que ratificó la vigencia de las tarifas dispuesta en agosto de 2014, elaboró un nuevo esquema que el ministro de energía, Juan José Aranguren, y funcionarios nacionales explicaron a distintos sectores durante la semana previa a la audiencia, entre ellos los bloques legislativos del oficialismo y la oposición, los gremios energéticos, las empresas, los defensores del pueblo y las asociaciones

de consumidores. Este nuevo esquema pretendía observar el criterio de gradualidad y previsibilidad que había reclamado la Corte, y establecía un incremento del 203% a partir del primero de octubre, con actualizaciones semestrales en torno al 10% a aplicar hasta el primero de octubre de 2019, punto en el que se alcanzaría a cubrir con la tarifa el precio de mercado del gas y la reducción del actual 81% a cero de los subsidios²⁷.

Desde comienzos de año el gobierno argumentaba que una actualización tarifaria en el servicio de gas era para promover inversiones en exploración y explotación de ese recurso natural, a fin de garantizar su abastecimiento y de emitir señales económicas claras y razonables. Según enunciaban, un nuevo esquema del precio de gas natural en PIST permitiría fomentar la incorporación de reservas y el aumento de la producción doméstica de gas natural, así como reducir los fondos que el Estado Nacional (mediante subsidios) destinaba a mantener artificialmente bajos los precios que pagaba la demanda, y que además permitía lograr que en el mediano y largo plazo dichos precios resultasen de la libre interacción del mercado. Según sus estudios, estos subsidios habían venido creciendo en el tiempo hasta alcanzar la cifra acumulada de 23.100 millones de dólares entre 2006 y 2015, con un promedio anual de 2.570 millones. Durante el año 2015, se habían elevado a aproximadamente 5.700 millones, lo que, a su criterio, ponía en riesgo las cuentas fiscales de la Nación y su estabilidad macroeconómica²⁸.

Por otro lado, algunas de las compañías licenciatarias del servicio de distribución de gas en el país hicieron sus presentaciones para el expediente N° 30.059, correspondiente a esta audiencia pública N° 83. Tales informes de exposición estuvieron disponibles en la web del organismo para ser consultados por cualquier interesado. En ellos daban cuenta de su situación tarifaria, de su propuesta de incremento y de su plan de inversiones obligatorias a implementar en 2016.

Otro material de consulta (como el “Informe. Situación de los precios del gas” del MINEM; el “Informe Gerencia, Desempeño y Economía” del ENARGAS; el “Informe. Valor del gas natural en el PIST” de YPF; y otros varios) también fue subido al sitio de internet del ENARGAS. Ello, a fin de ofrecer información técnica necesaria para hacer comprender a las autoridades, organizaciones, usuarios y público en general los términos, situación y panorama del objeto de la audiencia. Este aspecto no era menor tratándose de un tema específico y complejo, generalmente fuera del

²⁷ TÉLAM, “Hay más de 300 inscriptos para la audiencia pública por la suba de la tarifa de gas”.

²⁸ *Ibid.*

conocimiento y comprensión del ciudadano común al que, sin embargo, esta cuestión afectaba directamente a través de los precios de las tarifas. De tal modo, se buscaba justificar los enormes aumentos implementados por el gobierno en los primeros meses de su gestión y concientizar a la ciudadanía de su adecuación y necesidad para lograr su consenso.

El domingo 18 de septiembre a poco de pasadas las 10:30 horas, siendo la tercera jornada consecutiva de alocuciones y debido a la ausencia de muchos de los oradores programados para que realizaran sus exposiciones ese día, se dio por concluida la audiencia pública N° 83. Durante los dos primeros encuentros, representantes del gobierno, de las empresas, especialistas, legisladores y entidades de defensa de los consumidores expresaron razones de Estado o puntos de vista sectoriales y sociales sobre la revisión de las tarifas. El viernes, a comienzo de la audiencia, el ministro Aranguren explicó que en los consumos residenciales más bajos la tarifa sería de 107 pesos por mes antes de impuestos, cuando el gas en garrafas demanda 299 pesos mensuales. Rechazó la considerada injusta distribución de subsidios a nivel federal y remarcó la importancia de la tarifa social, orientada a proteger a los más vulnerables, que alcanzaba a un millón y medio de hogares.

Al final de la segunda extensa jornada en la que hablaron legisladores y algunos especialistas, y remarcando la predisposición oficial para permitir la expresión de todos aquellos que desearan emitir formalmente una opinión pública, el Ministerio de Energía y Minería junto al ENARGAS, emitieron el sábado por la noche un comunicado que alertaba a quienes desearan asistir y participar de la última jornada de las Audiencias Públicas.

El día domingo, solo se presentaron una docena de expositores. Luego del cierre, el ministro Aranguren, que estuvo presente en los tres encuentros, en su conferencia de prensa afirmó que habían escuchado lo dicho en la audiencia y que al día siguiente lo analizarían y evaluarían su aplicación: “vamos a cambiar lo que es correcto hacer”, dijo²⁹. Sostuvo que el objetivo central de su administración era decir la verdad y que hubiera energía, de la forma más solidaria posible, manteniendo la tarifa social para los que estuvieran en situación de vulnerabilidad y que hubiera más argentinos con acceso a las redes.

El ministro se comprometió a producir un informe en los siguientes 10 días que reflejara todas las voces. Si bien el ENARGAS cumplió con la presentación de su informe el 29 de septiembre, la resolución final

²⁹ TELAM, “Por falta de oradores terminó la audiencia pública para analizar las tarifas de gas”.

ministerial aún se encuentra pendiente de publicación al cierre de este artículo, algo no menor siendo que las participaciones en la audiencia son no vinculantes para las autoridades y que la única devolución a la ciudadanía es dicho informe. En éste, la autoridad a cargo debe dar cuenta de cómo fueron consideradas las propuestas y, en caso de haberse descartado algunas opiniones, los motivos por los cuales se dejaron de lado.

Si esto no ocurre, las asociaciones e individuos interesados y afectados por la medida, y que además invirtieron su tiempo y expectativas en armar una propuesta o exposición para la audiencia, permanecen en suspenso, a la espera de una contestación que no llega, sin una vía institucional para exigir a la autoridad su respuesta y sabiendo que no existe sanción por incumplimiento. El riesgo visible entonces es que estos mecanismos de democracia semidirecta, por motivo de la falta de compromiso de los representantes con la participación ciudadana, terminen decepcionando a los ciudadanos que acudieron a la convocatoria oficial y formaron parte del proceso, extendiendo su descrédito general sobre las instituciones representativas también a estos instrumentos participativos, y profundizando la crisis de la representación a la que se suponía que estas herramientas venían a contrarrestar.

Con fecha 29 de septiembre se firmó el Informe de cierre de la audiencia pública del MINEM y del ENARGAS N° 83 (Expte. ENARGAS 30.059)³⁰ que fuera elevado al ministro de energía y minería de la nación y al interventor del ENARGAS. En este documento de 159 páginas de extensión dio cuenta de las exposiciones presentadas en el marco de la audiencia. Para su confección, se reseñaron los aspectos surgidos de las distintas exposiciones vinculadas al objeto del evento, agrupando a los diversos oradores dentro de las categorías o grupos definidos en el orden del día: autoridades responsables, licenciatarias de gas, otros prestadores, defensores del pueblo, asociaciones de usuarios y consumidores, expertos sectoriales, sindicatos, legisladores nacionales, asociaciones de usuarios no residenciales, autoridades locales, otros usuarios/público en general y, por último, las otras presentaciones adicionadas al expediente.

Al final del informe de cierre, se consignaba que en un plazo no mayor a 30 días de recibido este informe, las autoridades correspondientes debían emitir su resolución final, la que tenía que ser publicada en el Boletín Oficial. Esta resolución debía estar fundamentada y era menester explicar de qué manera la autoridad había tomado en cuenta las opiniones de los participantes y de la ciudadanía y, en su caso, las razones por las cuales se

³⁰ ENARGAS, *Informe de cierre de la audiencia pública del MINEM y del ENARGAS N° 83 (Expte. ENARGAS 30.059)*.

las rechazaba, dándose publicidad a dicha resolución en el mencionado boletín y en el sitio web del organismo. A la fecha de publicación de este artículo, vencido el plazo conferido de un mes, la resolución final se encuentra pendiente de publicación.

Conclusiones

La llamada “audiencia pública del gas”, obligatoria para el tratamiento de las modificaciones tarifarias en los servicios públicos según la normativa vigente en la Argentina, fue omitida por el gobierno nacional en ocasión del aumento de las tarifas de este servicio que llevó a cabo desde el 1 de abril de su primer año de gestión. Los aumentos de precios de gas y PIST fueron definidos a través de dos resoluciones del Ministerio de Energía, emitidas en el mes de marzo, sin la necesaria celebración de la correspondiente audiencia pública prevista por ley para que todos los interesados pudieran expresar su opinión o propuesta respecto de la cuestión.

Debido a que el aumento real de las facturas que llegaron a los domicilios de los usuarios residenciales y comerciales por este servicio fue del 400%, 600% y hasta más de 1000% respecto del bimestre anterior, la medida despertó un amplio revuelo en gran parte de la población, tanto civil como comercial, educativa, del espectáculo, etc. Ello en cuanto a que diversos sectores vieron mermado su poder adquisitivo, ya que las nuevas tarifas tuvieron un peso notable en los ingresos y presupuesto de individuos, empresas, organizaciones y entidades varias.

El descontento generalizado, que por semanas copó las pantallas de los noticieros de todos los canales de televisión así como las tapas de varios periódicos y publicaciones *on line*, cualquiera fuese su inclinación política, se expresó en marchas populares, editoriales de diarios, opiniones públicas, debates masivos y acciones legales diversas a lo largo del país.

En el mes de julio, la Cámara Federal de La Plata avaló las acciones colectivas contra el aumento de los precios de gas y frenó la suba de la tarifa en todo el país. En su fallo, la Sala II del Foro Contencioso Administrativo pidió modificar las resoluciones 28° y 31° del Ministerio de Energía. Con voto de los jueces Álvarez, Schriffirin y Calitri, exigió dar por nulos los aumentos y retrotraer los precios de la tarifa de gas a los montos previos a la suba. En el fallo, los magistrados declararon nulas las resoluciones por no haber sido precedidas de audiencias públicas. La decisión modificó la resolución del juez Recondo, a cargo del Juzgado Federal N° 4 de La Plata,

quien había ordenado convocar a audiencias públicas pero sin suspender los aumentos en las tarifas³¹.

El pronunciamiento del juez de primera instancia fue recurrido ante la Cámara por el CEPIS; el Estado nacional; la asociación Consumidores Argentinos; y la Asociación para la Defensa, Educación e Información de los Consumidores. La causa "CEPIS" tuvo alcance nacional y fue la primera del país en ser inscripta en el Registro de Procesos Colectivos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Los camaristas consideraron que más allá del argumento esgrimido por el Estado nacional en torno a que era posible concretar el ajuste tarifario sin que se hubieran realizado audiencias públicas, correspondía examinar si la normativa impugnada en autos se adecuaba a pautas de razonabilidad³². La ausencia de audiencia pública y lo desmedido de la suba fueron las razones centrales de la decisión.

Como antecedente cercano, la Cámara Federal de Roca, integrada por Mariano Lozano y Ricardo Barreiro, había suspendido el jueves anterior por un plazo de tres meses la aplicación de la suba del gas en las provincias de Río Negro y Neuquén, al revocar un fallo de primera instancia de la jueza federal Carolina Pandolfi, quien planteó derivar los recursos de amparo presentados por diversos sectores. La Cámara ordenó a la empresa Camuzzi Gas del Sur que realizara una refacturación del consumo de sus usuarios con la tarifa vigente al 31 de marzo pasado, y que se abstuviera de efectuar cortes del suministro ante la falta de pago. En la región, el "tarifazo" de gas generó la presentación de decenas de recursos de amparo ante la Justicia Federal para impedir que se aplicaran las resoluciones del Ministerio de Energía, incluso las que establecieron los topes del 400% para consumos residenciales y de 500% para Pymes.

El caso llegó a la Corte Suprema de Justicia, que terminó por ratificar la suspensión del aumento e instó al Ministerio a que convocase a la omitida audiencia. Mientras esperaba la definición judicial, el Ministerio de Energía emitió nuevas resoluciones aplicando topes del 400% en los aumentos de tarifas para clientes residenciales y del 500% para comercios, pero igualmente el Gobierno aclaró que las distribuidoras no estaban autorizadas a emitir facturas con ajuste, ya que primero debía resolverse la disputa judicial.

Estas nuevas resoluciones generaron la presentación por parte del CEPIS de otro amparo colectivo contra su implementación. No obstante, la justicia federal de La Plata finalmente rechazó este nuevo amparo contra el tope en las subas de boletas de gas, siendo que el MINEM confirmó por

³¹ ÁMBITO FINANCIERO, "Amparo colectivo frena aumento del gas en todo el país".

³² *Ibid.*

nota al juez Recondo que los aumentos estaban suspendidos hasta tanto la Corte Suprema resolviera el fondo de la cuestión, al tiempo que el jefe de gabinete había expresado públicamente que no había que pagar. El magistrado sostuvo que el aumento no se aplicaría porque estaba frenado por la Cámara, con lo cual no tenía sentido hacer lugar al amparo, ya que no había peligro de que se pudiera llevar a cabo:

“Ninguna medida meramente preparatoria (que además se encuentra supeditada –en su ejecución– a las resultas de lo que se decida judicialmente) puede importar amenaza alguna como para justificar la orden cautelar solicitada”³³, argumentó.

La controvertida situación generada a partir del “tarifazo” en las facturas de gas, los topes que posteriormente se anunciaron y la simultánea intervención de la Justicia provocaron una evidente confusión entre los usuarios, quienes no sabían si debían o no pagar las facturas. La ratificación de la suspensión de la suba por la Corte Suprema vino a poner fin a las medidas cruzadas y culminó en el llamado a audiencia.

Por tanto, la audiencia pública, además de ser un mecanismo de implementación obligatoria por normativa antes de la toma de este tipo de medidas, probablemente hubiera dado un viso de legitimidad a todo el proceso (como ocurrió luego de la misma) y hubiera quizás atenuado los amparos y medidas judiciales que se reprodujeron en los distintos juzgados por la arbitrariedad y el exceso de la medida unilateralmente adoptada por el Ejecutivo.

La incorporación de los múltiples y diversos puntos de vista de los actores individuales y colectivos directamente afectados por una medida gubernamental de gran impacto (como fue el notable aumento de la tarifa de gas), se muestra como una base de consenso amplio que puede otorgar cierto sustento a una política de tales dimensiones. Por otro lado, si estas opiniones resultan razonables y son ciertamente consideradas por las autoridades, se espera pueda optarse por una decisión final que incluya a la mayor cantidad de puntos de vista posibles (siempre que los mismos sean aplicables, lógicos y puedan ser compatibilizados), a los fines de minimizar los efectos indeseados de la misma.

La audiencia pública emerge en este caso como un espacio institucional de debate, en el cual la ciudadanía, a título individual u organizativo, puede presentar en primera persona sus apreciaciones, proyectos y recla-

³³ ÁMBITO FINANCIERO, “Justicia rechazó el amparo contra tope a suba de gas (avala que el tarifazo sigue frenado)”.

mos, aportando no solo sensatez, sino también consenso popular a políticas públicas altamente sensibles para una amplia porción de la población.

Como contracara ocurre que su indebida omisión o, luego de celebrada la audiencia, el incumplimiento por parte de la autoridad a cargo respecto de su obligación de publicar un informe en el cual dé cuenta de cómo ha considerado las diversas aportaciones o los motivos por los que las ha descartado, puede convertir a un mecanismo de participación potencialmente democratizador de las políticas públicas, en otra de las instituciones de las que la gente descrea o de las cuales se ha decepcionado. De este modo, la audiencia pública caería en el pozo de descrédito y apatía que caracteriza a las instituciones de la democracia representativa (partidos, elecciones, órganos de gobierno), profundizando el escenario de crisis de la representación al que supuestamente estos mecanismos participativos venían a contrarrestar.

Gran parte del futuro que puede esperarles a estos mecanismos participativos, depende de una voluntad política comprometida con la participación ciudadana, que asuma que en el mundo actual de ciudadanos descreídos y desconfiados de sus gobernantes e instituciones indirectas muchas de las decisiones públicas ya no pueden tomarse a espaldas de la población, y que considerar seriamente sus diversos puntos de vista puede redundar no sólo en decisiones más equilibradas, acertadas y legítimas, sino también en regímenes representativos más democráticos y en gobiernos más estables.

Ahora bien, si tomamos en consideración el diseño institucional de este mecanismo en la legislación nacional argentina respecto de la provisión del servicio público del gas natural, encontramos algunos puntos que merecen ser destacados.

En primer lugar, al tratarse este caso de una decisión concerniente a una modificación de las tarifas del transporte y distribución de gas natural como servicio público nacional, la convocatoria a audiencia pública es obligatoria en este caso. La obligatoriedad de la convocatoria para las autoridades a cargo de la decisión aparece como una manera propicia de proteger los intereses de las partes afectadas, ya que excluye el libre arbitrio del mandatario y asegura tanto a las empresas como a las organizaciones y a la ciudadanía un espacio para que puedan participar en la definición de la respectiva política, presentando sus propuestas y puntos de vista. La contracara es que la mayoría de las audiencias públicas obligatorias en función del tema, por ser de ejecución casi automática, se suelen celebrar en un ámbito de muy baja participación ciudadana, su convocatoria tiene una acotada difusión en los medios, y luego no se difunden sus resultados. Esto es, su impacto como mecanismo de participación ciudadana

es prácticamente nulo o muy limitado, reduciéndose el procedimiento a una mera formalidad, con intervención casi exclusiva de los actores directamente involucrados.

En el caso aquí analizado de aumento de las tarifas del gas, aún a pesar de este recaudo institucional respecto de la obligatoriedad de la convocatoria a audiencia pública previo a su aprobación, el Ministerio de Energía omitió su llamado. Ello le valió la posterior sentencia de la Corte Suprema de Justicia que suspendía la medida y solicitaba a la autoridad correspondiente subsanase la omisión. Cabe aclarar que la intervención de la Corte tuvo lugar a raíz de las varias impugnaciones que se levantaron contra el desmesurado aumento.

Por tanto, la obligatoriedad de la convocatoria, que en una política pública de menor repercusión general y envergadura hubiera significado un procedimiento automático, una mera formalidad, con la sola presencia de las empresas concesionarias del servicio y la ausencia manifiesta de la ciudadanía a título individual u organizada, en este caso fue el talón de Aquiles que permitió a los ciudadanos y a las organizaciones defensoras de sus derechos interrumpir la aplicación de las nuevas tarifas y suspender el amplio y negativo impacto económico en sus economías particulares.

La gravedad de la medida adoptada unilateralmente por el Ministerio de Energía, unida a la omisión de la audiencia y la sentencia de la Corte, dio a este mecanismo (hasta ahora poco conocido y aun menos relevante para la población) una importancia central para los medios de comunicación, el ámbito político y la sociedad civil. La masiva y diversa participación que se observó durante sus dos primeras sesiones, dio cuenta de dicha relevancia.

Otro elemento a considerar respecto del diseño institucional de este mecanismo en la Argentina es que, a diferencia de la legislación de la Ciudad de Buenos Aires que habilita un tipo de audiencia pública de requisitoria ciudadana, esto es, que puede ser convocada por la ciudadanía a partir de la recolección de un mínimo de firmas respecto del padrón electoral (0,5%), en el ámbito nacional no existe esta modalidad. Por tanto, las audiencias públicas celebradas a este nivel, reguladas por el decreto presidencial de 2003, son “de arriba hacia abajo”, es decir, convocadas por funcionarios de los diversos organismos y áreas del Poder Ejecutivo Nacional y que excluyen a la población de toda iniciativa de convocatoria. De este modo, constituye un mecanismo de participación ciudadana cuya aplicación queda limitada a la voluntad política del representante o a las previsiones de obligatoriedad de la normativa, lo que le resta parte de su carácter participativo.

Los efectos del mecanismo conforman otro aspecto clave de su diseño, que hacen a su verdadero impacto como canal de participación

cívica sobre el proceso de política pública. El hecho de que las opiniones presentadas en la audiencia no sean de carácter vinculante para la autoridad responsable de la decisión, sino que la toma en consideración o la desestimación de las mismas queda librada a su arbitrio, también quita parte del potencial participativo de este instrumento. El funcionario encargado de la adopción final de la medida solo se encuentra compelido a presentar un informe en el que debe dar cuenta del modo en que incorporó las diversas propuestas o, caso contrario, el motivo de su desestimación. Un resguardo demasiado débil si, como es el caso, no se prevén sanciones por incumplimiento de esta prescripción. En la audiencia pública del gas aquí analizada, al momento de cierre de este artículo y vencido el plazo de un mes transcurrido luego de presentado el informe del ente regulador, esta previsión aún se halla pendiente de cumplimiento.

A favor del carácter no vinculante de los resultados de la audiencia pública se puede argumentar que la diversidad de contenido, calidad, sentido y factibilidad de las propuestas que se presentan en una audiencia pública haría imposible la incorporación de todos estos múltiples y contradictorios puntos de vista. Por otro lado, lo reducido de la participación real posible en las mismas (considerando los límites espaciotemporales de toda audiencia), haría que las exposiciones allí presentadas, aunque numerosas y variadas, resultaran siempre poco representativas del conjunto de la ciudadanía del país. El carácter no vinculante de las participaciones evitaría de este modo que proyectos inviables por motivos económicos, éticos, tecnológicos, etc., formen parte de la política pública en cuestión, al tiempo que impediría que la opinión de unos pocos sea vinculante para el universo de las personas que viven en todo el territorio.

En cuanto a la convocatoria a la audiencia del gas, esta no solo fue difundida en los medios y plazos que dispone la normativa, sino que, por la repercusión mediática y general del tema y el conflicto generado en torno del mismo, el llamado a la audiencia del gas tuvo un vasto eco en gran cantidad de medios audiovisuales, gráficos, redes sociales, de todo el país desde su publicación oficial hasta el momento mismo de la celebración. Ello abonaría el terreno para una amplia y diversa participación. Asimismo, las jornadas de debate tuvieron cobertura mediática en vivo y fueron parte de la agenda de noticias de esos días, lo que colaboró con el conocimiento y arraigo del mecanismo en la población.

La temática involucrada en la audiencia del gas, un desmesurado y repentino aumento de las tarifas que impactó de lleno en las economías tanto de los usuarios particulares, residenciales, como de las pequeñas y medianas empresas, instituciones, fábricas y comercios, muchos de los cuales vieron en riesgo su continuidad y subsistencia o entraron en cesación de pagos, fue

el puntapié inicial que originó una ola de recursos judiciales presentados por los afectados para su detención. La audiencia pública, por su omisión ilegítima en el procedimiento decisorio, quedó de pronto en el centro de la escena, adquiriendo un protagonismo que nunca antes había logrado en su implementación. Con lo cual la temática de debate en la audiencia es otro elemento clave que puede tanto estimular como desalentar la participación ciudadana: cuanto más alejada la cuestión de la realidad cotidiana de la gente, menor involucramiento se puede esperar de la ciudadanía en general.

La modalidad de participación que habilita la audiencia pública es también un factor que repercute en el grado de respuesta ciudadana. Este mecanismo otorga un espacio entre 5 y 10 minutos para que cada orador presente su opinión o propuesta sobre el tema ante las autoridades, que se supone implica cierta elaboración, formalidad, articulación, rigurosidad, conocimiento técnico específico y que requiere de inscripción previa por parte del interesado. Ello de por sí acota la cantidad de gente que puede y quiere hacer uso de ese espacio con el tiempo y la preparación que ello implica. Distinto es si la participación se resuelve con el hecho de colocar el voto por sí o no a la consigna preestablecida en una urna, como ocurre con la consulta popular, una decisión que no implica un registro previo, ni la elaboración de un plan o proyecto, ni demasiado dominio del tema, que no implica mayor demora que la cantidad de gente que el votante tenga antes en la fila de la votación, y cuyo resultado conocerá a las pocas horas y de modo claro y contundente. Por el contrario, la modalidad deliberativa de participación en la audiencia pública gana en calidad de la participación lo que pierde en cantidad de participantes y en rapidez y certidumbre respecto del resultado. Otro factor que en parte tiende a reducir el interés ciudadano en participar.

En cuanto al desarrollo de la audiencia, respecto de las previsiones reglamentarias para que funcione como una instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad habilita a la ciudadanía un espacio institucional para que todo aquél que pueda verse afectado o tenga un interés particular o general, exprese su opinión, garantizando la igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad, se vieron satisfactoriamente observadas en este caso. La autoridad a cargo (el ministro de Energía) designó a los responsables de las sesiones y se hizo presente para ofrecer sus explicaciones y propuestas. La extensa lista de oradores incluyó una variedad de intereses y sectores, arrojando un balance positivo en términos de inclusión: autoridades provinciales y locales, prestadoras de gas, defensores del pueblo, asociaciones de usuarios y consumidores, sindicatos, legisladores, expertos sectoriales, usuarios, consumidores y público en general.

Se hizo además un esfuerzo por dar alcance nacional a la audiencia habilitando centros de participación virtual en puntos importantes de todo el territorio. Incluso se postergó la fecha prevista de celebración en razón de la gran afluencia de inscriptos registrados durante las primeras jornadas y se extendieron las sesiones para dar lugar a la participación de todos los expositores registrados. En este sentido, funcionó según la meta prevista para este mecanismo de consultivo o informativo.

Por último, la variable principal que determina de diversas maneras el grado de éxito de la audiencia pública como mecanismo de participación ciudadana es la voluntad política. Y ello primero en tanto y en cuanto es el político quien mantiene la exclusividad de su convocatoria, más allá de que pueda estar compelido a ello por la ley: si el funcionario no llama a audiencia, la ciudadanía no puede participar de la misma ni hacer uso de este mecanismo. En segundo lugar, si la autoridad a cargo de su desarrollo solo limita su difusión a los medios y tiempos previstos en la normativa, es probable que solo quienes tengan un interés económico directo en el tema y que estén previamente involucrados en el mismo, sean los que se enteren del llamado y participen, mientras que el resto de la población, no tan directamente afectada, no logre siquiera enterarse. Tercero, si la audiencia se fija para un día y horario laboral y en un espacio físico poco accesible, ello también atentará contra la participación de la mayor parte de la ciudadanía común que vive de su trabajo y trabaja en horario de oficina.

Finalmente, y lo más importante respecto del rol central de la voluntad política, es que si una vez celebrada la audiencia la autoridad responsable no difunde sus resultados; o, como ocurrió hasta ahora en el caso estudiado, no presenta y publica el requerido informe en el que especifica el modo en que ha tenido en cuenta las participaciones o el motivo por el que las ha descartado; o no toma siquiera en cuenta algunas de las alocuciones y mantiene su decisión anterior, reduciendo la audiencia a una mera formalidad obligatoria; esta herramienta podría perder todo su interés y valor participativo, así como su potencial de contrarrestar la crisis de la representación política a partir de la intervención directa de la población en los procesos de política.

En ese escenario es incluso probable que este mecanismo creado para defender los intereses ciudadanos y oxigenar las instituciones indirectas con la participación cívica, caiga en el mismo descrédito y desinterés que los demás componentes de la democracia representativa: los partidos, las elecciones, los órganos de gobierno y los representantes mismos. Del compromiso de los gobernantes con el ejercicio cívico dependerá en gran parte el desenvolvimiento real que pueda esperarse para la audiencia pública como herramienta de participación y control ciudadano.

Bibliografía

- ÁMBITO FINANCIERO, *Amparo colectivo frena aumento del gas en todo el país*, Buenos Aires, 7 de julio de 2016. Disponible en www.ambito.com/846201-amparo-colectivo-frena-aumento-del-gas-en-todo-el-pais. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016].
- ÁMBITO FINANCIERO, *Justicia rechazó el amparo contra tope a suba de gas (avala que el tarifazo sigue frenado)*, Buenos Aires, 22 de julio de 2016. Disponible en www.ambito.com/848150-justicia-rechazo-el-amparo-contratope-a-suba-de-gas-avala-que-tarifazo-sigue-frenado. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016].
- CONGRESO ARGENTINO, *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, 15 de diciembre de 1994. Disponible en <http://bibliotecadigital.csjn.gov.ar/Constitucion-de-la-Nacion-Argentina-Publicacion-del-Bicent.pdf>. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016].
- EBERHARDT, María Laura, “Audiencias Públicas en la Ciudad de Buenos Aires. El caso de la reforma del Código Contravencional porteño”, en JUAN MANUEL ABAL MEDINA (comp.) *Evaluando el desempeño democrático de las instituciones políticas argentinas*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.
- EBERHARDT, María Laura, *Siga participando... dedicado a los ciudadanos de las democracias reales. Los mecanismos de participación y control societal en la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo, 2013.
- ENARGAS, *Informe de cierre de la audiencia pública del MINEM y del ENARGAS N° 83 (Expte. ENARGAS 30.059)*, Buenos Aires, 29 de septiembre de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/Publicaciones/AudPub/Informe/Informe%20Art_21_Res_ENARGAS_N_3158_2005.pdf. [Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016].
- ENARGAS, *Resolución N° 2.756*, Buenos Aires, 21 de noviembre de 2002. Disponible en: http://www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/Data/R02_2756.htm. [Fecha de consulta: 25 de octubre de 2016].
- ENARGAS, *Resolución N° I 3.953/2016*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/Data/R16_i3953.pdf. [Fecha de consulta: 27 de octubre de 2016].
- ENARGAS, *Resolución N° I 3.957*, Buenos Aires, 22 de agosto de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/Data/R16_i3957.pdf. [Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016].
- ENARGAS, *Resolución N° I 3.971*, Buenos Aires, 26 de agosto de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/Data/R16_i3971.pdf. [Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016].
- ENARGAS, *Resolución N° I 3.994*, Buenos Aires, 8 de septiembre de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/Data/R16_i3994.pdf. [Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016].

- ENARGA, *Resolución N° I 4.010*, Buenos Aires, 13 de septiembre de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/Data/R16_i4010.pdf. [Fecha de consulta: 28 de octubre de 2016].
- ENARGA, *Resolución N° I 4.012*, Buenos Aires, 14 de septiembre de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/Data/R16_i4012.pdf. [Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016].
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 152*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2016. Disponible en www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/Y1Y1eFBiVk-VvNVkrdTVReEh2ZkU0dz09. [Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016].
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 163*, Buenos Aires, 25 de julio de 2016. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/pdf/linkQR/T3ZNM-DRNbmJ6a1ErdTVReEh2ZkU0dz09>. [Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016].
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 173*, Buenos Aires, 7 de septiembre de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Resoluciones/Data/RMINEM_173_2016.pdf. [Fecha de consulta: 31 de octubre de 2016].
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 28/2016*, Buenos Aires, 28 de marzo de 2016. Disponible en www.enargas.gov.ar/Redir_TarifaSocial/Resoluci%C3%B3n%20MEyM%2028_2016.pdf. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016].
- MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINERÍA, *Resolución N° 31/2016*, Buenos Aires, 29 de marzo de 2016. Disponible en www.megsa.com.ar/pdf/Resoluci%C3%B3n%20MEyM%202016-0031.pdf. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016].
- MOLINELLI, Guillermo, *Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Decreto N° 1.172 Acceso a la Información Pública*, Buenos Aires, 3/12/2003. Disponible en www.mecon.gov.ar/concursos/biblio/DTO%201172-03.pdf. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016].
- PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Decreto N° 1.738 Gas Natural*, Buenos Aires, 18 de septiembre de 1992. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Dec_1738.pdf. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016].
- SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN ARGENTINA, *Ley N° 24.076 Gas Natural*, Buenos Aires, 20 de mayo de 1992. Disponible en www.enargas.gov.ar/MarcoLegal/Ley_24076.pdf. [Fecha de consulta: 20 de octubre de 2016].
- TÉLAM, “El gobierno pasó para el 16 de septiembre la audiencia pública por la tarifa del gas”, 23 de agosto de 2016. Disponible en www.telam.com.ar/notas/201608/160081-audiencia-publica-tarifa-gas-16-septiembre.html. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016].
- TÉLAM, “Hay más de 300 inscriptos para la audiencia pública por la suba de la tarifa de gas”, 11 de septiembre de 2016. Disponible en www.telam.com.ar/notas/201609/162502-gas-audiencia-publica-300-inscriptos-viernes.html. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016].

TÉLAM, “Por falta de oradores terminó la audiencia pública para analizar las tarifas de gas”, 18 de septiembre de 2016. Disponible en www.telam.com.ar/notas/201609/163445-la-audiencia-publica-del-gas-continua-este-domingo-a-las-9.html. [Fecha de consulta: 14 de noviembre de 2016].