



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE TUCUMÁN



FACULTAD DE
CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD NACIONAL TUCUMAN

HETEROGENEIDAD DE LA HACIENDA DESCENTRALIZADA

Autores: Balderrama, Fátima Noemí
Costilla, Anabella Yesica

Director: González, José Antonio

2012

Trabajo de Seminario: Contador Público Nacional

ABSTRAC

El Estado Argentino tiene entre sus funciones básicas satisfacer necesidades colectivas. Una de las maneras de hacerlo es mediante el accionar de los organismos descentralizados que forman parte importante de la organización estatal.

Teniendo en cuenta esto; este trabajo tendrá como eje a la hacienda descentralizada. En primer lugar, intentaremos responder preguntas como: ¿Qué es la descentralización del Estado? ¿Cuál es la finalidad que se persigue al crearlas y qué tipo de relación guardan con el Órgano ejecutivo? ¿Cómo es el proceso de creación de un nuevo órgano? ¿En la actualidad, cuál es el ordenamiento de las empresas y sociedades del Estado? ¿Qué tipo de haciendas son las llamadas “Paraestatales” y cuáles son los propósitos que persiguen? La respuesta a estos interrogantes los encontrará a lo largo de esta obra. Definiremos conceptos básicos que deben ser diferenciados como por ejemplo el de autarquía y estableceremos la comparación con otros conceptos como autonomía. Así mismo es importante distinguir los dos grandes grupos dentro de las haciendas descentralizadas, que son las de erogación cuyo funcionamiento es similar al del Estado y las haciendas de producción en donde están insertas la amplia gama de empresas y sociedades.

Por último desarrollaremos en forma más extensa y detallada el tema de las empresas y sociedades del Estado, su creación y distintos tipos que existen de acuerdo con el ordenamiento jurídico que les son aplicables, con ejemplo actuales.

PRÓLOGO

Al emprender el desarrollo de este trabajo, nos pusimos como objetivo principal llegar a los lectores de forma tal que conozcan y aprendan sobre la hacienda descentralizada del Estado.

Para ello pensamos la forma más adecuada de transmitir nuestras ideas y lograr una metodología clara, con conceptos firmes; estructurando el trabajo de un modo sistemático, partiendo de un tema general e importante como es el Estado y sus divisiones para luego separarnos y abordar en pleno, una vez ubicados en el origen del tema, lo que es la hacienda descentralizada del Estado argentino.

En nuestra narración buscamos que se comprenda la heterogeneidad y características propias de este tipo de instituciones. Asimilar el proceso de creación de un órgano descentralizado y los tipos de leyes y reglamentos que los rigen, los recursos con los que cuentan y la relación o vinculación con el poder central.

En la sociedad está inserta la idea de que todo es lo mismo y que el Estado solo está conformado en su mayoría por instalaciones arcaicas con oficinas llenas de papeles por donde se mire.

Todos pasamos en algún momento por alguna de estas instituciones por diversos motivos, ya sea de índole laboral o solo por trámites y quedamos con esa impresión tan acotada, que se circunscribe solamente a dichas vivencias, sin embargo hay mucho más que eso, existe un número creciente de empresas y sociedades en las que el Estado participa activamente, otras que tienen objetivos similares a los del Estado y éste se ve obligado a interactuar de una manera específica con ellas. Dentro de este esquema más amplio encontramos una institución donde transcurrimos tiempo

nutriéndonos de conocimiento y formándonos como profesionales, nos referimos a nuestra querida universidad.

Agradecemos a nuestro profesor conductor, CPN José A. González, por el entusiasmo y la predisposición para con el tema, ayudándonos a cada paso con profesionalismo y dándonos además lecciones de vida que hicieron del desarrollo de esta obra una muy grata experiencia.

CAPITULO I

Haciendas Descentralizadas, Anexas y/o menores en la organización hacendal del Estado

Sumario: 1.- Conceptos Importantes. 2.- Concepto de hacienda descentralizada. 3.- Atributo de las haciendas anexas como entidades de derecho. 4.- Razones para crearlas y evolución en sus características económicas y jurídicas. 5.- Preeminencia de los órganos máximos y superintendencia del órgano ejecutivo. 6.- Concepto y alcance de la autarquía para la administración de la hacienda del Estado. Clasificación de las entidades descentralizadas.

1.- Algunos conceptos importantes

Antes de comenzar a desarrollar el tema objeto del presente trabajo, pensamos que es necesario exponer algunas consideraciones previas y conceptos generales, para que el lector común pueda llegar a comprender más a fondo lo que queremos expresar y seguir un hilo lógico en la estructura del Estado argentino, luego se profundizará en la descentralización administrativa.

La Nación está jurídicamente organizada como un Estado en la Constitución Nacional adoptando en su artículo primero el modelo Representativo, Republicano y Federal.

Es Representativa porque gobiernan los representantes del pueblo; Republicana dado que estos representantes son elegidos a través del sufragio y Federal porque los Estados provinciales conservan su autonomía y las potestades no delegadas a la Nación, a pesar de la existencia del gobierno Nacional (artículo 123 CN). Dentro de este esquema el poder del Estado, que es único, se distribuye a los

efectos de una mejor organización, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.

El Poder Legislativo u órgano volitivo está representado por el Congreso de la Nación, compuesto de dos cámaras, la de Senadores (representantes de las provincias) y la de Diputados, en representación de la Nación; tiene entre sus funciones el tratamiento (creación, modificación, supresión) y aprobación de normas con fuerza de ley. La Constitución Nacional define su funcionamiento, composición y atribuciones en los artículos 44 a 86.

El Poder Judicial administra justicia y regula las relaciones entre el Estado y los entes menores o entre aquel y los particulares. Es ejercido por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales inferiores de acuerdo a lo instituido por el artículo 108 y subsiguientes de la CN.⁽¹⁾

El poder Ejecutivo dirige y ejerce la función administrativa dentro de las normas emanadas del órgano legislativo. Dicta los reglamentos necesarios para la ejecución de las leyes, administra la hacienda pública, es decir que es quien adquiere los derechos y asume las obligaciones resultantes de las operaciones realizadas por ésta.



⁽¹⁾ Art. 1, Constitución de la Nación Argentina, (reforma año 1.994).

1.1.- Hacienda Pública

La hacienda pública forma parte del Estado y es el medio del que éste se vale para satisfacer las necesidades de los habitantes.

Es la coordinación económica activa de personas y bienes económicos, establecidos por los habitantes afincados en un territorio, con la finalidad de satisfacer necesidades de orden colectivo o común que los individuos no podrían satisfacer aisladamente.

También podemos definirla como la coordinación de los medios económicos y de la actividad de las personas con las que cuenta el Estado.

La hacienda está inserta en la administración económica el Estado, siendo éste el sujeto jurídico titular, adquiriendo los derechos y asumiendo las obligaciones de las operaciones llevadas a cabo por ésta.

Para cumplir con su finalidad la hacienda pública necesita de medios económicos que obtiene de dos maneras: a) Mediante la vía directa, que consiste en el usufructo de sus propios bienes; y b) De forma derivada que es el mecanismo más importante, por medio del poder coactivo del Estado sobre los individuos manifestándose en la posibilidad de exigir contribuciones obligatorias, es decir tributos.

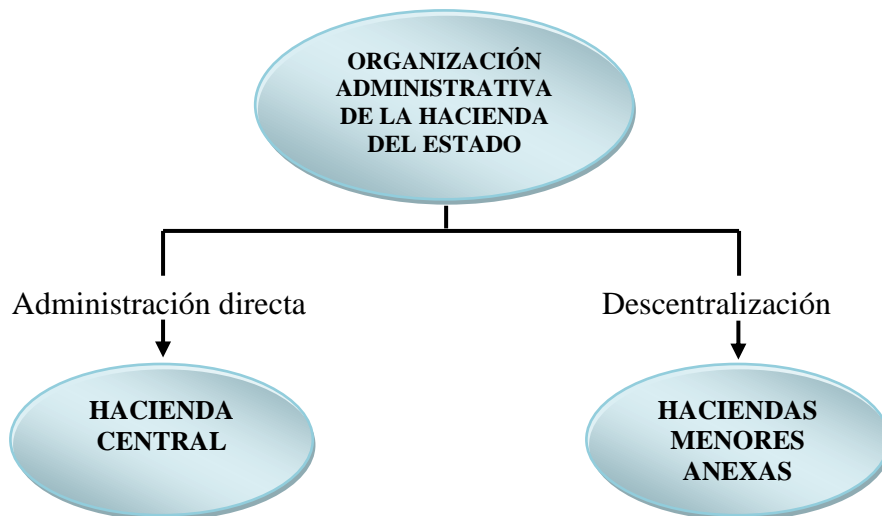
Podemos establecer entonces, que las principales características de la hacienda pública son las siguientes:

- Existencia perdurable.
- El origen de sus recursos provienen en mayor medida de las contribuciones exigidas a sus integrantes.
- Es coactiva ya que se pertenece a ella por formar parte del Estado y por el mismo motivo no se puede renunciar.
- Su finalidad no es acumular riqueza sino satisfacer las necesidades colectivas persiguiendo el bienestar común.
- Por su naturaleza jurídica es pública o de derecho público.
- Por la integración de sus órganos es dependiente.

- Por la división del trabajo, es divisa porque junto a la hacienda central funcionan haciendas menores anexas, facultadas para administrarse a sí mismas.

La hacienda pública se divide en dos núcleos muy importantes como mencionamos anteriormente, dando paso en la actualidad a la forma de hacienda divisa y compleja del Estado. Esta división tuvo su origen con la descentralización burocrática para pasar luego a la aplicación de los principios de descentralización administrativa institucional.

Los llamados núcleos son la hacienda central y las haciendas menores anexas.



1.2.- Hacienda Central

La hacienda central se encarga de la administración general de los bienes del Estado afectados a la prestación de servicios públicos indivisibles. Estos servicios públicos son los que se prestan a toda la población en forma indiscriminada no pudiendo precisar el beneficio efectivo que cada ciudadano obtiene. También conocidos como cometidos del gobierno. Ejemplos son defensa, justicia, policía, diplomacia, salud, etc.

Para caracterizar a la hacienda central podemos decir que es una hacienda de consumo o de erogación porque aplica los recursos obtenidos por la coacción para satisfacer necesidades colectivas generales o indivisibles.

Las actividades que desarrolla son de índole meramente administrativa y los órganos dependen jerárquicamente de una autoridad máxima que es el titular del Poder Ejecutivo.

Un punto importante de aclarar es que la existencia de haciendas anexas no implica que la hacienda central pierda unidad, ambas buscan satisfacer las necesidades comunes.

2.- Concepto de Hacienda Descentralizada

Mientras el Estado no efectuó una descentralización administrativa institucional, la hacienda se mantuvo única e indivisa, pero cuando evolucionó a la creación de los entes autárquicos, la hacienda se transformó en divisa, llegando al punto actual donde junto al núcleo central existen haciendas menores anexas.

La descentralización consiste en confiar la realización de alguna actividad administrativa a los órganos que guardan con la administración central una relación que no es jerárquica.

Es la distribución de las competencias públicas a entidades administrativas independientes del poder central, que adquieren personalidad jurídica propia y recursos también propios de acuerdo con su ley de creación, lo que les otorga libertad de acción.

En la descentralización administrativa institucional, el poder central conserva facultades de vigilancia y control.

“En sentido dinámico es un fenómeno de transferencia de funciones del Estado (Nación, provincia, municipio) a otras personas jurídicas públicas estatales o no estatales, desplazando la competencia del poder central a las administraciones

directas (otras personas jurídicas públicas estatales) o administraciones indirectas (personas jurídicas públicas no estatales).”⁽²⁾

Para el derecho administrativo la descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotándolos de personalidad jurídica y patrimonio propio, haciéndolos responsables de una actividad específica de interés colectivo. A través de esta forma de organización y acción administrativa, se atienden fundamentalmente servicios públicos específicos.

Conviene distinguir entre el concepto desarrollado precedentemente y el de la desconcentración dado que en éste la transferencia se realiza entre órganos de un mismo ente.

Existe desconcentración o descentralización burocrática cuando se ha atribuido porciones de competencia a órganos inferiores pero siempre dentro de la misma organización. A dichos organismos se les otorga cierto poder de iniciativa o de decisión a pesar de que los mismos siempre están dependiendo del poder central y en un vínculo jerárquico.

2.1.- Tipos de descentralización

- Por la graduación de la transferencia: esta clasificación se hace tomando como centro la proporción en el traspaso de los poderes de decisión del Estado a los entes y la tutela sobre sus actos.
 - 1) *Mínima, burocrática o desconcentración*: Con poder de decisión muy limitado y fuerte control por parte del órgano central.
 - 2) *Media o normal, autárquica*: En este nivel hay una amplia transferencia de decisión con control del órgano superior.

⁽²⁾ DROMI, José R, Derecho Administrativo Económico, Editorial Astrea 1977. Pág. 71.

- 3) *Máxima, plena o autonomía*: Se produce una transferencia total de los poderes de decisión con control mínimo (provincias).
- Por el alcance de la competencia: Esta clasificación se divide en:
 - 1) *Territorial*: Cuando se transfieren funciones y competencias a órganos que las ejercen dentro de un determinado ámbito espacial, la forma más común son las comunas y municipios.
 - 2) *Institucional*: Implica la satisfacción de una función específica, gozando para ello de independencia del poder central y dotada de atribuciones exclusivas. Asumen las nuevas necesidades de índole económico - social que surgieron en la gestión del Estado.
 - Por el carácter del ente descentralizado: Puede ser:
 - 1) *Estatal*: De administración directa, a saber; entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, etc.
 - 2) *No estatal*: Son de administración indirecta, ejemplos son las asociaciones dirigidas, corporaciones públicas, consorcios públicos, etc.
 - Por la actividad que desarrolla el ente: Se pueden clasificar en:
 - 1) *Entes administrativos o de gestión de servicios públicos* (entes autárquicos etc.)
 - 2) *Entes comerciales e industriales o de gestión de empresa pública*: Empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas o de economía mixta con participación estatal mayoritaria, etc.
 - Por el régimen jurídico: Los entes descentralizados pueden estar regulados predominantemente por el derecho público o por el derecho privado. Estableciendo una gradación de mayor a menor en la intensidad de la aplicación del derecho público, se tipifican en:

autárquicos, corporaciones públicas, empresas del Estado, sociedades del Estado, sociedades mixtas, etc. En tanto que el derecho público puede clasificar a las entidades públicas en dos grupos:

1) Las que realizan actividades administrativas típicas, es decir aquellas que persiguen el fin público. Son entidades descentralizadas administrativas y se dividen en dos grupos:

- Entidades estatales administrativas con competencia general. Son los llamados entes territoriales como las comunas, municipios.
- Entidades estatales administrativas con competencias específicas. Son los llamados entes autárquicos institucionales que prestan un servicio o un conjunto de servicios. Ejemplos son las universidades, el INTA, etc.

2) Aquellas que realizan actividad comercial o industrial: Son entidades descentralizadas comerciales e industriales.

Estas comprenden muchas actividades que el Estado moderno ha considerado necesario encarar en si mismo bajo un régimen similar al de derecho privado, de allí que su administración se encuentre sometida a un régimen mixto entre el derecho público y el privado, donde sus agentes superiores a veces son considerados funcionarios públicos y les rige el derecho público, en cambio a los empleados les es aplicable el derecho privado.

Ejemplo de empresas del Estado: Empresa de carga aérea del Atlántico Sur, Enarsa, AySA, etc. Ejemplo de sociedades del Estado: El ex canal 7, TELAM, lotería nacional, la casa de la moneda, etc.

3.- Atributo de las Haciendas Anexas como entidades de derecho

Al surgir de la ley emanada por el poder legislativo y no por un acto voluntario del poder ejecutivo, estos órganos son dotados de autarquía administrativa y personalidad jurídica propia lo que los convierte en sujetos de derecho. Pudiendo ser titulares de derechos y asumir responsabilidades conforme a las diferentes actividades que desarrollen.

Las características que las distinguen al ser organismos descentralizados institucionalmente son:

- Creadas por el Estado mediante normas jurídicas.
- Personalidad jurídica propia, son personas jurídicas de carácter público que adquieren derechos y contraen obligaciones resultantes de su actividad sin dejar de reconocer la existencia de un sujeto jurídico final.
- Cuentan con un sujeto jurídico inmediato; al poseer personalidad jurídica propia; sin dejar de reconocer al sujeto jurídico final que es el Estado.
- Patrimonio de afectación y recursos conforme a la ley de creación que les permite cumplir con sus fines y desenvolverse en su campo de acción.
- Se administran por sí mismas por sus propios órganos de acuerdo con lo dispuesto por la norma que le da origen.
- Están ligadas al órgano ejecutivo a través del control y no por vínculos jerárquicos, sin perjuicio de la superintendencia del ejecutivo.

Respecto al patrimonio, la mayor parte de los bienes afectados a esas entidades pertenece al Estado aunque se administran con cierta independencia del Poder Ejecutivo y se emplean exclusivamente para la gestión del servicio respectivo.

En otros casos la ley institutiva le atribuye al organismo que crea una personalidad distinta a la del Estado sobre la base de reconocerle un patrimonio

propio y en consecuencia considerarla titular de las relaciones activas y/o pasivas, al punto de establecer entre ese patrimonio y el Estado una reciproca indiferencia jurídica.

En consecuencia para discernir si los bienes afectados a una entidad descentralizada deben o no considerarse como patrimonio del Estado habrá que recurrir al análisis de su ley orgánica.

4.- Razones para crearlas y su evolución en sus características económicas y jurídicas

Al analizar las razones que se tienen en cuenta para crear las entidades descentralizadas, podemos nombrar las siguientes:

- *El incremento de la gestión:* dado que en un primer momento el Estado solo debía atender la seguridad interior y exterior pero al extender su radio de acción convirtiéndose en un Estado providencia tuvo que satisfacer nuevas necesidades publicas de contenido social, lo que lo llevo a dividir la gestión que había comenzado a crecer considerablemente.
- *El perfeccionamiento en la prestación de servicios:* Esto es consecuencia de la anterior. Al incrementarse la cantidad de servicios que debe satisfacer el Estado, se hizo necesario dividir para poder brindar una prestación en un primer momento eficaz; es decir, llegar a cumplir con la misma y luego poder perfeccionarla.
- *La reducción de la presión de determinados intereses políticos.*

4.1.- Evolución de las entidades descentralizadas

El surgimiento de nuevas necesidades públicas sociales obligo al Estado a dividir la gestión a los efectos de atenderlas eficazmente y en forma directa, ya que en un primer momento era centralizada y bajo la dependencia y única dirección del poder ejecutivo (órgano directivo y administrativo).

Dicha gestión se delego en otros órganos de su dependencia a los cuales se les asigno facultades para tomar decisiones menores y resolver determinadas cuestiones sin necesidad de consulta previa, pero no estaban dotados de personalidad jurídica propia.

Esto es lo que se denomina descentralización administrativa, o descentralización burocrática o desconcentración y la particularidad es que las facultades otorgadas a estos órganos pueden ser restringidas o anuladas en cualquier momento lo que implica una sumisión de modo casi absoluto al poder administrador.

Ante estas circunstancias, el poder legislativo trato de independizar la creación y supresión de manera deliberada por parte del poder ejecutivo, comenzando a crear mediante ley órganos dotados de autarquía administrativa y personalidad jurídica propia, lo que les permitía actuar dentro de la esfera de su competencia y sin necesidad de intervención directa del poder ejecutivo.

A su vez esta personalidad otorgada mediante ley, puede o no estar acompañada de la asignación de recursos propios o de patrimonio también propio, lo que produciría, en este último caso una desmembración del patrimonio del Estado.

Este tipo de descentralización es lo que se conoce como descentralización administrativa institucional o régimen de autarquía. Siendo las características más relevantes la personalidad y sus facultades dadas por ley.

En cuanto a las normas legales que le son aplicables, actualmente rige la ley N° 24.156 de “Administración Nacional y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional”. Esta norma en su artículo 8 establece que: “Las disposiciones de esta ley serán de aplicación en todo el Sector Publico Nacional, que a tal efecto está integrado por:

a) Administración Nacional, conformada por la Administración Central y los Organismos Descentralizados, comprendiendo es estos últimos a las Instituciones de Seguridad Social.

b) Empresas y Sociedades del Estado que abarca a las Empresas del Estado, las Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras

organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias.

c) Entes Públicos excluidos expresamente de la Administración Nacional, que abarca a cualquier organización estatal no empresarial, con autarquía financiera, personalidad jurídica y patrimonio propio, donde el Estado nacional tenga el control mayoritario del patrimonio o de la formación de las decisiones, incluyendo aquellas entidades públicas no estatales donde el Estado nacional tenga el control de las decisiones.

d) Fondos fiduciarios integrados total o mayoritariamente con bienes y/o fondos del Estado nacional.

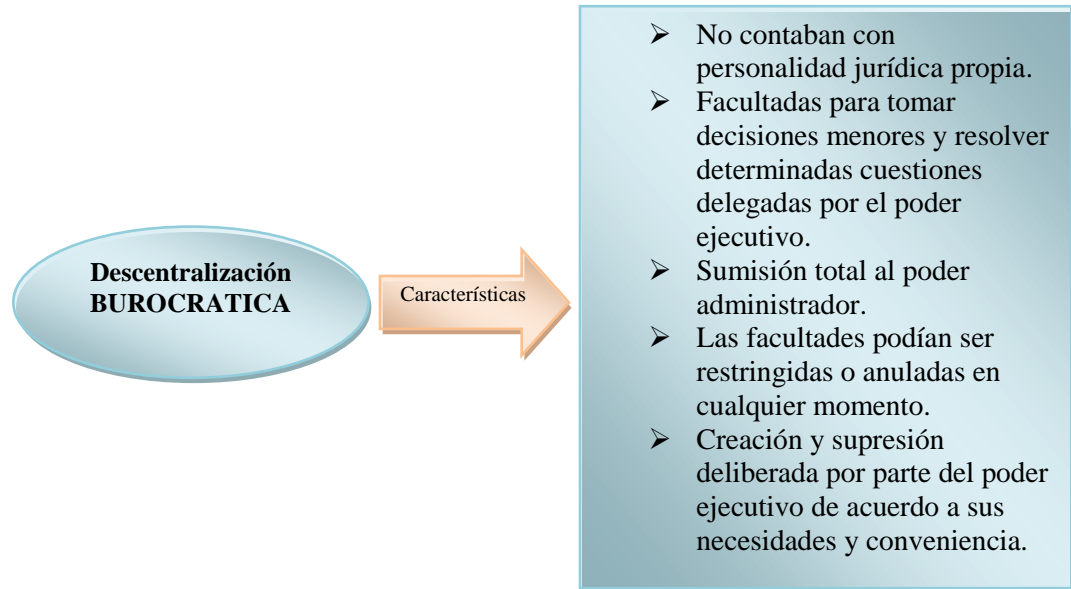
Serán aplicables las normas de esta ley, en lo relativo a la rendición de cuentas de las organizaciones privadas a las que se hayan acordado subsidios o aportes y a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación está a cargo del Estado nacional a través de sus Jurisdicciones o Entidades.”⁽³⁾

Es menester distinguir que dado el carácter de entidades descentralizadas por ley, dichos organismos se regirán por su ley de creación además de adoptar las disposiciones de la ley de administración financiera en lo que esta reglamente sobre organismos de carácter descentralizados.

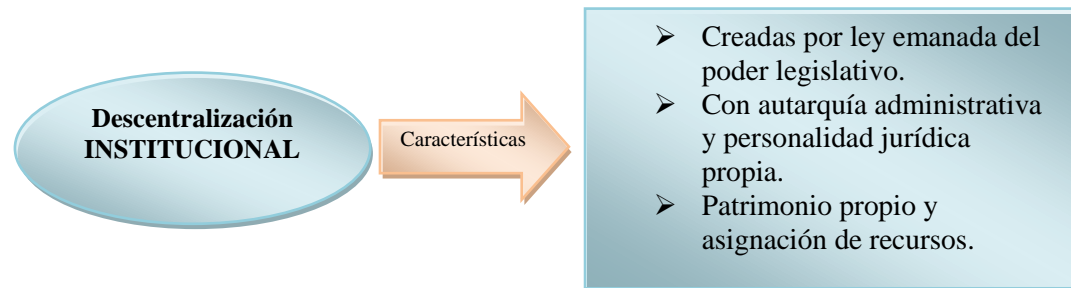
⁽³⁾ Art. 8, Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, N° 24.156 (Bo. 26/10/1992).

ESQUEMA RESUMEN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

Primera etapa de descentralización



Evolución a la etapa de Descentralización Institucional



5.- Preeminencia de los órganos Máximos; la superintendencia del Órgano Ejecutivo

A pesar de ser organismos descentralizados, existe preeminencia de los órganos máximos de la hacienda central. Esto se ve claramente reflejado al analizar el modo de creación y la forma de actuar dentro del marco de la ley de dichos organismos, al igual que el control ejercido por los órganos superiores.

En el orden nacional, la potestad para dictar normas administrativas corresponde esencialmente y por principio constitucional al P.E. de la Nación de acuerdo a lo enunciado en el artículo 99 inciso 1° Constitución Nacional. Esta facultad integra lo que se llama la reserva de la administración cuya existencia surge de la misma C.N.

Si bien la potestad para disponer descentralización le compete al P.E., excepcionalmente para ciertas materias puede corresponderle al PL, lo que ocurrirá cuando la facultad pertinente le sea atribuida al Congreso vía la Constitución, es el caso, por ejemplo de la facultad para crear ciertas entidades autárquicas institucionales como los bancos oficiales y universidades nacionales entre otros.

Esta preeminencia se pone de manifiesto:

- En el modo de creación de los entes descentralizados, que surgen de una ley emanada del Poder Legislativo.
- Como su creación depende de una ley, también por el mismo medio se los puede suprimir, revocarles su personalidad jurídica, etc.
- En cuanto al control administrativo, tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo tienen facultades amplias en la materia:
 - 1) *Control de legitimidad*: dentro de este control tenemos el control administrativo y el jurisdiccional. Este último es llevado a cabo solamente por el Poder Ejecutivo.
 - 2) *Control de oportunidad*

Por el ejercicio de los controles preventivos, concomitante y crítico sobre la gestión financiero patrimonial llevada a cabo por sus administradores, responsables de la misma.

- Por el ejercicio de la superintendencia por el poder administrador, derivada del Inc. 1 del Art. 99 de la Constitución Nacional en lo que hace a la reserva de la administración del Poder Ejecutivo Nacional.

6.- Concepto y alcance de la autarquía para la administración de la hacienda del Estado. Clasificación de las entidades descentralizadas

Autarquía es la facultad de ciertos órganos para administrarse a sí mismos, pero siempre dentro de los lineamientos marcados por la norma legal que le es impuesta por el Estado.

Por entidades autárquicas debe entenderse toda persona jurídica estatal que, con aptitud legal para administrarse a sí misma, cumple fines públicos específicos.

De la definición anterior, surgen sus características esenciales:

- Constituyen una persona jurídica pública
- Forma parte de la administración pública, lo que indica que es una persona jurídica pública “estatal”.
- Realiza o cumple fines públicos, que son fines propios del Estado.
- Su competencia o capacidad jurídica envuelve esencialmente la de administrarse a sí misma, conforme a la norma que le dio origen.
- Siempre es creada por el Estado.

Con este concepto de autarquía, nació la verdadera descentralización institucional, surgiendo las dependencias o entes autárquicos dentro de la hacienda del Estado.

El órgano autárquico, sin perjuicio de la dependencia del poder ejecutivo, adquiere personalidad, lo que significa que puede contratar como persona de derecho, sus facultades son dadas por la ley, entendiéndose que no pueden ser restringidas por el poder ejecutivo sino que atañe al poder legislativo restringir las facultades o privarlas de la personalidad mediante una ley que así lo disponga.

La autarquía es un régimen de base institucional, caracterizado por la idea de materia, y no por la de territorio como es el caso de la autonomía. Se crean los órganos para atender las necesidades de un sector determinado del Estado.

Es importante distinguir entre el concepto de autarquía mencionado precedentemente y el concepto de autonomía.

Autonomía es cuando el órgano se da su propia ley, es el caso de las provincias con respecto a la Nación, tiene base territorial sobre el cual tiene jurisdicción.

6.1.- Clasificación de las entidades descentralizadas

Haciendo un poco de historia podemos advertir que a lo largo del tiempo la doctrina propuso variadas clasificaciones aplicables a las entidades descentralizadas, algunas de ellas fueron tomadas por el Estado mediante actos administrativos o legislativos.

En 1935 la comisión de diputados intento clasificarlos considerando la función específica de cada ente dentro de las finalidades generales del Estado, sin agrupar las funciones por su concepto económico sino que formo una extensa variedad de tipos de la siguiente manera: a) entidades que realizan obras y atienden servicios públicos generales y permanentes, b) entidades industriales c) entidades que realizan obras o atienden servicios permanentes de fomento agropecuario, d) entidades que realizan obras o atienden servicios de fomento agropecuario, creadas con carácter de emergencia o transitorio, e) entidades de previsión social bajo la tutela del Estado, f) entidades bancarias, g) universidades, h) Caja Nacional de ahorro Postal, i) Instituto movilizador de inversiones bancarias, j) Comisión nacional de cultura. Esta clasificación era insuficiente, defectuosa y casuista involucrando en punto e) entidades que conceptuamos como haciendas conexas, semipúblicas o paraestatales.

En 1936 la Contaduría General de la Nación propuso a la comisión de diputados adoptar otro tipo de clasificación, pero era igual de defectuosa que la anterior porque solamente tomaba como punto para agrupar a los entes la finalidad que éstos perseguían.

Las leyes de presupuesto dictadas hasta 1947 contenían una clasificación similar a la de la comisión parlamentaria al agrupar estas entidades en: a) bancos (incluía a la caja nacional de ahorro postal) b) universidades, c) cajas de jubilaciones,

d) organismos de fomento agropecuario, e) organismos de obras y servicios públicos, f) organismos industriales, g) organismos varios.

La dificultad que presentaban todos estos tipos de clasificación era lo complejo de establecer una estructura que facilitara el control.

Para la clasificación de los entes descentralizados el punto de referencia es el control, esto significa que el agrupamiento se realiza con miras a facilitar la elaboración de reglas de control a las cuales tendrán que sujetarse para funcionar tales entes. Las más importantes son las normas que hacen al control preventivo (presupuesto financiero) y al crítico (rendiciones de cuentas).

Atendiendo a esta división, todos los tipos de entidades descentralizadas existentes pueden reducirse a dos fundamentales y claramente diferenciados:

- *Haciendas anexas de erogación.* También denominadas servicios administrativos, personalizados o descentralizados.
- *Haciendas anexas de producción.* Conocidas también como entidades públicas comerciales, industriales o financieras, empresas del Estado.

CAPITULO II

Haciendas de Erogación y de Producción

Sumario: 1.- Introducción al tema. 2.- Haciendas menores anexas de erogación, características que las identifican. 3.- Régimen presupuestario, patrimonial, contractual, contable y de control de las haciendas menores de erogación. 4.- Las haciendas menores de producción, características de su autarquía. 5.- Régimen presupuestario, patrimonial, contractual, contable y de control de las haciendas menores anexas de producción. 6.- Visión productivista del Estado.

1.- Introducción

Al finalizar el capítulo anterior nos referimos a la clasificación más adecuada de las haciendas en función a los controles aplicables a las mismas de acuerdo con los fines que persiguen y vimos que esta separación definía dos grandes grupos, a saber:

- Haciendas de erogación.
- Haciendas de producción.

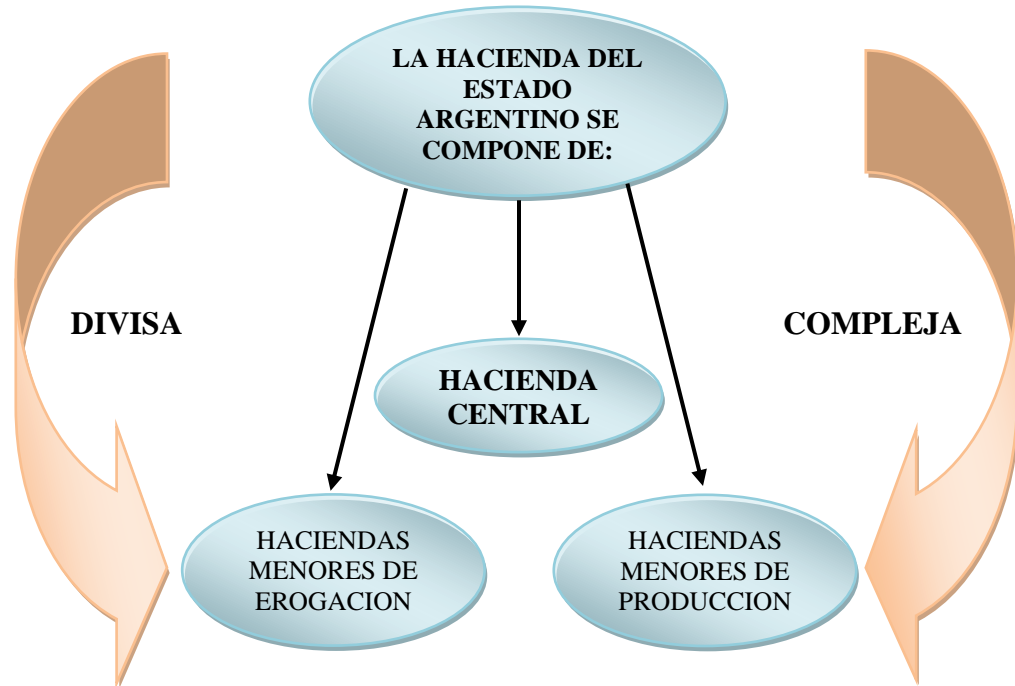
Esta clasificación era importante a su vez porque permitía diferenciar a los servicios públicos en divisibles e indivisibles.

En este capítulo analizaremos las características peculiares de cada una de ellas para lo cual es menester recordar la estructura hacendal que presenta el Estado y su principal cualidad de divisa y compleja; y así poder razonar sobre las diferencias de ambos grupos.

La hacienda pública se mantuvo divisa mientras las haciendas anexas fueron solamente de erogación, participando del carácter de la hacienda central. Al

surgir haciendas de producción, a la característica anterior de divisa se le suma la de compleja. Para resumir la idea, podemos expresar que la hacienda es compleja cuando junto a las haciendas de erogación funcionan las haciendas de producción.

ESTRUCUTRA HACENDAL DEL ESTADO ARGENTINO



A cada ente descentralizado institucionalmente le corresponde una hacienda anexa, separada de lo que llamamos hacienda pública central. Al analizar la naturaleza económica de estas haciendas, se puede advertir que algunas de ellas son de producción y otras de erogación o de consumo, como el núcleo principal.

“Cuando los entes autárquicos, que son parte del Estado, prestan servicios indivisibles, las haciendas correspondientes a ellos son simplemente de erogación o de consumo, como lo es la del Estado mismo.

Pero cuando el Estado toma sobre si servicios que le interesan a un fin general y que por cualquier razón se tiende a que sean remunerados por los usuarios, se está frente a haciendas de producción.”⁽⁴⁾

La relación del Estado con las haciendas anexas, dada su autarquía, es mediante el control; y se gobiernan por los preceptos de la contabilidad pública, porque aun cuando sean de producción, su actividad es administrativa y converge siempre hacia la colectividad. Sin embargo es necesario resaltar que no se puede aplicar exactamente las mismas reglas de control a las haciendas de erogación y a las de producción.

A continuación se desarrollarán en profundidad los dos tipos de haciendas y entre otras diferencias, se podrá advertir el por qué de la afirmación del párrafo precedente.

2.- Haciendas Menores de Erogación, características que las identifican

Partimos de la idea que el Estado es la máxima hacienda de erogación, como ya vimos en el primer capítulo, su finalidad consiste en satisfacer necesidades públicas mediante la aplicación de medios que toma coactivamente de la riqueza privada o que se procura contractualmente.

“La hacienda de erogación trata de obtener bienes o servicios económicos, para aplicarlos directamente a satisfacer necesidades humanas de quienes forman parte del ente al cual la hacienda pertenece.”⁽⁵⁾

Es decir, este tipo de haciendas tienen por objeto la atención de servicios públicos generales o indivisibles.

Reciben los medios económicos que les suministran las haciendas de producción para poder cumplir con su objeto. De esta forma se puede visualizar el tipo de relación existente entre los dos grupos de haciendas menores anexas.

⁽⁴⁾ ATCHABAHIAN, Adolfo, Régimen Jurídico de la gestión y del control de la Hacienda Pública, 2^{da} Edición, Ediciones Depalma (Buenos Aires, 1999) Pág. 661.

⁽⁵⁾ Ibídem, pág. 660.

Al prestar un servicio administrativo descentralizado, desarrollan una actividad semejante a la de la hacienda central, y esta es la razón por la cual habitualmente se las somete a las normas de control y de gestión aplicables a ésta.

Un ejemplo de lo anteriormente expuesto es el caso de las universidades nacionales, que desempeñan funciones administrativas semejantes, pero en el ámbito de la educación superior, a las desempeñadas por el ministerio de educación en cuanto a la enseñanza media. Teniendo en cuenta esta analogía es posible someter a las universidades a las mismas normas de control y de gestión que rigen para ese ministerio.

Citando al autor Collazo podemos definir a las haciendas menores anexas de erogación diciendo que “Son un producto del proceso de descentralización institucional para la prestación de servicios indivisibles o como tales considerados, por su generalidad, mediante la aplicación directa de los bienes de que disponen.

En el país se las distingue como entidades descentralizadas de tipo administrativo.”⁽⁶⁾

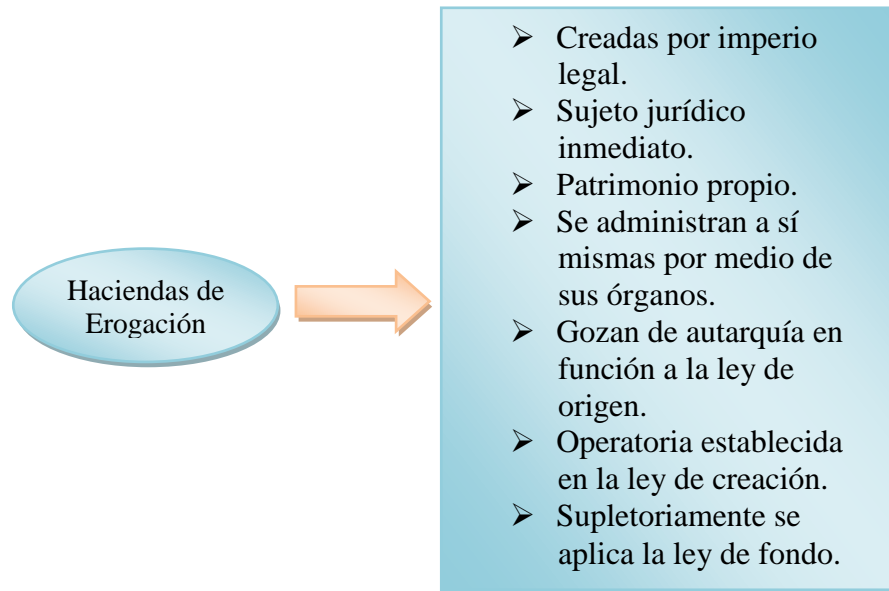
Como ya dijimos, estas haciendas son producto del proceso de descentralización institucional para la prestación de servicios esenciales o básicos, también conocidos como servicios indivisibles, de forma más eficaz.

Sus características distintivas son:

- Instituidas por normas jurídicas. Esto significa que su creación es mediante imperio de la ley.
- Cuentan con un sujeto jurídico inmediato, patrimonio de afectación y recursos, conforme a tal ley de creación. Al ente se le da una hacienda para administrar y cumplir con sus fines.
- Se administran por sí mismas, a través de los órganos con que las dotó dicha ley. Gozan de una autarquía más o menos acentuada, de acuerdo con la ley de origen.

⁽⁶⁾ COLLAZO, Oscar Juan, Administración Pública, Ediciones Macchi, (Buenos Aires, 1994), Tomo I, Pág. 200.

- Las normas de operatoria a que deberán ajustarse son establecidas por la ley de creación, si la misma no provee concreta y expresamente preceptos o procedimientos diferentes, se aplicarán las disposiciones de la ley de fondo, que rigen en la hacienda central.



3.- Régimen presupuestario, patrimonial, contractual, contable y de control de las Haciendas Menores Anexas de Erogación

En este punto desarrollaremos las principales características de los regímenes aplicables a las haciendas de erogación.

Tomaremos conceptos contenidos en la Ley de Contabilidad N° 23.354/56 (derogada pero aún tienen aplicación en la actualidad) y de la Ley de Administración Financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional N° 24.156/92 vigente.

3.1.- Régimen Presupuestario

En la ley de Contabilidad los presupuestos de las entidades descentralizadas figuraban en la secciones de gastos y de inversiones patrimoniales

según correspondían, dentro del anexo del órgano a cuya superintendencia estaban sujetas, esto establecía el artículo 4 Inc. a) de la mencionada ley.

La ley N° 24.156 de Administración Financiera de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, toma al presupuesto para las entidades descentralizadas dentro del cuerpo del presupuesto general. En la sección I “De la estructura de la ley de presupuesto general”, artículo 19 establece que el mismo consta de tres títulos, incluyendo en el tercero el presupuesto de recursos y gastos de los organismos descentralizados.

En lo referente a las normas de ejecución del presupuesto y a la gestión financiera y patrimonial, pueden ser comunes para estos entes las aplicadas a la hacienda central.

Según el artículo 22 de la ley, el decreto reglamentario establecerá los criterios para determinar los recursos que se incluirán en cada uno de esos organismos. A su vez fija para los gastos que se programaran de acuerdo al criterio de devengado.

El decreto reglamentario en el art. 22 expone: “La información que contendrá el Título III de la ley de presupuesto, para cada uno de los organismos descentralizados e incluidos en la misma, será similar, en contenido y forma, a lo establecido por la administración central.

En los organismos mencionados deberán considerarse recursos del ejercicio presupuestario:

- a) Lo que se estime devengar.
- b) Los provenientes de operaciones de créditos públicos y de donaciones, representen o entradas de dinero efectivo.
- c) Las contribuciones figurativas que reciban los organismos descentralizados provenientes de gastos figurativos de jurisdicciones o entidades de la administración nacional, conforme su ejercicio de devengamiento.
- d) Toda otra transacción que represente un incremento de los pasivos y una disminución de los activos financieros.

e) Remanentes de ejercicios anteriores si correspondiere.”⁽⁷⁾

En tanto que el en proyecto de presupuesto se informan entre otras cosas los resultados de las cuentas corriente y de capital para cada organismo descentralizado.

Al ser parte integrante de la ley de presupuesto, como expusimos en los párrafos anteriores, se sigue la regla del artículo 27 de la ley en la cual si no se encontrare aprobado el presupuesto al inicio del ejercicio financiero, se aplica el que estuvo en vigencia el año anterior con las modificaciones o ajustes pertinentes para los organismos descentralizados.

Por último, el art. 36 de la ley faculta al órgano coordinador de los sistemas de administración financiera a afectar los créditos presupuestarios de los organismos descentralizados, destinados al pago de los servicios públicos y de otros conceptos que determine la reglamentación.

3.2 Régimen Patrimonial

Estos entes descentralizados con personalidad jurídica propia, están dotados de patrimonio constituido por la universalidad de derechos activos y pasivos. Este patrimonio surge y está regido por las leyes orgánicas que son particulares para cada entidad.

Cuando la ley de creación de estas entidades no prevea concreta y expresamente preceptos y procedimientos diferentes, se aplican las disposiciones de la ley de fondo.

Esta disposición estaba contenida en el artículo 136 de la ley de Contabilidad, y al no establecerse modificación en la actual ley vigente, se continúa con el mismo régimen siendo la regla el aplicar las normas de la ley de creación y supletoriamente la legislación aplicable a la hacienda central.

Sus autoridades tendrán a su cargo la atención de la gestión patrimonial.

⁽⁷⁾ Art. 22, Decreto Reglamentario N° 1.344, (año 2.007).

3.3.- Régimen Contractual

En materia de contratos, las disposiciones legales y reglamentarias aplicables a la hacienda central también pueden ser de aplicación a este tipo de haciendas en caso supletorio. No obstante, es común que las leyes orgánicas de las entidades descentralizadas prevean mayores facilidades, para agilizar la gestión administrativa.

Esto es así porque al descentralizar se busca prestar el servicio o satisfacer las necesidades de un modo más eficiente.

En este sentido, las contrataciones que realicen las entidades descentralizadas se registrarán por sus propias leyes orgánicas, las autorizaciones y aprobaciones serán acordadas por las autoridades que sean competentes de acuerdo con la ley de creación y su reglamentación.

Posicionándonos en el régimen de la ley 24.156, el artículo 137 inc. a) hace referencia a la ley 23.354/56 derogándola, con excepción de los artículos 51 a 54 que se refieren a la gestión de bienes del Estado y los artículos 55 a 64 inclusive que es capítulo de las contrataciones.

En el año 2000 el PE dicta el DR 436 donde se dispone la sustitución de los artículos 51, 56, 61 y 62 de la Ley de Contabilidad, vigente en función de lo establecido por el artículo 137 inc. a) de la 24.156.

Al año siguiente el PE dicta un nuevo decreto haciendo uso de las atribuciones conferidas por el primer artículo de la ley 25.414. En este nuevo DR N° 1023 establece un régimen de contrataciones aduciendo que desde el dictado de la ley de Contabilidad no se adecuó a las cambiantes condiciones del contexto y que por tal motivo resulta necesario sustituir los artículos 55 a 63 del Decreto Ley 23.354/56 vigente en función de lo establecido por el inciso a) del artículo 137 de la ley 24.156.

Este nuevo régimen instaurado por el Ejecutivo Nacional es aplicable a las entidades comprendidas en el artículo 8° de la ley 24.156, haciéndolo por lo consiguiente aplicativo a las entidades descentralizadas, en forma supletoria de las leyes orgánicas cuando estas no establezcan su propio régimen.

3.4.- Régimen Contable

Las haciendas anexas desarrollan actividades de tipo administrativas similares a la hacienda central, por esta razón se hallan sometidas a los preceptos de la contabilidad administrativa.

Nos remitimos a la ley de Administración Financiera para hablar del régimen contable gubernamental. En esta se define al Sistema de Contabilidad Gubernamental diciendo que es una integración de un conjunto de principios, órganos, normas y procedimientos técnicos utilizados para recopilar, valorar, procesar y exponer los hechos económicos que afecten o puedan llegar a afectar el patrimonio de las entidades públicas (artículo 85 L.A.F.).

En los artículos siguientes se enumeran los objetivos del Sistema de Contabilidad gubernamental y se establecen las características generales que presenta. Siempre haciendo referencia a su aplicación a todos los organismos del sector publico nacional.

El órgano rector del sistema es la Contaduría General de la Nación, y como tal responsable de prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del sector publico nacional.

Entre las competencias de la contaduría general de la nación está la de dictar normas de contabilidad gubernamental para todo el sector público y cuidar que se los desarrolle en las distintas entidades, también asesora y asiste. Administra un sistema de información financiera que permanentemente permite conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativos económico y financiero de la administración central, de cada entidad descentralizada y del sector público nacional en su conjunto.

En función a lo establecido por el artículo 92 ley, dentro de los dos meses de concluido el ejercicio financiero, las entidades del sector publico nacional, excluida la administración central, deberán entregar a la Contaduría General de la Nación los Estados contables financieros de su gestión anterior, con las notas y anexos que correspondan.

En lo que atañe a los organismos descentralizados, tiene competencia para administrar un sistema de información financiera que permanentemente permita conocer la gestión presupuestaria, de caja y patrimonial, así como los resultados operativos, económicos y financieros de cada entidad descentralizada.

3.5 Régimen de Control

Al realizar funciones meramente administrativas, se las somete a un régimen de control semejante al impuesto para la administración central.

Sabemos que la relación de estos entes con el órgano superior es mediante el control, de allí que se encuentran sometidos al control preventivo, concomitante y crítico.

El preventivo, es el control previo a la realización de la gestión; respecto de los entes que desempeñen tareas administrativas bajo la forma de servicio descentralizado, tendrá las características de rigidez y de limitación cuantitativa y cualitativa en los gastos (aspecto limitativo del presupuesto) que se aplica a la administración central. Este control está relacionado con el tipo de presupuesto que prepara.

El control concomitante es el ejercido durante la realización de los actos administrativos económicos, en cuanto a la legalidad de estos, puede también ser desempeñado, sin dificultad alguna, por el órgano que controla a la hacienda central, pues en el fondo la parte material o de procedimiento administrativo es igual que la de la administración general.

En el aspecto del control crítico, investiga la gestión cumplida, la rendición de cuentas puede fijarse sobre las mismas bases, modelos e instrumentos en vigor para la administración central.

En síntesis, para nuestra disciplina las normas de operatoria y de control aplicables a la administración económica del núcleo central del Estado son viables para regir la actividad de las haciendas anexas de erogación o de servicios administrativos personalizados.

La ley 24.156 instituye dos esferas de control. Una es ámbito del control interno cuyo órgano es la Sindicatura General de la Nación. Se trata de un organismo muy importante por las funciones que desempeña, es materia de su competencia el control interno de las jurisdicciones que componen el Poder Ejecutivo nacional y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, sus métodos y procedimientos de trabajo, normas orientativas y estructura orgánica (artículo 98 L.A.F.).

En resumen significa que su competencia la compone el Sector Público Nacional definido en el artículo 8 de la ley.

Hacemos un párrafo aparte, para referirnos a la Sindicatura General de la Nación analizándola como un ente descentralizado, su tratamiento y funciones están establecidos por la ley de administración financiera en el Título VI “Sistema de control interno” (artículos 96 a 115). Goza de personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, depende directamente del presidente de la Nación.

Su activo está compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado Nacional y por aquellos que sean transferidos o adquiera por cualquier causa jurídica.

Entre sus funciones principales dicta y aplica normas de control interno, vigila el cumplimiento de las normas contables emanadas de la Contaduría General de la Nación; ejerce las funciones del artículo 20 de la ley 23.696 en materia de privatizaciones (esto sin perjuicio de la actuación del ente de control externo).

La SIGEN podrá requerir de la Contaduría General de la Nación y de los organismos comprendidos en el ámbito de su competencia, la información que le sea necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto al control externo del sector público nacional, éste se encuentra a cargo de la Auditoría General de la Nación.

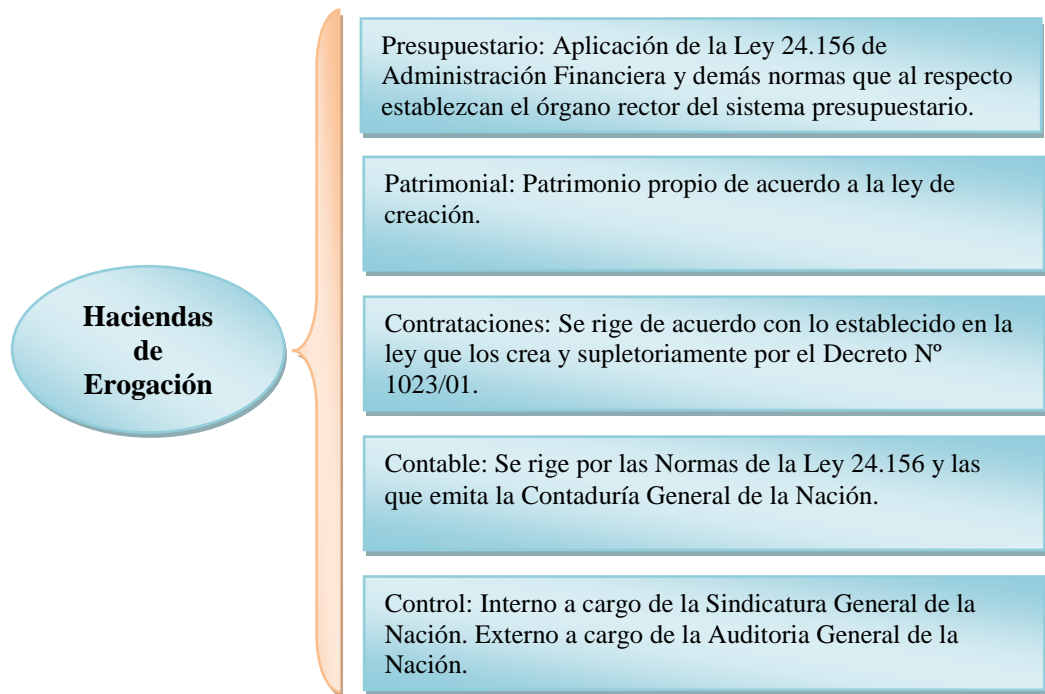
Este es otro importante organismo descentralizado, cuenta con personería jurídica propia e independencia funcional y financiera, dependiente del Congreso de la Nación. El artículo 116 ley establece que su estructura orgánica, sus normas básicas internas, la distribución de sus funciones y sus reglas básicas de funcionamiento serán establecidas por resoluciones conjuntas de las comisiones

parlamentaria mixta revisora de cuentas y de presupuesto y hacienda de ambas cámaras del Congreso de la Nación por primera vez.

Las modificaciones posteriores serán propuestas por la auditoría, a las referidas comisiones y aprobadas por estas. Su patrimonio estará compuesto por todos los bienes que le asigne el Estado nacional, por aquellos que hayan pertenecido o correspondido por todo concepto al ex Tribunal de Cuentas de la Nación y por aquellos que les sean transferidos por cualquier causa jurídica.

Es materia de su competencia el control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los EECC financieros de la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado, entes reguladores de servicios públicos, municipalidad de la ciudad de Bs As y los entes privados adjudicatarios de procesos de privatización, en cuanto a las obligaciones emergentes de los respectivos contratos.

El control de la gestión de los funcionarios referidos al art 45 de la CN será siempre global y ejercido, exclusivamente, por las cámaras del Congreso de la Nación (artículo 117).



4.- Las Haciendas Menores de Producción, características de su autarquía

Las haciendas de producción surgen como respuesta a una necesidad de asegurar eficiencia en los servicios públicos divisibles, al tiempo que se buscaba promover el progreso económico y el bienestar común. Con estos objetivos, el Estado comenzó a irrumpir en la esfera privada saliendo a competir con esas empresas, otras veces complementándolas o excluyéndolas mediante la fuerza del monopolio.

Creó entidades autárquicas o compró empresas a los particulares a las que les dio ese carácter o no.

En una primera definición podemos decir que: “Son haciendas que se proyectan en el campo privado prestando esos servicios divisibles que no son imprescindibles en la organización social, por lo tanto, pueden o no crearse según convenga o no proyectarse, competitiva, complementaria o excluyentemente (bajo el imperio de un monopolio legal en este último caso) interpretando el sentir del momento.”⁽⁸⁾

En otras palabras, la hacienda es de producción cuando busca obtener bienes o servicios económicos para llevarlos al mercado y enajenarlos para reconstruir el capital inicial. Si además de reconstruir ese capital inicial, trata de obtener ganancias, es lucrativa, y recibe el nombre de empresa.

Estas haciendas también están destinadas a satisfacer necesidades humanas, pero por vía indirecta: su finalidad inmediata es producir el bien u organizar el servicio para venderlo en el mercado.

Se dedican a suministrar a las haciendas de erogación los medios económicos para satisfacer las necesidades, elaborando medios y prestando servicios que aquellas aplican para cumplir con su objeto.

Las haciendas anexas del Estado pueden ser calificadas como entes de producción cuando operan en forma semejante a una hacienda particular de la misma categoría, pero en términos generales no pueden encuadrarse como haciendas lucrativas. Esto es así porque en principio no tiene por finalidad la persecución del

⁽⁸⁾ COLLAZO, Oscar Juan, *op. cit.*, Pág. 214.

lucro como sí es el objetivo de las haciendas privadas, sino simplemente el mantenimiento del servicio.

Siguiendo esta lógica, puede concebirse entonces que estas haciendas de producción estatales trabajen a pérdida, marcando una tajante diferencia con las privadas.

Una forma de justificar esa situación “antieconómica” es mediante la premisa que existen finalidades superiores que exigen la continuidad de los servicios públicos.

Puede darse que las haciendas desempeñen actividades económicas que resulten ser muy rendidoras. Sin embargo, al tomar las características de una empresa, participan de la naturaleza del ente económico especulativo persiguiendo el beneficio y por ende asumiendo los riesgos propios de las actividades que lleva a cabo.

Vamos a diferenciar qué se denomina actividad administrativa y qué es actividad especulativa.

- La actividad de una hacienda es administrativa cuando tiende a satisfacer necesidades desarrollando los medios típicos de las haciendas de erogación.
- La actividad es especulativa cuando tiende a generar lucro, tal como es característico de la hacienda privada de producción.

Las actividades desarrolladas en su mayoría son administrativas y por lo tanto se haya sujetas a los preceptos de la contabilidad administrativa, y no a los de la contabilidad especulativa, como es aplicada a la gestión de la empresa privada.

Cuando la hacienda pública de producción origina grandes utilidades que ingresan al tesoro del Estado, aunque la actividad pueda ser especulativa y no predominantemente administrativa, aquella no se convierte en hacienda lucrativa por su naturaleza y objetivo principal de prestar servicios.

Adolfo Atchabahian pone énfasis en esta separación al expresar: “En el Estado no puede haber lucro porque lo típico del lucro es el beneficiar, a personas de existencia física. En el Estado no es concebible que el lucro se produzca a favor de

personas físicas, porque ello importaría creer en la inmoralidad de los gobernantes...”⁽⁹⁾

Es erróneo afirmar, en consecuencia, que las empresas del Estado deben utilizar los preceptos de la contabilidad privada; en ocasiones adoptan algunos de los procedimientos utilizados en esta, pero nunca sus preceptos generales.

Profundizaremos este tema en el capítulo III de esta obra cuando analizaremos la diferenciación entre empresas del Estado que prestan servicios divisibles encuadrándose dentro de las denominadas haciendas de producción y las sociedades del Estado que presentan un tratamiento particular dadas sus características y semejanzas con las haciendas privadas.

4.1.- División de las Haciendas de Producción

Atendiendo a las operaciones que normalmente llevan a cabo por la naturaleza de las actividades que desempeña podemos clasificarlas en:

- *Empresas del Estado*: Integran un sistema regido por las leyes 13.653, su modificatoria, la ley 14.380 y la ley 15.023. Se caracterizan por ser entes enteramente estatales. Constituyen una solución intermedia entre el tradicional ente autárquico (de predominante régimen jurídico público) y la sociedad del Estado (de predominante régimen jurídico privado), se rigen por los lineamientos establecidos para las haciendas pero en algunos aspectos gozan de flexibilidad para poder desarrollar su actividad.
- *Sociedades del Estado*: Tienen un régimen jurídico predominantemente de derecho privado, Estas sociedades pueden ser unipersonales, es decir, estar integradas por un solo socio generalmente estatal. Estas pueden tener diferente origen:

- 1) Constituidas originariamente por los particulares bajo las formas del derecho privado, generalmente anónimas,

⁽⁹⁾ ATCHABAHIAN, Adolfo, *op. cit.*, Pág. 662.

habiéndoles adquirido la totalidad de sus acciones a las mismas.

- 2) Resultantes de la aplicación de la leyes 17.318 primero y 19.550 sección VI después, cuando todas las acciones son de propiedad de Estado por haber utilizado aquellas la expresión “Por lo menos el 51% de sus acciones” en la caracterización conceptual de la sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria.
- 3) Las constituidas en función de la ley 20.705 que fue modificada posteriormente por otras leyes pero nunca derogada.

➤ *Otras empresas con características particulares:* definidas específicamente por sus leyes orgánicas.

Existen otras clasificaciones posibles, en este caso nos guiamos de la clasificación expuesta por el autor Collazo. En el capítulo siguiente desmenuzaremos este tema profundizando en los distintos tipos de sociedades del Estado y estableciendo a su vez las diferencias con las empresas del mismo.

5.- Régimen presupuestario, patrimonial, contractual, contable y de control de las haciendas menores de producción

En cuanto a los regímenes que regulan a este tipo de hacienda, en líneas generales se aplican los mismos mecanismos y normativas de las haciendas de erogación por ser ambos organismos descentralizados, sin embargo existen características que ponen de manifiesto una necesidad de separarse de las reglas comunes dada la naturaleza de estos entes otorgándoles un cierto rango dentro de la rigidez de la norma.

A continuación se desarrollarán algunas características sobresalientes que diferencian el tratamiento y la consideración de las haciendas de producción, siempre sin perder de vista que los lineamientos generales que no se contraponen con su

naturaleza les son perfectamente aplicables al formar parte de la estructura del Estado.

Se tratará con una mayor amplitud este punto en el capítulo tercero de esta obra donde se expondrán los tratamientos particulares aplicables a las empresas y sociedades del Estado.

5.1.- Régimen Presupuestario

Tomando como punto de partida lo narrado anteriormente respecto de las características peculiares de este tipo de hacienda, podemos decir que una empresa del Estado encargada de prestar servicios públicos divisibles o emprender actividades de carácter comercial o industrial no puede encontrarse sujeta a un presupuesto financiero rígido e invariable.

Si bien, puede hacerse una segregación de los gastos de manera de agrupar los correspondientes a la dirección y administración del ente que son fijos y no dependen de factores como volumen de producción o cantidad de servicios prestados de los gastos que no se puede prever ni fijar en términos rígidos como ser las erogaciones en materias primas, mano de obra, compra de insumos y suministros para el mantenimiento y buen funcionamiento de la entidad, etc.

Todos estos gastos, que son variables, dependen de la actividad que la hacienda desarrolle; del volumen de su producción, de la carga transportada, de los servicios prestados, etc.

En opinión de Atchabahian “Fijar un presupuesto rígido para las haciendas anexas de carácter comercial o industrial, llevaría al absurdo de impedir por acto presupuestario – que debe ser de previsión y de buena organización administrativa – el normal desarrollo de los servicios, trabar el progreso de las empresas o incitar al despilfarro, según cual fuera la situación general y el desarrollo de la actividad durante el ejercicio.”⁽¹⁰⁾

⁽¹⁰⁾ Ibíd., pág. 687.

La ley 24.156 en su título II “Del Sistema Presupuestario” enuncia como capítulo III “Del régimen presupuestario de empresas públicas, fondos fiduciarios y entes públicos no comprendidos en administración nacional” (artículos 46 a 54) las normas que se aplican con respecto al presupuesto de las empresas y sociedades del Estado.

Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las empresas públicas deben aprobar el proyecto de presupuesto anual de su gestión y remitirlo a la oficina nacional de presupuesto, antes del 30 de septiembre del año anterior al que regirá.

Los proyectos de presupuesto deberán expresar las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente; contendrán los planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento, el presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

La oficina nacional de presupuesto debe analizar los proyectos y preparar un informe destacando si se encuadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para este tipo de instituciones y aconsejar los ajustes a practicar.

Los proyectos de presupuestos acompañados del informe mencionado son sometidos a la aprobación del P.E.N., que debe ser realizada, en su caso con los ajustes que considere convenientes, antes del 31 de diciembre de cada año. Luego, al cierre de cada ejercicio financiero, las empresas públicas proceden al cierre de cuentas de su presupuesto financiero y de gastos. Por otra parte, en el mismo capítulo de la ley se menciona que se prohíben a las entidades del sector público nacional a realizar aportes o transferencias a aquellas empresas públicas cuyo presupuesto no esté aprobado.

Las demás normas relativas al presupuesto que vimos antes y no se contradicen con lo escrito en párrafos anteriores son de aplicación a este tipo de haciendas.

5.2.- Régimen Patrimonial

Al igual que en las haciendas de erogación, el patrimonio de estas haciendas está definido y se integra de acuerdo con lo establecido por la ley de creación y los correspondientes reglamentos.

Supletoriamente se aplica la ley de fondo, no siendo de aplicación las disposiciones que se opongan al régimen que las regula.

En el caso de las haciendas de producción, al prestar un servicio para la satisfacción de necesidades, el patrimonio otorgado mediante ley se desprende de los bienes del Estado mismo, aún en el caso de las empresas del Estado, pero cuando se tratan de sociedades, la situación cambia ya que el Estado es un socio más que participa mediante las acciones que posee.

5.3.- Régimen Contractual

El régimen contractual es el establecido para las haciendas de erogación, se aplican las normas del decreto 1023/01 que establecía el nuevo régimen de contrataciones derogando las normas emanadas de la Ley Contabilidad. En cuanto a las contrataciones que deba llevar a cabo este tipo de haciendas, existe un régimen más flexible, establecido generalmente en su propia ley de creación.

Este punto será ampliado en el capítulo siguiente.

5.4.- Régimen contable

Para las empresas del Estado no resulta posible aplicar las mismas bases, en cuanto a las normas de operatoria y control, utilizadas para los servicios administrativos descentralizados. Amén de esto, es necesario identificar si estamos hablando de una empresa del Estado como hacienda de producción que representa, donde se aplica el régimen contable de las haciendas de erogación con los controles preventivo, concomitante y crítico o ulterior respectivamente de las sociedades en las que participa el Estado donde el control también se realiza sobre las actividades de

estas empresas pero el sistema contable necesariamente debe diferir dada la naturaleza de estos entes.

5.5.- Régimen de control

En cuanto a los mecanismos de control aplicables, el sistema de control interno es competencia de la SIGEN, aplicando lo visto en el punto referente al control de las haciendas de erogación.

El artículo 114 de la LAF establece que en los casos en que el Estado tenga participación estatal mayoritaria en sociedades anónimas, la sindicatura general de la nación propondrá a los organismos que ejerzan los derechos societarios del Estado nacional, la designación de los funcionarios que en carácter de síndicos integrarán las comisiones fiscalizadoras, de acuerdo con lo que disponga sus propios estatutos.

También los propondrá el P.E.N. en los casos en que deban asignarse síndicos por el capital estatal en empresas y sociedades en que el Estado Nacional, por si o mediante sus organismos descentralizados, empresas y sociedades del Estado tengan participación igualitaria o minoritaria. Dichos funcionarios tendrán la atribución y deberes previstos en la ley 19.550, en todo lo que no se oponga a la presente.

El control externo posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial, legal, así como el dictamen sobre los Estados contables financieros externos corresponde a la Auditoría General de la Nación. Esto incluye el proceso de auditar y emitir opinión sobre la memoria y los estados contables financieros así como el grado de cumplimiento de los planes de acción y presupuesto de las empresas públicas.

6.- Visión Productivista del Estado

Para finalizar este capítulo se expondrá una nueva conceptualización sobre las haciendas.

Todo lo referente a las haciendas de erogación y de producción se puede analizar desde otra perspectiva un tanto más moderna en la cual las haciendas de erogación son dejadas de lado por la denominación de haciendas de producción para identificar a ambas. El autor Las Heras en su libro denominado “Estado Eficiente” toma a todas las haciendas denominándolas como haciendas de producción.

Al partir de esta conceptualización que se aparta de la tradicional, se abre una nueva etapa en la que se puede estudiar a la actividad económica financiera que desarrolla el sector público en su totalidad en términos de insumos, procesos, tecnologías de transformación y producto final. Esto se traduce en una visión productivista del Estado.

Según esta visión, el objetivo de máxima rentabilidad está presente en todos los tipos de hacienda que forman parte del Estado, ya sea divisa o indivisa. En este caso el objetivo es producir mayor cantidad de servicios, buscando mayor calidad y la disminución de los costos, poniendo énfasis en la minimización de fondos ociosos.

Esta visión no significa, desconocer la naturaleza política del Estado, sino que busca una especie de armoniza entre los recursos técnicos y los objetivos políticos.

CAPITULO III
LAS EMPRESAS Y SOCIEDADES DEL ESTADO. LAS
HACIENDAS PARAESTATALES

SUMARIO: 1.- Introducción. 2.- Empresas Públicas. 3.- Empresas del Estado. 4. – Régimen presupuestario, patrimonial, contractual, contable y de control de las empresas del Estado. 5.- Sociedades del Estado. 6.- Las haciendas paraestatales. Características que las identifican. Necesidades de su fiscalización. 7.- Tipos societarios más relevantes.

1.-Introducción

En este capítulo abordaremos todos los puntos más sobresalientes de las Empresas y Sociedades del Estado. Analizaremos en primera instancia las características de cada una y la diferenciación que existe tanto desde la órbita legal y normativa como en el aspecto económico y funcional.

La creciente intervención Estatal en la actividad económica del país provocó el desarrollo de la empresa pública, aunque el uso de su denominación fue indistinto para designar tanto a las empresas del Estado, como a las empresas del sector público de la economía.

Siguiendo al Dromi en su análisis de las empresas públicas, es importante determinar sobre los sujetos encuadrados en la definición, es decir, si la empresa pública comprende únicamente las empresas de propiedad exclusiva del Estado o también las sociedades mixtas y sociedades privadas administradas o controladas por

el mismo; también es fundamental analizar desde el punto de vista de su actividad, observando si están incluidas en tal conceptualización las empresas dedicadas a fines de “Servicios Públicos” o si únicamente lo están las empresas con finalidades económicas, es decir, aquellas que persiguen lucro desarrollando actividades comerciales o industriales. Estos conceptos los que se tratarán en los puntos subsiguientes.

2.-Empresas Públicas

Las haciendas de producción reciben el nombre de EMPRESA PUBLICA cuando además de obtener bienes y servicios para llevarlos al mercado y enajenarlos con el fin de reconstruir su capital, tratan de obtener lucro.

Tienen por objeto la prestación de servicios públicos divisibles o bien realizan actividades de carácter industrial y/o comercial. Por su naturaleza no pueden estar sujetas a un presupuesto financiero rígido e invariable.

“Denominamos “Empresa Pública” a toda empresa en sentido económico (organización de medios materiales y personales para realizar determinada explotación económica) que se encuentra en el sector público (no solamente estatal) de la economía.”⁽¹¹⁾

En un sentido amplio de la acepción de Empresa Pública podemos decir que es abarcativa de cualquier forma de entidad administrativa o empresa comercial que posea el Estado y que por razones de interés público o persecución de lucro, asume la gestión de una actividad susceptible de explotación económica asumiendo los riesgos inherentes a tal explotación.

Es importante advertir que el adjetivo “Pública” se aplica a toda empresa que de una u otra manera sea controlada por el Estado ya sea porque él es único titular o socio mayoritario, o bien porque ejerce la administración de la entidad por imperio legal.

⁽¹¹⁾ DROMI, José R., op. cit., pág. 78.

La forma más pura de empresa pública son las llamadas “Empresas del Estado”, luego están las empresas poseídas mayoritariamente por el Estado o sus entes descentralizados y finalmente las empresas de propiedad privada administradas y controladas por él.

Las empresas públicas podrán ser por lo tanto, de propiedad pública o privada, pero en razón de su naturaleza y actividad han de ser objeto de un tratamiento normativo especial, lo cual señala siempre la participación directa o indirecta del Estado.

En síntesis, empresas públicas son las incorporadas y controladas por el Estado, sin importar la actividad que desarrollen, cualquiera que sea la forma que adopte (Sociedad del Estado, empresa del Estado, sociedad mixta, etc.) y cualquiera sea la normativa que las discipline (pública o privada).

2.1.- Elementos de las Empresas Públicas

Se desprenden del concepto anteriormente transcrito los siguientes elementos:

- *Elemento Subjetivo*: Sector Público, señala la participación estatal en representación del interés comunitario. Podrán ser de propiedad pública o privada pero siempre habrá participación directa o indirecta del Estado. Cuando dicha participación es en el patrimonio, la empresa puede ser estatal, cuando la participación es en el control y/o en la administración, la empresa puede ser no estatal.
- *Elemento objetivo*: Empresa, se refiere a la actividad económica desarrollada. Esta puede ser comercial, industrial, agrícola, etc. La misma se ejerce en condiciones análogas a las de los particulares, valiéndose de los medios propios del derecho privado. Sin embargo tienen condicionamientos políticos, sociales y económicos. Se trata de la aplicación de los métodos de gestión

comercial a las empresas del sector público, celebran contratos privados, administrativos, emiten actos de comercio y ocasionalmente actos administrativos.

2.2.- Clasificación

Las empresas públicas pueden clasificarse según su naturaleza:

- *Empresas del Estado*: Denominadas “Empresas publicas” en sentido estricto. Entes estatales descentralizados organizados bajo un régimen jurídico semi- administrativo y regido administrativamente por el derecho público o el derecho privado.
- *Sociedades del Estado*: Estas son las llamadas “Empresas nacionales o Sociedades públicas de capital”. Son constituidas como sociedades de uno o más socios, todas ellas entes estatales y sujetas predominantemente al régimen jurídico privado.
- *Empresas mixtas*: Son las sociedades con participación estatal mayoritaria y sociedades de economía mixta.
- *Empresas privadas controladas y/o administradas por el Estado*: Se encuadran en este punto las sociedades privadas subsidiadas financieramente por el Estado, o bien directamente administradas en función al interés público cuando se hallan en concurso, quiebra, convocatoria, etc.
- *Consortios públicos*
- *Cooperativas públicas*

3.-Empresas del Estado

Existen dos razones fundamentales que dieron origen a la creación de las empresas del Estado:

- Asegurar una mejor prestación de servicio divisible.

- Mejorar la producción de bienes por la especialización derivada de la división del trabajo y por la independencia de los grupos de interés político y económico.
- Promover el progreso económico y el bienestar común.

Definición: “Son entidades estatales descentralizadas que realizan actividades de carácter comercial, industrial o prestación de servicios públicos, están organizadas bajo un régimen jurídico mixto (público o privado), dependiendo de sus actos.”

Para las empresas del Estado no es posible aplicar las mismas normas de operatoria y control de las haciendas de erogación, sino que son aplicadas las normas semejantes a las establecidas para las haciendas de producción al ser una desmembración de éstas.

Las relaciones con la administración se rigen por el derecho público, y por el régimen privado en cuanto a sus funciones comerciales, industriales o prestación de servicios.

Estas empresas, excluidas las que tienen por objeto la prestación de un servicio público, están sujetas al pago de todos los impuestos y tasas en los tres niveles (nacional, provincial y municipal). Anualmente el PE determina el porcentaje de los beneficios que cada empresa debe ingresar, esto se hace con la finalidad de cubrir en los casos de déficits en otras explotaciones o servicios del Estado.



3.1.- Características de las empresas del Estado

- Personería jurídica y patrimonio propio no identificable con los del Estado.
- Son entes estatales descentralizados (no integran la Administración Central).
- Son autárquicas (gozan de competencia propia y capacidad para administrarse a sí mismas).
- Son integrantes estatales pues su capital pertenece al Estado, debiendo ajustar su funcionamiento a las leyes N° 13.653, N°15.023; las normas específicas de la creación de la entidad y los estatutos del P.E.

3.2.- Leyes que las regulan

Hasta el año 1.949 la ley N° 12.961 regulaba con escasas disposiciones sobre entidades descentralizadas. Para cubrir el vacío legislativo financiero, por iniciativa del P.E. se sancionó el 30 de Septiembre de 1.949 la ley N° 13.653 (Ley que establece el Régimen y funcionamiento de Empresas del Estado), esta fue modificada entre otras por las leyes N°14.380 y N° 15.023 y por el decreto ley N° 766/57 pero continúa en vigencia.

Las normas operativas son establecidas por las leyes de creación de cada ente en particular y por los estatutos que fije al respecto el P.E.

Por último la ley N° 13.653 establece que lo que no se encuentre legislado por la propia ley, los estatutos específicos de cada empresa y las reglamentaciones pertinentes, será de aplicación la ley de fondo.

4.- Régimen presupuestario, patrimonial, contractual contable y de control de las Empresas del Estado

En este punto se desarrollaran conceptos de los diferentes regímenes aplicables a este tipo de entes a fin de completar la idea del capítulo II.

4.1.- Régimen presupuestario

Partimos de la premisa de que el presupuesto de las Empresas del Estado no puede ser rígido, por esta razón se divide en dos partes:

- Una corresponde a los gastos de dirección y a otros que no están en función directa del volumen de actividad, gastos fijos; se aplican las mismas normas que para los Presupuestos de los Servicios Administrativos Descentralizados
- La segunda registra los gastos en función directa al volumen de la actividad y gastos variables.; se adopta un presupuesto de coeficientes.

La ley N° 24.156 en su artículo 17 establece que la Oficina Nacional de Presupuesto dictara las normas técnicas para la formulación y evaluación de los presupuestos de las empresas y sociedades del Estado, además analiza los proyectos de presupuesto y presenta los respectivos informes al P.E., para ser evaluado por éste.

Los directorios o máxima autoridad ejecutiva de las empresas y sociedad del Estado, serán los encargados de aprobar el proyecto de presupuesto anual de su gestión, remitiéndolo a la Oficina Nacional de Presupuesto, antes del 30 de Septiembre del año anterior al que regirá.

Si la Empresa o Sociedad del Estado no presentan el proyecto en el plazo reglamentado, la Oficina Nacional de Presupuesto elaborara de oficio los respectivos presupuestos y lo someterá a consideración del Poder Ejecutivo de la Nación.

Estos proyectos deberán contener:

- Las políticas generales y los lineamientos específicos que, en materia presupuestaria, establezca el órgano coordinador de los sistemas de administración financiera y la autoridad de la jurisdicción correspondiente.
- Planes de acción, las estimaciones de gastos y su financiamiento.

- El presupuesto de caja y los recursos humanos a utilizar y permitirán establecer los resultados operativo, económico y financiero previstos para la gestión respectiva.

Estos proyectos según establece el art. 48 de la ley N° 24.156, serán analizados por la Oficina Nacional de Presupuesto que debe preparar un informe para ser sometido junto con los proyectos de presupuesto a la aprobación del Poder Ejecutivo Nacional. Este deberá aprobarlos, con los ajustes que considere necesario, antes del 31 de Diciembre de cada año.

En el informe la Oficina Nacional de Presupuesto:

- Destacará si los proyectos de presupuesto encuadran en el marco de las políticas, planes y estrategias fijados para este tipo de instituciones.
- Aconsejara los ajustes a practicar en el proyecto de presupuesto si, a su juicio, la aprobación del mismo sin modificaciones puede causar un perjuicio patrimonial al Estado o atentar contra los resultados de las políticas y planes vigentes.

El plan de acción y presupuesto de explotación es aprobado por el poder ejecutivo nacional con intervención de la Secretaria de Hacienda, y los respectivos proyectos de presupuestos deben ser elevados a aquel, con una anticipación no menor a los 90 días a la fecha de iniciación del ejercicio de aplicación.

Si al inicio de un ejercicio económico financiero no se cuenta con el plan de acción y presupuesto de explotación aprobado, rige transitoriamente los que están en vigencia en periodos anteriores debiendo las empresas ajustarse estrictamente a esos créditos autorizados.

4.2.- Régimen Patrimonial

La gestión patrimonial está regulada por:

- La ley N° 13.653 Régimen y funcionamiento de Empresas del Estado, modificada por la ley N° 15.023 y el decreto reglamentario N° 5.883/55.
- Las normas de creación.
- Los estatutos que les fije el poder ejecutivo.

La transferencia de bienes entre empresas del Estado, respecto de los demás organismos de la administración nacional se efectúa sobre la base del valor real a la fecha de desplazamiento.

La contabilidad de la empresa afectada debe registrar la baja del bien correspondiente, así como también la situación patrimonial y jurídica.

4.3.- Régimen Contractual

Con relación a este régimen la Ley N° 13.653 en la segunda parte su artículo 2, establece que dentro de los contenidos del estatuto orgánico que dicta el Poder Ejecutivo, debe especificar el régimen de contrataciones.

Podemos decir que en lo referente al régimen contractual, se aplican las disposiciones de la ley de creación del ente, supletoriamente el Decreto Reglamentario 1023/01 y la ley de administración financiera.

4.4.- Régimen Contable

Las empresas del Estado aplican en determinados casos algunos de los procedimientos de la contabilidad privada, pero siempre bajo los lineamientos de la llamada contabilidad pública dado que son parte integrante del Estado en la prestación de servicios.

Por este motivo, aunque se traten de empresas su finalidad no es lucrativa.

Como manifiesta el doctor Rodolfo Atchabahian es erróneo afirmar que las empresas del Estado deban utilizar los preceptos de la contabilidad privada; más no deberían utilizar bajo ningún aspecto sus preceptos generales.

4.5.- Régimen de Control

Este régimen fue modificado por diferentes leyes. Existen en la actualidad cuatro etapas:

- *Primera etapa:* Comenzó con la sanción de la ley de Régimen y Funcionamiento de Empresas del Estado N° 13.653, en su artículo 3 facultaba al P.E. a ejercer el control directo sobre estos entes, luego fue modificada por la ley N° 15.023 donde ordenaba al Poder Ejecutivo, por medio de la Secretaria de Hacienda, debía designar un sindico en cada Empresa del Estado a un funcionario permanente que tenia obligaciones y derechos enumeradas en esta ley.
- *La segunda etapa:* Con la sanción de la ley de Corporación de Empresas Nacionales N° 20.558 a fines del año 1.973, se creó la Corporación de Empresas Nacionales (CEN). El régimen de control confiado a la corporación era ejercido por medio de un órgano denominado Sindicatura General.
- *La tercera etapa:* Inicia con la derogación de la ley N° 20.588 por medio de la ley N° 21.800 que disolvió y declaró en Estado de liquidación a la corporación creada por imperio de la ley N° 20.588. Con posterioridad fue sancionada, hacia Mayo de 1.978, la ley de Sindicatura General de Empresas Públicas N° 21.801 que creó, en jurisdicción del Ministerio de Economía, la Sindicatura General de Empresas Publicas, que según lo modificación incorporada por la ley N° 22.639, debía funcionar en jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional, a través de la Secretaria de Planeamiento de la Presidencia de la Nación.

Dicha sindicatura tenía por objeto:

- 1) Ejercer el control externo de las empresas de propiedad total o mayoritaria del Estado, cualquiera fuera su naturaleza

jurídica, que funciona en el ámbito del Ministerio de Economía.

- 2) Centralizar y homogeneizar y ponderar la información referente a las en las empresas referidas en esta ley, canalizándola en función de los requerimientos de las distinta áreas del Ministerio de Economía y otro organismos solicitantes.
- 3) Asesorara al Ministerio y demás organismos en aquellos asuntos materia de su competencia.

En esta etapa se realizaban tres tipos de controles:

- 1) *De legalidad*: Este control consistía en evaluar desde el punto de vista jurídico, las violaciones de las disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias o decisiones de las asambleas, que podrían cometer las empresas del Estado en determinados actos realizados.
 - 2) *De auditoría*: Por medio de este control se analizaba el control interno de la sociedad, verificando las normas y procedimientos contables y evaluando la situación económica-financiera de la sociedad.
 - 3) *De gestión*: El ejercicio de este control no debe perjudicar o afectar el normal funcionamiento de las empresas. Tiene por objeto: i) Evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos y analizar los desvíos registrados, ii) Conocer y evaluar la situación comercial, operativa, económica y financiera de la empresa, iii) Dictaminar sobre la eficiencia de la gestión.
- *Cuarta y última etapa*: En la actualidad está vigente, comienza cuando la ley N° 21.801 fue abrogada por el artículo 137 inciso b) de la ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional.

Desde el punto de vista doctrinario no es factible la aplicación de las mismas normas de control impuestas a las haciendas de erogación.

➤ *Control preventivo*: Como fue observado en el punto correspondiente al régimen presupuestario, el presupuesto de la Empresa del Estado tiene un tratamiento diferente al de las entidades de índole administrativa, ya que la gestión económica de los entes de producción deben distinguir los gastos fijos de los variables. Por medio de las limitaciones a las autoridades se puede realizar el control preventivo y estas limitaciones están establecidas en:

- 1) La ley N° 13.653, modificada por la ley N° 15.023 y el decreto N° 5883/55.
- 2) Las normas de creación de la empresa.
- 3) Los estatutos que les fije el poder ejecutivo, donde se debe especificar los requisitos mínimos.

➤ *Control concomitante*: Este control no es común para todas las haciendas anexas del Estado. En las Empresas del Estado se evalúa la eficiencia de la gestión administrativa.

En la ley 24.156 se establece dos tipos de controles:

- 1) *Control interno*: realizado por la Sindicatura General de la Nación, que es una entidad con personería jurídica propia y autarquía administrativa y financiera, que depende del poder ejecutivo, es un órgano normativo, de supervisión y coordinación. También es realizado el control interno por medio de las Unidades de Auditoría Interna que serán creadas en cada empresa, que tiene como tarea el examen posterior de las actividades financieras y administrativas de las entidades
- 2) *Control externo*: realizado por la Auditoría General de la Nación, que es una entidad con personería jurídica e

independencia funcional dependiente del Congreso Nacional.

- *Control ulterior o crítico*: La rendición de cuentas, con sus respectivos comprobantes, realizada por las empresas es diferente a la realizada por las haciendas anexas de producción y la hacienda central del Estado.

5.- Sociedad del Estado

El 13 de Agosto de 1.974 fue promulgada la ley N° 20.705 “Sociedades del Estado”.

Esta ley regula un nuevo tipo de ente jurídico que desarrollará actividades comerciales, industriales y la explotación de servicios públicos.

Definición: “Son sociedades del Estado aquellas que, con exclusión de toda participación de capitales privados, constituyan el Estado Nacional, los Estados provinciales, los municipios, los organismos estatales legalmente autorizados al efecto o las sociedades que se constituyan en orden a lo establecido por la presente ley, para desarrollar actividades de carácter industrial y comercial o explotar servicios públicos”.⁽¹²⁾

Las sociedades del Estado pueden ser unipersonales, estarán reguladas en cuanto a su constitución y funcionamiento a lo establecido por la ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales, siempre que sean compatibles con lo establecido por la ley N° 20.705.

Las sociedades del Estado nunca podrán transformarse en sociedades anónimas con participación mayoritaria, tema que será tratado más adelante, y tampoco podrá incorporara a su capital, capitales privados. El capital está representada por certificados nominativos, que solo podrán ser negociable entre las sociedades que desarrollan actividades industriales, comerciales o explotación de servicio, donde no exista la participación de capitales privados y que sean constituidas por el Estado Nacional, Estado Provincial, los municipios, los

⁽¹²⁾ Art. 1, Ley de Sociedades del Estado, N° 20.705, (año 1974).

organismos estatales legalmente autorizados al efecto o las sociedades que se constituyan en orden a lo establecido por la ley que estamos analizando (Ley 20.705)

Con respecto a la declaración en quiebra de las sociedades del Estado, existen una contra indicación entre lo que establece la ley que regula la constitución y funcionamiento de estas, la ley N° 20.705 y la ley de Concursos y Quiebras N° 24.522.

Artículo 5° de la ley 20.705 “No podrán ser declaradas en quiebra. Sólo mediante autorización legislativa podrá el Poder Ejecutivo resolver la liquidación de una sociedad del Estado”

Artículo 2° ley N° 24.522 podrán ser declaradas en concurso las sociedades en las que el Estado Nacional, Provincial o municipal sea parte, cualquiera sea el porcentaje de su participación.

Por medio de esta ley se autoriza al poder ejecutivo a transformar si lo considera necesario, en Sociedades del Estado a las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, las sociedades de economía mixta, las empresas del Estado y las constituidas por regímenes especiales.

En cuanto al régimen de presupuesto la ley 24.156/92 (ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional) en sus artículos del 46 al 55 establece el régimen presupuestario de las empresas y sociedades del Estado, tema ya analizado y expuesto en el punto 3.1 de este capítulo.

Con respecto al régimen de control, son las mismas normas aplicadas en las empresas del Estado, al ser ambas (sociedad y empresa) haciendas de producción, es decir se aplica el control interno por medio de la Sindicatura General de la Nación y el control externo por medio de la Auditoría General de la Nación.

6.- Las Haciendas Paraestatales. Características que las identifican. Necesidades de su fiscalización

Las haciendas paraestatales son entidades que interesan al Estado porque cumplen fines sociales.

Si bien no revisten un carácter netamente público ya sea porque su patrimonio no integra el patrimonio estatal o sus recursos no provienen exclusivamente del presupuesto, el Estado en virtud de los fines que persiguen estas instituciones ejerce cierto tipo de control sobre las mismas.

Aunque pertenecen a particulares, tienen por objeto la realización de funciones que interesan a la comunidad por el tipo de necesidades de satisfacen.

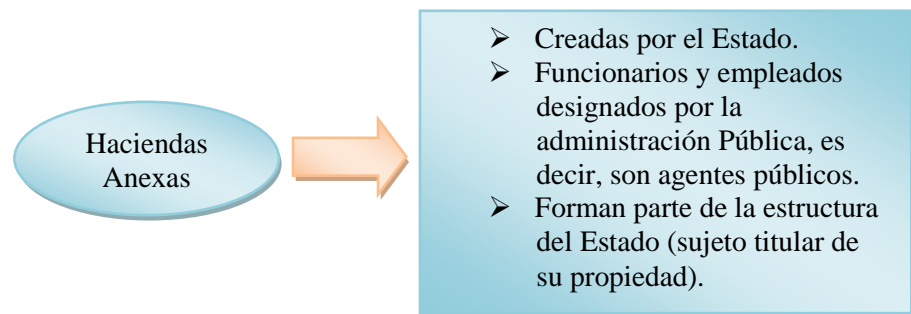
Volviendo al punto fundamental en el que el Estado tiene múltiples funciones, lo que motivó la aparición de una nueva estructura con haciendas anexas, se puede decir que en la actualidad no actúa solo en la consecución de sus fines.

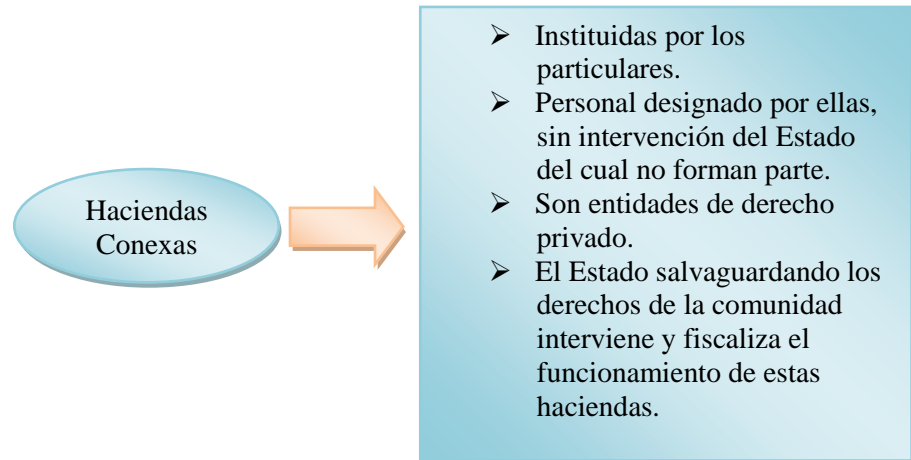
En este sentido también podemos hablar de haciendas pertenecientes a sujetos privados que realizan funciones paralelas o concurrentes a las haciendas públicas.

Este tipo de entidades se denominan “Haciendas Conexas” porque actúan junto al Estado aunque sin pertenecer a él como ya dijimos anteriormente, pero cumpliendo funciones que muchas veces son propias del Estado. Del concepto anterior se desprende el nombre de haciendas paraestatales.

En cuanto a su naturaleza jurídica, se caracterizan por ser entes de derecho privado (por tener patrimonio privado), con la salvedad de que sus funciones son públicas al satisfacer necesidades colectivas, este punto termina por marcar la diferencia sustancial entre haciendas anexas y conexas.

Cuadro comparativo entre haciendas anexas y conexas





Como se puede apreciar, estas haciendas interesan al Estado en cuanto al control para salvaguardar a la sociedad, motivo por el cual debe planificar y establecer los mecanismos e instrumentos adecuados para llevar a cabo tales controles.

Para distinguirlas de los establecimientos públicos, se las denomina “Establecimientos de utilidad pública”

Otra definición de haciendas paraestatales es la siguiente: “Se entiende por hacienda conexas o paraestatal a toda entidad de derecho privado con patrimonio o recursos propios, distintos a los del Estado, cuya actividad económica, en todo o en parte, este debe fiscalizar.”

Razones de la fiscalización por parte del Estado:

Tener responsabilidad en su dirección o administración.

- Por haber garantizado materialmente su solvencia o utilidades.
- Por estar asociado a la misma.
- Por haberle acordado concesiones o privilegios.
- Por aportarle o haberle aportado subsidios para su instalación o funcionamiento.
- Por los fines de interés común invocarlos para instituirlos o para obtener la adhesión pecuniaria.

6.1.- Formas o clasificación de las haciendas conexas

En este punto seguiremos la clasificación del autor Collazo para desarrollar las diversas formas que pueden tomar las haciendas paraestatales.

- *De la dirección o administración colocada bajo la responsabilidad del Estado:* Dentro de este grupo se encuentran las Cajas Nacionales de Jubilaciones y Pensiones donde se gestionan bienes de propiedad privada, los fondos y las rentas son de propiedad de los afiliados quedando afectados al cumplimiento de los objetivos de la ley. De lo anterior se desprende la necesidad de tutela estatal en la administración. Lo mismo es aplicable al sistema de las Obras Sociales, que fueron creadas por ley para la prestación de servicios sociales o asistenciales a las personas afiliadas, las que contribuyen en parte a su sostenimiento. En este caso el control es ejercido por el Estado para asegurar la continuidad y permanencia de la institución. Por este motivo se vio obligado a crear entidades específicas que tengan bajo su ordenamiento el contralor de las obras sociales como es la Superintendencia de Servicios de Salud. La fiscalización es ejercida en forma total cuando el Estado debe intervenirlas ejemplo: Subsidio de Salud, en tanto que normalmente la fiscalización es parcial. Otro tipo de empresas que se incluyen en este grupo de acuerdo al autor Collazo, son las empresas privadas en situación de bancarrota cuya administración decida asumir el Estado bajo el control del juez de concurso por razones de interés público y para asegurar la paz social.
- *Asociación del Estado con los particulares:* En este caso particular el Estado fiscaliza estas haciendas por estar asociado a ellas, ejerciendo su derecho como socio en la fiscalización de los negocios que desarrollen estas empresas. En este grupo

encontramos a las Sociedades de Economía Mixta y a las Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria.

- *De la delegación en la prestación de servicios públicos o en la ejecución de obras públicas a empresas privadas o mixtas, mediante contratos de concesión.* Este punto se desarrollará más adelante.
- *Del Otorgamiento de privilegios, garantías o subsidios para instalación o funcionamiento a entidades privadas hecho por el Estado:* Se trata de entidades que recibieron del Estado subsidios para su instalación o funcionamiento. Estas empresas son fiscalizadas específicamente en la inversión de las subvenciones que reciben. En este grupo se encuentran las incluidas en leyes de presupuestos especiales para recibir el auxilio estatal, por intermedio de algún subsidio en razón de la utilidad social de sus actividades, se pueden citar como ejemplos bibliotecas, clubes, entidades de beneficencia, iglesias, colegios particulares, instituciones culturales, asociaciones mutuales etc.
- *De la combinación de varias de las circunstancias apuntadas:* ejemplo, concesión con privilegios y subsidios.
- *De aquellos casos en que otras entidades desenvuelven funciones paralelas o concurrentes que imponen el ejercicio de control por parte del Estado:*

1) *Corporaciones públicas:* Asociaciones creadas por el Estado para cumplir determinados objetivos públicos y sometidas a un régimen de derecho público, particularmente en lo que refiere al control del Estado y a las atribuciones de la corporación sobre sus asociados. Ejemplo de este tipo de instituciones son los colegios profesionales (con control sobre la matrícula y poder disciplinario sobre sus miembros), los sindicatos, cooperativas, cámaras

comerciales o industriales cuando tengan un régimen de derecho público, es decir, cuando estén en juego intereses sociales.

- 2) *Fundaciones e instituciones públicas no estatales*, entes similares a los de punto anterior, pero sin carácter corporativo (gremial o asociacional), como ejemplo podemos señalar ciertas fundaciones de derecho público como la Miguel Lillo.
- 3) *Empresas privadas en virtud cesación de pagos*, o que afronten dificultades financieras que el Estado considere sea conveniente asistir por su preponderancia social, su envergadura económica, su desarrollo tecnológico o su influencia en la economía nacional, sometiéndolas a control.
- 4) *Entidades privadas de interés público* que se encuentran por este motivo sujetas a un control más estricto y con mayor reglamentación por parte del Estado. Estas se dividen en: A) Entidades sin fines de lucro como las cooperativas, sindicatos, mutualidades, establecimientos de enseñanza privada (que cumplan con el requisito de ser sin fines de lucro), las entidades o asociaciones de bien común como ALPI, Liga de lucha contra el cáncer, liga de lucha contra el HIV, etc. B) Entidades con fines de lucro: Bancos privados, entidades financieras y de seguros, empresas reglamentadas que por afectar muy directamente el interés público en razón de su actividad (Electricidad, siderurgia, etc.) reciben especial atención y control por parte del Estado; se les fijan imposiciones y limitaciones de variada naturaleza, estas últimas si son concesiones de servicios públicos, están comprendidas en el punto 3) que antecede.

6.2.- Necesidad de su fiscalización

El Estado es partícipe necesario en el control de las entidades paraestatales porque éstas desempeñan funciones y actividades que son consideradas de interés colectivo para la sociedad.

Al llevar a cabo fines de interés general que deberían ser satisfechos por parte del Estado, se puede decir que se trata de funciones “delegadas” directa o indirectamente, se hace necesario el establecimiento de los controles ya que éste no se delega jamás (tema tratado en el primer capítulo del presente trabajo).

Por supuesto que cada caso en particular tendrá diferentes matices y características en cuanto a control se trate, pero en esencia el objetivo es salvaguardar la actividad y reglarla en beneficio de la comunidad. Pueden ir desde participación activa en el desenvolvimiento de las actividades de la empresa a la mera fiscalización de las inversiones que hacen de los recursos recibidos para su reacción y/o funcionamiento.

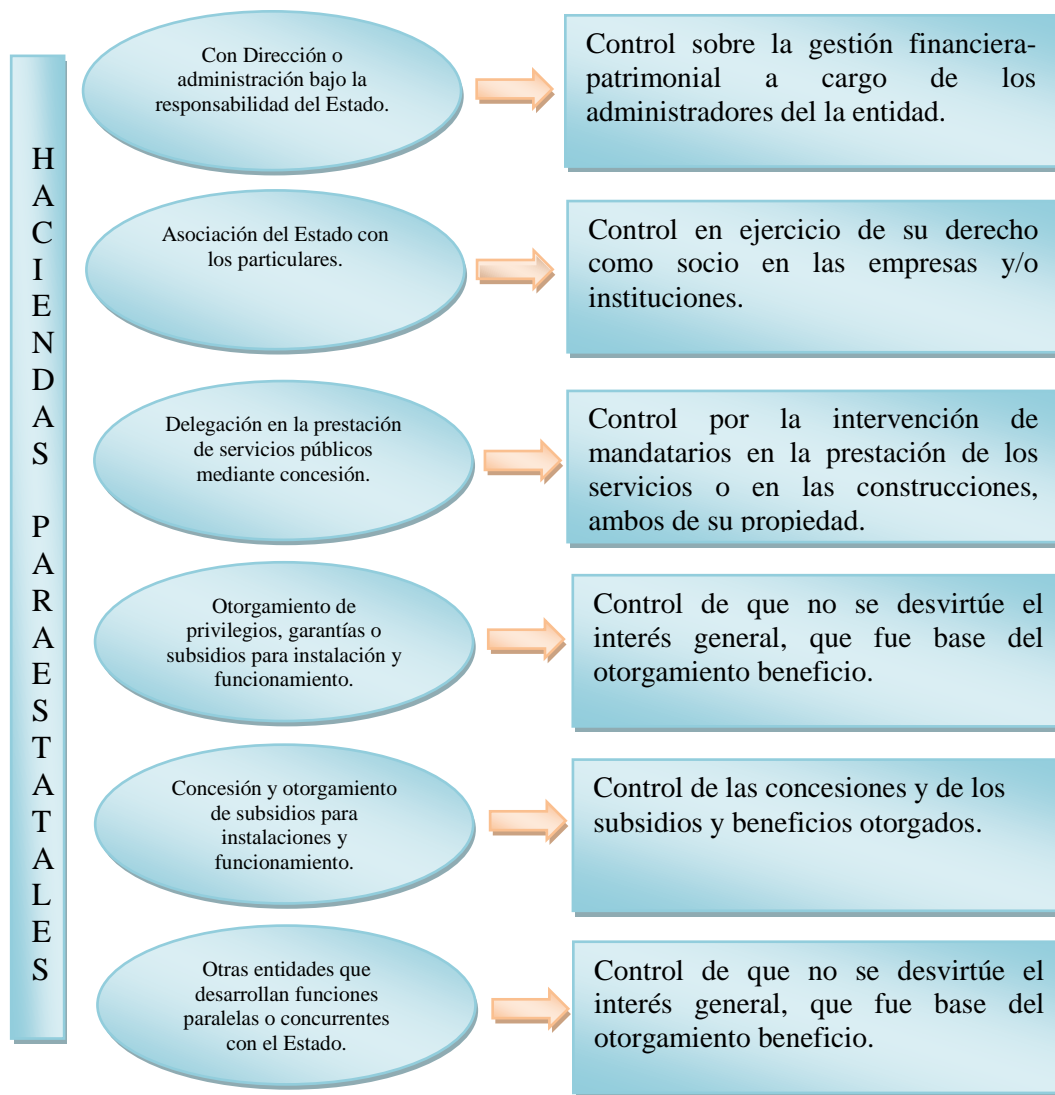
Siguiendo la clasificación antes expuesta, podemos decir que en el primer supuesto resulta indispensable establecer un eficiente control externo sobre la gestión financiero - patrimonial a cargo de los administradores, más si el Estado asume la tutela de su administración.

En el segundo caso, por derecho de asociación.

En el tercero, por intervenir mandatarios suyos en la prestación de un servicio que le sigue perteneciendo o en la construcción de una obra pública, también de su propiedad.

En el cuarto y sexto, para que no se desvirtúe el interés general que fue la base del otorgamiento, imposición, auxilio, auspicio o autorización.

6.3.- Tipos de Controles de acuerdo a la clasificación de las entidades paraestatales



7.- Tipos societarios más relevantes

Para concluir este capítulo, se hará una breve exposición sobre los tipos societarios más relevantes que se encuentran dentro de este universo de haciendas conexas.

7.1.- Sociedades de Economía Mixta

Las sociedades de Economía mixta son las que constituye el Estado con los particulares, entiéndase que estos últimos pueden ser personas físicas, jurídicas privadas o jurídicas públicas no estatales, para explotar actividades industriales, comerciales, servicios públicos u otra actividad de interés general y cuya administración se realiza a través de un órgano colegiado en el que están representados las dos categorías de socios.

7.1.1.- Características

Constituye una sociedad anónima o una cooperativa entre entidades estatales y particulares, con la proporción de aportes convenida entre ellos.

- Del concepto se desprende que estas empresas tienen como finalidad la prestación de servicios industriales o comerciales, pero no significa que puedan desarrollar otra actividad, mientras sea de interés general.
- Aporte estatal: por su índole difiere del aporte de los socios de cualquier otra sociedad. Reviste el carácter de especialidad y tiene como objetivo estimular a la actividad privada para el ejercicio de una rama de la industria o del comercio que ofrezca caracteres de interés general. Estos aportes pueden consistir:
 - 1) Concesión de privilegios de exclusividad o monopolio, exención de impuestos, protección fiscal, garantías de interés al capital invertido por los particulares.
 - 2) Primas y subvenciones, aportes tecnológicos.
 - 3) Anticipos financieros.
 - 4) Aportes de carácter patrimonial, en dinero, títulos públicos o especie, concesión de bienes en usufructo.
- Condición jurídica: Pueden ser públicas o privadas según sea la finalidad que se proponga en su constitución, amén de ello, es necesario realizar un examen global del estatuto y los fines de la

entidad. Una señal de que sea pública estará dada por la circunstancia de que ella detente ciertos derechos de poder público y que el control estatal sea constante. Se considera entidad pública estatal si es Estado tiene participación estatal mayoritaria y a la inversa si tiene participación estatal minoritaria se habla de una persona privada o pública no estatal.

- Régimen aplicable: Será de aplicación el decreto ley N° 15.349/46, la ley N° 19.550 de Sociedades Comerciales que mantiene un régimen jurídico especial para este tipo de sociedades. Es aplicable esta última en cuanto no sea contraria a las disposiciones del decreto ley.
- Administración: Con independencia de la proporción de los aportes, hay una coparticipación estatutaria fija, el presidente y un tercio de los directores son representantes del Estado.
- Sindicatura: La sindicatura representa exclusivamente a la entidad estatal, debiendo ser colegiada en número impar de acuerdo a los artículos 284 y 299 de la L.S.C. N° 19.550. La fiscalización estatal se divide en un control de tipo general ejercido por la Inspección de Personas Jurídicas que tiene por objeto asegurar el cumplimiento de las disposiciones legales y un control más específico separado en interno a cargo de los representantes, síndicos, etc. Y el control externo a cargo de la Auditoría general de la Nación.
- No pueden ser declaradas en quiebra, esto lo establece el art 11 del decreto ley que las rige.
- Cuando estas entidades exploten un servicio público se rigen por las normas aplicables a las concesiones, cuando no exploten un servicio público su régimen patrimonial y contractual es propio de una sociedad anónima o cooperativa.
- Contrataciones: En lo referente a las contrataciones de cosas y servicios hay que tener en cuenta que cuando las cosas o servicios

sean del ramo de su actividad, como es de suponer han de conocer el precio del mercado, no es necesario recurrir a procesos licitatorios semejantes a los utilizados por las haciendas de erogación, sino que basta con consultar al mercado proveedor. Cuando no lo sean, es imprescindible utilizar los procedimientos de licitación antes mencionados.

- Si el activo no alcanzara para cubrir el pasivo como resultado de la actividad de la sociedad, la responsabilidad del sector público estará limitada a su aporte societario.
- Vencido su término de duración, si la sociedad explota servicios públicos, el sector público podrá tomar a su cargo las acciones en poder de los particulares y transformarla en una entidad autárquica administrativa, continuando con el objeto de utilidad pública para el cual la sociedad hubiese sido creada.
- De acuerdo al art 372 de la L.S.C. N° 19.550, las disposiciones se aplicaran a las sociedades de economía mixta en cuanto no sean contrarias al decreto ley 15,349/46.

7.2.- Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria

En función al Decreto Ley N° 17.318/67 se deben distinguir dos tipos de sociedades anónimas con participación estatal. Esta separación se hace de acuerdo al porcentaje mayoritario o minoritario del aporte estatal.

- Sociedad anónima con participación estatal Mayoritaria.
- Sociedad anónima con participación estatal Minoritaria.

Fueron creadas con la finalidad de adaptar la forma y operatorias de las sociedades anónimas a los requerimientos propios de la actividad estatal y lograr así un sistema que permita armonizar la flexibilidad y fluidez operativas que son características de las empresas comerciales, con el adecuado control que exigen los intereses del Estado.

Este tipo de sociedades se caracteriza por:

- Carácter privado de los actos que emite y los contratos que celebra.
- Participación estatal mayoritaria.
- Participación estatal estatutaria.
- Representación accionaria del capital.
- Régimen de derecho público para el personal directivo.
- Régimen de derecho privado para el personal subalterno

El régimen aplicable se encuentra regulado en la órbita de la ley N° 19.550 “Ley de Sociedades Comerciales”, en la sección VI.

El artículo 308 de la ley establece que son sociedades con participación estatal mayoritaria las que se constituyen cuando el Estado (en todas sus formas: Nacional, Provincial, Municipal, Organismos Estatales legalmente autorizados al efecto) sean propietarios en forma individual o conjunta de acciones que representen por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) del capital social y que sean suficientes para prevalecer en las asambleas ordinarias y extraordinarias.

En función de lo establecido en el artículo siguiente (art. 309 LSC) también quedarán comprendidas en el régimen las sociedades anónimas en las que se reúnan con posterioridad al contrato de constitución los requisitos mencionados en el artículo 308, siempre que una asamblea especialmente convocada al efecto así lo determine y que no medie en la misma oposición expresa de algún accionista.

Con respecto a las prohibiciones e incompatibilidades para ser director de este tipo de sociedades se aplican las reglas del artículo 264 LSC excepto el inciso 4°.

“ARTICULO 264. - No pueden ser directores ni gerentes:

1°) Quienes no pueden ejercer el comercio;

2°) Los fallidos por quiebra culpable o fraudulenta hasta diez (10) años después de su rehabilitación, los fallidos por quiebra casual o los concursados hasta cinco (5) años después de su rehabilitación; los directores y administradores de sociedad cuya conducta se calificare de culpable o fraudulenta, hasta diez (10) años después de su rehabilitación.

3º) Los condenados con accesoria de inhabilitación de ejercer cargos públicos; los condenados por hurto, robo, defraudación, cohecho, emisión de cheques sin fondos y delitos contra la fe pública; los condenados por delitos cometidos en la constitución, funcionamiento y liquidación de sociedades. En todos los casos hasta después de diez (10) años de cumplida la condena;

4º) Los funcionarios de la administración pública cuyo desempeño se relacione con el objeto de la sociedad, hasta dos (2) años del cese de sus funciones.”⁽¹³⁾

En caso de que el capital privado ascienda al 20% del Capital total, los accionistas privados tendrán representación proporcional en el Directorio y elegirán por lo menos uno de los síndicos.

Cuando se ejerza por la minoría el derecho antes mencionado, no podrán ser directores, síndicos o integrantes del consejo de vigilancia por el capital privado los funcionarios de la administración pública.

En este sentido, el estatuto podrá prever la designación de uno o más síndicos y/o directores por parte de la minoría.

El artículo 312 de la ley expresa que las modificaciones al régimen de la sociedad anónima establecidas por esta sección dejarán de aplicarse cuando se alteren las condiciones previstas en el artículo 308.

En lo referente a la pérdida de la situación mayoritaria (artículo 313) y declaración en quiebra de estas sociedades (artículo 314), el artículo 293 de la ley 24.522 “Ley de Concursos y Quiebras” deroga estas disposiciones.

En este contexto normativo de la Ley de Concursos, el artículo 2 determina que pueden ser declaradas en concurso aquellas sociedades en las que el Estado Nacional, Provincial o municipal sea parte, cualquiera sea el porcentaje de su participación.

Por último, en cuanto a su régimen patrimonial y contractual, le es extensible lo aplicado a las sociedades de economía mixta.

⁽¹³⁾ Art. 264, Ley de sociedades comerciales, N° 19.550, (t.o. 1984).

Los actos y contratos no son administrativos por ser una entidad de derecho privado. Cuando no exploten un servicio público, su régimen patrimonial y contractual será el propio de una sociedad anónima.

En lo relativo a la contratación de cosas y servicios habrá que tener en cuenta que cuando sean del ramo de sus actividades no se realizan los procedimientos licitatorios bastando que se consulte al mercado proveedor; cuando no lo sean será imprescindible realizar estos procedimientos.

Cuando exploten un servicio público lo será por delegación incorporando las normas sobre concesiones.

En resumen, estos entes son considerados personas jurídicas de carácter privado, su régimen es semejante al de las sociedades anónimas.

7.3.- Concesiones de Servicios Públicos y de Obra Pública

Antes de exponer los conceptos y explyarnos en la concesión de servicios públicos y de las obras públicas, es necesario analizar las particularidades de la concesión.

En este sentido, se exponen las circunstancias que le dieron origen:

- *Conversión del servicio individual en colectivo:* Surge de la observación sobre cómo aumentar la eficiencia en la producción de servicios. Surgieron la ley de especialización (producir un solo producto) y la ley de los costos decrecientes (aumentar la cantidad producida). De esta manera nació el centro productor de servicios.
- *Quebrantamiento de la paridad jurídica:* Si bien los usuarios eran libres de utilizar los servicios del centro productor o los de los particulares, utilizaban los primeros por una cuestión económica, al darse esta situación, el centro productor tenía dominio sobre la misma y por ende no le preocupaba si los usuarios estaban satisfechos o no. Así se llega al quebramiento de la paridad jurídica entre ambos; en el campo laboral, los obreros se unieron formando sindicatos para defenderse frente a la empresa pero en el caso de

los usuarios no fue posible su nucleamiento. Así resulto de interés público que el Estado interviniera, transformándose tal servicio colectivo privado en servicio público.

- *Intervención del Estado:* El intervencionismo se llevó a cabo:
 - 1) Prestando directamente el servicio mediante una empresa del Estado o una sociedad del Estado.
 - 2) Delegando la ejecución del servicio, ya sea en una sociedad de economía mixta o sociedad anónima con participación estatal mayoritaria o a en una empresa privada.
- *Prestación directa por el Estado:* Esta prestación era factible de ser llevada a cabo por el Estado pero podrían faltarle elementos para afrontarlas. También le resultaba dificultoso someterse a las obligaciones administrativas que impone la ejecución del servicio.
- *Delegación en la ejecución del servicio:* Si el déficit de los elementos mencionados era parcial, se encargó tal ejecución a esas sociedades mixtas. Frecuentemente el déficit era total. Por la trascendencia política que la defensa de los usuarios importaba, el Estado pactó con el centro productor las condiciones en que los servicios debían ser prestados. De este modo se superó el quebrantamiento antes mencionado.
- *Delegación correlativa de las obras necesarias para la prestación del servicio:* En ocasiones para poder prestar un servicio es necesario construir obras antes y durante su transcurso (ejemplo, en la prestación de servicios ferroviarios o de energía). El Estado puede delegar su ejecución solamente ejerciendo el control. En este caso la concesión de obra pública lleva consigo la concesión de servicios públicos que la determina.
- *Concesión de obra pública:* El Estado concede la construcción de alguna obra, por ejemplo pavimentación de caminos, construcción de puentes, etc., En este caso, cuando la ejecución de la obra es

llevada a cabo por un tercero autorizado por el Estado, estamos en presencia de lo que se conoce como “Concesión de Obra Pública”.

- *Particularidades de la concesión:* Como los órganos hacendales tomando la representación de ciertos sectores sociales, contratan con terceros, delegándoles algunas funciones del Estado dentro de un cierto orden de precariedad, a los efectos de su ejecución, se tutelan intereses colectivos ajenos a la órbita hacendal. Por eso cabe considerarlos como contratos por los que se gestionan intereses públicos extra hacendales.

7.3.1.- Concesión de servicios públicos

“La concesión de servicios públicos es un contrato de derecho público, contrato administrativo por excelencia.”⁽¹⁴⁾

Puede definirse como un acto administrativo, un contrato de derecho público, por el cual se atribuye a una persona física o jurídica poder jurídico sobre una manifestación de la Administración Pública, con la finalidad de que ella gestione o realice el servicio público concedido.

En otras palabras, la administración delega en el concesionario el ejercer la parte de la gestión del servicio que le corresponde a ella. El concesionario actúa en nombre y por cuenta propia.

Es importante advertir que la autorización legislativa es necesaria cuando atribuir la concesión es competencia del Poder Legislativo o cuando se trate de un privilegio.

El ejercicio de la concesión se trata de una actividad pública o del Estado y no de un derecho de industria o comercio, por eso cuando el Estado concede la prestación de un servicio público ejerce una potestad incuestionable, que se expresa en el acto reglamentario y fija su duración en la forma y condiciones que él juzgue necesarias y/o convenientes.

⁽¹⁴⁾ COLLAZO, Oscar Juan, *op. cit.*, Pág. 391.

El régimen jurídico de la concesión señala que es un contrato de derecho público y presupone dos situaciones jurídicas:

- *Legal o reglamentaria*: Es la más importante y domina a toda la operación.
- *Contractual*: Es de derecho administrativo y atribuye derechos y obligaciones al concesionario.

La situación legal reglamentaria obedece a dos principios:

- El servicio público no debe ser interrumpido más de lo que sería si él fuere organizado y prestado por la Administración Pública.
- Deberá ser mejorado por nuevas reglamentaciones, al igual que si estuviera a cargo de la Administración, puesto que los usuarios no deben sufrir las consecuencias que puedan derivar del hecho de que el servicio haya sido concedido. El servicio debe conservar su flexibilidad institucional.

La situación contractual es esencialmente de naturaleza financiera y destinada a asegurar la remuneración del concesionario sobre bases determinadas que aseguren recuperar el costo más la obtención de un beneficio.

Las cláusulas de la concesión son pactadas también en favor de los usuarios del servicio público, quienes pueden invocarlas para obtener el servicio o bien para obligar al concesionario a prestar el servicio en forma regular, continua y según los precios establecidos. No obstante ello, los usuarios no pueden influir en ese régimen. Respecto a ellos existe un contrato de adhesión que puntualiza además de las características comunes del contrato de concesión lo siguiente:

- *Es sinalagmático* porque obliga recíprocamente al concedente y concesionario conforme a las normas del derecho administrativo.
- *Es conmutativo*: Las prestaciones a que están obligados las partes son ciertas. El servicio es cierto en cuanto a su naturaleza o clase pero no en cuanto a sus modalidades y que pueden variar de acuerdo con las necesidades colectivas: el mismo es susceptible de ser ampliado o modificado con tal que no se lo desnaturalice: El

concedente tiene derecho a imponer modificaciones sobre la base de la ecuación económica financiera y siendo conmutativo es por lo mismo oneroso.

Se celebra siempre *intuitu personae*: En la adjudicación y formalización del contrato la personalidad del concesionario entra como elemento particular, sea por su competencia, solvencia, etc., por consiguiente este no puede transferir la concesión sin el consentimiento de aquel de quien aquella emana.

Es importante aclarar que las cláusulas concesionarias son mutables en la medida que lo exijan los cambios tecnológicos y/o económicos. Rige el principio de la invariabilidad del fin, es decir el de la prestación del servicio y el de la variabilidad de la relación.

El concesionario tendrá el derecho a exigir en su favor la modificación del acuerdo concesionario, cuando las condiciones hayan variado en tal forma que le imposibiliten el cumplimiento de su cometido, también el Estado tendrá derecho a modificar en favor del usuario las condiciones pactadas, toda vez que la técnica imponga la necesidad de variar e incorporar nuevas formas en la prestación del servicio.

El autor Collazo en su obra advierte que no se delega el servicio mismo sino su ejecución o prestación y, por lo tanto, tampoco se concede el poder de regulación.

Por consiguiente, el concedente es siempre una entidad administrativa: Estado, provincia o comuna y a ella le corresponde la fiscalización de la prestación, la delegación del control no es posible: como el contrato debe cumplirse en determinadas condiciones económicas que aseguren, por un lado, la economía y eficacia del servicio y, por otro, posibiliten el justo y equitativo beneficio del concesionario, el acuerdo lleva consigo la facultad del concedente de investigar, si en la relación del servicio, dichas condiciones se cumplen. Y el control debe ser interpretado en sentido amplio.

7.3.2.- Concesión de Obras publicas

En la concesión de obras públicas el objeto del contrato es la construcción de una obra destinada al servicio público. La administración encomienda a una Empresa la realización o ejecución de una obra o trabajo público, acordándole durante un término la explotación de la misma.

La obra en este caso es construida por el concesionario haciéndose cargo del costo a asumiendo el riesgo; la administración le otorga el privilegio de explotarla durante el lapso necesario para amortizar el capital y demás gastos de explotación.

El tercero tiene autorización para recabar de los propietarios contiguos una contribución especial que le permita el resarcimiento de su costo y la obtención del beneficio establecido.

7.3.2.1.- Régimen legal

En este punto se nombran los puntos más sobresalientes del régimen legal que regula a este tipo de contratos de concesión. La Ley N° 17.520 de Obras públicas reglamenta este tipo de actividad, establece entre sus artículos las modalidades de las concesiones tipificando que las mismas podrían ser:

- A título oneroso, imponiendo al concesionario una contribución determinada en dinero o una participación sobre sus beneficios a favor del Estado.
- Gratuita.
- Subvencionada por el Estado, con una entrega inicial durante la construcción o con entregas en el periodo de explotación, reintegrables o no al Estado.

Así mismo, para poder definir la modalidad dentro de las alternativas, el PE deberá considerar:

- Que el nivel medio de las tarifas no podrá exceder al valor económico medio del servicio ofrecido.

- La rentabilidad de la obra, teniendo en cuenta el tráfico presunto, el pago de la amortización de su costo, de los intereses, beneficio y de los gastos de conservación y de explotación.
- Si al definir la modalidad de la concesión a otorgar se optase por la gratuita o subvencionada por el Estado, deberán precisarse las obligaciones de reinversión del concesionario o de participación del Estado en el caso de que los ingresos resulten superiores a los previstos (Artículo 3 ley N° 17.520).

El Poder Ejecutivo queda facultado para establecer desgravaciones en el impuesto a los réditos (actual ganancias) que deben abonar los inversores en las sociedades o entes concesionarios, dentro de los siguientes límites:

- A los suscriptores iniciales de acciones de la concesionaria y a los inversores iniciales que efectúen aportes hasta integrar el capital total de la misma: hasta el CIENTO POR CIENTO (100 %) del monto integrado en el ejercicio.
- A los suscriptores iniciales de bonos o títulos con garantía del Estado: hasta el SETENTA POR CIENTO (70 %) del monto integrado en el ejercicio.

Los suscriptores e inversionistas para tener derecho a la franquicia deberán mantener sus aportes de capital en la concesionaria, por un término no inferior a DOS (2) años; en caso contrario deberán reintegrar a su balance impositivo los importes respectivos en el año que tal hecho ocurra. El mismo criterio se aplicará para los suscriptores de bonos o títulos.

El Poder Ejecutivo queda facultado, asimismo, para establecer la exención, a la entidad concesionaria, por un término como máximo igual al plazo de la concesión, del impuesto al rédito producido por la explotación de la obra pública.

En cuanto a las garantías, el artículo 5 in fine de la ley establece: "...Si la concesión previese que los entes o sociedades concesionarias pudieran o debieran obtener total o parcialmente los fondos necesarios para financiar las obras motivo de la concesión mediante el recurso del crédito, las cartas orgánicas de tales entes o

sociedades deberán autorizarlos a emitir bonos o títulos y a contraer cualquier deuda u obligación, en moneda local o extranjera, vinculada con tales inversiones. Dichos bonos, títulos, obligaciones o deudas podrán gozar de la garantía del Estado de acuerdo con los términos del artículo 9° y esta circunstancia deberá hacerse constar en la concesión.”⁽¹⁵⁾ Así mismo el artículo 9 expresa: “El uso por los concesionarios de las facultades de emitir y colocar valores y contraer deudas con garantías del Estado a que se refieren los artículos 5° y 7° quedará sujeto a autorización previa de las autoridades económicas y monetarias competentes, al solo efecto de la determinación de la oportunidad y de las condiciones de las operaciones a realizar.”⁽¹⁶⁾

En lo que respecta a la fiscalización de las concesiones de obra pública, el artículo 5 tercer párrafo fija que el Estado designará su representación o delegación en el ente concesionado, cualquiera sea su naturaleza, con las facultades que se fijan en el contrato de concesión para ejercer la fiscalización de la misma.

Contenido del Contrato: En todos los casos el contrato de concesión deberá definir:

- El objeto de la concesión.
- Su modalidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2° de la ley.
- El plazo.
- Las bases tarifarias y procedimientos a seguir para la fijación y los reajustes del régimen de tarifas.
- La composición y las facultades de la representación o de la delegación a que se refiere el artículo 5° de la ley.
- La indicación -si correspondiese- de utilizar recursos del crédito para financiar las obras según lo previsto en el artículo 5°.
- Las garantías a acordar por el Estado.
- Los alcances de la desgravación impositiva, si la hubiere.

⁽¹⁵⁾ Art. 5 in fine, Ley de Obras Públicas, N° 17.520, (t.o. 1967).

⁽¹⁶⁾ Ibíd.

- El procedimiento de control contable y de fiscalización de los trabajos técnicos.
- Las obligaciones recíprocas al término de la concesión.
- Las causales y las bases de valuación para el caso de rescisión.

En los casos en que las inversiones motivo de la concesión fuesen a ser financiadas con recursos del crédito a obtenerse por el Estado o por el concesionario con la garantía de éste, la concesión -además de prever los procedimientos de fijación y ajuste de tarifas- deberá contener las disposiciones que aseguren la amortización y servicio de las deudas y obligaciones a contraerse, así como la obligación del Estado de proveer el eventual defecto de ingresos si las tarifas autorizadas o reajustadas no resultasen suficientes.

Expropiación: El artículo 10 de la ley expresa que se declararán de utilidad pública y sujetos a expropiación todos los bienes muebles e inmuebles requeridos para la realización de las obras comprendidas en la ley.

“Por ultimo la ley establecía la creación de un fondo para estudios y control de las concesiones, de igual manera define los aportes:

- Un aporte de doscientos millones de pesos moneda nacional (\$ 200.000.000) provenientes de rentas generales por esta única vez.
- El medio por ciento (0,5 %) de la recaudación que por peaje o tarifas se perciba en las obras ejecutadas por este sistema en el territorio del país.
- El uno por ciento (1 %) de las ventas de terrenos e inmuebles o locaciones que realicen los entes concesionarios.
- Todo otro aporte que se disponga en el futuro.”⁽¹⁷⁾

El Poder Ejecutivo queda facultado para reglamentar la disposición de estos recursos e incorporar las partidas respectivas en el presupuesto, con el régimen que estime más conveniente. Atribuía competencia a la Secretaria de Obras Publicas el manejo y control de las concesiones mediante el artículo 11 de la ley N° 17.271,

⁽¹⁷⁾ Actualmente estos valores perdieron vigencia.

modificada por la Ley de Ministerios N° 18.416 en el año 1969. Cabe resaltar que en la actualidad existe otra ley de ministerios vigente que es la N° 26.338.

CONCLUSION

A lo largo de este trabajo analizamos un tema muy importante para el Estado, ¿Cómo satisfacer las necesidades de la comunidad? Que es el objetivo principal. En un principio existía una única Hacienda central, luego con la descentralización burocrática, el Poder Ejecutivo delega poderes de decisión a órganos de su dependencia, con el objetivo de atender servicios propios del Estado de manera más eficiente. Con el paso del tiempo se crean los entes con personalidad jurídica propia, generalmente con patrimonio y recursos propios, constituyendo las llamadas HACIENDAS ANEXAS, tema de análisis central de este trabajo. Entre estas podemos distinguir las Haciendas de Erogación y las Haciendas de producción.

La diferencia que existe entre ambas haciendas anexas, es el tipo de servicio que presta cada una, la primera tienen por objeto la atención de los servicios generales e indivisibles, desarrollan actividades semejantes a las realizadas por la hacienda central, mientras que las segundas atienden servicios públicos especiales o divisibles. Un concepto muy importante es que ambos tipos de sub-haciendas forman parte de la hacienda general del Estado. También expusimos y analizamos los regímenes presupuestario, patrimonial, contable, contractual y de control de las haciendas anexas.

Las haciendas de producción son las Empresas Públicas las que se clasifican en Empresas del Estado, Sociedad del Estado. Dentro de las haciendas paraestatales encontramos las Empresas de Economía Mixta, Sociedad con participación estatal mayoritaria, Consorcio públicos, entre otras. Investigamos las leyes que las rigen, la participación y el control que tiene el Estado sobre ellas.

Analizamos la diferencia entre las haciendas anexas y conexas, tema que fue fundamental para poder identificarlas claramente a cada una de ellas.

En conclusión el tema desarrollado en este trabajo nos pareció muy importante, ya que nos permitió conocer como hace el Poder Ejecutivo para llegar a cumplir con el principal objetivo que tiene el Estado “satisfacer las necesidades de la comunidad que de manera individual esta no podría satisfacer”.

Lo que también podemos concluir es que de una u otra forma todos nosotros formamos parte de las haciendas anexas creadas por el Estado y analizadas en este trabajo.

INDICE BIBLIOGRAFICO

a) General:

ALE, Miguel Ángel, Manual de Contabilidad Gubernamental, Ediciones Macchi, (Buenos Aires, 1994).

COLLAZO, Oscar J., Administración Financiera y los Sistemas del Sector Público Nacional, Ediciones Interoceánicas, (Buenos Aires, 1994).

DROMI, José R., Derecho Administrativo Económico, Ediciones Astrea, (Buenos Aires, 1977).

LAS HERAS, José María, Estado Eficiente, Editorial Osmar D. Buyatti, 2ª Edición, (Buenos Aires, Marzo 2008).

b) Especial:

ATCHABAHIAN, Adolfo, Régimen Jurídico de la gestión y del control de la Hacienda Pública, 2ª Edición, Ediciones Depalma, (Buenos Aires, 1999).

COLLAZO, Oscar Juan., Administración Pública, Ediciones Macchi, (Buenos Aires, 1994), Tomo II.

c) Otras Publicaciones:

Constitución Nacional, (Reforma año 1994).

Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, N° 24.156 (Año 1992)

Ley Régimen y Funcionamiento de Empresas del Estado N° 13.653, (Año 1949), modificada por Ley N°14.380, (Año 1954) y Ley N° 15.023, (Año 1959).

Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 (Año 1972).

Ley de Sociedades del Estado N° 20.705, (Año 1974).

Ley de Concursos y Quiebras N° 24.522, (Año 1995).

Decreto Reglamentario N° 436, (Año 2000).

Decreto Reglamentario N° 1023, (Año 2001).

d) Consultas en internet:

www.infoleg.gov.ar, (Noviembre 2012).

www.mecon.gov.ar, (Octubre 2012).

www.jgm.gov.ar, (Octubre 2012).

www.presidencia.gov.ar, (Noviembre 2012).

INDICE ANALITICO

Prólogo.....	1.-
--------------	-----

CAPITULO I

Haciendas Descentralizadas, Anexas y/o Menores en la organización hacendal del Estado

1.- Algunos conceptos importantes.....	3.-
1.1.- Hacienda Pública.....	5.-
1.2.- Hacienda Central.....	6.-
2.- Concepto de Hacienda Descentralizada.....	7.-
2.1.- Tipos de Descentralización.....	8.-
3.- Atributo de las Haciendas Anexas como entidades de derecho.....	11.-
4.- Razones para crearlas y su evolución en sus características económicas y jurídicas.....	12.-
4.1.- Evolución de las entidades descentralizadas.....	12.-
5.- Preeminencia de los órganos máximos; la superintendencia del órgano ejecutivo.....	15.-
6.- Concepto y alcance de la autarquía para la administración de la hacienda del Estado.....	17.-
6.1.- Clasificación de las entidades descentralizadas.....	18.-

CAPITULO II

Haciendas de erogación y de Producción

1.-Introducción.....	20.-
----------------------	------

2.- Haciendas menores de erogación, características que la identifican.....	22.-
3.- Régimen presupuestario, patrimonial, contractual, contable y de control de las Haciendas Menores Anexas de Erogación.....	24.-
3.1.- Régimen Presupuestario.....	24.-
3.2.- Régimen Patrimonial.....	26.-
3.3.- Régimen Contractual.....	27.-
3.4.- Régimen Contable.....	28.-
3.5.- Régimen de Control.....	29.-
4.- Las Haciendas Menores de Producción, característica de su autarquía.....	32.-
4.1.- División de las Haciendas de producción.....	34.-
5.- Régimen presupuestario, patrimonial, contractual, contable y de control de las Haciendas Menores de Producción.....	35.-
5.1.- Régimen Presupuestario.....	36.-
5.2.- Régimen Patrimonial.....	38.-
5.3.- Régimen Contractual.....	38.-
5.4.- Régimen Contable.....	38.-
5.5.- Régimen de Control.....	39.-
6.- Visión productivista del Estado.....	39.-

CAPITULO III

Las Empresas y Sociedades del Estado. Las Haciendas Paraestatales

1.- Introducción.....	41.-
2.- Empresas Publicas.....	42.-
2.1.- Elementos de las Empresas Publicas.....	43.-
2.2.- Clasificación de las Empresas Publicas.....	44.-
3.- Empresas del Estado.....	44.-
3.1.- Características de las Empresas del Estado.....	46.-
3.2.- Leyes que la regulan.....	46.-
4.- Régimen presupuestario, patrimonial, contractual, contable y de control de las Empresas del Estado.....	46.-

4.1.- Régimen Presupuestario.....	47.-
4.2.- Régimen Patrimonial.....	48.-
4.3.- Régimen Contractual.....	49.-
4.4.- Régimen de Contable.....	49.-
4.5.- Régimen de Control.....	50.-
5.- Sociedades del Estado.....	53.-
6.- Las Haciendas Paraestatales. Características que las identifican.....	54.-
6.1.- Formas o clasificación de las Haciendas Conexas.....	57.-
6.2.- Necesidad de su fiscalización.....	60.-
6.3.- Tipos de controles de acuerdo a la clasificación de las entidades paraestatales.....	61.-
7.- Tipos de Sociedades más relevantes.....	61.-
7.1.- Sociedad de Economía Mixta.....	62.-
7.1.2.- Características.....	62.-
7.2.- Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria.....	64.-
7.3.- Concesiones de servicios.....	67.-
7.3.1.- Concesiones de servicios públicos.....	69.-
7.3.2.- Concesiones de obras publicas.....	71.-
7.3.2.1.- Régimen legal aplicable.....	72.-
Conclusión.....	77.-
Índice Bibliográfico.....	79.-
Indice Analítico.....	81.-