

Expediente N° 2194-D-09
Firmante: Dip. Nac. Claudia A. Bernazza

FORTALECIMIENTO DEL ESTADO

TÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1º.- OBJETO.- Esta ley tiene como objeto el fortalecimiento del Estado a través de un diseño institucional que permita satisfacer el interés público.

ARTÍCULO 2º.- PRINCIPIOS RECTORES.- A los fines de la aplicación de la presente ley, se tendrán en cuenta los siguientes principios:

1. Presencia protagónica del Estado en las actividades sociales y económicas, para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social.
2. Fortalecimiento del Estado a través de una organización institucional que esté al servicio de los intereses de la Nación.
3. Ética pública basada en un compromiso con el Proyecto de Nación, entendiéndose por tal un compromiso institucional que instituye al Estado como el garante de la inclusión y el desarrollo.
4. Gestión Pública basada en la planificación estratégica y la gestión por objetivos y resultados.
5. Intervención activa de los trabajadores a través de la propiedad social participada u otras modalidades que tornen operativo el precepto constitucional de participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección.

Los principios antes mencionados constituyen una enumeración meramente enunciativa.

ARTÍCULO 3º.- ÁMBITO DE APLICACIÓN.- Esta ley es de aplicación a la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, Empresas del Estado, Sociedades del Estado,

Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedad de Economía Mixta y toda otra forma organizativa con participación estatal.

ARTÍCULO 4º.- INTERÉS ESTRATÉGICO.- Se califica como de interés estratégico toda actividad socioeconómica esencial para el desarrollo nacional. Asimismo, se considera de interés estratégico al sector o industria de importancia vital para el desarrollo comercial, económico, turístico de una región o aquella necesaria para la integración nacional o regional.

ARTÍCULO 5º.- MANIFESTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO NACIONAL.- Una vez declarada una actividad o prestación de bienes y servicios como de interés público o estratégico por parte del Poder Ejecutivo Nacional, se procederá conforme lo previsto por la presente ley. Asimismo, el Poder Ejecutivo Nacional establecerá, mediante decisión fundada, la forma organizativa que se adoptará para desarrollar la actividad o prestación de bienes y servicios calificados de interés estratégico.

TÍTULO II

ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL CON PARTICIPACIÓN ESTATAL

ARTÍCULO 6º.- OBJETO.- Toda actividad de producción de bienes o prestación de servicios de interés público o estratégico será realizada a través de una organización institucional con participación estatal.

ARTÍCULO 7º.- CALIFICACIÓN.- Se entiende que habrá participación estatal cuando el Estado realice una actividad de producción de bienes o prestación de servicios de interés público o estratégico a través de la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, Empresas del Estado, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, Sociedad de Economía Mixta u otras modalidades organizativas en las que intervengan el Estado Nacional o los estados provinciales y municipales.

ARTÍCULO 8º.- MANIFESTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO.- Para proceder a la adopción de una forma organizativa con participación estatal será necesaria una declaración del Poder Ejecutivo Nacional en la que se expresen los motivos que justifican la opción elegida.

ARTÍCULO 9º.- APROBACIÓN.- Toda participación estatal en una actividad de producción de bienes o prestación de servicios de interés público o estratégico deberá ser aprobada por ley del Honorable Congreso de la Nación.

ARTÍCULO 10.- PROCEDIMIENTO.- El Poder Ejecutivo Nacional podrá delegar en el Ministerio u organismo competente o con capacidad para afrontar la actividad, la elaboración del proyecto por medio del cual se fijarán las condiciones de la operatoria.

ARTÍCULO 11.- PROYECTO.- El proyecto deberá contener como mínimo:

- a) La determinación de la forma organizativa mediante la cual se proveerán los bienes o se prestarán los servicios públicos de interés público o estratégico.
- b) Justificación de la operatoria de reconversión que se propone, si correspondiere.
- c) Incidencia presupuestaria de la operatoria.
- d) Fundamentación de la necesidad –si existiere- de cubrir los déficits financieros y operativos de la actividad, presentando los mecanismos financieros y operativos a implementar.

ARTÍCULO 12.- FACULTADES.- A consecuencia de la adopción de la forma organizativa estatal el Poder Ejecutivo Nacional podrá:

- a) Constituir sociedades de acuerdo a los tipos establecidos por las leyes vigentes.
- b) Constituir Empresas del Estado de acuerdo a lo establecido por la Ley 13.653.
- c) Proponer la creación de un ente autárquico que lleve adelante la prestación del servicio público de interés público o estratégico.
- d) Efectuar contratos de concesiones de acuerdo a la normativa vigente.
- e) Otorgar permisos o licencias para la explotación de servicios públicos o de interés general.

- f) Dictar los actos administrativos e implementar los procedimientos administrativos necesarios o convenientes para satisfacer el interés público, con el fin de dar así efectivo cumplimiento a los objetivos de la presente ley.

ARTÍCULO 13.- PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS.- En aquellas formas organizativas donde se admita la participación de los trabajadores en el capital social tendrán prioridad en su adquisición en un porcentaje no inferior al DIEZ por ciento (10 %), a través del Programa de Propiedad Participada.

TÍTULO III COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

ARTÍCULO 14.- OBJETO.- La colaboración público-privada tendrá lugar toda vez que, por razones de interés público o estratégico, el Estado requiera la actuación del sector privado en actividades o prestación de bienes y servicios públicos.

ARTÍCULO 15.- MANIFESTACIÓN DEL EJECUTIVO.- El Poder Ejecutivo Nacional dictará el Acto Administrativo en el cual declarará la necesidad de colaboración público-privada. Dicho acto deberá estar debidamente motivado, junto con las razones políticas, económicas y jurídicas que llevaron a la toma de la decisión.

ARTÍCULO 16.- PRELACIÓN.- En los casos de ser necesaria la participación privada en actividades realizadas por el Estado se dará prioridad a las cooperativas u otras formas asociativas solidarias.

ARTÍCULO 17.- LÍMITE.- Cuando se trate de actividades o servicios de interés público o declarados de interés estratégico, el Estado Nacional no podrá ceder la mayoría de su capital ni la capacidad de decisión estratégica.

El Estado Nacional tendrá derecho de veto en las decisiones económicas, financieras, operativas o de otra índole que se tomen.

ARTÍCULO 18.- RENEGOCIACIÓN.- Cuando circunstancias extraordinarias requieran la renegociación de los contratos referidos a servicios públicos, las empresas concesionarias deberán garantizar las condiciones de accesibilidad, continuidad, seguridad y calidad de los mismos.

ARTÍCULO 19.- MECANISMOS DE INFORMACIÓN.- En el proceso de renegociación deberán implementarse mecanismos que permitan la adecuada información a usuarios y consumidores de bienes y servicios, tales como audiencias públicas y consultas públicas a las asociaciones del sector, recabando de ellas las mejoras que puedan incluirse en los respectivos acuerdos.

ARTÍCULO 20.- PARTICIPACIÓN DE LOS EMPLEADOS.- En la colaboración público-privada, los empleados tendrán prioridad para la adquisición del capital en un porcentaje no inferior al DIEZ por ciento (10 %) a través del Programa de Propiedad Participada previsto en la Ley 23.696.

TÍTULO IV

COMISIÓN BICAMERAL PERMANENTE DE FORTALECIMIENTO DEL ESTADO

ARTÍCULO 21.- CREACIÓN.- Créase en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado.

ARTÍCULO 22.- OBJETO.- La Comisión tiene como objeto analizar, evaluar y emitir informes y dictámenes sobre los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo Nacional referidos a la forma organizativa con la que se llevará adelante una actividad de producción de bienes o prestación de servicios públicos.

ARTÍCULO 23.- INFORMACIÓN.- Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión deberá ser informada permanentemente o a su requerimiento de toda circunstancia que se produzca en los temas relativos a su competencia, debiéndosele remitir, junto con la información pertinente, la documentación relativa al tema en cuestión.

ARTÍCULO 24.- FACULTADES.- Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión podrá:

- a) Formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes
- b) Emitir informes y dictámenes en los asuntos a su cargo.
- c) Convocar a Audiencia Pública en los términos del artículo 42 de la Constitución Nacional.
- d) Invitar a los entes reguladores y los representantes de las empresas concesionarias para que emitan su opinión.
- e) Realizar toda otra actividad que sea menester.

ARTÍCULO 25.- COLABORACIÓN.- La Auditoría General de la Nación y la Sindicatura General de la Nación actuarán en colaboración permanente con la Comisión.

ARTÍCULO 26.- INTEGRACIÓN.- La Comisión estará integrada por seis (6) senadores y seis (6) diputados, elegidos por las Honorables Cámaras de Senadores y Diputados de la Nación, respetando la pluralidad de la representación política de dichas Cámaras.

El presidente de la Comisión será designado a propuesta del bloque político mayoritario.

A los fines de su funcionamiento, la Comisión deberá dictar su propio reglamento interno.

ARTÍCULO 27.- DICTAMEN.- La Comisión emitirá dictamen aconsejando la aprobación, la modificación o el rechazo del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo Nacional, el que deberá ser acompañado por un escrito justificando de manera clara y fundamentada las razones de la decisión adoptada.

ARTÍCULO 28.- ELEVACIÓN Y TRATAMIENTO.- Emitido el dictamen, el mismo será elevado a las respectivas Cámaras en un plazo no mayor de quince (15) días, a los fines de su incorporación en el orden del día e inmediato tratamiento.

ARTÍCULO 29.- EFECTOS.- En caso de aprobación por parte de ambas Cámaras respecto del dictamen negativo elaborado por la Comisión, el mismo tendrá carácter vinculante para el Poder

Ejecutivo Nacional, el que no podrá insistir con su proyecto durante las sesiones ordinarias de ese año.

ARTÍCULO 30.- INCUMPLIMIENTO.- El incumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley por parte del Poder Ejecutivo Nacional traerá aparejada la nulidad absoluta de todos los actos celebrados en su consecuencia.

TÍTULO V INFORMACIÓN CIUDADANA

ARTÍCULO 31.- ACCESO A LA INFORMACIÓN.- En los procesos de participación estatal y participación privada deberá garantizarse al ciudadano el acceso a la información pública veraz, oportuna y completa de manera que pueda tener un conocimiento exhaustivo de los mismos.

ARTÍCULO 32.- PRINCIPIOS.- En el acceso a la información pública deberán respetarse los siguientes principios: gratuidad, publicidad, informalidad, celeridad.

ARTÍCULO 33.- MECANISMOS DE ACCESO.- Además de la normativa vigente en materia de acceso a la información pública, se establecerán portales interactivos a través de la red de Internet o de cualquier otra herramienta tecnológica de información y comunicación pertinente para garantizar el acceso libre y gratuito desde el inicio hasta la conclusión de los procesos de estatización y privatización.

TÍTULO VI DISPOSICIONES SUPLEMENTARIAS

ARTÍCULO 34.- Derógase el artículo 14 de la Ley 23.696. La competencia de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones es transferida a la Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado creada por esta ley.

ARTÍCULO 35.- Derógase la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento creada por Ley 25.561 -con las modificaciones introducidas por Ley 26.122 -, cuya competencia es transferida a la Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado creada por esta ley.

ARTÍCULO 36.- Modifícase el artículo 23 de la Ley 23.696, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“ESTRUCTURA Y RÉGIMEN JURÍDICO. El ente a privatizar según el Programa de Propiedad Participada deberá estar organizado bajo la forma de Sociedad Anónima, cooperativa o entidad asociativa. En caso de ser necesario, el Poder Ejecutivo Nacional hará uso de facultades que le otorga esta ley para el cumplimiento de este requisito.”

TÍTULO VII DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 37.- RECUPERACIÓN DE EMPRESAS. El Estado a través de políticas públicas, fomentará las formas asociativas solidarias en la recuperación de empresas privadas en crisis.

ARTÍCULO 38.- ADHESIONES.- Se invita a los Estados provinciales y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

ARTÍCULO 39.- ORDEN PÚBLICO.- La presente norma es de orden público.

ARTÍCULO 40.- REGLAMENTACIÓN Y NORMAS COMPLEMENTARIAS.- Se fija un plazo de NOVENTA (90) días a partir de la publicación de la presente ley para su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

ARTÍCULO 41.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

En términos generales, podemos decir que el Estado Nacional como organización tiene como fin la satisfacción del bien común. La Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003) ha definido al Estado como "... la máxima instancia de articulación de relaciones sociales. Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el progreso económico y la reducción de la desigualdad social, el papel del Estado en las sociedades contemporáneas, y en particular en el área iberoamericana, es fundamental para el logro de niveles crecientes de bienestar colectivo."¹

En la idea de Nación se conjugan elementos materiales e ideales. Los primeros se vinculan con la organización institucional y la actividad social y económica en un momento y un espacio territorial determinado, y los segundos implican, conforme lo señala Oscar Oszlak, *la difusión de símbolos, valores y sentimientos de pertenencia a una comunidad diferenciada por tradiciones, etnias, lenguaje y otros factores de integración que configuran una identidad colectiva, una personalidad común que encuentra expresión en el desarrollo histórico* (Oszlak, 1997: 17-18).

El Estado, por su parte, puede definirse como una formalización institucional de la capacidad de articular y reproducir cierto patrón de relaciones sociales. El Estado se manifiesta como *un actor social, diferenciado y complejo (...) en el que el elemento homogeneizador (...) es la legítima invocación de una autoridad suprema que, en su formalización institucional, pretende encarnar el interés general de la sociedad* (Oszlak, 1997: 20).

La organización material del Estado Nacional debe sustentarse, entonces, en el Proyecto de Nación que anhelamos desde nuestras convicciones políticas. Los acuerdos a alcanzar son múltiples y complejos, y se encuentran permanentemente amenazados por la cooptación del aparato institucional por parte de grupos económicos o de poder para la satisfacción de intereses sectoriales.

¹ XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, *Carta Iberoamericana de la Función Pública*, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia junio 2003.

Decía Raúl Scalabrini Ortiz², *“Hasta el año 1929 la República Argentina vivió confiada en la ilimitada magnitud material de su porvenir. El futuro constituía una certidumbre que se cotizaba en el mercado de valores. Pueblo y gobierno flotaban en optimismo de opulencia, alejados de toda posibilidad de análisis. Nadie esperaba poseer los frutos del trabajo para gozarlos. Se los gozaba de antemano, mediante hipotecas, adelantos bancarios y préstamos de toda índole. Considerábamos que lo venidero era tan nuestro que nadie podía arrebatárnoslo y por eso le dábamos validez de actualidad. (...) Todas nuestras consideraciones se desplazaban en esa zona de credulidad fantástica. Respondíamos así al modo de educación implantado por los que poco a poco avanzaban en la dominación del país...Veíamos nuestro adelanto palpable: los grandes frigoríficos alzarse en los veriles de los ríos; los puertos extender sus malecones cordiales a los barcos del mar: las usinas punzar el cielo con sus agujas de humo. Veíamos las ciudades acrecentarse; multiplicarse las industrias(...) A nadie se le ocurría pensar que esa exhuberancia visible podía no ser verdaderamente una riqueza argentina y menos aún, que ese enorme poderío, tan apresuradamente erigido, podía ser una muestra de flaqueza y no una energía de la Nación. Entonces esas dudas hubieran sido cavilaciones desdeñadas. A nadie se le ocurría investigar quiénes eran los dueños de esas usinas, de esos ferrocarriles. El capital era un detalle inimportante. Lo trascendental era esa ilusión de prosperidad en que nos mecíamos”.*

Más cerca en el tiempo, a partir del golpe de estado de 1976, se produjo un cambio de paradigma en relación con el rol y la organización estatal. Este cambio se acentuó en la década del noventa, y tuvo como eje la reducción de roles y estructuras públicas, con las consecuencias por todos conocidas. Resulta necesario explicitar que las recetas neoliberales que impregnaron los procesos privatizadores del período no se dieron aisladas, sino que afectaron a la gran mayoría de los países emergentes y fueron el resultado de las recomendaciones que organismos internacionales realizaron a partir del Consenso de Washington. Estas recomendaciones no tuvieron en cuenta la idiosincrasia de cada país, y respondieron a la avanzada del mercado y los capitales globalizados. Las decisiones soberanas de cada Nación en materia de organización estatal se vieron relegadas por los condicionamientos que los organismos de crédito pusieron al otorgamiento de préstamos. La necesidad de liquidez primó en las decisiones, y la dependencia económica y financiera de los Estados, así como su reducción y debilitamiento, fue un proceso que se observó en toda la

² Scalabrini Ortiz, Raúl. *Política Británica en el Río de la Plata* La biblioteca argentina / Serie de Clásicos, Editorial Sol 90. Ed. 2001.

región. En nombre de una mejor organización, se desmanteló la institucionalidad pública con que contaban las naciones latinoamericanas.

Carles Ramio Matos y Miquel Salvador³, profesores de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, comentan las consecuencias de la utilización de modelos institucionales de los noventa:

Los valores neoliberales, empresariales e instrumentales que afectaron desde el modelo de Estado hasta las pautas culturales con las que operan los empleados públicos, han determinado la implementación de las técnicas e instrumentos que proponen las corrientes vinculadas a este enfoque y han tenido como impacto, no siempre explicitado, la transformación de los valores institucionales y culturales de los miembros de la administración pública que las adoptan. Atender a dichas consecuencias resulta esencial tanto para interpretar los resultados obtenidos como para valorar las alternativas de continuidad en su implementación.(...)Las estrategias modernizadoras de las corrientes privatistas en los '90 han alterado las relaciones entre el sector público, el mercado, el tercer sector y la familia, modelando un determinado modelo de Estado. Sus instrumentos pretendieron dar prioridad a la eficiencia, tanto del mercado como del sector público, por encima de otros criterios, como el de la equidad.

En la búsqueda de un modelo postburocrático que facilite una gestión flexible, económica, eficaz y eficiente, se ha generado en más de una oportunidad, un proceso de desintitucionalización orientado a demoler las bases de un modelo administrativo de carácter weberiano. En este camino pueden señalarse ciertos procesos de isomorfismo mimético, que implicaron la copia de modelos administrativos externos desvinculados de la tradición y de la cultura administrativa autóctona. (...)En lo que hace a los elementos externos que influyen en el proceso, se señalan tres. En primera lugar, las situaciones y procesos de isomorfismo coercitivo, que consisten en que tanto las grandes instituciones internacionales que operan en la región (fundamentalmente el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) como los países desarrollados con políticas de cooperación, imponen determinados modelos administrativos descontextualizados de las tradiciones administrativas de los países de la región. Como segundo elemento debe señalarse el fenómeno de la globalización, que en su dimensión del comercio internacional favorece la competitividad comercial de los países desarrollados en detrimento de los países en vías de desarrollo. En tercer lugar, las consecuencias derivadas del fenómeno de la sociedad de la información y de la importancia de

³ Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina. Año 2005.

alcanzar un nivel de competitividad importante con las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

En este sentido, las instituciones internacionales imponen unos modelos de Estado y unos modelos administrativos en función de las modas intelectuales del momento y de intereses difícilmente precisables. Condicionan las ayudas económicas a la implantación de un determinado modelo de Estado y de un determinado modelo administrativo, con independencia de que éstos sean consecuentes con la tradición y la cultura del país objeto de atención.

La globalización y la sociedad de la información representan fenómenos que combinados han servido para justificar cambios radicales e indiscriminados en estos países y que permiten manifestar de forma evidente las debilidades de los modelos desinstitucionalizados que los hace muy vulnerables. (...) Otra de las consecuencias más relevantes de las nuevas corrientes en gestión pública de los '90 ha sido la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional, que supone una ruptura con el modelo de Administración pública.

La Administración Relacional responde a un modelo en el que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones, reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas.

La externalización de los servicios públicos es una estrategia fundamental en el modelo de la Administración Relacional. En buena parte de los países de América Latina se externaliza de forma deficiente, ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. Es necesario definir, en primer lugar, qué servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuáles no (por ejemplo, los servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o los servicios públicos de muy difícil control si son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública.

Pero todos estos requisitos de la externalización suelen estar ausentes en la mayoría de los países de América Latina. El control y la evaluación de los servicios externalizados son actividades complejas y económicamente costosas, pero si no se realizan, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad en tales servicios.

Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (objetivo también perseguido por muchas ONGs), al no sentirse

controladas ni evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento para la Administración del sistema y unos niveles de calidad bajos en la prestación de dichos los servicios. (...) **Sin planificación, sin control y sin evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no es posible conseguir, en el medio y largo plazo, la mejora de la eficacia y de la eficiencia, que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.** (...) La cultura organizativa es el ambiente que se respira en una organización, los rituales y costumbres, las leyendas, los símbolos, etc. La cultura organizativa está presente en todos los tiempos y espacios de una organización, pero es difícil de precisar. La esencia del enfoque de cultura organizativa reside en considerar a las organizaciones como sociedades relativamente autónomas dotadas de sus propios procesos de socialización, de normas y estructuras sociales. En un nivel general, una cultura organizativa se edifica mediante la articulación de mitos, de valores y de ideología. La cultura organizativa tiene unas utilidades muy importantes respecto a la dinámica y eficacia de las organizaciones, influyendo de forma directa en el comportamiento y en los resultados de las organizaciones.

¿Qué sucede, cuando de la mano de las corrientes privatistas se impulsa en las administraciones públicas una cultura organizativa de carácter neoempresarial?

La situación más habitual que suele encontrarse es que en un ámbito de gestión que presenta una ausencia o casi ausencia de cultura administrativa cohesionada y transversal se introducen unos valores neoempresariales.

El resultado es que no hay choque entre culturas y no hay apenas conflicto, sino que aparece una cultura administrativa de carácter empresarial sin matices. No hay mestizaje cultural, sino una nueva cultura organizativa que barre con todos los valores (positivos y negativos) poco articulados que existían previamente. (...) **En definitiva, es importante abandonar la idea de que la introducción de valores neoempresariales en la Administración pública es positiva en el sentido que estimulan una gestión mucho más eficaz y eficiente.** Este escenario sólo es cierto cuando se introducen estos nuevos valores en administraciones públicas institucionalizadas que poseen previamente unos sólidos valores públicos.

La mayoría de nuestras administraciones públicas no poseen una cultura organizativa previa sólida y cohesionada configurada sobre valores públicos. En esta situación de debilidad cultural de lo público, la introducción de valores neoempresariales de la mano de las corrientes privatistas ha resultado muy negativa ya que los medios (economía, eficacia y eficiencia) se transforman en fines y se pierden de vista los objetivos últimos de los programas públicos y a los colectivos de ciudadanos a los que van dirigidos.

En algunos países mediterráneos (por ejemplo, España e Italia) no se ha producido un debate político y social respecto al modelo de Estado que se desea implantar de cara el futuro para definir lo que ambiguamente se ha denominado Estado del postbienestar. En nuestra región tampoco se ha producido este debate, debido a que los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial, han intentado con no poco éxito, evitar la posibilidad de establecer en cada país esta discusión, dando por sentado que sólo existe un modelo de Estado de futuro, y es de carácter neoliberal. (...)

A partir de las consecuencias aún vigentes de este modelo, nos vemos en el compromiso y en el deber de redefinir el campo político-institucional en el cual se desarrollará la actividad estatal.

La ciudadanía reclama una política que revierta las graves consecuencias sociales producidas por un modelo de acumulación de riquezas a manos del sector más pudiente que profundizó las condiciones de pobreza y exclusión social de las grandes mayorías.

Debe recuperarse el concepto de que el Estado es un actor clave para compensar los efectos de las imperfecciones del mercado permitiéndole que asuma el “rol de distribuidor de ingresos” para atender a la población que no es considerada como “demanda” por el mercado.

Desde esta perspectiva, la argumentación de ineficacia e ineficiencia del Estado utilizada para justificar el proceso privatizador resulta, cuanto menos, pobre.

Juan D. Perón⁴, poco tiempo antes de su muerte expresaba: *La trascendencia del Estado en la actividad económica depende de su grado de injerencia en este campo, así como de la modalidad y calidad de su participación.*

En la función empresarial el Estado tendrá un papel protagónico o complementario de la acción privada según las circunstancias presentes o futuras así lo aconsejen. Debe destacarse como un deber ineludible la idoneidad con que el Estado asuma dicho rol, materializado a través de la gestión empresarial.

⁴ Perón Juan Domingo. *El Proyecto Nacional. Mi Testimonio Político*. El Cid Editor. Fundación para la Democracia Argentina 6ª ed. Año 1981.

La empresa del Estado no es un vehículo para alimentar una desocupación disfrazada o para transformarse en fuente de trabajo o de ingresos de quienes detentan, circunstancialmente, el manejo de la cosa pública. Es el camino para satisfacer necesidades básicas de la comunidad.

La experiencia indica que nadie critica a una empresa por el solo hecho de ser del Estado, sino por el resultado de su gestión. Nadie reaccionara contra el control y supervisión que el Estado realiza sobre el quehacer económico si este es llevado a cabo no solo con honestidad sino también con idoneidad, y si tanto el Estado como el sector privado se hallan plenamente identificados con un Proyecto Nacional, un fin superior en el que no caben mezquindades ni turbios manejos especulativos.

De lo expresado surge como de imperiosa necesidad el intensificar el proceso de formación y perfeccionamiento del funcionario público.

La función pública debe ser ejercida con idoneidad técnica y capacidad de decisión. Pero estas cualidades, necesariamente tienen que sustentarse en la adhesión plena por parte del funcionario a la idea de que él es parte integrante de una comunidad que busca perfilar un Proyecto Nacional, ante cuyos fines superiores quedan relegados los objetivos meramente individuales o sectoriales

Como ha explicitado Ricardo Sidicaro⁵, el problema fundamental del Estado no son las imperfecciones burocráticas ni su tamaño, sino *la ausencia de separación entre los intereses del bien común y el de los particulares que lo invaden periódicamente.*

En este sentido, el mismo autor señala que a lo largo de la historia del Estado en la Argentina predominaron diferentes intereses económicos, agrarios, industrialistas, financieros, multinacionales, constante que *hizo que el Estado tuviera "políticas erráticas (...), y las políticas erráticas de un Estado en crisis crean lo que Max Weber llama el 'capitalismo aventurero'" que "busca ganancias de corto plazo".* Así, el Estado pierde capacidad estatal y, en el caso de la Argentina, esa pérdida genera una crisis institucional y social inédita que hace eclosión en diciembre de 2001.

⁵ Sidicaro Ricardo. *La crisis del Estado*. Ciclo de conferencias, *La Universidad y la Argentina de Hoy*. Secretaría General, Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), auspiciado por Cambio Cultural. (2002).

Las mejoras en el ámbito estatal no surgen de una mera adecuación legal sino que son producto de una batalla cultural que se propone la recuperación y el fortalecimiento del Estado.

Es necesario revisar el enfoque con el cual abordar este proceso de fortalecimiento del Estado, considerando los nuevos desafíos planteados no sólo desde la decisión política sino desde las propias demandas sociales, que exigen claramente una mayor presencia del Estado como garante de la provisión de bienes y servicios públicos a todos los habitantes.

Resulta necesario promover una organización institucional centrada en la inclusión y atención de todas las personas y grupos sociales, respetuosa de la diversidad de ideas y por hacer realidad el desarrollo, la justicia social y la integración.

Desde un análisis situacional, puede plantearse que las organizaciones públicas deben reafirmar un compromiso de mejora en la relación con la comunidad, tomando como base una mayor calidad en la prestación de sus servicios, en la producción de bienes públicos y en la implementación de políticas, para alcanzar un mayor grado de legitimidad y afrontar con mayor capacidad la agenda pública.

Se debe determinar cuál es el rol que debe asumir de acuerdo al pensamiento político de los representantes que sean designados por la ciudadanía y a la planificación que de ella se elabore para transformar esas ideas en metas operativas.

En este sentido, consideramos que se debe tener presente:

1. El rol del Estado debe ser definido teniendo en cuenta el interés público y las prioridades estratégicas.
2. Planificar las funciones del Estado debe sustentarse en valores de inclusión y solidaridad social.
3. Redefinir el rol del Estado Nacional traerá aparejado una necesaria revisión de las funciones públicas asumidas por las Provincias y los municipios, teniendo como meta una gestión planificada, con objetivos explícitos y evaluación de resultados.
4. En el sistema económico confluyen potestades públicas y libertades individuales, en pos del bienestar público como objetivo principal.

5. El objetivo por la cual el Estado asume un rol empresarial debe ser siempre el de intervenir en el mercado para corregir sus desviaciones, excluyendo la posibilidad de utilizar este rol para el financiamiento de la Administración Central.
6. Resulta necesario dejar de lado la premisa de que la intervención del Estado deforma el mercado y genera ineficiencia, para poder determinar cuáles son las actividades que reclaman regulación o intervención pública.
7. El modelo neoliberal generó una progresiva restricción de los derechos de la ciudadanía y un escaso control de los servicios o bienes públicos, omitiendo además el análisis y la discusión sobre la distribución de las rentas obtenidas.
8. Reformular la hipótesis que sostiene que el tamaño de la estructura burocrática del Estado determina su eficacia y reconocer que un Estado presente requiere de una organización acorde con sus funciones.
9. La eficacia y eficiencia del Estado depende directamente del modelo de gestión, el que puede alcanzar estándares satisfactorios con modelos propios, sin necesidad de recurrir a modelos “empresariales”.
10. Proponer un enfoque de gestión por resultados, remarcando que cuando existen fallas estas se dan en las definiciones o en los sistemas y ellas pueden ser detectadas y corregidas para optimizar la gestión.

El presente proyecto se propone el desafío de reconfigurar el marco jurídico para la organización material del Estado. Para ello, explicita principios básicos que señalan el rol protagónico que debe asumir el Estado en la sociedad. Su presencia se hace insoslayable para la consecución del bien común y toda vez que se encuentre comprometido el interés estratégico de nuestra Nación.

La presencia del Estado resulta imperiosa para determinar en cada momento histórico las actividades que darán respuesta al bien común. En determinadas circunstancias el Estado debe priorizar aquellas que sean esenciales para el desarrollo nacional.

En este contexto, se consideran de interés estratégico las actividades socioeconómicas y aquellas que realiza cualquier sector o industria de importancia vital para el desarrollo comercial, económico, turístico, o para la integración del territorio.

En los últimos años se ha iniciado un proceso de recuperación del Estado en actividades de interés nacional, denotando una visión diferente en las políticas activas del mismo. Es dable señalar algunos ejemplos: el Poder Ejecutivo impulsó el reestablecimiento de la actividad del

sector nuclear argentino hacia el camino de la recuperación de sus objetivos estratégicos, retomando decidida y rápidamente los lineamientos del Decreto N° 10.936 del 31 de mayo de 1950 dictado por el Presidente Juan Domingo Perón. Este Decreto expresaba entre otras cosas: *“... que el progreso de...la energía atómica no puede ser desconocido por el Estado, en razón de las múltiples derivaciones de orden público que sus aplicaciones prácticas determinan o pueden determinar en el porvenir”; “...que la salud pública puede recibir ingentes beneficios de la correcta aplicación de la radioactividad...”; “... que la energía atómica puede reemplazar a las formas corrientes de energía y que... es conveniente que el Estado tome las medidas de previsión correspondientes”; “que la República Argentina... puede trabajar en este orden de cosas... con elevado sentido de paz en beneficio de la humanidad”.*

De esta manera, el Estado Nacional fijó y enunció con claridad su papel rector en una actividad considerada estratégica. Esta política ha sido retomada en los últimos años por el gobierno, llevando adelante medidas para la reactivación de ese sector.

Puede citarse como otro ejemplo de política de Estado diseñada en torno a intereses estratégicos, el desarrollo turístico de nuestro país. Con la sanción de la Ley 25.997⁶ se considera *“al turismo como actividad socioeconómica, estratégica y esencial...”* para el desarrollo nacional y *“prioritaria dentro de las políticas del Estado”* (artículo 1). Aparecen aquí como elementos fundamentales el considerar al turismo como política de estado y, como tal, otorgarle prioridad.

En otras decisiones recientes, como la referida a la recuperación del control del ÁREA MATERIAL CÓRDOBA para el Estado Nacional, se busca –conforme reza los fundamentos del proyecto de ley del Poder Ejecutivo N° 003 del año 2009- *“...consolidar las aplicaciones tecnológicas concretas de nuestra defensa, propiciando la capacidad de producir un número considerable de los insumos necesarios para un sistema de defensa moderno, que le brinde al país una independencia tecnológica creciente. Además, es importante tener en cuenta que, más allá de los estrictamente castrense, el desarrollo de una infraestructura de generación de conocimientos científicos y tecnológicos vinculados a la defensa, y de un aparato industrial capaz de producir equipos y sistemas a partir de esos conocimientos, tracciona el resto del sistema productivo, científico y tecnológico del país, favoreciendo la generación de tecnologías duales, tanto de uso civil como militar, con una fuerte repercusión en la generación de fuentes de trabajo”.*

⁶ Ley 25.997 B.O 7/01/2005.

La mala gestión y el fracaso empresario puede poner en riesgo la continuidad y regularidad de un servicio esencial máxime cuando se ha incumplido con los mecanismos propios del control interno y externo en el manejo de la entidad. El fracaso muchas veces proviene del incumplimiento con los compromisos societarios asumidos por la empresa prestataria y de las condiciones contractuales de explotación. Que el Estado se haga cargo a través de sus distintas formas organizativas seleccionando la figura mas adecuada de acuerdo a la naturaleza de la prestación (servicio público, actividad comercial, industrial), parecería ser el desafío actual, frente a un Estado subsidiario proclamado en la década de los noventa como la solución de todos los males.

El Estado debe garantizar que los servicios públicos lleguen a todos los habitantes del país con independencia de estándares de rentabilidad empresaria. El Estado Nacional determina otro tipo de estándares, que no son necesariamente ni únicamente económicos.

Recordaba Arturo Jauretche⁷ que no es cierto el criterio de nuestros economistas liberales en materia de servicios públicos, cuando miden la eficacia de los mismos por sus resultados financieros y no por sus resultados económicos y sociales. Un ferrocarril, por ejemplo, puede dar pérdida que se compensan ampliamente con los resultados económicos de sus servicios, como puede tener buenos ejercicios a expensas del sacrificio de la zona que sirve.

Con el fin de poner en evidencia este nuevo rol del Estado se cita a continuación distintos casos de recuperación de empresas para el cumplimiento de objetivos estratégicos.

AEROLINEAS ARGENTINAS

Aerolíneas reasume la gestión y operación del servicio público de transporte aerocomercial para garantizar la continuidad y la correcta prestación del servicios público involucrado.

La reestatización de nuestra línea de bandera tiene como objeto la recuperación y desarrollo de la aviación civil por considerar la actividad aerocomercial como una herramienta estratégica de desarrollo comercial, económico, turístico, de integración política y geopolítica del territorio. Esta

concepción supone revalorizar el rol insustituible del Estado Nacional con plena participación de los trabajadores y usuarios del transporte aéreo para la recuperación de esta actividad estratégica para nuestro país.

No se trata de una decisión gubernamental aislada sino del compromiso en el proceso de transformación del resto de los actores sociales como protagonistas activos del cambio.

En su discurso sobre el anuncio oficial del traspaso de la aerolínea al Estado argentino, la Presidenta Cristina Fernández de Kirchner sostuvo: "Esto es un servicio, donde el objetivo debe ser recuperar al usuario, recuperar al cliente que se fue. Con aviones que salgan y lleguen según el horario previsto".

Por Decreto N° 26.099/50 se crea la Empresa del Estado Aerolíneas Argentina continuando con la explotación de los servicios que prestaba la entonces Gerencia General de Aerolíneas Argentina. Por Ley 19.030 se dispone que para la realización de los servicios internacionales regulares se tenga como instrumento elegido a la citada empresa, quedando definida de esta manera como la empresa idónea ejecutora de la política aerocomercial de transporte del Estado.

Por Decreto N° 808/79 se transformó a la E E A A en Sociedad del Estado, regida por Ley 20.705. En el año 1989 fue beneficiada con la concesión otorgada para explotar los servicios regulares internos de transporte de pasajeros, correo y carga, con la facultad de omitir escalas en las rutas, a todos los aeropuertos habilitados del país.

En el marco de la Ley 23.696 y mediante Decreto N° 1951 de fecha 27 de diciembre de 1989 modificado por su similar N° 1024/90, se dispuso la privatización parcial con participación estatal no mayoritaria de Aerolíneas Argentinas Sociedad del Estado y la creación de Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima con una participación minoritaria estatal, transfiriéndose a esta última los derechos y obligaciones de la citada sociedad.

⁷ Citado en Historia de la Economía Argentina del Siglo XX, n° 25 pág 391 1ª Ed – Bs. As: La Página, 2007.

Mediante Decreto Nº 461/90 se llamó a licitación pública internacional con base para la privatización parcial de A.A.S.E, de su participación en Bs.As. Catering S.A. y de la totalidad del capital social de Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turístico Sociedad del Estado.

El 18 de julio de 1990 mediante Decreto Nº 1354, se adjudicó al Consorcio integrado por Iberia Líneas Aerías de España S.A – Florencio Aldroy Iglesias – Leandro José Bonansea – Alfredo Carlos Pott – Luis Zanon –DEVI Construcciones S.A – Cielos del Sur. S.A.

En marzo de 1994 se acordó entre el Estado Nacional, Aerolíneas Argentina S.A e Iberia un acuerdo por el cual esta última se comprometía a integrar un aumento de capital previsto en el 85% de \$ 500.000.000, en tanto el Estado renunciaba al derecho a veto que tenía en el directorio de la empresa, en consecuencia perdió el control sobre la reducción de los servicios y o modificación del plan quinquenal presentado en la oferta durante la privatización.

A posteriori se observa un proceso de descapitalización de las aerolíneas y de licuación de la participación accionaria del Estado, a la vez que se reducía el capital social de la empresa.

El 22 de junio de 2001 se presenta en concurso preventivo de acreedores. En octubre de 2001, la empresa AIR COMET S.A adquirió la totalidad de las acciones que la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales de España (SEPI) poseía en INTERISVEST S.A y por esa vía indirecta accede a la toma del control directo sobre esta última y del control indirecto de Aerolíneas Argentina S.A Austral Líneas Aéreas-Cielos del Sur, OPTAR Operador de Servicios Turísticos S.A., Jet Pack S.A, Aerohandling S.A y Air Patagonia S.A.

La operación consistió, fundamentalmente, en el ingreso de la firma española AIR COMET, la cual encabeza un grupo turístico que opera a escala mundial, integrado por compañías aéreas, agencias de viajes y cadenas hoteleras, que en el país controla la operadora turística mayorista MARSANS S.A., en el mercado argentino de aerotransporte de pasajeros a través de la toma de control de Aerolíneas Argentinas S.A. y de Austral Líneas Aéreas – Cielos del Sur. S.A.

En 2003 el Estado, como accionista minoritario, no aprueba el balance 2002 por irregularidades, sin perjuicio de que mantuvo en cabeza de la empresa la concesión de las rutas aeronáuticas a efectos de permitir la continuidad de la prestación de los servicios.

Se fueron suscitando una serie de anomalías, entre las que se pueden contar el incumplimiento de sucesivos acuerdos firmados, maniobras tendientes a la confusión patrimonial de empresas, aumento desmedido del pasivo postconcurzal, irregularidades en la capacidad técnica de la empresa en violación a lo exigido en el Art. 105 del Código Aeronáutico, como por ejemplo una alta cantidad de la flota inmovilizada por deficiencias técnicas, falta de un adecuado mantenimiento de la flota, etc.

La situación descripta motivó a que con carácter de urgente se tomaran medidas al respecto para garantizar la gestión y operación de los servicios. A tal efecto se dispuso el rescate de las referidas empresas, por compra de sus respectivas acciones.

Por Acta Acuerdo de fecha 17 de julio de 2008 firmada por los representantes empresariales y el Estado, se prevé la compra de las acciones de Aerolíneas Argentina S.A y de Austral Líneas Aéreas – Cielos del Sur S.A. de propiedad del Grupo Interinvest S.A. Asimismo se prevé la conformación de un Consejo de Transición que tendrá a su cargo la administración y gerencia de ambas empresas durante el período de transición de 60 días hasta la transferencia de las acciones. Finalmente, el 3 de septiembre de 2008 se sanciona la Ley 26.412⁸ - promulgada el 18 septiembre del mismo año – en virtud de la cual se instrumenta el marco legal tendiente al recupero de la empresa para el patrimonio nacional. El artículo 1º prescribe que para garantizar el servicio público de transporte aerocomercial de pasajeros, correo y carga, el Estado Nacional procederá al rescate de las empresas Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. y de sus empresas controladas (Optar S.A., Jet Paq S.A., Aerohandling S.A.) por compra de sus acciones societarias. Por otro lado se le da participación a los empleados de Aerolíneas Argentinas S.A. y Austral Líneas Aéreas - Cielos del Sur S.A. por hasta un máximo del diez por ciento del paquete accionario de las respectivas empresas, de conformidad con el Programa de Propiedad Participada.

⁸ Aerolíneas Argentinas, Ley 26.412 B.O. 22/9/08.

Asimismo, y con un claro giro respecto de la concepción predominante en los años 90, la ley establece que, en ningún caso el Estado Nacional cederá la mayoría accionaria de la sociedad, la capacidad de decisión estratégica y el derecho de veto en las decisiones de la misma.

AySA

El Gobierno ha elegido para el servicio de agua potable y cloacas del área metropolitana la creación de una empresa AySA (Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima) como sociedad anónima estatal. La misma se crea en "la órbita de la Secretaría de Obras Públicas del Ministerio de Planificación Federal bajo el régimen de la Ley 19.550 de sociedades comerciales". Más adelante la norma detalla que AySA se regirá por las normas de derecho privado.

Creada por Decreto N° 304/06⁹ con el objeto de proveer de agua potable y cloacas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 19 partidos del conurbano bonaerense, continúa prestando dos servicios fundamentales: el de agua potable, y desagües cloacales, que venía prestando Aguas Argentinas S.A. cuyo principal accionista era el grupo Suez.

El Poder Ejecutivo Nacional, tras mantener una conflictiva relación con el grupo francés y habiendo fracasado las negociaciones que se habían encarado para la venta de la empresa a otro operador privado, rescinde el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A., el 21-03-2006, asumiendo transitoriamente la operación de los servicios, y, simultáneamente, firmando el mencionado decreto de necesidad y urgencia - que somete a ratificación del Congreso de la Nación - mediante el cual crea la citada sociedad. La Ley 26.100¹⁰ confirma por vía legislativa la decisión tomada por el Poder Ejecutivo ratificándose las disposiciones contenidas en el Decreto mencionado.

Respecto al capital social el noventa por ciento del mismo social corresponde al Estado Nacional el restante diez por ciento a los ex trabajadores de Obras Sanitarias de la Nación adheridos al Programa de Propiedad Participada.

⁹ Aguas y Saneamiento Argentinos AySA S.A. Decreto N° 304/06 B.O. 22/3/06.

¹⁰Ley 26.100 BO 7/6/06.

ENARSA

La empresa ENARSA (Energía Argentina Sociedad Anónima), fue creada por Ley 25.943¹¹, bajo el régimen establecido en la Ley de Sociedades N° 19.550, Capítulo II, Sec. V, referido a este tipo societario, además de las disposiciones estipuladas en la misma ley de creación. La sociedad tiene por objeto el estudio, exploración y explotación de los Yacimientos de Hidrocarburos sólidos, líquidos y/o gaseosos, así como el transporte, el almacenaje, la distribución, la comercialización e industrialización de estos productos y sus derivados directos e indirectos, y la prestación del servicio público de transporte y distribución de gas natural.

Con respecto al régimen del personal, la empresa puede convocar a empleados de las Administraciones Públicas Nacional, Provincial o Municipal. En todos los casos, mantendrá con su personal una vinculación laboral de derecho privado.

TANDANOR

Con la denominación Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima Comercial, Industrial y Naviera, se constituyó mediante la Ley 18.544 como sociedad anónima con participación estatal mayoritaria.

El astillero —único de Latinoamérica con 1.400 metros de muelles y un megaascensor para levantar barcos de hasta 150.000 toneladas —se había vendido en 1991 a la firma Indarsa. Tras serias irregularidades tanto en el proceso licitatorio como en el contrato justificaron la sanción legal de nulidad.

El Decreto N° 315/07¹² prescribe en sus disposiciones más relevantes que se revoca la Resolución MD N° 931 del 3 de septiembre de 1991 y el Decreto N° 2281 del 31 de octubre de 1991, y todos los actos dictados en su consecuencia, declarándoselos nulos, de nulidad absoluta e insanable e irregulares, en los términos de los Artículos 14 y 17 de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N° 19.549, por los vicios que contienen. También se deja sin efecto el llamado a licitación efectuado por el Decreto N° 1957 del 21 de septiembre de 1990.

¹¹ Energía Argentina S.A. ENARSA Ley 25.943, BO 3/11/04.

¹² Talleres Navales de Dársena Norte TANDANOR Decreto N° 315/07 B.O. 3/4/07.

Por conducto del artículo 3º se instruye al Ministerio de Defensa a: 1) realizar todos los actos requeridos para tomar, de inmediato, posesión de Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima, Comercial, Industrial y Naviera (TANDANOR S. A. C. I. y N.); 2) proceder a su reorganización en ejercicio de los derechos que como accionista mayoritario corresponden al Estado Nacional con facultades para disponer su intervención y 3) adoptar, oportunamente, los recaudos necesarios para instrumentar el régimen de Propiedad Participada por el diez por ciento (10%) de las acciones correspondientes a los trabajadores de la referida sociedad.

El artículo 4º prescribe: Instrúyese al Ministerio de Defensa a fin de que proceda a: 1) requerir de la Escribanía de Gobierno de la Nación la inmediata devolución de las acciones en ella depositadas, correspondientes a Talleres Navales Dársena Norte Sociedad Anónima, Comercial, Industrial y Naviera (TANDANOR S. A. C. I. y N. 2) poner de inmediato, en conocimiento del señor Juez a cargo del Juzgado Nacional de primera instancia en lo Comercial Nº 18, Secretaría 36, la adopción de la presente medida a los fines que correspondan y con relación a los autos "INVERSORA DARSENA NORTE SOCIEDAD ANONIMA s/ QUIEBRA"; 3) continuar o promover, en caso de ser necesario, las acciones judiciales y administrativas para establecer responsabilidades y a obtener el resarcimiento razonable de los daños y perjuicios sufridos por el Estado Nacional, con motivo de la operatoria revocada; y 4) continuar o promover, en caso de ser necesario, las acciones judiciales y administrativas para recuperar los bienes de TALLERES NAVALES DARSENA NORTE SOCIEDAD ANONIMA, COMERCIAL, INDUSTRIAL Y NAVIERA (TANDANOR S. A. C. I. y N.).

El Estado Nacional - Ministerio de Defensa- tiene una participación accionaria del 93,395% en el capital social, en tanto el 6,605 % pertenece al entonces denominado Ministerio de Economía y Producción.

Por Resolución Nº 495/2008 de fecha 14 de mayo de 2008 se aprueba la instrumentación de un Programa de Propiedad Participada.

Otra vez, el Estado argentino interviene para sanear y recuperar una empresa cuya actividad contribuye al desarrollo estratégico del país.

CORREO ARGENTINO

Sin perjuicio de que el nacimiento del correo se remonta a nuestros orígenes - Rivadavia creó en Buenos Aires la Dirección General de Correos, Postas y Caminos – para el objetivo del presente trabajo podemos citar los siguientes antecedentes:

La Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL) fue creada el 23 de mayo de 1972, comenzando a funcionar como empresa del Estado el 1º de enero de 1974. Con esa denominación brindó todos los servicios públicos internos e internacionales, la prestación de servicios monetarios y la realización de aquellas actividades complementarias, subsidiarias y accesorias de la actividad postal.

El 29 de diciembre de 1992, a través del Decreto N° 2793 se creó ENCOTESA, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A. (Correo Argentino). Llevó este nombre hasta la privatización realizada el 1º de septiembre de 1997, a través de un proceso de concesión de los servicios por un período inicialmente estipulado en 30 años. La empresa Correo Argentino S.A. se hizo cargo de la administración del Correo Oficial tras el Decreto del Poder Ejecutivo N° 262/97. A través del Decreto N° 840/97 se adjudicó la referida concesión a CORREO ARGENTINO S.A., sociedad entonces constituida por las empresas ITRON S.A., SIDECO AMERICANA S.A. y BANCO DE GALICIA Y BUENOS AIRES S.A.

En noviembre de 2003, mediante Decreto N° 1075/2003 se resuelve la rescisión del contrato por responsabilidad de la empresa – inclusive se había presentado en concurso preventivo siendo el Estado acreedor concursal y postconcursal por incumplimiento del pago del canon – y se conforma una Unidad administrativa como organismo desconcentrado en la órbita de la Secretaría de Comunicaciones del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, asumiéndose transitoriamente la operación del Servicio Oficial de Correo, con el objeto de conducir, reorganizar y preservar la continuidad del servicio, las fuentes laborales, como así también el resguardo de los bienes involucrados en la prestación a la empresa. Se establece que dentro del plazo de ciento ochenta días se proceda a llamar a Licitación Pública Nacional e Internacional a fin de volver a privatizar el servicio público postal. La Unidad estaba dirigida por tres miembros designados por el Poder Ejecutivo Nacional.

Cumplido el plazo, por medio del Decreto N° 721/2004¹³ se conformó la Sociedad Correo Oficial de la República Argentina S.A. (CORASA), cuyas acciones son propiedad del Estado Nacional en un cien por ciento.

El personal de la ex concesionaria CORREO ARGENTINO S.A. continúa en la nueva empresa creada. La nueva sociedad rige las relaciones con su personal por la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo y sus modificatorias, y los Convenios Colectivos de Trabajo que se celebran con las asociaciones gremiales.

Hasta el presente, el servicio de Correo no ha sido motivo de quejas ni reclamos generalizados por parte de sus usuarios.

El diseño institucional del Estado en el presente proyecto. Para llevar a cabo la realización de sus fines, el Estado cumple su rol protagónico a través de su estructura centralizada, descentralizada, por medio de empresas o de cualquier otra forma mediante la cual crea conveniente participar.

En este orden de ideas, y para hacer realidad el Proyecto de Nación que se pretende, el Poder Ejecutivo debe determinar las actividades de interés estratégico según las necesidades y demandas sociales, económicas o de cualquier otro tipo.

Además, cobra especial importancia fundamentar la forma organizativa mediante la cual llevará a cabo su cometido, reflejando con claridad la ventaja que implica adopción de una figura determinada. Muchas veces resultará necesario contar con una empresa del Estado o con una sociedad del Estado donde el cien por cien del capital sea estatal, mientras que en otras ocasiones la participación del capital privado resulte conveniente, y en este caso habrá que determinar en que proporción. Se podrá utilizar, especialmente cuando el objeto sea de naturaleza comercial o industrial, a la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria – regulada por el Decreto - Ley 19.550, art. 308 y ss -, Sociedades de Economía Mixta regidas por Ley 12.962 que establece un régimen especial, o bien otras formas de sociedad mixta no alcanzada por dicha ley, etc. Agustín Gordillo observa - entre otras diferencias - que *las*

¹³ Correo Oficial de la República Argentina Decreto N° 721/04 B.O 14/6/04.

regidas por la Ley 12.962 el acta de constitución o la ley o el decreto de creación determinan imperativamente el modo y/o el porcentaje de la participación del Estado en la sociedad y éste no puede cambiarse sin modificar dicho acto en forma expresa; en las segundas, - donde hay simple coparticipación del capital estatal y privado - en cambio, el Estado participa a través de la adquisición de acciones, sin ningún compromiso de seguir integrando en el futuro la sociedad y puede entonces venderlas en cualquier momento sin afectar la sociedad.

En definitiva, las formas organizativas constituyen herramientas que el ordenamiento jurídico ofrece como alternativas, mientras la decisión política es la que opta por una u otra, justificando la razonabilidad de la elección que se haga.

Otros aspectos del proyecto. Para fortalecer el rol estatal y contribuir a su mejor organización, el presente proyecto establece los contenidos que deberán expresarse en los proyectos referidos a la organización material del Estado, los que deberán contener la justificación del diseño y la operatoria elegidos.

Respecto a la intervención parlamentaria es indispensable que el Congreso Nacional debata la propuesta con amplitud, de cara a la sociedad, de modo tal que su aprobación haya sido el resultado de un debate maduro, ya que se encuentra en juego, por encima de intereses individuales y sectoriales, el interés nacional.

Por otro lado, resulta oportuno ratificar el principio que prohíbe al Poder Ejecutivo crear entes descentralizados, el que se ve reflejado en la Ley 25.152 art. 5º inc a) el cual reza: "Toda creación de organismo descentralizado y empresa pública financiera y no financiera, requerirá el dictado de la ley respectiva."

En los casos de las empresas del Estado, se propicia la participación de los trabajadores en el capital social con un piso del diez por ciento (10 %), entendiendo que éstos son actores claves para llevar adelante la empresa, involucrados en el destino de la misma no sólo como asalariados sino también como dueños y partícipes en las ganancias.

En algunos casos, al Estado le puede resultar beneficioso incorporar al capital privado a través de la colaboración público – privada. No obstante, si existe un interés estratégico, el Estado Nacional no podrá ceder la mayoría de su capital, la capacidad de decisión estratégica ni el derecho de veto en las decisiones. El Estado se reserva, en estos casos, la conducción estratégica.

Asimismo, el presente proyecto da prioridad a las cooperativas u otras formas asociativas solidarias, ya que éstas se encuentran más comprometidas con un Proyecto Nacional por sus características intrínsecas, por su arraigo en la comunidad donde están establecidas y por los principios que las animan.

El proyecto prevé la creación de una Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado en el ámbito del Congreso de la Nación, integrada por seis (6) senadores y seis (6) diputados, elegidos por las respectivas Cámaras y respetando la pluralidad de la representación política.

Tiene como objeto ejercer la coordinación entre el Congreso de la Nación y el Poder Ejecutivo Nacional, en la adopción de la forma organizativa en que el Estado llevará adelante una actividad declarada de interés general y/o estratégico, con el fin de proponer, revisar y controlar el diseño estructural del Estado.

Resulta necesario y conveniente dado la naturaleza trascendental de los intereses en juego la participación previa de la Comisión a través del acceso amplio a toda la información que motiva la decisión gubernamental, para ello podrá requerir informes formular las observaciones, propuestas y recomendaciones que estime pertinentes. Con una oportuna intervención se puede aclarar aspectos confusos y consensuar soluciones evitando dilaciones innecesarias en la tramitación. Asimismo evalúa y emite informes y dictámenes sobre los proyectos elevados por el Poder Ejecutivo nacional de acuerdo a lo establecido por la presente.

El dictamen de la Comisión tiene la fuerza que merece el haber intervenido en el proceso de manera exhaustiva. Aconseja con la debida fundamentación la aprobación o rechazo del proyecto elevado por el Poder Ejecutivo Nacional con un efecto fundamental: la aprobación por parte de ambas Cámaras respecto del dictamen negativo elaborado por la Comisión será

vinculante para el Poder Ejecutivo, el que no podrá insistir con su proyecto durante las sesiones ordinarias de ese año. El incumplimiento de las disposiciones establecidas traerá aparejada la nulidad absoluta de todos los actos celebrados en su consecuencia.

Resulta conveniente, a fin de evitar la multiplicación de Comisiones cuyas competencias muchas veces se superponen, derogar la Comisión Bicameral Permanente de Seguimiento creada por Ley 25.561¹⁴ -con las modificaciones introducidas por Ley 26.122-, transfiriéndose sus competencias a la Comisión creada por esta ley.

Se establece un Título dedicado a la información ciudadana, formulándose principios rectores como la gratuidad, publicidad, informalidad y celeridad con el fin de poner en conocimiento de todos los habitantes cómo se estructurará el Estado para el cumplimiento de sus objetivos.

El pueblo argentino vive un tiempo de recuperación de su capacidad política. En sus diversas expresiones sociales y políticas, reclama por la recuperación de un Estado al servicio del desarrollo y la inclusión social. Ha llegado el momento, entonces, de revisar las reglas que regulan la organización estatal. Nos toca a los representantes del pueblo argentino la responsabilidad de fijar pautas para una organización al servicio de una Nación socialmente justa, económicamente independiente y políticamente soberana.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto.

¹⁴ Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario Ley 25.561 B.O 7/1/02.

Bibliografía

Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Tomo 1. Abeledo – Perrot 6ª Ed. Act.

Gelli, María Angélica. *Constitución Nacional comentada y concordada*. 4ª Edición. Ampliada y actualizada. La Ley, 2008.

Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Disponible en www.gordillo.com

Hatchinson, Tomás. *Reforma del Estado. Ley 23.696*. Editorial Rubinzal Culzoni, 1990.

Forsthoﬀ, Ernst. *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1958, pág. 653.

Jauretche, Arturo. *El plan Prebisch: Retorno al coloniaje*. 3ª Edición. Buenos Aires: Peña Lillo, 1973.

Mairal, Héctor. *Privatización de Empresas Públicas* R.A.P N° 134 Doctrina, página 13 y siguientes.

Matos, Carlos Ramío y Miquele Salvador, *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Año 2005.

Oszlak, Oscar. “Privatización y capacidad de regulación estatal: una aproximación teórico-metodológica”. En: *Política y Gestión Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Perón, Juan Domingo. *El Proyecto Nacional. Mi Testimonio Político*. El Cid Editor. Fundación para la Democracia Argentina 6ª ed. Año 1981.

Prevotel, Sebastián entrevista a Oscar Oszlak, sobre *El Estado, la sociedad y las políticas públicas en Argentina*. Disponible en www.nuevatierra.org.ar

Sarmiento Acosta, Manuel J. *Empresas Públicas y Derecho Administrativo*. Revista R.A.P N° 324, página 89 y siguientes.

Scalabrini Ortiz, Raúl. *Política Británica en el Río de la Plata* La Biblioteca Argentina / Serie de Clásicos. Editorial Sol 90, 2001.

Sidicaro, Ricardo. *La crisis del Estado*. Ciclo de conferencias, *La Universidad y la Argentina de Hoy*. Secretaría General, Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), auspiciado por Cambio Cultural, 2002.

Subsecretaría de la Función Pública, *Plan Trienal de la Gestión Pública 2004/2007*. Buenos Aires, 2004. Disponible en www.claudiabernazza.com.ar

Consejo Federal de la Función Pública, *Guía de conceptos claves en materia de Modernización Estatal y Calidad institucional*. Salta, 10 de mayo de 2007.

Carta Iberoamericana de la Función Pública, XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio 2003.