

Proyecto de Ley de Fortalecimiento del Estado N° 2.194-D-09**Título I****Disposiciones Generales**

Artículo 1° - Objeto. Esta ley tiene como objeto el fortalecimiento del Estado a través de un diseño institucional que permita satisfacer el interés público.

Art. 2° - 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.

Comentarios al Proyecto de Ley de Fortalecimiento del Estado: el desarrollo de actividades de interés estratégico y la provisión de bienes y servicios públicos.

Yanina Acquesta Casellas, Claudia Bernazza y Alejandro H. Otero

SUMARIO: I. Introducción. II. Roles indelegables del Estado Nacional. III. Principios rectores. IV. El interés público y el interés estratégico. V. La organización institucional con participación estatal y colaboración público-privada. VI. Conformación de una Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado. VII. Consideraciones finales.

I. Introducción.

Las ideas dominantes durante décadas anteriores construyeron una acabada ingeniería jurídica –a través de las leyes conocidas como de “reforma del Estado”– para respaldar la privatización de empresas públicas.

A lo largo del tiempo, la prestación de servicios públicos por parte de empresas privadas mostró que las hipótesis que la sustentaban encubrieron intereses nunca del todo explicitados.

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.

Art. 3° - *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.

Art. 4° - *Interés estratégico.* Se califica como de interés estratégico toda actividad socioeconómica

esencial para el desarrollo nacional. Asimismo, se considera de interés estratégico el sector o industria de importancia vital para el desarrollo comercial, económico, turístico de una región o aquella necesaria para la integración nacional o regional.

Art. 5° - *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

Art. 6° - *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.

El proyecto de ley ingresado a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación durante el mes de mayo del corriente año bajo el N° 2194-D-09, propone un nuevo marco normativo para la participación del Estado en actividades económicas, especialmente en lo referido a la provisión de bienes y servicios. Un proyecto de ley de fortalecimiento del Estado pretende recuperar el concepto de que el Estado tiene un rol indelegable en la definición del sistema económico y social y en la distribución de recursos, riquezas y oportunidades. El Estado permite a las naciones atender, especialmente, a la población que el mercado desestima como “demanda”, y no hay institución ni ámbito que pueda reemplazarlo a la hora de la inclusión social.

El Estado es el único que puede garantizar un desarrollo incluyente y un acceso igualitario a los bienes y servicios públicos. La presentación en el Congreso Nacional de un proyecto sobre esta materia abre el debate sobre los marcos jurídicos que acompañan esta concepción del Estado.

II. Roles indelegables del Estado Nacional.

El golpe de Estado de 1976 trajo un profundo cambio conceptual en relación con el rol y la organización estatal. Este cambio, centrado en la preeminencia del mercado y la reducción de roles y estructuras públicas, se acentuó en la década del noventa, a partir de consensos internacionales y un clima cultural y académico que avalaron las privatizaciones en toda la región.

Los procesos privatizadores del período afectaron a la gran mayoría de los países emergentes y fueron el resultado de las recomendaciones que los organismos interna-

Art. 7° - 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.

Art. 8° - 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.

Art. 9° - 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 12 - Facultades. A consecuencia de la adopción de la forma organizativa estatal, el Poder Ejecutivo Nacional podrá:

cionales realizaron a partir del Consenso de Washington. Las decisiones nacionales en materia de organización estatal se vieron relegadas por los condicionamientos que los organismos de crédito pusieron al otorgamiento de préstamos. Pero la necesidad de liquidez primó en las decisiones de los Estados de la región, por lo que fue recurrente la aceptación de las condiciones que los organismos impusieron. Para “terminar con la burocracia” y lograr una mejor organización, se dismanteló la institucionalidad pública con que contaban las naciones latinoamericanas.

El debilitamiento del Estado se tradujo en una pérdida de capacidad para promover el crecimiento y el desarrollo. Este problema alcanzó su máxima expresión en la crisis institucional y social que hizo eclosión en diciembre de 2001. Por citar sólo algunos indicadores, según datos del INDEC¹, para mayo 2003, de 36,2 millones de argentinos, 17,3 eran pobres. A su vez, de estos últimos, 7,4 millones eran indigentes.

En el mercado de trabajo la crisis impactó especialmente en los sectores más vulnerables, llevando a la pauperización a millones de argentinos. El índice de desocupación llegó a un 21% en 2002.

Las políticas aplicadas que le “concedieron” al Estado un rol subsidiario del mercado, barrieron con la institucionalidad previa, con un retroceso sin precedentes en

¹ INDEC, Encuesta Permanente de Hogares (EPH), onda mayo y octubre

- 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 N° 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.

Art. 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

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

materia de organización pública. Como ha explicitado Ricardo Sidicaro², “el problema fundamental” del Estado no eran ni 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”.

Este autor señala que en diferentes momentos predominaron diferentes intereses económicos –agrarios, industrialistas, financieros, multinacionales– que hicieron que el Estado tuviera “políticas erráticas”, las que “crean lo que Max Weber llama el ‘capitalismo aventurero’” que “busca ganancias de corto plazo”. Así, el Estado pierde capacidades institucionales hasta alcanzar un punto de “colapso”.

El constitucionalista Arturo E. Sampay³, al definir el rol del Estado en materia económica, expresaba: “Al promediar el siglo XX, y frente al capitalismo moderno, ya no se plantea la disyuntiva entre economía libre o economía dirigida sino que el interrogante versa sobre quién dirigirá la economía, y hacia qué fin. Porque economía libre, en lo interno y en lo externo, significa fundamentalmente una economía dirigida por los carteles capitalistas, vale decir, encubre la dominación de una plutocracia que,

² 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).

³ Sampay, Arturo E., *Informe del despacho de la mayoría de la Comisión Revisadora de la Constitución de 1949*, 8-3-1949. Extraído de Unamuno, Miguel y Bortnik, Rubén, *La reforma constitucional del siglo XX*, Buenos Aires, Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, 1986, p. 71.

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

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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 N° 23.696.

Título IV

Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado

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

Art. 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.

Art. 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.

Art. 24 - Facultades. Para el cumplimiento de sus objetivos, la Comisión podrá:

por eso mismo, coloca en gran parte el poder político al servicio de la economía. Ya es una realidad que la economía debe programarse con criterios extraeconómicos, especialmente políticos, y por ende, éticos; terminó la época en que la política –según el esquema liberal– era considerada como un factor de ‘perturbación’ para la economía libre, y hoy es verdad lo contrario, o sea, que la economía libre es un factor ‘perturbador’ para la política”.

El fortalecimiento del Estado implica el compromiso de sus funcionarios con la definición y expresión de un proyecto nacional, ante cuyos fines superiores quedan relegados los objetivos individuales o sectoriales.

III. Principios rectores.

El proyecto se propone reconfigurar el marco jurídico referido a la organización material del Estado. Para ello, explicita principios básicos que señalan el rol protagónico que debe asumir el mismo.

En esta materia, se consideró necesario contemplar en forma expresa los siguientes principios:

- presencia protagónica del Estado en las actividades sociales y económicas, para el logro de un desarrollo sustentable con inclusión social;

- fortalecimiento del Estado a través de una organización institucional que esté al servicio de los intereses de la Nación;

- 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.

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

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

- ética pública basada en un compromiso con el Proyecto de Nación, entendiéndose por tal un compromiso institucional que constituye al Estado como el garante de la inclusión y el desarrollo;

- gestión pública basada en la planificación estratégica y la gestión por objetivos y resultados;

- 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.

IV. El interés público y el interés estratégico.

Si bien no existe un concepto unívoco de interés público, distintos doctrinarios han ensayado su definición. Para Héctor Escola⁴, el interés público “[...] es el resultado de un conjunto de intereses individuales compartidos y coincidentes de un grupo mayoritario de individuos, que se asigna a toda la comunidad como consecuencia de esa mayoría, y que encuentra su origen en el querer axiológico de esos individuos, apareciendo con un contenido concreto y determinable, actual, eventual o potencial, personal y directo respecto de ellos, que pueden reconocer en él su propio querer y su propia valoración, prevaleciendo sobre los intereses individuales que se le opongan o lo afecten, a los que desplaza o sustituye, sin aniquilarlos”.

⁴ Escola, Héctor J., *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Depalma, 1989, p. 249.

Título V

Información Ciudadana

Art. 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.

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

Art. 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

Art. 34 - Derógase el Artículo 14 de la Ley N° 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.

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

Art. 36 - Modificase el Artículo 23 de la Ley N° 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

El mismo autor⁵, al hablar del contenido del interés público, refiere: “El interés público no es un concepto carente de contenido concreto; por el contrario, tal contenido debe ser reconocible y determinable por cualquier componente de la sociedad. Por ello el interés público no puede ser algo abstracto [...]”. “El contenido concreto del interés público no es fijo e invariable, sino que puede llegar a modificarse, total o parcialmente, como resultado de la alteración de las costumbres y de las condiciones que le hayan dado origen.

Ese contenido puede ser tan variado y diferente como el que es propio de cualquier interés individual, dependiendo de las condiciones políticas, sociales y económicas, así como morales y, en general, culturales, reinantes en un país o un lugar determinados, en una época dada”.

A su vez, Agustín Gordillo⁶ expresa: “El interés público o bien común no es el interés de un conjunto de habitantes tomados como masa; no es un bienestar general, omnipresente, una felicidad indefinible e imprecisable; es sólo la suma de una mayoría de concretos intereses individuales coincidentes –actuales y/o futuros– y por ello la contraposición entre el interés público y el derecho individual es falsa si no redundando en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad.

⁵ Escola, Héctor J., “El interés público: su concepto y contenido”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública– Rap*: 301:126.

⁶ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo II, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, 2003, 8ª edición, Capítulo VI.

de facultades que le otorga esta ley para el cumplimiento de este requisito”.

Título VII

Disposiciones Finales

Art. 37 - Recuperación de empresas. El Estado a través de políticas públicas, fomentará las formas asociativas solidarias en la recuperación de empresas privadas en crisis.

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

Art. 39 - Orden público. La presente norma es de orden público.

Art. 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.

Art. 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, va-

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.

Por supuesto, hablamos de una mayoría de individuos, no de la totalidad de los miembros de la sociedad; debe tratarse de intereses coincidentes *lato sensu*, esto es, homogéneos, actuales y futuros: nuestros descendientes también deben ser computados, por supuesto.

Sólo hay interés público cuando en una mayoría de individuos, cada uno puede encontrar su interés individual: el ‘interés público’ en que cada individuo no pueda encontrar e identificar su porción concreta de interés individual es una falacia. Hay interés público en los servicios de transporte, aguas, correos, teléfonos, electricidad, porque cada individuo de una mayoría de habitantes tiene un interés personal y directo en viajar, comunicarse por escrito y por teléfono y tener energía eléctrica. Ese interés público consiste en que cada individuo sea bien atendido en la prestación del servicio. Hay servicios que no se traducen en prestaciones individuales a personas determinadas, pero cuando un servicio se efectiviza en prestaciones individuales el usuario es el objeto principal del servicio y es a él a quien el régimen jurídico debe proteger”.

Carlos Botassi⁷, en *Ensayos de Derecho Administrativo*, comenta: “Como bien lo señala la ciencia política, atender a los requerimientos del interés público sólo es posible desde una posición de fuerza, desde la detentación del poder. Satisfacer el interés público constituye el fin del Estado, pero el poder del que dispone es un medio que inexorablemente debe emplear en esa epopeya.

⁷ Botassi, Carlos, *Ensayos de Derecho Administrativo*, La Plata, Librería Editora Platense, 2006, pp. 51 y 52.

lores 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”².

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”³.

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.

Decía Raúl Scalabrini Ortiz⁴: “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 arrebatarémoslo 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 [...]. Veámos

² Oszlak, Oscar, *Formación histórica del Estado argentino*, Buenos Aires, Planeta, 1997, pp. 17-18.

³ Oszlak, Oscar, *op. cit.*, p. 20.

⁴ Scalabrini Ortiz, Raúl, *Política Británica en el Río de la Plata*, Buenos Aires, La Biblioteca Argentina - Serie de Clásicos, Editorial Sol 90, 2001.

La defensa del interés público no puede justificar el despotismo porque la razonabilidad en el ejercicio del poder es también una cuestión de interés general para la comunidad. Una vez más se hace presente el dilema del derecho público: la obtención del justo equilibrio entre las prerrogativas estatales (ejercicio del poder en defensa del interés público) y derechos individuales (reconocimiento y respeto de la dignidad de la persona)”.

El mismo autor señala: “[...] el interés público finalmente se traduce en un cúmulo de necesidades, esenciales o no, cuya satisfacción es admitida como un objeto a cumplir. A medida que la civilización ha ido avanzando y se ha acentuado lo que se ha dado en llamar ‘progreso’, las necesidades a satisfacer han ido incrementándose sin cesar: alimentos, salud, educación, justicia, estabilidad monetaria, vivienda, seguridad social, medio ambiente apto, provisión de agua y servicios cloacales, energía eléctrica, gas, información, radio y televisión, Internet, etc.”.

En cuanto al *interés estratégico*, concientes de la dificultad que trae aparejada la búsqueda de una definición como categoría jurídica con pretensión de validez universal y perdurabilidad en el tiempo, optamos por calificarla teniendo en cuenta las circunstancias actuales y con una especial consideración de las consecuencias que trajo la “desaparición” del Estado en actividades en donde el escaso interés del mercado dio como resultado la desaparición del sentido o concepto de “lo público”. En este orden de ideas, se considera que una actividad socioeconómica es de interés estratégico cuando es esencial para el desarrollo nacional. Asimismo, se considera incluido aquel sector o industria de importancia vital para el desarrollo comercial, económico, turístico de una región o aquella necesaria para la integración nacional o regional.

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 neoli-

berales que impregnaron los procesos privatizados 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 región. En nombre de una mejor organización, se dismanteló la institucionalidad pública con que contaban las naciones latinoamericanas.

Carles Ramio Matos y Miquel Salvador⁵, profesores de Ciencia Política y de la Administración en

⁵ *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005.

En los últimos años se ha iniciado un proceso de recuperación del Estado en actividades de interés nacional. Es dable señalar, entre otros ejemplos, el desarrollo turístico de nuestro país. Con la sanción de la Ley N° 25.997⁸ se considera el turismo “como actividad socioeconómica, estratégica y esencial” para el desarrollo nacional y “prioritaria dentro de las políticas del Estado” (Art. 1°).

Otros antecedentes recientes que consideran los intereses estratégicos lo constituyen Aerolíneas Argentinas S.A.⁹ y el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA)¹⁰. En el primer caso, los fundamentos de la ley refieren a la importancia de la línea de bandera para el desarrollo de la aviación civil, considerando al mismo tiempo que la actividad aerocomercial es una herramienta estratégica de desarrollo comercial, económico, turístico, de integración política y geopolítica del territorio. En el segundo caso, el cambio de régimen se funda en el interés estratégico de intervenir en un sector clave para el futuro de la mayoría de los argentinos.

En otras decisiones recientes, como 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– “[...] 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

⁸ Ley N° 25.997; *BO*: 7-1-2005.

⁹ Ley N° 26.412; *BO*: 22-9-2008.

¹⁰ Ley N° 26.425; *BO*: 9-12-2008.

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 noventa 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 pos-burocrático que facilite una gestión flexible, económica, eficaz y eficiente, se ha generado en más de una oportunidad, un proceso de desinstitucionalización 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

esos conocimientos”, entendiendo que este desarrollo “tracciona al 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”.

Estos ejemplos se fundan en el supuesto según el cual el Poder Ejecutivo determina las actividades de interés estratégico conforme las necesidades y demandas sociales, económicas o de cualquier otro tipo.

V. La organización institucional con participación estatal y colaboración público-privada.

Para la realización de sus fines, el Estado cumple su rol a través de sus estructuras centralizada y descentralizada, por medio de empresas o de cualquier otra forma mediante la cual crea conveniente participar en las actividades económicas y sociales.

Ocupa, entonces, un lugar central el diseño institucional con el que se pretende satisfacer el interés público o estratégico. Optar por una forma organizativa determinada no puede ser una decisión aislada, sino el fruto de un análisis enmarcado en un modelo económico y social y, por lo mismo, en un proyecto nacional. La elección no puede omitir una evaluación de impacto sobre los sectores involucrados, teniéndolos en cuenta para syndicar las desventajas del modelo anterior y las ventajas de la propuesta que se propicia.

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 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 noventa 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

Cobra especial importancia fundamentar la forma organizativa mediante la cual se llevará a cabo una actividad de interés estratégico o la provisión de bienes o prestación de servicios públicos. 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 resultará conveniente, y en este caso, habrá que determinar en que proporción. Se podrá utilizar, sobre todo cuando el objeto sea de naturaleza comercial o industrial, la Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria –regulada por el Decreto Ley N° 19.550, Artículo 308 y siguientes–, Sociedades de Economía Mixta regidas por Ley N° 12.962, o bien otras formas de sociedad mixta no alcanzadas por dicha ley, entre otros modelos. Agustín Gordillo¹¹ observa –entre otras diferencias–: “[...] las regidas por la Ley N° 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”.

¹¹ Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Fundación de Derecho Administrativo, Tomo I, 2006, 8ª edición, Capítulo XIV.

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 desearían 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 ca-

lidad 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.

Como refiere Rodolfo C. Barra¹², las empresas comerciales-industriales del Estado “[...] no representan más que modos de gestión y realización del bien común en el plano económico (no el único, por supuesto) y, en este sentido, son actividades estatales, tanto como las tradicionales, no distinguiéndolas de estas más que en su materialidad.

Desde el punto de vista jurídico, serán las necesidades organizativas del Estado las que impondrán que esta gestión comercial-industrial se lleve a cabo a través de la Administración centralizada o la descentralizada y, en este último caso, mediante cualquiera de los distintos tipos jurídicos que allí se integran. Pero siempre se da la misma actividad material con idéntico fin de bien común”.

En el proyecto de ley que comentamos será esencial la determinación de la forma organizativa a adoptar y de los contenidos mínimos que deberán expresarse en el texto que envía el Poder Ejecutivo. Asimismo, como parte de éstos, deberá mencionarse la justificación de la operatoria de reconversión, en el caso que fuera procedente; la incidencia presupuestaria de la operatoria, así como la fundamentación de la necesidad –si existiere– de cubrir los déficits financieros y operativos de la actividad.

Toda actividad de producción de bienes o prestación de servicios de interés público o estratégico impone, a nuestro criterio, una organización institucional con participación estatal. La naturaleza de los intereses en juego justifica de por sí esta concepción.

¹² Barra, Rodolfo C., *Principios de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ábaco de Rodolfo Depalma, 1980, p. 190.

“¿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 pos-bienestar. 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 [...]”.

Será también una decisión de orden público propiciar la colaboración público-privada, justificando las razones políticas, económicas y jurídicas de esta colaboración.

En algunos casos, al Estado le puede resultar beneficioso incorporar el 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 ni las decisiones estratégicas. Deberá reservar para sí, además, el derecho de veto del conjunto de las decisiones.

En este sentido, puede citarse como antecedente el proceso de rescate de la empresa Aerolíneas Argentinas S.A, en el cual el Poder Legislativo¹³, al debatir el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo, agregó el Artículo 9º, que prevé 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.

El Poder Ejecutivo, al enviar el proyecto de ley¹⁴ para la recuperación del control del Área Material Córdoba por parte del Estado Nacional, recepta en el Artículo 3º el criterio sentado por el Congreso Nacional en el caso de Aerolíneas Argentinas S.A.

En esta reseña puede observarse que la participación del Poder Legislativo ha sido clave en la definición del rol del Estado en casos donde están en juego intereses estra-

¹³ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación*, Período 126, Orden del Día N° 591/2008, de fecha 21-8-2008.

¹⁴ Proyecto de Ley N° 003-PE-2009, con media sanción de la Cámara de Diputados de la Nación.

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. Perón⁶, poco tiempo antes de su

⁶ Perón, Juan Domingo, *El Proyecto Nacional. Mi Testimonio* Político, Buenos Aires, El Cid Editor, Fundación para la Democracia Argentina, 1991, 6ª edición.

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.

“La empresa del Estado no es un vehículo para alimantar 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 reaccionará contra el control y supervisión que el Estado realiza sobre el quehacer económico si éste es llevado a cabo no sólo con honestidad sino también con ido-

tégicos. Vale destacar, asimismo, que El Poder Ejecutivo ha receptado los criterios que surgieron como fruto del debate parlamentario, lo que es un indicador de la interrelación entre los poderes públicos.

Por otra parte, el proyecto de ley prioriza la participación de 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.

Dante Cracogna¹⁵ ha señalado: “[...] las cooperativas son necesariamente nacionales; están constituidas por personas radicadas en el país y con igualdad de derechos y obligaciones. No pueden legalmente enajenarse a terceros ni vender sus ‘paquetes accionarios’ como ocurre con las sociedades anónimas [...], puesto que cada asociado tiene un solo voto cualquiera fuese la cantidad de acciones que tuviera. En suma, por sus características jurídicas son entidades que no tienen otra alternativa que correr la suerte del país; no pueden pasar a manos de inversores extranjeros ni sus integrantes pueden en algún momento dejarlas para llevar sus activos o proseguir sus actividades fuera de él”.

La Ley N° 20.337, en sus Artículos 19 y 20, se refiere a la colaboración entre el Estado y cooperativas, ofreciendo varias alternativas. Conforme el autor precedentemente mencionado, en primer lugar “[...] se prevé que el Estado Nacional, Provincial o Municipal, sus entes descentralizados y las empresas públicas [...] pueden asociarse

¹⁵ Cracogna, Dante, *Comentarios a la ley de cooperativas*, Buenos Aires, Ediciones Intercoop, N° 16, Serie de Manuales, 1991, 2ª edición actualizada y ampliada, p. 25.

neidad, 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 Sidicaro⁷, el problema fundamental del Estado no son las imper-

⁷ 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).

fecciones 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.

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 se aborda este proceso de fortalecimiento del Estado, consi-

a las cooperativas siempre, obviamente, que ello no estuviere prohibido en sus respectivas cartas orgánicas. De esta manera, se abre la posibilidad de que el Estado, en sus distintas formas, pueda no solamente utilizar los servicios cooperativos sino también aportar capital en dichas entidades. Por otra parte, al asociarse puede el Estado convenir con las respectivas cooperativas una participación especial en la administración y fiscalización de sus actividades (por ejemplo, designar un miembro del consejo de administración o un síndico) [...]. Así se facilita que el Estado pueda tener un mayor control de la utilización de los recursos que hubiere invertido en la cooperativa con fines de interés público, a la vez que le permite conocer en forma directa las necesidades y problemas que a tales entidades se le presentan en el cumplimiento de su objeto social. [...] La tercera alternativa prevista consiste en que el Estado pueda utilizar los servicios de las cooperativas sin necesidad de asociarse pero con previo consentimiento de ellas. Esta posibilidad supera el problema de que el ente estatal en cuestión no pudiera –o por cualquier motivo no quisiera– asociarse, no obstante lo cual tiene interés en utilizar los servicios cooperativos, y a la cooperativa a su vez le conviene pres-társelos. De otra manera, dichos servicios serían requeridos a empresas lucrativas, con el consiguiente beneficio para ella y el detrimento para la comunidad que debe soportar el mayor precio que paga el Estado.

Por último, cuando las cooperativas fueran únicas concesionarias de servicios públicos en sus respectivas localidades deben prestar tales servicios obligatoriamente al Estado sin necesidad de asociarse y en igualdad de condiciones con los demás asociados. Esta disposición resulta comprensible, puesto que el Estado podría haberse privado de servicios que, por su propio carácter de públicos han de ser generales”.

derando 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 el 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

El proyecto, además, pone especial énfasis en la intervención parlamentaria, ya que le toca al Congreso Nacional aprobar la participación estatal en una actividad de producción de bienes o prestación de servicios de interés público o estratégico. Es indispensable que se discuta la propuesta con amplitud, de cara a la sociedad, 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, que se ve reflejado en la Ley N° 25.152, Artículo 5°, inciso a), que reza: “Toda creación de organismo descentralizado y empresa pública financiera y no financiera, requerirá el dictado de la ley respectiva”.

El proyecto presta especial relevancia a los trabajadores. Para aquellas formas organizativas donde se admita la participación de los trabajadores en el capital social, por ejemplo Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria, se propicia la participación de éstos partiendo de un piso del diez por ciento (10%), entendiendo su rol como actores claves para llevar adelante la empresa, involucrados en el destino de la misma, no sólo como asalariados sino también como partícipes en las ganancias.

VI. Conformación de una Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado.

El proyecto de ley crea la Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado en el ámbito del Honorable Congreso de la Nación, otorgándole así un rol relevante en el proceso de organización institucional del Estado.

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

A partir del cambio de paradigma ya comentado, durante el año 1989 se sanciona la Ley N° 23.696¹⁶, que otorga marco jurídico al proceso de privatizaciones y participación de capital privado en distintas empresas estatales. En su Artículo 1° se declara “en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos”, cambiando, de esta manera, una concepción imperante en materia de empresas estatales, la que se vio reflejada en las normas dictadas.

Las privatizaciones se fundamentaron en una idea de prestación deficiente por parte del Estado de sus roles u obligaciones, lo que dio lugar a liquidación de empresas, sociedades, establecimientos o haciendas productivas cuya propiedad pertenecía total o parcialmente al Estado nacional. La idea central de la ley antes citada era la de “transformar la tipicidad jurídica de todos los entes, empresas y sociedades” (Artículo 6°), ya que las figuras existentes hasta ese momento resultaban, según el propio Poder Ejecutivo, insuficientes para contener los cambios producidos en la concepción misma del Estado.

Es de destacar que el traspaso de los cometidos y obligaciones del Estado a las empresas privadas tuvo un control deficiente, pasando a un segundo plano la idea del bien común al momento de prestar acabadamente los cometidos públicos.

A finales del año 2001 y en el marco de una profunda crisis en la que se sumergía nuestro país, se sanciona la Ley N° 25.561¹⁷, la cual declara la emergencia pública en

¹⁶ Ley N° 23.696; BO: 23-8-1989.

¹⁷ Ley N° 25.561; BO: 7-1-2002, con las modificaciones introducidas por Ley N° 26.122; BO: 28-7-2006.

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 N° 25.997⁸ 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

⁸ Ley N° 25.997; BO: 7-1-2005.

consonancia a lo dispuesto en el Artículo 76 de la Constitución Nacional, en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, produciendo con la modificación de la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras, una serie de consecuencias desequilibrantes, tanto para las empresas como para los usuarios.

Es claro que el régimen previsto por la Ley N° 23.696 resultó ser inadecuado e insuficiente frente a una realidad compleja que se desencadenaba. Se observa cómo el proceso llevado a cabo bajo el prisma de la Ley N° 23.696 sufre un alto impacto por la declaración de emergencia dispuesta por la Ley N° 25.561, lo que indudablemente repercutió en cada una de las empresas que habían sido sujetas a privatizaciones.

De esta manera, la Comisión Bicameral creada por la Ley N° 23.696 para la coordinación entre el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo Nacional fue superada en la práctica en cuanto a los objetivos para lo que fue creada, ya que la entrada en vigencia de la Ley N° 25.561 provoca profundas modificaciones al sistema imperante hasta diciembre del año 2001, produciéndose claramente una colisión de atribuciones y competencias con la Comisión Bicameral de Seguimiento creada por esta última en su Artículo 20, entre las que se encuentra el deber de ser permanentemente informada del proceso de la renegociación que se opera a partir de las prescripciones de la Ley N° 23.696.

Curiosamente, se establece que en aquellos casos que la renegociación versare sobre contratos celebrados en el marco de la Ley N° 23.696 deberá darse también intervención a la Comisión Bicameral creada por la ley citada, pero la necesidad de la renegociación de los contratos surge con motivo de la emergencia dictada por la Ley N° 25.561. Actualmente, la competencia de la Comisión creada por esta última ley se

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”.

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 seleccionan-

do 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 Jauretche⁹: “[...] 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

⁹ Citado en *Historia de la Economía Argentina del Siglo XX*, N° 25, Buenos Aires, La Página, 2007, 1ª edición, p. 391.

encuentra limitada, conforme lo establece el Artículo 27 de la Ley N° 26.122, que hace referencia al Artículo 4° de la Ley N° 25.790 de Obras y Servicios Públicos, el cual reza: “El Poder Ejecutivo Nacional remitirá las propuestas de los acuerdos de renegociación al Honorable Congreso de la Nación, en cumplimiento de la intervención de la Comisión Bicameral de Seguimiento prevista por el Artículo 20 de la Ley N° 25.561. Corresponderá al Honorable Congreso de la Nación expedirse dentro del plazo de sesenta (60) días corridos de recepcionada la propuesta. Cumplido dicho plazo sin que se haya expedido, se tendrá por aprobada la misma. En el supuesto de rechazo de la propuesta, el Poder Ejecutivo Nacional deberá reanudar el proceso de renegociación del contrato respectivo”.

Resulta conveniente concentrar las competencias de la Comisión Bicameral de Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones y de la Comisión Bicameral de Seguimiento con la competencia asignada por esta ley a la Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado, con la finalidad de que confluyan en una Comisión que tenga por objetivo el fortalecimiento de la institucionalidad pública, trascendiendo cualquier situación de emergencia económica e institucional.

El objeto de la Comisión creada por el proyecto de ley es el de 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 o estratégicos.

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

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.

Aerolíneas 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 trabajado-

res 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° 26.099/1950 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 N° 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.

relativos a su competencia y tiene como facultades, las de formular observaciones, propuestas y recomendaciones; emitir informes y dictámenes en los asuntos a su cargo; convocar a audiencia pública en los términos del Artículo 42 de la Constitución Nacional; invitar a los entes reguladores y los representantes de las empresas concesionarias para que emitan su opinión y toda otra actividad que crea necesarias para cumplir con su cometido.

Su participación fundamental consiste en emitir dictamen respecto de los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo en los que se declara una actividad o producción de bienes y prestación de servicios como de interés público o estratégico y en los que se establece la forma organizativa que se adoptará para desarrollarla.

El Poder Legislativo aconseja la aprobación, modificación o rechazo del proyecto remitido por el Poder Ejecutivo. De esta manera, el dictamen, con la justificación de la decisión adoptada, es elevado a las respectivas Cámaras para su tratamiento.

Es importante mencionar el sentido propio que este proyecto otorga a la Comisión Bicameral Permanente de Fortalecimiento del Estado respecto de las comisiones mencionadas como antecedentes. Se destaca el carácter vinculante en cuanto a la aprobación por parte del Congreso Nacional de un dictamen que rechace la propuesta del Poder Ejecutivo. Asimismo, el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la ley, trae aparejada la nulidad absoluta de los actos celebrados.

Todo lo anteriormente expuesto define una participación activa del Poder Legislativo en este proceso y denota un fuerte compromiso de los legisladores como representantes del pueblo argentino.

Por Decreto N° 808/1979 se transformó a la EEAA en Sociedad del Estado, regida por la Ley N° 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 N° 23.696 y mediante Decreto N° 1.951, de fecha 27 de diciembre de 1989, modificado por su similar N° 1.024/1990, 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.

Mediante el Decreto N° 461/1990 se llamó a licitación pública internacional con base para la privatización parcial de AASE de su participación en Buenos Aires 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 el Decreto N° 1.354, se adjudicó al Consorcio integrado por Iberia Líneas Aéreas 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 em-

VII. Consideraciones finales.

Resulta necesario esbozar los ejes sobre los cuales deberá centrarse el rol del Estado, en el marco de un modelo económico y social donde la participación estatal cobra especial relevancia.

Se presentan a continuación los criterios en los que se funda el orden legal propuesto:

- fomentar una gestión pública basada en la planificación estratégica y la gestión por objetivos y resultados;
- reformular el concepto de que el tamaño de la estructura burocrática del Estado determina su eficacia y reconocer que un Estado presente requiere de una organización acorde a sus funciones;
- determinar cuáles son las actividades que reclaman una inmediata regulación o intervención pública, dejando de lado el postulado de que la intervención del Estado deforma el mercado y genera ineficiencia;
- priorizar la realización del interés estratégico del Estado frente a intereses individuales y sectoriales;
- fundamentar la determinación de la forma organizativa más adecuada para la consecución del interés público o estratégico de cara a la sociedad;
- propiciar la satisfacción del bien común a partir de la colaboración entre el sector estatal, las organizaciones sociales y el sector privado;

presa Air Comet S.A adquirió la totalidad de las acciones que la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales de España (SEPI) poseía en Interinvest 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 efec-

tos 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 Artículo 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 Gru-

-
- dar participación a los trabajadores en las actividades empresariales del Estado;
 - fomentar la participación de las cooperativas u otras formas asociativas solidarias en la colaboración público-privada;
 - revalorizar el rol del Poder Legislativo en el diseño institucional del Estado.

Debemos dar marco jurídico al rol que el pueblo argentino le está adjudicando al Estado. Su organización material debe diseñarse según las necesidades del modelo económico y social en marcha. Este modelo, al que hemos arribado como pueblo organizado, define una presencia insoslayable del Estado en materia de desarrollo económico e inclusión social.

po 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 sesenta días hasta la transferencia de las acciones. Finalmente, el 3 de septiembre de 2008 se sanciona la Ley N° 26.412¹⁰ –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 1° 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.

Asimismo, y con un claro giro respecto de la concepción predominante en los años noventa, 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 N° 19.550 de Sociedades Comerciales”. Más adelante, la norma detalla que AySA se regirá por las normas de derecho privado.

Creada por el Decreto N° 304/06¹¹ con el objeto de proveer de agua potable y cloacas a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y diecinueve 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 de marzo de 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 N° 26.100¹² 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.

ENARSA

La empresa ENARSA (Energía Argentina Sociedad Anónima) fue creada por la Ley N° 25.943¹³, bajo el régimen establecido en la Ley de Sociedades N° 19.550, Capítulo II, Sección 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

¹⁰ Aerolíneas Argentinas, Ley N° 26.412, BO: 22-9-2008.

¹¹ Aguas y Saneamiento Argentinos –AySA S.A.–, Decreto N° 304/2006, BO: 22-3-2006.

¹² Ley N° 26.100, BO: 7-6-2006.

¹³ Energía Argentina S.A. –ENARSA–, Ley N° 25.943, BO: 3-11-2004.

Naviera, se constituyó mediante la Ley N° 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° 315/2007¹⁴ prescribe en sus disposiciones más relevantes que se revoca la Resolución MD N° 931 del 3 de septiembre de 1991 y el Decreto N° 2.281 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° 1.957 del 21 de septiembre de 1990.

Por conducto del Artículo 3° 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.yN.); 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 4° 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.yN. 2) poner de inmediato, en conocimiento del señor juez a cargo del Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Comercial N° 18, Secretaría 36, la adopción de la presente medida a los fines que correspondan y con relación a los autos ‘Inversora Dársena Norte Sociedad Anónima s/ quiebra’; 3) continuar o promover, en caso de ser necesario, las acciones judicia-

les y administrativas para a 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 Dársena Norte Sociedad Anónima, Comercial, Industrial y Naviera (TANDANOR S.A.C.I.yN.)”.

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 N° 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 1° 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° 2.793, se creó ENCOTESA, Empresa Nacional de Correos y Telégrafos S.A. (Correo Argentino). Llevó este nombre hasta la privatización realizada el 1° de septiembre de 1997, a través de un proceso de concesión de los servicios por un período inicialmente estipulado en treinta años. La empresa Correo Argentino S.A. se hizo cargo de la administración del Correo Oficial tras el Decreto del Poder Ejecutivo N° 262/1997. A través del Decreto N° 840/1997 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.

¹⁴ Talleres Navales de Dársena Norte –TANDANOR–, Decreto N° 315/2007, *BO*: 3-4-2007.

En noviembre de 2003, mediante el Decreto N° 1.075/2003 se resuelve la rescisión del contrato por responsabilidad de la empresa –inclusive se había presentado en concurso preventivo siendo el Estado acreedor concursal y posconcursal 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° 721/2004¹⁵, 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 N° 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 estraté-

¹⁵ Correo Oficial de la República Argentina, Decreto N° 721/2004, *BO*: 14-6-2004.

gico 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 N° 19.550, Artículo 308 y sigs.–, Sociedades de Economía Mixta regidas por la Ley N° 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–: “[...] las regidas por la Ley N° 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 N° 25.152, Artículo 5°, inciso 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, dada 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 infor-

mes 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 N° 25.561¹⁶ –con las modificaciones introducidas por la Ley N° 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.

¹⁶ Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, Ley N° 25.561, *BO*: 7-1-2002.

Bibliografía

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

Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 6ª edición actualizada.

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

Gelli, María Angélica, *Constitución Nacional comentada y concordada*, Buenos Aires, La Ley, 2008, 4ª edición ampliada y actualizada..

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

Hutchinson, Tomás, *Reforma del Estado. Ley N° 23.696*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni, 1990.

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

Jauretche, Arturo, *El plan Prebisch: retorno al colonialaje*, Buenos Aires, Peña Lillo, 1973, 3ª edición..

Mairal, Héctor A., “Privatización de Empresas Públicas”, *Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap:* 134:13.

Matos, Carles Ramió y Miquele, Salvador, *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, 2005.

Oszlak, Oscar, *Formación histórica del Estado argentino*, Buenos Aires, Planeta, 1997, pp. 17-18.

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

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

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 Argentina del Régimen de la Administración Pública –Rap:* 324:89.

Scalabrini Ortiz, Raúl, *Política Británica en el Río de la Plata*, Buenos Aires, 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