

## **LAS NUEVAS FORMAS SOCIETARIAS DE LA INTERVENCIÓN ESTATAL.**

*Por María Laura Alfonso*

### **I. El origen de las empresas públicas como modelo empresario.**

Las empresas públicas tuvieron desarrollo en nuestro país en las décadas de los `70 y `80, pero fue a fines de ésta última que comenzó su crisis, a consecuencia de lo cual una década más tarde se inició una etapa privatizadora, pasando así de un modelo de Estado empresario a un modelo de Estado subsidiario, para regresar en el último lustro nuevamente al primero de estos modelos. Ello, producto de la crisis vivida en nuestro país a fines del 2001, y en virtud del cual se declaró la emergencia pública, en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria, prorrogada hasta el 31 de diciembre de 2011 <sup>1</sup>. Asimismo, la ley dispuso la salida de la convertibilidad <sup>2</sup>.

La mencionada ley de Emergencia Pública estableció que en los contratos celebrados por la Administración Pública Nacional (APN) bajo normas de derecho público, se dejaban sin efecto las cláusulas indexatorias en moneda extranjera por tanto se facultó al Poder Ejecutivo Nacional (PEN) a renegociar los contratos, que tuvieran por objeto la prestación de servicios públicos, aclarándose que la renegociación no permitía a las empresas, suspender o alterar el cumplimiento de sus obligaciones.

Frente a esta imposibilidad de indexar, algunos concesionarios alegaron que no podían afrontar los gastos de mantenimiento y conservación del servicio en igualdad de condiciones, a resultas de lo cual el Estado Nacional rescindió los contratos y reasumió ciertas actividades, aunque esta reasunción en algunos casos fue de carácter discrecional.

En este marco, nuestro país retoma el modelo de Estado empresario y para hacerlo se valió básicamente de dos tipos societarios, la sociedad del estado (SE) y la sociedad anónima (SA), la primera propia del derecho público y la segunda propia del derecho privado. Las

---

<sup>1</sup> Declarada por la Ley N° 25.561 y prorrogada por última vez por la Ley N° 26553.

<sup>2</sup> Ley N° 23.928

diferencias entre una y otra son que mientras la SE si bien cuenta con un capital íntegramente estatal sólo se rige por normas de derecho privado con exclusión de las normas de derecho público aunque su disolución queda en manos del PEN previa autorización legislativa; la SAPEM en cambio cuenta con capitales privados y públicos, a pesar de encontrarse prevista en el derecho privado, la misma puede quebrar lo cual le permite al Estado limitar su responsabilidad hasta el máximo de su aporte, extremo éste que no puede hacer valer en la SE por ser su capital enteramente estatal.

Pero más allá de estas diferencias que he marcado, en ambos casos como en otros tipos societarios existentes -sociedades de economía mixta (SEM) y empresas del estado (EE)- encontramos como denominador común el entrecruzamiento constante entre el derecho privado y el derecho público, el primero en relación a la consecución de su objeto social y al régimen de empleo y el segundo en su relación con la administración y con el usuario si la empresa tiene por objeto la prestación de un servicio público.

## **II. Las empresas públicas, personas jurídicas privadas, públicas o entes públicos no estatales?**

Las empresas públicas han sido consideradas por la doctrina como personas jurídicas privadas, personas jurídicas públicas y como entes públicos no estatales (Gordillo), posición ésta última que comparto. Las mismas han sido creadas por el legislador o por la autoridad administrativa como una organización empresarial, que imite la agilidad comercial que tiene la empresa privada y evite así quedar atrapada en la característica burocracia estatal, para llevar adelante la realización de determinadas actividades o la prestación de determinados servicios.

Sin dudas aun bajo la apariencia privada que ostentan las empresas públicas, se encuentra presente el *interés público*, aunque éste se revela con menos intensidad. Es decir que en realidad lo que ha mediado es una *traslación transestructural de cometidos estatales* a favor de una tercera persona ajena a la organización administrativa, lo cual se ajusta a la finalidad buscada en las normas de creación.

El autor español Garrido Falla ha admitido la creación estatal de empresas con personalidad jurídica propia de carácter privado. Considerando que cuando el Estado crea entidades en forma de sociedad privada es porque quiere desplazarlas de su propia organización administrativa. Coincidentemente, parte de nuestra doctrina piensa que el Estado a fin de lograr el bien común, puede recurrir a la creación de nuevos entes dotados de una personalidad jurídica distinta a la estatal *asumiendo, recurriendo o sometiéndose* a figuras jurídicas del derecho público o del derecho privado.

No obstante, entiendo que el Estado no puede despojarse de las características propias de las que se encuentra imbuido por más que lo intente, incluso cuando para ello recurra a figuras propias del derecho privado, por esa razón pienso que las empresas públicas son *entes públicos no estatales*, más allá de los diferentes tipos societarios que las mismas adopten.

Legislativamente nuestro país, no ha sido uniforme al respecto ya que en ocasiones ha tratado a las empresas públicas como simples descentralizaciones administrativas y en otras como entes públicos no estatales, pero veamos a continuación algunos ejemplos de ello:

1. Autoridad que designa a las máximas autoridades de las empresas públicas. Por el Decreto Ley N° 15349/46 de creación de las Sociedades de Economía Mixta (SEM), se dispuso que el presidente de la sociedad, el síndico y un tercio del directorio, representarían a la administración pública y serían designados por ésta. Es decir que la designación viene por fuera de la sociedad a diferencia de las sociedades del estado (SE) en las que la designación se produce en el seno de la asamblea. Posteriormente, el Decreto N° 1349/78 –modificatorio de las funciones de las Secretarías del Ministerio de Economía- establecía que serían las empresas públicas las que propondrían al PEN, por intermedio del Ministerio de Economía, las máximas autoridades de los órganos unipersonales o colegiados de sus organizaciones y nombrarían a los representantes del capital estatal en el ámbito de las asambleas ordinarias o extraordinarias, entendía que las autoridades de la empresa, como en cualquier empresa, debían ser designados por dicho organismo societario, lo cual implica reconocerles a las empresas autonomía, cualquiera fuera su tipo ya que el referido decreto no efectuaba distinción alguna. De

modo que no sería la administración quien nombraría sus autoridades sino la propia empresa. Contrariamente, en la actualidad desde el dictado del Decreto Nº 491/02 –de centralización de designaciones en el ámbito de la Administración Pública centralizada y descentralizada- los directores son designados en asamblea *ad referendum* del Poder Ejecutivo o elevan el pedido de designación de la persona seleccionada, y posteriormente el PEN dicta un decreto con su designación, lo cual implica volver al viejo esquema del año '46.

2. Control de las empresas públicas, la Ley Nº 21.801, por la cual se creó la Sindicatura General de Empresas Públicas en jurisdicción del PEN, la que *controlaba específicamente a las empresas públicas de propiedad total o con participación mayoritaria del Estado* cualquiera fuera su naturaleza jurídica. La Administración Pública Nacional (APN) era controlada por el Tribunal de Cuentas de la Nación. Finalmente, esta Ley fue derogada en 1990 y reemplazada por la actual Ley Nº 24.156 –de Administración Financiera y de sistemas de control- la que dispone que sus previsiones serán aplicadas a todo el sector público nacional –sin mencionar que además sea estatal- comprendiendo en el mismo a las Empresas y Sociedades del Estado, las Sociedades Anónimas con Participación Estatal Mayoritaria, las Sociedades de Economía Mixta y todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria en el capital o en la formación de las decisiones societarias (art. 8º, inciso b). Por otra parte, encontramos en esta norma diversas previsiones en cuanto al control interno realizado por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y externo efectuado por la Auditoría General de la Nación (AGN), en relación al primero de los controles el artículo 98 dispone que la SIGEN ejercerá su competencia sobre las jurisdicciones que componen el PEN y los organismos descentralizados y empresas y sociedades del Estado que dependan del mismo, entendiendo así que estos tipos societarios constituyen una continuación de la descentralización administrativa. Por su parte el artículo 114, prevé dos supuestos: 1) en las SAPEM, la SIGEN propondrá a los organismo que ejerzan la representación estatal, los síndicos que integrarán las comisiones fiscalizadoras; 2) también los propondrá el PEN cuando la participación estatal en las empresas sea igualitaria o minoritaria, pero aclara que en ambos casos los funcionarios tendrán las atribuciones y deberes previstos en la

ley de sociedades comerciales. En cuanto al control externo, el artículo 117 establece que la AGN ejerce su competencia sobre la administración central, organismos descentralizados, empresas y sociedades del estado, nuevamente estas sociedades son incluidas en la administración descentralizada. Por su parte el artículo 120 dispone que el Congreso Nacional *podrá* extender su competencia de control externo a las entidades públicas no estatales o a las de derecho privado en cuya dirección y administración tenga responsabilidad el Estado Nacional, o a las que éste se hubiere asociado, incluso a aquellas a las que se hubiera otorgado aportes o subsidios para su instalación o funcionamiento y, en general, a todo ente que perciba, gaste o administre fondos públicos en virtud de una norma legal o con una finalidad pública.

3. A nivel presupuestario. Por la Ley de Empresas del Estado, artículo 4º, se establece que los planes de acción y presupuesto de las empresas serán aprobados por el PEN. Posteriormente, la vieja Ley de Contabilidad establecía que formarían parte del Presupuesto General de la APN los presupuestos de las *entidades descentralizadas que cumplieran actividades de carácter comercial o industrial incorporadas al sistema de la Ley de Empresas del Estado*. Es decir que excluía a las SEM, único tipo de empresa pública por entonces existente. Actualmente, la Ley Nº 24.156 contiene a nivel presupuestario diversas previsiones relativas a las empresas públicas, tales como: El artículo 17, inciso f) establece que la Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) analizará los proyectos de presupuesto de las empresas y sociedades del estado, nuevamente se alude a estos tipos empresariales, y presentará los respectivos informes a consideración del PEN. El artículo 46 prevé que los directorios o las máximas autoridades ejecutivas de las empresas públicas y entes públicos no comprendidos en la APN, aprobarán el proyecto de presupuesto anual de su gestión y lo remitirán a la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (artículo 48). El presupuesto de las empresas será sujeto a aprobación del PEN, facultad actualmente delegada en el titular del precitado Ministerio. Por otra parte, me resulta llamativo que el legislador reúna bajo un mismo título a las *“empresas públicas y los entes públicos no comprendidos en la APN”*,

por qué ponerlas en un mismo plano de igualdad si las empresas forman parte de la administración pública descentralizada? Más aún, si fueran realmente descentralizaciones administrativas por qué no tienen en el presupuesto nacional una entidad propia, tal como sucede con los restantes organismos descentralizados? Además, si miramos el Capítulo bajo el cual se encuentran estas previsiones, resulta aún más dudoso pretender sostener que las empresas públicas son descentralizaciones administrativas, ya que su denominación es *“Título II, Capítulo III “Del régimen presupuestario de Empresas Públicas, Fondos Fiduciarios y Entes Públicos no comprendidos en la Administración Nacional”*, es decir que bajo un mismo título prevé entidades que se encuentran expresamente excluidas de la organización administrativa.

De modo que en nuestra legislación parecieran coexistir de manera confusa, normas que tratan a las empresas públicas como descentralizaciones administrativas, en algunas ocasiones ciñéndose sólo a los tipos de las empresas y sociedades del estado, y otras que tratan a las empresas públicas como entes públicos no estatales. Confusión que aún hoy se mantiene en las normas de creación de las empresas públicas del último lustro.

En este marco social, político y jurídico, repasemos las notas características de estas empresas.

### **III. – Las nuevas empresas públicas.**

#### ***i. Correo y Transporte Aéreo. Correo Oficial de la República Argentina – Líneas Aéreas Federales SA (LAFSA)***

En el año 2003 el Estado Nacional rescindió por Decreto N° 1075 el contrato de concesión por culpa exclusiva de Correo Argentino SA ante sus reiterados incumplimientos en la prestación del servicio postal y por tanto decidió reasumir *transitoriamente* la prestación del mismo a través de una unidad administrativa creada a esos efectos y simultáneamente llamó a licitación pública internacional.

Al año siguiente por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) N° 721/04, constituyó la sociedad *Correo Oficial de la República Argentina SA* bajo el régimen de la Ley N° 19.550 con

capital enteramente estatal, dedicada a la prestación del servicio postal, monetario y telegráfico *hasta tanto se privatizara*.

Similares consideraciones pueden efectuarse respecto de la ex empresa *LAFSA SA* la que se constituyó producto de la suspensión de la actividad de las empresas *LAPA SA* y *DINAR SA*. La misma fue creada por DNU N° 1.238/03 cuyo objeto social fue la explotación del servicio público del transporte aéreo de pasajeros, correo y carga en el orden interno e internacional bajo el régimen de la Ley de Sociedades Comerciales *con vocación de transitoriedad* y hasta tanto se privatizara, pero tan transitoria fue que no sólo nunca voló sino que ya tampoco existe más. La misma ha sido disuelta por Decreto N° 1672/09.

En ambos casos se estableció que no son de aplicación la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (LNPA), de Obras Públicas o el Régimen de Contrataciones del Estado.

Ambas empresas fueron creadas por DNU bajo el tipo societario de las SA de la Ley de Sociedades Comerciales (LSC) pero con capital íntegramente estatal. Entonces estamos frente a una sociedad anónima o una sociedad del estado? Considero que estamos ante un nuevo tipo societario porque no existe la SA de un solo socio o bien se trata de SE entonces si el Estado puede ser el único socio. Pero en el caso de que *LAFSA* haya sido una SE entonces no pudo haber sido disuelta por el PEN sin la previa autorización legislativa. De modo que creo que nos encontramos sin dudas frente a un nuevo tipo de SA desconocido hasta ahora por todos.

## ***ii. Energía eléctrica y gasífera. Energía Argentina SA (ENARSA)***

En el año 2004, se sancionó la Ley N° 25.943, por la cual se creó la empresa estatal *ENARSA*, la que actúa en el mercado de la energía eléctrica y gasífera, en todas las etapas de la cadena producción, bajo el régimen de la SA.

La participación del Estado en el capital social, según surge de su estatuto social, *es como mínimo del 53% y es intransferible*, es decir que dicha proporción no podrá ser disminuida en desmedro de su participación porcentual en su clase.

De esta manera se crea una SA simple con notas que en un aspecto la asemeja a una SAPEM y por el otro a la SE, toda vez que al ser su capital intransferible se asegura la presencia estatal de manera indefinida en la empresa. Una vez más nos encontramos ante una sociedad atípica, pues no existe en la LSC una SA o SAPEM, en la cual el Estado posee una porción del capital que es *intransferible*.

Por otra parte, la actividad que lleva adelante la empresa, se encuentra regulada por los Marcos Regulatorios de Energía Eléctrica (Ley N° 24.065) y del Gas (Ley N° 24.076), los cuales proponen un mercado fragmentados de las actividades y establecen que el transporte y distribución de electricidad y gas deben ser prioritariamente realizado por personas jurídicas privadas a las que el PEN otorgue en concesión. Esta circunstancia, pone de manifiesto la situación de privilegio en la que se encuentra ENARSA, ya que esta empresa tiene competencia para actuar en *todas* las etapas de la actividad.

En sendos marcos regulatorios se alude a la existencia de una *persona jurídica privada en carácter de concesionario* y la existencia de un título habilitante, bajo el cual dicho concesionario presta el servicio. Pero entonces en qué carácter ENARSA lleva adelante la actividad? La posibilidad de considerar a la empresa como un *entes público no estatal* nos permitiría asegurar que la actividad no sea ejercida por el propio Estado pero aún nos quedaría pendiente saber bajo qué título habilitante, aunque entiendo que deberíamos defender el esquema de la concesión, de modo que sería aconsejable modificar los precitados marcos regulatorios a fin de adaptarlos al modelo actual.

Con esto no estoy proponiendo echar mano a las leyes a fin de manipularlas, sino tan sólo reflejar en ellas una verdad insoslayable, el regreso del Estado Empresario a nuestro país.

### ***iii. Provisión de Agua Potable. Agua y Saneamientos Argentinos SA (AySA).***

El Estado Nacional, rescindió en el año 2006 por medio del Decreto N° 303 el contrato de concesión por culpa exclusiva del contratista ya que se habían detectado minerales en el agua



que desaconsejaban su utilización como agua potable, por tanto el Estado decidió reasumir *transitoriamente* la operación y prestación del servicio.

Posteriormente y por DNU N° 304/06, –ratificado por Ley N° 21.600–, se constituyó la sociedad “Agua y Saneamientos Argentinos Sociedad Anónima” (AySA), con el objeto de prestar el servicio de provisión de agua potable y desagües cloacales, bajo la figura de la concesión y el régimen de la Ley N° 19.550.

El capital social de la empresa pertenece en un 90% al Estado Nacional y es *intransferible*, al igual que en ENARSA, respecto de lo cual caben efectuar idénticas consideraciones, y el 10% restante corresponde a los ex trabajadores de Obras Sanitarias de la Nación adheridos al Programa de Propiedad Participada<sup>3</sup> (PPP). Si bien el mismo fue concebido en un marco de empresas privadas entiendo que es posible que el mismo se aplique en el ámbito de las empresas públicas, ya que en ambos casos, según entiendo, estamos frente a personas de derecho privado y a personas de derecho público pero que no se identifican con la administración pública. Además el PPP en empresas públicas implicaría dos beneficios, el primero de ellos sería garantizar la continuidad de los derechos de los que ya gozaban sus trabajadores y el segundo sería que su presencia funcionaría como límite a los intentos estatales de entrometerse en la vida empresarial.

En el marco de esta actividad se crearon dos organismos autárquicos, el Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS) en reemplazo del Ente Tripartito de Obras y Servicios Públicos (ETOSS) como organismo de control de la actividad y la Agencia de Planificación (APLA) con funciones de evaluación, estudio, planificación de proyectos, ejecución y control de las inversiones destinadas a la prestación de los servicios de agua y saneamiento a cargo de la concesionaria

Por otra parte, el nuevo marco regulatorio aprobado por la Ley N° 26.211, producto del Convenio Tripartito que suscribieran la Nación, la Provincia de Bs. As. y la Ciudad Autónoma de

---

<sup>3</sup> Le otorga al trabajador derechos patrimoniales tales como el derecho al reparto de utilidades y al de una cuota en el caso de liquidación de la empresa y derechos políticos como el derecho a votar en la asamblea, con el consiguiente derecho a la información.

Bs. As., prevé expresamente en su artículo 2º que AySA es la *concesionaria del servicio*, extremo éste que demuestra que el Estado ha considerado a la sociedad como *un ente público no estatal*, es decir como un tercero ajeno a su organización, a la cual le ha otorgado un título habilitante para que desarrolle la actividad.

**iv. Transporte Ferroviario. Administración de Infraestructuras Ferroviarias SE y Operadora Ferroviaria SE.**

En el año 2002, se declaró en emergencia el transporte ferroviario de pasajeros de superficie y subterráneo del Área Metropolitana de Buenos Aires hasta el término de la renegociación de los contratos, encomendado al Ministerio de Economía.

Durante dicha emergencia, el incumplimiento de las obligaciones de las concesionarias ferroviarias representaba para los usuarios graves inconvenientes, tanto en el servicio como en materia de seguridad. Por eso el Estado Nacional rescindió los contratos con las concesionarias y reasumió el servicio para asegurar su continuidad.

Fue así como se llegó al dictado de los Decretos Nº 798/04, 591/07 y 592/07 mediante los cuales se rescindieron por culpa del contratista, los contratos de concesión de Transportes Metropolitanos General San Martín SA; Transportes Metropolitanos General Roca SA; y Transportes Metropolitanos Belgrano Sur SA, respectivamente (todos concesionados en el año 1994) y encargar a una nueva sociedad la prestación del servicio ferroviario. Así las cosas se creó por Decreto Nº 798/04 a la Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE SA )

Posteriormente, en febrero de 2008, se sancionó la Ley Nº 26.352, mediante la cual se crearon dos sociedades del estado: *Administración de Infraestructuras Ferroviarias y Operadora Ferroviaria*, encargada la primera de ellas de la administración de la infraestructura ferroviaria actual y futura, su mantenimiento y la gestión del sistema de control etc; y la segunda responsable de la prestación de los servicios de transporte ferroviario de cargas y de pasajeros, incluyendo el mantenimiento del material rodante, ambas poseen capacidad de administración y de disposición para la prestación del servicio.

En este caso, y con buen tino, los legisladores han redefinido el rol de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT), o el ente que en el futuro lo reemplace, en su calidad de ente regulador, en atención a las nuevas obligaciones que las sociedades del estado creadas en la actividad, tienen a su cargo.

**v. *Las sociedades privadas con participación estatal.***

Quisiera referirme en éste acápite, a las sociedades privadas en las cuales el Estado participa de su capital de manera minoritaria, como un socio más, a partir de la sustitución del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –SIJyP- por el Sistema Integrado Previsional Argentino- SIPA (Ley N° 26.425) por el cual se eliminó el régimen de capitalización a cargo de las administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones privadas (AFJP), que quedó absorbido por el régimen de reparto o estatal. Así las cosas, el artículo 7º de la precitada Ley, estableció que se transferirían a la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES) los recursos existentes en las cuentas de capitalización y se decidió dejar sin efecto la limitación del 5% que tenían las ex AFJP para realizar inversiones en sociedades nacionales o extranjeras (artículo 76 inciso f) de la Ley N° 24.241), de modo que actualmente el Estado toma participación en las empresas hasta el límite de sus acciones.

Qué ocurre entonces con estas empresas? En primer lugar creo que el Estado ha llegado a participar en ellas de manera accidental y como un socio privado más, por lo cual los representantes del Estado estarían sometidos a normas de derecho privado en todo aquello relativo al giro comercial de la empresa pero también al derecho público en lo que se refiere a la protección del interés público, que aquí se revela aunque con menor intensidad.

Así las cosas, cabe preguntarnos, si la presencia del Estado en la empresa modifica en algo su estructura privada? Su presencia no la condiciona? Por ejemplo pensaba que ocurriría si el Estado formara la voluntad societaria haciendo valer su abstención, ejerciera el voto acumulativo o sindicara acciones? Entonces podríamos decir que la participación del Estado es indiferente? La respuesta sin dudas es no. Esta circunstancia desnaturalizaría la empresa privada, convirtiéndola de alguna manera en un híbrido en la que coexistiría simultáneamente la

forma societaria de derecho privado pero con notas propias del derecho público por la presencia del Estado.

Y tan poco indiferente resulta, que la actividad de la empresa privada a partir de la participación del Estado en ella, quedaría sometida a los controles de la Ley N° 24.156., en los términos de los artículos 114, apartado 2) y 120, a los que nos hemos referido en el acápite II de este trabajo.

Como vemos las empresas privadas con participación estatal minoritaria quedarían sometidas a los controles de la SIGEN y la AGN, como organismos de control del sector público nacional, por tanto si se encuentran alcanzadas por sus controles es porque pasarían a formar parte de dicho sector, extremo que modifica de manera sustancial la estructura privada de la goza la empresa.

Por eso me animo a decir que estamos ante la gestación de una nueva figura societaria, en donde si bien el Estado llega como un socio privado más, su presencia *publifca* la estructura de la sociedad y la somete a controles de los cuales se encuentran exentos otras empresas privadas.

Esta situación guarda una importante similitud con las denominadas *haciendas paraestatales*, cuyo Decreto Ley N° 13100/57 en su artículo 138 establecía *“Se considerarán como haciendas paraestatales a aquellas entidades que el Poder Ejecutivo declare como tales en cada caso, en función de lo previsto por el artículo 138 de la ley”*. Así quedaban incluidas en esta categoría, las entidades de derecho privado en cuya dirección o administración tenía responsabilidad el Estado o a las cuales se hubiera asociado, garantizando materialmente su solvencia o utilidad, les hubiera acordado concesiones o privilegios, o subsidios para su instalación o funcionamiento.

Si bien esta denominación no se encuentra vigente en nuestro ordenamiento positivo, no creo desatinado que pueda interpretarse que la participación del Estado en las empresas privadas constituya una versión actualizada de aquella estructura.

#### **IV.- Conclusiones.**

En este último lustro el Estado Argentino ha regresado al modelo del Estado empresario, en el cual el mismo es el promotor de ciertas actividades o el prestador de determinados servicios, como parte del ejercicio de la función administrativa.

En virtud de ello ha intervenido en la economía a través de la creación de empresas públicas, valiéndose para ello de las formas societarias ya conocidas por todos y por nuevas formas societarias, a las que podemos caracterizar de la siguiente manera:

1. La SA donde el Estado es el único socio y su capital es enteramente estatal,
2. La SA donde la porción de su capital que es mayoritaria en la empresa resulta intransferible,
3. Empresas privadas a las cuales se asocia con una participación minoritaria en el capital, convirtiéndolas a las mismas en parte del sector público nacional.

Sin dudas el Estado demuestra querer someter a estas nuevas empresas a las reglas propias del derecho privado, pero pareciera no decidirse del todo, ya que no establece claramente en su tratamiento si las empresas constituirían meras descentralizaciones administrativas o personas jurídicas ajenas a la organización administrativa. Ya hemos visto como nuestra legislación ha oscilado entre la adopción de uno u otro modelo, sin que incluso ello sea resuelto en las normas de creación de las empresas reseñadas.

En principio, podemos decir que las sociedades del estado se encontrarían en el último escalón de la descentralización administrativa, aún cuando tengo el convencimiento de que se tratan de entes públicos no estatales, en tanto que las sociedades anónimas de muchas de las empresas creadas en este último lustro, parecieran querer romper con ese vínculo como ocurre en el caso de AySA en donde la autoridad administrativa expresamente alude a la empresa como *concesionario*.

Es decir que el Estado se vale de *entidades descentralizadas, entes públicos no estatales y de haciendas paraestatales*, para actuar como empresario. Es así como retoma, a modo de continuación, con el modelo de Estado empresario o Estado benefactor.

Sin dudas nuestro país, deberá sancionar prontamente una ley donde establezca claramente las formas societarias bajo las cuales puede constituirse, propiciando incluso la modificación de la Ley de Sociedades Comerciales y de toda aquella norma que resulte necesaria a fin de dar tratamiento uniforme a estas nuevas sociedades.

No podemos sostener hoy un una cosa y mañana otra, porque lo más probable es que terminemos por admitir que no sostenemos nada, o sólo aquello que hoy nos conviene y que mañana seguramente nos dejará de convenir.

Para terminar quiero compartir esta frase del maestro Jorge Luis Borges, *Si de algo soy rico es de perplejidades y no de certezas*.

## **BIBLIOGRAFIA**

1. Tratado de Derecho Administrativo. Dr. Sayagués Laso, E. Ed. Depalma, 1952.
2. Tratado de Derecho Administrativo, 5ª edición. Dr. Marienhoff, M. Ed. Abeledo Perrot, 1992.
3. Tratado de Derecho Administrativo, 5ª edición. Dr. Cassagne, J.C. Abeledo Perrot, 1997.
4. Tratado de Derecho Administrativo, Dr. Garrido Falla, F. Ed. Tecnos, 2006
5. Tratado de Derecho Administrativo, 10ª edición. Dr. Gordillo, A. Ed. Fundación de Derecho Administrativo, 2009.
6. Régimen de nacionalización de empresas privadas. Dra. M. Laura Alfonso. Ed. RaP, 2009.
7. “Las empresas del Estado y las leyes de procedimientos administrativos” ED 46-835 (Romero, José I).

8. “El derecho administrativo y las sociedades anónimas con simple participación”. Horacio J. Franco. La Ley 991-E, 1123 – Derecho Comercial Sociedades Doctrina Esenciales Tomo I, 291.
9. “El Estado Nacional (ANSeS) como accionista minoritario. Una mirada desde el derecho administrativo”. Juan José Carbajales. La Ley 2009-D, 851.
10. “Las sociedades del Estado o los límites del derecho administrativo”. Héctor Mairal. La Ley 1981-A, 790.