“XXV JORNADAS NACIONALES DE ACTUALIZACIÓN DOCTRINARIA”

San Salvador de Jujuy, del10 al 12 de Setiembre de 2018

Tema 5 EL ESTADO COMO EMPRESA – El control de las Empresa y Sociedades Estatales

¿Las Sociedades del Estado se crean para alejarse del Control?

Carlos Alberto Gambina

Tribunal de Cuentas de San Juan

**INDICE**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Resumen | 3 |  |
|  | Metodología de la Investigación | 4 |  |
|  | Un Puñado de Nombres | 5 |  |
|  | Un poco de Leyes | 9 |  |
|  | Un Grupo de Actores | 15 |  |
|  | Un Estado | 17 |  |
|  | Un incómodo Control | 18 |  |
|  | Un Auditor distinto | 20 |  |
|  | Bibliografía | 22 |  |

**RESUMEN**

En las jornadas realizadas en la provincia de Santa Fe, el tema de la Sociedades del Estado fue planteado, y habiendo tenido la oportunidad de participar del mismo, es que ahora trataré de profundizarlo, evitando “el copiar y pegar” o “afanosamente inspirado” de mi anterior trabajo, y que la conclusión no sea “segundas partes nunca fueron buenas”.

El nacimiento de las Sociedades del Estado están vinculadas a las funciones del Estado, las que podemos agruparlas en tres grandes categorías:

Proveedor de Bienes Públicos: tales como educación, salud, justicia, seguridad social, defensa común, seguridad interior/exterior y obras de infraestructura, en donde con mayor o en menor compromiso,todos los gobiernos en la historia de nuestro país, las han cumplido o incumplido.

Regulador: por el cual se establecen reglas de juego para la interacción colectiva, en materia política, económica, impositiva, civil, comercial, que indudablemente de acuerdo a la orientación política de turno nos lleva a la formación de un Estado Todo Poderosos o Estado Espectador.

Empresario: creando empresas en sectores “*estratégicos*” por ejemplo transporte, comunicaciones, industria pesada, a efectos de desarrollar un modelo político económico.

Este último es la semilla que hizo crecer a las Sociedades del Estado, Empresas del Estado, Sociedades Anónimas con Participación Estatal, Sociedad de Economía Mixta y a la incipientes Sociedades Anónimas Unipersonales.

El control de las mismas es el trabajo que nuestra legislación nacional, provincial o municipal, encomienda a los Tribunales de Cuentas u organismos análogos.

Afuerza de ser sincero debemos reconocer que cada uno de nosotros puede tener una ideología que trasciende el tema del Estado y sus funciones, lo que no podemos es cambiar el rol del control y la implementación del mismo.

Y es por ello el título del trabajo, es un interrogante, que espero poderlo desarrollar en este ensayo, y si no pido piedad… o esperar las próximas jornadas.

**METODOLOGIA DE LA INVESTIGACION**

El presente trabajo, es un ensayo respecto al rol de los Tribunales de Cuentas en las Sociedades del Estado, planteado el interrogante si las mismas se alejan del control tradicional de la hacienda pública, por lo tanto cual es el rol de auditores y como debe ejecutarse.

Ahora bien cuál es el concepto de ensayo,**es un género literario que se caracteriza por permitir desarrollar un tema determinado de una manera libre y personal**. Comúnmente, las personas escriben ensayos para manifestar alguna opinión o idea, y sin tener que preocuparse de ceñirse a una estructura rígida de redacción o documentarlo exhaustivamente.

Y las características de un ensayo por ser un género literario esencialmente libre, son::

- Libertad temática

- Estilo personal o amistoso en la escritura

- Puede incluir citas o referencias

- Sin una estructura definida, el autor escoge el orden en que desarrolla su argumento

- Su extensión depende del autor…. dentro de los lineamientos del reglamento

- Dirigido generalmente a un público amplio y…cordial

A estos elementos,le sumo un poco de experiencia como auditor de sociedades del estado en la provincia de San Juan.

**UN PUÑADO DENOMBRES**

Antes de plantear el tema, creo es necesario conocer el pasado y el presente, es decir la historia y la actualidad de las Sociedades del Estado, y para generalizarlo solo me aboqué a las empresas de estado nacional.

Para ello Google mediante, comencé a investigar cuales fueronlas primeras sociedades del estado, aunque en algunos casos incluso esa denominación o forma jurídica no existía.

De acuerdo a la información recogida las primeras nacionales de acuerdo a su fecha de creación y más importantes fueron

Dirección General de Correos, Postas y Caminos (1 de julio de 1826)

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (19 de octubre de 1922)

Fabricaciones Militares (9 de Octubre de 1941)

Gas del Estado (1 de enero de 1946)

Entel (1 de julio de 1946)

Agua y Energía (19 de mayo de 1947)

Ferrocarriles Argentinos(1 de marzo de 1948)

Yacimientos Carboníferos Fiscales (6 de agosto de 1958)

Aerolíneas Argentinas(7 de diciembre de 1950)

La suerte de todas estas fue dispar a lo largo de nuestra historia.

En la actualidad y bajo la forma de Sociedades del Estado o Sociedades Anónimas con Participación Estatal, de acuerdo a la Jefatura de Gabinete de Ministros, dividido por ministerio a cargo encontramos:

### Jefatura de Gabinete de Ministros

### Contenidos Públicos S.E. - Sociedad del Estado

Radio y Televisión Argentina S.E. - Sociedad del Estado

TELAMS.E.- Sociedad del Estado

### Ministerio de Defensa

### Fabrica Argentina de Aviones SA -Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Tandance S.A.C.I. Y N.- Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Construcción de Viviendas para la Armada – Empresa del Estado

### Ministerio de Educación

### EDUC.AR S.E. - Sociedad del Estado

Polo Tecnológico Constituyentes SA - Sociedad del Estado

Radio de la Universidad Nacional del Litoral S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Servicios de Radio y Televisión de la Universidad de Córdoba S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

### Ministerio de Energía y Minería

Compañía Administradora del Mercado Eléctrico SA -CAMESA.- Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

DIOXITEK S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Emprendimientos Energéticos Binacionales S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Energía Argentina S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Nucleoeléctrica Argentina S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

YPF GAS S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

YPF S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

### Ministerio de Hacienda

Casa de Moneda S.E. - Sociedad del Estado

### Ministerio de Modernización

Correo Oficial S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

### Ministerio de Transporte

Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. - Sociedad del Estado

Administración General de Puertos S.E. - Sociedad del Estado

Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E. - Sociedad del Estado

Ferrocarriles Argentinos S.E. - Sociedad del Estado

Operadora Ferroviaria S.E. - Sociedad del Estado

Aerolíneas Argentinas S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Austral Líneas Aéreas– Cielos del Sur S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Belgrano Cargas y Logística S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Corredores Viales S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Desarrollo del Capital Humano Ferroviario - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Intercargo S.A.C. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda

Agua y Saneamientos Argentinos S.A. - Sociedad Anónima con participación estatal mayoritaria

En términos generales son empresas afectadas a sectores estratégicos dedicadas a la producción de servicios en comunicaciones, transporte y electricidad, agua y hasta polvo de dióxido de uranio para centrales nucleares, sin olvidarnos de la fabricación de armas. Respecto a su naturaleza jurídica son Sociedades del Estado o Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria.

De la provincia de donde provengo y que están bajo la órbita del Tribunal de Cuentas tenemos:

Obras Sanitarias Sociedad del Estado: creada por Ley Nº 238 –A- empresa cuyo objeto principal es brindar el servicio de agua, desagües cloacales y obras de saneamiento, dependiente del Ministerio de Planificación e Infraestructura. Es la empresa del estado más antigua en la provincia, surgió de la mano de Obras Sanitarias de la Nación en la década del ’80, cuando se produjo el traspaso de la Nación a las provincias del servicio de agua y cloaca.

Energía Provincial Sociedad del Estado: creada por Ley Nº 791-A- cuyo objeto es el estudio, exploración, explotación, industrialización y administración de todos los recursos energéticos provinciales, construcción, renovación, ampliación, conservación, explotación y administración de las obras y centrales generadoras de energía, dependiente del Ministerio de Planificación e Infraestructura. A través de esta sociedad del estado, se consiguió la construcción sobre el Río San Juan del Dique Caracoles que incluye dos turbinas de generación de electricidad de 600 Gwh, el Dique Punta Negra que también incluye dos turbinas para la generación de energía eléctrica de 296Gw; y se encuentra en construcción el Dique Tambolar que también incluye turbinas para la generación de energía eléctrica de 343Gw, formando las tres obras del Circuito de aprovechamiento Múltiple del Río San Juan

También bajo esta sociedad se ha construido la Planta Piloto de Generación Fotovoltaica San Juan I de 1,2 MWp para desarrollar la generación de energía solar, y en una segunda etapa la producción de paneles solares.

Gas Provincial Sociedad del Estado, creado por ley 1350-A- cuyo objeto es dedicarse la distribución o sub distribución de gas en la provincia, dependiente del Ministerio de Planificación e Infraestructura.

Distribuidora Eléctrica de Caucete SA, donde el estado provincial es el propietario de las acciones, es una Sociedad Anónima, donde los accionistas son el Gobierno de la Provincia de San Juan que suscribió la totalidad de las acciones clases A y B y Servicios Eléctricos Sanjuaninos –S.E.S.- que suscribió la totalidad de las acciones clase C. y por la disolución de S.E.S. las acciones fueron transferidas con posterioridad a Obras Sanitarias Sociedad del Estado –O.S.S.E.-

Tiene la particularidad que se encuentra intervenida por su principal accionista que es el Estado Provincial por lo que no cuenta con los órganos establecidos en el punto 6º del Acta Constitutiva (Directorio y Comisión Fiscalizadora).En base a esta característica, si bien legalmente tiene una figura jurídica distinta, en su funcionamiento actúa como una Sociedad del Estado.

El objeto de la sociedad es la distribución de energía eléctrica en un departamento de San Juan y se ha especializado en la instalación en la Provincia de San Juan de 172 equipos de generación eléctrica fotovoltaica en zonas alejadas de las redes eléctricas convencionales, como así también la operación y mantenimiento del servicio eléctrico en el Mercado Rural Disperso de la Provincia de San Juan, todo ello en el marco del Proyecto de Energías Renovales en Mercados Rurales, suscripto entre el Poder Ejecutivo de la Provincia y el ministerio de planificación de la nación.

En el pasado, también existían otras sociedades del estado, una era Servicios Eléctricos Sanjuaninos Sociedad del Estado y el otro el Banco de San Juan SA, ambas privatizadas en la década del noventa.

La primera era la que prestaba el servicio de distribución de energía a toda la provincia, se concesionó el servicio a la empresa Energía San Juan SA de origen chileno, y a la luz de la concesión nació un ente regulador Empresa Provincial Regulador de la Electricidad San Juan –E.P.R.E.- actuando de ente de control sobre las distribuidoras de energía, en la realización de las audiencias para fijar los cuadros tarifarios y también en el pago de subsidios provinciales a los distribuidores de energía, entre otras funciones.

La segunda era el banco de la provincia que tenía en su conformación capital estatal y privado, siendo capital mayoritario el primero, por lo que las autoridades superiores como Presidencia, Directores y Síndicos eran funcionarios designados por el gobierno provincial de turno.

Prueba de ello es que el último presidente del banco previo a la privatización, fue posteriormente el Ministro de Hacienda que intervino en la trasferencia del paquete accionario. Los balances de corte fueron confeccionados por el Banco y auditados por Pistrelli Díaz y Asociados, es decir por privados, más la exigua participación del BC.R.A., C.G.P. y el propio Tribunal de Cuentas. Se creó un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda, denominado comúnmente Residual del Banco San Juan, que era el encargado de instrumentar la transferencia de los activos que pasaban a manos del estado provincial y también de verificar el pago de los pasivos que también fueron transferidos.

Los activos eran inmuebles, muebles de útiles y la cartera de créditos residuales, estos últimos eran créditos morosos y litigiosos con o sin respaldo. Los pasivos eran todas las obligaciones asumidas por el banco previa a la transferencia accionaria a fines de 1996.

En la actualidad el banco tiene una participación privada mayoritaria, siendo el estado provincial propietario de menos del 20% del paquete accionario, por lo que integra el directorio y tiene también un síndico, ambos designado por el Poder Ejecutivo Provincial.

Por otra parte el ente residual, sigue funcionando dentro del área de hacienda, interviniendo en la confección de liquidaciones por cobro por vía de Fiscalía de Estado, financiaciones instrumentadas por vía administrativa y emisión de certificados de libre deuda, indispensables para contratar con el Estado provincial.

Y en la provincia anfitriona de estas jornadas funcionan:

Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)- Sociedad del Estado

Agua Potable y Saneamiento de Jujuy S.E

Jujuy Energía y Minería Sociedad del Estado (JEMSE)

Banco de Desarrollo de Jujuy Sociedad del Estado

**UN POCO DE LEYES**

Mirando el listado de las primeras sociedades o empresas nacionales mencionadas en el punto anterior, salvo YCF y Aerolíneas Argentinas todas fueron creadas con anterioridad de las normas jurídicas que la regulan, a saber: Ley de Empresas del Estados Nº 13653 que fue publicada el 31 de octubre de 1949, Ley de Sociedades de Economía Mixta creada por el Decreto Ley 15349 sancionada el 28 de mayo de 1946, Ley de Sociedades Comerciales sancionada el 3 de abril de 1972 y Ley de Sociedades del Estado Nº 20705 sancionada el 31 de julio de 1974, y todas ellas con sus respectivas modificaciones.

Este es el momento de aclarar algo, solo soy un simple contador, con ninguna intención de realizar muchas citas legales e interpretaciones de las mismas, porque para ello los abogados son los expertos, por lo que solo sintetizaré a las normas anteriormente mencionadas.

En primer término la Ley de Empresas del Estado Nº 13683 determina al rol y las incumbencias del Estadoen el artículo primero y de sus párrafos más importantes se destacan:

*“…las actividades de carácter industrial, comercial o de explotación de servicios públicos de igual naturaleza, que el Estado, por razones de interés público, considere necesario desarrollar, podrán llevarse a cabo por medio de entidades que se denominarán genéricamente "Empresas del Estado"…”*

Y el control de las empresas se menciona en distintos artículos: 1) el artículo tercero establece:

*“… Sin perjuicio de ello el Poder Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda designará con carácter de síndico en cada empresa del Estado a un funcionario permanente de ese departamento, cuyas obligaciones y derechos serán los siguientes:*

*a) Asistir con voto consultivo a las sesiones del directorio de la empresa u organismo que haga sus veces;*

*b) Asesorar a la Secretaría de Hacienda acerca de la situación financiera de la empresa, así como también en cuanto concierne a la incidencia que sobre el Tesoro nacional pudiera tener la gestión económica de la misma; y c) Verificar los actos acordados por la empresa que directa o indirectamente afecten al Tesoro nacional, que comporten una transgresión al ordenamiento legal-financiero de la misma o cuyas proyecciones en otras órbitas de la administración nacional pudieran afectar a las finanzas estatales, informando a la Secretaría de Hacienda cuando a su juicio se adopten resoluciones de ese carácter.*

*En ningún caso las empresas podrán dar principio de ejecución a los actos que el síndico hubiere cuestionado, por constancia escrita en el respectivo libro de actas, por entender que los mismos implican una transgresión al ordenamiento legal-financiero de aquéllas, y hasta tanto se solucione el planteamiento en la forma que corresponda.*

*La sindicatura que se establece por este artículo será cumplida independientemente del cometido que compete en la materia al Tribunal de Cuentas de la Nación con arreglo a las disposiciones pertinentes…”*

2) el artículo sexto, ya nos menciona como organismo de control:

*“…El Tribunal de Cuentas de la Nación ejercerá el control de los organismos a que se refiere la presente ley, mediante el procedimiento de auditoría contable, en todos los aspectos relacionados con su desenvolvimiento legal, económico, financiero y patrimonial…  
a) Fiscalizar el desarrollo del presupuesto integral sobre la base de la correspondiente contabilidad financiera que será llevada conforme a las normas que determine el Tribunal de Cuentas.  
b) Verificar el movimiento y la gestión del patrimonio, así como los resultados de la explotación,   
c) Observar todo acto u omisión que contravenga las disposiciones legales, reglamentarias y estatutarias a que deban ajustarse las empresas, así como también a los procedimientos acordados por las mismas en oposición a la técnica contable que sea de aplicación.  
Las observaciones serán comunicadas por el Tribunal de Cuentas a la empresa. Si dentro de los quince (15) días desde la comunicación el acto o procedimiento observado no hubiera sido regularizado, el Tribunal de Cuentas pondrá en conocimiento del Poder Ejecutivo, por conducto del ministerio o secretaría jurisdiccional, los antecedentes respectivos.  
Transcurridos sesenta (60) días desde la comunicación que antecede y no habiéndose expedido el Poder Ejecutivo sobre la cuestión, dentro de su competencia, el Tribunal de Cuentas procederá sin más trámite a iniciar las acciones legales que corresponda contra los responsables, de acuerdo y a los fines prescriptos por la presente ley y la Ley de Contabilidad...”*

3) el artículo noveno dice:

*“…A los efectos del control que le compete, el Tribunal de Cuentas de la Nación podrá destacar en cada empresa representantes auditores con funciones continuas o periódicas, según las necesidades y características de cada entidad….  
La intervención de dicho cuerpo o de sus representantes será en general posterior a los hechos, no obstante lo cual podrá realizarse previa o simultáneamente cuando, a su juicio, así lo exijan las circunstancias...”.*

En segundo término, Ley de Sociedades de Economía Mixta creada por el Decreto Ley 15349 que en su artículo primero determina:

*“… Se denomina sociedad de economía mixta la que forma el Estado Nacional, los Estados provinciales, las municipalidades o las entidades administrativas autárquicas dentro de sus facultades legales, por una parte, y los capitales privados por la otra, para la explotación de empresas que tengan por finalidad la satisfacción de necesidades de orden colectivo o la implantación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas…”*

Respecto al control su artículo tercero manifiesta:

*“…Salvo las disposiciones especiales que en el presente título se establecen, regirán para las sociedades de economía mixta, las disposiciones contenidas en el Código de comercio, relativas a las sociedades anónimas…”*

Y ya que hablamos del Tribunal de Cuentas de la Nación, este nació de la mano del Decreto Ley 23354 el 31 de diciembre de 1956, y en su artículo octavo establece su creación y además dice *“…Su institución, permanencia y gestión se la rodea de las máximas facultades e independencia para que su misión constituya una absoluta garantía de una cabal fiscalización de la gestión financiera y patrimonial realizada por intermedio de las distintas jurisdicciones administrativas del Estado…*” y los gobernantes fueron modificando sus funciones, haciéndolo desparecer y creando otros organismos como la SIGEN y AGN-

En tercer lugar mencionamos Ley de Sociedades Comerciales Nº 19550, y solamente porque el Estadointegra este tipo de sociedades, con participación mayoritaria o no. Además porque es referencia de las Sociedades de Economía Mixta y Sociedades del Estado, en mucho de sus artículos, incluido el tema del control.

Por último la Ley de Sociedades del Estado Nº 20705, que en su artículo primero establece

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

Respecto al control su artículo sexto establece:

“…*No serán de aplicación a las sociedades del Estado las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos…”*

Atento a mis claras limitaciones en materia jurídica y a efectos de determinar la diferencia entre la ley de empresas del estado y sociedades del estado, recurrí a José Roberto Dromi y la respuesta del jurista es *“…Entre la normativa utilizada teníamos, por una parte, las disposiciones de las leyes 13653, 14380, 15023, en materia de "empresas del Estado", pero ellas sólo se aplicaban por analogía o de manera supletoria para integrar la normatividad, por cuanto la regulación jurídica de estas últimas es mixta (pública y privada)*

*Luego la ley 17318, instituyó un régimen específico para las "sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria", forma jurídica también receptada por la ley 19550, arts. 308/314 5. Pero como se observará, en este último caso son sólo participaciones accionarias mayoritarias del Estado, pero no sociedades total e íntegramente estatales, aunque en alguna medida y en la práctica se asimilan ambos modelos cuando en las sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria el capital es enteramente estatal, como en los casos de Hidronor S.A., Afne S.A., Tandanor, Hierro Patagónico de Sierra Grande, SAM., etc. En consecuencia, la ley 20705, viene a llenar una sentida necesidad en el quehacer económico estatal. Si bien el modelo jurídico ya era utilizado, en su regulación había que recurrir a un mosaico de leyes y reglamentaciones…”.* Ante cualquier duda, consulte al abogado de su confianza.

###### En resumen los puntos más destacados y sus diferencias

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Forma** | **Ley** | **Capital Social** | **Naturaleza Jurídica** | **Creación** | **Estado Responsable** | **Régimen** | **Controles** |
| Empresas del Estado | Ley 13653 | Público | Persona de Derecho Público | Por Ley | Ilimitado | Disposiciones de la propia ley | Tribunal de Cuentas – Inspección de Personas Jurídicas – Registro Público de Comercio-Síndicos |
| Sociedad de Economía Mixta | Decreto-Ley 15.349/46 | Público y Privado, en cualquier proporción | Persona de Derecho Público o de Derecho Privado. | Por ley | Limitada a la integración de las acciones suscriptas. | Disposiciones de la Ley 19.550 | Tribunal de Cuentas – Inspección de Personas Jurídicas – Registro Público de Comercio-Síndicos o Consejo de vigilancia. |
| S.A.c/participación estatal mayoritaria | Ley 19.550 (art. 380 y ss) | Privado y Público -por lo menos en un 51%- | Personas Jurídica Públicas No Estatales (según clasificación de Gordillo) | Por ley | Limitada a la integración de las acciones suscriptas. | Disposiciones de la Ley 19.550 Sección VI. | Tribunal de Cuentas – Inspección de Personas Jurídicas – Registro Público de Comercio-Síndicos o Consejo de vigilancia. |
| Sociedad del Estado | Ley 20.705 | Exclusivamente público | Persona Jurídica Pública Estatal | Por ley  Por decreto cuando se transforme una sociedad existente. | Limitada a la integración de las acciones suscriptas. | Disposiciones de la Ley 19.550 | Tribunal de Cuentas – Inspección de Personas Jurídicas – Registro Público de Comercio-Síndicos o Consejo de vigilancia. |

Lo que sí es claro, es que solo en la ley de Empresas del Estado se menciona taxativamente el control de los Tribunales de Cuentas, en cambio en las leyes de: Sociedades del Estado, Sociedad de Economía Mixta y Sociedad Anónima, no se lo menciona, solo se remite al funcionamiento de esta última, es decir aparece la figura del síndicoy sus atribuciones que se encuentran establecidas en el artículo 294 de la Ley de Sociedades Comerciales Nº 19550.

De las mismas surgen la atribución de fiscalizar la administración, a su criterio y por lo menos una vez cada tres meses, verificar las disponibilidades, el cumplimiento de las obligaciones, asistir a las asambleas, presentar un informe escrito y fundado sobre la situación económica y financiera de la empresa, entre otras.

Es decir este sería el primer control instrumentado por la ley que pesa sobre las sociedades del estado.

Por último debo mencionar a las sociedades anónimas unipersonales creadas por la ley 26944 modificatoria de la ley de sociedades y cuya figura se está utilizando en algunas jurisdicciones para crear empresa del estado, por ejemplo en la provincia anfitriona de estas jornadas.

**UN GRUPO DE ACTORES**

La primera pregunta a plantearse es quien controla a la Sociedad del Estado y análogas, tanto sea control interno y externo, previo, concomitante, posterior.

Los que cumplen la función de control serían:

Síndico:

La Ley de Sociedades del Estado Nº 20705, es la que regula su creación y funcionamiento, remite en varios de sus artículos a la Ley de Sociedades Comerciales Nº 19550, por lo que si de control estamos hablando aparece la figura del síndico.

Si bien la figura del síndico al que se le asignan funciones de control,es idéntica ya sea para empresas privadas y sociedades del estado, me pregunto en las sociedades del estado, este actor, es realmente independiente del ente que se encuentra a su cargo, en mi opinión la respuesta es negativa.

Indagando no encontré alguna normativa que imponga al Poder Ejecutivo la obligación de designar a profesionales independientes, que representen a la oposición con un sentido de contraposición o bajo algún sistema similar al consejo de la magistratura, es decir el Síndico es designado por el Poder Ejecutivo, de la misma manera que el Presidente y/o Directorio que lo integra, por lo que pasa a ser un especie de cargo político, que dura igual que la gestión del gobernante de turno, careciendo de autonomía.

En mí provincia, la relación síndico con el PE, es estrecha, ya que una vez designados, con el tiempo se trasladan a otras áreas o poderes, convirtiéndose en jueces, ministros, presidentes de la misma empresa del estado, contadores del organismo, jefes del departamento jurídico.

Es decir sin emitir un juicio sobre la calidad profesional de cada uno de ellos, es claro el vínculo y la limitación en el ejercicio de sus funciones.

Auditor Interno:

Este actor, de acuerdo a las incumbencias profesionales que tenga puede ser un contador, licenciado en administración de empresas, abogado e ingeniero.

El auditor interno es un empleado asalariado del propio órgano, realiza auditorías de control interno y eleva sus informes a su superior, o sea el órgano de administración que puede ser un gerente, directorio y/o presidente conforme el organigrama del organismo.

El rol de la auditoría interna es medir, evaluar la confiabilidad y eficacia de las actividades de control sobre los sistemas para determinar su eficiencia. La actividad debería estar puesta al servicio de la dirección y a diferencia de la auditoría externa que emite opinión acerca de la razonabilidad de la información contable; la cual es de interés de la comunidad.

El auditor interno carece de un requisito primero y fundamental que es la independencia con relación al ente al que se refiere la información contable; ya que el auditor interno es personal de carrera y tiene una relación de dependencia con el ente.

Contador certificante de los Estados Contables,

Realiza su tarea conforme las normas de auditorías vigentes, que en estos tiempos es la Resolución Técnica Nº 37 y que básicamente planifica su trabajo a efectos de obtener una seguridad razonable sobre los estados contables, que estén libre de incorrecciones significativas, partiendo del criterio profesional y teniendo en cuenta el funcionamiento del control interno.

La tarea que realiza está limitada al tiempo, descansa sobre las registraciones efectuadas en el organismo, realiza asientos de ajuste, planifica su tarea en base al informe del auditor interno y estructura el balance a los estados y cuadros obligatorios del consejo profesional certificantes.

Órganos de Control Externo e Interno

Tribunales de Cuentas y/o pares, cuya denominación dependerá de cada jurisdicción y normativa legal imperante, respecto del alcance de su trabajo, repercusiones del mismo y al poder al que eleva sus informes.

A nivel nacional debo citar la Sindicatura General de la Nación y la Auditoría General de la Nación.

Sin entrar en grandes definiciones sobre ambos organismos y sí diferenciando el rol que les compete a uno y a otro, es decir control interno y control externo, y al poder que rinden sus actos, es decir Poder Ejecutivo Nacional y Poder Legislativo (Congreso),

En la provincia de San Juan, el actor del control es el Tribunalde Cuentas encontrándose regulada su jurisdicción y competencia por el artículo 256 al 262 de la Constitución de la Provincia de San Juan.

El artículo 256 afirma “…con poder suficiente para aprobar o desaprobar la legitimidad en la percepción e inversión de caudales públicos…de todos los poderes públicos, entes de la administración centralizada, descentralizada y municipal, empresas públicas, empresas con participación estatal, sociedades del Estado e instituciones privadas que perciban fondos del Estado…”

La Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas Nº 1100 E, en su artículo 2º primer párrafo transcribe el artículo 256 de la Constitución Provincial, en el segundo define el momento de su actuación “…ejerce el control en la percepción de los fondos públicos a partir del momento en que los recursos ingresan al tesoro, y en el tercer párrafo determina su competencia”…la competencia del Tribunal se limita al control de legitimidad en la percepción e inversión de los fondos públicos, careciendo de facultades para ejercer el control de gestión de los entes mencionados en el presente…”

En términos generales este es el marco jurídico por el cual el Tribunal de Cuentas de San Juan puede ejercer el control externo sobre las empresas del estado provincial.

**UN ESTADO**

Cuando se habla del Estado y su rol de Proveedor de Bienes Públicos y como Empresario, estamos hablando de Sociedades del Estado u otras formas análogas.

También de acuerdo a los tiempos políticos e históricos, estamos hablando de una mayor o menor pertenencia de las mismas, pudiendo citar como ejemplos a YPF, Ferrocarriles Argentinos y Aerolíneas Argentinas, que pasaron de ser un emblema nacional, a manos privadas y nuevamente a cargo del estado nacional, y a su vez en este, con distintos tonos.

Existen diferentes visiones respecto al rol del estado y su relación con las sociedades del estado y análogas y quiero citar la opinión de Mario Quintana en al Elefante Blanco Pasos para construir un Estado que funcione, que reconozco como perturbadora, pero no por ello interesante, la frase dice*“…El Estado ya no tiene funciones indelegables, en principio son todas delegables, lo que es indelegable es la responsabilidad. El Estado no se desprende de ellas, su rol cambia, ya sea que las funciones sean ejecutadas por un privado u organizaciones intermedias de la sociedad civil o el Estado mismo, este debe asegurarse que sean provistas de la mejor manera en términos de equidad, eficacia y eficiencia. Debido a la importancia que estas funciones tienen para la sociedad, el Estado debe conservar sobre ellas la responsabilidad sobre su prestación, aunque no tenga por qué prestarlas directamente ..”*.

Este pensamiento, es totalmente opinable de acuerdo al prisma con que se lo mire, hace referencia a la delegación de las funciones del estado relacionadas a los servicios, es decir al rol del Estado y quien presta los servicios, la lucha entre lo público y lo privado, o en otro tono la estatización o privatización, es decir los intereses particulares de los individuos contra la supremacía o no del Estado.

Sin ánimo de debate respecto a este aspecto, lo rescatable es que más allá de quien preste el servicio, coincido que es indelegable la responsabilidad del Estado sobre sus prestaciones, que deben ser brindados con equidad, eficiencia y eficacia.

Una de las herramientas básicas por el cual la responsabilidad del Estado descansa, es in duda el control que debe ser ejercido por nuestros organismos. que permite mantener el equilibrio entre la responsabilidad y su cumplimiento.

**UN INCOMODO CONTROL**

Al iniciarel trabajo impuse un interrogante ¿Las Sociedades del Estado se crean para alejarse del Control?, a esta altura del mismo debo confesar que no soy el niño de la propaganda de televisión de una señal satelital que dice “¿Tú tienes preguntas? Yo tengo respuestas. “, en mi caso no tengo todas las respuestas, pero si algunas certezas.

Primeroreconocer lo ostentoso del título del ensayo, lo falaz que es, puedo afirmar que el objetivo principal por el cual son creadas es la satisfacción de necesidades de orden colectivo o la implantación, el fomento o el desarrollo de actividades económicas, por ello las Sociedades del Estado indudablemente no se crean para alejarse del control, se crean en general para cubrir y desarrollar ámbitos necesarios para el crecimiento del país.

Segundo aceptar que es dificultoso no incumplir o transgredir el artículo 23º del reglamento para presentación de trabajos en congresos y jornadas nacionales de tribunales de cuenta, es decir evitar contenidos ideológicos. Pero creo que encontré una solución, es plantear que todos los que trabajamos en organismos de control somos sujetos ideológicamente involucrados en el control de los bienes y servicios que le pertenecen al Estado y/o en este caso a las Sociedades del Estado, y es el cometido que debemos cumplir.

Terceroa todos les gusta que el control se ejerza, siempre y cuando el controlado sea otro es decir un tercero, nunca sobre ellos mismos. Las manifestaciones públicas de funcionarios de **todas épocas** que hablan de transparencia, se contraponen con sus propias decisiones, para cercenar las funciones del control, modificando leyes, quitando jurisdicciones, eliminando alcances al trabajo, forzando interpretaciones legales y otras yerbas que no son políticamente correctas colocarlas.

Cuarta la costumbre de creer que la burocracia administrativa tradicional entorpece a las Sociedades del Estado y/o similares, y traigo un párrafo de Jean F. Escamelle y Patrick Melis que sostienen *“…Sea cual fuere la forma que se adoptare, se ha partido en todos los casos del principio que la empresa estatal, al tener como objeto el cumplimiento de actividades comerciales, industriales o financieras del Estado, no puede acomodarse a las estructuras tradicionales de la Administración Pública, por ser éstas, conforme al pensamiento de sus ideólogos, rígidas, uniformes y estáticas, características que obstan al logro de su mayor efectividad..”*

De esta aseveración podemos empezar a entender por lo menos los fundamentos de algunos para correr o minimizar el control, la estructura burócrata del estado incomoda su desarrollo.

Quinta si tomamos en cuenta, los que intervienen en el control de las sociedades del estado podríamos concluir que ellas tienen un control permanente y eficaz en sus operaciones.

En mi opinión esta conclusión es falsa, no hay peor ciego que el que no quiere ver, expresión que representa que hay gente que se empeña en no querer ver la verdad, ya sea porque le da miedo, porque no le gusta o porque simplemente está mejor creyendo sus propias verdades sean o no.

Las Sociedades del Estado no se crean para estar lejos del control, pero el control es como la “Kriptonita” para Superman, entonces se buscan atajos para evitarlo, como por ejemplo:

Cambios de leyes que modifican la competencia y/o alcance de las auditorías, más allá del sistema de juzgamiento de los desvíos encontrados.

Planteos jurídicos respecto a la jurisdicción de los organismos de control.

Juicios políticos a funcionarios de organismos de control

Realización de convenios marcos entre organismos nacionales y las empresas del estado, por el cual las licitaciones se efectúan en las oficinas del ente nacional, como así también los pagos, limitando a la empresa del estado a ser un mero acompañante colaborando exclusivamente con la inspección de obra.

Contratar con empresas foráneas que tercerizan gran parte de la obra, al no contar con infraestructura de equipamiento y personal, diluyendo responsabilidades a futuro sobre vicios redhibitorios.

Creación de fideicomisos financieros, utilizando entidades financieros para el manejo del pago de contrataciones, las que posteriormente bajo el amparo de la ley de entidades financieras son reticentes a brindar información y/o documentación.

Utilizar entidades intermedias como uniones vecinales, cooperativas e incluso ONG, destinando fondos para la realización de obras, que son de la órbita de los ministerios de obras públicas y/o de empresas del estado que sus objetivos sociales les comprende la realización de dichas obras, con la posible finalidad de eludir controles y/o procedimientos de contratación.

Planificar erróneamente obras, a efectos que con posterioridad a una licitación y atento a esgrimir situaciones de imprevisión, urgencia, necesidad, con el fin de continuar los trabajos se autorizan ampliaciones, adicionales y por último contrataciones al mismo proveedor.

Falta de políticas de control, tano sea de realización de trabajo de campo y/o información de los mismos en el ámbito de Planificación de Obas Públicas.

Falta de coordinación de controles, entre los distintos organismos de control, si bien existe la Red Federal de Control Público, no involucrando acciones de cooperación y coordinación, tanto sea para realizar trabajos mancomunadamente, o por lo menos para brindar y/o intercambiar información de los distintos trabajos realizados, sobre percepción de fondos, realización de obras.

Readecuar o ajustar los montos adjudicados en licitación, por no contar con los fondos financieros necesarios, las razones esgrimidas para readecuar o ajustar el precio de la contratación está el hecho que al momento del vencimiento del mantenimiento de la oferta , no se puede hacer entrega de la orden de compra que ejecutaba inmediatamente el pago del anticipo financiero. Los fundamentos de la falta del financiamiento de la licitación por demoras en su implementación, son las que habilitan este cambio.

**UN AUDITOR DISTINTO**

En el marco de los organismos de control, desde mi perspectiva el auditor es el primer eslabón del control y a su vez dentro delos auditores, el auditor de sociedades del estado es el distinto, y eso no lo digo por ser uno de ellos.

Antes que empiecen los abucheos del resto de los colegas, debo argumentar mi postura, primero sostengo que es distinto, no que es mejor, ni tampoco que es único.

Tampoco me refiero al auditor con bases en las ciencias económicas, sino a todos los que integran un equipo afectado al control de dichas sociedades, así involucro a los ingenieros, abogados, informáticos y otras profesiones.

Las razones para dicha aseveración, están fundamentadas en los siguientes puntos:

Primero el artículo 6º de la Ley de Sociedades del Estado excluye a estas sociedades de la aplicación de las leyes de contabilidad, de obras públicas y de procedimientos administrativos, por lo que todas las sociedades implementan sus propios sistemas, regímenes, etc.

Segundo la envergadura de dichas sociedades, desde el punto de vista patrimonial, económico y financiera, las hace diferentes a la administración central o descentralizada.

Tercero los sistemas administrativos contables no interactúan con el sistema central, es decir se encuentran fuera del sistema, confeccionando reportes o informes puntuales..

Cuarto como en general se destinan a la producción de bienes y/o servicios específicos, es que requieren la realización de grandes obas de infraestructura en forma permanente, en varios periodos o presupuestos y por valores millonarios.

Quinta muchas de las obras mencionadas en el punto anterior, son financiadas con programas de endeudamientos con el extranjero, planes nacionales de largo plazo y/o fideicomisos.

Sexta poseen su propio sistema o régimen de contrataciones, tanto sea para incorporar personal, o efectuar compras o licitar obras.

Séptimo algunas se encuentran reguladas por leyes especiales, por ejemplo la Ley de Entidades Financieras, Ley de Mercado de Capitales, Ley de Financiamiento Productivo, Leyes Impositivas.

Octava sus estados contables deben ser confeccionados conforme las normativas legales vigente de los consejos profesionales en ciencias económicas.

Novena son empresas que compiten en el mercado nacional o internacional.

Decima se encuentran sujetas a vaivenes o humores políticos, desde privatizaciones hasta estatizaciones, y como botón de recuerdo podemos citar nuestra historia desde la década del ’90 hasta la década ganada.

Undécima el control descansa sobre auditores, contadores y/o síndicos contratados por la misma empresa, no existiendo ningún tipo de filtro previo al momento de la toma de decisiones o ejecuciones de las mismas.

Duodécima “Fernández y la barca” figura literaria que utilicé en mi anterior trabajo, es un dibujo de Quino de un solo cuadro en donde se ve una barca en el agua en medio de una gran tormenta, en un extremo de la barca un solo personaje de pequeña contextura sosteniendo los remos con gran esfuerzo y en el otro, un grupo de personajes vestidos de traje, gesto adusto, autoritario y seño fruncido, al pie del dibujo el texto que dice “¿Como que no rema más? ¡¡¡Me extraña Fernández!!! ¿¿Estamos o no estamos todos en la misma barca??”

En mi interpretación simboliza que la barca es el trabajo de auditoría que generalmente navega en aguas tormentosas, el control habitualmente produce nervios, preocupación, irritación en los controlados que a veces no se entiende que la auditoría es una herramienta positiva que trabaja por el bien común de la sociedad.

Y no sigo más, a ver si trae mala suerte, todos estos puntos, hacen a mi criterio al auditor de Sociedades del Estado distinto al resto, es más no sirve un individuo solo realizando todos esos controles, es de imposible realización, primero por el conocimiento incompleto que tenemos, o somos contadores o abogados o ingenieros, o informáticos, pero no todos juntos y al mismo tiempo.

Así llego a la conclusión deltrabajo en equipo, que conceptualmente significa que es lo hecho por varios individuos donde cada uno hace una parte pero todos con un objetivo común, para que se considere trabajo en equipo o cooperativo, el trabajo debe tener una estructura organizativa que favorezca la elaboración conjunta del trabajo y no que cada uno de los miembros realicen una parte del trabajo y juntarlas.

El “multiauditor” o “equipo de auditores diversos”, sería parafraseando una sociedad de hecho, integrado por auditores que provienen de la ciencia jurídica, informática, de ingeniería, de las ciencias económicas y de las otras que también hacen falta y no nombro, que confluyen y se complementan, en un trabajo en equipo interdisciplinario, con constancia que brinde múltiples resultados, porque son todos actores del control en sus distintas áreas, que no viven en mundos separados, por el contrario deben unir sus esfuerzos para brindar un mejor servicio.

De la coordinación de todos deben surgir trabajos profesionales que prueban que existen áreas en común, donde los objetivos de todas las auditorías están perfectamente interrelacionados.

Deben desarrollarse en un contexto adecuado, para que cumpliendo cada uno sus objetivos, la meta única se cumpla., intercambiar experiencias de trabajo de campo propias y conjuntas, para perfeccionar las acciones futuras.

El trabajo en equipo de forma interdisciplinaria, no es sencillo, es fundamental su coordinación partiendo de una planificación en base del conocimiento previo.

Volviendo a la historia, el objetivo del trabajo de auditoría contable, por sí solo no alcanza, debe integrarse con todos los integrantes de la barca trabajando en equipo y complementarse con los otros Fernández que también navegan en iguales situaciones.

En síntesis es por ello que me atrevo a considerar al auditor de las sociedades del estado y todas sus variantes como distinto.

Y este “multiauditor” es el que puede brindar un servicio de control integral a las complejas Sociedades del Estado y similares.

Para concluir mencionaré esta frase, que es de origen africano, desconociendo el autor de la misma, pero que simboliza el mensaje que intento transmitir, que un equipo interdisciplinario más allá del esfuerzo que implique, es el mejor tipo de trabajo para las sociedades del estado

“Si quieres ir rápido camina solo, si quieres llegar lejos ve acompañado”

**BIBLIOGRAFIA**

Ley de Empresas del Estado Nº 13653

Decreto Ley de Sociedades de Economía Mixta Nº 15349

Decreto Ley del Tribunal de Cuentas de la Nación Nº 23354

Ley de sociedades Comerciales Nº 19550

Ley de Sociedades del Estado Nº 20705

Constitución de la Provincia de San Juan

Ley Orgánica de Tribunal de Cuentas de San Juan Nº 1100-E

Jefatura de Gabinete de Ministerios información al 12-03-2018

Domando al Elefante Blanco Pasos para construir un Estado que funcione de Mario Quintana

*¿Cuál Reforma del Estado?,* Gustavo Lopetegui

Sociedades del Estado, Clases y Caracteres, José Roberto Dromi

Estado y Empresas Públicas en la Provincia de Buenos Aires – Subsecretaria de la Gestión Pública

Empresa Pública - Ensayo para definir su concepto", Régimen de la Administración Pública, Nº 88Jean F. Escamelle y Patrick Melis