

# EL CONTROL DE LAS EMPRESAS y SOCIEDADES DEL ESTADO EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO

Mabel Andrea Nielsen<sup>7</sup> - Hilda Susana Delaux<sup>8</sup>

**Facultad de Ciencias Económicas del Rosario**

**Universidad Católica Argentina**

Av. Pellegrini 3314, CP 2000, Argentina

## RESUMEN

El desarrollo y auge de las funciones absorbidas por el Estado han dado lugar a distintas formas de creación de empresas y sociedades estatales, con miras en la satisfacción de las necesidades del ciudadano en un Estado en plena expansión. Estas distintas formas de creación ofrecen diferentes perfiles jurídicos, cada uno con sus particularidades.

Frente a esta decisión del Estado de crear empresas y sociedades estatales con el fin de brindar productos y servicios a sus ciudadanos, nos planteamos la necesidad de establecer controles efectivos, analizando si los procedimientos clásicos resultan necesarios y suficientes para tal fin, particularmente en la Municipalidad de Rosario.

**Palabras clave:** Control – Empresas públicas - Municipio

## 1. LAS EMPRESAS DEL ESTADO – SU CONTROL: EL CASO DE LA MUNICIPALIDAD DE ROSARIO

### 1.1 - Las Empresas Públicas: El Porqué de su Creación

Al referirnos a las empresas públicas, la propia expresión nos lleva a incluir dos rasgos sobresalientes que la definen como tal. En primer lugar, nos referimos a una empresa, es decir un agente económico-social cuyo objetivo es la transformación de recursos o la prestación de un servicio, combinando factores productivos como trabajo, capital y recursos naturales y con el fin último de obtener un beneficio económico. Si analizamos a la empresa pública desde un punto de vista jurídico, ésta se caracteriza porque el fin de lucro o beneficio se incluye en sus objetivos y por ser sujeto de derecho privado y/o de derecho público, de acuerdo a como fuera concebida. Desde un punto de vista económico, se caracteriza por su objetivo de organizar en forma eficiente los factores productivos, ofreciendo dicha producción al mercado y a la sociedad.

En segundo lugar, las Empresas Públicas son sustancialmente propiedad del Estado, y a ello atribuyen su denominación de “públicas” sea el Estado nacional, provincial o municipal, ya sea de un modo total o parcial, régimen que ha sufrido modificaciones a lo largo de los años.

---

<sup>7</sup> [mabelnielsen@gmail.com](mailto:mabelnielsen@gmail.com)

<sup>8</sup> [susudelaux@gmail.com](mailto:susudelaux@gmail.com)

La Unión Europea define a una empresa pública como cualquier empresa en la que los poderes públicos puedan ejercer, influencia, en forma directa o indirecta, de la propiedad, de la participación financiera o de las normas que las rigen.

De tal forma, para la Unión Europea resulta relevante la condición de empresa pública por dos motivos: en pos de salvaguardar el libre mercado; no debe haber empresas compitiendo en el mercado que a la par sean beneficiarias de subvenciones públicas para financiarse y realizar sus actividades ; y asimismo, con el objetivo de conocer el déficit y endeudamiento real del sector

público, si las empresas se financian mayoritariamente con recursos públicos su endeudamiento y su déficit ha de computarse en las arcas públicas.

Gordillo desarrolla las empresas públicas tanto en sentido amplio como en sentido estricto. En “sentido amplio”, las empresas publicas serían:

- las “empresas propias”, que son aquellas que no tienen personalidad jurídica propia ni independencia, y se encuentran administradas por la administración central;
- las “sociedades de economía mixta”, que se encuentran integradas por capitales estatales y privados;
- las “sociedades mercantiles o civiles”, cuyo capital se encuentre en manos del Estado y,
- las “Empresas del Estado” del derecho argentino, que son “...una figura intermedia entre el “establecimiento público de carácter industrial” y las sociedades mercantiles o civiles, en cuanto se trataría de un ente estatal descentralizado, organizado bajo un régimen semi-administrativo, y regido alternativamente por el derecho público o el derecho privado según la naturaleza de sus actos”.

Sin embargo, al referirse el citado autor a la Empresa Pública en “sentido estricto”, señala que, por distintas razones, en especial de orden prácticas y metodológicas, resulta conveniente excluir de la definición a las “empresas propias”, a las “sociedades de economía mixta”, a las “sociedades mercantiles” cuyo capital se encuentra parcialmente en manos del Estado y a las “sociedades del Estado” en las que este tiene el total del capital accionario. Tal exclusión no implica de ninguna manera su continuidad dentro del sector público de la economía.

En definitiva, y luego de la depuración analizada, la Empresa Pública sería aquel ente que sea íntegramente estatal; sea expresamente estatal sin adoptar la forma de sociedad privada, cuente con personalidad jurídica propia, se encuentre sometida principalmente al derecho público o bien al derecho público y privado, y se dediquen a una actividad económica. Este último sería el concepto que adopta la legislación argentina al regular las “Empresas del Estado”

Entonces vale la pena preguntarnos, ¿Por qué y para qué se crea una Empresa Pública? La creación de una empresa pública implica variados análisis. En principio, se debería precisar la conveniencia o necesidad de la intervención pública. Tal como señala la economía del bienestar, los motivos que justifican la intervención pública en economía son tres: la eficiencia económica, una mejor y más eficiente distribución de la riqueza y el alcanzar el desarrollo económico dentro de un marco de estabilidad.

La creación de una empresa pública puede ser pertinente, también, en la medida en que se busque participación privada en un proyecto del Estado. Así, la creación de la empresa

pública permite que los privados, conformen el accionariado de la empresa, permitiendo la participación en los órganos de dirección.

Del mismo modo, es posible la creación de empresas públicas para la gestión de monopolios dedicados a la producción de bienes y servicios.

Otra situación se configura cuando, el sector privado no resulta eficiente al desarrollar ciertas actividades muy específicas y que implican una gran inversión en capital; allí el Estado se ocupe de llevar adelante dichas actividades, que resultan estratégicas para el crecimiento y desarrollo de cualquier país. A modo de ejemplo, se pueden citar la electricidad, fabricaciones militares, naval, aéreo, minería, petróleo, entre otras.

Para finalizar, podemos señalar que resulta habitual que la empresa pública se conforme por razones de índole política y seguridad nacional. En muchos casos, el auge en la creación de estos instrumentos tiene su fundamento en la ideología de los gobiernos.

Más allá de lo señalado y tal como lo cita Gordillo, estas “empresas estatales” constituyen una solución híbrida entre el ente autárquico o administrativo, con prerrogativas del poder público, y las sociedades del Estado, sometidas, en principio, al derecho privado. Estas empresas denotan ciertas características propias y exclusivas, que hacen tentadora su creación por parte del Estado, a saber: no pueden declararse en quiebra; sus actos son administrativos ya que se rigen por el Derecho Público en lo que refiere a atinencia y voluntad y en algunos casos forma, quedando para la aplicación del Derecho Privado lo atinente al objeto del acto; sus títulos tienen fuerza ejecutiva; sus bienes no son embargables en la medida en que se encuentren afectados directa o indirectamente al uso público; sus directivos son funcionarios públicos; se rigen por un régimen propio de contrataciones; pueden realizar contrataciones bajo el derecho privado; son demandadas ante los tribunales ordinarios y sus empleados se rigen por el derecho laboral o comercial.

## **1.2 -El control de la Empresa Pública**

Para que la empresa pública resulte eficiente, es fundamental una certera y clara definición de los objetivos que persigue; objetivos que deben ser conocidos y consensuados con toda la organización, en pos de conseguir un verdadero alineamiento, encauzando energías para un fin común. Los objetivos se asocian a una planificación, un rumbo hacia donde pretende dirigirse la empresa. Esa planeación carece de sentido si no existe el control. El control, entendido como un conjunto de reglas y procedimientos que permite determinar si los objetivos planeados se cumplieron, en qué medida y si existieron desvíos respecto a lo planeado, analizando, de corresponder, cuáles fueron las causas de dichos desvíos. Tanto la planeación como el control constituyen dos herramientas fundamentales sobre las que se edifica el desarrollo de cualquier empresa, ya sea pública o privada.

Los sistemas de control varían en cuanto a su rigurosidad, existiendo una relación estrecha entre rigurosidad y costo. Cuanto mayor sea el espectro de control y mayor su grado de detalle, mayor también sería el costo en que incurriría la Administración, evitando, sin dudas, que las decisiones tomadas no se correspondan con los objetivos delineados por el Gobierno.

Si, en cambio, la toma de decisiones fuera descentralizada, seguramente los costos en que incurriría el gobierno para controlar serían mucho menores, pero los riesgos de que las decisiones no se enmarquen en lo definido serían mayores.

Finalmente, otro sistema de control es la auditoría externa. Según su procedencia podremos encontrarnos con auditorías llevadas a cabo por el mismo gobierno, realizadas por organismos de control externos como puede ser el Tribunal de Cuentas, procedentes de comisiones parlamentarias, o auditorías realizadas por entidades privadas contratadas por la misma administración.

A nivel nacional, el control de la gestión pública, como garante del eficiente y transparente utilización de los recursos del estado se lleva a cabo por distintas reparticiones, a saber:

**Agencia de Acceso a la Información Pública:** Creada por Ley 27.275, ente autárquico, creado en el ámbito del Poder Ejecutivo, fundamentalmente obliga a los tres poderes del Estado, al Ministerio Público, a empresas, partidos políticos, universidades y gremios que reciban aportes públicos, a responder las solicitudes de cualquier ciudadano en un plazo no mayor a 15 días.

**Sindicatura General de la Nación (SIGEN):** Es el Órgano Rector de Control Interno del Poder Ejecutivo Nacional, creada por Ley 24.156

**Oficina Anticorrupción,** dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humano, su ámbito abarca la Administración Pública Nacional centralizada y descentralizada, empresas, sociedades y todo otro ente público o privado en donde participe el Estado o que lo tenga como principal fuente de recursos.

**Unidad de Información Financiera (UIF):** Dependiente del Ministerio de Finanzas, se encarga de analizar información a fin de prevenir e impedir el lavado de activos provenientes del comercio ilícito de estupefacentes, contrabando de armas, fraudes y otros delitos contra la Administración Pública, prostitución de menores y pornografía infantil, y financiación del terrorismo.

**Auditoría General de la Nación (AGN):** Su funcionamiento se encuentra plasmado en el Art. 85 de la Constitución Nacional reformada en 1994 que señala: *“El control externo del sector público nacional en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, será una atribución propia del Poder Legislativo.*

*El examen y la opinión del Poder Legislativo sobre el desempeño y situación general de la administración pública estarán sustentados en los dictámenes de la Auditoría General de la Nación.*

*Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara. El presidente del organismo será designado a propuesta del partido político de oposición con mayor número de legisladores en el Congreso. Tendrá a su cargo el control de legalidad, gestión y auditoría de toda la actividad de la administración pública centralizada y descentralizada, cualquiera fuera su modalidad de organización, y las demás funciones que la ley le otorgue.*

*Intervendrá necesariamente en el trámite de aprobación o rechazo de las cuentas de percepción e inversión de los fondos públicos”.*

Como órgano autónomo asiste técnicamente al Congreso en el control del estado de las cuentas del sector público. Tiene por finalidad contribuir a que se adopten decisiones eficaces, económicas y eficientes en materia de gastos e ingresos públicos.

**Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas:** Su función es controlar la actividad de la Auditoría General de la Nación, compuesta por seis senadores y seis diputados, quienes duran en sus puestos hasta la siguiente renovación de las Cámaras.

**Defensor del Pueblo de la Nación:** Su función principal es iniciar o seguir de oficio o a petición del ciudadano cualquier investigación en cualquier repartición de la Administración Pública Nacional y las empresas prestadoras de servicios públicos, aún las privatizadas, por mal funcionamiento, falta de respuesta a los reclamos, mal servicio o atención, insuficiencia de información, incumplimiento de sentencias judiciales por parte del Estado.

Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA): Este órgano independiente del Ministerio Público Fiscal, se especializa en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Nacional, organismos centralizados, descentralizados o entes en los que el Estado tiene participación. No se ocupa de casos ocurridos en el Poder Legislativo o en el Judicial, ni en instancias gubernamentales provinciales o municipales.

### **1.3 - El Estado como Empresa y su control externo.**

La Administración local ha ido evolucionando, respondiendo principalmente, al incremento de la población de su ejido urbano, y ha ido sufriendo modificaciones a través de sus distintas conducciones.

Progresivamente se fue produciendo una ampliación de las funciones de la Municipalidad en línea con la tónica post neoliberal de los '90, tomando a su cargo parte de algunos servicios públicos, como el transporte, con miras de lograr un cambio en el sistema que permita satisfacer mejor las demandas del usuario; incursionando también, incluso, en la producción y elaboración de productos medicinales. De esta manera, el estado municipal pasa de ser una simple administración local, a intervenir en una serie de aspectos en la vida del ciudadano. Para lograr este crecimiento, se recurrió a distintas figuras jurídicas, algunas incluso, fueron cuestionadas oportunamente por el cuerpo deliberativo, y Tribunal Municipal de Cuentas.

Es así como aparecen las Empresas del Estado Municipal, Empresa Mixta, sociedades, y otros entes, todas ellas con "injerencia" municipal y con distintas formas jurídicas, que difieren significativamente desde el acto de creación (decreto, ordenanza), la composición de su capital, el régimen jurídico aplicable, entre público y privado, su régimen de contrataciones (tanto para compras de bienes como contratación de servicios y de su personal), y como consecuencia, su objeto de control.

De esta forma, podemos enumerar las siguientes entidades bajo la órbita municipal:

- **Organismos Descentralizados:**
  - **Instituto de Previsión Social (IMPS)**, creado por Ordenanza 6116/95 y modificatorias, es una entidad autárquica, cuyo objetivos principal es

percibir y administrar los fondos en pos del cumplimiento de las obligaciones previsionales y administrativas de sus afiliados.

- **Instituto de Lucha Antipoliomelítica y de Rehabilitación del Lisiado (ILAR)**, creado por Ordenanza, N° 20567/57, convalidado por *Decreto* N°. 9480/57 y el *Decreto* 0805 del 15/5/81 y demás modificatorias, su objetivo es prestar servicios de atención médica especializada en Medicina Física y Rehabilitación a través de las modalidades de internación, hospital de día y tratamiento ambulatorio, tarea que se realiza en forma interdisciplinaria y multidisciplinaria.
- **Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat (SPVyH)** – creado por Ordenanza 330/48 como entidad autárquica, con el objeto de generar políticas que permitan resolver la problemática habitacional de los vecinos de Rosario y la región.
- **Ente Turístico Rosario (ETUR)**, creado por Ordenanza 6.200/96 como ente descentralizado, con el objeto de desarrollar y concretar propuestas para el desarrollo turístico de la ciudad de Rosario
- **Ente de la Movilidad de Rosario**, creado por Ordenanza 7627/2003, organismo autárquico y descentralizado administrativa y financieramente, modificado por Ordenanza 8892/2011, con el objetivo de abordar de manera integral la movilidad urbana
- **Servicio Urbano de Mantenimiento Ambiental Rosario (SUMAR)**, creada por Ordenanza 8.422/09 como ente autárquico que gestiona la recolección de residuos. Se capitaliza con aporte del municipio s/ decreto 3237/2012.
- **Empresa del Estado Municipal Costanera Rosario**, creada por DEM 1549/2000, cuyo objeto es la explotación comercial de bienes del dominio municipal, desarrollando una oferta de espacios y pasos públicos, recuperando la relación de los rosarinos con el río
- **Empresa del Estado Municipal Autódromo Rosario**, creada por DEM 311/2001, cuyo objeto es la explotación comercial de bienes del dominio municipal, vinculadas al deporte motor en Rosario y su zona de influencia.
- **Empresa del Estado Municipal Terminal Rosario S.A.**, creada por DEM 1.355/2001, para la administración y gerenciamiento del servicio público de pasajeros, de corta, media y larga distancia, encomiendas.
- **Empresa Mixta de Transporte Rosario S.A. (EMTR SA)**, sociedad creada por Ordenanza 8.111/06 con la participación mayoritaria de la Municipalidad del 95,65 % del Capital Social (EECC 2016), cuyo objetivo es la prestación del servicio de transporte de pasajeros así como el desarrollo y gestión de tecnologías de transporte.
- **Sociedad del Estado Municipal Laboratorio de Especialidades Medicinales (LEM)**, creado por Ordenanza 6.310/96, cuyo objetivo es planificar y producir medicamentos de acuerdo a la demanda de los efectores de salud municipales, comercializando su producción con efectores públicos municipales, provinciales, nacionales, no gubernamentales y privados, nacionales o extranjeros, en este último caso, con autorización del Concejo Municipal de Rosario

- **Sociedad del Estado Municipal para el Transporte Urbano de Rosario** (SEMTUR), creada por Ordenanza N° 7.290/2002., cuyo objetivo es la explotación de las líneas del Servicio de Transporte de Pasajeros y servicios relacionados
- **Sociedad del Estado Municipal Hipódromo Rosario**, creada por Ordenanza 8092/2006; sociedad cuyo objeto será la administración y explotación del predio correspondiente al hipódromo de Rosario, así como todas las actividades que se desarrollen en el mismo.

Además, ya pertenecientes al Sector Financiero, que exceden la órbita del presente trabajo por estar bajo la fiscalización externa directa del Banco Central, con normas específicas, se encuentran:

- **B.M.R. Mandatos y Negocios S.A.:** Sociedad Anónima creada por Ordenanza 8011/2006, con un 15 % Capital Social S/EECC 2016 perteneciente a la Municipalidad de Rosario, con el objeto de estructurar y administrar fideicomisos, desarrollar actividades complementarias a las financieras y participar en operaciones de cumplimientos de mandatos.
- **Banco Municipal de Rosario:** constituida como persona jurídica, pública y autárquica, de acuerdo a lo establecido en su Carta Orgánica, y cuyo único accionista es la Municipalidad de Rosario, para quien constituye su Agente Financiero

Estos organismos, se rigen por distintas normativas, tanto de derecho público como privado, en su régimen de compras y contrataciones, y en lo que atañe a la administración de su personal. En algunos de ellos, los recursos humanos responden a distintos convenios privados, diferentes del Estatuto del personal municipal de la Provincia de Santa Fe. Entonces, para establecer los puntos de control y la metodología a aplicar, es necesario estudiar ciertas características distintivas, como lo son: el acto de creación, la conformación de su capital, facultades y/o atribuciones en función de su objeto, regímenes jurídicos aplicables en compras y contrataciones, incluso de su personal.

La primera distinción, para poder acceder a su descripción, entonces, corresponde al acto de creación. En la Municipalidad de Rosario, en un principio, el Departamento Ejecutivo tomó la decisión de gestionar algunos servicios a través de empresas del estado, procediendo a crearlas a través de un **decreto**. Así en los Vistos del citado Decreto de creación la Empresa del estado Municipal Costanera Rosario, N° 1549/2000, se señalaba: *“...Que la facultad de crear entidades descentralizadas con el objeto de ejercer funciones pertenecientes a la zona de reserva de la Administración es un poder implícito reconocido al Departamento Ejecutivo (art. 41, inc. 26 L.O.M.), al igual que el que concurre en sus pares en los ámbitos provincial y nacional...”*. El Tribunal Municipal de Cuentas objetó la competencia del Departamento Ejecutivo para delegarle atribuciones a la Empresa que él mismo no tiene, por la Ley Orgánica de Municipalidades y Comunas (Dictamen TMC Nro. 110): *“...Cuando la L.O.M. dispone sobre la creación de entes autárquicos, atribuye dicha competencia al Cuerpo, art.39 inc.63 y 65; con mayor razón si se trata de una Empresa del Estado Municipal, donde el régimen jurídico de sus actos acusa una marcada interrelación e injerencia recíproca entre los Derechos Público y Privado.....”*. Para evitar éste inconveniente, luego se procedió de manera diferente, enviando proyectos al cuerpo deliberativo, para que los entes fueran creados por Ordenanza Municipal.

Es así como surge esta primera diferencia, es respecto a las atribuciones de los organismos, a partir de su acto de creación. Las que nacen de un decreto del Departamento

Ejecutivo, no pueden tener mayores facultades que las que tiene el mismo poder, otorgado por las leyes provinciales (L.O.M). En cambio, si se originan por una decisión del Poder Legislativo (Concejo Municipal), éste puede otorgarle distintas atribuciones, e incluso enmarcarlo en distinto régimen jurídico. Así surge otra distinción a analizar en cada caso, que es si pertenecen al derecho público, o al derecho privado.

Tal situación es abordada por el Tribunal de Cuentas en sus dictámenes. Específicamente, mencionamos en Dictamen Nro. 752 de Julio 2016 que se refiere a controles posteriores en los procedimientos de compras y contrataciones en la EEM Costanera Rosario. En el mismo, se concluye que: *“...Siendo una empresa del estado sujeta un régimen jurídico mixto, según la naturaleza de sus actos, no seguir los procedimientos de contratación administrativos impuestos para el Departamento Ejecutivo en la ejecución de sus actividades, actos y contratos administrativos implicaría trasladar a dicha empresa facultades y prerrogativas que esta no posee. Es decir, a criterio de este Tribunal, las contrataciones que se relacionen con obras, compras, trabajos, etc. Y que eran realizadas por el Departamento Ejecutivo y que descentralizó por adjudicación de funciones a dicha empresa, deben serlo de acuerdo a las facultades y parámetros que la normativa legal le impone”*

En función de lo expuesto, y a modo de ejemplo, se mencionan los siguientes entes y sus distintos regímenes jurídicos aplicables, en base a lo definido en su instrumento de creación. Así, se puntualiza en cada caso el encuadre jurídico que adopta el ente, el régimen de contrataciones adoptado, la normativa por la que se rige su personal y el control al que se encuentra sujeto, a saber:

- **Ente Turístico Rosario (ETUR):** Fue creado por Ordenanza 6200/1996, como un ente descentralizado, autárquica administrativa y financieramente. El Art. 6 de la citada norma establece específicamente, en lo referido a contrataciones y personal, lo siguiente: *“....En lo que respecta a la adquisición de bienes o servicios de terceros, será de aplicación la Ordenanza de Contabilidad en sus artículos pertinentes. El personal permanente a contratar por el ETUR se desempeñará bajo las modalidades previstas en las leyes laborales que regulan la materia en el ámbito privado.”*

Es el Tribunal Municipal de Cuentas el órgano de contralor externo del Ente, en función a lo definido en la Ordenanza de creación del ente, Art. 9 que señala: *“El Tribunal de Cuentas será el órgano de contralor del ETUR...”*

- **Ente de la Movilidad de Rosario**, creado por Ordenanza N° 7.627/03 como Ente del Transporte Rosario (ETR), modificado por Ordenanza N° 8.892/11, para abordar de manera integral, la movilidad urbana. El mismo funcionara como un organismo autárquico, descentralizado administrativa y financieramente dotado con capacidad para actuar en el ámbito público y privado. Se encuentra sometido al control del Tribunal Municipal de Cuentas y posee un Reglamento de Compras, Resolución 307/14 del Ente, con pautas similares a las establecidas por la normativa municipal.
- **Ente autárquico “Servicio Urbano de Mantenimiento Ambiental Rosario – SUMAR”:** creado por Ordenanza N° 8.422 del 2009. Su régimen de compras y contrataciones, de acuerdo al art. 7º, queda sujeto a lo previsto por el art.10º de la Ley Orgánica de Municipalidades, *“...garantizando la libre concurrencia de oferentes, igualdad de oportunidades a los mismos, la transparencia, eficiencia y la obtención de las condiciones más ventajosas para el interés público...”*, y a

continuación enumera los distintos procedimientos que se utilizarán de acuerdo a montos determinados para la empresa. Aclara que los valores se actualizarán automáticamente, en la misma proporción, cuando se actualicen los del art. 67° de la Ordenanza de Contabilidad.

En su art. 9° enumera Deberes y Atribuciones del Directorio, entre las que se encuentra la de *“Contratar y remover a su personal en el marco de la ley de contrato de trabajo, sus complementarias y modificatorias, los convenios colectivos del rubro que correspondieren y las demás normas aplicables al régimen laboral privado”*.

El control externo del Ente se encuentra a cargo del Tribunal Municipal de Cuentas, al señalar en el Art. 9 de la citada Ordenanza de creación lo siguiente: *“Controles administrativos: el Ente estará sometido a los siguientes controles:*

*a) Auditoria contable externa independiente*

*b) De legalidad y gestión ejercida por el Departamento Ejecutivo.*

*c) Tribunal Municipal de Cuentas de acuerdo a sus facultades.”*

- **Sociedad Laboratorio de Especialidades Medicinales (L.E.M.):** su Ordenanza de creación N° 6.310 de 1997, establece en su art. 9° que: *“...El **personal** de la sociedad, con excepción de los miembros de los órganos de administración y de fiscalización, se regirán por las disposiciones de la Ley de Contrato de Trabajo y del Convenio de Aplicación, o del que en el futuro los sustituya”*. En cuanto al personal que fuera transferido de la Municipalidad al LEM, el art. 10 in fine dispone *“La transferencia del personal municipal a la Sociedad del Estado implicará ipso facto el cese de la aplicación del régimen laboral y previsional de derecho público.”* El control externo de la Sociedad se encuentra a cargo del Tribunal Municipal de Cuentas, así lo señala su Ordenanza de creación: *“...El control externo y posterior de la Sociedad estará a cargo del Tribunal de Cuentas...”*
- **Empresa Mixta de Transporte Rosario S.A.:** se aprueba la participación de la Municipalidad de Rosario por Ordenanza N° 8.111 del 2006 (al 31/12/2016 la participación de la Municipalidad era del 95,65 % según aclara la Nota a los Estados Contables N° 23 – Participaciones de Capital del Ejercicio 2016). Dicha Ordenanza establece en su art. 4° que la sociedad mantendrá con su **personal** una vinculación laboral de derecho privado, encontrándose regida por la Ley 20.744 de contrato de trabajo y sus modificatorias. Aclara el art. 3 que no resultan aplicables a esta empresa las disposiciones de la ley 9.286 (Estatuto y escalafón del personal de Municipalidades y Comunas de la Provincia de Santa Fe) ni, en general, las normas o principios de derecho administrativo. El art.2° la somete a *“los mismos controles internos y externos de las personas jurídicas de su tipo”*, pero agrega también *“asimismo a los controles internos y externos del sector público municipal en los términos de las leyes provinciales y ordenanzas vigentes”*
- **Empresa del Estado Municipal “Terminal de Ómnibus Rosario”,** por decreto N° 2.756 del 2008 se aprueba su Reglamento Interno. El mismo, describe a la empresa como una *Persona Pública Estatal que pertenece al ámbito descentralizado de la organización administrativa del Estado Municipal*. Somete el régimen jurídico de sus actos a **a) al Derecho Público todo lo concerniente a las relaciones con la Administración Municipal, al uso del espacio público y al**

*Servicio Público que constituye su objeto b) al Derecho Privado todas las demás relaciones jurídicas que se refieran a las actividades específicas, necesarias para cumplir su gestión, incluidas las relaciones laborales.*

Aclara en su art. 1º, que el ámbito de aplicación **material** del reglamento, comprende “*las relaciones laborales con el personal que presta servicio y contractuales con terceras personas que se rigen por el derecho privado*” (inc. b). El art. 4º dispone, respecto al régimen de contratación, que a los fines de adjudicación de espacios de dominio público y de los servicios públicos, la EMM utilizará el procedimiento de contratación público. El régimen jurídico de dicho procedimiento será el vigente para las contrataciones en la Municipalidad de Rosario.

En su art.53 dispone: “*...El personal empleado por la EMM tiene con la misma una relación laboral que se rige por las disposiciones de derecho privado aplicables a la actividad que desarrollan....*”. El art. 54 establece que las relaciones contractuales con terceros, se rigen por el derecho privado.

En lo que refiere al control, la empresa estará sometida al control interno de una Sindicatura (síndico titular y suplente, ambos designados por el DEM). Además, estará sujeta al control de la Dirección Gral. de Auditoría de la Secretaría de Hacienda y Economía y de los órganos municipales de control externo, es decir, Tribunal Municipal de Cuentas.

- **Empresa del Estado Municipal Costanera Rosario**, creada por Decreto N° 1.549 del año 2000, para la explotación de los complejos del balneario La Florida y piletas del Parque Alem. Por el DEM citado, el Intendente designa al Presidente y al Consejo de Administración, que consta de cuatro miembros. De acuerdo a lo establecido en el Art. 6 es el Consejo Administrador el Órgano superior de la empresa, y sus decisiones obligan al Presidente., dentro de las cuales podemos citar la de nombrar a sus propios empleados conforme a la Ley de Contrato de Trabajo (Art. 8 inc. m) del Estatuto de la Empresa s/DEM 1549/2000).

En lo que refiere al reglamento de Compras de la empresa podemos señalar que el mismo se encuentra vigente desde Agosto del 2016 y es una síntesis de las pautas previstas en el DEM 438/98 Reglamento de Compras y Erogaciones Menores y en la Ordenanza de Contabilidad.

En el citado Decreto, se establece que la empresa estará sometida al control interno de la Sindicatura. En lo que refiere al control externo, el mismo se encuentra a cargo del Tribunal Municipal de Cuentas, tal como señala la Ordenanza de creación del órgano de control al señalar en su Art. 19 Inciso a): “*... Realizar el control y evaluación de la gestión administrativa municipal en relación a las operaciones financiero-patrimoniales de la administración central, Honorable Concejo Municipal y entes descentralizados, creados o a crearse.*”

En cuanto a la integración o interrelación presupuestaria y contable de estas entidades con la Administración Central, se observa la siguiente consideración en la Cuenta General del Ejercicio:

Las entidades y/u organismos se exponen, en el Balance General de la Municipalidad de Rosario, por el importe de sus patrimonios netos, en la cuenta de **ACTIVO NO CORRIENTE - Aportes de Capital en Patrimonio de Organismos Autárquicos**,

**Empresas y Sociedades del Estado del Activo No Corriente** (detalle en Nota 22 – EECC 2016):

- Banco Municipal de Rosario
- Instituto Municipal de Previsión Social
- Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat
- Soc. del Estado Municipal Transporte Urbano Rosario (SEMTUR)
- Instituto Lucha Antipoliomielítica y Rehabilitación del Lisiado
- Ente Turístico Rosario
- EEM Autódromo Ciudad de Rosario
- Laboratorio de Especialidades Medicinales Soc. del Estado
- Se exponen en la cuenta con la misma denominación, pero en el **PASIVO NO CORRIENTE, Aportes de Capital en Patrimonio de Organismos Autárquicos, Empresas y Sociedades del Estado del Pasivo No Corriente** por el Patrimonio Neto negativo de cada una de ellas (Nota 39 – EECC 2016):
  - Ente de la Movilidad de Rosario
  - EEM Costanera Rosario
  - EEM Terminal de Ómnibus Rosario
  - Soc. del Estado Hipódromo Rosario
  - Servicio Urbano de Mantenimiento Ambiental Rosario

También en el **ACTIVO NO CORRIENTE**: en el rubro **Participaciones De Capital**:

- Empresa Mixta de Transporte Rosario SA (EMTR SA, Ordenanza 8.111/06) PARTICIPACION DE CAPITAL: 95,65 % Del Capital Social
- B.M.R. MANDATOS Y NEGOCIOS S.A.: 15 % Capital Social S/EECC 2016

Presupuestariamente, cabe la siguiente distinción: en oportunidad de elevarse el Presupuesto General de la Administración Central para su debate y aprobación por el Concejo Municipal, las únicas que se incluyen, con presupuestos diferenciados, son los organismos descentralizados: Instituto Municipal de Previsión Social, Servicio Público de la Vivienda y el Hábitat, y el Instituto Municipal de Lucha Antipoliomielítica y Rehabilitación. Por ende, estos organismos también se incluyen en la rendición de cuentas final, a través de la Cuenta General del Ejercicio.

A diferencia de lo expuesto, las empresas y sociedades, propiamente dichas, manejan sus presupuestos de manera interna, y no integran éstos documentos públicos anuales recién mencionados.

Cabe aclarar, que tanto los organismos como las empresas y sociedades del Estado, confeccionan anualmente sus Estados Contables.

#### **1.4 - El control externo de las empresas y sociedades del estado en la ciudad de Rosario**

El Control, puede ser clasificado de diversas maneras. Se habla de control interno y externo, según de quién dependa el órgano encargado del contralor. El control interno, es el que se ejerce desde el mismo organismo, y generalmente está más enfocado a la eficiencia, eficacia y economía. El externo, que se ejecuta por órganos independientes a la empresa, resulta por lo general, más orientado a la legalidad, si bien no son excluyentes.

Vale recordar que el **Tribunal de Cuentas de la Municipalidad de Rosario (TMC) es el órgano encargado del Control Externo de dicho municipio**. Fue creado por Ordenanza N° 5689/93. Posteriormente dicha normativa fue modificada por las Ordenanzas N° 5728/93, 6199/96 y 7767/2004. El organismo ejerce las funciones y atribuciones asignadas por la Ordenanza 7.767 así como por las demás normas que dicte el Concejo Municipal. El Art 19 de la citada Ordenanza señala: *“...Corresponderá al Tribunal Municipal de Cuentas como órgano externo y de control posterior las siguientes funciones, las que serán ejercidas con arreglo a las disposiciones y principios de la Ley 2756:*

- *Inciso a) Realizar el control y evaluación de la gestión administrativa municipal en relación a las operaciones financiero-patrimoniales de la administración central, Honorable Concejo Municipal y entes descentralizados, creados o a crearse.*
- *Inciso b) Dictaminar ante el Honorable Concejo Municipal sobre la cuenta de inversión de la renta municipal y balance de organismos autárquicos y descentralizados.*
- *Inciso c) Dictaminar ante el Honorable Concejo Municipal sobre las cuentas de percepción de las acreencias municipales.*
- *Inciso d) Efectuar el control de legalidad de los actos administrativos con posterioridad a su ejecución, dictados por el Departamento Ejecutivo, Honorable Concejo Municipal y entes descentralizados.*
- *Inciso e) Realizar el juicio de cuentas y el juicio de responsabilidad ejecutiva, y formular los respectivos cargos cuando corresponda.*
- *Inciso f) Fiscalizar la inversión de los fondos otorgados en carácter de subsidios, subvenciones y otros actos análogos...”*

El Art. 20, incluye las funciones de veedor en Junta de Compras al señalar: *“...No obstante lo expresado en el primer párrafo del artículo anterior y como excepción, el Tribunal Municipal de Cuentas deberá participar como veedor en la Junta de Compras nombrando de su seno a cualesquiera de sus vocales. Asimismo, el Tribunal Municipal de Cuentas decidirá la participación como veedores, de los contadores fiscales para participar en las juntas de compras jurisdiccionales...”*

Algunos de los entes descentralizados creados con posterioridad a la sanción de la Ordenanza que regula el funcionamiento del Tribunal de Cuentas, lo incluyen como órgano de control en su Estatuto o Reglamento. Ejemplos:

- SUMAR, en el art. 9° de la Ordenanza 8422/09, establece que el Ente estará sometido, entre otros controles, al del *Tribunal Municipal de Cuentas de acuerdo a sus facultades*.
- SEMTUR: Ordenanza 7290/2002, art. 11° de Fiscalización, lo incluye como órgano de fiscalización externa.
- Empresa MIXTA de Transporte, en la Ordenanza 8.111/06, no lo menciona expresamente, pero en el art. 2° establece que *estará sometida asimismo a los controles e internos y externos del sector público municipal en los términos de las leyes provinciales y ordenanzas vigentes*.

El Tribunal de Cuentas, entonces, realiza sobre todos los entes, los siguientes controles:

- Integración de las entidades en la Cuenta General del Ejercicio, de manera de verificar que el patrimonio por el cual se incluyen en el Activo o Pasivo corresponda al expuesto en sus balances contables;
- Auditoría de sus Estados Contables anuales,
- Auditorías específicas sobre compras y contrataciones de bienes y servicios.
- Auditorías sobre Personal.

Específicamente, en los casos de empresas y sociedades que se rigen por el derecho privado, en los que refiere a contrataciones, también el Tribunal de Cuentas realiza controles de:

- Rendiciones de cuentas de los fondos recibidos de la Municipalidad o de otros Organismos que expresamente así lo requieran en lo que refiere a procedimientos, destino de los fondos y documental de respaldo;
- Legalidad, en forma posterior, de los actos administrativos y dispositivos o decisorios;
- Seguimiento de las observaciones realizadas por parte del TMC en sus Dictámenes
- De razonabilidad y legitimidad de contrataciones de personal, aun cuando se rijan por el Derecho Privado. Así, se realizan controles cruzados específicamente a través del Sistema IDEA, que posibilita determinar si el personal de las empresas contratistas del Estado Municipal se encuentran incluidos en la plantilla del personal de la Municipalidad de Rosario (incluyendo Administración Central, Organismos descentralizados, Empresas y Sociedades del Estado así como la plantilla de jubilados y pensionados de los últimos 10 años). Estos controles dieron lugar a diferentes observaciones y recomendaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas a través de sus Dictámenes. A modo de ejemplo, citamos el Dictamen Nro. 775 de Noviembre de 2016 en el que se realizaron controles sobre contrataciones y personal del Concejo Municipal de Rosario y que, más allá de las observaciones realizadas, se efectúa la siguiente recomendación: “...*Resulta necesario hacer mención que Ley 13.230 de la Provincia de Santa Fe, como así también en el ámbito nacional, la Ley 25.188 que regulan la **Ética en la Función Pública**, señalando en sus artículos 1º un conjunto de deberes, prohibiciones incompatibilidades aplicables, sin excepción, todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, de forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del estado. Asimismo, entienden por función pública toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos. Dichas normativas no son aplicables al ámbito local, por lo que se **aconseja** se dicte una Ordenanza respecto de la materia, teniendo en cuenta que resulta necesario regular aquellos casos a los que no se le aplican las prohibiciones establecidas por el Estatuto para el Personal de Municipalidades y Comunas...*”.

Generalizando, y más allá de la esfera de la propia Municipalidad de Rosario, en cuanto al **control externo de las empresas y sociedades del estado**, se puede sugerir que, sea como sea que se decida su implementación, se debe velar porque se garantice:

- Cumplimiento de las normas que rigen la figura jurídica y presentación de EECC. A cargo de los organismos competentes: IGPI, AFIP; UIF, entre otros.
- Presentación de plan de trabajos y presupuestos anuales o plurianuales previos a la gestión, y su rendición de cuentas posterior, que permita su análisis por el cuerpo parlamentario y la ciudadanía en general.
- Legalidad de los actos administrativos, y en lo que esté sujeto a derecho público, por parte de órganos de control externo público (Auditoría, Tribunal de Cuentas).
- Control de que los actos del ente y los fondos ejecutados se correspondan con el objeto descrito en el instrumento de creación del mismo.
- Transparencia de los actos, que permite el seguimiento por parte de todos los ciudadanos. Publicitar los actos, compras, contrataciones, estados contables, garantizará el control por parte de todos los interesados.

## **CONCLUSIÓN**

En la medida que el Estado va tomando a su cargo mayores funciones que las tradicionales de seguridad, defensa y justicia, encuentra la necesidad de adaptar su histórica estructura burocrática a los tiempos y demandas de la ciudadanía actual. La imperiosa modernización del estado requiere del mismo, mayor agilidad y flexibilidad para adaptarse a contextos cambiantes y de mayor demanda, y una de las respuestas que encuentra el aparato estatal, es la gestión de los servicios a través de la creación de empresas y sociedades del estado, o con participación estatal.

El punto aquí es, verificar el seguimiento de estas acciones, de manera de poder ejercer un control eficiente, que garantice al ciudadano la correcta prestación de los servicios en términos de oportunidad, conveniencia, equidad, y razonabilidad de tarifas/precios. Se busca evitar que estas entidades se conviertan en maquinarias burocráticas e ineficientes, alcanzando los beneficios de la agilidad y flexibilidad que la delegación de estas prestaciones persigue.

De esta manera, se podrá trabajar para garantizar a la población que las empresas y sociedades del estado, en todas sus formas, alcancen los objetivos para los cuales fueron creados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

GORDILLO, A: Tratado de Derecho Administrativo. Capítulos III y XXII, Fundación de Derecho Administrativo. [www. Gordillo.com](http://www.Gordillo.com)

HIERRO RECIO, Luis Ángel y HERRERA MALDONADO, José Miguel. “Mecanismos de Intervención del Sector Público. Las Empresas Públicas”. Universidad de Sevilla, 2009

REES, R.: Public Enterprise Economics, Oxford, Philip Allan Publishers Limited, 1.984. Versión en castellano de la primera edición: Teoría económica de la empresa pública, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1.979. BöS, D.: Public enterprise economics. Theory and application, Amsterdam, North-Holland, 1.986.

WATERSON, M.: Regulation of the firm and natural monopoly, Oxford, Basil Blackwell, 1.988

FERNER, A.: El Estado y las relaciones laborales en la empresa pública, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Centro de Publicaciones, 1.990. GIL ESTALLO, M.A.: Política económica de la empresa pública, Barcelona, Universito de Barcelona. Centre de Publicaciones, 1.982.

ACLE TOMASINI, A.: La Empresa pública: desde fuera, desde dentro. Un nuevo enfoque para su planeación control y administración, México, Limosa, 1.986.

MARTIN ACEÑA, P. y OTROS: Empresa pública e industrialización en España, Madrid, Alianza, 1.990.

RICART, J.E. y OTROS: Incentivos y control en la empresa pública, Barcelona, Ariel, 1.991.