



Segundo Congreso Interamericano de Municipios

REALIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS
POR SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

Ponencia

de

Alcides Greca
Rosario, República Argentina

Santiago de Chile

15 AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1941



Segundo Congreso Interamericano de Municipios

REALIZACION DE SERVICIOS PUBLICOS
POR SOCIEDADES DE ECONOMIA MIXTA

Ponencia

de

Alcides Greca
Rosario, República Argentina

Santiago de Chile

15 AL 21 DE SEPTIEMBRE DE 1941

S U M A R I O

- I -

EL REGIMEN DE LA ECONOMIA MIXTA

Municipalización y economía mixta - Las empresas mixtas como fuentes creadoras de riqueza - Estatización y municipalización - Fines de la Economía mixta - Participación pecuniaria del Estado - Intervención en los órganos directivos - Naturaleza jurídica de la sociedad de economía mixta.-

- II -

LEGISLACION Y EXPERIENCIA EXTRANJERA

Rumanía - Francia - Alemania - Bélgica - Checoslovaquia - Inglaterra - Italia - Austria - Suiza - Chile - Rusia.-

- III -

LEGISLACION Y EXPERIENCIA ARGENTINA

Disposiciones del derecho común - Leyes nacionales que crean entidades mixtas (Banco Central - Corporación de transportes de la ciudad de Buenos Aires) - Leyes provinciales que crean entidades de economía mixta (Provincia de Buenos Aires - Mendoza - Santiago del Estero - Jujuy - Batamarca - Entre Ríos - Córdoba - Cooperativa Oficial de Mendoza) - Disposiciones contenidas en las leyes orgánicas municipales - Ordenanzas Municipales - Empresa Municipal Mixta de Transportes de Rosario - (Financiación de la empresa) Organización social - Política y burocracia - Inconvenientes derivados de la crisis económica) - Corporación Vecinal Mixta de Aguas Corrientes de La Falda.-

I EL REGIMEN DE LA ECONOMIA MIXTA

MUNICIPALIZACION Y ECONOMIA MIXTA.- Las sociedades de economía mixta pueden considerarse en la actualidad como una etapa necesaria hacia la estatización o municipalización de los servicios públicos y demás actividades industriales que asume el Estado moderno. Nada más contraproducente para el éxito de las municipalizaciones, hemos expresado en una de nuestras obras (1) que su implantación prematura o su realización sobre bases económicas y técnicas poco sólidas. El descredito de un sistema administrativo-financiero proviene, casi siempre, de sus mas fervorosos partidarios, que al imponerlo precipitadamente, sin la cautela que aconseja la experiencia, suelen llevarlo al más ruidoso fracaso. Puede asegurarse que los mayores desaciertos en la estatización de los servicios públicos y actividades industriales del Estado se han producido cuando ésta ha sido implantada, no por necesidades reales y sentidas de la población, sino por el deseo de imponer teorías políticas, eligiendo el campo virgen de los municipios para su experimentación.-

En la actual etapa de la evolución del Estado, no es posible auspiciar la municipalización por la municipalización misma. Las municipalizaciones no deben hacerse "a priori", sino cuando son reclamadas por una verdadera exigencia pública. Montemartini, refiriéndose a estas municipalizaciones precipitadas, ha expresado que "allí donde no se encuentran determinadas condiciones

(1) Problemas del urbanismo en la República Argentina - Las nuevas tendencias de la municipalización (pág.147).-

favorables, sólo se consigue llegar a la empresa industrial municipal" (2).-

Dependiendo el éxito de las municipalizaciones de su oportunidad y buena organización, cabe expresar que los principales factores que deben contemplarse en ellas, serían los siguientes: a) posibilidad financiera de su realización; b) capacidad técnica del órgano directivo; c) suficiente cantidad de consumidores; d) verdadera exigencia pública de una realización directa; e) incapacidad de las empresas privadas. Nos eximimos de la tarea de comentarlos, por haberlo hecho ya, con alguna extensión, en nuestra obra "Problemas del urbanismo en la República Argentina" (3).-

La municipalización de los servicios públicos no ha tenido éxito, salvo contadas excepciones, en la Argentina. No podemos afirmar, asimismo, que todas las empresas de economía mixta se revelan, hasta la fecha, con éxito indiscutible, ni que deban ser consideradas como el "desideratum" en la materia, pero está fuera de toda duda que constituyen un experimento que está dando resultados satisfactorios, pues en ellas están contempladas, por el momento, las exigencias del interés público, del Estado, del capital privado y de los usuarios. No se nos oculta que algunas de estas entidades, como la Empresa Municipal Mixta de Transportes Urbanos de la ciudad de Rosario, están pasando por momentos de verdadera crisis, pero ello se debe, como lo demostraremos más adelante, a errores de su organización y a la depresión económica originada por la nueva conflagración europea.-

La estatización es, por cierto, desde el punto de vista doctrinario, la forma más lógica y perfecta de prestación de los servicios públicos que concierne al Estado; pero quien se haya preocupado de analizarlos en su aplicación práctica, llega, casi siempre, a la conclusión de que éstos se desvirtúan y vuelven en forma precaria, cuando no en el mayor descrédito. Ello ocurre en nuestros países de América a causa de la falta de una política orgánica, con partidos estables, y de una capacidad técnica y financiera en los funcionarios públicos, y también, porqué no decirlo, a la carencia de una ética superior, que induzca a nuestros hombres dirigentes a mirar los bienes del Estado como un patrimonio sagrado, que es necesario cuidar como si fuese propio.-

El éxito o el fracaso de una industria o servicio estatizado depende, en la mayoría de los casos, de la capacidad y honradez de las personas en cuyas manos ha sido colocado; pero esto es difícil de prever y de obtener en países donde los hombres y los partidos se suceden en el gobierno con la cambiante celeridad del cinematógrafo. De nada valen, a veces, largos años de labor constructiva y moralizadora al frente de una entidad del Estado, si basta que caiga, por sólo un breve período, en manos inexpertas o poco escrupulosas, para que se convierta en un verdadero desquicio. No pocos bancos oficiales administrados honestamente durante largos años, han sido llevados a la bancarrota en pocos meses por administradores despreocupados o deshonrados. De ahí que estimemos muy acertadas las palabras de Bell'oro Maini, cuando dice que "el mayor problema de las administraciones públicas contemporáneas radica en la conciliación posible de la eficiencia de los servicios que deben ser prestados al público, con la influencia desorganizadora que ejerce en las directivas de cualquiera administración la constante renovación de los equipos gubernamentales, que es condición inherente al régimen democrático" (4). No siempre de actualidad una ya vieja y conocida frase de Leroy-Roullieu, recordada por Rodríguez Arias, quien ha dicho que "los funcionarios del Estado no tienen en su actuación ni el estímulo ni el freno del interés personal", frase glosada con mucho acierto por este autor cuando, agrega a renglón seguido, "y muchas veces no tienen siquiera el sentido de la responsabilidad".-

(2) Montemartini - Municipalización de los servicios públicos - Trad. (Banco Lona 1913).-

(3) Véanse pags. 148 a 152.-

(4) Atilio Dell'Oro Maini - La gestión industrial del Estado - (En "De Administración Nacional" - Buenos Aires, Noviembre de 1954).-

función pública". (5)

LAS EMPRESAS MIXTAS COMO FUENTES CREADORAS DE RIQUEZA.- Las empresas de economía mixta, si bien pueden considerarse como nuevas formas de la actuación del Estado en sus actividades industriales, que han tomado incremento a partir de la conflagración de 1914, tienen su antecedente en las grandes compañías de navegación y colonización de los comienzos de la edad moderna. Las mismas "capitulaciones", que los Reyes Católicos celebraron con los descubridores y pobladores para la conquista de América, pueden ser consideradas, en cierta manera, como convenios de empresas mixtas, en las que el monarca y el vasallo aportaban capitales, armas, buques, hombres y bastimentos para repartirse luego el mando y el provecho resultantes de la expedición.-

Las sociedades de economía mixta pueden constituir el punto de partida para la explotación de grandes riquezas naturales en los países de América, muchas de ellas poco o nada explotadas o abandonadas. Esta colaboración del Estado con el capital privado, que se traduce en ayuda económica y protección fiscal, constituiría el mejor eficiente para ello y un medio eficaz para librar a nuestros países de su subordinación a la industria extranjera. Con ello, se crearían nuevas fuentes de riqueza, se mejoraría la economía nacional, se combatiría la desocupación y, si se reglamentan las condiciones de trabajo, se libraría de la miseria y de la abyección a muchas familias obreras.-

El sistema de la economía mixta, aplicado a la explotación de los grandes industrias, permite al Estado controlar más de cerca sus actividades y hasta participar en sus beneficios. Puede transformarse, con el tiempo, en una forma de liberar a los contribuyentes de pesados gravámenes. (6) Los socialistas han pretendido llegar, por este medio, a la estatización (7).

ESTATIZACIÓN Y MUNICIPALIZACIÓN. (8).- Antes de iniciar el análisis de los factores que hacen tenerse presente en la implantación de las municipalizaciones, conviene distinguir éstas de la estatización, pues si bien ambos procedimientos son coincidentes, en cuanto tienden a brindar la producción directa de un servicio o de una industria a sus consumidores, suprimiendo la acción del capital privado, difieren, no pocas veces, en sus fines y finalidades.-

(5) Julio C. Rodríguez Arias - La Sociedad de Economía Mixta - (Rosario 1940 pag.14)

(6) Esta liberación se ha producido en algunos países y municipios cuando el Estado otorga concesiones para la explotación del juego "industrial", por cierto, no muy recomendable. Esto es lo que ocurre en el principado de Mónaco.

Pero el Estado podrá elegir algunas industrias lucrativas, que mediante la estatización o la explotación mixta, le sirven para costear gran parte de los gastos públicos. El procedimiento de los estancos se fundamenta en este propósito.-

(7) El sector socialista del Consejo Deliberante de la ciudad de Buenos Aires presentó, el 10 de Julio de 1932, un proyecto autorizando la creación de sociedades de economía mixta. En los fundamentos del mismo se decía que, "formadas éstas principalmente por particulares, su capital irá poco a poco, por rescate de las distintas acciones o ser patrimonio del Estado, el cual tendrá siempre una acción preponderante en las sociedades por la facultad de vetar las resoluciones tomadas por el Directorio, cuando ellas se refirieran a modificaciones de los estatutos".-

(8) Este punto ha sido publicado en nuestra obra "Problemas del urbanismo en la República Argentina", en el capítulo que versa sobre las nuevas tendencias de la municipalización. Hemos creído conveniente incluirlo en el presente trabajo a fin de darle un carácter más orgánico y amplio.-

El Estado puede llegar a la explotación directa de los servicios de interés general, de algunas fuentes de riqueza o de una determinada industria, persiguiendo fines de alta política, tales como la defensa de su producción, el mantenimiento de su independencia económica, el aumento de su poderío militar o la implantación de sistemas tendientes a la socialización de la propiedad.-

Las características del Estado moderno y sus necesidades de orden administrativo, así como las exigencias del comercio y de la industria, imponen el más riguroso control de las comunicaciones terrestres, aéreas, marítimas y fluviales, a fin de asegurar su continuidad, eficacia y menor costo. Finalidades de orden fiscal, justifican que los estados exploten directamente, tales como el petróleo, el mercurio, el helio y el radium, que constituyan fuentes seguras de ingresos, las que redundan, luego, en beneficio de todos los habitantes, desde que con sus utilidades se pueden emprender obras de progreso para todo el país. En otros casos, como en la industria de la porcelana y de los gobelinos en Francia, la razón de la estatización tiene fundamentos histórico-artísticos, también muy respetables.-

En la estatización, por consiguiente, se persigue un interés general superior, que no siempre es el de los consumidores; en la municipalización, en cambio, por su carácter restringido, por la limitación del territorio donde se implanta y el menor número de los beneficiados, se tiene en cuenta, principalmente, el interés de los consumidores.-

Tanto en la estatización como en la municipalización de ciertos servicios técnicos o de algunas industrias, se requiere que el país donde se implanta haya salido del período agro-pastoril, para sucumbirse por el de una industrialización más intensa y compleja. Un país simplemente agrícola o ganadero, no se encuentre en las mismas condiciones que otro, poseedor de grandes fábricas y explotaciones industriales, para afrontar directamente la organización de sus servicios técnicos. Faltarán siempre elementos de colaboración, además de la deficiente preparación o comprensión de sus habitantes para que el servicio pueda prestarse con máxima eficacia. No se concibe un servicio de autobuses en plena selva o en una región salvaje, o el de teléfonos para una población analfabeta y de costumbres rudimentarias.-

La estatización de un servicio es siempre una empresa industrial, en la que hay que aplicar, para tener éxito, los procedimientos del capital privado. [9] Cuando el capital privado de las habitantes de un país actúa en industrias de elevado tecnicismo (manufacturas, transportes, producción de energía eléctrica, gas, etc.) origina el desarrollo de un nuevo criterio, no sólo en sus accionistas y empresarios, sino en las personas que reciben sus beneficios. Nadie podrá criticar, con fundamento, una producción eléctrica o el aprovechamiento de las caídas de agua para obtener fuerza motriz en un país donde estos métodos industriales son desconocidos; habría que estar, siempre, a lo que digan personas extrañas o viajeros que los hayan observado en otros países.-

Los capitalistas que siguen usufructuando patriarcalmente su patrimonio por medio de la fácil explotación de estancias o colonias agrícolas, del alquiler de casas de renta, o de la simple tenencia de títulos de empréstitos del Estado o de cédulas hipotecarias, no son las personas indicadas para asumir la dirección técnica de servicios estatizados o municipalizados.

[9] "Es imposible suponer que el gobierno o los municipios pueden dedicar a los negocios la misma atención que las personas privadas, cuya fortuna y prosperidad, bienestar propio y felicidad de los que le rodean, se son de ellas amados, dependen del éxito de sus esfuerzos. Es evidente que en el trabajo realizado por el gobierno o los ayuntamientos no existe el mismo estímulo de esfuerzo y economía, de modo que inevitablemente, ocurrirá una de dos cosas: o habrá pérdidas o el servicio no reunirá tan buenas cualidades. Hay otras razones que corroboran éstas rigurosamente, al peso que los hombres de negocios están dentro de su trabajo, los concejales del ayuntamiento son elegidos, parte por razones políticas, parte porque gozan de popularidad o son eloquentes oradores, o por varios motivos; entre los cuales y en todos los casos, su competencia para el cargo no tiene importancia alguna". Lord Abeyary. Municipalización y nacionalización de los servicios públicos (Barcelona 1902).-

aunque hay que convenir que, por lo general, son éstas las que en nuestro país gravitan en la dirección de los partidos políticos y ocupan en el gobierno los cargos de mayor responsabilidad.-

Debemos observar, no obstante, que no siempre fracasó la estatización de ciertas industrias en países de un desarrollo industrial incipiente. Una empresa del Estado, en la que se hayan adoptado prudentes medidas técnicas, financieras y administrativas, eliminando de ella el peligro de las perturbaciones originadas por la política electoralista, puede tener éxito, y en ese sentido, cabe señalar entre nosotros, la excelente gestión de la Dirección de Obras Sanitarias, destinada a proveer de servicios de cloacas y aguas a las ciudades argentinas.-

El Estado, por otra parte, tiene el deber de intensificar el progreso y la industrialización del país, con el fin de mejorar sus condiciones de vida. De ahí que cuando el capital privado se muestra reacio a actuar, a causa de la inseguridad o de los riesgos que puede correr, se justifica la acción del Estado en empresas de interés público. Un ejemplo de esta actuación la tenemos, en nuestro país, en los llamados ferrocarriles pobladores, que, en un comienzo, fueron trazados sobre verdaderos desiertos, para atraer la población y despertar la explotación de nuestras riquezas naturales. Por idénticos motivos, se justificaría también que los poderes públicos encararan explotaciones mineras, ya que tanto el capital nacional como el extranjero, no se deciden, entre nosotros, a acometer empresas de esta índole.-

FINES DE LA ECONOMÍA MIXTA.- Aparte de que el Estado puede lograr una administración más económica y técnica con la realización de un servicio público por medio del sistema de economía mixta, vale la pena, casi siempre, una solución financiera, desde que no se ve procedente recurrir a la contratación de empréstitos, o a echar mano de nuevos gravámenes para constituir el fondo inicial de su explotación. El sistema proporciona, además, al Estado, la seguridad de que el servicio difícilmente le reportará pérdidas.-

A estos evidentes ventajas, cabe agregar otras. Rodríguez Arias expresa que "el sistema de economía mixta combina admirablemente los intereses privados con los del Estado (representantes del interés público y de las conveniencias nacionales); permite al poder público controlar directamente la marcha de las empresas económicas y mantenerlas alejadas de toda influencia de capitales indeseables o de intereses extranjeros, que pudieran alterar los propósitos puramente nacionales de las mismas y perturbar su desenvolvimiento de acuerdo a las necesidades del país; aporta, además a las fuerzas privadas, el apoyo financiero del Estado y asegura la máxima garantía respecto a las excesivas ganancias de los concesionarios en el caso de los servicios propios. Esto, a más de las razones de orden técnico (servicios en los cuales la forma mixta ha sido adaptada para evitar los inconvenientes del monopolio privado o las dificultades de la estatización) e por motivos de orden económico-social, son en el interés del Estado respecto de la explotación de las riquezas básicas del país, sea para evitar una determinada influencia de los capitales extranjeros en algunas empresas nacionales (10).-

La participación del Estado en estas sociedades puede tener los más diversos fines. Sintetizando, diremos que pueden ser los siguientes: la explotación de una industria o de una actividad comercial para favorecer el progreso económico del país; la prestación de un servicio público eficientemente realizado por el Estado o por el capital privado; beneficiar, desde un punto de vista económico, moral o sanitario, a la población en general; obtener una fuente de recursos que permita al Estado aliviar las cargas que pesan sobre los contribuyentes.-

(10) Op. cit. pág. 66

PARTICIPACION PECUNIARIA DEL ESTADO.- El aporte del Estado en las sociedades de economía mixta, así como su actuación en la administración de las mismas, constituyen los puntos más controvertidos entre los tratadistas que se han ocupado de esta materia. Mientras en algunos países se ha adoptado el principio de que el Estado debe tener una acción preponderante en esta clase de entidades; en otros, por el contrario, se adjudica este papel al capital privado. Si el fin que guía al Estado para adoptar el sistema de la explotación mixta en la realización de sus servicios públicos, o de sus actividades industriales, es evitar los riesgos de una mala administración, a causa de la burocracia o de las perturbaciones que origina la excesiva ingerencia de los intereses políticos, es indudable que debe acordarse preponderancia en la administración de la empresa a los accionistas del capital privado, siempre más celosos de su patrimonio, y por tanto, mejores fiscales de la marcha de la entidad. Tampoco se justifica la preponderancia del Estado, si éste ha de recurrir al sistema por falta de recursos. Debemos agregar, por otra parte, que si se considera que en la empresa debe predominar el Estado con su capital y sus representantes, no vemos el objeto de esta clase de entidades, desde que para ello siempre sería mejor adoptar el sistema de la explotación directa. El experimento de la Empresa Municipal Mixta de Transportes de la ciudad de Rosario, con un capital municipal de --- 10.454.600 pesos y un capital privado de 1.078.900 pesos, cuyo directorio esté compuesto en sus dos terceras partes por representantes de la municipalidad, es un ejemplo palpable de lo que acabamos de expresar. Todos los inconvenientes del sistema de prestación directa, sin ninguno de los ventajas del sistema mixto, se han puesto en evidencia en esta entidad (presupuestos frondosos, excesiva burocracia, generosas tasaciones del material adquirido a las antiguas empresas de transporte) redundando todo ello en dificultades económicas y en un servicio tan deficiente, que ha provocado una fuerte reacción aún dentro de los propios poderes municipales. (11).-

No siempre el Estado efectúa su aporte en dinero efectivo o en bienes que importen un aumento inmediato del haber patrimonial de las empresas mixtas. La exoneración de impuestos y de otras cargas públicas, la libre introducción de máquinas y materias primas, el uso de bienes del dominio público o patrimonial del Estado y los privilegios en general - entre ellos, la exclusividad - pueden dar lugar a la formación de un convenio por el que se reconoce al Estado una participación en las utilidades de la empresa y una especial ingerencia en su dirección (12).-

Ocurre algunas veces, según lo hace notar Aubert, (13) que no siempre las sociedades de economía mixta surgen de una participación del Estado en las empresas privadas; ello puede ocurrir cuando las finanzas públicas llegan a una grave crisis y el Estado recurre entonces a la ayuda de los particulares. El Estado enajena una parte de su patrimonio para procurarse recursos. Esto es lo que ha ocurrido con la creación de la "Sociedad Nacional de Ferrocarriles Belgas" y, también, en el monopolio de tabacos en Italia.-

(11) En este momento se ha presentado en el seno del Concejo Deliberante de la ciudad un pedido de separación de los miembros del Directorio. A ello se agrega una resolución del mismo Concejo rechazando el presupuesto, presentado por este Directorio, en virtud de considerarlo excesivamente frondoso.- (12) Así se ha constituido la Corporación de Transportes de la ciudad de Buenos Aires (Ley 12511 de 2 de Octubre 1926). En virtud de estos mismos fundamentos las empresas ferroviarias entregan al Estado el 3% de sus utilidades.-

Para Fragalli, el aporte patrimonial del Estado es el que caracteriza a la sociedad de economía mixta. "Este aporte -dice- es el que justifica en el ente la calidad de socio; de manera que no basta que el ente público disponga una serie de franquicias fiscales o meras contribuciones financieras. En este caso solamente existe una empresa privada, pero no participa en su vida, en comunidad de riesgos. Los favores que entonces se reservan a la autoridad pública bajo distintas formas (concurso en la designación de los administradores, participación en el directorio y derecho de voto) constituyen modos especiales de ingerencia en garantía de un derecho de crédito o del interés que ha justificado la contribución". Michelle Fragalli - Concepto y naturaleza de las sociedades de economía mixta. En la Revista Crítica de Jurisprudencia (Abril 15 de 1935) (13) L'Etat Actionnaire-Paris 1932 - (pág.18)

INTERVENCION DE LOS ORGANOS DIRECTIVOS.- La intervención estatal en el funcionamiento de las empresas mixtas se lleva a cabo por diversos procedimientos. Por lo común, el Estado se adjudica dentro del directorio una representación proporcional al capital invertido, y, en no pocos casos, se reserva el poder público la facultad de vetar las resoluciones importantes, que considere contrarias a los fines de la sociedad o atentatorias para los intereses nacionales. Como el Estado designa unilateralmente sus representantes en el directorio, no interviene en las asambleas de accionistas, ni discute con éstos las modificaciones del Estatuto, sino que el aprobarlo definitivamente, impone sus puntos de vista. La intervención estatal de las asambleas puede limitarse a lo que es corriente en todas las personas jurídicas autorizadas por el poder público, es decir, a la asistencia de inspectores de justicia con la misión de controlar el fiel cumplimiento de las normas legales y de los preceptos del Estatuto.-

Por las razones que hemos dado con anterioridad, estimamos que no es aconsejable una mayoría de directores representantes del Estado en estas sociedades. Ello desvirtúa uno de los principales fines de la economía mixta (14). Debemos expresar, asimismo, que aunque el Estado no tenga preeminencia en la constitución de los consejos directivos, no puede admitirse que su intervención en la dirección de las empresas sea subalterna. Por el contrario; con las facultades de controlar que se reserva, y con las que tiene normalmente como poder público, ocupa siempre un lugar de preeminencia.-

"Los representantes del Estado en el organismo personal de una sociedad de economía mixta - dice Rodríguez Aries - tienen por objeto servir de moderador y de freno (de control) al par que imponen a la empresa la orientación necesaria para la realización de sus fines. Los elementos privados le comunican una dirección económica, según métodos de estricta técnica económico-administrativa (comercial o industrial)" (15).-

La preeminencia del poder público en la orientación superior de la sociedad - no en sus órganos administrativos - tiene, en nuestro concepto, las siguientes finalidades: a) velar por el interés general que ha motivado la participación del poder público en la empresa; b) obtener una mayor eficacia en el servicio encomendado a la empresa; c) ejercer el poder de policía que tiene la administración del Estado sobre todos los servicios públicos; d) evitar que el afán de lucro, que mueve al capital privado, se extienda en perjuicio de los usuarios del servicio (16).-

(14) "Cuando la voluntad del Estado es predominante en el gobierno de la sociedad, la designación de la representación estatal puede importar un peligro para la buena gestión de la empresa, ya que los nombramientos pueden introducir en su órgano directivo a personas incapaces o inconvenientes (en sentido técnico o moral, especialmente cuando hay un interés electoral de por medio)" Rodríguez Aries - (Op. cit. pág.77)

(15) Op. cit. (pág.137)

(16) "Sin embargo, la disciplina de la forma de la prevalencia del ente público no siempre esté fundada sobre una posición de mayoría en la asamblea y el regimen de defensa contra la prepotencia del capital privado está organizado quitando a la asamblea la facultad de modificar algunas cláusulas del contrato social, o al disponer que las resoluciones de las asambleas sobre algunos asuntos deben ser tomadas por una mayoría tal que el consentimiento del representante del ente público llegue a ser decisivo, o al exigir su participación de derecho en el directorio, independientemente de la designación por la asamblea, o con la atribución a sus títulos de un voto plural, o, en fin, con la reserva de un derecho genérico de control o de veto - Michelle Fregelli - Op. cit. (pág.173/4).-

Véase también Chéron - "De l'Etatisme des collectivités publiques - París, 1928 (págs. 73 a 82, 113 y 266).-

Debe existir entre los dos partes, es decir, entre el Estado y el capital privado, una cierta racionalización, entendiendo por una de ellas los intereses que representan. Los representantes del capital privado se defenderán de la peligrosa ingerencia de los elementos políticos que actúan en las esferas gubernativa del Estado, y que, como tales, tienden a favorecer a sus partidarios, utilizándolos en cuanto pueden para disponer, al Estado, a su vez, de la acción del interés público que representa, fijando el máximo de las ganancias, los sueldos y las normas estatutarias, con el fin de que éstas se encuentren dentro de la ley. Idem, en ciertos casos, e imponer normas en las relaciones de la empresa con sus obreros, estableciendo la jornada de trabajo, el salario mínimo, la jubilación y reglas para el descanso, la asistencia sanitaria y el despido.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA SOCIEDAD DE ECONOMÍA MIXTA. - Las sociedades de economía mixta se rigen, principalmente, por el derecho privado - por el derecho consuetudinario - sin que por ello dejen de aplicarse las normas del derecho administrativo cuando éstas rigen por vía de prestación de un servicio público, mediante una concesión del Estado o del municipio. La organización, por lo común, bajo el sistema de las sociedades de responsabilidad limitada, aunque en la República Argentina existen sociedades cooperativas en las que los participantes participan en la constitución de su capital, y aún en la administración de las mismas, contraídas disposiciones expresas de la Ley nacional 14608. (17).

Para que una sociedad pueda ser considerada como de economía mixta, no basta que el Estado sea poseedor de acciones o de una parte de su capital; es necesario que los dos entes, el Estado y las particulares asociadas, se sometan a un convenio especial que regule sus futuras relaciones. "La verdadera sociedad de economía mixta - expresa Ruggieri - constituye un acuerdo de voluntades que se expresa en una situación de derecho, desde el principio hasta el fin, con el objeto de permitir una relación jurídica (legal o contractual) entre el Estado y las particulares, de acuerdo con una finalidad predefinida, que no puede ser otra que el interés general". (18). El mismo autor encuentra, sin embargo, que pueden existir dos tipos específicos de sociedades de economía mixta: las que se someten a las normas del derecho público (administrativo); y las que se constituyen contra las normas del derecho privado (sociedades civiles, cooperativas o de responsabilidad limitada). Por ello, cree que no siempre es exacto el hablar de un predominio del Estado. "Si bien es cierto que no se explica en una sociedad mixta el predominio de los intereses privados, tampoco se explica por que, cuando esta relación tiene lugar según las reglas del derecho común, la sociedad ha de ser dominada por el Estado. Mas justo será, en este caso, que el término exprese un equilibrio en cuanto a la voluntad de las partes y permita a la esfera privada el plena ejercicio de sus aptitudes en la gestión industrial o comercial". (19).

La ausencia de una legislación especial en la mayoría de los países que han adoptado el sistema de economía mixta no sólo, también, lo causa de que el Estado actúe contra de estas sociedades reglándose por las normas del derecho privado. Así lo reconoce muy en la que caracteriza a las características de estas empresas en Italia. (20).

(17) Esto crea el Estado y a las sociedades cooperativas una situación peculiar, desde que, según los principios del corporativismo, ninguna sociedad puede tener una situación de privilegio dentro de la estructura directiva de la organización. Cuando las cooperativas ofrecen su servicio al servicio público, tampoco podrían hacerlo extensivo a los usuarios de cooperativas, pues ello contendría contra el principio de la generalidad de los servicios públicos. Véase págs. 117 y sig., en nuestra obra "Problemas del capitalismo en la República Argentina".

(18) Op. cit. (pág. 65)

(19) Op. cit. (pág. 66)

(20) Ruggieri - *En la zionista della storia e degli enti pubblici* - *Revisita del diritto commerciale* - Vol. 111 - 1931 - (pág. 949).

Fragalli expresa que en la sociedad de economía mixta no se ~~encuentra~~ ninguna característica de la persona jurídica de derecho público, ni se trata de un tipo especial de sociedad (21). Creemos, no obstante, que las sociedades de economía mixta deben ser materia de una legislación especial. A este respecto nos parece acertada la opinión del mencionado autor cuando las ubica, desde ya, en un nuevo tipo de sociedades, que se denominarían "sociedades controladas". "En el futuro estudio del problema del llamado poder ajeno sobre una esfera de intereses quizás deberá distinguirse entre dominio y control. El primero podría existir cuando se produce una ingerencia interior - que no alcanza a influir sobre la voluntad del titular en la esfera de intereses; el segundo cuando la colaboración se extiende hasta dominar la voluntad misma". (22)

III - LEGISLACION Y EXPERIENCIA EXTRANJERA

RUMANIA.- La ley del 7 de Julio de 1924 sobre comercialización y control de las empresas económicas del Estado constituye, sin duda, el tratado más completo y orgánico sobre sociedades de economía mixta que he visto hasta la fecha.-

Por dicha ley, se dividen las empresas comercializadas del Estado en dos categorías: a) de interés general, que destinadas a prestar servicios públicos, importan una dependencia de la economía general; las que constituyen un monopolio del Estado y las que interesan exclusivamente a la defensa nacional; b) las empresas de carácter por completo comercial, cuyo objeto es y es propiedad del Estado pero que no constituyen un monopolio exclusivo del mismo. Entre las del primer grupo figuran los ferrocarriles, correos, telégrafos, teléfonos, la fabricación de armas y pirotecnia y los monopolios explotados por el Estado, tales como las fábricas de tabacos, de cerillas y la explotación de sal destinada a la exportación. En el segundo grupo se encuentran la explotación de yacimientos mineros, estaciones balnearias, bosques, pesca, molinos, frigoríficos, generadores de energía, tales como el petróleo, gas metano y salios de agua; la navegación fluvial y marítima y todas las industrias en general.-

Las empresas de la segunda categoría pueden constituirse bajo la forma de la economía mixta, asociándose el capital del Estado con el capital privado. En la composición del consejo de administración de estas empresas el Estado debe estar representado sólo en una tercera parte de sus miembros, siendo elegidos el resto por las asambleas de accionistas. A las deliberaciones del consejo de administración asiste un comisionado del gobierno, designado por el Consejo de Ministros, el que sólo tiene voz consultiva, pues ve la para que las decisiones no alteren las disposiciones de la ley o de los estatutos o sean contrarias a los intereses superiores del Estado. En el caso de ocurrir una transgresión de este índole, el delegado demanda al gobierno la suspensión de la decisión, el que, a su vez, solicita un informe previo del Consejo Superior de Control y Dirección, que se erige por la ley para vigilar la marcha de estas entidades.-

El Consejo Superior de Control y Dirección está constituido por un senador y un diputado, elegidos por sus respectivos cuerpos, un delegado del Tribunal de Cuentas, un miembro del Consejo de Directores de la Banca Nacional, un miembro del Consejo de Administración del Crédito Industrial, un

(21) Op. cit. (parágrafos 10 al 16) - (págs. 176 y siguientes)

(22) Op. cit. - (Nota 34 - pág. 177)

mientras del Consejo Superior de Economía Nacional, un delegado de la Unión de Cámaras de Comercio e Industrias, un delegado del Consejo Superior del Trabajo y tres especialistas, nombrado por el Consejo de Ministros.-

La ley tiene una orientación marcadamente nacionalista. El estatuto de estas empresas es redactado por el Departamento del cual depende, previo informe del Consejo Superior de Control y Dirección. En los consejos de administración, dos tercios de sus miembros deben ser rumanos, debiendo serlo, también, el presidente y el director. A los siete años de constituida una empresa, el setenta y cinco por ciento de su personal debe ser rumano.-

En las asambleas para la elección de los miembros del Consejo de Administración no participa el Estado, lo que es lógico, dado que éste elige, por su parte, el tercio de sus miembros.-

La participación del capital extranjero en estas sociedades sólo puede ser admitida hasta sumar un cuarenta por ciento del capital total de la empresa, de manera que el capital nacional, privado y del Estado, no sea menos en cualquier caso, del setenta por ciento del capital social.-

FRANCIA.- Las comunas francesas se rigen, en lo concerniente a su actuación en sociedades de economía mixta, por el decreto del 28 de Diciembre de 1926. Dicho decreto se concreta a regular las aportaciones que las comunas pueden efectuar en estas entidades, con el fin de evitar que éstas se transformen en directoras de empresas privadas, fundadas para la explotación de servicios públicos fuera del sistema de la explotación directa y de las reglas fijadas por las leyes y los reglamentos. (1) A tal efecto, se dispone que en ningún caso la participación de la comuna o comunas interesadas podrá ser superior a un cuarenta por ciento del capital social.-

La ley del 16 de Octubre de 1919, se refiere, también, al régimen de participación del Estado en las empresas privadas. Según Chéron, (2) las empresas privadas que explotan servicios públicos pueden poseer tres clases de acciones: a) acciones de aporte, que compensen los aportes en especies que haya efectuado el Estado; b) acciones ordinarias, a cambio de las subvenciones acordadas por el Estado; c) acciones privilegiadas, acordadas al Estado por suscripción de una parte del capital social.-

En 1924 fué presentado a las Cámaras un proyecto reglamentario las sociedades de economía mixta, elaborado por la Sociedad de Estudios Legislativos. En dicho proyecto, que no llegó a sancionarse, se estableció que el Estado, los departamentos, las comunas y los establecimientos públicos podían adquirir acciones y obligaciones emitidas por sociedades en las condiciones del derecho común, y con la sola reserva de la previa autorización prevista por las leyes en vigor. Se determinaba, a la vez, en el artículo segundo del referido proyecto, que cualquiera que fuese el número de acciones pertenecientes a las colectividades públicas, éstas no podrían tener en las asambleas sociales un número de votos superior al treinta por ciento de los votos presentes o representados. En ningún caso el número de votos del Estado podría exceder del cuarenta y cinco por ciento del total. En el mismo artículo se determinaba que los votos serían atribuidos teniendo en cuenta el monto de los aportes respectivos, de lo que se infiere que las entidades estatales no podrían aportar un capital superior al cuarenta y cinco por ciento del capital social.-

En septiembre de 1931, la asamblea de la Sociedad de las Naciones sancionó una recomendación propiciando la ejecución de los grandes trabajos públicos por medio de una unión de capitales de las entidades públicas y privadas. Francia, con particularidad, ha adoptado este sistema en sus colonias, pudiendo alterarse como empresas regidas por el sistema de economía mixta, los ferrocarriles, la explotación de minas y el Banco del Estado en Ma-

(1) Así lo expresa en sus considerandos el decreto ministerial.

(2) Op. cit. (págs:276/400)

rreos (3).-

ALEMANIA.- El sistema de economía mixta tiene una larga y proficua experimentación en este país, aunque hasta la fecha no se ha sentido, al parecer, la necesidad de adoptar para el mismo una legislación especial. No obstante, se advierte la tendencia a dar una ingerencia preponderante al Estado en esta clase de empresas, de manera que sean dirigidas, tanto en sus asambleas como en sus órganos directivos, por los representantes del mismo.- Cuando el Estado no tiene esta mayoría, se reserva, generalmente, el derecho de veto. En algunas de estas entidades, como en la Hamburger Hochbahn - C.A., el Estado tiene la mitad de los miembros del directorio. El Estado designa, además, un comisionado ante el directorio con el derecho de ejercer el "veto suspensivo".-

El capital de estas sociedades está constituido, casi siempre, con un mayor aporte del Estado. En la sociedad Rhin-Main-Donube, cuyo aporte total es de novecientos millones de marcos, las entidades públicas suscribieron acciones por valor de seiscientos millones. En la Sociedad Anónima Goering, organizada en 1937 para explotar las minas de hierro, el Estado figura como principal accionista.-

Obsérvase, no obstante, que en la empresa destinada a dotar de energía eléctrica al municipio de Berlin (Berliner Kraft und Licht Aktiengesellschaft), la participación del Estado no llega a sobrepasar el aporte de los particulares.-

No debemos incluir entre las sociedades de economía mixta a los llamados "cartels", o federación de industrias, que surgieron como una consecuencia del artículo 156 de la Constitución de Weimar. En estos "cartels", que están constituidos por industrias privadas federadas en virtud de disposiciones del Estado y bajo la dirección de éste, participan, también, los obreros y los consumidores. Entre los principales "cartels", debemos recordar el de la industria del carbón, constituido por las leyes del 23 de Marzo y 20 de Agosto de 1919; el de la potasa, por las leyes del 24 de Abril y 19 de Junio de 1919; el de la electricidad, por la ley del 30 de Diciembre de 1919; el de las industrias metalúrgicas, por la ordenanza del 1º de Abril de 1920; y el de la industria del linón por la ordenanza del 1º de Agosto de 1920.-

BELGICA.- Como un antecedente de la adopción de los métodos de economía mixta en este país, podemos decir que desde el año 1852 existe en Bruselas una empresa de Baños económicos, regentada por una empresa particular, pero en la que tiene participación la municipalidad; pero recién el 18 de Agosto de 1907 se sancionó una ley que creaba "sociedades mixtas de distribución de agua". Por otra ley, promulgada el 1º de Marzo de 1922, se organiza la "Sociedad Nacional de Habitaciones Baratas" con la participación del Estado y del capital particular. En ambas leyes el gobierno se reserva el alto control de veto todo acuerdo del directorio que juzgue contrario al interés general del Estado. El Estado se reserva, además, el derecho de adquirir la explotación en cualquier momento, mediante un preaviso formulado con un año de anticipación.-

La explotación de los ferrocarriles se realiza en Bélgica mediante el sistema de explotación mixta. En la antigua "Société Nationale des Chemins de Fer Vicinaux", el capital privado era insignificante. Este capital, constituido por 446.931.000 de francos, se hallaba distribuido en la siguiente proporción: 45.1 % al Estado nacional, 28.2% a las comunas; 25.6% a las provincias y 1.1% a los particulares. En 1926 se fundó la "Société Nationale des Chemins de Fer Belges", en la que el Estado tiene como accionistas

(3) Véase René Hoffherer - "L'Afrique champ d'experimentation des formes de l'économie mixte" - En la Revue D'économie Politique (Año 1932, pag. 1539).-

a sus acreedores, quienes reemplazan sus créditos por acciones. No obstante ello, el Estado se ha reservado un número de votos suficientes para tener mayoría en el Directorio. El Ministro de Ferrocarriles fiscaliza la Sociedad y tiene amplias facultades para vetar las resoluciones del Directorio, fijar las tarifas y aprobar los presupuestos de la Sociedad.-

En la "Compañía Industrial de Transportes de las Cataratas de Stanley", el Estado se ha reservado la mayoría de las acciones (62.662 sobre 70.000). Como ejemplos de sociedades de economía mixta, exclusivamente locales, recordaremos que en 1924 se estableció en Bruselas, bajo este sistema, una usina de energía eléctrica, y que en 1925 se fundó en Tirlmont una sociedad análoga para este servicio público. En este mismo año la comuna de Hersel abandonó el sistema de producción directa de gas y organizó un sistema mixto.-

CHECOESLOVAQUIA.- La ley del 20 de Febrero de 1920 establecía que con la autorización del Ministro del Interior y del Ministro de Trabajos Públicos, los consejos de distrito, incluso los departamentos diferentes, pueden unirse en vista de la explotación en común de empresas de producción y de distribución de energía eléctrica. Expresa Cheron que este artículo debe interpretarse en el sentido de que no sólo las comunas pueden asociarse entre sí, sino que pueden hacerlo también con las empresas industriales de interés colectivo (4).-

Entre las empresas de economía mixta creadas en este país, debemos mencionar el Banco Nacional de Emisión, organizado en 1920, y modificado en su estructura por la ley del 23 de Abril de 1925. El capital del Banco se constituyó con 12.000.000 de dólares, de los cuales el Estado sólo suscribió 4.000.000. En el articulado de la ley se dispone que, en caso de aumento de capital, el Estado no podrá suscribir más de una tercera parte de su total. En el Consejo de Administración del Banco, el presidente y tres miembros son designados por el Estado; el resto por los accionistas.-

Otras sociedades de economía mixta existentes en Checoslovaquia eran las compañías de navegación del Danubio y Elba, y del Oder.-

La ley del 24 de Julio de 1919 permite al Estado asociarse a las empresas particulares para la explotación de usinas hidroeléctricas. La ley del 1º de Julio de 1921 reglamenta, en forma definitiva, esta participación, permitiendo que el Estado pueda ingresar con un aporte no menor del 25% y siempre que se le reconozca el derecho de suscribir en el futuro hasta un 60% del capital total.-

INGLATERRA.- En este país la economía mixta ha tenido poco desarrollo. Siguiendo la vieja tradición inglesa, no se ha creído conveniente incluir al Estado en actividades en que éste se encontraría en una situación dual: por un lado como empresa, y por otro, como poder fiscalizador de dicha empresa.-

Sin embargo, el Estado inglés tiene participación en algunas grandes empresas, como la Anglo-Iranian Oil Company Limited (antigua Anglo-Persian Oil Company), en la Cunard Steamship Company y en la Sudan Plantation Corporation Lt. En la Anglo-Persian Company la aportación del Estado fue de 5.995.000 de libras esterlinas y la de los particulares de 13.458.000 de libras, pero se ha acordado que las acciones del Estado gocen del privilegio de representar tres votos cada una en las asambleas sociales, a fin de darle mayoría en las mismas. No obstante ello, las compañías mixtas se rigen por el derecho común y el Estado deja su administración en manos de los particulares. Para resolver cualquier dificultad y vigilar los intereses del Estado, se recurre al procedimiento de destacar en los directorios, a un representante denominado "trustee" (hombre de confianza).-

ITALIA.- La extrema ingercencia del Estado totalitario en las actividades de la industria privada han hecho casi innecesaria la adopción de sociedades de economía mixta en este país. El Estado fascista, siguiendo las tendencias, ya puestas de manifiesto bajo el régimen anterior, se encauza hoy, preferentemente, por el sistema de explotación directa, pese a las declaraciones formuladas en la Carta de Trabajo, cuando expresa que "La intervención del Estado en la producción económica se verifica solamente cuando falte o sea insuficiente la iniciativa económica privada, o cuando estén en juego los intereses políticos del Estado Nacional" -

Podemos citar, no obstante, algunas empresas de economía mixta iniciadas por el Estado italiano. En el año 1923 se creó la Sociedad Ansaldo Cogne, transformada en 1927 en la Sociedad Anónima Nacional Cogne, destinada a explotar las minas de hierro del valle de Aosta, en las que el Estado aportó 72.000.000 de liras y el capital privado 119.500.000. En esta empresa, el Estado actúa dentro de las normas del derecho común y solo tiene atribuciones para nombrar un tercio del total de los miembros del Consejo Administrativo, dentro de los cuales nombra el Presidente.-

En 1926 fué creada la "Aziende Generale Italiana Petroli", con un capital de 100.000.000 de liras, de los cuales 60 millones fueron aportados por el Estado y el resto por otros establecimientos públicos. Por consiguiente, no se puede considerar a esta empresa como una sociedad de carácter mixto.-

AUSTRIA.- Mientras este país fué una república, bajo el gobierno de los socialistas se dictó, en el año 1919, una ley en la que se propiciaba la transformación de toda sociedad anónima o de responsabilidad limitada en una sociedad de economía mixta, con el fin de propender a la socialización de la propiedad privada.-

SUIZA.- En el código federal suizo se prevén los casos en que el Estado actúa como administrador de sociedades anónimas, sin ser accionista. - "Tal como ocurre en Alemania y Bélgica, también en Suiza, dice Gangemi, la colectividad pública no sólo se reserva su representación en los consejos de administración, sino que se hace atribuir, a cambio de autorizaciones, concesiones y aportes, más o menos ficticios, o de valores difícilmente apreciables, un número importante de acciones que le permiten participar en las utilidades de las sociedades privadas y asegurar su influencia en las asambleas de las mismas". (5).-

CHILE.- En el año 1929, una ley del Parlamento autorizó al Poder Ejecutivo para tomar acciones de la "Compañía Sidrúrgica de Valdivia" por un valor de 48.000.000 de pesos y participar en la administración de la misma, mediante la designación de cinco miembros sobre un total de siete, que integran el directorio.-

RUSIA.- Aún en la Rusia Soviética, donde todas las actividades industriales están en manos del Estado, se ha recurrido, en determinadas oportunidades, a empresas mixtas, en las que participe el capital privado, proveniente, en su mayoría, del extranjero. Se ha querido impulsar, con ello, el progreso industrial del país. Aunque la situación jurídica de estas empresas no es clara, se advierte en ellas un régimen en el que es preponderante la acción del Estado. Para el intercambio de productos, la explotación de bosques, la fundación de fábricas y los transportes en general suelen recurrirse al sistema mixto. Una de las empresas más importantes de este índole es la "Russavstorg", constituida con capitales rusos y alemanes.-

(5) Gangemi Lello - La société économique mixte - En la "Revue Economique Internationale" (Paris, Abril 1933 - pag.523).-

III - LEGISLACION Y EXPERIENCIA ARGENTINA

La Argentina no cuenta con una legislación orgánica sobre sociedades de economía mixta, que determine una orientación definida en la materia. - Sus ensayos se deben a las más diversas causas y orígenes, y se rigen por - las normas más contradictorias.-

Aunque la experiencia de los bancos mixtos es ya de antigua data en el país, pues se inicia en 1826 con la creación del Banco Nacional, a iniciativa de Rivadavia, y se continúa en 1884, en la provincia de Santa Fé, con un Banco Provincial Mixto, que desaparece como tal en 1896, para afirmarse definitivamente en 1905 con la transformación del Banco de la provincia de Buenos Aires, puede decirse que en los otros órdenes de las actividades del Estado, diez años atrás, nada se había intentado sobre la base de empresas mixtas. No se concebía el Estado asociado con los particulares, actuando en un mismo pie de igualdad.-

Pero debemos expresar que en estos últimos años, pese a la falta de una legislación fundamental, el sistema de sociedades de economía mixta se está experimentando con creciente éxito, particularmente en el campo de las administraciones municipales.-

Aunque esta legislación es aún muy reducida y dispersa, puede ser catalogada ya en cinco categorías: a) Disposiciones contenidas en la legislación del derecho común; b) Leyes nacionales que crean entidades mixtas; c) Leyes provinciales que crean entidades mixtas; d) Disposiciones contenidas en las leyes orgánicas municipales; e) Ordenanzas municipales que crean o reconocen sociedades de economía mixta.-

Haremos a continuación una reseña de estas disposiciones legales y de su experimentación en la práctica.-

A) DISPOSICIONES DEL DERECHO COMUN.- En el artículo 374 del Código de Minería se ha establecido que el Estado Nacional o los Estados provinciales pueden explorar o explotar minas e industrializar, comerciar y transportar los productos de las mismas directamente o por convenios entre sí o mediante las sociedades mixtas autorizadas por este Título.-

La organización de estas sociedades está prevista en el artículo 407,- en el que se determina que estarán sujetas a las siguientes condiciones:

a) El Estado y los particulares contribuirán a la formación del capital social en la proporción que convenga.-

b) Estas sociedades se regirán por las disposiciones del Código de Comercio sobre sociedades anónimas, con las modificaciones siguientes:

1.- El presidente y por lo menos el tercio del número de directores - que se fija por los estatutos, representarán al Estado. Deberán - ser argentinos y nombrados por el Poder Ejecutivo respectivo, con acuerdo del Senado o de la Legislatura. Los demás directores y el Síndico serán nombrados por los accionistas.-

2.- El presidente, y en su ausencia, cualquiera de los directores nombrados por el Estado, tendrá la facultad de vetar las resoluciones de las asambleas o las del directorio que fueran contrarias a la ley o a los estatutos, o que puedan comprometer las conveniencias superiores del Estado. En este caso se elevarán los antecedentes - al Poder Ejecutivo para que se pronuncie en definitiva sobre la - confirmación o revocación correspondiente del veto.-

En el debate que se produjo en la Cámara de Diputados con motivo de la redacción de este artículo, uno de los legisladores que intervinieron en el mismo propuso que la participación del Estado fuese, por lo menos, del cincuenta y uno por ciento del capital total de las empresas a crearse. El - miembro informante de la mayoría se opuso a dicha fijación de porcentaje, expresando que no debía limitarse la participación posible del capital priva-

do y que, en todo caso, ello quedaría librado al criterio circunstancial - que deberá adoptar el Poder Ejecutivo al puntualizarlo en cada contrato, de acuerdo a las conveniencias común de los intereses fiscales y particulares.

Cabe observar, además, que en las disposiciones del artículo 407, si bien no se establece que la mayoría del capital constitutivo de las empresas debe ser del Estado, ni tampoco la obligación de que éste se atribuya una mayoría en el directorio de las mismas, le confiere, en cambio, un poder de control casi decisivo mediante el veto de las resoluciones de las asambleas o del directorio, el que es interpuesto por el presidente del mismo, pero quedando supeditado a ser confirmado o revocado, en definitiva, por el Poder Ejecutivo.-

Desde la sanción de la ley 12.161, de reformas al Código de Minería (año 1935) hasta la fecha, no se ha organizado en el país ninguna sociedad mixta para la explotación de nuestros yacimientos minerales. Es de esperar que ello no tardará en producirse, dada nuestra inmensa riqueza mineral inexplorada y las necesidades urgentes que ha creado la reducción de las importaciones, a causa del actual conflicto europeo.-

B) ENTES NACIONALES QUE CREAN ECONOMÍA MIXTA.- En el año 1935 se creó por la ley 12.156, el Banco Central de la República Argentina. En el año 1936 se creó, por la ley 12.211, la Corporación de Bancos Nacionales de la Ciudad de Buenos Aires. Ambas entidades se rigen por los principios de las sociedades de economía mixta.-

Banco Central.- Como un antecedente de esta creación, expresa Rodríguez Arias, "el Sistema bancario argentino es, en efecto, desde la iniciativa de Rivadavia (1811), a través de múltiples alternativas, hasta estos días con el Banco Central de 1935, la experiencia más interesante de economía mixta que haya podido realizarse en un país por espacio de más de un siglo". (1)

Créese el Banco Central con un capital de treinta millones de pesos moneda nacional, dividido en treinta mil acciones nominativas, que sólo podrán transferirse con el consentimiento de éste. El gobierno suscribirá diez millones de pesos. Los bancos particulares, nacionales y extranjeros, establecidos en la Argentina, que tengan un capital suscrito no inferior a un millón de pesos, deben suscribir una cantidad proporcional a su capital - realizado, hasta completar, en conjunto, la suma de diez millones de pesos, con la prohibición de que ningún banco, institución o persona podrá ser - suscriptor por un valor nominal superior a la quinta parte del capital - suscripto por los bancos.-

El Directorio del banco se compone de un presidente, un vice presidente y doce directores. El presidente y el vice son designados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, dentro de las ternas presentadas por la asamblea de los bancos accionistas. Los doce directores restantes son designados en la siguiente forma: uno por el Poder Ejecutivo; uno por el Banco de la Nación Argentina; uno en representación de los bancos oficiales - de las provincias y nueve por los bancos accionistas, entre los que deben figurar un agricultor, un ganadero, un comerciante y un industrial.-

El Poder Ejecutivo designa un síndico, que controla la marcha del banco. La Inspección de Justicia interviene en las asambleas, a fin de asegurar el cumplimiento de las leyes. En ninguna cláusula de la ley aparece la facultad de veto del Poder Ejecutivo, ni de sus representantes dentro del Directorio, como ocurre en otras instituciones de esta índole, organizadas en países extranjeros.-

El Banco Central es considerado por algunos autores como un ente autárquico del Estado. Rodríguez Arias opina, en cambio, que "no ha sido instituido en forma de entidad autárquica propiamente dicha - según los principios de la descentralización administrativa - sino como empresa de economía mixta de derecho público y con el objeto de conseguir la mayor inacep-

dencia del Banco frente a los gobiernos que se suceden en el ejercicio del poder". (2).-

Corporación de Transportes de la Ciudad de Buenos Aires.- Esta corporación, destinada a realizar el servicio de transporte de pasajeros dentro del municipio de la Capital Federal, tiene la característica de asociar al gobierno de la Nación y a la municipalidad con las empresas privadas.-

El capital social es aportado por las empresas, mediante la entrega del material en servicio. El aporte del Estado será el que resulte de la capitalización de los impuestos y demás contribuciones que percibe actualmente de las empresas en cada ejercicio fiscal. Se suma a ello el monto de lo que le adeudan las empresas por tal concepto, con anterioridad a la constitución de la Corporación, la que queda exonerada en adelante de todo impuesto.-

La Corporación es administrada por un directorio compuesto por representantes del gobierno de la Nación, de la Municipalidad y de los accionistas privados.-

Se acuerda a la Corporación el monopolio de explotación por 56 años, al cabo de los cuales se transferirá a la Nación o a la Municipalidad, según los casos, todos los bienes muebles, inmuebles, instalaciones fijas y material rodante, con excepción de los incorporados durante los últimos veinte años, por los cuales la Municipalidad pagará el cincuenta por ciento del valor de origen.-

Las cuestiones que pudieran suscitarse entre el Directorio y la Comisión de Control de la misma, serán decididas por el Poder Ejecutivo Nacional, con apelación ante un árbitro único designado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia.-

C) LEYES PROVINCIALES QUE CIERON ENFOQUES DE ECONOMÍA MIXTA.- Estas leyes se refieren, hasta la fecha, exclusivamente, a la creación de bancos regidos por el sistema de la participación de capitales privados y del Estado. La experiencia del Banco Mixto de la provincia de Buenos Aires ha sido uno de los más felices ensayos en esta materia y ha servido de ejemplo para la sanción de leyes similares en varias otras provincias. Sólo la provincia de Santa Fé, que en el año 1884 tenía un Banco Mixto, abandonó el sistema en 1895, para transformarlo en un Banco exclusivamente estatal, al sancionarse una ley de reformas de reorganización del mismo. Pero la historia de su desenvolvimiento, a partir de aquella fecha, es decir, las frecuentes defraudaciones y malversecciones que dieron motivo a ruidosas investigaciones legislativas, no acreditan, por cierto, el sistema de los bancos puramente oficiales, que son aprovechados en beneficio propio, en ciertos momentos de crisis de los valores morales, por individuos inescrupulosos, valiéndose de la privanza de que gozan en las altas esferas del gobierno. Varias veces se ha vuelto a proyectar su transformación en Banco Mixto, pero esos mismos elementos políticos, que son usufructuarios de la liberalidad de los bancos oficiales, han impedido su sanción.-

Debemos agregar que este Banco ha sido administrado, no pocas veces, por directorios escrupulosos y dignos, pero ha bastado la intromisión ocasional de algunos individuos irresponsables, o de moral muy relativa, para que se destruyera en pocos días la prosperidad elaborada al cabo de muchos años.-

Provincia de Buenos Aires.- El casbarejuste financiero a que había llegado el Banco de la Provincia de Buenos Aires como institución oficial, dió motivo, en el año 1905, a que se organizara bajo la forma de una sociedad de economía mixta, sobre la base de un convenio entre el gobierno y el Banco de Comercio Hispano Argentino, aportando cada una de las partes diez millones de pesos en acciones.-

La administración del Banco está a cargo de un Directorio, compuesto de un presidente y cuatro vocales designados por el Poder Ejecutivo, y de ocho vocales y un síndico elegidos únicamente por los accionistas particulares (artículo 19 de los estatutos y 6° del convenio). El Directorio no puede delegar ninguna de sus funciones en el Presidente, el que sólo puede observar los nombramientos de los empleados superiores y los créditos acordados por el Directorio. El Directorio puede insistir, en estos casos, con el voto de dos tercios de directores presentes.-

Mendoza.- Por la ley 1064, del 25 de Noviembre de 1933, se transformó el banco oficial de esta provincia en una sociedad anónima mixta. El capital es aportado por iguales partes entre el Estado y los accionistas.-

El Directorio está a cargo de un presidente y dos vocales designados por el Poder Ejecutivo y de seis vocales y un síndico elegidos por los accionistas privados.-

Santiago del Estero.- El 15 de Marzo de 1932 se celebró un convenio entre el gobierno de la provincia y el Directorio del Banco Comercial y Edificador, por el cual se creó una entidad mixta. Este acuerdo fué ratificado por la Cámara de Diputados en su sesión del 22 de Abril del mismo año.-

El aporte de capitales y organización del Directorio son similares a los acordados en la provincia de Mendoza.-

Jujuy.- El 3 de Noviembre de 1932, de conformidad con las leyes 980, 981 y 985, esta provincia organizó su banco bajo la forma de una sociedad mixta. El término de duración de la misma se ha fijado en cien años.-

Catamarca.- El 14 de Octubre de 1933 la Legislatura sancionó la ley 1090, por la que se crea el Banco Mixto de la provincia. Tanto este banco como el de Jujuy, son similares en su estructura a los de Mendoza y Santiago del Estero.-

Entre Ríos.- El gobierno de Entre Ríos ha creado dos bancos mixtos; el Banco de Entre Ríos y el Banco Popular Agrícola de Villa Domínguez. El primero, organizado por la ley 2949, del 10 de Mayo de 1933, se constituye bajo las mismas características de los anteriormente mencionados.-

El Banco de Villa Domínguez se ha constituido en forma de sociedad anónima, sobre la base de la "Caja Popular de Villa Domínguez", acogiendo a la ley 2712 sobre creación de bancos regionales agrícolas. Al constituirse en Banco, esta institución se transforma en sucursal del Banco de Entre Ríos. El capital está constituido con las acciones suscriptas por los accionistas de la Caja Popular, por las que suscribe el Estado provincial y por una tercera serie puesta a suscripción del público y del gobierno de la provincia.-

Córdoba.- Por la ley 3.398, del 2 de Abril de 1941, la provincia de Córdoba ha transformado su Banco en una institución mixta.-

Cooperativo oficial de Mendoza.- Además de los bancos mixtos, cabe mencionar, entre las diversas iniciativas provinciales, a la Cooperativa oficial de Mendoza, creada por la ley 1.078, del 28 de Diciembre de 1933, destinada a la venta al consumidor de los vinos elaborados por sus asociados. El capital de este Cooperativa es ilimitado y ha sido constituido con acciones de mil pesos moneda nacional cada una. El capital debe ser cubierto en la proporción de cuatro quintas partes por los accionistas particulares y el quinto restante, por la provincia. Una vez realizado un capital de dos millones quinientos mil pesos moneda nacional, cesará todo aporte de la provincia (Ley 1148).-

La Cooperativa está dirigida por un consejo administrativo compuesto por nueve miembros, de los cuales el Estado sólo elige dos.-

DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.- En las leyes orgánicas municipales de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fé, encontramos algunas disposiciones referentes a la creación y régimen de las entidades de economía mixta, destinadas a la prestación de servicios públicos locales.-

El artículo 88 de la actual ley orgánica municipal de la provincia de Buenos Aires (105 de la anterior N° 4185) dispone que los municipios podrán invertir el producto de empréstitos, comprometer o afectar bienes comunales, rentas o fondos del común en empresas o sociedades mercantiles, industriales o de cualquier otro carácter para la explotación de los servicios públicos locales. Posteriormente, a la sanción de la ley anterior, en la reforma de la Constitución de la provincia, realizada en 193 , se incluyó el artículo 205, en el que se dispone que las municipalidades están autorizadas a constituir consorcios con la intervención de los vecinos a los fines de la creación de superfábricas de energía eléctrica.-

La participación del municipio en las empresas de economía mixta debe ser resuelta por dos tercios de votos sobre el total de los miembros del Concejo Deliberante. La suscripción comunal no podrá exceder del 40% del capital total de la empresa, ni ser menor del 15%. La representación de la municipalidad en las asambleas y directorio será proporcional al capital aportado.-

La misma Ley adopta ciertas precauciones para que la participación municipal se haga siempre con fondos especiales, creados al efecto, y no con los recursos ordinarios o con los que estén afectados al pago de servicios públicos, y que se adeuden por concesiones anteriores (incisos a, c y d del artículo 88).-

La ley orgánica municipal de la provincia de Córdoba dispone en su artículo 144 que el Concejo Deliberante podrá ordenar la municipalización de cualquier servicio, mediante combinaciones financieras de explotaciones mixtas. No se establece, por lo visto, ninguna base para determinar la participación del municipio en el capital social y en los directorios o asambleas de las empresas de esta índole.-

La ley 2750, que rige en la provincia de Santa Fé desde el año 1929 para los centros urbanos de más de 2.000 habitantes, no contiene disposiciones sobre la prestación de servicios de economía mixta, salvo una ligera referencia en el inciso 21 del artículo 40, que al reglamentar las atribuciones del Concejo Deliberante, determina que éste puede proveer al establecimiento de usinas para servicios públicos municipales, "ya sea por cuenta de la municipalidad o por empresas particulares mediante concesiones, con o sin participación en las utilidades". Aunque nada expresa la ley sobre posibles aportes de los municipios en dichas empresas, no estándoles expresamente prohibido, se presume que podrán hacerlo cuando así lo establezcan en sus ordenanzas o decretos.-

La ley 2489, del año 1935, que rige para las comunas de 500 a 8.000 habitantes, determina en su artículo 46, inciso 6°, que las comisiones de fomento podrán "municipalizar por derecho propio los servicios públicos, cuando ello fuese posible, o bien fomentar la prestación de los mismos por vía de cooperación o explotación mixta". Más adelante, en el artículo 68, establece que "toda ordenanza que acuerde una concesión de servicios públicos con privilegios o explotación mixta, debe ser sancionada ad-referendum del municipio interesado y obtener una autorización especial de las Cámaras Legislativas, en lo que el privilegio se refiere". Estimamos que este artículo sancione una exigencia excesiva para la explotación de los servicios bajo la forma mixta, desde que aún cuando se presten sin privilegio alguno, se requiere el referéndum popular, lo que no reza para las concesiones sin privilegio. Posiblemente, ello se debe a un error de redacción, pues lo lógico habría sido expresar que el referéndum sólo se exigiría para las concesiones o explotaciones mixtas acordadas con privilegio.-

E) ORDENANZAS MUNICIPALES.- Algunas ordenanzas municipales que se han sancionado en diversos municipios del país, se refieren a la participación de las comunas en determinadas sociedades de economía mixta. En unos casos, como en el de la Empresa Municipal Mixta de Transportes de la ciudad de Rosario, es la propia autoridad la que toma la iniciativa y crea el organismo; en otros, ésta se adhiere a una asociación ya constituida o a constituirse, pero cuya iniciativa se debe a la actividad privada.-

No haremos un estudio de estas diversas empresas, salvo de algunas que, por sus proyecciones, estimamos que nos podrán brindar provechosas enseñanzas.-

En la provincia de Buenos Aires existen empresas mixtas de servicios públicos de energía eléctrica en Nueve de Julio, Olavarría, Chivilcoy, Punta Alta, Azul y Trenque Lauquen. Una de las que más se ha destacado es la de Azul, constituida bajo la forma mixta en 1918, mediante el aporte de 100.000 pesos en acciones del municipio a la Compañía de Electricidad de Azul (S.A.).-

En la provincia de Santa Fé, en el año 1924, se constituyó en la ciudad de Reconquista una sociedad mixta, que tiene la particularidad de que actúan en su directorio, como vocales, el intendente municipal y el presidente del Concejo Deliberante. Los demás directores y el síndico son designados en la asamblea de accionistas, los que tienen un sólo voto, sea cual fuere el número de sus acciones.-

La usina de Rafaela dejó de ser mixta para llegar a la municipalización total, bajo la forma de una organización autárquica. Los usuarios intervienen, no obstante, en la elección del directorio, a cuyo fin se confecciona un padrón de los mismos. Estos usuarios eligen la mitad de los miembros del directorio; el resto lo designa la comuna.-

En la comuna de Galvez, por ordenanza del 5 de Octubre de 1940, organizó sus servicios eléctricos en forma semejante a la de Rafaela. El directorio está compuesto por siete miembros, que son designados en la siguiente forma: uno por el Departamento Ejecutivo, uno por el Concejo Deliberante; uno por los debenturistas y cuatro por los usuarios. Una vez cancelados los debentures, cesará la representación de los mismos en el directorio.-

Una originalidad de la ordenanza consistía en que se castigaba a los usuarios que no votaran en las elecciones de directores, sin justificarse, con una multa equivalente al doble de la tarifa en el consumo de energía eléctrica de los dos meses subsiguientes a la elección. Con fecha 16 de Mayo de 1941 se modificó dicha disposición, estableciéndose una multa de dos pesos moneda nacional a cada elector remiso. Exceptuándose de la obligación de votar a las personas mayores de 60 años. Para las mujeres el voto es optativo. Estimamos, no obstante, que tanto la cláusula anterior como la actual, pueden ser tachadas de inconstitucionales, pues atentarían contra los artículos 14 y 19 de la Constitución Nacional. El consumo de energía eléctrica es un acto de comercio, por el cual el usuario adquiere una determinada mercadería. Poco importa que quien se la venda sea el Estado o la comuna. Esta obligatoriedad de votar no podría, tampoco, ser impuesta por una ordenanza, y menos aún, la pena con que se castiga su infracción.-

La municipalidad de la Capital Federal no ha ingresado en empresas de economía mixta, ni las ha organizado hasta el presente. Cabe recordar, no obstante, que en la ordenanza 8.028, del 29 de Diciembre de 1936, (artículo 15, inciso 12) se prevé una asociación mixta del municipio con la Compañía Argentina de Electricidad a la terminación de la concesión. Esta sociedad, que se iniciaría el 1º de Julio de 1970, duraría 25 años y tendría cuatro directores designados por la municipalidad y seis por la compañía.-

EMPRESA MUNICIPAL MIXTA DE TRANSPORTES DE ROSARIO.- Esta empresa, organizada por el municipio de la ciudad de Rosario, constituye, por cierto, un experimento digno de estudio, aadas las innumerables críticas que al mis

no se le formulan. Las dificultades financieras porque atraviesa la empresa y la deficiente realización del servicio de pasajeros en la ciudad, han dado motivo para que se carguen a la cuenta del sistema de economía mixta dichos inconvenientes. Pero, después de un breve análisis de la organización de esta entidad, fácil nos será demostrar que no nos encontramos ante una típica sociedad de economía mixta, o que, si lo es, carece de las características fundamentales que acreditan la excelencia del sistema. Por el momento, y antes de entrar en el tema, nos permitiremos adelantar las causas que a nuestro juicio motivan las dificultades actuales de la empresa. Ellas se deben, principalmente, a los siguientes factores: A) Errónea organización social y financiera; B) Desacertada financiación inicial; C) Intromisión inconveniente de elementos políticos en la administración de la empresa; D) La depresión económica y el encarecimiento de las materias primas debidos al actual conflicto europeo.-

Financiación de la Empresa.- La Empresa Municipal Mixta de Transportes de Rosario ha sido organizada por las autoridades municipales en virtud de las ordenanzas 57 y 58, del 26 de Julio de 1932. La Empresa se inició sobre la base del material tranviario que poseía la Compañía General de Tranvías eléctricos de Rosario, empresa constituida con capitales belgas, y que explotaba dicho servicio desde el año 1905. Esta empresa vendió todas sus instalaciones a la municipalidad de Rosario, y ésta, a su vez, los entregó en propiedad a la entidad creada, mediante el pago en acciones ordinarias, emitidas por la Empresa Mixta.-

El valor de los bienes de la antigua empresa tranviaria fué establecido por tasación en la suma de 9.465.775 pesos moneda nacional. La Empresa Mixta adquirió, a la vez, el setenta y cinco por ciento de los ómnibus de pertenencia particular que circulaban por la ciudad en la época de su constitución, abonando la suma de 2.755.000 pesos. Aparte del grave inconveniente de la tasación excesivamente generosa de los materiales de la Empresa belga, la Empresa Mixta resolvió retirar, al poco tiempo de su uso, los ómnibus que había adquirido. Estos ómnibus, la mayoría de ellos en un estado de desgaste que los convertía poco más que en inservibles, utilizaban nafta. La Empresa adquirió en el año 1937 cien coches accionados por motores Diesel, que disminuyeron los gastos de consumo de combustible en un treinta por ciento aproximadamente. Abona por ellos la suma de 2.503.800 pesos. Convenido su pago en cuatro años, la cuenta es cancelada íntegramente a los dos años. Los pagos a la antigua empresa, convenidos en cuotas anuales de 540.000 pesos, se han efectuado regularmente, habiéndose cubierto hasta la fecha la suma de dos millones quinientos mil pesos.-

El capital accionario de la empresa es de 11.533.500 pesos, de los cuales corresponden al municipio 10.454.600 pesos y 1.078.900 pesos a los accionistas particulares. Su activo fijo neto está calculado en 12.833.328,50 pesos.-

Respecto a la financiación de la empresa, nos remitiremos al siguiente párrafo de la nota renuncia presentada recientemente por uno de sus directores, el ingeniero Luciano Micheletti: "La desastrosa operación financiera que significa la compra a elevado precio, por parte de la Municipalidad, de los bienes de la ex-Compañía de Tranvías Eléctricos de Rosario, que estaba en bancarrota, constituye un peso muerto y una rémora en la mejora y modernización del servicio, que la actual empresa se vé obligada a soportar".-

Si a esto, agregamos la compra de los ómnibus viejos, que fueron adquiridos en 2.755.000 pesos moneda nacional, para dejarlos de lado al poco tiempo, como material inservible, en vez de adquirir coches nuevos a medida que se iba venciendo el término de las concesiones de las líneas particulares, que eran pocas y a breve plazo, se tendrá una idea exacta de los errores financieros cometidos en la iniciación de la empresa.-

Organización social.- La Empresa Municipal Mixta es una persona jurídica, con régimen propio, establecido por la ordenanza de su creación y por su estatuto. Subsidiariamente, se rige por las disposiciones del Código de Comercio sobre Sociedades anónimas.-

El Directorio está constituido por ocho miembros, cinco de ellos designados por el intendente municipal con acuerdo del concejo deliberante, los que sólo pueden ser removidos por dos tercios de votos de este cuerpo. Los tres miembros restantes son elegidos por los accionistas. En las asambleas de accionistas cada uno de éstos tiene sólo un voto, cualquiera sea el número de sus acciones.-

Aunque la empresa actúa como persona jurídica del derecho privado, y como tal, es responsable de sus actos ante terceros, goza de una situación muy especial, que ha dado motivo para que el profesor Bielsa sostenga la tesis - de que ésta "es substancialmente un órgano de la administración pública municipal. La Municipalidad - expresa este autor - en forma mediata rige esa entidad, que tiene cierta configuración de ente autárquico. La empresa no tiene de mixto sino el origen de sus recursos financieros. La circunstancia de que haya accionistas particulares no desnaturaliza la estructura jurídica de la entidad. Además, como se comprende, el capital privado es contingente: no hay medio de asegurarlo. En cambio, el aporte municipal está impuesto legalmente".-

"La Empresa Mixta ha sido regulada unilateralmente por ordenanza municipal, aprobada por ley, y esto basta para que tal empresa sea un ente administrativo municipal" (3).-

La subordinación de la empresa al gobierno comunal llega al extremo de que en sus estatutos, (artículo 70) se determina que el presupuesto debe ser presentado por el Directorio al Concejo Deliberante antes del 15 de Mayo de cada año, el que debe aprobarlo o rechazarlo totalmente antes del 15 de Julio. No habiéndose pronunciado para esta fecha, quedará aprobado automáticamente. En caso de rechazo, rige el presupuesto anterior (4). Esto contradice todos los principios que rigen en las sociedades de economía mixta, pero lo estimamos lógico en el caso de la Empresa Mixta, dada la preponderancia que se ha acordado al capital municipal.-

La Empresa Mixta realiza el servicio de transporte de pasajeros como entidad municipal, no por concesión, y tiene el monopolio absoluto del servicio dentro del radio de la ciudad.-

Política y burocracia.- Aunque en estos momentos el Concejo Deliberante de la ciudad proyecta la adopción de medidas drásticas para encauzar la marcha de la entidad, cabe expresar que todos los errores que se advierten en la administración de la empresa se deben a la excesiva ingerencia de elementos políticos dentro de la misma. La Municipalidad se ha adjudicado una mayoría de directores, como consecuencia lógica de la enorme proporción en que se encuentra su capital con respecto al de los particulares, pero mientras sigan predominando los poderes del municipio en la empresa, ésta seguirá una línea sinuosa, de éxitos y de fracasos, que dependerán de las manos en que sea colocada a cada cambio de gobierno o de intendente. "La frondosidad del presupuesto administrativo - dice el ingeniero Micheletti en su renuncia - único cargo de los que se ha formulado, que a mi juicio tiene algún esidero, se debe, en su mayor parte, a los directores anteriores a los actuales. Es muy fácil crear cargos inútiles en épocas prósperas para favorecer a los amigos políticos, pero es más difícil dejar en la calle a empleados, en la mayoría jefes de familia, en épocas de desocupación".-

(3) Véase "Revista de Derecho y Administración Municipal" (Diciembre 1933 N° 88).-

(4) "Precisamente, son caracteres del régimen público de las entidades administrativas que gestionan servicios públicos:

- 1) Su creación o constitución legal especial.
- 2) Su sumisión a un régimen jurídico establecido "especialmente" por el poder público, sea municipal, provincial o nacional.
- 3) La aprobación del presupuesto por un poder u órgano administrativo superior.

4) La designación de toda o de la mayor parte del personal directivo - por la autoridad administrativa. Todas estas condiciones concurren en el caso de la Empresa Municipal Mixta de Transporte de Rosario" - Bielsa - Caracteres singulares de las empresas mixtas de servicios públicos (En la revista citada

Un somero análisis del presupuesto de la empresa nos demuestra que se ha introducido en ella una verdadera burocracia, lo que habrá llenado de satisfacción, por cierto, a los dirigentes políticos, que han ubicado a sus partidarios y amigos, pero que, con toda seguridad, no habrá tenido el beneplácito de los representantes del capital privado.-

La empresa tiene en servicio 297 coches, entre tranvías y ómnibus, cantidad extremadamente reducida para el servicio en monopolio de una ciudad tan extensa como Rosario y que tiene cerca de 600.000 habitantes.-

El número de empleados y obreros es de 2.969, el que se distribuye en la siguiente forma: empleados de administración 216; dirección 9; capataces 41; inspectores de tráfico 70; ordenanzas, serenos y porteros 32; chauffeurs 16; peones de almacenes 7; guardas de tráfico 869; motormen 599; conductores de ómnibus 295; obreros del taller de tranvías 205; obreros del taller de ómnibus 133; obreros de los depósitos de tranvías 154; obreros de los depósitos de ómnibus 87; obreros de vías y obras y líneas areas 236.-

Es fácil advertir, a través de estas cifras, un excesivo número de directores, oficinistas, capataces, inspectores y ordenanzas, con relación al número de obreros que trabajan sobre los vehículos. Se advierte, también, un excesivo número de obreros en los talleres de reparaciones y depósitos con relación al material rodante.-

Agruparemos el personal en tres categorías:

Personal de tracción (motormen, conductores y guardas)	1.763
Personal de reparaciones y depósitos	822
Personal administrativo	384

Tenemos, por consiguiente, 2.969 individuos para movilizar 297 coches, en total, sobre un recorrido de 69.500 kilómetros.-

Inconvenientes derivados de la crisis económica.- Si bien es exacto que la situación económica producida por la conflagración europea ha originado serias dificultades a las empresas de transporte del país, estimamos que, en lo que se refiere a la Empresa Mixta, ellas no son insalvables, ni de tanta gravedad. El número de pasajeros ha experimentado un leve descenso, que, en nuestro concepto, no se debe tanto a la situación económica como a la falta de vehículos para su transporte. Millares de obreros y empleados, en la imposibilidad de usar los tranvías y ómnibus a la salida o entrada de su trabajo, han optado por el uso de la bicicleta.-

El promedio diario de pasajeros, en el período 1938/39, fué de 277.283, y en el período 1940/41 de 271.888. Esta disminución de entradas, correspondiente a 5.395 pasajeros diarios, bien pudo compensarse con la supresión de algunos puestos y hasta de algunas oficinas de frondoso presupuesto, que nada suman a la eficiencia del servicio.-

Las autoridades de la empresa estiman que el costo total de la explotación se ha aumentado en un diez por ciento, debido a la situación internacional (5). Pero cabe expresar, también, que el servicio de pasajeros se realiza con un reducido número de coches. Doscientos noventa y siete vehículos transportan diariamente a 271.888 pasajeros al precio de diez y veinte centavos. Casi mil pasajeros por vehículo. Esto daría excelentes utilidades en cualquier empresa administrada bajo un régimen de moderada economía.-

CORPORACION VECINAL MIXTA DE AGUAS CORRIENTES DE LA FALDA.- El importante centro turístico de La Falda, situado en el corazón de las sierras de Córdoba, que cuenta con un gran número de hoteles y casas de hospedaje, se vió

(5) Según nota del Directorio de la empresa al autor, de fecha 9 de Junio de 1941. Debemos hacer notar, asimismo, que la Sociedad de Electricidad, que su ministra la corriente para la tracción de los tranvías, rebajó globalmente sus tarifas a la empresa en un catorce por ciento.-

amenazado, años atrás, por el grave problema de la falta de agua, que era extraída de las napas del subsuelo. Ello había provocado un verdadero exodo de veraneantes y una mala propaganda acerca de las excelencias de aquella pintoresca villa y de su zona de influencia. La cuestión del agua se convirtió en un asunto de vida o muerte para el porvenir de la población. Sus vecinos, no pudiendo esperar una ayuda inmediata de los poderes públicos, ni de las Obras Sanitarias de la Nación, en virtud de no estar comprendida la Falda dentro del límite de habitantes que determina la ley 10.998, el vecindario resolvió crear una corporación que se hiciera cargo del servicio de agua mediante el régimen de la economía mixta, constituyendo su capital con acciones que fueron suscriptas por la Municipalidad y por los habitantes de la villa.-

La corporación, que ha adoptado la forma de una sociedad anónima, obtuvo la concesión municipal por una ordenanza del 23 de Noviembre de 1938 y que fué reconocida como persona jurídica por decreto del gobierno provincial el 11 de Octubre de 1939. Su capital autorizado es de 200.000 pesos, pero ha bastado la realización de 102.240 pesos para que la empresa, en poco menos de un año, organice el servicio de distribución de agua para toda la población, y hasta se haya permitido una rebaja de tarifas que llega al veinte por ciento sobre las autorizadas en la ordenanza de concesión.-

Las acciones han sido suscriptas en la siguiente proporción: el veinte por ciento por la Municipalidad, y el ochenta por ciento por los vecinos. - La Municipalidad se reserva el derecho de adquirir la totalidad de las acciones procediendo a su rescate mediante sorteos anuales. Se prevé, también, en los estatutos, la posibilidad de que la Dirección de las Obras Sanitarias de la Nación tome a su cargo el servicio, abonando el precio de las obras realizadas en una suma que se fijaría de común acuerdo.-

El Directorio de la Corporación está compuesto de ocho miembros titulares y seis suplentes. El intendente municipal y el presidente del Concejo Deliberante son miembros permanentes del Directorio. El presidente, el vicepresidente y los demás miembros son elegidos por la asamblea general de accionistas.-

S U M A R I O

- I -

EL REGIMEN DE LA ECONOMIA MIXTA

Municipalización y economía mixta - Las empresas mixtas como fuentes creadoras de riqueza - Estatización y municipalización - Fines de la economía mixta - Participación pecuniaria del Estado - Intervención en los órganos directivos - Naturaleza jurídica de la sociedad de economía mixta.-

-II-

LEGISLACION Y EXPERIENCIA EXTRANJERA

Rumanía - Francia - Alemania - Bélgica - Checoeslovaquia - Inglaterra - Italia - Austria - Suiza - Chile - Rusia -

-III-

LEGISLACION Y EXPERIENCIA ARGENTINA

Disposiciones del derecho común - Leyes nacionales que crean entidades mixtas (Banco Central - Corporeación de Transportes de la ciudad de Buenos Aires) - Leyes provinciales que crean entidades de economía mixta (Provincia de Buenos Aires - Mendoza - Santiago del Estero - Jujuy - Catamarca - Entre Ríos - Córdoba - Cooperativa oficial de Mendoza) - Disposiciones contenidas en las leyes orgánicas municipales - Ordenanzas municipales - Empresa Municipal Mixta de Transportes de Rosario - (Financiación de la empresa - Organización social - Política y burocracia - Inconvenientes derivados de la crisis económica) - Corporación Vecinal Mixta de Aguas Corrientes de La Plata.-

I - EL REGIMEN DE LA ECONOMIA MIXTA

MUNICIPALIZACION Y ECONOMIA MIXTA.- Las sociedades de economía mixta pueden considerarse en la actualidad como una etapa necesaria hacia la estatización o municipalización de los servicios públicos y demás actividades industriales que asume el Estado moderno. Nada más contraproducente para el éxito de las municipalizaciones, hemos expresado en una de nuestras obras, (1) que su implantación prematura o su realización sobre bases económicas y técnicas poco sólidas. El descrédito de un sistema administrativo-financiero proviene, casi siempre, de sus más fervorosos partidarios, que el imponerlo precipitadamente, sin la cautela que aconseja la experiencia, suelen llevarlo al más ruidoso fracaso. Puede asegurarse que los mayores desaciertos en la estatización de los servicios públicos y actividades industriales del Estado se han producido cuando ésta ha sido implantada, no por necesidades reales y sentidas de la población, sino por el deseo de imponer teorías políticas, eligiendo el campo virgen de los municipios para su experimentación.-

En la actual etapa de la evolución del Estado, no es posible auspiciar la municipalización por la municipalización misma. Las municipalizaciones no deben hacerse "a priori", sino cuando son reclamadas por una verdadera exigencia pública. Montemartini, refiriéndose a estas municipalizaciones -

(1) Problemas del urbanismo en la República Argentina - Las nuevas tendencias de la municipalización (pag. 147)

P O N E N C I A

A los fines de la más eficiente realización de los servicios públicos municipales, el II Congreso Interamericano de Municipios, teniendo presente las condiciones económicas y políticas en que se desenvuelven las administraciones locales de los países de América, resuelve propiciar su explotación por el sistema de sociedades de economía mixta, bajo las siguientes bases:

1°.- Las empresas de economía mixta se constituirán por iniciativa privada o de los municipios.-

2°.- Actuarán como personas jurídicas, responsables de sus actos ante los poderes públicos y ante los usuarios del servicio.-

3°.- En la constitución del capital social podrán participar el Estado, el municipio y los particulares.-

4°.- En la constitución del capital de estas asociaciones se propenderá a que siempre exista una mayoría de capital nacional.-

5°.- En la constitución de los órganos directivos se adjudicará mayoría a los representantes del capital privado. La proporción de la representación se ajustará, en lo posible, a la proporción de los aportes del municipio y de los particulares.-

6°.- Los poderes locales ejercerán funciones de control sobre estas entidades, reservándose, además del poder de policía, la facultad de veto de cualquier resolución que afecte al interés público, a las normas legales o a los fines esenciales de su creación.-